

12.256

TIJDSCHRIFT VOOR MAATSCHAPPELIJK WERK

SPECIAAL NUMMER

Hoo

HONDERD JAAR ARMENWET



Bibliotheek
KERK EN WERELD
„De Horst“
DRIEBERGEN

8e JAARGANG - NUMMER 14

10 JULI 1954

N. SAMSOM N.V. - UITGEVER - ALPHEN AAN DEN RIJN

INHOUD

Voorwoord van de Redactie	233
Subsidiariteit in het maatschappelijk werk	235
door Pater J. Morel S.J., Directeur van het Sociaal Charitatief Centrum te Nijmegen	
Van subsidiariteit naar samenwerking	240
door W. J. Hemmes, algemeen secretaris van de Federatie van Diaconieën in de Ned. Hervormde Kerk	
Het beginsel van de individualisering in de Armenwet	244
door Dr J. W. Noteboom, Burgemeester van Voorburg	
Plaatselijke uitvoering: voor- en nadelen	247
door M. J. Hoytink, Voorzitter van de Raad van Arbeid te Eindhoven	
Twee Sferen	251
door Professor Mr C. W. de Vries, Oud-hoogleraar in het staats- en administratief recht aan de Economische Hogeschool te Rotterdam	
Wat heeft men in het particulier initiatief zowel als in het Overheidswerk met de Armenwet in de praktijk gedaan? . . .	255
door J. Bardoul, Secretaris van de Sociale Raad te Heerlen	
Samenwerking in en om de armenwetgeving	258
door Dr H. P. Cloeck, Secretaris van de Sociale Raad te Amsterdam	
2054	263
door Guillaume Nicerbach (N.E.P.)	

HONDERD JAAR ARMENWET

N. SAMSOM N.V. - ALPHEN AAN DEN RIJN • 8E JAARGANG - NUMMER 14 - 10 JULI 1954



VOORWOORD

Dat de Redactie van dit Tijdschrift gemeend heeft de honderdste verjaardag van de Armenwet „niet ongemerkt te moeten laten voorbijgaan” — zoals dit nu eenmaal in de terminologie van jubilea heet — spreekt geenszins vanzelf.

Allereerst kan men de simpele vraag stellen: „Is die Armenwet wel zo oud? Ik dacht, dat zij pas van 1912 dateerde.” - Inderdaad, lezer, helemaal juist is de titel van dit bijzondere nummer niet. Maar het feit, dat de wet van 1912 in velerlei opzichten op die van haar voorgangster voortbouwde, rechtvaardigt naar onze mening toch in dit geval, dat wij de leeftijd van de moeder bij die van haar dochter tellen.

Tweede vraag (een beetje moeilijker te beantwoorden): is dit honderdjarig bestaan nu werkelijk als een feest te beschouwen, waarvoor wij op de trom moeten slaan? - Ge hebt gelijk en ongelijk als ge dit vraagt. Een feest willen wij er niet van maken; daarvoor zijn wij ons te zeer van de onvolkomenheden en bezwaren, welke aan de Armenwet kleven, bewust. Bestaat er niet een Staatscommissie, speciaal om nu eens een nieuwe wet er voor in de plaats te maken? Toch vervult zij in ons maatschappelijk bestel een zodanig belangrijke functie, dat zij op zijn minst op onze bijzondere aandacht aanspraak mag maken, nu een eeuw sedert haar ontstaan verlopen is; een eeuw waarin het aanzien van onze samenleving een grondige verandering onderging.

Ten derde de vraag (nog moeilijker dan de vorige), wat een tijdschrift, dat aan het maatschappelijk werk gewijd is, eigenlijk met die Armenwet van doen heeft. Stonden niet geheel andere feën aan de wieg van het maatschappelijk werk: de volksontwikkeling (volkshuiswerk), het justitiële werk (kinderbescherming, reclassering), de volkshuisvesting (woningopzichteressenwerk), de gezondheidszorg (medisch-opvoedkundige bureau's), de fabriek (bedrijfs-maatschappelijk werk), de opvoeding (sociale jeugdzorg), ja, stellig ook de pastorale arbeid der kerken (men denke o.a. aan het maatschappelijk gezinswerk). - Zonder twijfel is dat juist, zouden wij willen zeggen. Maar ge vergeet, dat ook de Armenwet er bij stond, getuige de voor-oorlogse naam van dit tijdschrift: „Tijdschrift voor Armwezen, Maatschappelijke Hulp en Kinderbescherming”. Aanvankelijk wellicht

nog als de boze fee, die het maatschappelijk werk als geschenk de systeemloze, uitzichtloze en vernederende bedéling wilde meegeven. Maar later veranderde zij meer en meer in een goede fee, die het zich tot taak ging stellen, de schone prinses te dienen en te steunen waar zij maar kon.

In dit veranderingsproces verkeert de armenzorg nog. Inmiddels heeft zij reeds vele waardevolle bijdragen aan het maatschappelijk werk geleverd. Kerkelijke armenzorg (want ook hierop heeft de Armenwet, door vrij te laten, grote invloed gehad) werd, door een nieuwe fundering van haar uitgangspunten en een herziening van haar methoden, o.m. tot kerkelijke gezinszorg en bejaardenzorg. De gemeentelijke zorg was in meerdere steden de pionier in het aangrijpen van de wortels van sociale nood, in het bijzonder ook weer die van gezinnen, en ontplooide initiatieven ten aanzien van (o.m.) bejaarden en gehandicapte personen. Zo ging van de Armenwet, ondanks niet te ontkennen gebreken, toch op tal van terreinen van het maatschappelijk werk een heilzame invloed uit.

Maar wij moeten verder. Grote noden wachten nog op oplossing, althans leniging. In een tijd en in een land, waarin de materiële zorgen in steeds grotere mate door arbeidswetgeving en sociale zekerheidsmaatregelen worden voorkomen, ligt de bron van het ongelukkig-zijn en niet tot normale ontplooiing komen van mensen meestal niet meer primair op het materiële terrein. Veeleer moet men die zoeken in de verbijstering, waarmee de mens zich door de gecompliceerde moderne maatschappij geslagen voelt, een verbijstering die door de verzwakking van gemeenschapsbanden nog verergerd is. Ook zoeken men die bron in de verleiding tot parasiteren, welke het massale karakter van onze samenleving en haar instituten scheidt. Met andere woorden, de noden zijn primair van psychologische, morele, geestelijke aard. Op het vlak van het maatschappelijk werk brengt dit een verschuiving mee naar de aanpassingshulp en de persoonlijke leiding op tal van levensgebieden.

Kan de Armenwet ook verder hierbij van dienst zijn, al dan niet in gemoderniseerde vorm? Bezinning op haar grondslagen en praktijk zal, naar wij hopen, het antwoord op deze vraag vergemakkelijken.

Los van het maatschappelijk werk behoudt de wet bovendien haar betekenis van „ultimum remedium” voor ieder, die in geldelijke nood verkeert en bij geen enkele instantie daarvoor soulaas vindt. De vraag, op welke wijze in dat geval hulp wordt geboden, blijft dan ook, ondanks de groei van allerlei groepsvoorzieningen, van groot belang, niet het minst met het oog op de komende herziening van de Armenwet.

Zo bieden dan én het verleden én de toekomst van de Armenwet voldoende aanleiding om, zonder feestrumoer, toch bij haar honderdste verjaardag een ogenblik stil te staan.

De Redactie

SUBSIDIARITEIT IN HET MAATSCHAPPELIJK WERK



Wanneer de Redactie van dit tijdschrift ons uitnodigt een bijdrage te leveren voor haar extra-nummer over „100 jaar Armenwet” en zij daarbij het oog richt op het subsidiariteitsbegrip, dan willen wij, gevolg gevende aan deze uitnodiging, het een gelukkige omstandigheid noemen, dat ons in dit verband het degelijke en duidelijke praeadvies van Mr Dr J. Loeff ter beschikking staat.¹⁾ Hij schetst in dit praeadvies vanuit de solidaristische maatschappijbeschouwing de functionele positie van de in de titel aangeduide grootheden en komt daarbij tot de conclusie, dat op grond van de menselijke natuur als van een zelfdenkend en zelfwerkend wezen, de taak van de staat er in bestaan moet, de menselijke vrijheid, gebonden als deze uiteraard is aan eigen wetten, tot volle ontplooiing te brengen. Toegepast op het Maatschappelijk Werk betekent dit, dat het de taak van de Overheid is: „de particuliere activiteiten regelen door te beperken en te coördineren, haar bevorderen, haar bundelen, steunen en leiding geven. Eerst wanneer de particuliere activiteiten, ondanks de vervulling van deze taken door de Overheid, aan redelijkerwijze te stellen eisen niet voldoen, moet men aannemen, dat voor de Overheid het terrein van „zelf doen” is bereikt”.

Loeff meent, dat de Staat, door aldus tegenover het particulier initiatief te staan, niet gedegradeerd wordt „tot een soort hulp in de nood, tot een soort lap- of geneesmiddel, waarnaar eerst gegrepen wordt, wanneer het particulier initiatief tekort schiet of in gebreke blijft” (l.c. blz. 49). Zien wij dit goed, dan is het de bedoeling, dat beide grootheden, de overheid en het particulier initiatief actief zijn op het terrein, dat hun in het bestel van de gemeenschap van nature toekomt en dat er aldus een goede Staat zou zijn.

Zo bezien zijn er dus in een goede Staat overheids- en particuliere initiatieven. De overheidsinitiatieven zijn krachtens hun aard besturende of leidinggevende

initiatieven; de particuliere meer van uitvoerende aard. De overheid, die (groter of kleiner al naargelang het bestuursterrein) het geheel overziet, kan het best de plaats onderkennen voor initiatieven van particuliere of niet-bestuurlijke aard en daaromtrent adviseren. Het particulier initiatief kan het best oordelen over de meest-aangepaste aanpak, de methode, de stijl waarin een bepaald werk dient gedaan te worden.

Moeten wij ten overstaan van de beide abstracte grootheden, overheid en onderdanen, van een prioriteit van een dezer beide spreken? Op het stuk van bindende of bundelende autoriteit is de overheid uiteraard primair als gesteld over onderdanen. Ten overstaan van natuurlijke menselijke rechten en vrijheden, welker ontplooiing de persoonlijke menselijke zelfstandigheid garanderen, is de onderdaan, de staatsburger om wiens leven het uiteindelijk te doen is, uiteraard niet secundair maar primair. In dit verband is de overheid dan ook als dienaar te zien. Wij hebben hier kennelijk te doen met een spel van rechten en krachten, die, wat hun competenties betreft, ambivalent moeten kunnen zijn, willen zij hun doel bereiken. Abstract gezien immers is het recht op een menswaardig leven van iedere onderdaan een dictaat voor de overheid zo goed als het recht op gezag een dictaat is van de overheid aan de onderdaan. Beide dus, overheid en onderdanen, hebben hun rechten en hun plichten, beide zijn primair en secundair tegelijk als samenwerkende grootheden in de feitelijke realiteit van de gemeenschap. Absoluut primair of absoluut secundair zijn geen van beide.

Om tot een praktisch functioneren te komen in een dergelijke opzet, is het natuurlijk noodzakelijk, dat de aangeduide partners elkaar ontmoeten. En dan komen we van het abstracte of schematische in het concrete en praktische vlak. Daar ontmoeten wij een tweede belangrijk verschijnsel, dat voor de optimale samenwerking tussen overheid en particulier initiatief van groot belang is. Gezien het enorme aantal activiteiten dat nodig is om een mensengemeenschap als het Nederlandse volk goed te laten functioneren,

¹⁾ Zie Publicatie I van de Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk, H. D. Tjeenk Willink & Zoon, Haarlem 1949: Taak en onderlinge verhouding van Kerk, Particulier Initiatief en Overheid ten aanzien van de Maatschappelijke zorg.

moet de overheid haar leidinggevend gezag gaan delegeren, m.a.w. het gezag moet worden gespreid.

Daar staat tegenover, dat de onderdanen — willen zij tot bruikbare prestaties komen — zich aaneen moeten sluiten, m.a.w. zij *bundelen* of organiseren zich. Vanzelf manifesteert zich nu in de spreiding van het gezag over gedelegeerde gezagsdragers een zekere rangorde van onderdanigheid of dienstbaarheid. Vanzelf ook vertoont het zich aaneensluiten van de burgerlijke onderdanen een rangorde van autoriteit. Het gezag daalt af door de spreiding, de onderdanen stijgen door de organisatie. En zo kan de gezagdragende overheidsdienaar op een gelijk competentievlak belanden als de uit de onderdanen opgestegen organisatie-autoriteit. Dit ter illustratie van de boven aangeduide ambivalentie. Intussen blijft ook het verst gespreide gezag werkelijk gezag, terwijl de hoogst gestegen particuliere autoriteit qualitate qua nooit officieel gezagsdrager wordt.

Hetgeen wij met deze schetsmatige structuurlijnen willen aanduiden is, dat er zeker niet kan gesproken worden van een *tegenoverstelling* van overheid en particulier initiatief, hetgeen niet inhoudt, dat beide in deze opzet nooit met elkaar in conflict zullen komen. Wel kan het hieruit duidelijk zijn, dat overheid en particulier initiatief beide even groot belang hebben bij een goed functioneren van de gemeenschap en dat zij er ook gelijkelijk verantwoordelijk voor zijn, ieder naar de aard van zijn eigen functie. Ook kan duidelijk zijn, dat begrippen als „primair” en „secundair” niet geëigend zijn om de complexiteit van overheid en onderdanen in hun stijgende en dalende hiërarchie en hun talloze ontmoetingen in het praktische leven te kenschetsen. Met het oog op het begrip „subsidiariteit” mogen wij concluderen, dat wij daarmee in een zelfde complexiteit van belangen en rechten zullen belanden die wij niet ten voordele van de levende gemeenschap kunnen afdoen met de simpele algemene aanduiding van: eerst die en dan die.

Sprekende over de begrippen „primair” en „secundair” zegt Loeff, dat deze de idee wekken „alsof er tussen het particulier initiatief en de werkzaamheid van de overheid een zekere rangorde of een soort opeenvolging zou bestaan: eerst moet het particulier initiatief een kans gegeven worden; schiet dit tekort, dan komt de overheid aan bod; of ook: de praesumptie is voor het particulier initiatief. Men kan niet aan de indruk ontkomen, dat deze en soortgelijke uitdrukkingen reminiscenties aan de liberalistische maatschappij-opvatting verraden, waarin staat en individu als tegenstellingen worden gezien, waarvoor een synthese wordt gezocht, hetgeen echter iets anders is dan ordening” (l.c. blz. 50). De ordening waarover Loeff spreekt, bestaat uit de elementen: individu, gezin, vrije gemeenschappen en uiteindelijk de Staat. Tussen deze elementen bestaat een verhouding „die niet een rangorde, maar een functieverdeling in-

houdt”. Gezien in of vanuit hun functie zijn deze maatschappij-elementen alle even volwaardig en staan zij niet in een prioriteitsverhouding tegenover elkaar. Er is ook tussen deze elementen weer geen één-richtingverkeer, maar zij staan in een ambivalente of inter-functionele verhouding, zodat men niet zeggen kan of het individu als primair moet worden gezien of het gezin²⁾. Immers wat is een gezin zonder het primaire gegeven van de individuen, en omgekeerd: is niet het gezin in een zekere prioriteit t.o.v. de individuen, die er zelfs in hun ontstaan van afhankelijk? Wel kan en moet men de grotere gemeenschappen binnen de Staat een leidende, bundelende en zorgende functie toekennen over de kleineren, zoals dat voor het gezin duidelijk is t.o.v. de gezinsleden en van de Kerk over de gezinnen. Maar dit is niet een rangorde van absoluut belang, gezien telkens het onmisbare belang van de kleinere gemeenschappen voor de grotere. Het kan dus in deze solidaristische opvatting van de Staatsgemeenschap niet zo zijn, dat het officieel gezag of de Overheid t.o.v. de taken van het particulier initiatief in het algemeen slechts een secundaire taak van afwachtend toezichthouder zou kunnen hebben. Hoe het in het algemeen wél kan zijn, ontlenen wij qua formulering graag aan het praeadvies van Mr Loeff:

„Steeds wanneer het mogelijk is, dat ál wat het particulier initiatief op goede of zelfs uitstekende wijze verricht, nog beter geschiedt met behulp der overheid, dan is het verlenen van die steun gerechtvaardigd en zelfs wenselijk, onder voorwaarde echter, dat deze overheidshulp de eigen aard van het particulier initiatief niet aantast. Dit laatste behoeft dan ook nimmer plaats te hebben omdat beide, staat en particulier initiatief, deel uitmaken van een en dezelfde natuurlijke ordening, waarin beide wel onderscheiden, maar niet tegengesteld zijn.” (l.c. blz. 51-52.)

Vanaf de hierboven summier geschetste basis is het mogelijk als algemene conclusie van praktische aard te stellen, dat Overheid en particulier initiatief bij hun ondernemingen nooit als rivalen, laat staan als concurrenten moeten optreden, maar dat beide op basis van overleg moeten nagaan, wat het best is voor de gemeenschap die hun beide evenzeer aangaat en die zij beide willen dienen.

Dit is echter niet de feitelijke toestand in ons land wat het Maatschappelijk Werk betreft. Onze Overheid is in dit opzicht niet louter leidinggevend, stimulerend, zorgend, helpend, maar haar Diensten gaan veel verder en doen heel wat praktisch werk! Het is hier de plaats niet, om de noodzakelijkheid daarvan te toetsen, maar met het oog op een optimale of ook maar redelijke werkverdeling is het noodzakelijk dit

²⁾ Alleen als men de individuele persoon en het gezin abstract of absoluut beschouwt, zouden wij aan het individu prioriteit willen toekennen.

duidelijk te stellen. Het compliceert nl. de praktische situatie aanzienlijk. Wij kunnen wel theoretisch een structureel plan van samenwerking opzetten, gebaseerd op de typische functies van Overheid en particulier initiatief, maar zulk een plan wordt in de praktijk zwaar gehandicapt als die Overheid planmatig en overal een brede en diepgaande zelfwerkzaamheid ontwikkelt, waarbij vergeleken de werken van het particulier initiatief op het tweede of een zoveelste plan komen te staan. Deze gang van zaken is zeker niet ingezet vanuit de boven geschetste solidaristische opvatting van de staatsgemeenschap, maar wel vanuit de liberalistische tegenstelling tussen overheid en kerkelijk en particulier initiatief. Als rivalen tegenover elkaar staan, werken zij tegen elkaar op en trachten zij elkander te overvleugelen. De competentiekwestie stelt zich dan formeel en het vindiceren van erkende en vermeende rechten is daar aan de orde van de dag. In deze conceptie betekent „subsidiariteit” juist het omgekeerde van wat daaromtrent in de wet-Heemskerk van 1912 uitdrukkelijk vermeld wordt (art. 28 i.v.m. Mem. v. Toel.). De Overheid die over grote kapitalen kan beschikken door middel van belastingheffing, kan grote werken opzetten, grote gebouwen laten optrekken, deskundige krachten aantrekken, studie- en documentatieprojecten entameren, enz. enz. Voor zover deze werken van leidinggevende aard zijn, is daar natuurlijk niets op tegen. Maar als het belastinggeld met grote kapitalen gaat naar praktische werken, wordt het beeld van de optimale samenwerking met het particulier initiatief danig scheefgetrokken, zó scheef, dat de opzet van de wet-Heemskerk precies in zijn tegendeel is verkeerd wat betreft subsidiariteit en competentie.

Niet dat de in genoemde wet vastgelegde verhouding tussen particulier initiatief en Overheid als ideaal moet worden gezien! Vooreerst was de daar gestelde verhouding in feite irreal, maar vooral onderschrijven wij de opstelling van primair (part. initiatief) en secundair (de Overheid) niet omdat het begrip „subsidiariteit” dat daar achter schuilt te zeer en te formeel „onderschikking” betekent. Hoe kan men een als boven aangeduid financieel, autoritair, deskundig en outillair machtig instituut als de sociale Diensten van de Overheid tot een secundaire activiteit bestemmen?! Deze moeten in feite wel dominerend werken, gezien hun absolute overmacht op alle fronten. Daartegen baat geen wetsartikel, al is dit in zich nog zo duidelijk! Feitelijk staan wij in 1954, na honderd jaar overheidszorg, voor een overheidsapparaat van twee Departementen, provinciale en gemeentelijke Diensten, die een net van werkzaamheden in stand houden met als knooppunten: instellingen, stichtingen, tehuizen, kampen over het gehele land. En al deze werken zonder financiële zorg en steeds voorzien van een keur van ambtenaren-in-overheidsdienst.

