

ARMENZORG 1912-1965: VAN CENTRUM NAAR PERIFERIE

MARCO H.D. VAN LEEUWEN

Inleiding¹

Aan het begin van de twintigste eeuw kampte de Nederlandse armenzorg nog steeds met haar organisatie, een erfenis van de Republiek en al ontstaan tijdens de Reformatie. Er bestond een enorme verscheidenheid aan charitatieve instellingen, elk met eigen regels, bestuurders, fondsen en armen. Van samenwerking was zelden sprake, mede door het taaie geloof in het idee van de *heersende kerk*. Bij vele kerkelijke armenzorginstellingen heerste nog steeds het idee dat de armenzorg diende om het gezag van God – of tenminste dat van de kerk – te vestigen over de arme geloofsgenoten. Voor de hervormde kerk kwam daar nog bij dat zij zichzelf een bijzondere positie toedacht in heel het leven van het Nederlandse volk, inclusief het gebied van de armenzorg.² Wat men hiervan ook moge denken als geloofsartikel, in de praktijk van de armenzorg werkte het al niet meer zo. In weerwil van de armenwet van 1854 bedeeden de burgerlijke armbesturen steeds meer armen omdat de kerken bij gebrek aan fondsen niet meer daadwerkelijk de eerste viool konden spelen.

De grote opgave van de Nederlandse armenzorg lag hierin: kon zij door samenwerking zowel het gebrek aan ordening als de ontoereikendheid van de armenzorg voor de ondersteunden verbeteren? Als dat ging, zou dan de burgerlijke armenzorg een primaire rol spelen, of zouden de kerkelijke en particuliere instellingen terrein herwinnen? Wie bekend is met de gang van zaken, is wellicht geneigd deze vragen niet eens te stellen, zo vanzelfsprekend lijkt thans het antwoord. Aan het begin van de twintigste eeuw was het antwoord echter nog niet gegeven.

Zoals in de bijdrage over armenzorg in de periode 1800-1912, is er ook thans eerst aandacht voor de organisatie van de armenzorg, te weten de armenwet van 1912, de ontwikkelingen tijdens het interbellum, de poging tot staatstoezicht

1. Ik dank Henk van Leeuwen zeer voor alle raad en daad. Ik dank evenzeer Arno Bornebroek, Lex Heerma van Voss, Clé Lesger, Jan Lucassen, Carine van Oosteren, Piet de Rooy en Joke Spaans voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel. Alleen ik ben verantwoordelijk voor alle resterende feilen.

2. Zie mijn bijdrage in deze bundel over armenzorg 1800-1912.

gedurende de Tweede Wereldoorlog en de naoorlogse ontwikkelingen. Daarna volgt een bespreking van gegevens uit de armenzorgstatistiek. Deze gegevens illustreren enkele van de organisatorische ontwikkelingen. Zij werpen ook licht op de bedelingspolitiek en zelfs op de aard en waarde van de onderstand voor de bedeelden. Vervolgens de armbestuurders aan bod. Tenslotte krijgen ondersteunden het woord. Ter herinnering is het wellicht goed weer te vermelden dat aan het slot van de bijdrage over armenzorg in de volgende periode (van 1965 tot heden) enkele hoofdlijnen en interpretaties van twee eeuwen charitas in Nederland worden besproken.

Armenwet van 1912

De grote problemen van de Nederlandse armenzorg waren nog steeds onopgelost nu de hervormingspogingen van Goeman Borgesius waren stuk gelopen. Zijn conservatieve opvolger kwam met een voorstel dat in 1912 wet werd.³ Deze wet stond, evenals haar voorganger uit 1854, als het ware met de rug naar de toekomst. De particuliere en kerkelijke instellingen behielden het eerste recht van onderstand. De wet kende echter ook enkele niet onbelangrijke verbeteringen. Ten eerste kende de wet belangrijke bepalingen op het gebied van samenwerking die tot dan toe ontbraken (artikelen 41 tot 62). In de grote steden dienden er armenraden met een adviserende taak te komen, waar kerkelijke en particuliere armbesturen op basis van *vrijwilligheid* aan deel konden nemen.⁴ In kleine steden en dorpen konden burgemeester en wethouders hiertoe besluiten (artikel 58). Het burgerlijk armbestuur was verplicht lid van de armenraad en moest een centraal register van bedeelden bijhouden. De andere instellingen konden informatie verschaffen over hun bedeelden, maar hoefden dat niet. Er kwam een landelijke armenzorgcommissie maar slechts met een consultatief karakter.⁵ Ten tweede stond de nieuwe wet 'dubbele' bedeling toe.⁶ Het burgerlijk armbestuur behoefde niet langer afzijdig te blijven waar kerken of particuliere instellingen slechts een schijntje verstrekten. Ten derde nam de reglementering iets toe. Alle armbesturen werden verplicht hun reglementen aan burgemeester en wethouders aan te bieden.⁷ Het reglement van een burgerlijk armbestuur werd door de gemeenteraad vastgesteld en door Gedeputeerde Staten goedgekeurd (artikel 20). De wet kende

3. Wet van 27 april 1912, *Staatsblad* 165. De wet is integraal afgedrukt en van commentaar voorzien in Goeman Borgesius, *Nieuwe Armenwet*.

4. Goeman Borgesius, *Nieuwe Armenwet*, 152 en 156, commentaar op art. 41 en 42.

5. Art. 82. Erg belangrijk bleek de commissie overigens niet. Bij de opheffing van de commissie, ten tijde van de invoering van de algemene bijstandswet, wist het ministerie niet eens meer wie de leden waren, Van der Valk, *Pauperzorg*, 170.

6. Goeman Borgesius, *Nieuwe Armenwet*, 114.

7. Zie het commentaar van Goeman Borgesius, *Nieuwe Armenwet*, 78-79 op art. 6.

een arme geen recht op onderstand bij het burgerlijk armbestuur toe. Er kwam in beginsel geen beroepsrecht voor iemand wiens verzoek om onderstand was afgewezen (artikel 30). In bepaalde uitzonderingsgevallen, ten vierde, kon een arme echter bij de Kroon tegen afwijzing van een verzoek tot ondersteuning in beroep gaan (artikel 32). Ten vijfde bood de wet met zoveel woorden de burgerlijke armenzorg de mogelijkheid bepaalde, 'verhefbare', bedeeden meer te verschaffen dan het minimale (artikel 29). Hiermee kwam de deur naar een toereikende ondersteuning op een kier te staan. Al met al zette de armenwet van 1912 stapjes vooruit, maar beslist kleinere stapjes dan het rapport van de Nutscommissie en de concept-armenwet van 1901 propageerden.

Recht op onderstand

Een amendement van de socialist Vliegen dat "onderstand wordt verleend aan hen die zich het noodzakelijke levensonderhoud niet kunnen verschaffen" werd door de Tweede Kamer verworpen, en wel met 59 tegen negen stemmen.⁸ Vliemens amendement beoogde dat een arme zelf kon kiezen tussen kerkelijke en burgerlijke armenzorg: "De betrekking tusschen de personen en de kerkgenootschappen moet geheel vrij wezen. Wil men zich vrijwillig tot zijn kerkgenootschap richten, goed, dan ga men er heen, maar anders niet (...). Het geval kan zich voordoen, dat een arme door zijn kerkgenootschap om de een of andere reden niet bedeed wordt. Wanneer hij zich nu tot het burgerlijk armbestuur wendt, in welks bestuur op vele plaatsen dezelfde personen zitten als in het kerkelijk armbestuur, dan loopt de arme de kans, dat hij van het burgerlijk armbestuur ook niets krijgt, omdat hij van het kerkelijk armbestuur niets kreeg (...). In deze zaak moet aan de betrokkenen een zekere zelfstandigheid gegeven worden en daarom vraag ik: *laat de menschen vrij in de keuze waar zich aan te melden. Vooral is dit noodzakelijk voor menschen die met een kerkgenootschap niets meer te maken willen hebben*".⁹ De minister bevestigde dat hier de crux van de zaak lag: "Hij [Vliegen] wil het zoo maken, dat men eenvoudig bij het armbestuur komt en zegt: ik heb gebrek: gij moet mij bedeelen. Daarvan zal echter het gevolg zijn, dat de kerkelijke en particuliere liefdadigheid geheel op den achtergrond worden geschoven en de burgerlijke armenzorg overheerschend wordt gemaakt".

De minister kon zich "voorstellen dat het burgerlijk armbestuur zou zeggen: die man doet letterlijk niets dan drinken, er moet op de een of andere wijze orde op gesteld worden, maar door bedeeeling moet het niet gevonden worden". Hij stelde daarom: "Zoo het burgerlijk armbestuur dit niet uitmaakt, wie dan? Ten slotte zou het de rechter moeten zijn en zouden volgens het amendement de rechtbanken in Nederland kolossale burgerlijke armbesturen worden".¹⁰ Zowel

8. Goeman Borgesius, *Nieuwe Armenwet*, 119.

9. *Ibid.*, 115 (mijn cursivering).

10. *Ibid.*, 134 en 116.

de minister als Vliegen erkenden overigens dat in de praktijk de burgerlijke armenzorg niemand van de honger zou laten omkomen. Vliegen meende in tegenstelling tot de minister dat zulks dan ook wel in de wet mocht staan.

Domicilie van onderstand

De memorie van toelichting op de armenwet van 1912 stelde: “behalven door den trek van het platteland ondervinden groote gemeenten meermalen schadelijke gevolgen, doordat kleine gemeenten haar zieken of hulpbehoevenden trachten af te schuiven. (...) Meermalen bestond er een vermoeden, dat ongeoorloofde drang was uitgeoefend, maar zelfs al werd het vermoeden bijna tot zekerheid gesterkt, dan stond men machteloos, vermits de wet geen middel geeft om de kleine gemeenten tot rede te brengen”.¹¹ De armenwet van 1912 bepaalde dat het stads- of armbestuur waar de migrant om hulp aanklopte, binnen een jaar de Gedeputeerde Staten kon verzoeken de kosten van ondersteuning voor rekening van de herkomstgemeente te laten komen. De kantonrechter onderzocht de zaak, maar Gedeputeerde Staten besloten, terwijl beroep op de Kroon mogelijk was.¹² Het wetsartikel bleek echter al spoedig een dode letter. Jurisprudentie verzwakte het aanzienlijk. In praktijk bleek beroep erop slechts succesvol als het stadsbestuur of het burgerlijk armbestuur de migrant-in-spe eigener beweging reisgeld af gaf onder het uitdrukkelijke verzoek het maar eens elders te proberen. Het verschaffen van reisgeld zonder meer was niet voldoende. Het geven van een ongevraagd ‘advies’ aan de betrokkene ook niet, terwijl handelingen van een kerkelijk of neutraal armbestuur al helemaal niet onder het artikel vielen.¹³ Kleine steden en dorpen konden ongestoord doorgaan hun armen naar grotere plaatsen te sturen. De grote steden op wiens schouders de kosten neerkwamen, zagen zich daarbij geconfronteerd met een volgend probleem. De hoge belastingen nodig om de armenzorg te financieren, joegen beter-gesitueerden naar luxe dorpen in de omgeving.¹⁴ De steden reageerden hier weer op door te trachten nieuwe armen met oneigenlijke middelen weg te jagen. Dit geschiedde door inschrijving in het bevolkingsregister te verbieden, door de onderstand te verlagen of in natura uit te betalen of door het uitoefenen van een beroep te verbieden bijvoorbeeld door geen ventvergunning te verstrekken, ofschoon dit alles onrechtmatig was.

Armenraden

Een belangrijk gevolg van de armenwet was de oprichting van armenraden. Het gaat hier om de eerste, schuchtere, oefeningen in samenwerking tussen de

11. Jansen, ‘Afwenteling van kosten’, 44.

12. Aldus artikel 40, zie Ramaker, ‘Afwenteling van kosten’, 25-26.

13. Ramaker, ‘Afwenteling van kosten’, 28-42 met vele Koninklijke Besluiten; Jansen, ‘Afwenteling van kosten’, 57-59.

14. Jansen, ‘Afwenteling van kosten’, 69.

koninkrijkes van de kerkelijke, particuliere en burgerlijke armenzorg.¹⁵ Het is van belang de ontwikkeling van de armenraden nader te bezien. Vormden de raden een keerpunt in de geschiedenis van de Nederlandse charitas? Slaagden zij erin de versplinterde armenzorg te verenigen, te bezielen en te moderniseren?

De oprichting van de armenraden kwam niet geheel uit de lucht vallen. Het *Nutsrapport* van 1895 constateerde een duizelingwekkend verscheiden en geïsoleerd werkende charitas in ons land. De *Gids der Nederlandsche Weldadigheid* uit 1898 bracht een inventarisatie van de duizenden charitatieve instellingen. In dat jaar kwam in Amsterdam de Vereeniging van Armbesturen tot stand, die model zou staan voor de armenraden. Korte tijd later ontstonden landelijke organisaties als de Nederlandsche Bond tot Kinderbescherming (in 1899) en de Centrale Bond van Christelijke Philanthropische Inrichtingen (1901). Er was een noodzaak en een wil tot samenwerking in de Nederlandse charitas. Als uiting daarvan verscheen in 1900 het eerste nummer van het *Tijdschrift voor Armenzorg*.¹⁶ Uit deze landelijke contacten groeide allengs een vaster verband dat zich in 1908 consolideerde in de Nederlandsche Vereeniging voor Armenzorg en Weldadigheid die een grote rol speelde bij het voorbereiden van de armenwet van 1912.

De voornaamste taak van een armenraad was het bijhouden van een centraal register met gegevens over zo mogelijk alle bedeelden in een plaats. Zo kon fraude worden bestreden. Zo kon dubbel werk worden voorkomen. Zo kon snel en kundig een basis voor een goede ondersteuning worden gelegd.

Zo ging het niet. Een zekere onwil tot samenwerking was daar mede schuldig aan. Alleen de instellingen van burgerlijke armenzorg waren verplicht lid; alle andere instellingen waren vrijwillig lid. Vele kerkelijke en particuliere instellingen namen niet deel, onder meer met een beroep op de geheimhoudingsplicht tussen hen en hun bedeelden. De wetgever wilde de instellingen niet dwingen tot samenwerking en zonder dat ging het niet. Andere instellingen konden hun administratie niet inrichten voor het geven van wekelijkse of maandelijks inlichtingen aan de armenraden; weer andere wilden dat ook niet uit een zucht naar geheimhouding of omdat zij niet graag voor de dag kwamen met hun uiterst karige bedelingsbedragen of hun werkelijk zeer geringe aantal ondersteunden.

Daarnaast bleek het werk van de raden toch niet zo nuttig als de deelnemende

15. Over de ontwikkeling van de armenraden gaan onder meer Cloeck, *Wettelijk georganiseerde samenwerking*; Everts, 'Herdenking'; Everts, 'Samenwerking'; *Gedenkschrift*; Kroft, 'Geschiedenis'; Tjeenk Willink, 'Aan Hare Majesteit'; De Vries, 'Geschiedenis'. Zie ook het jubileumgeschrift van het *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk* van januari 1963 in verband met het vijftigjarig bestaan der sociale raden in Nederland.

16. In 1905 uitgebreid tot *Tijdschrift voor Armenzorg en Kinderbescherming*, om in 1922 een nog ruimere opzet te krijgen als *Tijdschrift voor Armwezen, Maatschappelijke Hulp en Kinderbescherming* om na een noodgedwongen ondergang in de bezettingstijd als een phoenix uit de as te verrijzen in de tegenwoordige vorm van *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk*.

instellingen aanvankelijk hoopten. Grote gemeenten vroegen ongaarne de armenraad in hun plaats om inlichtingen bij het beslissen over aanvragen. Zij steunden op rapporten van hun eigen onderzoeksdienst. Dat was wel zo snel. Bovendien ontbrak de eenvormigheid van rapportage. Instellingen van burgerlijke armenzorg beschouwden hun eigen werk, verricht door professionele krachten, vaak als beter dan dat van andere instellingen, draaiend op goedwillende, soms ook ervaren maar zelden geschoolde, vrijwilligers. Het maatschappelijk werk gaf er de voorkeur aan het eerste contact met de hulpbehoevenden zelf te leggen, en op grond daarvan ook zelf een rapport op te stellen. Met een beroep op hun ambtsgeheim en beroepsethiek achtten zij het vervolgens niet verantwoord de armenraad dat rapport ter beschikking te stellen.

Een voortdurend geldgebrek in de armenzorg speelde de raden verder parten. Allereerst betaalde de overheid slechts voor de secretaris van de raad, en dan nog schriel omdat het als een nevenfunctie werd gezien. Daarnaast waren gemeenten huiverig voor de gekozen constructie waarbij zij verantwoordelijk waren voor de kosten van de raden zonder er grote invloed op te kunnen uitoefenen. Gemeenten konden een aanvraag voor een armenraad indienen maar waren daartoe niet gehouden. Er zijn nooit meer dan 34 van dergelijke raden in ons land geweest (in de jaren 1920-1930). In veel gemeenten en bijna op het gehele platteland ontbraken ze. Er bestonden maar twee districtsraden, namelijk die van Alkmaar en Heerlen. Reeds voor de bezuinigingen in de jaren dertig waren er al vijf raden verdwenen, hetgeen op een verminderde belangstelling wijst. In 1936 verdwenen er nog eens negen.

In grote plaatsen dienden zeer vele charitatieve instellingen samen te werken. Langzamerhand ontstond de behoefte om subcommissies in het leven te roepen, al naar gelang de aard van het werk, zoals voor gezinsverzorging, reclassering, ongehuwde moederzorg, bejaardenzorg, zorg voor minder validen. Deze specialisering en samenwerking op het gebied van de maatschappelijke zorg was aanvankelijk toch vooral een teken van de te sterk uiteenlopende belangen, zowel van de diverse kerkelijke en de particuliere armenzorginstellingen als van hen samen en de burgerlijke armenzorg. Op termijn kwam er wel enig blijvend goeds voort uit deze samenwerking 'op functionele grondslag'. Dit samenwerken gold bijvoorbeeld al in 1921 voor de ongehuwde moederzorg via de UVOM (Unie van Verenigingen voor Ongehuwde Moeders) en de kinderbescherming door middel van de FJKA uit 1924 (Federatie van Instellingen voor Kinderbescherming). Vooral in de naoorlogse periode ontstonden vele commissies voor gezinsverzorging, reclassering, bejaardenzorg, gerepatriëerdzorg en minder-validenzorg.¹⁷

Al met al bleken de armenraden niet de instellingen ter hervorming van de

17. Kroft, 'Geschiedenis', 264 en Sark, *25 jaar Armenraad*, 11. In Den Haag werkten in 1938 183 instellingen samen. In 1962 waren er bij de sociale raden van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht 940 instellingen aangesloten, waaronder 288 kerkelijke instanties, Cloeck, 'Waardebepaling', 36.

Nederlandse armenzorg. De kwaal van de versplintering van de charitas en die van de onwil om samen te werken bleken te groot. Geheel onbelangrijk zijn ze toch ook niet geweest, omdat het zaad van de samenwerking dat op het gebied van de maatschappelijke zorg was gezaaid pas veel later zou opkomen. De armenraden bleven bestaan tot 1965 (sinds de jaren veertig onder de naam van sociale raden). Toen werden ze opgeheven.

Burgerlijke armenzorg tijdens het interbellum

Aan het begin van de twintigste eeuw werkten vele instellingen van burgerlijke armenzorg onafhankelijk van elkaar, van de bijzondere armenzorg en van de gemeente. De algemene bijstandswet van 1965 zou hen tot uitvoeringsorganen van landelijke sociale zekerheidswetten maken. Verlies van zelfstandigheid ten opzichte van de gemeente in bestuurlijk en financieel opzicht alsmede landelijke uniformering hebben in de loop van de tijd plaatsgevonden.