Dit betekent een summier aanduiding van een su-

prematie in het Maatschappelijk Werk, waarnaast het werk van kerkelijk en particulier initiatief vaak nauwelijks enig figuur kan maken. Van „subsidiariteit” gesproken, is de Overheid hier wel duidelijk de eerste op de ladder, indien wij het begrip „subsidiariteit” interpreteren als „onderschikking”.

Maar afgezien van deze feitelijke ontwikkeling in het Maatschappelijk Werk en afgezien ook van de invloed, die de onderschikkings-interpretatie van het begrip „subsidiariteit” daarin heeft gehad, zijn wij van mening, dat deze interpretatie haar tijd gehad heeft. De Overheid wordt lang zo sterk niet meer gezien als een „vreemde mogendheid”, onaantastbaar en onuitwikkbaar en die het maar voor het zeggen heeft. Velen hebben het gezonde, democratische oordeel van „onze” Overheid, die slechts gezag heeft in zoverre dat haar door onszelf in een vrije verkiezing is verleend als een typisch gedelegeerde door het volk. Meer dienaar dan heerser!

Hetzelfde kan men zeggen met betrekking tot de financiën, die deze overheidsdienaren beheren. Deze worden steeds beter gezien als „ons eigen geld”, als een stuk bezit van de volksgemeenschap, die het met belastingpenningen bijeenbrengt. Subsidie vragen betekent in deze zienswijze niet een bedelende hand uitstrekken; men bedelt niet om een deel van het eigen bezit. Het particulier initiatief heeft hier rechten en het is alleen een kwestie voor de Overheid, of het kan. Dat moet zij en niemand anders uitmaken, want hier liggen typische kwesties van beleid.

Wanneer wij nu, wat het zicht op de Overheid betreft, dit zich zien ontwikkelen van „macht” naar „gezag”, dan geloven wij, dat dit een gezonde ontwikkeling is. Want dan kan een particuliere instantie gemakkelijker die Overheid vinden. En dat moet kunnen, want tezamen vormen Overheid en onderdanen de Nederlandse volksgemeenschap.

In dit zicht ondergaat ook het begrip „subsidiariteit” een verschuiving, die wij van groot belang achten voor het Maatschappelijk Werk. In de oudere (naar ons inzicht verlopende) interpretatie van dit begrip zou men het best dit vreemde woord kunnen vervangen door „onderschikking”. In deze interpretatie is er dan sprake van een rangorde en deze kan op zichzelf van uiteenlopende aard zijn. Men kan als norm voor een dergelijke hiërarchie nemen de belangrijkheid of de officiële erkenning in het publieke leven. Zij kan ook gemeten worden aan een zakelijke norm, aan omvang en invloed van het feitelijke werk. Men kan hier zelfs het financiële vermogen tot norm van onderschikking verheffen, hetgeen in feite niet zelden gebeurt. Deze en nog andere normatieve standpunten zijn echter *buiten het Maatschappelijk Werk zelf* gelegen en als zodanig achten wij ze reeds a priori ongeschikt, zelfs in de onderschikkings-interpretatie van het begrip „subsidiariteit”.

Wat de toepassing van deze hiërarchische normen

betreft, kan het niemand ontgaan, dat deze wel altijd geladen zal zijn met een onvermijdelijke dosis conflictstoffen. Deze soort normen immers zijn typisch schattingen en als zodanig houden zij een belangrijk element van subjectieve beoordeling in. Iedereen kent in dit verband de beruchte competentiekwesties, die hele groepen van mensen tegen elkaar in het harnas kunnen jagen en die blijvende verwijdering brengen tussen b.v. plaatselijke overheidsdiensten en de werken van het kerkelijk en particulier initiatief. Wanneer wij over Maatschappelijk Werk praten, dan denken wij zeker niet in eerste instantie over kwesties van geestelijke, maatschappelijke of financiële bewapening om in een onvermijdelijke struggle-for-life een zo hoog mogelijke plaats te veroveren op de schaal der hiërarchische ordening in het Maatschappelijk Werk. Dit zou, menen wij, niet bijzonder „maatschappelijk” zijn. Er is al struggle-for-life genoeg en wij kunnen wel zeggen, dat het Maatschappelijk Werk daar de handen aan vol heeft. Verstaan wij „subsidiariteit” formeel als „onderschikking”, dan zullen wij de daaraan inherente conflictstoffen niet kunnen vermijden.

Wij menen echter, dat het begrip „subsidiariteit” bezig is, om te groeien van „onderschikking” naar „nevenschikking”. Dit betekent, zeker in de solidaristische gemeenschapsgedachte, een positief gewin. Het is alsof conflictstoffen zich gemakkelijker ophopen tussen boven- en onderburen, dan tussen nevenbewoners. Als wij in het Maatschappelijk Werk elkaar meer gaan zien als nevingeschikten, is de verwachting van een vruchtbare samenwerking o.i. reëler dan wanneer wij elkaar beschouwen als ondergeschikten. Concreet bezien betekent dit o.a. (zoals een voor-aanstaand overheidsdienaar ons eens zei) dat wij de verhouding particulier initiatief en overheid niet moeten zien als een of-of-verhouding, maar als een en-en-verhouding. Wij denken en voelen vandaag erg zakelijk en daarom is het voor velen niet bijzonder relevant, of historisch gezien er bij de een of ander misschien van een prioriteit in het Maatschappelijk Werk kan worden gesproken. Zakelijk denken betekent: vóór alles zijn gedachten (en zijn wensen) laten uitgaan naar de „zaak” waar wij voor werken. Déze is norm en doel van ons denken en doen. Competenties, chauvinisme en buiten deze „zaak” staande prioriteiten moeten op hun waarde voor die zaak worden getoetst. Dan ontlenen zij hun waarde áán die zaak en zo kunnen zij waardevol zijn op een zuiver zakelijke grondslag. *De vraag (vanuit het Maatschappelijk Werk) is niet: wie heeft de meeste (resp. oudste) rechten, maar: wat vereist het belang van de cliënt, de groep, de instelling, de buurt, enz.*

Wij zien het toch niet zo, dat juridische, historische, financiële en andere dergelijke in het maatschappelijk vlak gelegen prioriteiten geen enkele rol mogen spelen in het Maatschappelijk Werk. Wel is het onze mening, dat deze niet de voornaamste, laat staan de enige

bepalende voorwaarden mogen zijn voor rivalerende instanties in het Maatschappelijk Werk. Ook menen wij, dat onderlinge achting ten overstaan van hier bedoelde prioriteitsrechten geboden is wanneer zij geen vermeende rechten zijn en dat men met alle égards voor gewoonterechten, deze toch zal moeten herijken aan de bovengenoemde zakelijke norm.

Wat de levensbeschouwing, vooral de godsdienstig gerichte, betreft, zijn wij van mening dat deze als eigen categorie per se boven het maatschappelijk vlak uitstijgt en dus zeker niet om reden van maatschappelijke aard verwaarloosd of genegeerd mag worden. Waar deze, naar onze opvatting, in de rangorde der waarden de hoogste plaats bekleedt, dient zeker het Maatschappelijk Werk deze rangorde te respecteren, anders zou het Maatschappelijk Werk de juiste proporties uit het oog verliezen omwille van een zich blind staren op eigen belangrijkheid.

Zo komen wij dan inzake „subsidiariteit” aan een punt van kardinaal belang voor de praktijk: *het overleg*. Soms wordt „subsidiariteit” verstaan als een soort *automatiek*, waaruit door toepassing van de „objectieve” rangorde van dit of dat (zie boven) vanzelf de prioriteit van een der rivalerende instanties te voorschijn komt. Wij geloven dat niemand, die het Maatschappelijk Werk kent, zich hoeft in te spannen om te zien, dat dit hoogstens toevallig iets met een betere werkwijze van doen kan hebben. Garanderen doet deze automatische bepaling uiteraard niet. Aan deze beide begrippen „automatiek” en „overleg” demonstreert zich de verschuiving van de waardering van het subsidiariteitsbeginsel van „onderschikking” naar „nevenschikking”. Als en waar er meer gegadigden zijn om een taak in het Maatschappelijk Werk aan te vatten, daar moeten wij niet vóór alles denken aan de „rechten” van deze gegadigden, maar wel aan het objectieve en subjectieve belang van de hulpbehoevenden, die deze taak oproepen. Moet er van rechten gesproken worden, dan moeten deze worden ontleend aan voornoemd belang en de meerdere geschiktheid die een gegadigde bezit om dit te bezorgen. Als middel om hier tot de juiste bepaling te komen, zou ik *het overleg* willen aanduiden.

Natuurlijk moeten er dan normen of richtlijnen zijn voor dat overleg, spelregels als men wil, maar dan in ieder geval zó, dat de cliënt (groep, instelling, buurt, enz.) niet „buiten spel” komt te staan. Ook niet zó, dat de cliënt de bal is, waarmee gespeeld wordt. De cliënt moet immers het uitgangspunt zijn, het gegeven waaromheen de hulp-vermogende instanties zich overnood en hulp beraden. Dit is dan de eerste hulp die wij een noodlijdende kunnen aanbieden: dat wij hem au sérieux nemen en dat hij in zijn behoefte met een waarachtig stuk mensengemeenschap te doen krijgt en niet in een of andere automatiek wordt opgenomen. Dit is een eerste antwoord aan de mens-

in-nood, dat uit een zelfde diepte komt als vanwaar hij zich als uitgerangeerde is gaan voelen.

Is dit zakelijk juiste denk- en werkklimaat aanwezig, dan hebben wij ook de juiste sfeer voor een gezond overleg. Het eerste, waar wij dan aan dienen te denken, is, dat wij hier niet met een abstracte, afgesplitste of geïsoleerde „nood” te doen hebben, maar met een noodlijdende of hulpbehoevende mens. Niet alleen de nood van deze mens(en) is het gegeven, waaromheen gegadigde hulpinstanties zich zorgvol scharen, maar ook zijn onvervreembare rechten, zijn levensopvatting, zijn wensen maken deel uit van dit gegeven. Het overleg zal met al deze elementen rekening moeten houden, als het klimaat waarvan wij spraken gezond wil blijven. En daardoor is dan al heel wat bepaald inzake subsidiariteit! Dit wil allerm minst zeggen, dat de cliënt zichzelf in alle gevallen duidelijk uit zal spreken. Waar dit inderdaad niet het geval is, zal het overleg ook deze dienst moeten presteren en op zakelijke overwegingen, die voortkomen uit het weloverwogen belang van de cliënt een oordeel moeten vormen, dat naar beste weten overeenstemt met hetgeen hij zelf zeggen zou als hij daartoe in staat of in de gelegenheid was. Indien het over een samengestelde of heterogene groep gaat, zal het overleg die samenstelling duidelijk

dienen vast te stellen en dienovereenkomstig vrije keuze moeten laten. De subsidiariteit wordt zodoende zakelijk bepaald door degenen over wie het gaat en door datgene waarover het gaat, en niet door iets wat de hulpbehoevende niet aangaat en hem ook niet interesseert.

Wij koesteren de verwachting, dat de subsidiariteitsopvatting, die door het Maatschappelijk Werk zelf bepaald en in de concrete gevallen ook toegepast wordt, een stap vooruit zal betekenen in de richting van de juiste hulpverlening aan hen, die maatschappelijk in het ongerede zijn geraakt. Deze verwachting steunt op de boven uiteengezette gedachten, maar zeker niet minder op ervaringen uit de praktijk, waaruit telkens weer blijkt, dat de hier geuite gedachten leven. In dit verband mogen wij verwijzen naar de instructie van de Minister van Maatschappelijk Werk over „Plaats en taak der Opbouworganen”, waarin men gedachten aantreft, die met de hier geuite sterk parallel gaan. En als J. K. A. van Nooy in het Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk 5 Mei 1954 in zijn verslag van het Keulse congres (blz. 178) het „subsidiariteitsbeginsel volgens de aftreksom” *conservatief* noemt, dan zouden wij nog liever „ouderwets” hebben geschreven.

VAN SUBSIDIARITEIT NAAR SAMENWERKING



Inleiding

Als wij zullen trachten, op verzoek van de Redactie, iets te schrijven over „het zogenaamde subsidiariteitsbeginsel, belicht vanuit de Protestantse gezichtshoek”, moet aanstonds dit voorbehoud worden gemaakt dat wij slechts kunnen weergeven de opvattingen welke ter zake leven in de leidinggevende kringen van het diaconaat der Ned. Hervormde Kerk. Wij zouden ons niet aanmatigen in deze beschouwing ook te betrekken of te spreken namens de andere kerken der Reformatie, hierbij wordt in het bijzonder gedacht aan het diaconaat der Gereformeerde Kerken.

Voorts zij opgemerkt dat wij bij behandeling van dit onderwerp niet te doen hebben met een statisch gegeven maar met een proces van geleidelijk verdiept en verbreed inzicht, mede in de hand gewerkt door omstandigheden, zich voordoende op maatschappelijk gebied in de breedste zin.

Hoe was de toestand in 1854?

De armenwet, die toen in werking trad, stelde — in overeenstemming met de heersende opvattingen — de volledige zelfstandigheid van de kerkelijke en particuliere armenzorg voorop; de burgerlijke armenzorg mocht slechts helpen bij volstrekte onvermijdelijkheid. Overheidssubsidie aan de instellingen van liefdadigheid moest tot het minimum worden beperkt, terwijl samengaan van de kerkelijke en particuliere armenzorg met de burgerlijke was verboden. Men ziet het, volgens de wet werd alles verwacht van de kerkelijke en particuliere liefdadigheid; de overheid had zich van dit terrein zoveel mogelijk te onthouden, was subsidiair, aanvullend in de meest strikte zin. Haar hulp was zuiver politieel ingesteld.

Minister van Reenen zegt bij behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer: „de weldadigheid behoort in deze gedachtengang derhalve tot het gebied van de kerk en zelfs indien de kerk deze taak onvoldoende vervult, heeft de overheid niet de bevoegdheid de plaats der kerk in te nemen. De zorg voor het armwezen kan de overheid derhalve niet beter behartigen dan door de kerk vrij te laten. Het waarborgen van de volledige vrijheid der kerk op het punt der

armenzorg zal er toe bijdragen dat aan de kerken de middelen daartoe in rijker mate zullen toevloeien”. Dit laatste was trouwens wel dringend nodig want de kerk zou immers alles moeten betalen!

Het is de vraag of achter deze schoonklinkende redenering ondanks alle ideële motieven, niet mede de gedachte zat: dan kost het de belastingbetalers ook niets.

Smidt zegt het in zijn commentaar op de wet van 1854 nogal onschuldig: „De wetgever heeft de kerkelijke en bijzondere instellingen voorop geplaatst in het vertrouwen dat de Nederlandse kerkelijke en bijzondere weldadigheid, bij vrije werking, een zodanige mate van ontwikkeling zou erlangen, dat de weg gebaad werd tot een staat van zaken waarin de ondersteuning niet langer uit gelden, door belastingen of andere burgerlijke middelen bijeengebracht, zou behoeven te worden bestreden.” J. C. van Dam is, wanneer hij in zijn bekende praeadvies voor de Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk, spreekt over „het zgn. beginsel der subsidiariteit van de overheid” minder vriendelijk als hij schrijft: „veeleer meen ik dat hier sprake is van een historisch gegroeid verschijnsel, dat wonderwel te pas kwam bij het financiële beleid van de staat, die het onder de dekmantel van de liberale staatsidee (destijds) maar erg gemakkelijk en voordelig vond het particulier initiatief de kastanjes der armenzorg uit het vuur te laten halen. Opportunisme, weinig anders”.

Hoe dit zij, kerk en overheid zag men destijds als tegenvoeters. De diaconieën, voorheen slechts in naam organen der kerk, waren in werkelijkheid organen van publieke dienst geweest. Thans delend in de vrijheid aan de kerkgenootschappen verleend, zouden zij het werk vanzelfsprekend beter doen dan de burgerlijke instellingen. Deze gedachten nu zien wij belichaamd in de armenwet 1854.

De praktijk

Hoe ging het daarmee nu in de praktijk? Konden de Hervormde diaconieën deze taak aan en waren zij er geestelijk rijp voor? Deze vragen moeten ontkennend

worden beantwoord. Men had zich zelfstandigheid verworven en mocht eigen wegen gaan zodat de Synode in 1856 het „Reglement voor de Diaconieën” op eigen gezag mocht vaststellen en niet naliet in artikel 2 triomfantelijk neer te schrijven: „diaconieën zijn instellingen van weldadigheid van zuiver kerkelijke aard onder kerkelijk bestuur en toezicht”. Tot de rechte ontplooiing van het werk en tot het juiste begrip van de situatie zijn de diaconieën toentertijd echter niet gekomen; integendeel; de oorzaken hiervan laten wij buiten beschouwing.

De Algemene Synodale Commissie moest in 1858 reeds een schrijven richten tot de diaconieën, waarin o.a. werden gewraakt „de handelingen van die diaconieën die nu eens in de kerkelijke bepalingen, dan weder in de voorschriften der burgerlijke armenzorg een aanleiding zoeken om zich aan de ondersteuning van die armen te onttrekken, welke volgens het wettig ingevoerde reglement onbetwistbaar de voorwerpen van haar zorgen zijn of die de vrijheid haar door het reglement en de wet gelaten, dermate misbruiken dat zij haar armenverzorging willekeurig inkrimpen en de behoeftigen aan de zorg van het burgerlijk armbestuur overlaten”.

Ook de regering ziet met verontrusting „de trapsgewijze overgang van de armenzorg op de burgerlijke gemeenten en haar fondsen”. Deze gang van zaken werd mede in de hand gewerkt door het toenmaals geldende domicilie van onderstand, dat n.l. burgerlijk en kerkelijk verschilde en waardoor de diaconie een behoeftige, elders geboren, al te gemakkelijk doorzond, overgaf aan de burgerlijke instelling ter plaatse, omdat deze op haar beurt kon ondersteunen op kosten van de domicilie-gemeente (gemeente van geboorte). In 1870 heeft men het domicilie van onderstand in de wettelijke zin afgeschaft en slechts bepaald dat de armen steun kan vragen waar hij zich bevindt. Inderdaad is daardoor de ontwikkeling van datgene wat men toen als verkeerd beschouwde — uitbreiding van de zorg voor de behoeftige door de overheid — wel iets getemperd maar men zag over het hoofd dat de fout niet zo zeer school in de wijze van uitvoering maar veeleer in de onjuiste theoretische grondslagen van de wet van 1854.

Ontwikkeling 1854 - 1912

Intussen ontstaat gaandeweg meer inzicht in de maatschappelijke oorzaken der armoede. Wij zien een ontwikkeling van bedélende zorg naar sociale zorg met breder doelstelling. Gedachten over sociale rechtvaardigheid komen op, naast en tegenover het begrip weldadigheid. Men kan spreken van een sociaal reveil. De sociale wetgeving zet in. Het inzicht groeit dat de overheid ook zelf de strijd tegen de armoede ter hand heeft te nemen. Als uitvloeisel van belangrijke veranderingen in de maatschappelijke structuur, tenge-

volge van de geleidelijk toenemende industrialisatie in de loop van de tweede helft der 19e eeuw, heeft men voorts te maken met omvangrijke maatschappelijke noden van grote groepen der bevolking. Kortom, deze periode kenmerkt zich door veranderende maatschappelijke verhoudingen en dienovereenkomstig veranderende inzichten en begrippen, niet in het minst op het gebied der armenzorg.

Armenwet 1912

In dit klimaat vindt de voorbereiding en inwerking-treding van de armenwet 1912 plaats. De nieuwe sociale opvattingen vinden er hun neerslag in zonder dat radicaal gebroken wordt met de traditionele lijn (subsidiariteitsbeginsel). Wel wordt de liberale opvatting der staatsonthouding verlaten. En als de overheid dan meespeelt, is zij een volwaardige partner hoewel dit aan het prioriteitsprincipe van de kerkelijke en particuliere sector niets afdoet. Het beginsel der subsidiariteit blijft intact; Kan de hulpverlening aan kerkelijke en particuliere armenzorg worden overgelaten; wenst deze die te aanvaarden, dan moet de burgerlijke instelling zich onthouden.

In twee opzichten wordt echter het begrip „overlaten” getemperd of, zo men wil, verzacht. Ten eerste doordat de gemeenschappelijke ondersteuning wordt geregeld (artikel 31): kan de kerkelijke instelling slechts gedeeltelijk helpen, dan mag de burgerlijke het ontbrekende aanvullen (hetzelfde geldt voor de particuliere instellingen); ten tweede: de burgerlijke instelling behoeft zich niet te beperken tot strikte onvermijdelijkheid maar behoort evengoed als de particuliere en kerkelijke, een individualiserend, persoonlijk-opvoedend en reclasserend karakter te dragen en zich te richten naar de belangen en omstandigheden van elk individu (artikel 29).

Verdere ontwikkeling

Van de mogelijkheid onder 1 genoemd is een veelvuldig gebruik gemaakt; in hoeverre de aanwijzingen van punt 2 zowel vanwege de burgerlijke instellingen als van kerkelijke en particuliere aanstonds zijn opgevolgd, kan in het midden worden gelaten; ¹⁾ gaandeweg — wij denken aan de periode tussen de beide wereldoorlogen — vindt een ontwikkeling in deze richting plaats. Men ziet steeds meer een zich losmaken van de materialistische gedachtengang van vóór 1900. Het karakter van de armenzorg verandert. Steeds beter wordt ingezien door kerk en overheid, dat het helpen in de meeste gevallen niet is een kwestie van verlenen van materiële onderstand, het simpel uitreiken van een ondersteuning, maar het begeleiden van de hulpzoekende op zijn weg naar een betere

¹⁾ Zie het artikel van J. Bardoul. (Red.)

aanpassing, de opheffing uit de toestand van armoede. Het naspeuren van de diepere oorzaken van de nood en het richten van de hulpverlening hierop wordt dus het eigenlijke maatschappelijk werk waarin dan de materiële onderstand een onderdeel is. De kerk in haar diaconaat neemt in deze tijd aarzelend werk ter hand wat vroeger buiten haar gezichtsveld viel. Schoorvoetend worden voor bepaalde werkzaamheden subsidies verleend en aanvaard, want lang bleef men aan de gedachte vasthouden: „hetgeen de kerk doet of onderneemt moet zij ook zelf betalen”.

Sociale verzekering

Inmiddels ontwikkelt zich het sociale verzekeringswezen, hetgeen de weerstand van minvermogenenden versterkt. Men maakt terecht scherp onderscheid tussen armenzorg en sociale verzekering. Maar als in de dertiger jaren ons land geteisterd wordt door een economische crisis en grote werkloosheid ontstaat, gaat de tweedeling armenzorg/sociale verzekering wankelen. Er ontstaat een uitgebreid tussenterrein met steunregelingen voor werklozen, ruimere arm-slag e.d., vormen van groepszorg, waarvoor de overheid iets doet. De kerk — althans de grote volkskerken — verkeren in de onmogelijkheid alles wat buiten de sociale verzekerings sfeer valt, zelf te financieren. Kleinere kerken hebben dit een tijdlang volgehouden maar aanvaardden tenslotte ook de steunregelingen voor haar leden.

Zo ontstond, zij het noodgedwongen en veelal met bezorgdheid van de zijde der kerk, een vorm van samenwerking, een groei naar elkaar toe, zij het voorshands nog „met afgewend gelaat”.

In deze situatie — terwijl de Federatie van Hervormde diaconieën in April 1940 een heroriënteringscommissie in het leven had geroepen om de problemen, zich op dit gebied voordoend, te bestuderen — overviel ons de oorlog. De kerk werd geplaatst voor moeilijkheden, maar kreeg ook mogelijkheden waar ze tevoren nooit van gedroomd had. De nood drong tot samenwerking zoals wij die in 1953 ook weer gezien hebben bij de watersnoodramp, met als gevolg dat in verschillend opzicht uit het kwade het goede geboren wordt.

Na-oorlogse situatie

„De praktijk der oorlogsjaren” — aldus Mrs Sark en De Vries in „Nederlands Bestuursrecht” — „bracht wijziging in de opvatting van de kerkelijke instellingen omtrent de delegatie van bevoegdheden door de overheid aan kerkelijke en particuliere instellingen, in het bijzonder op het stuk der ondersteuning.

Velen hielden vóór 1940 wel vast aan de prioriteit der kerkelijke armverzorging, maar erkenden het feit, dat het bedrag der ondersteuning zeer gering was

in vergelijking tot de overheidssteun alsmede dat de kwaliteit van de arbeid der vrijwillige werkers moeilijk meer kon wedijveren met de beroepsarbeid der overheidsdiensten. In beide opzichten bracht de oorlog verandering: de kerkelijke organen bleken tijdens de bezetting tot grote ontplooiing in staat te zijn, zodat de ondersteuning aan grote groepen door hen werd verzorgd. Na de oorlog is de aanstelling van opgeleide en bezoldigde krachten bij de arbeid van kerkelijke en particuliere instellingen een algemeen verschijnsel geworden. Bovendien heeft de betere en straffere organisatie in eigen kring de kerkelijke instellingen meer bewust gemaakt van hun taak en roeping. Deze factoren hebben geleid tot de overtuiging, dat de subsidiariteit van de burgerlijke „armen”zorg moet worden gehandhaafd en de kerkelijke instellingen voor delegatie bij de uitreiking van de ondersteuning door de overheid kunnen worden ingeschakeld.”

Als dan de oorlog voorbij is, ontwaren wij een Hervormd diaconaat dat zich in deze ontredderde wereld voor een brede taak gesteld ziet en die niet ontwijkt. Gesproken wordt van een diaconia in brede zin. Ook ziet men in dat oude scheidingen en tegenstellingen moeten worden overbrugd. Vele vragen doen zich daarbij voor. De voornaamste vraag is, hoe gehandeld moet worden met de zgn. huiszittende armen die periodieke ondersteuning van de diaconie ontvangen waarmee een groot gedeelte van haar inkomsten heengaat. De diaconieën staan voor het dilemma: vasthouden betekent afzien van hulpverlening in andere noden (gezinszorg, kindbescherming, reclassering, eenmalige hulp) en omgekeerd.

Dan gaan onze gedachten uit naar de voorzieningen van overheidswege getroffen en vragen wij: is het juist dat financiële steun, door de overheid verstrekt aan behoeftige burgers, niet aan allen gelijkmatig wordt gegeven? Mogen, ja moeten daarvan ook de kerkleden niet profiteren? De laatste vraag wordt door ons bevestigend beantwoord.

Betekent dit nu dat wanneer de kerk zich financieel van de zgn. individuele ondersteuning (de periodieke uitkeringen) terugtrekt, zij diaconaal in het geheel geen bemoeienis meer met deze personen of gezinnen zal hebben? Brengt hier artikel 31 geen uitkomst? Waarom zou de burgerlijke gemeente bij uitreiking van ondersteuning geen gebruik kunnen maken van de kerk, die tevens eventueel voor extra-verstrekkingen kan blijven zorgdragen? Op die wijze kan de kerk haar oude én nieuwe taak vervullen. Maar dan moet gebroken worden met het beginsel, dat uitvoering en financiering van het werk als één wordt gezien.

Een voorbeeld uit de praktijk: Een Hervormde diaconie in een plattelandsgemeente geeft jaarlijks een bedrag van ongeveer f 3500,— uit aan periodieke ondersteuning. Zij ontlast daarmee in feite de gemeentekas. In onderling overleg

wordt dit bedrag overgenomen door de burgerlijke instelling. Na verstrekte inlichtingen aan de leden der gemeente wordt besloten aan het vrijgekomen geld een speciale bestemming te geven en te trachten dit bedrag te vergroten. Er komt totaal f 7.000,— bijeen waardoor het plan kan worden uitgevoerd alle invaliden uit de gemeente 14 dagen met vacantie te laten gaan. Er bevonden zich onder hen personen die in geen 10 jaar naar buiten waren geweest. Welk een nood werd hier gelenigd buiten de gewone geldelijke ondersteuning om!

Naar samenwerking

Dr Roscam Abbing beschrijft in zijn praeadvies over „Taak en onderlinge verhouding van kerk, particulier initiatief en overheid ten aanzien van de maatschappelijke zorg” voor de Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk eerst het eigenlijke karakter van het diaconale werk en de nieuwe bewustwording daarvan, daarna de Hervormde visie op het karakter der overheidshulp.

Het valt daarbij op dat hij de overheidsroeping met betrekking tot de maatschappelijke hulpverlening zeer hoog aanslaat. Het meest essentieel verschil tussen kerkewerk en overheidswerk ziet hij nochtans daarin dat de overheid niet die getuige van Christus kan zijn welke de kerk is. M.a.w. het maatschappelijk werk van de kerk reikt hoger, heeft een verdere gerichtheid, een hogere pretentie, zou men kunnen zeggen, dan het handelen der overheid, dat meer gericht is op het uiterlijk leven der burgers.

Ten opzichte van de verhouding kerkewerk-overheidswerk vloeit hieruit voort

1e Volledige respectering van elkander's specifieke karakter en doelstelling.

2e Volledige erkenning van het subsidiariteitsbeginsel: „het recht van de kerk, overal te helpen waar zij dit wenst en de te helpen mens dat wenst.

T.a.v. de kerk is in deze essentieel, dat de overheid de kerk de ruimte geeft om de Dienst der Barmhartigheid onverlet uit te oefenen in de mate en in de vorm die zij naar haar opdracht als kerk moet kiezen. Hieruit volgt voor de kerk de plicht nauwkeurig acht te geven op de kwaliteit van haar werk, dat met de grootst mogelijke deskundigheid, afgestemd op de moderne maatschappij, moet worden verricht.

3e Volledig begrip voor de noodzaak om óf tot taakverdeling óf tot samenwerking te komen.

Wat de eerste oplossing betreft, er zijn mogelijkheden die alle hun voor- en nadelen hebben terwijl er ook wel genoemd worden — o.a. dat de kerk uitsluitend zorgt voor haar eigen leden en de overheid voor de verdere bevolking — die o.i. verwerpelijk zijn. „Een simpele terreinverdeling of taakverdeling brengt (echter) nog geen definitieve oplossing, er zal dus werkelijk samenwerking gezocht moeten worden”. Deze wordt door ons als volgt gedacht:

a. *financiële samenwerking* zowel t.a.v. de ondersteuning waarbij het meest eenvoudig en resoluut en principieel is, de kerk het recht van bijsteun volledig en onvoorwaardelijk te geven — als t.a.v. bijzondere objecten zoals gezinszorg, kinderbescherming, reclassering, gestichtszorg enz. waarbij 100 % subsidie over het algemeen niet gewenst is, omdat ook het offer van de gemeente nodig is ter versterking van het diaconale karakter van deze arbeid.

b. *samenwerking in de uitvoering* zowel t.a.v. de periodieke ondersteuning, zodat artikel 31 ruimer en milder wordt toegepast — waardoor bovendien de handen vrijkomen voor de zgn. brede diaconia — als t.a.v. bijzondere objecten. Dr Roscam Abbing zegt hiervan: „zelfs op het gebied van de ondersteuning en dus te meer op de nog meer zielszorgende takken van maatschappelijke zorg heeft derhalve de overheid bij de uitvoering van het werk terug te treden terwille van de kerk”.

Concluderend komen wij hiertoe dat bij de *financiering* van het werk het accent steeds meer komt te liggen op de overheid en bij de *uitvoering* op de kerkelijke en particuliere instellingen.

Wij zien een verdere groei naar elkander toe, waarbij het „afgewend gelaat” gaat veranderen in de „toegestoken hand”. Het kan ook moeilijk anders: kerk en overheid zijn steeds meer op elkander aangewezen bij de bestrijding van de maatschappelijke noden, zij moeten wel „hand in hand” gaan.

Laten zij dit mogen doen als partners, die in hun omgang elkander steeds beter leren verstaan en waarderen. Slechts op die wijze is een verantwoorde en vruchtbare samenwerking mogelijk, in het belang van hen die in maatschappelijke nood verkeren of dreigen te geraken.

HET BEGINSEL VAN DE INDIVIDUALISERING IN DE ARMENWET



Dr P. C. J. van Loon maakt in zijn dissertatie over doelmatigheid van het maatschappelijk werk (1950) een onderscheiding, waarvan ik de vermelding gaarne en met instemming aan de behandeling van het bovengenoemd onderwerp laat voorafgaan.

Hij onderscheidt n.l. ten aanzien van de welvaartszorg — d.i. volgens zijn omschrijving het geheel van handelingen met het doel de maatschappelijke werkelijkheid op systematische wijze te beïnvloeden ter bevordering van de welvaart — drieërlei soort van handelingen: de handelingen, afgestemd op het individu, die welke zijn afgestemd op een groep van individuen, en die, welke zijn afgestemd op de gemeenschap.

Natuurlijk dient ook de welvaartszorg, afgestemd op de gemeenschap, uiteindelijk het belang van het individu. Maar ze doet dit door een zodanige inrichting van de samenleving te bereiken, dat instituten in het leven worden geroepen om iedere normale mens in staat te stellen zijn persoonlijkheid te ontplooiën. Zo door zorg voor het onderwijs, industrialisatie, landwinning, bevordering van natuurschoon en recreatie e.d.

De welvaartszorg, afgestemd op een groep van individuen, raakt uiteraard evenzeer het belang van individu en van gemeenschap, maar richt zich primair toch tot een grotere of kleinere groep van personen. Hierbij valt te denken aan de verschillende vormen van sociale verzekering, aan de zorg voor oorlogsslachtoffers, Zuiderzeevissers, slachtoffers van de watersnood, hulp aan werklozen, kleine middenstanders enz.

En zo kan ook van de welvaartszorg, afgestemd op het individu, worden gezegd dat ze de gemeenschap of bepaalde volksgroepen in die gemeenschap ten goede komt. Zelfs kan, voor zover deze welvaartszorg van een overheidsinstantie uitgaat, de stelling worden verdedigd, dat het beschikbaar stellen van personele of (en) financiële middelen van overheidswege tot leniging van de nood zijn rechtvaardiging vindt in het feit, dat het onverzorgd laten van het individu de rechtsorde en reeds hierdoor het algemeen belang schaden zou. Ik laat echter dit vraagstuk op het ogen-

blik in het midden. Ik volsta met op te merken, dat de handelingen, afgestemd op het individu, al mogen ze uiteindelijk ook het algemeen belang dienen, zich toch in eerste instantie richten op de bevordering van de welvaart van het individu.

Welnu, het is deze gedachte, die door de wetgever voor het eerst in meer uitgewerkte vorm tot uitdrukking gebracht werd in de Armenwet van 27 April 1912, en wel in het bekende artikel 29, dat drieërlei inhoudt:

a Met betrekking tot de behoeftigen, welke uit hun toestand van armlastigheid kunnen worden opgeheven, de wettelijke eis van de ondersteuning te verlenen in zodanige vorm en zodanige mate als met het oog op de behoeften en de persoonlijke eigenschappen in verband met de omstandigheden van de arme het meest gewenst is om hem wederom in staat te stellen, in het onderhoud van zich en zijn gezin te voorzien;

b Met betrekking tot degenen, die tot arbeiden in staat zijn, het voorschrift om ondersteuning zoveel mogelijk te geven in de vorm van loon voor arbeid;

c en met betrekking tot degenen, die niet uit de toestand van armlastigheid kunnen worden opgeheven het verbod de ondersteuning de grens van het voor het levensonderhoud noodzakelijke te doen overschrijden.

De wet beschouwt de individualisering — en terecht — als een maatschappelijk belang. „Principieel” — aldus luidde destijds de toelichting van de Regering — „moet de overheidszorg er niet op gericht zijn, dat de arme in nood gelaten wordt”.

Bij het lezen van deze passage van ruim 40 jaar geleden zou men geneigd zijn uit te roepen: Dat moest er nog bijkomen, dat de Regering het bevorderen van een voortduren van armoede verlangde. Men bedenke echter, dat er gedurende deze ruim 40 jaren in de wereld iets is gebeurd en ook de ontwikkeling van de opvattingen niet heeft stilgestaan. Wat de Regering

destijds schreef, was voor die tijd reeds vooruitstrevend, gelijk destijds vrij algemeen werd erkend. Dit blijkt ook wel uit hetgeen zij op de bovenaangehaalde woorden volgen liet: „Getracht moet althans worden, den arme uit zijn hulpbehoevendheid op te helpen. Want (aldus het motief) alleen indien dat gelukt is, kan gezegd worden, dat het belang der maatschappij zo goed mogelijk behartigd is”.

Wanneer men nu de voorschriften van artikel 29 der Armenwet, welke ik boven weergaf, leest en daarbij de toelichting van de Regering in aanmerking neemt, is men geneigd als conclusie te aanvaarden, dat bij opheffende zorg een instelling niet strikt gebonden is aan het minimum, nodig voor het noodzakelijk levensonderhoud van de behoeftige. De wet schijnt althans op het eerste gezicht bij opheffing een ruimere armslag toe te staan, omdat ze in niet-opheffingsgevallen uitdrukkelijk het minimum van het noodzakelijk levensonderhoud als grens stelt. En, voor zover mij bekend, stelt ook de praktijk zich op dit standpunt.

Toch strookt dit standpunt niet met hetgeen de Regering destijds verder ter toelichting opmerkte. Want zeer nadrukkelijk betoogde zij enerzijds dat het minimum, dat voor de opheffende hulp nodig is, gegeven moet worden; maar anderzijds stelde zij met nadruk vast, dat meer dan dat minimum door de burgerlijke armenzorg *nimmer gegeven mag worden*, want het meerdere kan alleen voor zuiver individuele wensen bevorderlijk zijn. En dit minimum moet, wat het materiële betreft, volgens de Regering omvatten, het noodzakelijk levensonderhoud, *niets meer en niets minder*, wat het ideële betreft, toezicht, raad en bijstand.

Misschien is deze divergentie tussen wettekst en toelichting van Regeringswege oorzaak dat de individualisering volgens de Armenwet in de praktijk niet voldaan heeft aan de daaromtrent destijds gekoesterde verwachting. Maar, indien er al een dergelijk verband mocht bestaan, hoogstens is de Regeringstoelichting van destijds toch slechts als één der oorzaken van de mislukking van de praktijk van dit wettelijk beginsel te beschouwen, en zeker niet als de belangrijkste oorzaak. De belangrijkste oorzaak is n.l. gelegen in de ontwikkeling van de omstandigheden, waardoor — ondanks de sterke uitbreiding van sociale wetgeving — de lasten van de openbare armenzorg enorm toenamen, de kwaliteit der personeelsvoorziening ten behoeve van de openbare armenzorg (hoeveel ook in dit opzicht gedurende de laatste jaren werd bereikt) niet gelijke tred kon houden met de toenemende expansiviteit en intensiviteit van het maatschappelijk werk en vooral doordat, vooral in grotere plaatsen, maatschappelijk hulpbetoon steeds meer het karakter ontving van een massa-verzorging in plaats van een individuele zorg.

Om hetgeen ik hier min of meer apodictisch beweer nader aan te tonen, zou ik meer ruimte en tijd nodig

hebben dan mij ten dienste staan. Maar waarom eigenlijk nadere adstructie?

Ik geloof niet, dat er onder ter zake deskundigen omtrent het tekort inzake individualisering en de oorzaken daarvan zo heel veel verschil van mening zal bestaan, al zal de een het accent wellicht wat anders leggen dan de ander. Waarop het aankomt is dit, dat — daargelaten nu bepaalde gevallen van reclassering, het beschikbaar stellen van wat handelsgeld aan venters en marktkooplieden, het betalen van prothesen, instrumenten, gereedschappen, heelkundige behandeling en andere middelen van arbeidstherapie — de steunverlening zich veeleer gevoegd heeft naar de noodzakelijkheid van bestrijding van de maatschappelijke nood als massaverschijnsel dan dat in het algemeen bereikt werd een uitgesproken individuele behandeling. Dit komt vooral tot uiting in het opstellen van „normen” voor steunverlening, die weliswaar als „richtlijnen” zijn bedoeld, maar waarvan de bindende kracht practisch niet veel geringer is dan de min of meer mechanische werking van een gewone wettelijke norm.

Nu versta men mij wel. Ik oefen op deze praktijk geen critiek. Ik acht ze in verband met de omstandigheden, althans in grotere plaatsen, vrijwel onvermijdelijk en met het oog op de billijkheid en rechtszekerheid zelfs gewenst. Maar men bedenke wel dat deze praktijk zich ontwikkeld heeft in strijd met de duidelijke strekking van artikel 29 der Armenwet.

De Armenwet van 1912 is verouderd. Zij zal binnen afzienbare tijd door een andere wet, een wet inzake maatschappelijke zorg, moeten worden vervangen. Maar zal die nieuwe wet, gelet op de bovenaangeduide praktijk het beginsel van de individualisering bij het beoefenen van weldadigheid terzijde moeten stellen?