Er bestond aanvankelijk nog een grote verscheidenheid in de mate van zelfstandigheid van burgerlijke armbesturen. In veel gemeenten waren die besturen niet meer dan gemeentelijke colleges van advies. In andere gemeenten waren zij nog zelfstandig. In de laatste helft van de negentiende eeuw stelde het burgerlijk armbestuur te Maastricht bijvoorbeeld dat “de goederen van de armen toebehooren aan de armen, niet aan de gemeente”. Met volharding koesterde het bestuur deze gedachte. Nog in 1948 presenteerde de armeninstelling zich als de voortzetting van “charitatieve instellingen, waarvan de oudste wellicht tot de 8ste eeuw is terug te brengen”. Het bestuur was te zien “als de mandataris der historische instellingen (...) als de bewaker ook van het kapitaal dat van die instellingen is gekomen”.¹⁸

Gemeenten konden op verschillende wijzen hun invloed vergroten.¹⁹ Ten eerste kon een gemeente de reglementen van een burgerlijk armbestuur proberen te wijzigen. Vanaf de jaren twintig bepaalden steeds meer gemeenten dat leden van het gemeentebestuur qualitate qua in het armbestuur zitting dienden hebben. Of dit wettig was, bleef onduidelijk. De Kroon keurde dergelijke bepalingen soms wel en soms niet goed. De Kroon verbood wel dat de reglementen bepaalden dat vertegenwoordigers van arbeiders – zoals vakbondsbestuurders – of vertegenwoordigers van andere sociale groepen qualitate qua in het bestuur zaten. De rijksoverheid wilde voorkomen dat een gemeenteraad het armbestuur zou overladen met socialisten of communisten omdat zij dan een ruimere bedeling verwachtte. Na het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog verbood de bezetter overigens dergelijke politieke partijen zodat het ‘gevaar’ was bezworen, zoals

18. Gales, *Burgerlijk armbestuur*, 145 en 313.

19. Van der Valk, *Pauperzorg*, 130-134.

de controleur van het armwezen met opluchting vaststelde. Ten tweede kon een gemeente ambtenaren als personeel aan een armbestuur uitlenen. In de jaren dertig volgden steeds meer gemeenten het voorbeeld van Amsterdam. De gemeente Amsterdam delegeerde het beleid aan het burgerlijk armbestuur, maar hield zelf de voorbereiding, uitvoering en controle onder haar hoede. In vele kleine plaatsen riep men een afdeling sociale zaken in het leven, als onderdeel van de gemeentesecretarie. Deze ontwikkeling werd bevorderd door het ontstaan van aparte rijkssteunregelingen voor werklozen die het ministerie van Sociale Zaken bij de gemeente – en dus niet bij het armbestuur – onderbracht. Dat verhoogde het bestaansrecht van een gemeentelijke afdeling sociale zaken. Ten derde hieven meer en meer gemeenten hun burgerlijk armbestuur op. Zij maakten de armenzorg tot een gewone gemeentedienst. Dit geschiedde vooral na 1940. Ten vierde kon invloed van de gemeente via subsidies toenemen. Enkele verspreide gegevens signaleren dat het aandeel van de gemeentesubsidies in de totale inkomsten inderdaad toenam.²⁰

Twee voorbeelden illustreren het bovenstaande. In Den Bosch was rond het midden van de negentiende eeuw de zorg voor de armen opgedragen aan een zelfstandig college van regenten.²¹ Deze regenten kwamen doorgaans uit de hoogste kringen der burgerij. Zij werden door de gemeenteraad benoemd. Dit geschiedde op een voordracht van twee personen door de zittende regenten zelf en wel telkens voor een paar jaar. Sinds 1876 moest tenminste een van de negen regenten tevens lid van de gemeenteraad zijn. Sinds 1901 gold dit voor drie van hen. De regenten verrichtten niet het uitvoerende werk, maar dat deden aanvankelijk armverzorgers en wijkknechten. In de loop van de eeuw bleven de regenten het beleid bepalen, met een steeds grotere greep van de gemeenteraad daarop. Het uitvoerend werk verschoof langzaam van vrijwilligers naar een klein aantal ambtenaren. Regels voor toekenning van steun en de bepaling van de hoogte ervan werden geformaliseerd toen op grond van de armenwet van 1912 een bedelingsreglement van kracht werd. De invloed van de overheid nam gedurende de jaren twintig en dertig van de twintigste eeuw toe: de plaatselijke burgerlijke armenzorg hanteerde dezelfde regels voor steunverlening als landelijk voor de werklozenzorg golden.²²

Tot 1880 bestond een vijfde of meer van alle gemeentefunctionarissen in de gemeenten Alkmaar, Beverwijk, Purmerend en Oost- en Westzaan uit onbezoldigde burgers, vooral werkzaam in de armen-, wezen- en gezondheidszorg.²³ Daarna daalde hun aandeel tot ongeveer een zevende rond 1900 om tot de Tweede Wereldoorlog op dat niveau te blijven en daarna verder te dalen. In de jaren zestig

20. Zoals in Goes, zie Barth en Kort, *Troostrijk woord*, 93.

21. Wouters, *Van bedeling tot verheffing*, 167-170 en idem, *Van verheffing tot begeleiding*, 61-62, 104 en 198-203.

22. Dit gold ook voor andere Nederlandse steden. Beltman, *Steunregeling en armenwet*, 26-51.

23. Raadschelders, *Plaatselijke bestuurlijke ontwikkelingen*, appendix.

van deze eeuw verdwenen de 'burger-ambtenaren' uit het plaatselijk bestuur. Toen werden de diensten van maatschappelijk hulpbetoon, de opvolgers van de burgerlijk armbesturen, omgevormd tot gemeentelijke sociale diensten. Ambtenaren namen de taken van onbezoldigde burgers over. Het late tijdstip waarop deze professionalisering van de sociale zorg zich voltrok, betekent dat onbetaalde armbestuurders tot ver in de twintigste eeuw een belangrijke stempel drukten op gemeentelijk sociaal beleid.

Bijzondere armenzorg tijdens het interbellum

De vele bezwaren tegen de kerkelijke en particuliere armenzorg waren helder verwoord in het *Nutsrapport* van 1895.²⁴ In de eerste decennia van de twintigste eeuw bleef het denkbeeld veld winnen dat de bijzondere armenzorg niet adequaat was toegerust voor haar taak.

Ofschoon hij de bezwaren ingebracht tegen de kerkelijke armenzorg niet gering acht, vond bijvoorbeeld dominee Adriani in 1900 het een heerlijk denkbeeld dat de hervormde kerk een primaire rol op maatschappelijk gebied was toevertrouwd "als volbrengster van het levende liefdewerk".²⁵ Hij zette vervolgens uiteen dat het de armverzorgers niet aan goede wil ontbrak, maar wel aan voldoende kennis, macht en middelen om het werk goed te verrichten. Enigszins tegen zijn zin, concludeerde hij dat de staat de ondersteuning van de armen niet mocht overlaten aan kerkelijke en bijzondere instellingen van weldadigheid als hij wist dat deze het werk niet volledig konden doen.

Dezelfde geluiden klonken in kringen van de particuliere armenzorg. De bloeitijd van de particuliere armenzorg viel, volgens mevrouw Muller-Lulofs, samen met de inwerkingtreding van de nieuwe armenwet in 1912.²⁶ Daarna is haar betekenis aanmerkelijk afgenomen. Muller-Lulofs somde eerst algemene oorzaken op, zoals de invloed van de Eerste Wereldoorlog, het optreden van de Steuncomités en de uitgebreide sociale wetgeving. Daarna volgden meer specifieke oorzaken. Zij noemde de groei van de administratiekosten. Die vormden in 1911 een vijfde tot een vierde van de verleende onderstand in Amsterdam en Rotterdam, tegen krap de helft in 1920. De enorme verhoging van de bedrijfskosten was het gevolg van de verhoging van salarissen, posttarieven, lokaalhuur, telefoongebruik, drukkosten, het toekennen van pensioenen, de prijsverhoging van de brandstoffen en het papier, etcetera. Op dergelijke posten kon moeilijk worden bezuinigd. Een andere oorzaak lag in het verloren gaan van de sympathie der beter gesitueerden voor de arbeidende stand, na de onrust in 1918.²⁷ Een volgende

24. Zie mijn bijdrage over armenzorg in de periode 1800-1912.

25. Adriani, 'Hervorming', 3.

26. Muller-Lulofs, 'Werking der wet'.

27. Al in 1904 hadden verschillende contribuanten van Liefdadigheid naar Vermogen hun steun

oorzaak lag in de geweldige uitbreiding van de activiteiten van het burgerlijk armbestuur. De armenwet van 1912 stond toe dat zij vaker en meer gaf (om arme gezinnen te verheffen) en dat deed zij ook: “de mentaliteit der burgerlijke armbesturen is een gansch andere geworden, uit alles proeft men de wezenlijke toestand: *de overheids-armenzorg is primair, de kerkelijke en bijzondere secundair*”.²⁸ Met artikel 29 in de hand werd menig gezin dat vroeger ongetwijfeld door de particuliere armenzorg geholpen zou zijn, naar het burgerlijk armbestuur gedreven. Een enquête onder particuliere instellingen in tien gemeenten, leerde mevrouw Muller-Lulofs dat het “B.A. hooger bedeeft, waardoor het veel meer behoeftigen tot zich trekt”, “spoediger bedeeft”, “minder controleert, wat den behoeftigen niet onaangenaam is”, “de behoeftigen meenen dat de hulp hun van rechtswege toekomt”.²⁹

Een factor van gewicht bij het voortbestaan van de bijzondere armenzorg was de macht der gewoonte, of zo men wil, de institutionele traagheid. Allard Pierson formuleerde dat in 1922 zo: “het is opmerkelijk hoe het met een vereeniging dikwijls gaat. Een aantal menschen komen bijeen met de bedoeling iets bepaalds te bevorderen. Zij stichten een vereeniging, die het middel moet zijn tot het najagen van een bepaald doel. Maar als de vereeniging een poos bestaan heeft, is van lieverlede het bestaan zelf meer doel dan middel geworden. Het oorspronkelijke, ideële doel, waarvoor men zich vereenigd heeft, komt op de tweede plaats. Alles gaat om den bloei, om het instandhouden der vereeniging als zodanig”. Een armbestuurder voegde hieraan toe: “Gaat het velen onzer niet enigszins zoo? Ze hebben zo hard gewerkt om de bijzondere armenzorg tot bloei te brengen, dat het hun moeite kost om met waardigheid te dragen, dat zij geen eerste plaats meer kan innemen. Het is zeer menselijk, maar het is niet hoog”.³⁰

Er was tijdens het interbellum een tendens tot specialisatie en daarna verzelfstandiging van voorheen algemene instellingen voor de verzorging van armen.³¹ Men denke hierbij aan bejaardenhuizen, ziekenhuizen, verzorgingstehuizen voor blinden en andere minder validen en opvoedingsgestichten voor wezen, onhandelbare jongeren en andere jeugdigen. Dit proces begon vermoedelijk al in het laatst

opgezegd: “zij zeiden nu geenerlei belangstelling meer te hebben voor behoeftigen, nu door de stakingen op allerlei gebied, de openbare orde en rust zoo buitengewoon bedreigd werden”. Volgens het bestuur gold dat velen “*waren meer gezind tot 'wraak naar vermogen' dan tot 'liefdadigheid naar vermogen'*”, ‘Bedeelende armenzorg. Liefdadigheid naar Vermogen’. *Tijdschrift voor Armenzorg en Kinderbescherming*, 23-4-1904, 106-107 (mijn cursivering).

28. Muller-Lulofs, ‘Werking der wet’, 99 (mijn cursivering).

29. Muller-Lulofs, ‘Werking der wet’, 96-97.

30. Veth, ‘Veertiende algemene vergadering’, 24.

31. Dit suggereren de cijfers van Smissaert, *Overzicht van het Nederlandsch armwezen*, over de jaren 1879-1904. Deze cijfers zijn gebaseerd op de armenzorgstatistiek. Deze ontwikkeling zet zich door in de periode 1912-1965, zie de bespreking van de gegevens uit de armenzorgstatistiek verderop in deze bijdrage.

van de negentiende eeuw. Een dergelijke tendens was in de hele armenzorg aanwezig maar bij de kerkelijke armenzorg waarschijnlijk het sterkst. Het is denkbaar dat aan dit proces zowel algemene redenen ten grondslag lagen – ook geldend voor de burgerlijke armenzorg en waarvan efficiency er een was – als bijzondere redenen, slechts voor de kerkelijke armenzorg geldend. Hierover tasten wij in het duister. Het ligt echter voor de hand om de afsplitsing in verband te brengen met het probleem van de ontoereikende financiën. Is het niet denkbaar dat kerkelijke armenzorginstellingen het interen op hun kapitaal trachtten te beperken door bijvoorbeeld een zelfstandig bejaardenhuis in het leven te roepen of het bestaande oude vrouwen- en mannenhuis te verzelfstandigen in de hoop dat deze nieuwe instelling daarna gemeentelijke subsidies verkreeg? Is het eveneens onvoorstelbaar dat gemeenteraden met een confessionele signatuur dat verzoek honoreerden, wellicht vooral vanaf het moment dat er landelijke subsidies daarvoor te verkrijgen waren? In dat geval zou de afsplitsing van gespecialiseerde confessionele verzorgingsinstellingen een onderdeel zijn geweest van een breder fenomeen, namelijk de gesubsidieerde uitbouw van de ‘zuilen’. Het is overigens de vraag of dit een verzwakking of een versterking van de armenzorg ten gevolge had. De zuilen waren ermee gediend en de gespecialiseerde instellingen verkregen nieuwe fondsen, maar hoe ging het verder met de gewone armenzorg? Bleef er meer geld over voor die oude armenzorg?

Tweede Wereldoorlog: nieuwe poging tot staatstoezicht

Aan het eind van het interbellum zag het er somber uit voor de kerkelijke en particuliere armenzorg. Het ideaal van de heersende kerk, belichaamd in het ‘subsidiariteitsbeginsel’ van de armenwetten van 1854 en 1912, was niet geheel losgelaten maar de praktijk was al geruime tijd anders. Feitelijk speelden de gemeentelijke sociale diensten een primaire en de bijzondere armenzorg een secundaire rol. De burgerlijke armenzorg, in de vorm van de gemeentelijke sociale diensten, versterkte vóór de Tweede Wereldoorlog haar positie ten opzichte van de bijzondere armenzorg mede door het toepassen van de dubbele bedeling. Hierdoor kon de bijzondere armenzorg de band met haar ‘cliënten’ echter behouden.

Het is nog onduidelijk hoe de armenzorg tijdens de Tweede Wereldoorlog functioneerde. Een volledig overzicht daarvan zou onder meer de volgende onderwerpen diepgaand dienen te behandelen: ten eerste de mislukte poging van de nationaal-socialistische bezetter tot toezicht op de armenzorg, ten tweede de verschillen in behandeling van de burgerlijke, de kerkelijke en de particuliere armenzorg door de bezetter, ten derde de heropleving van de kerkelijke armenzorg en haar rol in de kerkgemeente, in het verzet en in de Nederlandse samenleving in het algemeen en ten vierde de veranderende positie van de bedeelden. Onderstaand volgen enige voorlopige opmerkingen.

De burgerlijke armenzorg werkte gedurende de oorlog over het algemeen zo goed en zo kwaad als dat ging door. Tot 1942 ging dat vermoedelijk nog wel redelijk.³² Wel bleken er beperkingen te bestaan. Zo kregen de arbeiders die werk in Duitsland weigerden geen uitkeringen uit de werklozenkas en mochten de burgerlijke organen van armenzorg hen ook geen uitkeringen verlenen. De overheid ging ervan uit dat ook de particuliere en kerkelijke armenzorg dezelfde gedragslijn zouden volgen. In geval van strikte noodzakelijkheid konden deze instellingen de gezinnen van die arbeiders overigens door steun in natura van verhogering vrijwaren.³³ In november 1940 mochten ook de burgerlijke armenzorg organen deze steun in natura geven.³⁴ In sommige plaatsen werkte de burgerlijke armenzorg de uitvoering van bevelen van de bezetter bepaald niet tegen; zij dwong armen te werken voor de bezetter in Duitsland en Frankrijk op straffe van verlies van uitkering.³⁵ Tegen het eind van de oorlog konden instanties van sociale zorg vaak nauwelijks hulp meer bieden. De enige vorm van hulp die de gemeente Amsterdam tijdens de hongervinter nog kon bieden was het verstrekken van warme maaltijden aan de bevolking. Tijdens de oorlog verminderde wel het afschuiven van armlastigen door gemeenten aan elkaar. De gemeenten verklaarden zich, onder bepaalde voorwaarden van medische en sociale aard, bereid mee te werken aan verhuizen van elkaars bedeelden. In 1942 gold dit voor de zeven grootste gemeenten maar al snel voor meer.³⁶

De kerkelijke armenzorg was verboden in Duitsland.³⁷ De nationaal-socialistische organisatie 'Winterhilfe' nam haar taken over. Ook in Nederland probeerde de bezetter de rol van de kerken in het maatschappelijk leven stapsgewijs terug te dringen. In augustus 1940 bepaalde deze dat collecteren zonder vergunning niet was toegestaan, maar dit betrof geen kerkcollectes. In september was er onduidelijkheid of diaconieën een registratienummer aan dienden te vragen bij het Commissariaat voor Niet-Economische Verenigingen, de Federatie van Diaconieën en de hervormde synode trokken van leer tegen de Rijkscommissaris: "De Rijkscommissaris zou, in dit veronderstelde geval, de Kerk aantasten in haar vrijheid. (...) Wie de Diaconie aantast, belemmert de Kerk in de uitoefening van een haar door Christus opgedragen taak, hij tast den eeredienst der Kerk aan.

32. Het *Tijdschrift voor Armwezen, Maatschappelijke Hulp en Kinderbescherming*, de belangrijkste bron voor deze periode, beëindigde haar uitgave met het nummer van 30 maart 1942. Het vermeldde tot dan geen belangrijke ontwrichtingen in de armenzorg.

33. *Tijdschrift voor Armwezen, Maatschappelijk Hulpbetoon en Kinderbescherming*, 16-9-1940, 229-231, 'Steun aan arbeiders, die werk in Duitsland weigeren'.

34. *Tijdschrift voor Armwezen, Maatschappelijk Hulpbetoon en Kinderbescherming*, 19-11-1940, 293, 'Een nieuwe circulaire der Ned. Vereen. voor Armenzorg en Weldadigheid'.

35. Barth en Kort, *Troostrijk woord*, 96; Soeteman, *150 Jaar sociale zorg*, 140.

36. Te weten 91 in 1943 en 194 in 1952, Van Dam, 'Intercommunale verhuisregeling', 239-240.

37. Het onderstaande berust op Touw, *Verzet der Hervormde Kerk*, 145-149, 253-276 en 489-497.

Dit alles zou tot hoogst ernstige, door niemand gewilde consequenties leiden”.³⁸ Na dit verzet hoefden de diaconieën zich niet te laten registreren.

In oktober 1940 werd de stichting Winterhulp Nederland opgericht, met de nationaal-socialist Piek als voorzitter en een omvangrijk comité van aanbeveling met vooraanstaande Nederlanders van naam en faam. De volgende maand werd de kerken verboden bij hun lidmaten aan huis te collecteren zonder toestemming van Winterhulp, hetgeen na fel verzet weer werd ingetrokken. Winterhulp probeerde ook predikanten over te halen zitting te nemen in haar plaatselijke afdelingen. Het Convent van Kerken wees dit af onder meer omdat zij joden niet wenste te discrimineren zoals Winterhulp dat deed. Ook wees zij samenwerking met Winterhulp af omdat zij daar een vorm van staatsarmenzorg in zag: “De diaconie is niet belast met de vervulling van een taak, die de kerk ook aan anderen zou kunnen overlaten, zij is een essentieel element van den dienst der Kerk. Diaken is in de Kerk een ambt. *Gedurende heel haar geschiedenis heeft de Kerk dit ambt vervuld, zij mag het niet ondergeschikt maken aan een instantie van staatswege*, het niet laten worden tot een raderwerk in het groote werk der staatsarmenzorg, die een ander doeleinde der barmhartigheid nastreeft. (...) *Zij moet haar zelfstandigheid en onafhankelijkheid in deze volledig handhaven*”.³⁹

In de nood der tijden kon de hervormde kerk in een reflex terugvallen op een oud ideaal. Voor de laatste maal in deze eeuw bloeide het ideaal van de heersende kerk weer op. Het gaf de hervormde kerk de kracht zich tegen de nationaal-socialistische overheersing te verzetten.⁴⁰ De armenraad te Maastricht verwoordde dit standpunt als volgt: “*De Nederlandse Staat is een Christelijke Staat. Liefdadigheid beoefenen is voor den Christen een plicht, welke voortvloeit uit het gebod der naastenliefde, die met de liefde tot God op een lijn staat en daarmede het eerste, voornaamste en grootste gebod is van de gehele Wer*”.⁴¹ In zijn eenvoud

38. Touw, *Verzet der Hervormde Kerk*, 255.

39. Touw, *Verzet der Hervormde Kerk*, 261, (mijn cursivering).

40. Hemmes, algemeen secretaris van de Algemene Diaconale Raad van de hervormde kerk, verwoordde ook het herwonnen zelfvertrouwen van de kerken: “De praktijk der oorlogsjaren bracht wijziging in de opvatting van de kerkelijke instellingen (...). Velen hielden voor 1940 wel vast aan de prioriteit der kerkelijke armverzorging, maar erkenden dat het bedrag der ondersteuning zeer gering was ivm de overheidssteun, alsmede dat de kwaliteit van de arbeid der vrijwilligers moeilijk meer kon wedijveren met de beroepsarbeid der overheidsdiensten. In beide opzichten bracht de oorlog veranderingen: 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 taak en roeping. Deze factoren hebben geleid tot *de overtuiging, dat de subsidiariteit van de burgerlijke ‘armen’ zorg moet worden gehandhaafd en de kerkelijke voor delegatie bij de uitreiking van de ondersteuning door de overheid kunnen worden ingeschakeld*”, ‘Van subsidiariteit naar samenwerking’, 242 (mijn cursivering).