Ik geloof, dat er niet velen zullen zijn, die geneigd zijn om op deze laatste vraag een bevestigend antwoord te geven. Maar hoe dan? Moet dan een beginsel gehandhaafd blijven dat door de praktijk niet of althans maar zeer ten dele kan worden gehonoreerd?

Ik meen, dat het antwoord op deze vraag aldus zal moeten luiden. De oplossing ligt niet in het elimineren van een wettelijk beginsel, waarvan de praktische waarde door ieder deskundige op het terrein van het maatschappelijk werk ook, ja vooral, in onze moderne samenleving zal worden erkend. Integendeel, gestreefd dient te worden naar een zodanige heroriëntering op het terrein der maatschappelijke zorg, dat de individualisering ten volle tot haar recht kan komen in die gevallen, welke daarvoor het meest in aanmerking komen. Teneinde dit te bereiken zullen overheid en maatschappij, meer nog dan in het verleden reeds het geval is geweest, moeten samenwerken, om het terrein der armenzorg tot de kleinst mogelijke proporties terug te brengen. M.a.w. de welvaartzorg, afgestemd op het individu, worde in toenemende mate omgezet in welvaartzorg, afgestemd op bepaalde groepen van

individuen, gelijk wijlen mr Everts reeds in 1928 bepleitte. Ik denk hierbij aan de zorg voor geesteszieken, blinden, doofstommen en andere invaliden, aan het vraagstuk der bejaardenzorg in verband met het toenemend aantal bejaarden, aan de zorg voor slachtoffers van nationale of locale rampen e.d.

Iets nieuws is dit niet. Want reeds vanaf het eind van de vorige eeuw is bijna onafgebroken gestreefd zowel in woord als in daad naar ontlasting van het terrein der armenzorg door goede sociale regelingen ten bate van bepaalde groepen (invaliden, zieken, door ongevallen getroffen e.d.). En niet zonder belangrijk resultaat. Talloos zijn de voorbeelden, dat door maatregelen van bedrijven, vakverenigingen, filantropische instellingen of van overheidsorganen, soms bij de wet of krachtens de wet, soms zelfs contra legem of althans extra legem (b.v. ten aanzien van de werklozen) bepaalde groepen van

noodlijdenden gevrijwaard bleven voor behandeling als steuntrekkende krachtens de Armenwet.

In deze richting nu zal straks ook de wet, welke de plaats van de Armenwet zal innemen, medewerking kunnen verlenen, n.l. in die zin, dat zij de mogelijkheid opent om voor bepaalde groepen van noodlijdenden regelen bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen, waarbij geheel of ten dele de wettelijke beginselen (voorrang van kerk en maatschappij, verhaalsrecht, individualisering) zal kunnen worden afgeweken. En zulks dan uiteraard niet omdat deze beginselen voor het maatschappelijk werk van geen betekenis meer zijn, maar integendeel om in het belang van behoeftigen en maatschappij deze beginselen ten aanzien van de personen, die in volle zin des woords een voorwerp van zorg behoren te zijn, zo goed en zo volledig mogelijk tot uitdrukking te kunnen brengen.

PLAATSELIJKE UITVOERING: VOOR- EN NADELEN



De Armenwet 1912 is een organieke wet. Zij steunt op art. 209 van de Grondwet, dat „het Armbestuur” stempelt tot onderwerp van voortdurende zorg van de Regering en regeling bij een wet eist.

De wet legt de *uitvoering* in handen van de gemeenten. Dit is historisch te verklaren. Maar het is tevens een bewijs van goed inzicht en van wijs beleid. Immers het is duidelijk dat degene die het best op de hoogte is met de omstandigheden waarin een hulpzoekende zich bevindt en met de mogelijkheden om uit zijn nood te geraken en om nood te voorkomen, het best tot oordelen in staat is en de meest aangewezen persoon is om de helpende hand te bieden. Die het dichtst staat bij het slachtoffer is het best in staat tot helpen. Voor zover het gaat om overheidshulp is daarom de meest aangewezen instantie de gemeente. Zij is het best in staat om hulp te bieden, omdat zij het best de omstandigheden en de mogelijkheden, óók die van het plaatselijk, kerkelijk en particulier initiatief, kent. Zij is bovendien de kleinste zelfstandigheid in ons staatsbestel met een algemene bestuurstaak.

De wet laat de grondidee van de plaatselijke uitvoering ook doorwerken in haar *voorschriften*. Zij beperkt zich in het geven van voorschriften omtrent het „hoe” van de hulp. De gemeente kan dit immers het best beoordelen. Zij geeft slechts enkele, overigens zeer belangrijke, principiële gedachten om de *richting*, de doelgerichtheid van de hulp aan te geven (zie art. 29 van de wet).

Zij laat de gemeente ook vrij voor wat betreft de *organisatievorm*, welke de gemeente voor de uitvoering van de wet wenst. Zij laat n.l. aan de gemeente de belissing om de wet te laten uitvoeren „door Burgemeester en Wethouders rechtstreeks” dan wel door een „burgerlijke instelling van weldadigheid”. Deze laatste organisatievorm, waarbij de burgerij in de uitvoering wordt betrokken, interesseert de wetgever van 1912 echter dermate, dat hij voor deze vorm vele voorschriften in de wet uitwerkt omtrent de samenstelling van het bestuur, omtrent de waarborg van vrijheid van werken voor het bestuur, omtrent de verhouding tot het gemeentebestuur, omtrent de samenwerking met het kerkelijk en particulier

initiatief, enz. Er gaat van deze voorschriften een zandige suggestie uit dat in een overwegend aantal gemeenten deze laatste organisatievorm werd gekozen. Voor zover nieuw opgericht, noemde men deze instellingen veelal „burgerlijk armbestuur”. Doch ook vele, dikwijls alleen historisch te verklaren, andere benamingen komen nog steeds voor.

Naarmate deze instituten zich ontwikkelden, hetgeen door het opheffend karakter, neergelegd in de wet van 1912, mogelijk werd, evolueerde de overheidszorg van politionele zorg naar opheffende zorg en van opheffende zorg naar preventieve. Steeds beter werden onderkend de oorzaken en de achtergronden van armoede en steeds meer verduidelijkte zich daardoor de samenhang van oorzaak en gevolg. Dit bracht mede een verdieping van inzicht, een betere diagnose, een verfijnder therapie en een breder wordend arbeidsveld.

Als gevolg daarvan kwamen in de gemeenten steeds beter geoutilleerde organen van hulpverlening en voorzorg tot ontwikkeling. Dit alles vormde tevens de aanleiding tot het streven naar opleiding tot vakbekwame ambtenaren en tot specialisatie. Maar ook werd daardoor deze, voorheen maar liefst zoveel mogelijk „vergeten” tak van gemeentelijke bemoeiing meer gewaardeerd en begrepen in die gemeenten, waar de consequenties werden begrepen van de eerstgenoemde inzichten.

In de elkaar opvolgende benamingen als „armbestuur”, „maatschappelijk hulpbetoon”, „maatschappelijke steun”, „maatschappelijke zorg” schuilt méér dan een tegemoetkoming aan de publieke opinie. Zij geven tevens een evolutie weer.

Het moet echter gezegd worden dat dit, helaas, niet in alle gemeenten het geval is geweest. Nog heden ten dage zijn er voorbeelden voor onbegrip omtrent de moderne inzichten op het gebied van de maatschappelijke zorg, en achterstand in aanpak van de noden. Evenzeer zijn er nog voorbeelden, waarbij moderne inzichten wel bestaan of doorbreken, maar waarbij deze nog niet tot de mens in nood zijn gebracht. In meer dan één gemeente is men nog steeds niet uit de z.g. „armenzorgsfeer” geraakt.

Waar dit wel het geval was, groeide, uit de in de Armenwet 1912 geboden mogelijkheden, een steeds belangrijker wordende gemeentelijke taak, welke het terrein bestrijkt hetwelk thans wordt aangeduid als dat van de Maatschappelijke Zorg.

Er groeide echter tevens een bonte verscheidenheid van organisatievormen, van naamsaanduidingen en van verdeling van verantwoordelijkheden.

In steeds meer gemeenten zocht en zoekt men naar andere organisatievormen en andere verdeling van verantwoordelijkheden. De dikwijls relatief enorm hoge bedragen welke, door evengeschetste groei, maar ook door de opeenvolgende crises enz., op de gemeentebegrotingen moesten worden uitgetrokken voor deze tak van dienst, riepen bij de gemeentebesturen de wens op tot meer zeggenschap.

Anderzijds realiseerde men zich dat juist voor deze gemeentelijke bemoeiing inschakeling van de burgerij uiterst belangrijk is en erkende men de waarde van het delegeren van deze bemoeiingen aan een autonoom college, gevormd uit daarvoor geschikte en bekwame en liefst het kerkelijk en particulier initiatief vertegenwoordigende ingezetenen.¹⁾

Een goede maatschappelijke zorg maakt inschakeling van en intense samenwerking met het kerkelijk en particulier initiatief noodzakelijk. De groeiende inzichten omtrent aard, achtergrond en samenhang van maatschappelijke noden en de diepe verwevenheid van materiële met bovenmateriële nood brachten het vraagstuk van de gegroeide verhouding tussen overheid en kerkelijk en particulier initiatief en tussen verzorger en verzorgde op de voorgrond. Deze verhoudingen behoeften herziening en er diende een nieuwe inhoud gegeven te worden aan het beginsel van de z.g. „subsidiariteit”.

Voor de overheid betekende deze ontwikkeling een bewustwording van de plicht tot meer overlaten en delegeren van de organen van het kerkelijk en particulier initiatief en tot het scheppen van mogelijkheden tot ontplooiing van dit initiatief. Daartegenover betekende deze ontwikkeling voor het kerkelijk en particulier initiatief inzicht in de aan dit initiatief dan te stellen eisen van betere coördinatie, organisatie en meer deskundigheid. Uit beide is groeiende een op andere inzichten gestoelde verhouding tussen beide „partners”.

In de gemeenten realiseerde men zich verder, dat de steeds groeiende en gecompliceerder wordende taak van het college van B. en W. het onmogelijk ging maken om de rustige en individualiserende zorg te geven aan dit taak-onderdeel en om de zich aftekenende ontwikkelingen nauwkeurig te blijven volgen.

Zo is te verklaren dat tegenwoordig wordt aange-

troffen de organisatie, waarbij de uitvoering van de Armenwet is gelegd in handen van een autonoom college uit de burgerij. Aan dit college is dan, ter voorbereiding en ter uitvoering van de beslissingen, ter beschikking gesteld een gemeentelijke dienst, hiërarchisch rechtstreeks staande onder het gemeentebestuur. Van het college is dan voorzitter een lid van het college van burgemeester en wethouders. Het hoofd van de gemeentelijke dienst is dan verder ambtshalve secretaris van het college; hij woont alle vergaderingen bij en heeft daarin raadgevende stem.

Als voornaamste taak van de instelling wordt dan gezien: het bevorderen en — zo in de gemeente een Armenraad is gevestigd — het mede bevorderen van een goede plaatselijke, maatschappelijke verzorging o.a. door samenspel met het kerkelijk en particulier initiatief, door bevordering van dit initiatief, door delegatie en door inschakeling van vrijwillige krachten. Het Gemeentebestuur delegeert steeds meer taken aan het bestuur van de instelling.

Het voornaamste kenmerk van de gemeentelijke dienst is, dat zij is een gecentraliseerde. Aan de Dienst worden opgedragen alle werkzaamheden van sociaal karakter en worden gedelegeerd die werkzaamheden, welke voortvloeien uit bij andere wet bij algemene maatregel van bestuur of bij beschikking aan burgemeester en wethouders opgedragen taken.

Deze, of daarop afgestemde, moderne organisatievormen voldoen daar waar zij tot stand gebracht werden in de practijk goed. Door het geheel kan behoorlijk tot uitdrukking komen dat de maatschappelijke zorg in het maatschappelijk leven van vandaag een zelfstandige functie vervult.

Aan de overigens nog steeds bestaande grote verscheidenheid in gemeentelijke organisatievormen, naamsaanduidingen en verdeling van verantwoordelijkheden is door dit alles nog geen einde gekomen. De Armenwet 1912, nog steeds zijnde de wet welke de enorme ontwikkeling van armenzorg naar maatschappelijke zorg grotendeels dekt, is op meer punten toch wel zoveel verouderd, dat met belangstelling wordt uitgezien naar het resultaat van de arbeid van de Staatscommissie Vervanging Armenwet. Ook aan de organisatie zal deze Commissie niet kunnen voorbijgaan.

Het *principe* van de plaatselijke uitvoering van de wet zal echter zeker blijven gehandhaafd. Het heeft bewezen het juiste te zijn.

Elke regeling, hoe juist van uitgangspunt ook en hoe goed bedoeld, heeft, zoals alles overigens in het leven, haar licht- en haar schaduwzijden.

Ook aan de plaatselijke uitvoering van de Armenwet kleven nadelen. Zo is daar b.v. de kwestie van het „plaatselijk belang”. Tot voor nog slechts enkele jaren gold vrijwel algemeen de opvatting, dat bij de uitvoering van de Armenwet het dienen van het plaatselijk belang het doel zou zijn van het gemeentelijk

¹⁾ Helaas werd nog wel eens de samenstelling van dit college gebaseerd op de politieke evenredige vertegenwoordiging, waardoor het een getrouwe afspiegeling van de gemeenteraad werd en soms zelfs het raads-lidmaatschap de voornaamste reden tot benoeming daarin was.

optreden. Artikel 209 van de Grondwet, hierboven reeds genoemd, stempelt evenwel „het armbestuur” als een zaak van algemeen — en wel van algemeen Rijks- — belang.

Het armbestuur behoort tot de verantwoordelijkheid van de centrale overheid, van de Regering. Al is dus de wet *ter uitvoering* gelegd in handen van de gemeenten, dan dienen de gemeenten bij die uitvoering het algemeen (= Rijks) belang. Bij deze uitvoering nu werd maar al te vaak en te graag de autonomie van de gemeente te pas gebracht. De autonomie van de gemeente echter behoort bij alle zaken, welke de *huishouding* van de gemeente raken. De armenzorg behoort daar, zoals in de laatste jaren meermalen met klem van argumenten is betoogd, niet bij. Zij is grondwettelijk Rijkszorg.

Het is echter duidelijk dat de gemeente het algemeen belang kan dienen via het dienen van het plaatselijk belang. En het is volkomen te begrijpen dat de gemeente dit doet. Dit „plaatselijk” ingesteld zijn behoeft verder geen enkel gevaar in te houden voor de in nood verkerenden — in tegendeel — maar het kan voor bepaalde groepen wel degelijk een gevaar zijn en wel daar waar plaatselijk belang geen rol speelt of waar andere dan plaatselijke oorzaken tot optreden nopen. Dit soort zorggebieden wordt gemakkelijk gevoeld als Rijkszorg of althans als een zorg waarbij het optreden „op gemeentekosten” als minder juist wordt gevoeld. Gedacht wordt hier o.a. aan degenen die niet plaatselijk gebonden zijn, b.v. de thuislozen en de woonwagen- en woonschepenbewoners. Het is begrijpelijk dat de gemeente voor dergelijke, niet aan de gemeente gebonden zorgobjecten, moeilijk dezelfde belangstelling kan opbrengen als voor haar eigen ingezetenen. Daarbij komt dan nog het gevoel van onzekerheid tegenover deze objecten, die toch vaak oncontroleerbaar zijn en waarbij de vrees van parasitaire instelling gegrond kan zijn. Dat hier aan de strekking van b.v. art. 29 van de wet niet steeds en ten volle wordt voldaan, is te begrijpen, ook al uit de vrees van de gemeente de hier bedoelde zorgobjecten te veel voor te trekken. Aan de andere kant dreigt hier toch een zekere rechtsongelijkheid welke de centrale wetgever moet aangaan.

Hier tekent zich af wat wel wordt genoemd „het terrein van de boven-gemeentelijke taken”. Aan dit bezwaar tegen de plaatselijke uitvoering zal de Staatscommissie Vervanging Armenwet zeker ook aandacht moeten besteden.

Een ander bezwaar dat kleven kan aan de zuiver plaatselijke uitvoering van de wet is het gebrek aan uniformiteit. Hier wordt niet alleen bedoeld het hierboven reeds besproken verschijnsel van veelheid van naamsaanduidingen en organisatievormen, maar het gebrek aan uniformiteit in de vorm, de mate en de methodiek van de hulpverlening. Hetzelfde geldt voor de toepassing van het in de wet verleende recht van

verhaal van kosten. In de tijd dat de gemeenten veel meer gesloten gemeenschappen waren, werd dit bezwaar minder erg gevoeld. Iemand die in Maastricht geen kolentoeslag kreeg, wist niet dat een dergelijke toeslag in Den Helder b.v. wel werd verleend. Door de moderne ontwikkeling van verkeer, van radio, van pers, van telefoon, in een woord door de ontsluiting van de gemeenten echter, is Nederland veel kleiner geworden. Daardoor kent men elkander en elkanders omstandigheden beter en sneller, en daardoor kan een situatie als de onderhavige bij de burgers gemakkelijk een gevoel van ongelijke rechtsbedeling doen ontstaan.

Dat dit gevaar is onderkend, is gebleken uit het tot uiting komen van een zekere drang naaieenheid met behoud van de plaatselijke verscheidenheid. Het is de verdienste van de Vereniging van Leiders van Openbare Diensten en Instellingen dat zij deze drang heeft weten te benutten om op meer dan een punt intercommunale samenwerking te bevorderen.

Ook het hier gesignaleerde bezwaar dat aan de plaatselijke uitvoering is verbonden, zal de reeds eerder genoemde Staatscommissie niet onberoerd kunnen laten. De grote kunst zal zijn om een synthese te vinden, waarbij, met behoud van het grote goed van de plaatselijke beoordeling, toch zoveel mogelijk wordt gestreefd naar rechtsgelijkheid voor allen voor wie de wet wordt geschreven.

Hier ligt óók een stuk verantwoordelijkheid van de centrale Regering, die bij dit probleem niet terzijde mag blijven staan. In dit verband kan worden gedacht aan de Wet gemeenschappelijke regeling, welke wet immers, met behoud van plaatselijke verschillen, niettemin tot eenheid tracht te komen. Gedacht kan ook worden aan b.v. de annexatiewetten welke dezelfde geest ademen. En op het terrein van de maatschappelijke zorg kan in dit zelfde verband reeds thans gedacht worden aan de door de centrale overheid in het leven geroepen provinciale Rijks-contactorganen, die immers naast de contactonderhoudende en aan de centrale overheid adviserende taken ook een inspecterende taak hebben waarbij bij alle taken met het provincie-, streek- en gemeente-eigene kan worden rekening gehouden. En ten slotte kan worden gedacht aan de moderne toepassing door de centrale overheid van het z.g. „beroeps-artikel” (art. 32) van de Armenwet. De vooral gedurende de laatste jaren op grond van dit artikel ontstane jurisprudentie heeft er stellig niet weinig toe bijgedragen de gelijke rechtsbedeling te bevorderen.

Nog meer bezwaren? De, gelukkig steeds minder voorkomende „afschuivingsprocedure” nog opwerpen? Of de, langzamerhand vervelend wordende, kwestie van „het domicilie van onderstand”? Het zijn inderdaad nog steeds bestaande bezwaren welke aan de plaatselijke uitvoering zijn verbonden, en welke telkens weer opnieuw door de een of de andere gemeente als zodanig worden gevoeld. En niet alleen

door de gemeenten maar dikwijls ook door b.v. de verplegings- en verzorgingsinrichtingen. Op het „verblijfsprincipe” van de Armenwet 1912 zijn in de loop der jaren al heel wat uitzonderingen tot stand gebracht. Uit de praktijk schijnt langzamerhand de wens naar een ander uitgangspunt vorm te krijgen.

Ook hier is het uitzien naar de Staatscommissie. Zij heeft alreeds door indiening van een voorstel tot tussentijdse wijziging van de Armenwet een tip opgelicht van de sluier, waaronder verborgen ligt de nieuwgedachte richting. (Voorstel-partiële tot wijziging van de Armenwet van 25 Febr. 1950).

Over het mij toevertrouwde onderwerp „Plaatselijke uitvoering voordelen en bezwaren” zou een boek

te schrijven zijn. Dit echter was niet mijn opdracht, integendeel, ik ben met de omvang van deze bijdrage al boven de mij toegestane limiet.

Het besluit?

De Armenwet is, ondanks haar gebreken die niemand zal ontkennen, een prachtige wet. Zij is nog steeds „nieuw” en verdient reeds daarom dat zij op haar verjaardag een nieuw kleed krijgt. Op de ateliers van de Staatscommissie wordt aan de ontwerpen daarvoor gearbeid. Het moge straks voor de jarige een feestkleed worden waarin vele van haar bewonderde principia tot hun recht komen.

De „plaatselijke uitvoering” behoort daar zeker ook bij!

TWEE SFEREN



De loop der dingen stuwt, naar Gods bestel, de armenzorginstituten telkens naar een nieuwe phase van hun bestaan.

Het is „de” maatschappelijke samenleving zelve, die de armbesturen en de armverzorgers telkens plaatst voor nieuwe plichten, voor aanpassing aan nieuwe inzichten, maar ook gelegenheid biedt voor nieuwe mogelijkheden.

Gaat de geschiedschrijver niet verder terug, zulks in overeenstemming met de bedoeling van dit tijdschriftnummer, dan tot 1848, toen een nieuwe Grondwet werd geredigeerd, dan blijkt reeds dadelijk dat de armbesturen niet een nieuwe taak hadden gezocht, maar dat de armbesturen voor nieuwe taken werden gesteld. De Grondwet van 1848 eiste ook hier een wet. Alleen die wet mocht de vrijheid beperken. Dat was de nieuwe geest des tijds.

Het was ook in deze materie zo geweest, dat het opruimen van de instituten van de bezetter al gauw met grote sympathie was ontvangen. Hoe spoedig verdwenen, na 1813, de keizerlijke „bureaux de bienfaisance”, die toch zo heilzaam hadden gewerkt als bezettingsmaatregel (!) ter bestrijding van de armoede en ter handhaving van orde en rust (!) in bezettingstijd. Nu achteraf moet het wel opvallen, hoe wij hier te doen hebben met een echte bezettingsmaatregel. Elke bezetter houdt de economisch-lagere volksklassen „er onder” door geweld en vreesaanjaging, maar altijd daarnaast ook door materiële verzorging van de economisch onderste volksklassen. Elk bezet land dreigen ontberingen, maar ergens is een grens, waar beneden zelfs de uithongering niet kan gaan. Met de mooie(?) Franse „bureaux de bienfaisance” dacht de Keizer enige tevredenheid te stichten, zulks in het belang van de bezetter. Is het zo niet altijd?

Ziehier dan de keizerlijke dwang. In deze locale bureaux moesten de onderscheidene middelen der diaconieën en der speciale oude fondsen van liefdadigheid worden gecentraliseerd met de middelen der burgerlijke gemeentelijke overheden.

De „bedelingen” geschieden door de bureaux. Dat was de zegening van het keizerlijk regiem. De Keizer eiste in de praktijk een verplichte onderstand.

Maar het is duidelijk dat „de loop der dingen” ook dadelijk met de bevrijding in deze armenzorg verandering bracht.

De soevereine Vorst moest „vaderlands” regeren. De bureaux de bienfaisance worden opgeheven. En toch was de nieuwe vaderlandse maatregel iets meer dan eenvoudig terug te keren naar „als van ouds”. Zeker, de fondsen werden teruggegeven aan de rechthebbenden, maar er werden toch ook afzonderlijke, plaatselijke „burgerlijke instellingen van liefdadigheid” erkend, teneinde aan de burgerlijke overheid ter plaatse de noodzakelijkheid uit de hand te nemen om rechtstreekse openbare armenzorg uit te oefenen. Openbare onderstand kon niet geheel worden gemist, al rept de wet van 1818 daarvan niet. Zij verzekert de onafhankelijkheid der diaconieën en schept een domicilie van onderstand. Daaraan zijn alle armbesturen gebonden.

Maar nu ontstaat ook strijd, argwaan en verwijt tussen de armbesturen onderling. Bij de beraadslagingen over het wetsontwerp dat leidt tot de wet van 28 Juni 1854 S. 100 wordt op deze wanhopige verdeeldheid, die werkt ten nadele van een goede armverzorging, gewezen. De slechte economische werking der armbesturen allen tezamen zal immers ook Thorbecke brengen tot zijn, door Nederland niet en nooit aanvaarde plannen van centralistische aard uit de jaren 1851 - 1853 om het alvermogen van de Staat in te zetten, teneinde de werking der armbesturen te verbeteren. De geest des tijds na 1853 ziet in 1854 de loop der dingen anders dan in Thorbecke's geest op te vangen.

Het is niet nodig, de geschiedenis van de wet van 1854 hier te beschrijven. Tegen haar bedoeling in, doch overeenkomstig de voorspelling van Thorbecke, die van mening was, dat in dit opzicht „de macht der feiten groter is dan alle wettelijke theorie”, groeide het overwicht der burgerlijke armenzorg. Maar de beginselen der Armenwet bleven onaangetast en werden bevestigd door de herzieningswet van 1870. Het werk der armenzorg, zoals het door de eeuwen in Nederland was gegroeid, zette zich ook na 1854 traditioneel voort, zonder schokkende gebeurtenissen.

1870 betekent op sociaal terrein een keerpunt. In de jaren 1870 - 1880 wordt „het sociale vraagstuk” geboren. Dat vraagstuk stelt, bij een opkomende industrie, na het tobben van een halve eeuw (1820 - 1870) waarin een onverzorgde arbeidersstand groeit, het probleem aan de orde „de arbeid” in het maatschappelijk productieproces in te schakelen, wanneer arbeid geen koopwaar is.

Arbeid is geen koopwaar? Wat dan? De categorie der loonarbeiders wordt een nieuwe factor in het productieproces. De vrijheid om over de arbeid als koopwaar te beschikken wordt voor het eerst in twijfel gebracht. Ten bate van de ontplooiing van de industrie wordt de arbeidersfactor als een zelfstandige kracht gezien. Voor het eerst wordt — 1870 is een roepnaam — de „vrije” markt door een strijd van werkgevers en werknemers ingeperkt. De arbeid moet worden beloond boven het strikte minimum voor levensonderhoud. De vrijheid op de markt wordt beperkt door wet en door contract.

En zo zijn er twee stromingen met één doel. In de staatkunde wordt het eerst door conservatieven, maar later ook door Katholieken, socialisten en liberalen (in deze volgorde) de eis gesteld, dat de wet de vrijheid op de arbeidsmarkt zal beperken. Hoe? Het is het sociale vraagstuk. De sociale wetgeving wordt in aanleg geconcipeerd op tweërlei gebied wettelijke beperking niet alleen, als sedert 1840, van de arbeidsduur van kinderen, van vrouwen, maar nu na 1870 ook van volwassen mannen; wettelijke bescherming van de arbeid tegen de gevaren van het arbeidsleven; regeling in de wet van een verzekering tot het dekken van de gevaren, die de mogelijkheid om te arbeiden en te verdienen onderbreken; ongevallen, ziekte, werkloosheid, invaliditeit en (als vorm van invaliditeit) ouderdom.

De tweede beperking van de vrije arbeidsmarkt ligt in de maatschappelijke ontwikkeling zelf. Zij vult de beperking op grond van „de wet” aan. In de maatschappij organiseert de arbeider zich tot een maatschappelijke kracht, die de teneur heeft de hoogte van het loon te verheffen boven het minimum van levensonderhoud. Deze arbeider verdedigt het beginsel van de „syndicale vrijheid”.

„Minder lang werk” en „meer loon” dat wordt in de maatschappij dikwijls gevreesd als een maatschappelijk gevaar. Het streven pakte uit als een factor in de enorme technische vooruitgang in een maatschappij, waarin leiding en initiatief berust bij de onderneming. Wanneer de klassenstrijd is vervangen door de samenwerking, stijgt de algemene levensstandaard. „Arbeid is geen koopwaar” bracht de wereld haar enorme economische vooruitgang.

In April 1944 kon de Internationale Arbeidsorganisatie te Montreal „in het zilver” worden gezet. De 26e Internationale Arbeidsconferentie gaf kort daarop, 10 Mei 1944, de plechtige verklaring af, die bekend

is als de „Declaratie van Philadelphia”. Zij schreef in het begin:

Arbeid is geen koopwaar. 1870 had gezegevierd.

En nu de samenhang met de armoede. De Declaratie van Philadelphia verklaarde mede: Armoede in enig deel van de wereld is een gevaar voor de welvaart van de wereld in zijn geheel. De Declaratie vatte ook samen wat van 1870 - 1944 in de volksovertuiging was gegroeid, zoals boven aangestipt:

„De strijd tegen het gebrek behoort binnen elke natie met onverminderde kracht te worden gevoerd en ook door een voortdurende en eensgezinde nationale inspanning, waarbij de vertegenwoordigers van arbeiders en van werkgevers op gelijke voet in vrij overleg en op grond van een democratische besluitvorming moeten samenwerken met de regeringen ter bevordering van het algemeen welzijn”.

Twee werelden stonden naast elkaar. Twee gedachtenstromingen stonden naast elkaar. In de praktijk vulden armenzorg en collectieve (groeps)zorg elkaar aan. Toch constateert de geschiedschrijver dat de ene mens zich méér tot het individuele, de andere zich meer tot het collectieve gevoelt aangetrokken. Eén algemeen doel staat toch bij allen voorop: de deproletarisering van de in loondienst werkende klasse.

De armenwet van 1854 wordt in 1912 herzien. De wet handhaaft de individuele hulpverlening. Naar het voorbeeld van de particuliere verenigingen „tot verbetering van armenzorg” wordt naast de armenzorg tot leniging van de armoede gezocht naar een methode van armenzorg, die de arme terugbrengt in de levensverhoudingen, waaruit hij stamt. Er wordt ook gesteld, dat de moderne armenzorg, die handelt „van mens tot mens” er op berekend moet zijn het armoedegeval te voorkomen. De armenzorg als individuele hulpverlening gezien, is daartoe echter in het algemeen onmachtig. Hier kruist de armenzorg de weg der algemeen werkende sociale zorg.

De verbetering der uitoefening van de armenzorg door de wet van 1912 is evident. De Armenraad brengt een nieuwe organisatie. Het openbaar armbestuur mag de verbetering der uitoefening der armenzorg, waarvan het voorbeeld is gegeven door de bijzondere en ook door de kerkelijke armenzorg, navolgen.

En toch, welk een afstand in de waardering van de armenzorg tussen armbesturen en armverzorger enerzijds en de voorstanders van andere vormen van hulpverlening anderzijds.

1914 geeft de afstand aan. De Armenwet van 1912 was tot stand gekomen onder een rechts kabinet (Heemskerk) met steun van een commissie van rapporteurs uit de Tweede Kamer, werkende onder voorzitterschap van Drucker. Drucker had bij het Kamerdebat herhaaldelijk de geestelijke leiding. Hem ook treft de eer van verzoening der tegenstellingen. Maar

in 1914 spreekt zijn partijgenoot van „het brandmerk der armenzorg”. Ver uit één ligt nog de waardering voor de verbeterde armenzorg enerzijds en anderzijds de nieuwe hulpverlening, waaraan de „schande der armenzorg” niet kleeft. Ondersteuning door het Koninklijk Nationaal Steun Comité is geen armenzorg. Het kiesrecht gaat voor deze groep van ondersteunden niet teniet. Wanneer zij hun belasting niet kunnen betalen, heeft dit niet een verlies van het kiesrecht tengevolge.

In de oorlog 1914 - 1918 wordt de behartiging van de belangen der loonarbeiders, die op het thuisfront de oorlog voeren of die de gewapende neutraliteit hunnerzijds mogelijk maken, verschoven tot na de oorlog. 1918 brengt dan niet een verbeterde armenzorg, maar de Internationale Arbeids Organisatie, te Genève gevestigd (1919). De I.A.O. verbetert de sociale wetgeving in de westerse landen het eerst. De nationale wetgevers volgen. De I.A.O. zoekt naar middelen tot bestrijding der werkloosheid. De I.A.O. streeft naar verbetering van de behuizing der arbeidersklasse. De I.A.O. voert de strijd tegen vele sociale wantoestanden.

Moet men nu uit het voorgaande de gevolgtrekking maken, dat de Armenwet wordt uitgehold, zoals wel wordt gezegd? Ik meen van niet.

De sfeer der individuele armenzorg, met de daarbij geldende begrippen van de subsidiariteit der steunverlening door de openbare armenzorg, gepaard met de noodzakelijkheid van een verhaalsrecht vindt een andere sfeer van de collectieve hulpverlening naast zich. Maar deze was nooit in de armenzorg begrepen. Hoe kan dan een uithollingsproces rijpen? Door uitholling wordt iets verwijderd, dat bestond in het oorspronkelijke lichaam. Maar hier is het anders, zoals wij zullen aantonen.

De wet van 1854 bevatte en de wet van 1912 bevat een regeling van de individuele hulp aan mensen, die niet (geheel of gedeeltelijk) in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Er zijn in hoofdzaak vier vormen te onderscheiden:

1 *Gemeentelijke werkverschaffing*. Deze vorm van ondersteuning in de zin der Armenwet bestaat nog. Zij wordt dagelijks toegepast, al is deze vorm aangevuld met voorzieningen van Rijkswegen, aanvankelijk rijkswerkverschaffing, daarna genoemd en omgevormd tot werkverruiming. Na de Tweede Wereldoorlog worden werkgelegenheidssubsidies verstrekt. De D.U.W. treedt in werking. De sociale werkvoorzieningsregelingen (voor hoofdarbeiders, resp. handarbeiders) doen haar intrede. Maar dit neemt niet weg, dat elders blijft bestaan: de sfeer der armenzorg en onder de werking der Armenwet heeft plaats: werkverschaffing ten opzichte van bepaalde categorieën

van invalide personen en van sociaal-zwakken (dronkaards, vagebonden, etc.).

Vanuit de sfeer der armenzorg wordt steunverlening overgeheveld naar de sociale werkvoorziening, maar uit de werking der Armenwet is niets „uitgehold”, er is niets afgeknabbeld of afgebrokkeld.

2 *Ondersteuning in geld en in natura*. De ondersteuning in geld in de sfeer der armenzorg blijft evenzeer ook nu bestaan onder de werking der Armenwet, al is deze ondersteuning in tal van gevallen door andere vormen vervangen. Hier gelden, buiten de Armenwet, de sociale verzekeringswetten en de vele overige Rijksregelingen, die in een geldelijke uitkering voorzien. Onder de Armenwet vallen al die ondersteunden, bij wie de directe oorzaak van hun sociale nood (nog) niet tot een (afdoende) sociale verzekeringswet of andere Rijksvoorziening geleid heeft (vaderloze gezinnen, zieken, gebrekkigen, asocialen en zwak-socialen). Daarnaast is een nieuwe sfeer van ondersteuning geboren, en welk een afstand gaapt soms tussen de geest van elke sfeer op zich. De nieuwe sfeer komt niet uit de oude armenzorgsfeer voort. Zij was nooit onder de Armenwet begrepen.

3 *Geneeskundige verzorging*. De oude geneeskundige armverzorging bestaat ook thans. In de Armenwet is zelfs een extra-voorziening getroffen teneinde te voorkomen dat de autonomie der gemeente niet een vrijbrief wordt om deze tak van individuele armenzorg te verwaarlozen. Daarnaast zijn gemeentelijke geneeskundige en gezondheidsdiensten opgericht, die niet als uitvloeisel van de Armenwet kunnen worden gevoeld. Deze voorzieningen waren nooit in de sfeer der armenzorg betrokken. Zij kunnen dus ook niet in een uithollingsproces worden begrepen. Het werk der ziekenfondsen was nooit onder de Armenwet begrepen. Dit werk stamt uit een andere, meer collectief georiënteerde sfeer.

De bijzondere voorschriften van de Armenwet (artt. 33 t/m 37) hebben nog een (hoewel beperkte) betekenis in eigen armenzorgsfeer.

4 *Plaatsing in gestichten*. Dank zij de groei van het maatschappelijk werk is een bijzondere groei te constateren bij de plaatsing van armen b.v. in een ziekenhuis; zulks geschiedt gedeeltelijk onder de werking der Armenwet. Gedeeltelijk geschiedt dit in een andere sfeer met eigen tendenzen.

De nieuwe sfeer van verzorging, die nooit onder de werking der Armenwet was begrepen, heeft mede haar ontstaan te danken aan het feit, dat in de armenzorgsfeer onbevredigende tendenzen werkzaam zijn. Daar werden lage uitkeringen verstrekt, gezinsinkomsten werden in aanmerking genomen, er was een verhaalsrecht.

Bij de krankzinnigenzorg, niet in de sfeer der armenzorg, is wel een verhaalsrecht, maar niet het verhaalsrecht bedoeld in de Armenwet.

De nieuwe sfeer naast de Armenwet wordt beheerst door de groeiende sociale zekerheidsgedachte. Zij keert zich tegen de rechteloosheid uit de armenzorgsfeer.

Evenzo leeft onder de Armenwet en in de sfeer der armenzorg een openbaar armbestuur, maar ook daarnaast, wat nooit in de sfeer der Armenzorg was begrepen een „moderne gemeentelijke dienst voor sociale zaken”.

Uit het gestelde vloeit voort dat de herziening der Armenwet, die zich bepalen moet tot de sfeer der armenzorg, ook thans beperkt moet zijn. Men kan het verhaalsrecht, overeenkomstig de gewijzigde rechtsopvatting, mitigeren. Men kan het subsidiariteitsbeginsel verder uitwerken. De organisatievormen van de gemeentelijke zorg en de samenwerking, belichaamd in de Armenraden, kan men aan de eis des tijds aanpassen. Het proces, waarbij groepen van personen, die een bepaalde sociale nood gemeen hebben, uit de

armenzorg worden gelicht, zal ongetwijfeld voortgang hebben. Maar dat alles tast in wezen de Armenwet niet aan.

De Armenwet heeft eigen beginselen, die ook nu, op het terrein der individuele ondersteuning, een eigen sfeer scheppen. Die wet is niet uitgehold noch afgebrokkeld. Zij staat op eigen terrein overeind. Voor het collectieve past een eigen, telkens gespecialiseerde wetgeving. Misschien gaat hier de provincie in de toekomst voorop, onder leiding van een gespecialiseerde centrale leiding.

Disraeli noemde zijn beroemde boek: Two Nations. Ik noem ons onderwerp: twee sferen.

Zou de internationale beweging van onze tijd veel invloed kunnen hebben op onze armenzorginstituten? Wel kennen wij naar buitenlands voorbeeld de werking en verbetering van de sociale zorg, maar de verhouding tussen de armbesturen en de armenzorginstituten zijn en blijven ook nu: nationaal bezit.

De andere sfeer, die der sociale belevenis, is voor geheel West-Europa reeds in de internationale gedachte opgenomen.

WAT HEEFT MEN IN HET PARTICULIER INITIATIEF ZOWEL ALS IN HET OVERHEIDSWERK MET DE ARMENWET IN DE PRACTIJK GEDAAN?



Ter beoordeling van deze vraag dient te worden uitgegaan van de beginselen van de beide Armenwetten, n.l. die van 1854 en van 1912, en de mogelijkheden die deze regelingen boden aan de instellingen voor de zorg aan hulpbehoevenden.

Weliswaar heeft een Armenwet voornamelijk tot taak het arbeidsveld van de Overheid te bepalen en te begrenzen, en de verplichtingen voor haar elgen organen te regelen, maar daarbij moet haar aandacht ook gevestigd zijn op de maatschappelijke zorg in het algemeen, waarvan immers de groei voor de maatschappij belangrijke gevolgen kan hebben.

Wet van 1854

Beginselen: 1 De zorg voor de hulpbehoevenden wordt overgelaten aan de kerkelijke en bijzondere instellingen;

2 Dubbele bedeling wordt niet toegestaan;

3 Hulpverlening door de Overheidsorganen slechts bij volstrekte onvermijdelijkheid.

Mogelijkheden: Ontplooiing van de zorg door de kerkelijke en bijzondere instellingen;

Doel: Bescherming van de maatschappij tegen pauperisme.

De wet van 1854 heeft allermint aan de verwachtingen voldaan, enerzijds in verband met haar onjuiste beginselen en verkeerde rechtsgrond, anderzijds door het gebrek aan samenwerking.