41. Geciteerd bij De Vries, ‘Geschiedenis van de Armenraden’, 149 (mijn cursivering).

is dit een betekenisvol antwoord, tegelijkertijd waar en onwaar. De Nederlandse staat was krachtens haar grondwet natuurlijk *geen* Christelijke staat, en van een theocratie was geen sprake. Tegelijkertijd leefde deze gedachte zelfs toen nog in de harten van sommige protestanten, normaliter sluimerend maar oplevend en dienend als bron van inspiratie in deze duistere tijd.

Gedurende de oorlog zette de hervormde kerk, zo goed en zo kwaad als dat ging, de zorg voor de armen voort. Het is zelfs mogelijk dat zij daar goed in slaagde, behoudens tijdens de hongerwinter. Kerkbezoek zou wel eens hebben kunnen behoren tot de schaarse momenten van tijdelijke ontsnapping aan de bezetter. Het geven van geld gold wellicht als symbool van protest en een uiting van saamhorigheid. Men vertrouwde de kerk en wist of vermoedde dat de kerk ook illegaal slachtoffers van de Duitsers hielp. Zo onstond er al in 1941 een kas tot onderlinge hulpverlening, zogenaamd om arme diaconieën te helpen met geld van rijkere, maar feitelijk ook om joodse en niet-joodse onderduikers (zoals zij die aan tewerkstelling in Duitsland wilden ontkomen) en verzetsplegers te helpen. Een consequentie hiervan was overigens dat geheel andere criteria dan vroeger gehanteerd moesten worden bij de hulpverlening: behoefte en niet geloof was bepalend.

In het laatste oorlogsjaar organiseerde het Interkerkelijk Beraad tochten met schippers en vrachtrijders om uit het Noorden en Oosten van Nederland voedsel te halen voor het hongerige westen des lands. Dit geschiedde onder het motto "Door de kerken, maar niet voor de Kerken, maar voor het geheele Volk". De ongunst der tijden riep de kerken op tot samenwerking, tot het laten varen van de gedachte dat alleen de eigen geloofsgenoten hulp waardig waren, en de kerken gaven daaraan gehoor. De kerkorde van 1951 zou de hervormde diaconie blijvend opdragen haar dienstverlening niet te beperken tot lidmaten, maar uit te strekken tot niet- of andersgelovigen.⁴²

De positie van de particuliere armenzorg was weinig benijdenswaardig. Het verbod tot collecteren betrof ook hen, en anders dan de kerken konden zij niet terugvallen op kerkcollectes. Dat liet hen drie of vier opties over: interen op eigen kapitaal voorzover aanwezig en toereikend, samenwerking met Winterhulp, stopzetting van de activiteiten of overname door de bezetter. Ook hier is nog veel onduidelijk, maar enige schetsen zijn wel te maken. Interen op eigen vermogen kwam wel eens voor. De stichting Hulp na Onderzoek was in 1919 te Amsterdam opgericht.⁴³ De stichting betrok haar inkomsten uit legaten en de rente daarvan. Het verbod op straatcollecten deerde haar derhalve niet. Gedurende de oorlog bleef de instelling hulp aan andere instellingen geven. Zo steunde zij de Nederlands Hervormde Diaconessen Inrichting te Meppel die in geldnood geraakte,

42. Van der Linde, *Werkelijk, ik kan alles*, 249.

43. Rigter, Bosch en Ebbing, *Stichting Hulp na Onderzoek*, 49-52.

omdat zij in november 1941 weigerde haar joods personeel te ontslaan en derhalve geen subsidie van de overheid meer kreeg.

Over de lotgevallen van de vereniging Zorg en Bijstand te Den Haag – toen nog Vereeniging ‘Armenzorg’ geheten – is ook het een en ander bekend.⁴⁴ In november 1940 werd, zoals gezegd, de stichting Winterhulp Nederland opgericht, met de nationaal-socialist Piek aan het hoofd. Uit gesprekken met hem werd de voorzitter van de Nederlandsche Vereeniging van Armenzorg en Weldadigheid (NVAW) duidelijk dat Piek de particuliere instellingen wilde invoegen bij Winterhulp, als aanloop naar een soort staatsarmenzorg, de ‘Volkswohlfahrtspflege’ Piek achtte deze samenvoeging onmisbaar “voor het nieuwe Nederland, hetwelk zich in eendracht krachtig moet tonen”.⁴⁵ De voorzitter van de NVAM stelde toen dat het Piek erom te doen was de Nederlandse armenzorg te breken om het van een nieuwe ideologie te kunnen doordringen. De voorzitter ontraadde de leden van de NVAW daarom samenwerking. Inmiddels was de Vereeniging ‘Armenzorg’ tot dezelfde conclusie gekomen op grond van gesprekken met de machthebbers te Den Haag. De vereniging deelde mede dat volgens haar statuten hulp geboden werd aan alle gezindten, dus ook de joodse, hetgeen thans verboden bleek. Het werk van de vereniging moest worden doordrenkt van de nationaal-socialistische geest. De vereniging vond dat onaanvaardbaar: “Er blijft niet anders over dan opheffing van de vereniging (...) aan ons die trouw willen blijven aan de beginselen vastgelegd in onze statuten. Niet transigeren, liever met vlag en wimpel ondergaan”.⁴⁶ Juni 1942 werd de vereniging door de bezetter opgeheven: “Op voormelde datum traden de nieuwe machthebbers ons gebouw aan de Prinsegracht 60 binnen, legden beslag op onze voorraden aan kleding, dekking en ligging, onze kasgelden, effecten, postrekening, spaarbankboekjes enz. Met één slag werd zodoende aan onze zegenrijke arbeid een einde gemaakt”.⁴⁷ Februari 1946 zou de de vereniging haar werk hervatten.

Bijzondere armenzorg na de Tweede Wereldoorlog

Na de oorlog heerste er verwarring. De situatie in het land was onduidelijk, ook op het gebied van de armenzorg. Er bestonden zoveel verschillende noden en

44. Het volgende berust op stukken in het archief van de vereniging in Den Haag. Ik ben mevrouw H. Cramer, maatschappelijk werkster, erkentelijk voor haar vriendelijke hulp. Zie onder meer het verslag van de bespreking tussen de NVAW en Piek op 11 december 1940.

45. Verslag van de bespreking van de NVAW met Piek van 17 februari 1941.

46. Aantekeningen van de vice-voorzitster van de Vereeniging ‘Armenzorg’ met de heer Moller van de NSDAP op 2 december 1941.

47. Jaarverslag over 1946. 2 van de Vereniging Zorg en Bijstand (voormalig Vereeniging ‘Armenzorg’).

zoveel gezagsdragers en instellingen die zichzelf een taak op dit gebied toebedeelden.⁴⁸

Voor de laatste maal in de twintigste eeuw gloorde er enige hoop voor een primaire rol van de bijzondere armenzorg. De kerkelijke armenzorg was de oorlog vol zelfvertrouwen uitgekomen, de joodse natuurlijk uitgezonderd. De kerkelijke charitatieve rol tijdens de oorlog, en het daardoor herwonnen elan, speelden hierbij een voorname rol. Er heerste een optimistisch gestemde vernieuwingsdrang over de rol van de kerk in de samenleving. Een eerstejaars student aan de Academie van Kerk en Wereld 'De Horst' te Driebergen bracht dit gevoel treffend onder woorden. Hij veranderde de betekenis van de afkorting WIKA (Werker in Kerkelijke Arbeid) in *Werkelijk, Ik Kan Alles*. In de oorlog was de gedachte van de 'volkskerk' – de unieke, bevoorrechte, plaats van de hervormde kerk in ons land – opgebloeid. De eerste Pinksterboodschap na de oorlog, geschreven door Banning, droeg het streven tot herkerstening duidelijk uit.⁴⁹ De kerstende volkskerk had de diaconie als voornaamste loot.

Eveneens van belang was de in brede kring gedeelde gedachte dat er nu ook op zedelijk gebied orde op zaken moest worden gesteld. Hadden de wetteloosheid en armoede tijdens de bezetting, en de overvloed en zedeloosheid tijdens de bevrijding niet grote groepen Nederlanders 'aangetast', waaronder vele jongeren?⁵⁰ Bestrijding van gebrek aan goederen en goede zeden was natuurlijk een terrein waarop de kerken, zo konden zij menen, een reputatie te verliezen hadden.⁵¹

48. Een vermeldenswaard detail is dat na de Tweede Wereldoorlog zowel oorlogsslachtoffers als voormalige NSB-ers en andere 'foute' Nederlanders steun kregen van het burgerlijk armbestuur, Barth en Kort, *Troostrijk woord*, 104 en Van Dam, *Sociaal logboek*, 213-214.

49. Van der Linde, *Werkelijk, ik kan alles*, 38-44 en 242. Zie ook de eerder vermelde opvatting van Hemmes, algemeen secretaris van de Algemene Diaconale Raad (thans Generale Diaconale Raad geheten).

50. Zie De Liagre Bohl en Meershoek, *Bevrijding van Amsterdam*, hoofdstuk 3 over de beheersing van de publieke moraal met aandacht voor 'de omgang van vrouwen en meisjes met Canadezen', 'jeugdverwildering', 'arbeidsschuweid' en 'zwarte handel en onmaatschappelijkheid'.

51. Van katholieke zijde werd na de Tweede Wereldoorlog met nadruk gesteld dat het particulier (lees: kerkelijk) initiatief een dam moest opwerpen tegen de oprukkende staatsinvloed, Neij, *Organisatie van het maatschappelijk werk*, 182. De kerk kan het beter maar hoeft wel staatsfinanciering. Van Dam is hier tegen want het is een onbeheersbare open-einde regeling, *ibid.*, 192. Roscam Abbing, lid van de algemene diaconale raad van de Nederlands hervormde kerk merkt in 1949 op dat diaconale zorg niet alleen armenzorg is maar ook immateriële zorg en dat het bij beiden in wezen gaat om de verkondiging van Gods Liefde, *ibid.*, 186. Hij maakt bezwaar tegen een onderscheid tussen liefdegift en recht op onderstand, *ibid.*, 188. Hij meent ook dat de overheid materiële steun moet verlenen en de kerk immateriële, al vindt hij niet dat de Staat dat laatste geheel moet betalen. Dat zou immers een bedreiging zijn voor de mogelijkheid 'barmhartige offers' te brengen'.

Het vooroorlogse probleem van de ontoereikende inkomsten bleef echter bestaan. Er was simpelweg niet genoeg geld om om zelfs maar de bedeling op peil te houden, laat staan uit te breiden tot het niveau van de burgerlijke armenzorg. Sommigen binnen de Nederlands hervormde kerk waren zich hiervan ook terdege bewust: "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". De schrijver, de heer Hemmes, algemeen secretaris van de Algemene Diaconale Raad (thans Generale Diakonale Raad geheten) wilde dus dat de diaconie zich specialiseerde op deze vormen van zorg. Hij zocht naar een rechtvaardigingsgrond voor het verlaten van een deel van het traditionele kerkelijke charitatieve terrein, de gewone armenzorg: "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! Deze laatste vraag wordt bevestigend beantwoord".⁵² Dit betekende echter niet dat de kerk zich geheel moest terugtrekken van de individuele hulp aan armen. Hemmes meende dat de burgerlijke gemeente bij het uitreiken van de ondersteuning gebruik kon maken van de kerk, die tevens voor extra verstrekkingen zorg kon blijven dragen. Dan moest wel worden gebroken met het beginsel dat uitvoering en financiering van het sociaal werk als één werden gezien.

Hier werd, in 1954, in feite het 'subsidiariteitsbeginsel' verlaten, exact een eeuw na de invoering per wet in 1854. De kerkelijke armenzorg moest enerzijds wel de huiszittende armen opgeven en was anderzijds daardoor in staat via ander werk, bijvoorbeeld gezinszorg, de band met de geloofsgenoten te handhaven: het ideaal van de heersende kerk was onbetaalbaar gebleken en moest zich in hoofdzaak terugtrekken in verzorgingshuizen en dergelijke. De voorgestelde optie was financieel aantrekkelijk vanwege de subsidies die het ministerie van Maatschappelijk werk na 1952 bood. Op het gebied van de huiszittende armenzorg was het enige waarop de kerk kon blijven hopen het bewaren van de band met de gelovigen via een regeling waarbij de kerkelijke instellingen de uitkeringen van de gemeentelijke sociale diensten verzorgden. De kerken deelden uit en zagen toe, maar de gemeente betaalde. Dat was in zekere zin de logische voortzetting van het stelsel van dubbele bedeling, waarbij de kerken slechts een deel betaalden maar wel toezicht op hun armen uitoefenden via de uitvoering. De ene optie was om voor de huiszittende armen het kerkelijk deel tot nul terug te brengen, maar als het kon de band via de uitvoering te behouden. Dat was een moeizaam

52. Hemmes, 'Van subsidiariteit naar samenwerking', 242; zie ook Van der Linde, *Werkelijk, ik kan alles*, 248.

voorstel. Zo zou het ook niet gaan. De andere optie, de concentratie op de instellingsarmen en het maatschappelijk werk, was succesvoller.⁵³ Kerkelijke armenzorg richtte zich na ongeveer 1950 inderdaad in sterke mate op de gezinsverzorging, het algemeen maatschappelijk werk en de bouw van bejaardenhuizen, terwijl de gewone bedeling in belang afnam.⁵⁴

Burgerlijk armbestuur na de Tweede Wereldoorlog

Na de oorlog was er gelijktijdig een afbrokkeling en een uitbreiding van het werkterrein van de armenwet van 1912.⁵⁵ Voor de oorlog waren er al de werkloosheidsregelingen en de andere regelingen van sociale zekerheid. Tijdens en na de oorlog kwamen daar andere regelingen bij. Naast deze afbrokkeling was er echter uitbreiding en wel van de door de overheid gesubsidieerde bijzondere armenzorg, en met name in het maatschappelijk werk zoals gezinsverzorging, ziekenhuiswerk, bedrijfsmaatschappelijk werk, maatschappelijk werk ten plattelande, jeugdzorg, dagverblijven voor kleuters, zorg voor bejaarden en het maatschappelijk werk in de gevangnissen. Tevens was er sprake van verbeteringen van de armenzorg op de gebieden van standaardisatie (via de vereniging van directeuren van gemeentelijke sociale diensten, DIVOSA) de intercommunale verhuisregeling, het *social case work*, het *social group work* en de opleiding. Een deskundige op dit gebied schreef enthousiast; “in het algemeen mag men spreken van een verouderingsproces [van de armenzorg]. *Het is tijd om af te rekenen met de laatste resten van de philanthropie. De maatschappelijke zorg moet de sluitsteen worden in het systeem der sociale zekerheid*; zij dient op wetenschappelijk verantwoorde wijze, systematisch en als een economisch en sociologisch noodzakelijke functie te worden geregeld en ten uitvoer gelegd”.⁵⁶

De vooroorlogse ontwikkeling van burgerlijk armbestuur tot gemeentelijke sociale dienst voltrok zich verder. De eerder beschreven transformatie in Den Bosch zette zich als volgt door.⁵⁷ In de jaren veertig wilde de gemeenteraad meer invloed op de, formeel onafhankelijke, regenten. Het administratief bedelingsap-

53. Zie voor ontwikkelingen bij de katholieke charitas, De Vries, ‘Vernieuwing’ en Dekkers, ‘Organisatie’. Voor de joodse armenzorg, zie Buchenbacher, ‘Oprichting’, Sondervan, ‘Joods maatschappelijk werk’ en Lipschits, *Tsedeka*.

54. Dat blijkt uit de uitgaven van de hervormde diaconie te Olst en die te Utrecht, en het katholieke armbestuur te Soestdijk 1946-1966, geciteerd bij Van Loo, *Den Arme*, 221. Ook burgerlijke armbesturen ontdekten overigens de onmaatschappelijken, Barth en Kort, *Troostrijk woord*, 105; Van Dam, *Sociaal logboek*, 262-263 en Gales, *Burgerlijk armbestuur*, 347-352 en 359.

55. Het onderstaande is gebaseerd op Van Dam, ‘Periode’.

56. Van Dam, ‘Periode’, 256 (mijn cursivering). Van Dam was directeur van de gemeentelijke sociale dienst te Amsterdam.

57. Beltman, *Steuuregeling en armenwet*, 26-52.

paraat werd aan het gezag van de regenten onttrokken en onder dat van de gemeente geplaatst. In 1949 ontstond aldus de gemeentelijke dienst voor sociale zaken. Beleidsbepaling bleef berusten bij het college van regenten, maar de uitvoering was door de gemeente overgenomen. In 1958 droegen de regenten de supervisie tenslotte over aan een nieuwe gemeentelijke dienst, de gemeentelijke instelling voor maatschappelijke zorg. Deze bestond uit de wethouder van sociale zaken, drie leden van de gemeenteraad en vijf andere leden, ook door de raad benoemd. De directeur van de gemeentelijke dienst voor sociale zaken functioneerde als secretaris. In 1965 werd het proces van inlijving van een onafhankelijke burgerlijke armenzorg bij een gemeentelijk apparaat afgerond. Het college voor de verlening van bijstand nam de taken van de instelling voor maatschappelijke zorg over. Hiermee veranderde er niet zo veel, behalve dat dit nieuwe lichaam al haar geld van de gemeente kreeg en dus financieel geheel afhankelijk van haar was. Onderwijl nam het aantal uitvoerende ambtenaren toe. Telde de gemeentelijke dienst voor sociale zaken in 1948 dertig man personeel, in 1958 was dit aantal verdubbeld.

Sociale verzekeringen en armenzorg

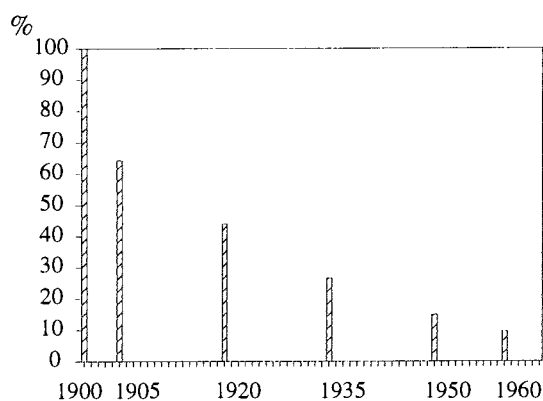
In de twintigste eeuw kwamen sociale verzekeringswetten in Nederland op.⁵⁸ De ongevallenwet van 1901 was de eerste. Deze wet garandeerde tegen betaling van een premie een uitkering in geval van een bedrijfsongeval en regelde ook pensioentjes voor bepaalde groepen werknemers. De sociale zekerheidswetten betroffen mensen die voorheen door de armenzorg werden geholpen. Ze zouden op den duur 'klanten' aan die armenzorg onttrekken. De ongevallenwet van 1901 keerde uit aan invaliden, zieken en bejaarden die voorheen voor een deel onder de armenwet (van 1854) vielen. De ziektewet (1913 en 1930) en de ouderdomswet (1919) onttrokken nog meer zieken, invaliden en bejaarden aan de armenwet (ditmaal die van 1912). Het werkloosheidsbesluit (1917) en de steunregelingen in de jaren twintig en dertig deden hetzelfde voor werklozen. De kinderbijslagwet (1939) hielp grote gezinnen. In de Tweede Wereldoorlog kwam daarbij het Herstelfonds 1940 voor oorlogsslachtoffers en de regeling Sociaal-Economische Hulpverlening aan Kleine Zelfstandigen van 1943. Verdere afbrokkeling van de armenzorg vond na de oorlog plaats omdat nieuwe regelingen 'cliënten' aan de armenzorg onttrokken: de DUW (1939), de overbruggingsregeling voor werklozen (1945), de regeling voor hulp aan gedemobiliseerde militairen (1946), de Noodwet ouderdomsvoorziening (1947), verbeteringen in de Invaliditeitswet (1948), de Bedrijfspensioenregeling van 1949, de Gemeentelijke Sociale Werk-

58. Zie de bijdrage van Noordam in deze bundel.

voorziening voor handarbeiders (1950), de Rijksblindenzorg (1951) en de Sociale Bijstandsregeling van 1952 die in 1957 is vervangen door de WW.