Het eerste beginsel, dat tot uitdrukking moest brengen, dat de vrijheid van de kerkelijke en bijzondere instellingen werd gewaarborgd, kreeg in de praktijk een geheel andere Interpretatie, n.l. een negatieve; de Overheid bemoeide zich met het doen en laten van die instellingen ook niet in die zin, dat zij hun steun bood, in financieel noch in ander opzicht. Het gevolg was, dat, met het lossen worden van de kerkelijke banden en daarnaast de financiële onmacht van vele instellingen, het particulier initiatief niet tot

ontwikkeling kon komen. Dit leidde er toe, dat de Overheid moest optreden, welke op haar beurt gebonden was aan de beide andere beginselen, n.l. het verbod van dubbele bedeling en het voorschrift van hulpverlening enkel bij volstrekte onvermijdelijkheid.

Wat is van deze beginselen te zeggen? Het verbod van dubbele bedeling hield verband met het stelsel der wet, n.l. de ondersteuning over te laten aan de kerkelijke en particuliere weldadigheid, maar miskende van de andere kant de verplichting van de Overheid de hulpbehoevende van het nodige te voorzien, wanneer er al enige hulp door de kerkelijke of particuliere instelling werd verleend en was daarom onjuist.

Dat er niet dan bij volstrekte onvermijdelijkheid mocht worden gesteund was een beperking die op zichzelf niet direct afkeuring behoefde te verdienen, maar waaraan een verkeerde betekenis werd gehecht en die zodoende in de praktijk onhoudbaar bleek.

De Memorie van Toelichting bij het ontwerp van 1912 zegt dan ook, dat het onder de Armenwet van 1854 „een ziellose en ontzielende bedeling was”. Kon het anders? Het uitgangspunt bij de Overheidshulp was verkeerd en werkte zodoende de ongewenste praktijk in de hand.

Het beginsel van volstrekte onvermijdelijkheid bedoelde er voor te waken, dat iemand in uiterste nood de hongerdood zou sterven, dan wel zich aan de samenleving vergrijpen. De hulp, die geboden werd, moest, dat bracht het beginsel met zich mee, niet verder reiken dan nodig was om de gevreesde inbreuk op de rechtsorde te voorkomen.

Het behoeft geen betoog, dat de beknotting, die de Overheidsorganen werd opgelegd, de ontwikkeling van een zorg, gericht op de sociale opheffing van de hulpbehoevende ten enenmale onmogelijk maakte. Daarom leefde de praktijk over het beginsel heen. Tal van gemeenten negeerden de voorschriften van

de Armenwet enerzijds in verband met de stijgende kosten van levensonderhoud, anderzijds onder de druk van de veelzijdige pogingen om in allerlei vorm de hulpbehoevende tegemoet te komen.

Doch ook op andere gebieden voldeed de wet niet. Er was n.l. geen samenwerking. Het stelselloos geven, zonder onderling overleg door particulieren en instellingen belemmerde de uitgroei van een doelmatige zorg. Weliswaar kan men deze ongewenste toestand niet geheel en al op het debet van de Armenwet schuiven. Waar aan de burgerlijke Overheid de verplichting was opgelegd zich te onthouden van hulpverlening, ook al zou haar tussenkomst een hulpbehoevende voor bepaald gebrek bewaren zonder pauperisme in de hand te werken, kon men inderdaad zeggen, dat beginsel en voorschrift van de wet niet waren wat zij zijn moesten. In de gevallen echter, dat kerkelijke en bijzondere instellingen hun taak niet op doelmatige wijze vervulden, zou het niet juist zijn de wetgever voor hun tekortkomingen aansprakelijk te stellen.

Conclusie: Onder de werking van de Armenwet van 1854 konden de Overheidsorganen geen behoorlijke zorg uitoefenen in verband met de beperkingen, die hun door de wet werden opgelegd.

De zorg van het particulier initiatief kon niet tot ontwikkeling komen, gelet op het feit, dat het beginsel van „overlaten” der zorg aan de kerkelijke en bijzondere instellingen te liberaal werd opgevat en het particulier initiatief geen enkele ruggesteun bood. Tenslotte was de afwezigheid van regelen omtrent de mogelijkheid van samenwerking tussen Overheid en kerkelijke en bijzondere instellingen een der grootste leemten in de wet, welke haar terugslag deed gelden op het werk der drie organen.

Wet van 1912

Beginnels: 1 De zorg voor de hulpbehoevenden wordt overgelaten aan de kerkelijke en particuliere instellingen;

2 De armenzorg wordt geïndividualiseerd en is gericht op twee hoofdvormen:

 óf opheffing tot zelfstandigheid, óf blijvende ondersteuning wanneer opheffing niet mogelijk is;

3 Criterium voor de hulpverlening is het ontbreken van het noodzakelijk levensonderhoud;

4 Mogelijkheid tot vrijwillige samenwerking opgenomen.

Mogelijkheden: Doelmatige zorg door samenwerking.
Doel: Bevordering van het algemeen belang door doeltreffende hulpverlening.

De gewijzigde opvattingen omtrent de verhouding individu - gemeenschap, welke tegen het einde van de 19e eeuw doorbraken en de nieuwe denkbeelden aangaande de armenzorg vonden in de Armenwet van 1912 een wettelijke basis. Uit bovengenoemde be-

ginselen blijkt duidelijk, welke enorme afstand er ligt in de positie-bepaling ten opzichte van de armoede tussen de wetgever van 1854 en die van 1912.

De ontplooiing van de nieuwe beginselen en opvattingen, waarvoor de samenwerking van Overheid, kerkelijk en particulier initiatief levensvoorwaarde was, werd in de nieuwe wet bevorderd door bepalingen welke die samenwerking direct of indirect in de hand werkten.

De Overheidszorg werd tot nieuwe, bredere en ruimere taak geroepen, de artikelen 28, 29, 30 en 31 geven daarvan blijk. De rol, die aan de Overheidszorg in de wet is toebedeeld, is wel van aanvullende aard, immers principieel alleen mogelijk voorzover de kerkelijke of bijzondere zorg zich niet, of niet voldoende, laat gelden, maar in dat aanvullend karakter dan toch van zodanige betekenis, dat opheffing van de hulpbehoevende aan de gemeentelijke organen wordt geoorloofd, neen, zelfs tot plicht wordt gesteld. Het beginsel der subsidiariteit bleef dus intact. Kan de hulpbehoevende aan kerkelijke en bijzondere zorg worden overgelaten, dan moet de burgerlijke instelling zich onthouden.

In twee opzichten is dit „overlaten” echter gemitigeerd: ten eerste werd dubbele bedeling niet langer veroordeeld: kan de kerkelijke of bijzondere instelling slechts gedeeltelijk helpen, dan mag de burgerlijke armenzorg het ontbrekende aanvullen en voorts, zoals boven reeds werd vermeld, de beperking tot politiezorg is vervallen. Hier zien wij dus de eerste stappen op de weg van armenzorg naar maatschappelijk hulpbetoon, waarbij zowel de Overheid als het particulier initiatief een plaats kreeg toegewezen.

In welke richting en in welke omvang heeft de sociale zorg zich onder de werking van de Armenwet van 1912 nu ontwikkeld?

Bij de behandeling van het ontwerp van 1912 werd verondersteld, dat de kerkelijke en bijzondere zorg zich inderdaad zou gaan ontplooiën. De samenleving zelf zou de plaats hebben te bepalen waar de grens zou liggen. Immers naarmate de liefdadigheid meer zou opbloeien in de dagen na 1912, zou het terrein van de Overheidszorg meer gaan inkrimpen. De veronderstelling deed sympathiek aan, maar bleek in de praktijk niet in vervulling te gaan.

De kerkelijke en particuliere zorg is zodanig op de achtergrond geraakt, dat de Overheidszorg thans dominerend is. Men kan dit verschijnsel toejuichen of betreuren, maar het is in ieder geval niet de bedoeling van de wetgever geweest.

Vooraleer op de oorzaken van dit verschijnsel nader in te gaan, meen ik juist te doen te wijzen op een nogal eens verkondigde misvatting als zou de zorg van de kerkelijke en particuliere instellingen gedaald zijn in dezelfde verhouding als de Overheidszorg is toege-

nomen.
Deze onjuiste opvatting vindt m.i. haar oorzaak

hierin, dat men de betekenis van de functie van de kerkelijke en particuliere instellingen te veel naar de financiële kant beoordeelt. Dat is een onrechtvaardige beoordeling. De Overheid beschikt over de belastingpenningen van de burgers. Indien zij een of ander noodzakelijk acht, beschikt zij over de middelen om zulks te doen. De kracht der kerkelijke en particuliere instellingen ligt echter meer hierin, dat zij hun toewijding en zorg geven en bovendien ook nog financiële offers brengen.

Wat dit laatste betreft, moge ik er b.v. op wijzen, dat er in 1913 12 miljoen werd besteed door de kerkelijke en particuliere instellingen en dat zulks in 1949 40 miljoen was. Deze cijfers betekenen meer dan een drievoudige verhoging van de onderlinge vrijwillige hulpverlening.

Niettemin, het feit valt niet te ontkennen, dat de Overheidszorg thans overheersend is. Waaraan is zulks toe te schrijven? Naar mijn mening vooral hieraan, dat aan de hedendaagse sociale zorg hoge eisen worden gesteld aan doelmatigheid en deskundigheid, die men — en ook dit is weer verklaarbaar — meer aantreft bij de Overheidsorganen, dan die van het kerkelijk en particulier initiatief.

De gemeentelijke Overheid heeft zich n.l. beijverd, daartoe in staat gesteld door de Armenwet van 1912, het sociale werk te doen beantwoorden aan de eisen der tegenwoordige maatschappelijke verhoudingen. Dat wil zeggen, dat de hulpverlening op humane en deskundige wijze plaats vindt en er ernstig wordt getracht met toepassing van weloverwogen, opheffende en preventieve maatregelen, welke ook psychologisch verantwoord zijn, het sociale werk op een hoger plan te brengen. Ik moge hierbij wijzen op de verdieping van het opheffingswerk, de toepassing van de intercommunale verhuisregeling, gericht op het geven van een redelijke ruime bewegingsvrijheid voor de hulpbehoevenden, de ontwikkeling van de gezinszorg voor sociaal niet aangepasten en op het preventieve werk.

Het valt niet te ontkennen, dat de Overheid dit werk goed en met kennis van zaken doet en daardoor een zekere vermindering van de vitaliteit en spontaneiteit van het particulier initiatief in de hand werkt en aan sommige instellingen de nodige groei-kracht ontnemt. Daarnaast is de verkeerd gerichte subsidiepolitiek van de Overheid voor de ontwikkeling en ont-plooiing van de kerkelijke en bijzondere zorg een

ernstige handicap. Op dat punt geregeld in artikel 14, is de Armenwet verouderd en strijdig met het algemeen belang.

Er is dus wel veel, dat het kerkelijk en particulier initiatief kan disculperen wat betreft de achterstand op het terrein van de sociale en charitatieve zorg, maar toch is er ook schuld in eigen kamp.

Niettegenstaande de onjuiste subsidie-politiek van de Overheid zou er met de Armenwet van 1912 in de hand heel wat meer bereikt kunnen zijn als men de samenwerking tussen de verschillende instellingen beter gerealiseerd had. Er zijn zoveel instellingen, die in allerlei vorm hulp trachten te bieden en die toch zoveel moeite hebben om het evenwicht tussen ont-vangsten en uitgaven te bewaren.

Men pleegt geen overleg, versnipperd zodoende zijn krachten en verspilt het geld aan onbeduidende „be-deling”.

Dit langs elkaar heen werken is een van de hoofd-oorzaken, dat men in de sector van het kerkelijk en particulier initiatief niet tot doelgerichte acties komt naast de zo gemoderniseerde en geperfectioneerde zorg van Overheidswege met als gevolg, dat de Overheid het dan doet en ook moet doen, omdat zij daartoe een grondwettelijke opdracht heeft. Gelukkig kan ik hierbij vermelden, dat men vooral in kerkelijke kringen deze bezwaren is gaan aanvoelen. Men heeft weer vertrouwen gekregen, is zich opnieuw gaan bezinnen op de principes en de achtergronden en heeft een aanvang gemaakt met de zo nodige reorgani-satie en concentratie in het sociaal-charitatieve werk.

Ik moge deze beschouwing dan besluiten met enkele conclusies: Ofschoon de wet van 1912 de Overheidszorg subsidiair heeft gesteld, is zij in de praktijk de eerste plaats gaan innemen. Zulks is veroorzaakt, behalve door een verkeerd gerichte subsidiepolitiek door factoren liggende ten grondslag zowel aan het optreden van de Overheidsorganen als aan de wijze van werken van de kerkelijke en bijzondere instel-lingen.

Vaststaat dat de praktijk de Armenwet in breedte en diepte is voorbijgestreefd.

Hetzelfde verschijnsel dus als t.a.v. de wet van 1854, echter met dit verschil, dat men thans niet meer kan zeggen, zoals voorheen, dat de Overheidszorg „kort-zichtlg en duur” is, maar veeleer dat de Overheids-bemoelingen zijn: „breed opgevat en duur” (Mr Sark In Nederlands Bestuursrecht).

SAMENWERKING IN EN OM DE ARMENWETGEVING



Eendrachtige samenwerking is volstrekt noodzakelijk, ook op het gebied van het maatschappelijk werk. Wie thuis is in de geschiedenis van onze armenwetgeving, zal zich herinneren, dat in de Memorie van Toelichting, op de Armenwet 1912, op grond van de ervaringen in ons land gedurende de tweede helft van de 19e eeuw, gesproken wordt van „ordelose liefdadigheidstroepen”. Tot troost kan dan strekken, dat een buitenlands schrijver naar voren brengt, dat het maatschappelijk werk een van de meest chaotische en onoverzichtelijke onderdelen is van de menselijke activiteit.¹⁾ Overzien wij het tijdvak 1854—1954, dan zijn twee perioden duidelijk te onderscheiden, nl. die vóór 1912 en die ná dat jaar. Immers de wetgever van 1912, die zeer goed wist dat samenwerking niet is te bereiken door dwang, gaf een orgaan van samenwerking, nl. de Armenraad, thans officieus genoemd de Sociale Raad. Alvorens aandacht te geven aan dit wettelijk orgaan en andere organen van samenwerking, willen wij eerst nagaan, welke voorwaarden de wetgever creëerde voor de samenwerking tussen instellingen.

Voorwaarden voor samenwerking

Wat is nodig voor samenwerking? In de reeds genoemde Memorie van Toelichting worden een drietal factoren genoemd: zelfkennis, onderlinge bekendheid en onderlinge waardering. Grote weldadigheidszin en een sterke zucht naar onafhankelijkheid hadden in ons land geleid tot de oprichting van een groot aantal instellingen, welke weinig of niets van elkaar afwisten en dan ook zonder onderling verband werkten. Samenwerking tussen deze particuliere en kerkelijke instellingen was dan ook in het tijdvak 1854—1912 uitermate moeilijk, ja dikwijls zelfs onmogelijk. Daarbij komt, dat zowel de wetgever van 1854 als die van 1912 enige beginselen gaf, welke weinig bevorderlijk waren voor de samenwerking.

¹⁾ Alvin Johnson „In this world of ours”, Survey LXXIII, nr 7, Juli 1937, blz. 211.

Allereerst denken wij aan het *subsidiariteitsbeginsel*, dat in beide wetten voorkomt. Het houdt in, dat de overheidszorg een aanvullende, subsidiaire taak heeft; in de eerste plaats komt de armenzorg toe aan de particuliere en kerkelijke instellingen. Is het stellen van het subsidiaire karakter van de overheidszorg bevorderlijk geweest voor de samenwerking tussen deze zorg en het particulier initiatief? Zou het niet beter geweest zijn te zeggen, dat beide een eigen taak hebben, zonder een rangordening aan te geven? Is de soms wel eens waarneembare expansieve neiging van de overheidszorg niet min of meer toe te schrijven aan een minderwaardigheidscomplex, dat opgeroepen is door het alleen maar mogen spelen van de tweede viool? Niet een ieder is zich er van bewust, dat de tweede viool even belangrijk is als de eerste en dat het voeren van de boventoon niet gelijk is aan het zijn van de meerdere. Bovendien, de feiten spreken een andere taal. De in 1947 ingestelde Staatscommissie Vervanging Armenwet zal hebben te bedenken, dat het financiële overwicht geheel bij de overheidsinstellingen is komen te liggen. Dit blijkt uit het navolgende staatje:

Netto-uitgaven voor de armenzorg sedert 1912

Jaar	Totaal x f 1000	Aandeel v.d. burgerl. en gemengde instellingen in % v. h. totaal	Aandeel v.d. kerkel. en particuliere instellingen in % v. h. totaal
1912	27.004	57	43
1918	50.463	66.83	33.17
1925	80.153	74.87	25.13
1932	118.248	79.27	20.73
1940	139.879	81.78	18.22
1947	221.097	80.03	18.7
1950	242.391	82.5	17.5

Uit een oogpunt van samenwerking lijkt het ons niet gelukkig met deze cijfers te spreken van het subsidiaire karakter van de overheidszorg en het is o.i. zowel voor het particulier initiatief als voor deze zorg een belangrijke vraag, of het subsidiariteitsbeginsel gehandhaafd dient te blijven bij de huidige herziening van de Armenwet.

Het tweede beginsel, dat in de wetten van 1854 en 1912 voorkomt en dat o.i. niet bevorderlijk is geweest voor de samenwerking, luidt: de *subsidies van de gemeentelijke overheid* dienen zo laag mogelijk gehouden te worden. Het huidige art. 14, het subsidie-artikel, is dikwijls een punt van bespreking geweest. Wij verdedigen, dat het onjuist is, dat legaten en schenkingen op de lopende exploitatierekening worden gebracht, zoals dient te geschieden bij een enge interpretatie van het huidige art. 14 Armenwet, dat daardoor een uitbreiding en verdieping van het werk in de weg staat. Dikwijls heeft het particulier initiatief in de afgelopen jaren te kampen gehad met nadelige exploitatiesaldi en onvoldoende reserves. Wie stelt in de samenwerking prijs op een partner, die het doorlopend arm heeft? Waarom niet een subsidiëring, zoals het Rijk thans geeft ten behoeve van de gezinsverzorging, welke niet gebonden is aan de grootte van het nadelig saldo? Trouwens het moet gezegd worden, dat ook de gemeentelijke overheid reeds enigszins in een andere richting is gegaan dan de wetgever bedoelde. Dat blijkt uit het navolgende staatje, dat ontleend is aan het Verslag van de Verrichtingen aangaande het armbestuur in het Koninkrijk der Nederlanden van 1951 (gepubliceerd 1954):

Bedrag der sommen voor subsidiën uit gemeentefondsen aan instellingen van weldadigheid

	gemeente	kerkelijke	particuliere	gemengde	tezamen
1912	5.771.720	78.250	293.934	25.524	6.169.428
1920	17.636.734	29.665	1.014.588	43.691	18.754.678
1930	32.592.276	94.657	1.828.176	44.250	34.559.359
1940	74.076.922	104.286	1.726.733	82.610	75.990.551
1947	81.467.850	181.702	2.550.707	52.456	84.252.715
1950	86.810.467	350.830	4.557.249	176.441	91.894.987

Door de inflatie van de munteenheid is een vergelijking van subsidies aan particuliere en kerkelijke instellingen in de jaren 1912 (f 372.184) en 1951 (f 4.908.079, d.i. ruim 13 x f 372.184) niet eenvoudig. Wel blijkt, dat deze instellingen in toenemende mate en met succes een beroep hebben gedaan op de gemeentekas.

Organen van samenwerking

Wat vorengenoemde twee beginselen betreft, kan de 100-jarige periode min of meer als één geheel beschouwd worden. Een zeer belangrijke en wezenlijke verandering bracht de wet van 1912 in de mogelijkheden van samenwerking. Wij kunnen het jaar 1912 zelfs zien als een keerpunt in de geschiedenis van de samenwerking: vóór 1912 geen wettelijk orgaan van samenwerking, ná 1912 wél een wettelijk georganiseerde samenwerking in het instituut van de *Armenraad (Sociale Raad)*. Er is bij de viering van de 40-jarige jubilea van de sociale raden alle aanleiding geweest

om de betekenis van het instituut naar voren te brengen en de Amsterdamse sociale raad is in dit opzicht niet in gebreke gebleven.²⁾

Uit een oogpunt van samenwerking kan gezegd worden, dat de structuur van de sociale raad een gelukkige is. Een viertal kenmerken van de sociale raad maken dit wel duidelijk:

- a de samenwerking is een vrijwillige;
- b de samenwerking is in hoofdzaak lokaal gedacht;
- c alle levensbeschouwelijke richtingen werken samen: naast algemene instellingen vinden wij protestantse, rooms-katholieke, joodse en humanistische in de raad vertegenwoordigd;
- d alle takken van maatschappelijk werk vinden een ontmoetingspunt in de sociale raad: algemeen maatschappelijke zorg, jeugdigen, ouden van dagen, zieken en herstellenden, minder-validen, maatschappelijk niet-aangepasten.