Grafiek 1 laat de vergroting zien van het belang van de sociale verzekeringen ten opzichte van de armenzorg. De grafiek geeft het aandeel van de uitgaven aan armenzorg in Nederland weer ten opzichte van de totale uitgaven aan armenzorg, sociale verzekeringen en voorzieningen met inbegrip van de werkloosheidszorg. Ofschoon niet geheel duidelijk is welke problemen en onbetrouwbaarheden aan de gebruikte data kleven, hoeft men toch niet te twijfelen aan de grote lijn. In de eerste helft van de twintigste eeuw is de armenzorg van centraal tot perifeer instituut van zorg geworden. Een factor van betekenis was hierbij dat de kerken via hun armenzorg een band met hun geloofsgenoten wilden onderhouden, terwijl zij dat niet konden betalen en organiseren. De Nederlandse sociale zorg ontwikkelde zich diensgevolge meer en meer buiten de armenzorg om.

Grafiek 1. *Aandeel van de armenzorg in de totale institutionele sociale zorg in Nederland 1900-1965*



Bron: Goedhart, *Sociale verzekering in het middenveld*, 89.

NB. De uitgaven aan armenzorg zijn uitgedrukt als percentage van de totale uitgaven aan armenzorg, sociale verzekeringen, sociale voorzieningen en steunregelingen voor werklozen.

De sociale zekerheidswetgeving verdrong uiteindelijk de kerkelijke armenzorg, maar ontlastte haar aanvankelijk ook. Het voorbeeld van de hervormde diaconie te Rotterdam maakt dit duidelijk.⁵⁹ Tot het laatste decennium van de negentiende eeuw was de inkomstenpost 'van de bedeelden' vrij klein – een paar procenten van het totaal. Daarna steeg zij sterk. In 1939 maakte zij maar liefst de helft van de inkomsten uit. Hiervoor is de volgende verklaring te geven. Sedert het eind

59. Douwes, *Armenkerk*, hoofdstuk 7.

van de negentiende eeuw begon de diaconie met het vragen van vergoedingen aan op haar kosten verzorgde bejaarden. Bij de instelling van een ouderdomspensioen in 1913 kreeg men voor de verzorgde bejaarden twee gulden per week van de staat, waarvan de diaconie hen vijftig cent zakgeld gaf en de rest gebruikte om de diaconiekas te spekken. In 1913 ontving ongeveer een vijfde van de opgenomen bejaarden een ouderdomspensioentje. Twintig jaar later ging het om vier vijfde. De hervormde diaconie profiteerde van de wassende stroom staatspensioenen, terwijl er ook nog wat geld bij de verpleegde bejaarden zelf terecht kwam.⁶⁰

Het effect van het tot standkomen van een nieuwe sociale voorziening op de financiële afhankelijkheid van de betrokkenen in een plaats is nog zelden bestudeerd. Het sociografisch bureau te Zaandam heeft hierover wel materiaal verzameld. Dit bureau noteerde van 1.261 bejaarden die in aanmerking kwamen voor het in te voeren staatspensioen krachtens de noodwet ouderdomsvoorziening, de hoogte en bron van hun inkomsten. Dit gebeurde zowel vóór als na de invoering van die wet, dat wil zeggen in 1947 en in 1948. Als groep beschikten deze bejaarden in 1947 over zeven ton en in 1948 over ruim een miljoen gulden aan inkomsten.⁶¹ De noodwet verhoogde de inkomsten van deze bejaarden dus ruim. De inkomstenbronnen veranderen daarbij van gewicht. Vóór de wet waren de bejaarden voor 67 procent op eigen inkomsten aangewezen, voor 32 procent op de armenzorg en slechts voor 1 procent op overige inkomstenbronnen waaronder familiehelp. In 1948 lagen de percentages respectievelijk op 38, 5, en 1, terwijl de noodwet voor 56 procent van de totale inkomsten zorgde. De noodwet verdrong de armenzorg aan de bejaarden dus nagenoeg geheel en verminderde het belang van de eigen inkomsten. De wet maakte hen voor ruim de helft van hun inkomsten van landelijke gemeenschapszorg afhankelijk, tegen een derde vroeger maar dan van plaatselijke origine.

Het effect van de nieuwe voorzieningen op hervormde diakenen was dat zij aan nut en noodzaak van hun werk gingen twijfelen. In 1949 sprak men over "de impasse, waarin vele diaconieën geraakt zijn, nu door de voortschrijdende verbetering der wettelijke sociale voorzieningen, grote stukken van het diaconale werk, zoals dat zich in de loop der eeuwen ontwikkeld had, wegvallen. (...) Hoewel deze ontwikkeling zeker niet plotseling gekomen is, vormt zij toch voor vele diakenen een ernstig probleem, waar zij niet goed raad mee weten. Zij voelen zich verdrongen van een terrein, dat het hunne was, dat hun lief was en waarvan zij moeilijk afscheid kunnen nemen. Zij hebben het gevoel, dat rijk en gemeente

60. Daarnaast speelde een andere factor ter ontlasting van de diaconale inkomsten. De diaconie verhaalde de kosten van haar hulp meer en meer op de familie van de bedeelde. De armenwet van 1912 had de verhaalplicht met zoveel woorden bepaald, art. 63-73. Zie ook De Regt, *Geld en Gezin*; Van der Valk, *Pauper.org*, hoofdstuk 5; Bulder, *Social Economics of Old Age*, bijlage 3.

61. Berekend op grond van data bij Bulder, *Social Economics of Old Age*, 130-131.

zich indringen in hun werk, het werk, dat hun van Godswege op de schouders gelegd is en waarvan de burgerlijke autoriteiten eigenlijk af moesten blijven”.⁶²

Maatschappelijk werk

In het eerste decennium na de oorlog woedde er een op het eerste gezicht mistig debat over ‘onmaatschappelijkheid’ en ‘maatschappelijk werk’.⁶³ Er bestond zoiets als maatschappelijk werk, al wist niemand wat het precies was. Het betrof in ieder geval grote delen van de bevolking. Drie tot vier procent van de bevolking, dat wil zeggen zo’n 50-60.000 gezinnen, heetten on- of zwakmaatschappelijk te zijn.⁶⁴ Zij dienden onder toezicht te worden gesteld. Voorstanders van deze jonge tak van zorg zochten steun bij sociologen in de hoop zowel het wetenschappelijk bewijs van de onmaatschappelijkheid te verkrijgen als de wetenschappelijke middelen om deze kwaal te bestrijden. Enthousiaste sociologen grepen hun kans. De vermeende grote omvang van de ‘besmetting’ hing mede samen met de vaagheid van de symptomen.⁶⁵

In de gemeente Tilburg constateerde een commissie dat 3,5 tot 4 procent van alle gezinnen onmaatschappelijk was. Zij leden namelijk in meer of mindere mate aan de volgende karaktertrekken: “werkschuwheid, wispelturigheid, onberekenbaarheid, gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel, ongebondenheid, zorgeloosheid, weinig of geen geestelijke belangstelling doch een sterke materialistische instelling, geen eigen overtuiging en nog minder een kritisch onderscheidingsvermogen, gebrek aan zelfkennis en een gemis aan gevoel voor orde en regelmaat”. Een criminoloog gaf de volgende werkdefinitie van onmaatschappelijkheid: “Het keukengerei is er zeer schaars of altijd zoek, als het niet geheel ontbreekt. Soms wordt de warme maaltijd er opgediend in een oude emmer en bij gebrek aan borden op de smerige tafel uitgespreid. Bij ontstentenis van lepels en vorken

62. Geciteerd bij Gras, *Diaconie-archieven*, 27.

63. Hoytink, ‘Onmaatschappelijk gezin’, 374-379: “Het onmaatschappelijk gezin bedreigde reeds voor de oorlog in toenemende mate het geestelijk welzijn van ons volk maar het is thans tot een zodanige intensieve dreiging geworden, dat niemand er de ogen voor kan sluiten”. Hoytink omschreef het zieke gezin als volgt: “Als voornaamste verschijnselen in het zieke gezin vinden wij dan een onzelfstandigheid, een onvermogen tot zelfhandhaving, een gebrek aan aanpassing, een onverantwoordelijkheid tegenover de opgaven van het leven”, *ibid.*, 375. Een systematische heropvoeding van het hele gezin was nodig, door het gezag gedragen, *ibid.*, 376.

64. Zuithoff, psychiater, maakte deze schatting op grond van enquêtes, eigen ervaring en andere informatie, “Circa 2/3 hiervan moet worden beschouwd als ernstig sociaal labiel”, terwijl “Ongeveer 1/3 bestaat uit een categorie van asociale gezinnen, die geheel naar de zelfkant zijn afgegleden”, Zuithoff, ‘Probleem’, 225-237.

65. De staatscommissie Querido stelde voor dat de rechtbank, op grond van bepaalde criteria, een gezin onder toezicht kon stellen en eventueel in een gezinsoord laten opnemen, onder leiding van een gezinstoezichtouder, De Vries, ‘Overheidstoezicht’, 130.

graaien de daaromheen liggende of hangende gezinsleden met hun vieze kluiven 'elk wat wils' uit de dabberende massa. Wat hen het blommigst voorkomt, wordt er het eerst uitgevist en de rest blijft zonder meer liggen om bij wijze van tafelbekleding als korst te verharden".

Een criticus gaf een heel ander geluid. Hij meende "dat het vraagstuk van de onmaatschappelijkheid nog steeds bekeken wordt met de ogen van de gezeten burger die de maatschappij als zijn maatschappij ziet en zijn visie als dé visie opvat".⁶⁶ De criticus wees op een zwak punt in de onmaatschappelijkheidbestrijding: de vaagheid in de definitie, zeg maar de 'ziekte', die weer gecompenseerd moest worden met de breedte van de opdracht, te weten de vergaande 'behandeling' van grote groepen Nederlanders. De Amsterdamse arts Querido gaf in 1932 een korte opsomming van geestelijke afwijkingen die hij meende waar te nemen bij onmaatschappelijke gezinnen in het Amsterdamse Zeeburgerdorp: "Deze 'achterlijkheid' beter misschien geestelijke stomphheid openbaart zich in een volslagen gebrek aan interesse buiten den engsten belangenkring; in een onvermogen om ook maar korten tijd vooruit te denken; in een groote hulpeloosheid ten opzichte van iedere, eenigszins vreemde situatie, in zorgeloosheid en gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel; in zelfingenomenheid, lichtgeraakte eigenwijsheid (...). Een andere term die men in dit verband dikwijls gebruikt is psychopatisch (...): motorische ontladingen, plotselinge gewelddaden, ruwheden, wreedheden, uitingen van vernielzucht. (...) woede en huilbuien, redelooze ruzies. Sommigen gedragen zich queruleerend of provoceerend tegenover overheidslichaamen, anderen brutaliseeren hun gezin".⁶⁷ Het is evenwel moeilijk voorstelbaar dat, buiten het gekkenhuis, al deze eigenschappen in één persoon verenigd zijn. Het is echter ook moeilijk voorstelbaar dat er velen zijn die nooit één van dergelijke karakterzwaktes treft. Daarmee is gezegd dat, afhankelijk van de precieze of de rekkelijke invulling van de definitie vrijwel niemand dan wel nagenoeg de hele Nederlandse bevolking 'onmaatschappelijk' kan zijn. Men ontkomt derhalve niet aan een grote mate van willekeur. Na jaren van rijping, trok Querido deze conclusie zelf ook. Hij meende dat het maar gelukkig was dat van zijn plannen – waaronder het onder wettelijk toezicht stellen van de onmaatschappelijke gezinnen – weinig was terechtgekomen.⁶⁸

Een voorbeeld illustreert nader hoe 'deskundigen' – in dit geval de directeur van de gemeentelijke sociale dienst te Amsterdam – over 'maatschappelijk onaangepasten' dachten: "Het eerste gezin dat ik ten tonele wil voeren bestaat uit een achtenveertig-jarige man, geschoolde arbeider in het metaalvak, en een zevenenveertig-jarige vrouw, die vroeger dienstbode is geweest. *Beiden behoren niet tot een kerkgenootschap.* Zij hebben acht kinderen, waarvan de oudste

66. Neij, *Organisatie van het maatschappelijk werk*, 210, 216 en 316.

67. Dercksen en Jansen Verplanke, *Geschiedenis*, 60.

68. Dercksen en Jansen Verplanke, *Geschiedenis*, 282.

eenentwintig jaar en de jongste vijf jaar. Drie ervan zijn zwak begaafd (...). Er waren nu klachten over verregaande baldadigheid van een van de kinderen (...). Het draaide nu steeds om een veertien-jarige debiele zoon, met psychopatische inslag. Hij verzuimt veel van school en zwerft dan langs de markten (...). De oudste zoon was meermalen met de politie in aanraking geweest. Er kwamen ook klachten van het hoofd van de school dat de kinderen zo onfris roken (bedwateren). De school-maatschappelijk werkster probeerde toen het gezin te beïnvloeden, maar dat liep op een volkomen mislukking uit. De man en vrouw werken allebei hard om financieel het hoofd boven water te houden en dat lukt ook. Maar dat is ook het enige wat men kan opbrengen. De woning wordt niet verzorgd. De vrouw ziet er goor en vies uit en zij let niet erop hoe de jongens naar school gaan. (...) Door de maatschappelijk werker werd tenslotte wel enig contact verkregen, maar het bleef aan de oppervlakte. Alle gesprekken met de vrouw gevoerd waren niet in staat haar het besef bij te brengen, dat zij in haar taak als huisvrouw en opvoedster te kort schiet".⁶⁹

Dit is een interessant geval. Het illustreert enkele fundamentele gedachten van het maatschappelijk werk uit die tijd. Een goed criterium voor onmaatschappelijkheid was vunzigheid. De oorzaken van asociaal gedrag lagen vaak in een losgeslagen jeugd en het ontbreken van een band met de kerk. Men bedenke hierbij dat hier een topambtenaar van een gemeentelijke sociale dienst, en niet een kerkelijk armbestuurder, aan het woord was. Onmaatschappelijkheid was erfelijk en dreigde op de kinderen te worden overgedragen, die voor galg en rad opgroeien. Daarom kon er maar beter snel worden ingegrepen. Een opmerkelijk detail is dat ongevraagd advies werd gegeven aan mensen die *geen* bedeling ontvingen. Het maatschappelijk werk poogde haar werkterrein uit te breiden tot anderen dan de ondersteunden.

De zorg voor onmaatschappelijken lag dicht bij het terrein van de bijzondere armenzorg. Aanvankelijk was er geen duidelijk onderscheid tussen armenzorg en maatschappelijk werk. De staatscommissie Vervanging Armenwet poogde armenzorg en maatschappelijk werk in één wet te regelen. Gezien de breedte van haar opdracht en de structurele problemen van de bijzondere armenzorg was dat geen gemakkelijke taak. De minister schoof het weinig overtuigende eindrapport van de commissie dan ook terzijde. Armenzorg en maatschappelijk werk werden langzamerhand als onderscheiden takken van sociale zorg gezien. De eerste richtte zich op materiële bijstand, de tweede op immateriële zorg.⁷⁰

69. Van Dam, *Sociaal Logboek*, 262-263 (mijn cursivering).

70. In 1958 verscheen het eindrapport van de commissie Vraagstukken Subsidiering Maatschappelijk Werk, Neij, *Organisatie van het maatschappelijk werk*, 304-306. Het onderscheidde drie soorten maatschappelijk werk: financiële voorzieningen als aanvulling op sociale wetgeving, bijvoorbeeld hulp aan oorlogsslachtoffers, gerepatrieerdenzorg, reclassering en a-socialiteitsbestrijding. De overheid moest alle kosten ervan dragen, maar wel het particulier initiatief bij de uitvoering betrekken vanwege de 'zedelijke beïnvloeding'. Bij zorgvoorzieningen zoals gezinshulp

Een veelheid aan confessionele instellingen – het verzuilde ‘maatschappelijke middenveld’ – richtte zich op gespecialiseerde hulpverlening met aanzienlijke staatsubsidies.⁷¹ Dit geschiedde uiteindelijk zelfs bij de gereformeerden, die hier lang afkerig tegenover stonden.⁷² De socioloog Van Doorn sprak over “een bijna geniale formule: baas in eigen huis en het huis ten laste van de gemeenschap”.⁷³ Hij schreef ook: “dankzij hun politieke overwicht op landelijk niveau en in veel gemeenten wisten de confessionelen deze subsidiestromen naar de eigen zuil door te sluizen”.⁷⁴

Inperking van het verhaalrecht

Het recht van verhaal van de kosten van armenzorg op familie van de arme kwam in de loop van de tijd ter discussie te staan.⁷⁵ Het Burgerlijk Wetboek was ruimhartig in het aanbieden van andermans hulp. Tussen ouders en kinderen, grootouders en kleinkinderen en zelfs tussen schoonouders en behuwdkinderen bestond een onderhoudsplicht. De armenwet van 1912 legde dit vast in de bepaling dat in geval van nood eerst familie, dan kerkelijke of bijzondere

en bejaardenzorg dienden zowel overheid als particulier initiatief te betalen. In geval van verzorgingsmaatregelen, bijvoorbeeld op het gebied van binnenlandse migratie, moest de overheid alleen in het begin de kosten dragen.

71. Blankestijn, ‘Organisatie in het maatschappelijk werk’, 353-359 wijst op de sterke kwantitatieve groei van het maatschappelijk werk, zowel wat het aantal organisaties, als het aantal beroepskrachten in hun dienst. Hij schrijft: “De subsidiemogelijkheden hebben in dit opzicht bepaald stimulerend gewerkt. Niet onbekend is het, dat organisaties werden opgericht en beroepskrachten werden aangetrokken, omdat subsidies te verkrijgen waren”.

72. In 1952 werd de Stichting Gereformeerde Kinderbescherming opgericht. Hiervoor mocht men wel subsidie ontvangen, zo heette het, omdat het geen kerkelijke of diaconale arbeid betrof en omdat de overheid geen voorwaarden aan de subsidie verbond. In 1972 volgde de opening van de (vrijgemaakt) Gereformeerde Sociale Academie te Zwolle. De regels van de hulpverlening waren, zo heette het, te complex geworden voor de diaken-amateur. Bovendien zouden anders de gereformeerden terecht komen bij een ‘neutrale’ of anders gelovige maatschappelijk werker. Vanwege het ontbreken van een schriftuurlijke onderbouwing was er toch verzet. In 1975 dreef de kerkenraad van Zwolle de zaak op de spits. De gemeente moest zich, aldus de kerkenraad, onderwerpen aan kerkelijke gezagsdragers, dat wil zeggen aan predikant, ouderling of diaken. Het maatschappelijk werk mocht geen gereformeerden helpen die niet door deze gezagsdragers naar hen zijn verwezen. “*De echte mondigheid van de gemeente*”, zo stelde de kerkenraad, “bestaat uit het luisteren naar en zich schikken onder het gepredikt woord”. Het conflict ging als een nachtkaars uit. Nadien werd ook in gereformeerde kring (vrijgemaakt) het maatschappelijk werk als een zelfstandige tak van zorg beschouwd, Sol, ‘Geschiedenis’, 138-144 en Janssens, ‘Geschiedenis’, 191-198 (citaat op 198).

73. Van Doorn, ‘Verzorgingsmaatschappij’, 29.

74. Van Doorn, ‘Strijd’, 8.

75. Zie De Regt, *Geld en Gezin*; Van der Valk, *Pauperzorg*; Bulder, *Social Economics of Old Age*; Van Dam, *Sociaal logboek*, 231-232 en Gales, *Burgerlijk armbestuur*, 361 en 367.

instellingen en laatstelijk overheidsinstellingen moesten helpen. Om 'plichtvergeten' burgers tot de orde te roepen, kon de overheid bij wijze van voorschot bedelen en dat weer verhalen op familieleden. Het probleem was op welke familieleden te verhalen viel, voor welk bedrag en langs welke weg. Sinds 1940 bestond er een landelijke richtlijn die aangaf welk bedrag van familieleden kon worden geëist. Het bedrag wisselde naar gelang de verdiensten en gezinsgrootte. Na de oorlog ontwikkelde zich de gewoonte niet meer te verhalen op grootouders of kleinkinderen. Al met al ging het ook toen nog om grote bedragen en aantallen personen. In de jaren vijftig omvatte de onderhoudsplicht in de hoofdstad tussen de 15 en 20.000 gezinnen en alleenstaanden.

Het verhaalrecht was, zoals gezegd, in de eerste helft van de twintigste eeuw al beperkt.⁷⁶ In 1961 werd het verder beperkt. Voortaan waren klanten van de burgerlijke armenzorg ontslagen van de plicht de genoten steun terug te betalen. Dit maakte de armenzorg van een terug te betalen gift tot een recht. De grote betekenis van de wet is "dat er voor het eerst – zij het schuchter – wordt geconstateerd, dat in wezen een uitkering op grond van de armenwet niet ten principale verschilt van de uitkering op grond van een sociale voorzieningsregeling". Volgens sommigen is de grote strijd om recht op staatsarmenzorg in wezen gestreden, *niet* bij de algemene bijstandswet, maar bij deze wet beperking verhaalsrecht.⁷⁷

Aard van de armenzorg volgens de armenzorgstatistiek

Sinds 1814 waren alle instellingen van weldadigheid in Nederland verplicht te antwoorden op vragenlijsten die het Rijk hen toezond. Dit gold voor de burgerlijke, de kerkelijke en de particuliere armenzorg. Het Rijk verwerkte de aldus verzamelde gegevens tot het jaarverslag over het armwezen. Tot 1902 werden algemene opmerkingen en statistische tabellen samen gepubliceerd. Daarna wijdde het CBS een aparte publicatie aan de statistiek. Bijna alle schrijvers over de armenzorg van de afgelopen twee eeuwen hebben direct of indirect van de

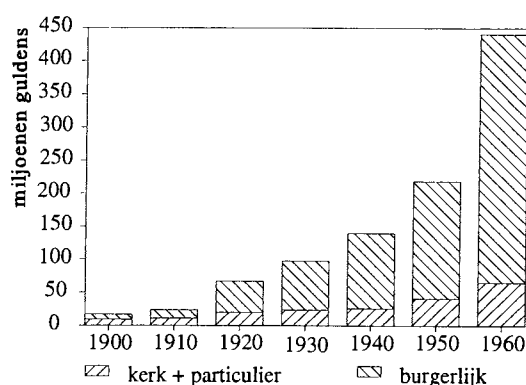
76. Het afschaffen van het verhaalrecht was in twee opzichten duur. Ten eerste, kreeg de overheid geen geld terug van familieleden van de bestaande groep ondersteunden. Ten tweede meldden nieuwe ondersteunden zich die dat voorheen niet deden om hun familie niet in problemen te brengen of om niet van hen afhankelijk te worden. In 1960 schatte men dat de helft van de bejaarde gezinnen om deze redenen geen beroep op de armenwet deed, Hueting, *Permanente restructurering*, 77 en 81. De kerken maakten geen bezwaar tegen beperking van het recht van verhaal. Ze pasten het nauwelijks meer toe, *ibid.*, 80. De bedeeden van de hervormde diaconie te Rotterdam, of hun familie, moesten als het mogelijk was de gift terugbetalen. Dit gold tot na de Tweede Wereldoorlog, Douwes, *Armenkerk*, 148-149. Als de kerken inderdaad het verhaalrecht nauwelijks meer toepasten rond 1960, is de inperking van het recht op verhaal geen terreinverlies voor de kerkelijke armenzorg.

77. Schoonderbeek, 'Snijdende touwen', 104.

armenzorgstatistiek gebruikgemaakt.⁷⁸ De bewerkingen van deze statistiek door het CBS zelf en een bewerking door Van der Valk maken een globale beschrijving mogelijk.

De totale uitgaven aan armenzorg in Nederland stegen sterk in de loop van de jaren. Grafiek 2 geeft dit weer voor de periode 1900-1960, met een onderscheid tussen aan de ene kant de uitgaven van de burgerlijke armenzorg en aan de andere kant die van kerkelijke en particuliere instellingen. In 1900 bedroegen de totale uitgaven zeventien miljoen gulden, tegen 621 miljoen in 1963.⁷⁹ Ook per hoofd van de Nederlandse bevolking stegen de uitgaven en vooral de overheidsuitgaven. Het aandeel van de overheid steeg zelfs nog sterker dan de grafiek laat zien, omdat een toenemend deel van de uitgaven van de kerkelijke en particuliere instellingen via subsidies door de overheid werden bekostigd.⁸⁰

Grafiek 2. *Uitgaven aan armenzorg in Nederland, 1900-1960, in miljoenen gulden*



Bron: CBS, *Zeventig jaren*, 156.

Onder 'armenzorg' vielen overigens vele zorgregelingen. Het ging niet alleen om bedeling aan thuiswonende armen – de algemene of huiszittende armenzorg –

78. Voor een overzicht van de moeilijkheden die aan de armenzorgstatistiek kleven, zie Smitsaert, *Aandeel van den Staat*, 83-110, idem, *Overzicht van het Nederlandsch armwezen*, hoofdstuk 3, en Van der Valk, *Pauperzorg*, 223-225. Slechts waar nodig voor een goed begrip van de navolgende globale patronen worden deze moeilijkheden aangestipt.

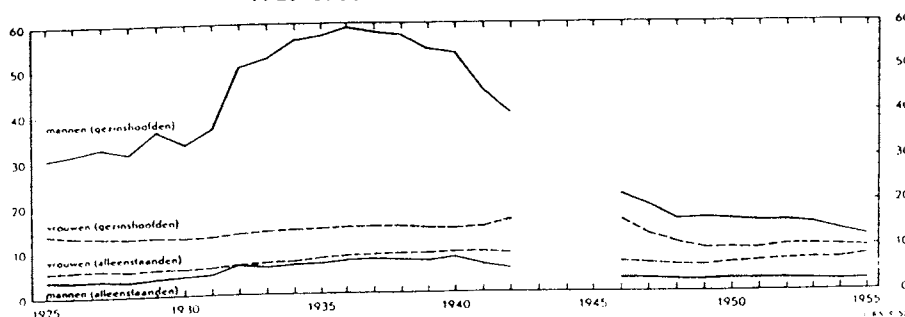
79. De ontwikkeling voor de periode 1879-1937, met een nader onderscheid tussen kerkelijke en particuliere instellingen, is te zien bij CBS, *Armenzorgstatistiek over het jaar 1937*, 47.

80. Deze subsidies vormden in 1912 1/14e deel van de uitgaven aan algemene, huiszittende, bedeling van van kerkelijke en particuliere armenzorginstellingen en de helft in 1963, Van der Valk, *Pauperzorg*, 239-240.

maar ook om de zorg in zieken-, bejaarden- en verpleeghuizen. Het betrof ook allerlei andere gespecialiseerde zorgregelingen waaronder het maatschappelijk werk. De algemene bedeling aan huisczittende armen was kleiner dan de overige zorg. In 1912 waren de verhoudingen 1:2 en in 1963 zelfs 1:3.⁸¹ In procenten van het bruto nationaal product, schommelden de uitgaven voor de algemene armenzorg alleen al in de jaren 1912-1963 tussen de één en anderhalf procent.⁸²

Aantallen ondersteunden in procenten van de bevolking zijn weergegeven in grafieken 3 en 4 voor de jaren 1925-1955. Enige voorzichtigheid bij het interpreteren van de grafieken is geboden. Het eerste probleem betreft dubbelrekening. Een persoon die bij meerdere instellingen van armenzorg werd bedeed kon wel eens meerdere keren zijn meegeteld in de Armenzorgstatistiek. Het tweede probleem betreft het feit dat de statistiek ondersteunde gezinnen telde en niet ondersteunde personen, zodat een moeizame omrekening moet worden gemaakt.⁸³ Grafiek 3 laat zien welk deel van de bevolking in de leeftijdsgroep 20-64 werd bedeed. Tijdens de economische crisis van de jaren dertig nam het percentage bedeede mannen, vooral mannelijke gezinshoofden, sterk toe. Grafiek 4 laat zien dat hetzelfde voor bejaarden gold.

Grafiek 3. *Aantal ingevolge de armenwet geldelijk ondersteunden van 20-64 jaar per 1.000 mannen, resp. vrouwen, van 20-64 jaar, 1925-1955*



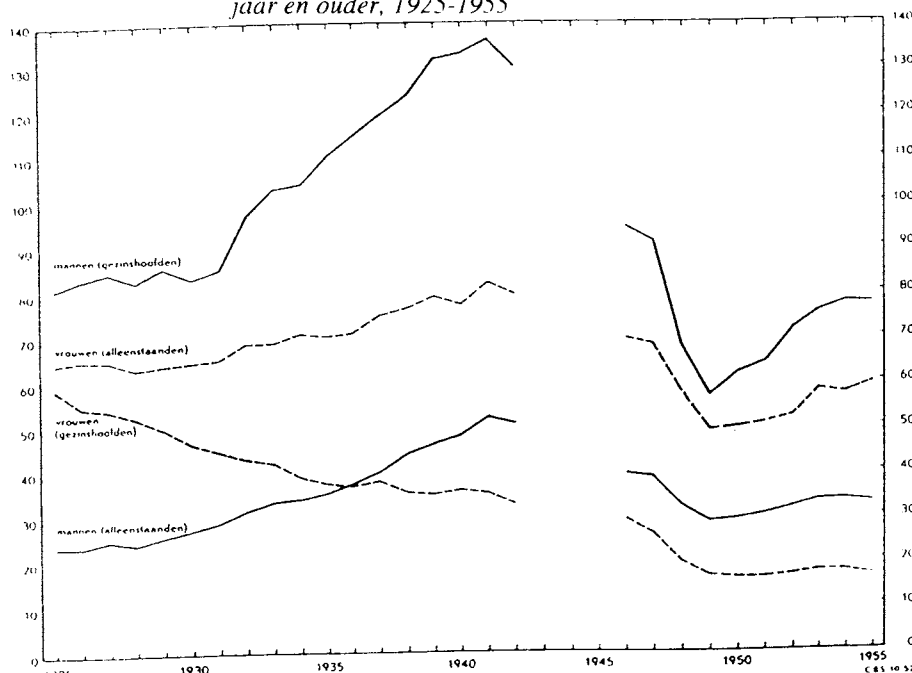
Bron: CBS, *Statistiek der sociale zorg* 1955, 14.

81. Van der Valk, *Pauperzorg*, 234-235. In de jaren dertig was er kort een tegengestelde ontwikkeling toen als gevolg van de economische crisis veel mensen verarmden.

82. Met een stijging in de jaren dertig tot 2,5 procent, Van der Valk, *Pauperzorg*, 236-237.

83. Van der Valk, *Pauperzorg*, 228-229 achtte het probleem van de dubbelrekening zo groot dat zij de correcties die het CBS voor de periode na 1947 voor dit probleem aanbracht in haar tabellen weer te niet deed. Zij publiceerde wel aantallen ondersteunden maar drukte ze, vermoedelijk om de genoemde reden, niet uit als percentage van de bevolking.

Grafiek 4. *Aantal ingevolge de armenwet geldelijk ondersteunden van 65 jaar en ouder per 1.000 mannen, resp. vrouwen, van 65 jaar en ouder, 1925-1955*



Bron: CBS, *Statistiek der sociale zorg* 1955, 14.

Aan berekeningen van de gemiddelde kosten van armenzorg per ondersteunde in heel Nederland over een *langere periode* heeft nog bijna niemand zich gewaagd. Hieraan zijn de bovenvermelde problemen van dubbeltelling en de omrekening van gezinnen naar personen waarschijnlijk debet.⁸⁴ Er zijn wel schattingen gepubliceerd van de gemiddelde kosten van armenzorg per ondersteund gezin voor *enkele jaren* in de periode 1925-1963. De kosten van armenzorg per gezin bedroegen in Nederland ongeveer 130 gulden in 1929, 380 gulden in 1948 en 900 gulden in 1963.⁸⁵ Deze bedragen winnen sterk aan kracht als ze voor inflatie worden gecorrigeerd of uitgedrukt als percentage van het loon. Dit is tot op heden slechts indirect geschied. Tussen 1929 en 1963 vermeerderde de

84. Met uitzondering van Gales, *Burgerlijk armbestuur*, 200, 238, 244, 294 en 377.

85. Van der Valk, *Pauperzorg*, 284 en 302. Zij geeft zowel 'ongewogen' als 'gewogen' gemiddelde ondersteuningsbedragen. Deze verschillen sterk, vergelijk de cijfers op p. 300 met elkaar of de cijfers op p. 149 met die op p. 284. De ongewogen gemiddelden betreffen de hier gebruikte kosten van onderstand per ondersteund gezin. De gewogen gemiddelden bevatten een correctie voor verschillen in gezinsgrootte, maar geen volledige correctie en vormen derhalve geen ondersteuningsbedragen per persoon.

gemiddelde armenzorg per gezin met een factor zeven terwijl de prijzen ongeveer met een factor drie stegen, en de lonen met een factor vier.⁸⁶ Ook in reële termen zijn de armenzorguitkeringen in Nederland in dit tijdvak dus gestegen.

De gemiddelde uitkeringen van de burgerlijke armenzorg bedroegen volgens Van der Valk in de jaren 1928, 1948 en 1963 respectievelijk 180, 450 en 1.000 gulden per ondersteund gezin per jaar.⁸⁷ Gezien het feit dat te voren genoemde gemiddelden (voor burgerlijke, kerkelijke en particuliere armenzorg tezamen) lager waren, moeten de bedragen voor de kerkelijke en particuliere armenzorg minder zijn geweest die van de burgerlijke armenzorg. Voor één jaar is dat inderdaad ook duidelijk. Voor 1930 schat van der Valk de gemiddelde kerkelijke en particuliere uitkeringen op honderd gulden, terwijl de kosten van de burgerlijke armenzorg gemiddeld 180 gulden per ondersteund gezin bedroegen. Binnen de kerkelijke armenzorg bestonden overigens ook weer verschillen. Men kreeg zowat twee keer zo veel van de gereformeerde armenzorg als van de hervormde diaconie maar die gaf op haar beurt weer het dubbele van hetgeen de katholieke armenzorg verstrekte.⁸⁸ Ondanks het bestaan van deze verschillen, lag de kerkelijke armenzorg altijd – behalve in het extreem gunstige geval van de gereformeerde armenzorg – onder dat van de overheid.

Op grond van bovenstaande is het waarschijnlijk dat de armenzorg steeds meer verschoof van de algemene huiszittende bedeling naar gespecialiseerde hulp in verzorgingshuizen en in gespecialiseerde dienstverlening. Verder is duidelijk dat de overheid een steeds groter deel van de zorg naar zich toe trok en dat, ook in reële termen, haar zorg steeds ruimer werd. De kerkelijke en particuliere instellingen verloren terrein ten opzichte van de overheid, zowel wat betreft de totale uitgaven, de aantallen ondersteunden als de gemiddelde ondersteuningsbedragen. Een steeds groter deel van de kerkelijke bededen werd niet meer door de kerken maar door de overheid ondersteund. De relatieve afname van de kerkelijke armenzorg voltrok zich, naar het zich laat aanzien, zowel als een afname van het percentage ondersteunde geloofsgenoten, als in een in vergelijking tot de overheid minder sterk stijgende onderstandsbedrag.

Er bestonden belangwekkende verschillen tussen geloofsgroeperingen. De protestantse armenzorg hielp in 1929 43 procent van de protestantse ondersteunden, tegen 29 procent in 1963 – hierbij hielpen de gereformeerden een veel groter deel van hun geloofsgenoten dan de hervormden. Bij de katholieke armenzorg lagen die percentages op 55 procent en 30 procent. Dekkingspercentages liepen af van gereformeerden naar katholieken tot hervormden, terwijl de hoogte van de onderstand zoals vermeld afliep van gereformeerden, via hervormden tot

86. Van der Valk, *Pauperzorg*, 260.

87. Van der Valk, *Pauperzorg*, 270-271 en 300.

88. Van der Valk, *Pauperzorg*, 283, met gegevens over enkele jaren in de periode 1947-1963. Het is overigens onbekend of de genoemde verschillen tussen geloofsgroepen beïnvloed worden door regionale verschillen in welstand.

katholieken.⁸⁹ De gereformeerden hielpen blijkbaar een groot deel van hun geloofsgenoten met een ruim bedrag. De katholieke armenzorg hielp in vergelijking hiermee meer geloofsgenoten maar kariger, terwijl de hervormde kerk relatief royaler bedeelde maar aan minder geloofsgenoten.

Interpretaties van de armenzorgstatistiek

Enige voorlopige, en bij gebrek aan relevante literatuur wat speculatieve, interpretaties van de armenzorgstatistiek volgen. De grote relatieve achteruitgang van de kerkelijke armenzorg vloeyde voor een belangrijk deel voort uit de wens *al* haar armen te blijven ondersteunen en het gelijktijdige onvermogen dit te kunnen bekostigen. Het is onwaarschijnlijk dat Nederlandse kerkgangers in de twintigste eeuw op vrijwillige basis de stijging van de kosten van de burgerlijke armenzorg hadden kunnen opbrengen. Zelfs de gereformeerden bleek dit onmogelijk. Als het bij zo'n grote innerlijke drang en zo'n grote sociale controle, eigen aan een klein en hecht kerkgenootschap, al niet lukte, hoe konden dan de andere kerken kans van slagen hebben? Een dergelijke graad van liefdadigheid kon een grote kerk gedurende lange jaren waarschijnlijk niet bereiken. De kerken waren niet in staat de stijging van het gemiddelde bijstandsbedrag op te brengen. De overheid kon dat wel omdat zij de sociale zorg niet op vrijwillige giften baseerde maar op verplichte belastingheffingen. Deze belastingen moest een gelovige overigens ook betalen. In 1922 werd over de hervormde diaconie opgemerkt dat deze niet kon concurreren met het burgerlijk armbestuur: "er zijn nu eenmaal grenzen aan de menselijke geefkracht". Dit probleem speelde temeer omdat de stijging van het aantal armlastigen tijdens de Eerste Wereldoorlog buitensporig zware eisen aan de diaconale kassen stelde.⁹⁰ Van joodse kerkgangers te Arnhem in die tijd werd gesteld dat door hen het joodse voorschrift "een tiende van uw inkomen zij voor den arme" thans wel eens zo werd opgevat, dat dit al werd afgedragen door het betalen van de aanslag in de rijksinkomstenbelasting.⁹¹ De Rotterdamse diaconie biedt een andere illustratie. Aan het eind van de negentiende eeuw was tussen de tien en de twintig procent van de uitgaven al niet meer gedekt door de inkomsten. In de decennia voor de Tweede Wereldoorlog bleef dat zo, met enkele fors verliesgevendende jaren tijdens de crisis van de jaren dertig. Voor de tekorten sprak men het kapitaal aan (dat overigens door een aantal grote erfenissen nog flink in omvang groeyde). Voor een hervormde Rotterdammer stond de liefdadigheid op een laag pitje. Aan het begin van de negentiende eeuw bedroeg de gemiddelde opbrengst per gemeentelid ongeveer zeven dubbeltyes

89. Van der Valk, *Pauperzorg*, 104 en 283.

90. Van Verschuer, 'Armenwet 1912-1922', 54.

91. Wolff, 'Armenwet 1912-1922', 73.

per jaar. Aan het eind van de eeuw was dit bedrag gedaald tot vier dubbeltjes en daar zou het tot de Tweede Wereldoorlog bij blijven.⁹²

Bovenstaande opmerkingen leiden tot twee interessante vragen. De eerste vraag is waarom de uitgaven per bedeelde van de burgerlijke armenzorg zo stegen?⁹³ Hierover is weinig met zekerheid bekend. Een factor van betekenis *kan* de uitkering aan werklozen krachtens de steunregelingen zijn geweest. Hiervoor bestonden landelijke normen. De uitkeringen lagen in de regel hoger dan de armenzorg. Gemeenten die een hogere armenzorguitkering verschaften dan de steunregelingen kregen geen subsidie van het Rijk voor die steunregelingen. Zo bedachten ze zich nog wel een keer alvorens een hogere bedeling dan de werklozensteun te geven. De landelijke steun kon als norm voor de plaatselijke armenzorg fungeren (als er maar niet meer werd gegeven) en in de praktijk schijnt dit inderdaad te zijn gebeurd.⁹⁴ Dit kon als gevolg hebben dat de verschillen tussen bedelingsbedragen per plaats en tussen de regio's afnamen. De uniformerende werking die van de hogere steunbedragen uitgingen veroorzaakten dan een convergentie van de plaatselijke bedelingsbedragen, zij het op een hoger niveau dan voorheen.