En de resultaten? Wat is terecht gekomen van de taak, welke de wetgever aan de sociale raad stelde in art. 56 van de Armenwet? In een artikel over de wettelijk georganiseerde samenwerking in het instituut van de Sociale Raad³⁾ hebben wij gepoogd deze resultaten te beschrijven aan de hand van de hierna te noemen functies van de sociale raad. Wie over de samenwerking schrijft van de laatste 40 jaar, dient hierin te betrekken niet alleen de sociale raad, maar ook de *provinciale stichtingen voor maatschappelijk werk*, welke met uitzondering van Drenthe en Groningen, eerst na de tweede wereldoorlog tot ontwikkeling zijn gekomen. Wat reeds in 1932 door Dr J. H. Adriani en Mr H. M. L. H. Sark⁴⁾ is bepleit, nl. een netwerk van armenraden (sociale raden) over het gehele land, kan op de duur bereikt worden door een goed samenspel van sociale raden en provinciale opbouworganen. Het is van belang — ook voor de arbeid der Staatscommissie Vervanging Armenwet — dat deze organen van samenwerking, functioneel gezien, een zelfde taak hebben. Op grond van een viertal functies willen wij aangeven, wat deze organen kunnen betekenen voor de samenwerking op het gebied van het maatschappelijk werk.

I *De coördinatie, de rangschikking* In onderling verband van het werk der verenigingen, is zowel lokaal als provinciaal noodzakelijk. Is het maatschappelijk werk enigszins ontwikkeld, dan komt scherp tot uiting, dat de coördinatie niet een theoretisch bedenksel, maar een eis van de practijk is, zoals ook buitenlandse voorbeelden (België, Frankrijk, Ver. Staten) aantonen.

¹⁾ „De Schakel”, Jubileumnummer, Februari 1953.

²⁾ Gids voor Maatschappelijk Werk 1954.

⁴⁾ Is het wenselijk en mogelijk het Instituut der Armenraden dienstbaar te maken voor het gehele land? Praeadviezen van Dr J. H. Adriani en Mr H. M. L. H. Sark. Geschriften van de Nederl. Ver. voor Armenzorg en Weldadigheid, 1932, nr LIV.

2 Het *sociaal onderzoek* is eveneens onmisbaar, zowel op lokaal als provinciaal niveau. Vele onderzoeken zijn ingesteld door de sociale raden; bij wijze van voorbeeld noemen wij de recente rapporten over de huisvesting van bejaarden. Niet minder belangrijk is het sociale onderzoek van de provinciale stichtingen over het kleuteronderwijs en de tewerkstelling van blinden. Zonder sociaal onderzoek blijft het maatschappelijk werk in het stadium van het dilettantisme.⁵⁾

3 De *voorlichting* op het gebied van het maatschappelijk werk houdt ons sociale geweten wakker. Zowel provinciale stichtingen als sociale raden publiceren de resultaten van hun enquêtes, geven gidsjes voor het maatschappelijk werk uit, alsmede jaarverslagen en maandblaadjes, in de verwachting, dat zij een groep burgers meer sociaal-gevoelig zullen maken voor hun plaatselijke of regionale gemeenschap.

4 Op het terrein van de *ordering* hebben de sociale raden een wettelijke plicht, nl. om de gemeentebesturen te adviseren over collecte- en subsidie-aanvragen. Ten aanzien van subsidie-aanvragen hebben de provinciale stichtingen deze taak reeds vrijwillig ter hand genomen. Is het uit een oogpunt van samenwerking niet van uitermate groot belang, dat zowel t.a.v. collectevergunningen als subsidietoekenningen een eerlijke afweging plaats vindt van de belangen der verschillende verenigingen, voor zover deze tot uiting komen in de sociale nood, welke zij lenigen?

Ter afsluiting van het vorenstaande over sociale raden en provinciale stichtingen voor maatschappelijk werk willen wij vermelden, dat op landelijk niveau de Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk een soortgelijke functie zou kunnen vervullen. Deze vereniging, welke in 1908 is opgericht en zich na de tweede wereldoorlog heeft vernieuwd, kan een zeer belangrijke toekomst hebben. Is zij niet, functioneel gezien, het aangewezen toporgaan van samenwerking voor het particulier en kerkelijk initiatief als gelijkwaardige partner van het in 1952 gecreëerde Ministerie van Maatschappelijk Werk, dat bovenal de overheidszorg heeft te coördineren?

Voor de bevordering van de samenwerking zijn naast de hiervoor genoemde territoriale organen, ook de *functionele orderingsorganen* van groot belang. De functionele organen, waarin gelijksoortige instellingen verenigd zijn, danken hun ontstaan aan het overbekende feit, dat elke tak van maatschappelijk werk een eigen problematiek heeft. Een problematiek, die zich niet beperkt tot enig territoriaal gebied. Wij hebben

in ons land in vrijwel alle takken van het maatschappelijk werk een functioneel toporgaan. Voor de algemeen maatschappelijke zorg functioneert als zodanig de Vereniging van Leiders van Openbare Diensten en Instellingen voor Sociale Zorg. Op het gebied van de kinderbescherming bewijst reeds meer dan een halve eeuw de Nationale Federatie de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming belangrijke diensten; in dit kader mag ook aandacht gevraagd worden voor de Centrale Raad voor Kinderuitzending en de Nederlandse Federatie van Medisch Opvoedkundige Bureau's. Voor de zorg voor ouden van dagen is dank zij het initiatief van de Nederl. Ver. voor Maatschappelijk Werk een Federatie voor de Bejaardenzorg in oprichting. Ten aanzien van de minder-validenzorg zijn te noemen: de Stichting Het Nederlandse Blindenwezen, de Nederlandse Centrale Vereniging voor Gebrekkigenzorg, de Vereniging tot bevordering der belangen van slechthorenden en de Nederlandse Vereniging Sociale Zorg voor mindervaliden A.V.O., terwijl in dit verband melding gemaakt kan worden van de Nationale Federatie voor de Geestelijke Volksgezondheid, welke een meer algemene betekenis heeft. Op het terrein van de maatschappelijk niet-aangepasten zijn de Nederlandse Federatie van Instellingen voor de Ongehuwde Moeder en haar kind (F.I.O.M.) en de Vereniging van Reclasseeringsinstellingen van belang, terwijl voor de incidentele hulpverlening de Centrale Raad voor Gezinsverzorging en de Nederlandse Vereniging voor Volkscredietwezen en Woekerbestrijding een rol spelen.

Behalve de territoriale en functionele organen hebben de *levensbeschouwelijke toporganen* een grote betekenis voor de samenwerking. Zoals Zwitserland zijn kantons kent, zo kent Nederland zijn levensbeschouwelijke richtingen. Met een variatie op een bekende uitspraak inzake de zuinigheid is het nu maar oppassen, dat „de zuiligheid de wijsheid niet bedriegt“⁶⁾. Als interkerkelijk (interconfessioneel) Protestants-Christelijk orgaan noemen wij de in 1901 opgerichte Centraal Bond voor Inwendige Zending en Christelijk Maatschappelijk Werk. De oudste van de confessionele organen is de in 1921 opgerichte Federatie van Diaconieën in de Ned. Hervormde Kerk. Het is het vermelden waard, dat de andere levensbeschouwelijke organen opgericht zijn na de tweede wereldoorlog. Wij noemen de Vereniging voor Maatschappelijk Werk op Humanistische Grondslag (1945), de Centrale Diaconale Conferentie der Gereformeerde Kerken met haar in 1946 opgericht bureau, de Stichting Joods Maatschappelijk Werk (1947) en het (Katholiek) Landelijk Sociaal Charitatief Centrum (1949) met vijf diocesane

⁵⁾ R. J. Weermsa, Community Organization 1951, United Nations Social Welfare Fellowship programme, nr 20, blz. 17.

⁶⁾ Mej. Mr M. Tjeenk Willink, Begrotingsdebat Departement van Maatschappelijk Werk-1954.

centra, interparochiële en parochiële centra. Wie zich oriënteren wil over de arbeid dezer organisaties, vindt hiertoe de gelegenheid in het Maandblad Diakonia, het op ongeregelde tijden verschijnende Humanitas, het Diaconaal Correspondentieblad voor de Gereformeerde Kerken in Nederland en het Katholiek Sociaal Tijdschrift. Over het joodse werk verschijnen van tijd tot tijd mededelingen in het Nieuw Israëlietisch Weekblad.

Bij de samenstelling van het hoofdstuk over de Samenwerking, thans neergelegd in Hoofdstuk IV van de Armenwet, zal de Staatscommissie Vervanging Armenwet dus aandacht hebben te geven aan de hiervoor genoemde territoriale, functionele en levensbeschouwelijke organen. De situatie is een geheel andere dan omstreeks 1912 en stelt zware eisen aan de wetgever.

Samenwerking in het kader der sociale instelling

Na onze beschouwingen over samenwerking tussen instellingen, willen wij tenslotte onze gedachten laten gaan over drie punten, welke van belang kunnen zijn voor de samenwerking in het kader der sociale instelling.

Het eerste punt betreft de samenwerking van *beroepswerkers en vrijwillige krachten*. Dit vraagstuk is in 1949 door de Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk aan de orde gesteld en nadien is het probleem, voor zover ons bekend, blijven rusten. Is dit wel gelukkig? Vergeleken bij het buitenland, b.v. de Verenigde Staten valt op, dat het aantal vrijwillige krachten in ons land betrekkelijk gering is. Iedere burger heeft het tegenwoordig druk. Maar het verlangen om een deel van zijn vrije tijd te geven aan zaken van algemeen belang, is toch nog altijd bij een groep personen aanwezig. Hoe die groep in ons land is samengesteld naar sexe, burgerlijke staat, leeftijd, opleiding, beroep en politieke partij, is nog weinig bekend. Een onderzoek lijkt ons van belang, niet alleen uit theoretisch, maar ook uit praktisch oogpunt en daarna zal een bezinning dienen plaats te hebben op de volgende vragen:

- a. voor welk werk willen wij vrijwillige krachten?
- b. hoe selecteren wij de vrijwillige krachten?
- c. hoe gebruiken wij de vrijwillige krachten op de goede manier?

Hier ligt o.i. een taak voor de Ned. Ver. voor Maatschappelijk Werk, welke dit onderzoek zou kunnen doen instellen, eventueel met financiële steun van het Koningin Julianafonds. Van de resultaten van dit onderzoek zou afhangen, of het gewenst is, b.v. bij de Sociale Raden een aparte afdeling voor de werving

van vrijwillige krachten in het leven te roepen, zoals met succes geschiedt door de „voluteerbureaux” van de Amerikaanse Councils of Social Agencies.

Het tweede punt, dat voor de samenwerking in de instelling van bijzonder belang is geworden, is de *verhouding van bestuur en beroepskrachten*. In een oriënterend boekje ⁷⁾ vinden wij hiervoor de navolgende stadia aangegeven. In het eerste stadium had het bestuur alle macht en het regeerde de ondergeschikte werker. Die werker bracht staande zijn rapport uit aan de bestuursleden, die aan een lange tafel zaten. In het tweede stadium beschouwt de beroepswerker zijn bestuur als een noodzakelijk, maar lastig element, dat zoveel mogelijk buiten het werk gehouden moet worden. Zoals in het eerste stadium de werker onvoldoende tot zijn recht komt, zo komt in het tweede stadium het bestuurslid onvoldoende tot gelding. In het derde en laatste stadium bestaat wisselwerking en wederkerig respect tussen bestuursleden en beroepswerkers; functies en bevoegdheden van beide groepen zijn vastgesteld. Elementen van alle drie stadia zijn te vinden in het hedendaagse maatschappelijk werk, dat zich in een tijd van overgang bevindt. Initiatief, toewijding en deskundigheid zullen nodig zijn om het laatste stadium te bereiken. De positie van het bestuur is een moeilijke, vooral in een dynamische tijd; te onderscheiden is de deskundigheid in algemene zin, welke de bestuursleden bezitten en die van de getrainde maatschappelijk werkers. Zo weinig als de bij een vereniging in dienst zijnde beroepswerker bevoegd is zijn oordeel uit te spreken over vragen van algemeen beleid, zo min wordt van een bestuurslid op prijs gesteld, dat hij over alle vraagstukken zijn „durch keine Sachkenntnisse getriebtes Urteil” ten beste geeft. Bestuur en beroepswerker hebben ieder een eigen taak. Voor de samenwerking in de vereniging zal van het grootste belang zijn, dat ieder zich beperkt tot datgene, wat functioneel tot zijn terrein behoort.

Ten slotte het derde punt, dat betrekking heeft op de bestudering van het *organisatorische proces*. Voor een vlotte en vruchtbare samenwerking in het kader der sociale instelling en tussen verschillende instellingen, is het verloop van dit proces van het allergrootste belang. Degene, die uit kracht van zijn beroep organiserend optreedt op het gebied van het maatschappelijk werk, de sociale organisator hebben wij deze functionaris genoemd ⁸⁾, was in de eerste helft van deze eeuw iemand met vooral een encyclopaedische kennis op het terrein van het maatschappelijk werk. De sociale

⁷⁾ Mary Swain Routzahn, Better board meetings, blz. 15. National Publicity Council for Health and Welfare Services, New York 1952.

⁸⁾ De organisatie van het maatschappelijk werk in een grote stad. Sociaal Contact Juli-Aug. 1953.

organisator van de tweede helft dezer eeuw zal iemand moeten zijn, die het organisatorische proces heeft bestudeerd en dit voldoende kent, indien hij op één lijn gesteld wil worden met de individueel maatschappelijk werker (social caseworker) en de groepswerker (social group worker). Over dit organisatorische proces is nog maar heel weinig bekend. Hoe werken de besturen en commissies? Wie neemt de leiding in het openbaar of achter de schermen? Hoe bereiken wij, dat de Commissie iets tot stand brengt? Hoe helpen wij de leden af van hun vooroordelen, hoe gaan wij om met hun sympathieën en antipathieën? Hoe komen wij er toe verschilpunten te overbruggen, hoe leren wij hen samenwerken en genieten van het samen iets tot stand brengen? Het is meer en meer duidelijk geworden, dat ingrijpen van buitenaf of

van bovenaf niet leidt tot de gewenste resultaten. Veeleer betreft het hier een groeiproces, dat gepaard kan gaan met verwarring, onrust of vrees voor aantasting van verkregen rechten. Het is veelal eenvoudiger het bestaande te continueren dan het nieuwe te aanvaarden. Voor de samenwerking in een sociale instelling en tussen instellingen menen wij, dat kennis van het organisatorisch proces onmisbaar is.

Is de Commissie Vervanging Armenwet even gelukkig met haar arbeid als de wetgever van 1912 en zou de belangstelling voor de organisatie van het maatschappelijk werk in ons land even groot worden als die voor het individuele en groeps-maatschappelijk werk, dan zou het buitenland, evenals bij de economische wederopbouw, wellicht opnieuw spreken van „le miracle hollandais”.

De titel van het volgende onderwerp zal misschien enige verwondering bij de lezers wekken, want wat zouden wij armzalige stervelingen in het jaar 1954 kunnen zeggen over het jaar 2054? Edoch, door een wonderbare speling van de natuur is de redactie in het bezit gekomen van de visie van een - naar wij aannemen bekend - historicus uit laatstgenoemd jaar, die een verhandeling heeft gewijd aan een voor hem grijs verleden. In hoeverre zijn opvattingen gedeeld worden door de historici van zijn tijd is ons uiteraard niet bekend.

2054



Nu in de Raadkamer van de provincie Nederland van de Verenigde Staten van Europa onlangs de nieuwe regeling inzake het welzijn van de mens met grote meerderheid van stemmen is aanvaard, verzocht de redactie mij hieraan een bijdrage te wijden, waarbij zo mogelijk een historisch overzicht werd gegeven over de ontwikkeling van de jaren 1912 tot 2054. Dat dit verzoek aan mij werd gedaan, heeft een bijzondere reden. Immers, algemeen is bekend hoe bij de grote wereldoorlog van 1974—1994 geheel Europa werd verwoest en alle archieven zijn verdwenen. Slechts hier en daar is het gelukt onder de puinhopen nog enkele schaarse gegevens te vinden. Nu is het een gelukkige omstandigheid dat ik, wonder boven wonder, nog in het bezit ben gekomen van enkele gegevens die destijds in het bezit zijn geweest van mijn overgrootvader. Deze gegevens zijn de volgende:

a een tekst van de z.g. Armenwet 1912;
b een exemplaar van een rapport van 1954 waarop staat: Staatscommissie Vervanging Armenwet. Wat dit precies geweest is, kan niet meer worden achterhaald;
c enkele losse aantekeningen, tijdschriftartikelen e.d., die enig beeld kunnen geven hoe onze voorvaderen in die tijd geleefd en gewerkt hebben.

De gegevens zijn schaars en het is voor ons, die leven in de Verenigde Staten van Europa, die zich uitstrekken van de Noordzee tot de Oeral en waaraan binnenkort de provincie Siberië zal worden toegevoegd, haast onmogelijk ons een beeld te vormen van de toestand van 100 jaar geleden. Veel termen, gewoonten en instellingen zijn ons volkomen vreemd geworden en dikwijls zal ik moeten raden naar de betekenis van een woord. Ik heb hierbij echter de hulp gehad van de vakgroep Neerlandici welke verklaring voor alle burgers bindend is. Hoe Nederland in die tijd precies bestuurd is geweest, is niet meer na te gaan. Er waren instellingen die men Departementen noemde, maar

wat dat precies geweest is en wat zij deden, is een zaak die nog bij de vakgroep conflictologen in studie is. Mijn overgrootvader schijnt ook bij één van die z.g. Departementen werkzaam te zijn geweest, maar welk, dat is niet duidelijk, nog minder wat hij precies heeft uitgevoerd. In elk geval staat vast, dat hij, als zovelen uit die tijd, leefde van de ellende van anderen. Voorts is wel duidelijk, dat er een regeling is geweest waarvoor men het thans in onze oren barbaarse woord Armenwet gebruikte en ook dat deze wet diende ter vervanging van een wet van 1854.

Hoe was nu ongeveer de toestand tussen de jaren 1912 en 1974, waarvan alles feitelijk voor ons in het schemerdonker ligt? Men schijnt in deze jaren gewerkt te hebben met de zo afschuwelijke termen van armenzorg, maatschappelijke zorg, sociale bijstand en maatschappelijk werk. Ook bestonden er nog maatschappelijke werkers en werksters, maar wat die deden is ook met geen mogelijkheid na te gaan. Nieuwe onderzoekingen menen dat dit woord identiek was met het in die tijd ook voorkomende woord van fröbelonderwijzeres, doch van andere zijde wordt dit weer ten zeerste betwist.

Wat bevatte nu die Armenwet van 1912? De scharnieren schijnen geweest te zijn de begrippen: instelling van weldadigheid, noodzakelijk levensonderhoud en subsidiariteitsbeginsel, ondersteunde en arme, maar wat dit is geweest, is nog duister. Instelling van weldadigheid schijnt, althans voor de leiders, zo iets geweest te zijn als wat wij nu zouden noemen vrije-tijdsbesteding. Noodzakelijk levensonderhoud schijnt een soort oefencursus voor hongerkunstenaars geweest te zijn, en subsidiariteitsbeginsel een wat men toen noemde politieke partij. In elk geval vloede er uit voort, dat hetgeen iemand kreeg of gespaard had ten nadele van de belanghebbende werd uitgelegd, zodat hij in de put bleef. Misschien heeft het ook iets te

maken gehad met het ouderwetse ganzenbordspel. Maar hoe dan ook, er kwam veel praten bij te pas.

Het vreemde is dat, het is gebleken uit de puinhopen, er wel veel inrichtingen waren maar over die inrichtingen, die in die tijd van belang geweest moeten zijn, vindt men juist in die wet geen woord. Men schijnt toen uitstekend de kunst verstaan te hebben om datgene, wat belangrijk was, geen wettelijke bepaling waardig te keuren en alleen dat te regelen wat niet geregeld behoefde te worden. Wel zijn er regelingen gevonden over wat men toen gevangenissen noemde, maar het schijnt wel vast te staan dat niet alle inrichtingen van armenzorg gevangenissen waren. Er zijn inrichtingen geweest voor de verpleging, verzorging en opleiding van geestelijk gestoorden, blinden, doofstommen e.d., maar ik durf het haast niet te zeggen, ook staat vast dat de gehele financiering van deze inrichtingen een zaak was die de Overheid niet aanging. Ten hoogste werden zo nu en dan verpleegkosten betaald, maar deze moesten door de patiënt zelf of door zijn familie worden opgebracht of aan de Overheid terugbetaald. Ook de patiënt of de verzorgde zelf kon na 30 jaar nog worden aangesproken.