Dit is mogelijk niet de enige reden voor de kostenstijging van de burgerlijke bedeling. Waarom immers waren de werklozenuitkeringen zo hoog? De steunregelingen waren voortgekomen uit vakbondsverzekeringen die later door de gemeentelijke overheden, het Rijk en particulieren zijn gesubsidieerd en uitgebreid naar niet-vakbondsleden en naar 'uitgetrokken' vakbondsleden (dat waren mensen die langer dan de maximaal toegestane tijd van de vakbond een werkloosheidsuitkering hadden ontvangen). De vakbondsuitkeringen waren veel hoger dan de armenzorguitkering (maar omvatten ook maar een kleine groep en duurder veel korter). Geen wet verplichtte overheden om de vakbondsregelingen over te nemen en uit te breiden. De wens de zelfredzaamheid van arbeiders te bevorderen vormde evenwel een reden hiertoe: liever een, tijdelijk gesubsidieerde, eigen verzekering dan een armenzorguitkering ten koste van de gemeenschap. Bovendien vreesden overheden het revolutionair of anderszins angstaanjagend potentieel van massa's hongerige arbeiders. Hulp aan hen was in het eigenbelang. Daarbij was het minder kostbaar om gebruik te maken van het bestaande vakbondsapparaat ter administratie van de uitkeringen en controle op fraude, dan zelf organen daartoe in het leven te roepen.⁹⁵ Beide zaken – de worteling van de steun in de

92. Douwes, *Armenkerk*, hoofdstukken 7 en 8, en m.n. 138.

93. Gegevens uit Maastricht bevestigen het landelijke beeld op grond van de armenzorgstatistiek. De uitkeringen van het katholieke armbestuur waren lager dan die van het burgerlijk armbestuur en konden de stijging van de burgerlijke uitkeringen in de eerste helft van de twintigste eeuw niet bijbenen. Rond 1950 verschaftte het meest royale kerkelijke katholieke wijkarmenbestuur nog geen vijfde van hetgeen het burgerlijk armbestuur gaf, Gales, *Burgerlijk armbestuur*, 238.

94. Van der Valk, *Pauperzorg*, 152 en 178.

95. Zie mijn bijdrage in deze bundel over vakbondshulp in de twintigste eeuw.

vakbondsorg en de wil van angstige overheden om de steunregeling in stand te houden – kan men zien als een uiting van een veranderde machtsbalans. De macht van (lokale) elites was afgenomen ten opzichte van die van (nationale) arbeiders. De door arbeidersorganisaties in het leven geroepen hogere uitkeringen werden overgenomen door overheden die rekening moesten houden met de groeiende kracht van de arbeidersorganisaties.

De tweede vraag is waarom de kerken per se vast wilden houden aan het bedelen van al hun armen? Waarom niet een selectie daaruit gemaakt en alleen bepaalde groepen bedeed, bijvoorbeeld de bejaarden. De armenwet van 1912 verschafte de kerkelijke armbesturen het recht te bedelen, maar verplichtte ze daar niet toe. Selectie was dus mogelijk en werd indertijd ook besproken.⁹⁶ Als het burgerlijk armbestuur tweemaal zoveel gaf als een diaconie, kon de diaconie de ene helft van haar bedeeden afstoten en de andere helft het dubbele uitkeren.⁹⁷ Zelfs nu het water hen tot de lippen steeg, meenden de kerken evenwel nauwelijks afstand te kunnen doen van de speciale band met hun armere geloofsgenoten. Dit geschiedde mede op grond van hun ideaal van een heersende kerk. Het gevolg was het op ruime schaal voorkomen van ‘dubbele’ bedeling. Hierbij gaf een burgerlijk armbestuur een ondersteund gezin de hoofdmoot, terwijl de kerken een veel kleiner bedrag gaven, als het ware als aanvulling. Vaak was het dan ook nog zo dat de kerkelijke armenzorg en niet de burgerlijke, toezicht op de armen hield. In dat geval was er sprake van een subsidie van de gemeente aan de kerken. In alle gevallen betekende het dat de kerkelijke armenzorg zich een open oor kocht in de gezinnen van hun arme geloofsgenoten. Dat vond ze zelf ook. Menigmaal was in Amsterdam gebleken “dat de steun der [hervormde] diaconie en het bezoek van den diaken de middelen waren om de menschen weder tot de kerk terug te brengen”. Een pater jezuïet betoogde dat het rooms katholieke oude armenkantoor te Amsterdam erop stond haar “mensen niet los te laten, maar door onze kleine bijdragen contact met hen te houden”. De elfhonderd bedeeden kregen minder dan 51 cent per week. Daar werd wel eens om gelachen. Ten onrechte, meende hij. Zo hield men vaste voet in die families; “deden wij dat niet, dan zouden de honderden armen dagelijks lager zinken”.⁹⁸

96. Selectie zou het uitgavenprobleem vermoedelijk niet geheel hebben kunnen oplossen, gezien de wel erg forse stijging van het aantal armen tijdens de Eerste Wereldoorlog en gedurende de jaren twintig en dertig.

97. Van Verschuer, ‘Armenwet 1912-1922’, 61-64 stelde dat vele hervormde diaconieën drie of vier keer zo weinig gaven als het burgerlijk armbestuur, en die in Utrecht zelfs tien keer zo weinig. In die gevallen zou het bereik van de diaconie dus tot eenderde, een vierde of zelfs een tiende teruggebracht moeten worden.

98. Paans en Hulsman, *Beraadslagingen*, 94 en 114.

Armbestuurders

“In de eerste vergadering, na mijn benoeming [als armenopzichter van de hervormde gemeente te Haarlem in 1907], werd ik aan het College voorgesteld. Het waren heren met baarden, bakkebaarden of met geweldig grote snorren, die een geklede jas of jacquet met of zonder zijden revers droegen. De meesten hadden een hoge stijve boord, met zwarte plastron; enkelen droegen een puntjesboord of ‘platte’. De ernst was van hun gezicht af te lezen en ik kreeg de indruk dat dit heren waren, die ernst maakten van de roeping, waarvoor zij waren gekozen”; “De regentenkamer was een soort heiligdom. Als men door de gedempte sfeer beïnvloed, met enige schroom de kamer betrad, waar de geest van Hildebrand nog rond waarde, kon men begrijpen, dat de regenten met zulk een aureool omringd, zich gewichtig moesten voelen”.⁹⁹

“In gedachten bevinden we ons in de woonkamer van ons ouderlijk huis op een zondag in november 1920, ’s morgens omstreeks kwart over negen. Mijn broer Ko is twaalf jaar en ik tien. We hebben allebei ons zondagse pak al aan, want we zullen straks met vader naar de kerk gaan. (...) Dan komt vader, die diaken is [van de gereformeerde kerk te Leiden], de kamer binnen, gekleed voor de kerkgang. Hij ziet er deftig uit: zwart vest, zwarte broek en daaroverheen een geklede jas, een lange tot aan de knieën reikende zwarte jas met twee rijen knopen. Om zijn hals een hoog opstaande witte boord, onder zijn kin een stijf wit front met een zwarte das, en ten laatste losse witte manchetten met vergulde knopen, die over de hand heen in de mouwen geschoven worden. Hoe zij daar vast blijven zitten heb ik nooit begrepen”.¹⁰⁰

Het is vreemd dat de mannen en vrouwen die de levens van zovelen via de armenzorg hebben beïnvloed, en voor wie omgekeerd die armenzorg zo belangrijk kon zijn, aan ons bijna onbekend zijn. Uit welke sociale lagen kwamen zij? Wanneer in hun leven werden zij tot de armenzorg geroepen? Welk gedachtengoed brachten zij mee? Wat betekende dit alles voor de armen en voor de armenzorg? Dit zijn vragen waarop wij het antwoord grotendeels nog schuldig moeten blijven. Data zijn schaars, zij betreffen een klein aantal plaatsen en dan ook nog eens een klein aantal armbestuurders. Een gedetailleerde beschrijving van de ontwikkelingen is niet mogelijk. Voor Alkmaar en Rotterdam is het wel mogelijk de situatie van ruwweg de tweede helft van de negentiende eeuw te vergelijken met die in de eerste helft van de twintigste eeuw.

In Alkmaar werkten de meeste hervormde diakenen in de tweede helft van de negentiende eeuw als kleine koopman, winkelier of ambachtsman. Ook wat

99. Van der Steur, *Herinneringen*, 17 en 50.

100. Burger, *Herinneringen*, 13.

betreft verdiensten behoorden zij, uitzonderingen daargelaten, tot de kleine middenstand. Zij waren gemiddeld tussen de veertig en vijftig jaar oud.¹⁰¹ In de eerste helft van de twintigste eeuw verdwenen de paar grote zakenlieden uit het bestuur, bleven de kleine zakenlieden goed vertegenwoordigd en namen ambtenaren en leraren een steeds belangrijkere plaats in. Enige gegevens zijn ook beschikbaar voor bestuurders van het katholieke wees- en armbestuur.¹⁰² In de tweede helft van de negentiende eeuw domineerden kooplieden en winkeliers, doorgaans in goeden doen. In vergelijking met de hervormde diakenen in dezelfde plaats zijn zij duidelijk rijker, en iets rijker dan de leden van het burgerlijk armbestuur. In de eerste helft van de twintigste eeuw verlieten de grotere kooplieden en winkeliers het katholieke armbestuur. Hun plaats werd eerst ingenomen door minder gefortuneerde kooplieden en winkeliers, en later door 'de nieuwe middenstand'. Met die term worden onderwijzers, boekhouders en kantoorbedienden bedoeld. Hiermee zien we dezelfde ontwikkeling als bij de hervormde diaconie in Alkmaar, maar met een vertraging van enkele decennia. Diakenen waren in hoofdzaak afkomstig uit de elite der vrije beroepen en grote zaken, of uit de kleine zakenwereld van de ambachtslieden en winkeliers.

In Rotterdam waren hervormde diakenen in de negentiende eeuw voornamelijk afkomstig uit de elite der vrije beroepen en grote zakenlui of uit de kleine zakenwereld van de ambachtslieden en winkeliers.¹⁰³ Interessant is de verschuiving die in de loop van de tijd plaatsvond in de verhouding tussen beide groepen. Tot circa 1870 overheersten de eliteberoepen, daarna de ambachtslieden en winkeliers. Na 1870 vond er ook een vergrijzing plaats. Het gemiddeld aantal dienstjaren van de diakenen steeg van drie tot vier jaar tot twaalf jaar aan het eind van de eeuw. De gemiddelde leeftijd steeg van net onder de veertig tot boven de vijftig jaar. Over de hele eeuw genomen vond er dus een verschuiving plaats van jongere eliteleden naar oudere leden van de middengroepen in het algemeen en de ambachtslieden en winkeliers in het bijzonder. In de eerste helft van de twintigste eeuw zette deze ontwikkeling van elites naar de middengroepen zich in Rotterdam voort net als in Alkmaar, het aandeel van de onderwijzers, boekhouders en kantoorbedienden onder de diakenen groeide.

Steeds minder mannen van hogere sociale lagen – en steeds meer mannen uit de middengroepen – namen zitting in kerkelijke armbesturen in Alkmaar en Rotterdam. Deze mannen bleven langer armbestuurder en hun gemiddelde leeftijd steeg. Een mogelijke verklaring is dat het armbestuurderschap minder aantrekkelijk werd. Als dit zo is, dan kwam het wellicht omdat kerkelijke en particuliere armbestuurders meer en meer met een complex van problemen te maken kregen. De inkomsten waren steeds minder toereikend. De zwaarte van het werk nam

101. Van Loo, *Armelui*, 218-220 en idem, *Den arme gegeven*, 67-68.

102. Van Loo, *Den arme gegeven*, 133 en idem, *Armelui*, 221.

103. Douwes, *Armenkerk*, hoofdstuk 5 en bijlage 1, 247-259.

mogelijk toe, al was het maar vanwege groeiende bemoeienis met sociale verzekeringen en voorzieningen.¹⁰⁴ Bovendien werden ondersteunden mondiger.

Aard van de armenzorg

De voornaamste taken van armbestuurders waren, evenals vroeger, fondsenbeheer inclusief het houden van collectes, de inschrijving van bedeelden, de uitdeling van goederen en de controle op gedrag en fraude, onder meer door het huisbezoek. Voor de periode 1912-1965 zijn we hier niet erg goed over ingelicht. Het meest is nog bekend over het reilen en zeilen van de hervormde diaconie te Haarlem door een levensbeschrijving van de Haarlemse armenopzichter C. Nel betreffende de periode tussen de twee wereldoorlogen.

De diepere werkzaamheden van het fondsenbeheer – hoe men omging met het kapitaal – zijn ons onbekend. Over praktische zaken als collecteren en tellen van de opgehaalde gelden is meer bekend. Het collecteren heeft een diepe indruk op de arbestuurder gemaakt: “Het collecteren geschiedde met aan lange stokken gebonden zwart fluwelen zakjes. Dit gaf de indruk dat men aan het hengelen was. Dat collecteren was een kunst op zichzelf, vooral in de oude Janskerk, waar men zeer lange stokken gebruikte om de vier rijen stoelen die achter elkaar stonden, te kunnen bewerken. Menigmaal stootte men dan ook tegen een porceleinen ballonnetje van een van de gaskronen”. Daarna ging men naar de consistoriekamer om de opbrengst te tellen. “Het tellen in de consistoriekamer verliep zeer genoegelijk, onder het roken van een sigaar en een praatje over de preek of over stads- of familieaangelegenheden. Dat tellen duurde soms heel lang. Het kwam voor, dat pas tegen het einde van de dienst de eerwaarde heren hun zitplaatsen weer innamen en terwijl ze de deur van het kamertje achter zich sloten, kwam de geur der havanna’s lichtelijk de kerkelijke sfeer bezwangeren”.¹⁰⁵

Eens per jaar hielden de diakenen een huis-aan-huis collecte. Iedere diaken ging rond in zijn wijk, vergezeld van een ‘diaconiehuismannetje’ in een blauw uniform: “Dit mannetje ging steeds vooraf om vast aan de bel te trekken en wanneer de deur werd geopend, galmde de diaken ‘Turfcollecte voor de Diaconie’ en nam op de zilveren schaal de gift in ontvangst met een vriendelijk ‘dank u’. (...) Het was in het algemeen geen dankbare taak, want niet iedereen stond achter de opvattingen van onze kerk en men kreeg vaak onprettige dingen te horen of kreeg de deur dichtgeklapt. Ook wanneer het weer niet meewerkte, deden diakenen hun plicht en kwamen soms doornat en bibberend van de kou na volbrachte taak in de Janskamer terug”.¹⁰⁶

104. Dat is *niet* de conclusie van Douwes, *Armenkerk*, 222.

105. Van der Steur, *Herinneringen*, 66; zie ook Burger, *Herinneringen*, 17.

106. Van der Steur, *Herinneringen*, 70.

Tot het verder werk van de Haarlemse hervormde diaconie behoorden: het uitdelen van linnen, verschaffen van warm eten aan Belgische vluchtelingen in 1914, toezicht houden op het diaconie oude mannen- en vrouwenhuis en op de bakkerij, uitdelen van brood en turf, en beslissen over nieuwe of hernieuwde bedelingen. Vooral over dat laatste zou men natuurlijk graag meer willen weten, maar de Haarlemse armenopzichter zwijgt erover.¹⁰⁷

Vrijwilligers versus professionele krachten

“Als een man een goed aanzien had, en hij was vertrouwd en zo, dan werd die door de burgemeester benoemd. Die moest dan armmeester zijn”.¹⁰⁸ De armenzorg werkte veelal met vrijwilligers. Deze moesten over voldoende tijd beschikken en een goed aanzien genieten, zoals het citaat over de Peel duidelijk maakt. Soms was geen sprake van volledige ‘vrijwilligheid’ bij het aanvaarden van een armbestuurderschap. De herinneringen van een gereformeerd diaken te Leiden maken dit duidelijk: “Wat een heerlijke rust! Mijn jonge vrouw en ik zaten ’s avonds gezellig bij elkaar, we lazen veel, we ontvingen nog al eens bezoek, of we gingen zelf op visite bij vrienden of familie, en taalden er niet naar weer in al die soesa van vergaderingen verzeild te raken. Tot ik in november 1939, ongeveer een jaar na ons huwelijk, geheel onverwacht tot diaken gekozen werd. Ik had daar helemaal geen zin in, en besloot dan ook prompt om ontheffing te vragen. Na enige aarzeling stapte ik naar onze wijkpredikant, ds. Wiersinga, en zette hem mijn standpunt uiteen. Ik had twee bezwaren: in de eerste plaats was ik nog maar zo kort getrouwd en in de tweede plaats voelde ik mij nog veel te jong voor diaken. Ds. Wiersinga was daar gauw mee klaar. Wat mijn eerste bezwaar betreft wees hij mij op Deuteronomium 24:5, waar staat dat iemand die pas een vrouw gehuwd heeft een jaar lang vrijgesteld is van de dienst in het leger. ‘Je bent binnenkort een jaar getrouwd’, aldus ds. Wiersinga, ‘en nu moet je weer aan de slag’. En wat het tweede aangaat: ‘Hoeveel jonge dominees zijn er niet, die op vier- of vijftientigjarige leeftijd de zorg voor een hele gemeente op hun schouders krijgen? Zou jij dan op je negenentwintigste geen diaken kunnen worden? En bedenk wel, dat de Here je roept en dat wij je nodig hebben’. Ik had geen weerwoord, besloot de benoeming dan maar aan te nemen”.¹⁰⁹

De achtergrond hiervan was een voortdurend tekort aan geschikte vrijwilligers om de armbesturen te bevolken. In de loop van de tijd werd dit mogelijk een steeds groter probleem. Na de Tweede Wereldoorlog groeide het werk zo dat bijvoorbeeld de hervormde diaconie te Amsterdam ternauwernood met vrijwilligers uit de voeten kan.¹¹⁰ In 1958 besloot de Synode van de hervormde kerk, mede

107. Een aardige beschrijving van een diaconievergadering biedt Burger, *Herinneringen*, 6-7.

108. Galen en Mevis, ‘Armenzorg’, 162.

109. Burger, *Herinneringen*, 5.

110. Korporaal, *Saligh*, 165.

hierom, vrouwen toe te laten tot de ambten van ouderling en diaken, nadat in 1936 en 1950 eerdere pogingen hiertoe nog waren afgeketst.¹¹¹

In de jaren vijftig en zestig kregen zeer vele kerkelijke en particuliere charitatieve instellingen te maken met het verschijnsel beroepskracht. Daar raakten zij aanvankelijk vaak van in de war, gewend als zij waren aan het werken met vrijwilligers. Er brandde een discussie los over de voor- en nadelen van beroepskrachten versus vrijwilligers. Vrijwilligers, zoals de melkboer, heetten dicht bij de mensen te staan en zij zagen derhalve de noden het eerst. Mensen wilden, zo veronderstelde men, liever door iemand uit de buurt of van de kerk geholpen worden, met wie ze al een band hadden. Helpen schonk de vrijwilliger vreugde. Vrijwilligers zouden een bezieling hebben die beroepskrachten, mede vanwege tijdgebrek, niet op konden brengen. Bovendien was er zoveel werk dat men de vrijwilligers niet kon missen, temeer daar zij geen aanslag op de fondsen deden. Daarentegen waren beroepskrachten geschoold, en, zo mocht men aannemen, deskundiger. Ze konden beter omgaan met lastige klanten. Sommige zaken zouden zo complex en tijdrovend zijn dat alleen een beroepskracht ze goed kon afhandelen. Bovendien heetten beroepskrachten punctueler. Zij konden in geval van nood nog dezelfde dag uitkomst bieden, terwijl het vaak enige tijd kostte voor men de vrijwilliger kon localiseren en dan moest deze nog de tijd vinden om te helpen.¹¹² Het merendeel van de artikelen over deze materie staat vol met zulke, niet erg schokkende, observaties. De conclusie van de debatten is zelden verrassend: zowel vrijwilligers als beroepskrachten zijn waardevol. Het historische belang van de publicaties zit minder in hun inhoud dan in hun bestaan. Ze geven aan dat armenzorg op basis van overwegend vrijwilligers langzaam plaats maakt voor sociale zorg – en moderne charitas – met beroepskrachten. Dat was wennen.