Het zal U alles ongelooflijk voorkomen, maar dit is een besliste waarheid. De aantekeningen van mijn overgrootvader laten op dit punt geen reden voor twijfel. Enige beweging schijnt in de zaak te zijn gekomen na de z.g. tweede kleine wereldoorlog van 1940—1945, die ons thans allen, vergeleken bij de grote wereldbrand van 1974—1994, kinderspel lijkt, doch die in die tijd nogal belangrijk werd geacht. Er zijn tenminste nadien een aantal personen benoemd die moesten praten over een nieuwe regeling van wat men toen met een lelijk woord noemde de maatschappelijke of sociaal charitatieve zorg. Zulke Commissies droegen toen vermoedelijk de naam Staatscommissie. Deze maakten alles klaar en als zij dan alles klaargemaakt hadden, werd het geheel aan de toenmalige machthebbers aangeboden, die dan in de regel opnieuw begonnen met te praten en weer van vooraf aan alles klaar te maken. Er waren ook rapporten van Staatscommissies die weer in handen van andere Commissies werden gesteld om opnieuw te beginnen. Er zijn tenminste verschillende van die rapporten onder puinhopen gevonden.

Als uitgangspunt zullen wij echter moeten nemen dat al deze personen in hun tijd als deskundigen werden beschouwd, maar het zou interessant zijn te weten welke opleiding zij hadden gehad. In de stukken treft men veel aan voor de namen de titulatuur Mr en Drs. Wat zou dat toch geweest zijn? Voor Mr is de meest waarschijnlijke verklaring moelvechter; moel is n.l. een oude schrijfwijze voor mond¹⁾ en er schijnt een categorie geweest te zijn die eerst uitsluitend met

de mond en laterhand in geschriften aantoonde wie gelijk of ongelijk hadden. Begrijpelijkerwijs zal dit beroep van moelvechter, afgekort Mr, niet in hoog aanzien hebben gestaan, maar hiertegenover staat dat in het Staatsbestuur deze categorie rijk vertegenwoordigd was. Ook in het rapport der Staatscommissie tref ik deze titulatuur veelvuldig aan.

Voorts ziet men veelvuldig de letters Drs. Al lang was bekend dat het iets met Economie te maken moet hebben gehad. Hier verstond men vroeger onder het bedrijfsleven zodanig te regelen, dat het beslist moest vastlopen en als het vastgelopen was, was er een groep functionarissen die de oorzaken hiervan na moest gaan en hiervan natuurlijk steeds tegenstrijdige verklaringen gaf, ook wel ruzie genoemd. Door veel ruzie te maken, meende men uiteindelijk te kunnen komen tot een wetboek voor het bedrijfsleven. Daarom zullen de woorden Drs vermoedelijk betekenen: „Door Ruzie Sterker”, doch ook zijn er die menen dat deze woorden betekenen: „Door Rotterdam Sterker”. Er schijnt n.l. vroeger een plaats geweest te zijn die Rotterdam heette en daar moet een school gevestigd zijn geweest waar men opgeleid werd in die toenmalige tak van wetenschap.²⁾

Toch zijn in die tijd diverse rechten ontstaan, althans in de spreek- en in de schrijftaal, maar in de z.g. Armenwet van 1912 is het woord als zodanig niet te vinden. De wet was ingedeeld in 8 Hoofdstukken en in 92 artikelen. Men kan er uit afleiden dat zelfs de verpleging in ziekenhuizen onder de armenzorg ressorteerde. Er is althans een afzonderlijke afdeling geweest van de geneeskundige armenverzorging. Vooral het kostenprobleem scheen belangrijk geweest te zijn, want er is ook een afzonderlijke afdeling van de kosten en in die afdeling wordt ook gesproken over wat men destijds krankzinnigen noemde. De bedoeling van die artikelen is heel moeilijk na te gaan en zal thans niemand meer interesseren. Ook valt het op, dat men veel over geschillen en beroepen leest, terwijl ook het woord Gedeputeerde Staten voorkomt. Dit schijnt iets met het bestuur te maken te hebben gehad van wat men vroeger provincies noemde.

Ook is er een Hoofdstuk over strafbepalingen. Men scheen in die tijd zo weinig vertrouwen in eigen regelingen te hebben dat het barbarisme van wat men toen straf noemde, nergens gemist kon worden. In het z.g. strafmuseum, thans eldorado voor schoolkinderen, kan men enige indruk krijgen van wat men in die tijd onder straf verstond. Er zijn in het museum zelfs nog enige z.g. cellen te zien waarin men in die tijd de mensen opsloot.

Voorts is er een Hoofdstuk over samenwerking tussen onderscheidene instellingen van weldadigheid. Wat dit woord „onderscheidene” betekent, is nog

¹⁾ Zie dissertatie van dieptepsicholoog Montagnevers: van moel tot mond; een taalkundig, historisch-critisch onderzoek.

²⁾ Wat zal het leuk geweest zijn eens een vergadering van de toenmalige bestuursorganen bijgewoond te hebben, waar al deze Mrs en Drs elkaar in de haren vlogen. Zit hier niets in voor een toneelstuk?

in studie bij de vakgroep Neerlandici. Waarin verschilden zij b.v. van elkaar? In de Hoofdstukken 4 en 8 komen woorden voor als de Algemene Armencommissie en Armenraad, maar ook hier schijnt het financiële element een belangrijke rol gespeeld te hebben. Over de deskundigheid en de opleiding wordt met geen woord gesproken. Wie het meest betaalde, had het meest te vertellen. Men krijgt de indruk dat de instelling belangrijker werd geacht dan de mens c.q. dat deze toch uitsluitend object van onderzoek was. Ligt hier soms de oorsprong van het inquisitoriale stelsel, zodat wij hier dan toch op het gebied van het z.g. strafrecht zouden zijn?

Verder is er een Hoofdstuk dat heet Van het Verhaal, doch er staat helemaal geen verhaal in. De mening dat dit Hoofdstuk regelingen zou bevatten over de organisatie van personen die zich bezighielden met het schrijven van verhalen, moet derhalve onjuist zijn. Ik kan in de diverse artikelen niets anders lezen dan dat het een regeling bevat om al hetgeen de Overheid voor de toenmalige armen moest uitgeven, weer van de personen zelf en van hun gehele familie terug te eisen. Ik meen dit staande te moeten houden ondanks de hevige critiek, die hierop door andere onderzoekers wordt uitgebracht. Het was dus een regeling om iemand, die men nolens volens uit de put hielp, weer in de put te helpen en niet alleen hem, maar ook zijn gehele familie. Wij zouden voor een globaal overzicht het volgende lijstje kunnen opstellen:

1912	de z.g. nieuwe Armenwet, tot stand gekomen na 20 jaar praten
1913	praten
1914—1918	ruzie, de z.g. eerste wereldoorlog. Men noemde toen Duitsland wat nu de provincie Duitsland is en dit z.g. land maakte steeds uitstapjes in de omgeving
1918—1920	uitrusten
1921—1922	begin werkloosheid
1922—1925	strijd over de mogelijkheid van een werkloosheidsuitkering
1925—1929	denken
1929—1933	grote werkloosheid
1933—1935	praten over werkloosheid
1935—1939	voorbereiding voor ruzie
1940—1945	tweede ruzie, de z.g. tweede wereldoorlog
1945—1947	alles
1947	instelling van de Staatscommissie Vervanging Armenwet
1947	studie
1948	denken
1949	onderzoeken
1950	praten
1951	niets
1952	napraten
1953	studie, denken, nadenken, praten en napraten
1954	rapport van de Staatscommissie Hoe dit rapport er precies uitzag, zal ik bij een volgende gelegenheid wel eens vertellen.

In die tijd moeten ook ontstaan zijn organisaties die men toen Opbouworganen noemde. De naam wijst er op dat deze tot taak hadden weer op te bouwen hetgeen men regelmatig bij elkaar kort en klein sloeg. Hiermede klopt ook dat men deze naam vindt na de tweede ruzie die in 1945 eindigde. Het moet dus wel een groot concern geweest zijn. Kan het een andere naam zijn geweest voor wat men destijds noemde Naamloze Vennootschap op aandelen? De z.g. Congressen voor Maatschappelijk Werk zouden dan de jaarlijkse vergadering van aandeelhouders zijn geweest. Dit klopt ook met een aantekening die een der bezoekers destijds maakte: „groot kapitaal (aan salarissen) vertegenwoordigd”. Alles schijnt te zijn overkoepeld door een „Ned. Vereniging voor Maatschappelijk Werk”. Dit zal dus een soort „holding company” zijn geweest. Maar waarvoor precies?

Nu het tijdvak van 1954—1974. In onze tegenwoordige tijd zou men denken dat een dergelijk rapport met ontwerp van wet en Memorie van Toelichting met spoed in de Raadkamer zou zijn behandeld en b.v. 1 Januari 1955 ingevoerd. Dit kon destijds echter niet. Het werd een object van studie in ontelbare Commissies en organisaties, zodat het inmiddels 1964 was geworden. Het was echter een tijd van betrekkelijke welvaart waarin, wat men toen de arbeidersstand noemde, in het algemeen geen reden tot klagen had. Dit had echter het nadeel dat niet voldoende aandacht werd gewijd aan de z.g. vergeten groepen als de chronische zieken, blinden, doofstommen enz. Geen enkele krachtige, georganiseerde groep kwam voor hun belangen op. Er was weinig eer aan te behalen. Was er dan niemand die voor hen in het krijt trad? Toen ieder wanhoopte aan een, al was het maar voorlopige voorzlening, begonnen onverwachts de gezamenlijke kerken te spreken. Van alle kansels werd een boodschap voorgelezen waarin de overheid, in het bijzonder de rijksoverheid, duidelijk in gebreke werd gesteld. Hier was de kerk de wereld een slag voor. Waardig blonk het protest der kerken en in regeringskringen had het de uitwerking van een ontploffing.

Met spoed liet de regering bekend maken dat er allerlei regelingen in voorbereiding waren. Ieder begon aan ieder de schuld te geven, dat het nog niet geschied was. Men nam zijn toevlucht voorlopig tot een circulaire waarin aan de gemeenten werd medegedeeld dat de kosten van verzorging van onderwijs en opleiding van geesteszieken, blinden, doofstommen, lichamelijk gebrekkigen enz. voor 75 % aan het Rijk in rekening konden worden gebracht, mits deze niet als kosten van armenzorg zouden worden behandeld, geen verhaal zou worden toegepast en van de patiënt zelf en eventueel van de ouders niet anders zou worden gevraagd dan een redelijke retributie, door de centrale overheid voor elk geval vast te stellen. Door het gezamenlijk optreden der kerken werd dit alles na drie maanden bereikt.

Het nadeel was slechts dat, nu deze angel grotendeels was weggenomen, de generale herziening der Armenwet niet meer zo urgent werd geacht. Er was dus weer alle gelegenheid het oude spelletje verder te spelen. Een actieve rol speelde daarbij het centraal planbureau, doch het eigenaardige van die tijd was, dat men de plannen altijd achteraf en niet vooraf maakte.

Het duurde tot 1973 voor een nieuw ontwerp van wet bij de toenmalige volksvertegenwoordiging, genaamd Tweede Kamer der Staten-Generaal, in behandeling kwam. Door de grote catastrofe die toen tot 1994 over Europa kwam, zijn alle stukken van dit ontwerp van wet verloren gegaan, maar of dit een ramp is, is te betwijfelen. Na 1994, toen Europa als een kale vlakte overschoot, was men tot het besef gekomen dat het weinig zin had Europa weer op de oude voet op te bouwen in verschillende staten, die op gezette tijden de boel kort en klein kwamen slaan. Men meende destijds dat men hier een zeker recht op had; een recht op oorlog, recht op armoede, recht op barbaarse straffen en wat dies meer zij. Men kwam daarna echter tot de conclusie, dat het beter was niet meer over rechten te spreken, maar te trachten de grondslag te leggen voor een geheel, dat harmonisch samenwerkte. Het vak van en de opleiding voor Moelvechter en Door Ruzie Sterkeren werd afgeschaft. Men begon met de grondslag te leggen voor de studie en de opleiding, gericht op het welzijn van de medemens, waarbij deze medemens zelf een actieve rol kon spelen.

Aan wettelijke regelingen had men echter in het dunbevolkte Europa weinig behoefte. Men had de betrekkelijke waarde van wetten geleerd alsmede de holle klank aan het woord „rechten” verbonden. De plicht elkaar te helpen was zo diep doorgedrongen dat het woord „rechten” niet meer gebruikt werd. Maar in de praktijk groeide wat men vroeger alleen in de mond had of op schrift stond, n.l. het recht. Veel droeg hiertoe ook bij de samenwerking met de kerken. Zowel overheid als kerk hadden leren inzien de gemeenschappelijke schuld.

Vroeger, het is ongelooflijk maar waar, beschouwden de overheid en de kerk zich min of meer als vijanden. Er waren allerlei wrijvingspunten op het gebied van de hulp aan de medemens. Van de zijde van de kerk zag men niet de onmisbaarheid van de overheid bij de opbouw van het werk. De overheid zag niet de onmisbaarheid van de kerk. Wederkerig liet men zich denigrerend uit over elkaars werkzaamheden. Reeds na 1945 zijn er symptomen die op verbetering wijzen, maar uiteindelijk verviel men weer in de oude ruzie. De toenmalige Mrs, Drs en Theologen hebben daarbij veel kwaad gesticht. Bij de z.g. grondrechten, die men in roerige tijden naar willekeur terzijde schoof, vond men ook de godsdienstvrijheid. Hoe heeft men het ooit nodig kunnen vinden hierover te twisten! Zelfs

in de provincie Spanje heeft men dit onlangs, als totaal overbodig, geschrapt.

Bij de opbouw van de Verenigde Staten van Europa begonnen echter weer — de mens blijft altijd mens — vele onhebbelijkheden naar voren te komen die de groei belemmerden. Men begon weer teveel waarde te hechten aan de theorie. Het blijven voortleven zonder wetten werd op de duur gevaarlijk, vooral voor het maatschappelijk welzijn. Immers de studie voor dieptepsycholoog, conflictoloog en commissioloog begon weer op te komen. Alvorens het kwaad van studie en praten te ver zou zijn doorgewoekerd, zou het wenselijk zijn de verkregen vruchten duidelijk vast te leggen. Dit gezien te hebben is de verdienste van het toenmalige Hoofd van het Bureau voor het welzijn van de mens.

Hij ontwierp een eenvoudige wet waarin weinig holle woorden voorkwamen, welke niet over rechten sprak maar rechten gaf. Maar hij was reeds te laat. Het kwaad was ongemerkt reeds te ver doorgedrongen. De wet werd met enkele stemmen meerderheid verworpen. Men wilde een uitvoeriger, meer geperfectioneerde regeling bij de voorbereiding waarvan de dieptepsychologen, commissiologen en conflictologen werden ingeschakeld. Als de nood op het hoogst is, is soms de redding nabij. Uit de groep der jongeren kwam een figuur naar voren, de heer Van Thyll³⁾. Deze zag kans de 10 % der kiezers bij elkaar te krijgen nodig voor het uitlokken van een referendum (art. 10 der Bondsconstitutie). En toen bleek dat de gekozenen niet altijd de mening van de kiezers weergaven. Met grote meerderheid werd de vraag: wilt U een eenvoudiger regeling op het welzijn van de mens, bevestigend beantwoord.

Het Bestuur der Provincie Nederland trad af en de jonge heer Van Thyll werd hoofd van het Bureau voor het welzijn van de mens. Hij ontwierp de nieuwe regeling, die met spoed werd ingediend. Hoe zou de Raadkamer reageren? Twee groepen hadden zich in het bijzonder verzet, n.l. de Partij van de A(artsconservatieven) en van de A.R. (Algemene Rijkdommenverdeling). Zouden zij de uitslag van het referendum naast zich neer durven leggen? Zo nee, hoe zouden zij hun aftocht dekken? Met vuur verdedigde de heer Van Thyll zijn ontwerp. De Aartsconservatieven bleven echter onverzoenlijk.

Toen kwam de verrassing. De spreker namens de A.R. deelde mede, dat zo juist gevonden was een brochure van 1953 van Dr A. Nootenboom waaruit duidelijk bleek, dat zijn groep reeds meer dan 100 jaar geleden een dergelijke regeling had verlangd. Veilig kon men aannemen dat Dr A. Nootenboom gesproken had namens de gehele groep van die tijd. Was eerder naar die groep geluisterd, dan was ons land veel ellende bespaard gebleven. In 't oude spoor voor-

³⁾ Wellicht een afstammeling van Minister van Thiel van 1954?

uit, riep deze afgevaardigde uit, zij kunnen niet wachten geen dag en geen nacht. De groep van de C.H. (Centrale Historie-onderzoekers) kwam dit bevestigen. Alleen de groep P.v.d.A(artsconservatieven) bleef onverzettelijk.

Door de gloedvolle slotrede van de heer Van Thyll werden nog enige weifelaars overgehaald. Hij raadde aan niet te veel te zien naar het verleden, elkander geen verwijten te doen en alleen naar de toekomst te zien. Met 60 tegen 30 stemmen werd de wet aanvaard. Ik woonde met mijn zoontje deze historische zitting bij. Hij was helemaal niet onder de indruk. Voornamelijk keek hij naar de wetenschappelijke tribune, waar een groot aantal N(eerlands) E(erste) P(sychologen) een plaats hadden gevonden. Is dat nu allemaal Nep Paps? vroeg hij. Ik heb hem direct verbeterd, dat is niet allemaal nep, maar dat zijn allemaal Neerlands Eerste Psychologen. De stemming werd nog even aangehouden omdat eerst gestemd moest worden over de regeling tot gezamenlijke hulpverlening aan de noodlijdende Verenigde Staten van Amerika. Met de gebruikelijke aantekening van de groep der C(onservatieven) dat zij geacht wilden worden te hebben tegengestemd, werd de wet aangenomen. Daarna volgde de reeds vermelde stemming. Hoe luidt nu de nieuwe regeling? Wel, als volgt:

Artikel 1

De plicht der gemeenschap elkander in nood met raad en daad terzijde te staan, wordt algemeen erkend.

Artikel 2

De belanghebbende geeft zelf aan welke vorm het meest voor hem dienend is, terwijl hij uitsluitend mag worden verpleegd of verzorgd in inrichtingen door hemzelf aan te wijzen.

Artikel 3

De Overheid aanvaardt dankbaar alle vormen van

hulp die door kerkelijke en particuliere organen wordt aangeboden. Zij steunt alle initiatieven die van die zijden worden ondernomen. Voor financiering kunnen zij steeds een beroep op de Overheid doen.

Artikel 4

Alle geschillen worden beslist door een Kamer van Arbitrage voor het welzijn van de mens, uit zeven leden bestaande; drie daarvan worden door de Federatie van kerkelijke en particuliere organen aangewezen, drie door het Hoofd van het bureau voor het welzijn van de mens, terwijl de voorzitter wordt benoemd door de Raadkamer. Bij staking van stemmen beslist de voorzitter, die steeds bevoegd is voorlopige voorzieningen te treffen. Het is verboden een beslissing te baseren op ambtelijke of andere rapporten, die klager niet tevoren heeft kunnen inzien en bestrijden.

Artikel 5

Het hoofd van het Bureau voor het welzijn van de mens treft alle maatregelen die ter uitvoering van het vorenstaande nodig zijn.

Met deze regeling staat Nederland, 100 jaar geleden hierin ten achter, thans aan de spits. 150 jaar was nodig tot deze vanzelfsprekende regeling te komen. Laten wij echter niet al te hard oordelen over onze voorvaderen van 1954 en niet vergeten dat men in 2154 wederom over ons zal oordelen. Er is één punt van overeenstemming tussen 1854, 1912, 1954, 2054 en 2154. In 1854 en in 1954 schreef men: in het jaar Onzes Heeren. Wij doen dit thans ook en zo zal het ook in 2154 zijn. Dit éne punt is onveranderlijk, wat ook verandert en wisselt en daarom is ook de mens in zijn diepste wezen onveranderlijk.

Geschreven in het jaar Onzes Heeren 2054 op 1 Juni.
Guillaume Nicerbach.
(N.E.P.)