Ondersteunden

Het is vreemd maar waar: over de ondersteunden in de eerste helft van de twintigste eeuw is minder bekend dan over hun voorgangers een eeuw daarvoor. Vermoedelijk – maar bij gebrek aan detailstudies tasten we daarover in het duister – ging het nog steeds om de traditionele groepen bedeeden: bejaarden, zieken en invaliden, weduwen met kinderen en kinderrijke gezinnen van arbeiders met lage verdiensten. Verschuivingen in de tijd zijn bij gebrek aan gegevens niet zo

111. Korporaal, *Saligh*, 152.

112. Zie bijvoorbeeld het rapport van de Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk, *Hoe dient*, en daarin vooral de artikelen van mevrouw Hillen en de heer Van Duffelen, zie ook het themanummer van het *Katholiek Sociaal Tijdschrift* 10 (1957/1958) over 'De verhouding tussen beroepskracht en vrijwilliger in het maatschappelijk werk'; Hijmans, 'Vrijwilliger en beroepskracht'; Dik-Zonhoven, 'Vrijwillige hulpverlening'; Wijs, *Beroepskracht en vrijwilliger*.

duidelijk. Het is waarschijnlijk dat er over de gehele periode genomen een vermindering van het aandeel van de groep valide arbeiders met grote gezinnen is geweest. De tijd van de economische crises in de jaren twintig en dertig was hierop vermoedelijk een uitzondering, zie ook grafieken 3 en 4. Sociale zekerheidswetten zoals de noodwet ouderdomsvoorzieningen van 1947, de werkloosheidswet van 1949, de algemene ouderdomswet van 1956 en de algemene weduwen en wezenwet van 1959, onttrokken armen aan de armenzorg.¹¹³ Relatief gezien verloren kerken en particuliere instellingen terrein. Bedeelden de overheden in 1912 nog maar een derde van alle ondersteunden, in 1963 was het meer dan driekwart. Zelfs in absolute aantallen gezien daalde de ondersteuning van kerken en particuliere instellingen.¹¹⁴ Gedegen kwantitatief onderzoek van bedelingsdossiers is onontbeerlijk om hier meer over te kunnen zeggen.

Al eerder is vermeld dat de bedelingsbedragen in Nederland over het geheel niet overhielden, waarbij die van de kerken nog lager waren dan die van het burgerlijk armbestuur. Het voorbeeld van het burgerlijk armbestuur in Maastricht illustreert de geringe waarde van de bedeling. Het gemiddelde ondersteuningsbedrag van deze instelling bedroeg aan begin van de twintigste eeuw nog geen tien procent van het loon van de laagstbetaalden laat zien. Het steeg tot ongeveer twintig procent van het loon van een ongeschoolde arbeider in 1950 en 1960.¹¹⁵

Vele bejaarden deden er alles aan om een verblijf in een Oude Mannen en Vrouwenhuis te vermijden: "Ieder, die de praktijk der armenzorg kent, zal verschillende voorbeelden kunnen bijbrengen, dat oude mannen en vrouwen een zeer treurig leven in eigen huis duizendmaal verkozen boven de veel betere huisvesting in een gesticht voor oude lieden. Het denkbeeld, dat zij niet meer naar hun zin zouden kunnen leven, dat zij permissie zouden moeten vragen om uit te gaan en dat zij verplicht zouden zijn om op een bij het reglement vastgesteld uur weer terug te keeren, is hun geheel en al onverdragelijk. (...) De algemene regel (...) is, dat oude lieden van dezelfde sekse gezamenlijk in groote zalen verblijven en slapen, en eveneens in gemeenschappelijke zalen hunne maaltijden gebruiken. Er is in deze gemeenschappelijkheid iets hinderlijks voor den Hollander, die gehecht is aan zijn woninkje, waar hij zich 'thuis' voelt. En ook dit is een reden, waardoor het godshuis dikwijls beschouwd wordt als *eene laatste toevlucht waar slechts zij heengaan die niets meer te hopen hebben*".¹¹⁶ In bejaardenhuizen en hofjes heersten bovendien vaak strenge regels. Deze regels vloeiden voort uit de

113. Volgens Gales, *Burgerlijk armbestuur*, 383 verminderde de invoering van AOW niet het aantal bejaarde klanten van de armenzorg in Maastricht. Pas na 1965 werd de AOW-uitkering zo verhoogd dat aanvulling door het burgerlijk armbestuur niet meer nodig was. De invoering van de AWW sorteerde daarentegen wel direct effect op de aantallen bedeelden.

114. Van der Valk, *Pauperzorg*, 246-247.

115. Gales, *Burgerlijk Armbestuur*, 200 en 377.

116. Smislaert, *Overzicht van het Nederlandsch armwezen*, 209 (mijn cursivering).

conservatieve geest van de bestuurders die de ideeën van de stichter van zo'n oord recht wilden doen en daar vaak ook door diens testament aan gehouden waren. In de bejaardenhuizen was enig werk meestal verplicht. Gehuwden werden vaak gescheiden. Mannen sliepen op de gemeenschappelijke slaapzaal in de ene vleugel, vrouwen op de andere slaapzaal.¹¹⁷ Er bestonden daar regels en weinig privacy.

Voorwaarden voor ondersteuning en opvattingen van ondersteunden

Aan de bedeling kleefden voorwaarden betreffende een correct gedrag. Het vervullen van de kerkelijke 'plichten' was daar één van. Katholieke armenzorg van de Vincentius in Limburg werd in de jaren dertig mede gegeven om de bedeeden "tot het trouw vervullen hunner godsdienstplichten terug te brengen". Dat doel werd trouwens ook via informele armenzorg gediend: "Toen werd het sportfondsenbad gebouwd en we waren met drie [werklozen] jongens thuis. Mijn moeder ging iedere zondag naar de kerk. Ze had aan de aannemer gevraagd of een van de jongens aan het werk kon. Daar had hij niets over te zeggen, ze moest maar gaan praten met kapelaan (...). En toen had ze kapelaan (...) aangehouden en toen zei die: als die jongens van u nu eens meer naar de kerk kwamen, dan kon hij ook wat doen".¹¹⁸

De sociale controle hield niet op bij kerkbezoek. Ook het lezen van een krant, het spelen van een muziekinstrument, het houden van een huisdier enzovoort, kon reden tot kritiek op ondersteunden zijn. In 1934 bracht een "belastingbetaler" het burgerlijk armbestuur te Goes het volgende onder de aandacht: "Hiermede wil ik zoo vrei zijn om de Heeren eens opmerkzaam te maken met een zekeren Frans

117. Smissaert, *Overzicht van het Nederlandsch armwezen*, 205-208. Deze situatie is niet specifiek voor de tijd rond 1900. Ook daarvoor was het zo. Rotterdamse bedeeden in de tweede helft van de negentiende eeuw wilden veel liever met een armenzorguitkering thuis wonen dan in een instelling. Ze gingen daar pas naar toe als ze oud en ziek waren en zonder kinderen, en vooral na de dood van hun partner, Van der Veen en Van Poppel, 'Institutional Care', 206 en passim. Ook daarna zou het zo blijven. Van Dam, *Sociaal Logboek*, 217-218 oordeelt dat de gemeentelijke zorg voor bejaarden in Amsterdamse instellingen na de oorlog slecht is.

118. Cillekens en Roebroeks, *Werkloosheid*, 62-63. Een ander voorbeeld van dat laatste biedt een interview met een voormalige bedeede uit de Peel over het interbellum: "Pastoor Roes, die wist ook wel die stille armen te zitten hoor. Want als hij op huisbezoek ging, en dat werd toen heel veel gedaan, dan ging hij zo terloops wel eens vragen stellen en de slaapkamer of zo in en of er nog wijwater in het wijwatervaatje zat en zo van die gekke dingen. En dan zat er niets in en op hetzelfde moment had hij er een rijksdaalder ingelegd. En dan kwam hij er een week of veertien dagen later weer terug en voelde er weer of er wijwater in zat. Dus als ze dan water erin gedaan hadden, dan hadden ze die rijksdaalder gevonden. Maar het gebeurde ook wel eens dat die rijksdaalder er nog in zat. Zulke geintjes had pastoor Roes wel", Galen en Mevis, 'Armenzorg', 202.

Dhaen (...). Met verbazing vernam ik uit goede bron, dat deze persoon elken week vijf gulden steun geniet. Nu kan ik er geen begrip van krijgen waarom? Heeft een woning gehad voor f. 2,- per week, nu heeft hij ook de woning er naast bij gehuurd, en nu is zijn huur natuurlijk groter, en dan in een tijd, dat elk mensch zijn huur wil bekrimpen. Uit hoofde van zijn gezin bestaat er geen reden voor; aangezien deze persoon geen kinderen tot zijn last heb, wel een kat, en een plazerhondje waar hij jaarlijks nog belasting voor moet betalen (...). Ook heeft hij pas aangekocht eene flinke harmonica voor zijn plazer, en ook nog eene handwagen, waarvoor? Niet voor te leuren, aangezien hij liever op de harmonica speelt of aan het leuren is in de haven, of in de W. Polder, liefst in de W. Polder dan zit hij uit de gaten (...). Die vrouw van Dhaen zoekt (...). geregeld erwten, en is ook een geregelde bezoeker van de bioscoop, gelijk Dhaen zelf ook een geregelde bezoeker is van [de kroeg] Van Son".¹¹⁹

Een beperkt aantal voorbeelden suggereert dat armen zich in toenemende mate voor de armenzorg schaamden en dat zij in toenemende mate uiting gaven aan irritatie over de bevoogding die uitging van de bedelingsvoorwaarden. In 1912 stond "eene vrouw uit het volk" op tijdens een vergadering van armbezoekers te Amsterdam. Zij sprak hen toe: "*de inleider heeft gezegd dat gijlieden vrienden der armen zijt, maar het volk beschouwt u zoo niet: het haat den armbezoeker, want het heeft u niet noodig, doch het heeft behoefte aan vrijheid en gelegenheid tot ontwikkeling van eigen kracht*". De armbezoekers bleken beurtelings verbijssterd en boos.¹²⁰ In de Eerste Wereldoorlog eisten de armen "hooger uitkeering en meer sociaal medeleven" van de werklozensteun. In die tijd klopten er door de grote werkloosheid andere mensen aan bij de gereformeerde diaconale armenkassen die de neerbuigende armenzorg niet aanvaardden. Als het ze daar niet beviel, gingen ze naar de werklozensteun.¹²¹ De directeur van het burgerlijk armbestuur te Amsterdam wees erop dat na de Eerste Wereldoorlog "velen minder schroomvallig waren om zich tot het burgerlijk armbestuur te wenden dan voor de oorlog; daarbij traden velen ook meer eischend op dan vroeger". De steunrege-

119. Bart en Kort, *Troostrijk*, 83-84. Het armbestuur ontving menig klikbrief waarin een anoniem een vermeende fraudeur aangaf, zoals deze uit 1913; "Mijnheer ik ben zoo vrij u eens op de hoogte te stellen aan gaande Vildeboks zijn huisgezin om dat die zoo gemeen is om de heeren van het Armbestuur zoo gemeen voor te liegen om zijn dogtertje met een briefje naar de heeren te sturen en dan zeggen dat hij geen werk heeft en zijn vrouw ziek is. Nu kan, Mijnheer de voorzitter, ik met woorden van waarheid zeggen dat hij kersen trek al drie weken voor 13 gulden per week bij Westdorp en zijn vrouw zoek erwten uit en zijn dogter loop heele daagen bedelen door den stad, dus, Mijnheer de voorzitter, laat u nu niet meer bedotten van die vuile laage vent en zijn vrouw, ik hoop dat ik u en u mede heeren niet beledig heb. Mijn Naam ongeteekent".

120. Everts, 'Probleem', 117-119 (mijn cursivering).

121. Harinck, 'Geschiedenis', 80-84, 105 en Sol, 'Geschiedenis', 129.

lingen aan gezinnen van militairen en aan werklozen had hen gewend aan hoge steunbedragen.¹²²

Geïnterviewde bejaarden in de Peel die tijdens het interbellum bedeling ontvingen, reppen niet zo zeer van oproerigheid alswel van schaamte en irritatie: “Ja, de mensen schaamden zich (...) die mensen kwamen nooit overdag [naar een Burgerlijk Armbestuur in de Peel], praktisch nooit. Die kwamen gewoon als het donker was, tegen de avond of zo, die schaamden zich. Het waren meestal weduwen en soms werklozen, maar dan moest het echt erg zijn, anders dan kom je niet voor een brood, toentertijd zeker niet. En die bleven ook nooit lang (...) en die praatten niet veel”, aldus een vrouw wier grootvader armbestuurder was. Niet alleen bedeeden, maar ook andere dorpsgenoten spraken er schande van als iemand bedeling ontving: “Daar droegen de gegoeden ook wel toe bij. Die wezen de armen na: ‘die gaat nog armenbrood halen, die mensen moeten nog armenbrood eten’. Hier in de volksmond werd daar zo nooit over gepraat, er werd gewoon gezegd: ‘oh, dat huisgezin, die moeten armenbrood eten’, zeiden ze dan”. Een ander meldde: “de mensen schaamden zich en de kinderen daarvan ook”. Weer een ander zei: “De kinderen van ouders waarvan men wist dat ze bij de armenzorg waren geweest, bij het Armbestuur of bij Vincentius, die werden met de vinger nagewezen op school”. Dat leidde er weer toe dat “de mensen schaamden zich ervoor, dat ze arm waren. Ze leden liever armoe dan dat ze bijvoorbeeld naar Vincentius gingen of iets dergelijks”. Een vrouw herinnerde zich: “Mijn moeder ging niet naar het Armbestuur, dat wou ze niet. Ze vond het een schande om ‘van den erme’ te leven, en vooral die controle erop. Dan komen ze hier in huis snuffelen, tot in de ladekast toe, zei ze”. Los van de schaamte was het niet altijd een pretje bedeling te ontvangen: “Er was hier wel een armmeester, dat was een oude veldwachter en die was wel zo pinnig op de centen van dat Armbestuur, dat je van goede huize moest komen als je daar wat van loskreeg”. Iemand die goederen van Vincentius in Helmond rondbracht, vertelde: “En dan moest ik bijvoorbeeld een bed dat misschien wel 100 keer beplast was, dat moest ik dan bij de een of andere schobber binnenbrengen. En zo, dat iedereen het kon zien, want ze wisten dat ik van de Vincentiusvereniging was (...). Ik heb wel eens tegen de mensen gezegd: gooi me ermee buiten (...) zo’n beplast bed, maar ze waren al blij dat ze wat kregen”.¹²³

In Goes speelden zich in de jaren dertig taferelen af die doen denken aan situaties bij de gemeentelijke sociale diensten in grote steden in Nederland aan het eind van de twintigste eeuw. Steeds meer ‘brutale’ armen maakten het burgerlijk armbestuur het leven zuur. De mensen die voor het eerst in hun leven steun ontvingen in de jaren dertig van deze eeuw waren uit een ander hout gesneden dan hun voorgangers. Valide arbeiders, in de kracht van hun leven en

122. Jurrema, ‘Armenwet 1912-1922’, 14.

123. Galen en Mevis, ‘Armenzorg’, 197-200.

verbitterd door de crisis, aanvaardden de bestaande verhoudingen in de gemeentelijke armenzorg niet meer. In 1932 richtte een arme wiens verzoek om een uitkering was afgewezen zich tot de voorzitter van het armbestuur met "vele beleedigende en ongepaste woorden en bedreigingen". Toen de voorzitter van zijn verbazing was bekomen, diende hij zijn ontslag in. Hij was niet van plan "zijne resterende levensdagen (...) te verbitteren door avonden als deze". Zijn collega-armbestuurders wisten hem hiervan te weerhouden. Een jaar later was het weer mis, toen een havenarbeider, wiens verzoek om steun ook was afgewezen, de vergadering verliet "onder een reeks dreigementen". Een jaar later was er een soortgelijke situatie waarbij de afgewezen arme de voorzitter met de dood bedreigde: "hij zal een kapmes gaan halen om de voorzitter de kop van zijn [romp] te slaan, zal kogels gaan kopen om hem neer te schieten". En zo ging het door. Eind 1936 had de voorzitter er genoeg van. Hij stapte definitief op "daar het geen aangename gewaarwording is om door paupers (...) beleedigd te worden".¹²⁴

Gereformeerde ondersteunden in de jaren dertig zagen staatssteun als een recht. De nieuwe armen die na afloop van de Eerste Wereldoorlog en tijdens de crisis in aanraking kwamen met de gereformeerde diaconie, troffen daar gezagsverhoudingen aan waarin zij zich niet konden vinden. Dit schokte gereformeerde diakenen: "Er vaart een gevoel van gelijkheid over de aarde; een streven naar gelijkmaking dus ook. Het wegwerken van wat in de verhouding der menschen het element bewaart van hoog en laag, van gezag en gehoorzamen, van leiden en zich-laten-leiden. Heer-zijn noch slaaf-zijn houdt stand, maar overleg op voet van gelijkheid wringt zich naar voren. (...) Ligt in het uiterste verlengen dezer lijnen de opheffing van de diaconie, ja van alle armenzorg? Treedt in de plaats daarvan het instituut der wettelijk geregelde opeischbare uitkeeringen?"¹²⁵

Een armverzorgster stelde: "laat ons dit niet vergeten, de mentaliteit van het volk is, vooral in de crisisjaren, maar ook al daarvoor, ontzagwekkend veranderd, en, laat ons maar eerlijk bekennen, de onze ook. Het volk verlangt niet meer van bovenaf opgevoed te worden, het wil zichzelf opvoeden op zijn eigen manier. En wij, die vroeger vol vertrouwen de gezinnen bezochten en ons best deden om raad te geven en te helpen, wij verliezen dikwels ons zelfvertrouwen tegenover het meer of minder duidelijk uitgesproken wantrouwen in ons beter inzicht en ons recht om ons met hun zaken te bemoeien. De oude gemoedelijke houding gaat langzamerhand verloren".¹²⁶

Het is moeilijk te weten of deze handvol voorbeelden tekenen zijn van zich wijzigende opvattingen van ondersteunden. Een volgende reeks voorbeelden

124. Barth en Kort, *Troostrijk woord*, 88. Ook in Amsterdam in de jaren dertig is er veel geweld van steuntrekkers tegen ambtenaren, Van Dam. *Sociaal logboek*, 127-131 en 152.

125. Harinck, 'Geschiedenis', 80-81.

126. Veth, 'Veertiende algemeene vergadering', 23.

suggereert het wel. Het verschijnen van bedeeden voor een vergadering van armbestuurders en de publieke bedeling werd in de jaren twintig als vernederend gezien en in een aantal steden ook afgeschaft.¹²⁷ Gedurende het interbellum ervoeren bedeeden in de Peel de armenzorg als vernederend, evenals bedeeden in Alkmaar, en die in Maastricht na de Tweede Wereldoorlog.¹²⁸ Ook aan de werklozensteunregelingen kleefden overigens soms gevoelens van schaamte, stigma en vernedering.¹²⁹ Dat was niet de bedoeling. Die regelingen waren nu juist opgericht opdat “op de nu-gesteunden niet zou mogen rusten het brandmerk der armenzorg”.¹³⁰ De PvdA wilde in 1946 dat de burgerlijke armenzorg voortaan een andere naam zou krijgen. ‘Diensten van sociale zaken’, leek haar wel wat. De oude naam zou te gehaat zijn.¹³¹

De irritatie en zelfs verbittering bij sommige armen over de armenzorg wekt weinig verbazing. Niemand vindt het leuk terecht gewezen te worden en zijn of haar gedrag te moeten wijzigen in ruil voor een geringe steun. Zoiets tast licht het gevoel van eigenwaarde aan. De kwestie die thans aandacht verdient is een andere. *Als het al zo was, dat de irritatie over de armenzorg bij de ondersteunden groeide, waardoor kwam dat?*

Namen de eisen van de bedelingsinstellingen soms toe? Trouw kerkbezoek, geen buitenhuwelijkse relaties, geen dronkenschap of rumoerigheid werden verlangd. Ook onaanvaardbaar was ‘spilziek’ gedrag als het bezoeken van kermis of kroeg, het houden van een hond, het draaien van grammofoonplaten of het lezen van een krant – en helemaal een niet-christelijke krant. Het stellen van dergelijke voorwaarden op het gebied van de levenswandel was een eeuwenoud en gangbaar onderdeel van de Nederlandse armenzorg. Voor de kerken was dit ook een motief om hun ondersteunden te helpen. In navolging van Christus werden de hongerigen gespijst, de dorstigen gelaafd, de vreemden onderdak gegeven, de naakten gekleed, de zieken verzorgd, de gevangenen bezocht, de doden begraven, en van allen werd gepoogd net kerkvolk te maken. Dat was evenzeer bevoogdend als, vanuit de toenmalige optiek van de kerken, noodzakelijk. Men krijgt de indruk dat dit op het platteland zo bleef, totdat de invoering

127. Zie: Bart en Kort, *Troostrijk woord*, 88 voor de burgerlijke armenzorg in Goes; Van Dam, *Sociaal logboek*, 227 voor de burgerlijke armenzorg in Amsterdam; Harinck, ‘Geschiedenis’, 94 voor de gereformeerde armenzorg. Overigens speelt ook mee dat uitdeling van de bedeling bij de bedeeden thuis een mooie gelegenheid voor de bode van het armbestuur was om eens polshoogte te nemen.

128. Galen en Mevis, ‘Armenzorg’, 197-198; Van Loo, *Arm in Nederland*, 106; Gales, *Burgerlijk armbestuur*, 305 en 322.

129. Cillekens en Roebroeks, *Werkloosheid en werk in Maastricht*, 46 en De Rooy, *Werklozenzorg*, 222.

130. Aldus Treub, minister en voorzitter van het Koninklijk Nationaal Steuncomité. geciteerd bij Van der Valk, *Pauperzorg*, 43.

131. Neij, *Organisatie van het Maatschappelijk werk*, 118.

van de bijstandswet de laatst overgebleven groepen armen aan een dergelijk benauwd regime van kleine tucht en ascese onttrok.

Wel kunnen de eisen van bedelingsinstellingen zwaarder zijn gaan drukken. Dat kan als de armen iets onthouden werd dat onder Nederlandse arbeiders in de loop van de tijd ingeburgerd raakte, zoals het lezen van een krant, of als van de bedeeden een houding werd verwacht die de Nederlandse arbeiders niet meer pikten. Meer dan vroeger zagen ondersteunden vermoedelijk dezelfde zaken als voorheen als onaanvaardbare vernederingen, als reden tot protest, en, in het uiterste geval, als grond voor het afwijzen van de armenzorg. Toegenomen alternatieven waren hier mede debet aan. Sociale verzekeringen en voorzieningen, alsmede vakbondsverzekeringen, maakten armen minder afhankelijk van de armenzorg. Hetzelfde gold voor de toegenomen welvaart. Ook groeide vermoedelijk het besef bij sommigen dat de eisen van de armenzorg niet meer genomen hoefden te worden. De oorzaken van de veranderende opvattingen van de ondersteunden zijn weliswaar nog niet geheel duidelijk, maar het gevolg was zeker dat de positie van de armenzorg verzwakte.

Cliënten van het maatschappelijk werk aan het woord

Opvattingen van cliënten van het maatschappelijk werk zijn interessant. Ze leren ons iets over de soorten van gedragsbeïnvloeding en ze zijn ook tekenend voor de waardering hiervan door cliënten. Op een bijzondere wijze – als het ware via een vergrootglas – werpen ze tevens licht op een anders moeilijk te achterhalen kwestie, namelijk die van de houding van ondersteunden tegenover de armenzorg in het algemeen. Veel van dezelfde kwesties die speelden in de armenzorg komen in het maatschappelijk werk terug, zij het in vergrote vorm.

Een gezin vertrouwde de directeur van de Amsterdamse sociale dienst toe weinig heil van het maatschappelijk werk te verwachten: “wij zijn afkomstig uit K..... Daar had je dat allemaal niet. *Daar had je alleen maar de Kerk en het was een schande als je die nodig had.* Zo beschouwt mijn vrouw het als een schande als Gezinszorg of Jeugdzorg zich met ons gezin bemoeit. *En waarvoor is het nodig? Wij kunnen het zelf wel.* Wij doen toch niemand kwaad? *Het is beter dat u ons maar alleen laat*”.¹³²

Het was misschien beter hen alleen te laten, maar het gebeurde niet. Wel

132. Van Dam, *Sociaal Logboek*, 262-263 (mijn cursivering). De directeur stelde hierop: “Hiermede is de situatie wel volledig getekend. Deze mensen begrijpen zelf niet, dat zij beneden de maat blijven in maatschappelijk opzicht en het zal er wel van komen dat op een zekere dag één of meer van de kinderen zich zodanig zal misdragen, dat een harde ingreep in de vorm van strafmaatregelen noodzakelijk zal zijn. In zo'n geval als dit, waar bij de mensen, elke wil tot medewerken en elk inzicht in hun toestand ontbreekt, staat ook het psychologisch sociaal werk machteloos”.

mogelijk was plaatsing in een aparte woonwijk voor onmaatschappelijken, afgezonderd van de rest van de stad.¹³³ Van meet af aan was het vraagstuk van de onmaatschappelijkheid met dat van de huisvesting verbonden geweest. De Amsterdamse woningdienst bedoelde aanvankelijk (in 1914) met de term 'ontoelaatbare gezinnen' wanbetalers, ruziemakers en vervuilers. In de jaren twintig verbreedde het begrip zich tot criminelen, alcoholici en ouders die hun kinderen verwaarlozen, om zich na de oorlog, zoals eerder besproken, nog veel meer te verbreden. Al in de jaren twintig bedacht men dat afzondering in aparte woonwijken en heropvoeding aldaar een gunstig effect zou moeten hebben. Amsterdam, Den Haag en Utrecht liepen voorop. Het Amsterdamse Zeeburgerdorp is hiervan een voorbeeld.¹³⁴ De communistische krant *De Tribune* gaf in 1927 grieven van bewoners weer: "de grootste grief is, dat de bewoners van deze 'inrichting' zoals de heer Keppler zijn schepping pleegt te noemen, moeten leven onder de persoonlijke dictatuur van de heer Keppler (...). Het dorp ligt op ongeveer een kwartier afstand van het stadsverkeer. Iedere boodschap eist dus een tijdsverlies van op z'n minst een half uur. Om dit tijdverlies te voorkomen heeft een der bewoners op verzoek van een aantal zijner medeburgers, een winkeltje geopend. Maar de inspectrice, een zekere Madame Schuurman vond zo'n winkeltje een ongerechtigheid en ze gelastte in de naam van de Grote Heer, de Toewan Besaar van de Woningdienst, onmiddellijke sluiting, want Madame had gezien dat zich onder de winkelvoorraad een partijtje lollies voor de snoeplustige kinderen bevond. Snoeplust is een hevige ondeugd en de vader van diefstal! En Madame Schuurman, zich voelend als uitvoerster van een dictatoriale wil, en tevens plaatsvervangend dominee, pastoor en rabbi, (...) eiste opheffing van het winkeltje (...). 't spreekt toch vanzelf dat de bewoners, die nog een beetje respect voor zichzelf hebben, alle mogelijke moeite doen om te verhuizen. Ze trachten een andere woning, met wat meer vrijheid, te bemachtigen. Die pogingen worden slechts zelden met succes beloond. Particuliere woning-eigenaars beginnen al te rillen als ze de naam Zeeburgerdorp horen".¹³⁵

De Tweede Wereldoorlog bracht een versnelling in de mate van isolering van de 'onmaatschappelijken'. Gezinnen moesten worden geëvacueerd omdat hun huizen door de bombardementen waren verwoest of op bevel van de bezetter ontruimd. Dat bood een mooie gelegenheid om 'asociale' elementen verplicht naar Rijksevacuatiekampen voor oorlogsslachtoffers te zenden (en de anderen zo mogelijk in

133. Het onderstaande is gebaseerd op Dercksen en Janssen Verplanke, *Geschiedenis*; zie ook De Regt, *Arbeidersgezinnen*, hoofdstukken 7 en 8.

134. Armverzorgster Mercier heeft in 1886 de gedachte van wooncomplexen onder toezicht uit Engeland in Nederland geïntroduceerd. Andere voorbeelden zijn het Zomerhof te Den Haag, het Kerkwegcomplex te Utrecht en het Asterdorp te Amsterdam, Dercksen en Janssen Verplanke, *Geschiedenis*, 27 en De Regt, *Arbeidersgezinnen*, 179.

135. Dercksen en Janssen Verplanke. *Geschiedenis*, 39-40.

hun gemeente zelf te huisvesten). De gemeente Rotterdam ging hier zelfs na de oorlog vrolijk mee door, ofschoon elke wettelijke basis ontbrak. Men maakte gebruik van kampen in Drenthe en Overijssel, sinds 1948 Gezinsoorden voor Maatschappelijk Onaangepaste Gezinnen geheten.¹³⁶ In de jaren vijftig bloeide deze praktijk op, thans zogenaamd op vrijwillige basis (hierover later meer).

Mevrouw de Leeuw vertelt hoe zij in de jaren vijftig van deze eeuw in een gezinsoord terecht kwam: "Ja, ik zal het u maar van voren af aan vertellen. De man dronk zoveel, 't was de drank en anders niets. Van de drank was ons leven kapot, maar van de rest niet, alles was goed (...). Kijk, als de man gedronken had, was hij opstandig: schelden, vloeken, tieren, je weet het wel. Toen zeiden ze van de rechtbank, als je man nog eens dronken thuiskomt, worden je kinderen weggehaald. Ik zei, over m'n lijk kan je gaan, maar m'n kinderen krijg je nooit. Toen moest ik op het stadhuis komen, daar zaten een paar dames en die zeiden, het is beter voor jullie om naar een gezinsoord te gaan. Je kan daar je kinderen bij je houden en je krijgt een eigen huis, alles eigen. Daar wordt dan gekeken waar of de schuldige zit, dus de man of u. Die dames waren van de sociale dienst, die moest namelijk bijspringen zolang wij geen werk hadden. Ik zeg, ja, als het dan moet, dan moet 't, maar ik hou m'n kinderen".¹³⁷

De vrouw van de directeur van een gezinsoord in Drenthe realiseerde zich later hoe betuttelend de lessen in budgettering voor de betrokken gezinnen waren: "Ja, ze zullen het niet altijd plezierig gevonden hebben, er waren natuurlijk maatregelen bij die voor hun helemaal niet zo leuk waren. Een gezin had bijvoorbeeld nieuwe schoenen [gekregen], maar na een week waren ze afgetrapt en kapot en dan vroegen ze geld voor nieuwe schoenen. Dan zeiden wij, nee dat kan niet, ga eerst die schoenen maar eens netjes poetsen en schoonmaken. (...) Mijn man of de maatschappelijk werkster ging wel eens mee [met het schoenen kopen]. Aan de ene kant is het natuurlijk wel fijn, want dan kregen ze goed spul maar aan de andere kant is het natuurlijk erg vervelend als je op die manier wordt bemoeierd". Dat laatste vond een bewoonster nu ook: "t ergste voor mij was, ik was gewend te eten zoals ik het wou. Daar kreeg je een boekje en er stond op, dat mag je hebben. Om de twee, drie weken mocht je een kilo suiker, koffie, één ons in de week, pakje thee op de maand, zulke dingen allemaal. Je mocht je boekje niet overschrijden. Melk moest je hebben, brood, aardappelen, boter. En tabak werd

136. En daarnaast bestonden er de wijken Brabants Dorp in Rotterdam, het Ravelijncomplex te Maastricht, het Kamp Schut te Ede, het Utrechtse Houtpleincomplex, het Zomerhof te Den Haag en de gezinsoorden in Overijssel, Dercksen en Jansen Verplancke, *Geschiedenis*, 121-123. In 1959 werden de gezinsoorden gesloten. Dit geschiedde vooral op aandrang in de Tweede Kamer van de PvdA die ze te duur vond en ook wel betuttelend. Voor de CPN was dat laatste het belangrijkste bezwaar, 186-187. Als 'bijzondere projecten' bleven echter wel bestaan: De Ravelijn te Maastricht, Parkwijk in Haarlem, het gezinsoord Overijssel bij Hardenberg, Tongelre in Eindhoven en de Afrikaanderwijk in Rotterdam, 236.

137. Dercksen en Jansen Verplancke, *Geschiedenis*, 133.

dan bijvoorbeeld minder. Vis kreeg je ook minder, zij schrapten het door. En dan kwam iemand uit het dorp de boodschappen brengen. Een kop koffie, 't was net of het uit de hemel kwam".¹³⁸

Een volgende bewoonster bracht de oplossing voor deze vervelende situatie: "Mijn vader had een keer een radio gekocht. Hij luisterde altijd naar de bonte dinsdagavondtrein. De dominee kwam toen uitleggen dat er wel noodzakelijker dingen waren om te kopen dan een radio, waarop mijn moeder zo boos werd dat ze de dominee met een broodmes op de vlucht joeg".¹³⁹

Waarom joegen niet alle cliënten van het maatschappelijk werk met een broodmes de maatschappelijk werk(st)er, de dokter en de dominee de deur uit? Allereerst, omdat het werk natuurlijk ook veel goeds deed in de ogen van de cliënten. Velen waren vermoedelijk dankbaar dat ze met hulp en geldelijke steun het hoofd boven water wisten te houden. Er waren echter ook cliënten die helemaal niet dankbaar waren, maar zij hadden lang niet altijd de ruimte om de hulp af te wijzen: "het aanbieden van huisvesting, het kwijtschelden van schulden, het dreigen met kindbeschermingsmaatregelen en in het geval van de gezinsoorden het voorwaardelijk in vrijheid stellen van de man, leidden ertoe dat de meeste gezinnen in plaatsing toestemden". De meeste gezinnen beseften niet in wat voor oord ze terecht zouden komen, en al helemaal niet dat ze er jarenlang zouden verblijven. Op verzoek van de sociale dienst, het maatschappelijk werk, de politie of de huisarts moest een gemeentebestuur een aanvraag tot opname in een gezinsoord indienen bij het ministerie van Maatschappelijk Werk. De hulpverleningsinstellingen konden de ongelukkige gezinnen tot vrijwillige opzending overhalen door te dreigen met inhouding van de onderstand.

Dat een goedbedoelende, maar tevens betweterige, overheid zich bekommerde om wat zij zag als vunzige, ongelukkige, armen met verwaarloosde kinderen is weinig verwonderlijk. Dat zij hen probeerde te heropvoeden is ook niet zo verbazingwekkend. Ook is het weinig verbazingwekkend dat die armen hun heropvoeding niet altijd zagen zitten. Maar waarom meende de overheid toen zoveel van die gezinnen te zien, en waarom horen we er thans bijna niet meer van? Waarom is de publieke aandacht voor onmaatschappelijkheid verschrompeld? Zijn het toegenomen welvaart en een toegenomen tolerantie die een rol spelen? Het eerste zou gewoon betekenen dat er thans minder van dergelijke gezinnen zijn dan vroeger. Het tweede dat die gezinnen minder gauw als een probleem worden gezien, als een object voor overheidsingrijpen. Een derde factor, mogelijk van betekenis, tenslotte, is dat armen minder gauw betutteling van de overheid aanvaarden: armen zonder uitkering al helemaal niet, maar uitkeringstrekkers evenmin. Dat een overheid controleert hoeveel tandenborstels er in de badkamer

138. Dercksen en Jansen Verplanke, *Geschiedenis*, 159-160 en 155.

139. Dercksen en Jansen Verplanke, *Geschiedenis*, 160. Zie voor het onderstaande, *ibid.*, 130-134, 274 en 279.

staan – als indicatie van of men samenwoont en dus in de uitkering kan worden gekort – is tegenwoordig al de grens van wat aanvaardbaar wordt geacht. En dan gaat het niet eens om gedragscontrole – om van heropvoeding nog maar te zwijgen – maar om een controle op inkomsten en uitgaven. Dan is er de afgelopen halve eeuw toch wel wat veranderd in de machtsverhoudingen tussen uitkeringsgenieters en uitkeringsgevers, ten gunste van de eersten.

Besluit

De hervormingspogingen in de armenzorg aan het einde van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw leidden niet tot eendrachtige samenwerking tussen de vele lokale armenzorginstellingen. De armenwet van 1912 was te vrijblijvend, ondanks de mogelijkheid tot het oprichten van lokale armenraden. De Tweede Wereldoorlog bracht bijna een staatstoezicht op de armenzorg, maar zelfs de bezetter brak de tanden stuk op de weerbarstigheid en onafhankelijkheidszin van de Nederlandse kerkelijke en particuliere armenzorg. Voor de laatste maal deze eeuw, flakkerde toen de notie van de heersende kerk op tot een heus vuur. Na de oorlog warmden de kerken zich nog kort daaraan, maar het doofde snel uit.

De werkelijkheid bleek sterker dan de wet. Aan de primaire rol van de kerkelijke en particuliere armenzorg tornde de armenwet van 1912 formeel niet. Toch kon de wet de verdere ontplooiing van de burgerlijke armenzorg niet tegengaan. In de twintigste eeuw transformeerde de burgerlijke armenzorg zich tot een stelsel van gemeentelijke sociale diensten en verloor de bijzondere armenzorg veel terrein. De kerkelijke armenzorg kon de burgerlijke armenzorg niet bijhouden, maar wenste geen afstand te doen van haar arme geloofsgenoten. De armenzorg verschaftte de kerken een gewillig oor bij de armen. Liever dan deze band met een groot aantal geloofsgenoten door te snijden, kozen de kerken, met uitzondering van de gereformeerde, ervoor zoveel mogelijk personen te blijven bedelen maar dan elk minder te geven. De kerkelijke armenzorg werd minder waard en functioneerde steeds vaker als supplement van de burgerlijke armenzorg. Dit was haast een parodie op de armenwet van 1912. De bijzondere instellingen van liefdadigheid bleven lang een factor van betekenis in de Nederlandse armenzorg. Kapitaal, traditie en godsdienstige of sociale inbedding zorgden daarvoor. Dubbele bedeling verlengde en vergrootte bovendien de invloed boven hetgeen op grond van de fondsen mocht worden verwacht. Subsidiëring van gespecialiseerde instituten deed hetzelfde. Uit de Tweede Wereldoorlog kwam de kerkelijke armenzorg met hernieuwd elan, maar na een korte aarzeling vervolgde de ontwikkeling van de Nederlandse charitas toch grotendeels haar vooroorlogse pad.

De zorg krachtens sociale zekerheidswetten heeft bij dit alles zeker een rol gespeeld. Er waren echter ook andere factoren van belang. De bijzondere

armenzorg beschikte niet over een zo grote financiële bron en kon ook niet de professionalisering van de zorg bewerkstelligen die de gemeentelijke sociale diensten ging kenmerken. De bijzondere armenzorg stuitte op de grenzen van de vrijwillige gift, terwijl de burgerlijke armenzorg profiteerde van belastinginkomsten die ook mede door kerkgangers en andere particulieren werden bekostigd. Er waren bovendien ook grenzen aan de tijd en kennis waarmee vrijwilligers hun armenzorginstellingen konden laten functioneren. Het werd steeds moeilijker het armenzorgwerk naast de eigen dagtaak te verrichten, terwijl de toegenomen weerbaarheid van de ondersteunde deze taak extra verzwaarde. Aldus lag het einde van de bijzondere armenzorg in Nederland in het verschiet, maar zo zou het toch niet helemaal gaan. De volgende bijdrage over de Nederlandse charitas belicht zowel haar schijnbaar einde ten gevolge van de bijstandswet van 1965, als haar opbloei.

Literatuur

Zie de bijdrage van Marco H.D. van Leeuwen, *Opbloei van de charitas na 1965*, pp. 798-806 in deze bundel.

