

VRIJE UNIVERSITEIT

Gedeelde zorg

De rol van de Nederlandse Hervormde Kerk / Protestantse Kerk in Nederland
bij de bestrijding van armoede in relatie tot de overheidstaak

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad Doctor aan
de Vrije Universiteit Amsterdam,
op gezag van de rector magnificus
prof.dr. L.M. Bouter,
in het openbaar te verdedigen
ten overstaan van de promotiecommissie
van de faculteit der Godgeleerdheid
op donderdag 6 oktober 2011 om 11.45 uur
in de aula van de universiteit,
De Boelelaan 1105

door

Willem Arjen Sinninghe Damsté
geboren te Leeuwarderadeel

promotor: prof.dr. M.E. Brinkman
copromotor: prof.dr. G.J. Vonk



Gezin bedelend aan de deur,
ets Rembrandt, 1648, Rijksmuseum, Amsterdam

© 2011 W.A. Sinninghe Damsté

ISBN/EAN 978-90-72032-00-3
eerste druk (augustus 2011)

Uitgever: FAMA, Maçonnieke Uitgeverij, Purmerend
Omslag: Henk Kreuger
Druk: Scan Laser, Zaandam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, of door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

Inhoud.....	5	
Lijst van afkortingen.....	8	
Een woord vooraf.....	9	
1	Situatieschets, onderzoeksvragen, positionering en het begrip armoede.....	11
1.1	Onderzoeksvragen.....	11
1.2	Positionering.....	12
1.3	Het begrip armoede.....	13
2	Het historisch perspectief: de armenzorg van de overheid en het diaconaat van de kerk vóór de troonsbestijging van Willem I.....	17
2.1	Inleiding.....	17
2.2	De verantwoordelijkheid voor de armenzorg ten tijde van de Republiek, het diaconaat.....	17
2.3	Problemen armenzorg eind achttiende eeuw.....	20
2.4	Scheiding tussen kerk en staat tijdens de eerste jaren der Bataafse Republiek.....	21
2.5	Armenzorg en diaconaat tijdens de Bataafse Republiek, het Koninkrijk Holland en de Franse tijd.....	22
2.6	Diaconie en overheid, een samenvatting.....	28
3	Het historisch perspectief: de armenzorg in de eerste helft van de negentiende eeuw.....	31
3.1	Inleiding.....	31
3.2	Scheiding van Kerk en Staat.....	31
3.3	Sociaal-economische ontwikkeling.....	32
3.4	De Grondwet, de armenzorg en de totstandkoming van het Algemeen Reglement.....	33
3.5	De materiële inhoud van het Algemeen Reglement.....	35
3.6	De wet van 28 november 1818, Stb. 40, op het domicilie van onderstand, verhouding van deze wet tot de diaconieën.....	37
3.7	Uitvoering van de (grond)wettelijke bepalingen.....	39
3.8	De emancipatie van de kerk na 1840, het Algemeen Reglement op de Diaconie-Administratie.....	41
3.9	Armenzorg in de eerste helft van de negentiende eeuw: enkele karaktertrekken en een samenvatting.....	43
4	Het historisch perspectief: visies op armoede, de Wet van 28 juni 1854, Stb. 100, tot regeling van het armenbestuur.....	45
4.1	Inleiding.....	45
4.2	Schrijvers over armoede en armenzorg.....	45
4.3	Pogingen te komen tot een nieuwe wet op de armenzorg tot de Grondwet van 1848.....	49

4.4	De Grondwet van 1848, hernieuwde pogingen om te komen tot een wet op de armenzorg.....	51
4.5	De Wet van 28 juni 1854, Stb. 100, tot regeling van het Armbestuur	53
4.6	Diaconie en overheid, enkele karaktertrekken en een samenvatting.....	57
5	Het historisch perspectief: de armenzorg van 1854 tot de invoering van de Algemene Bijstandswet 1963	59
5.1	Inleiding	59
5.2	Sociaaleconomische ontwikkeling en welvaartsgroei van ca. 1850 tot ca. 1914.....	59
5.3	De Armenwet van 1912, ontwikkelingen sociale zekerheid eerste helft twintigste eeuw.....	61
5.4	Ontwikkeling armenzorg en diaconale zorg eerste helft twintigste eeuw.....	65
5.5	Crisis- en oorlogsjaren	68
5.6	Sociaaleconomische ontwikkeling en welvaartsgroei twintigste eeuw, heroriëntatie armenzorg.....	70
5.7	Samenvatting	73
6	Het juridisch perspectief: het primaat van de armenzorg bij de overheid.....	75
6.1	Inleiding	75
6.2	De Algemene Bijstandswet 1963	75
6.3	Reacties Kamerleden vanuit een christelijke achtergrond.....	78
6.4	De grondwet.....	80
6.5	Algemene bijstandswet 1996 (Abw 1996).....	81
6.6	Wet werk en bijstand (Wwb)	84
6.7	Flankerende wetgeving: welzijn en zorg	87
6.8	Samenvatting	91
7	Het politiek-beleidsmatig perspectief	93
7.1	Inleiding	93
7.2	Aandacht voor het armoedevraagstuk op nationaal en internationaal niveau.....	93
7.3	Cultuuromslag bij Wwb, beleidsmaatregelen tegen armoede	96
7.4	Regeerakkoord 2010 met betrekking tot de Wwb.....	100
7.5	Toetsing van wetgeving en beleid aan het internationale recht.....	101
7.6	Samenvatting	103
8	Het diaconaal perspectief: beleid en organisatie.....	105
8.1	Inleiding	105
8.2	Specifieke kenmerken van de kerkelijke liefdadigheid.....	105
8.3	Inbedding diaconaal werk in Kerkorde en Ordonnantie 8.....	106
8.4	De Accra-verklaring en het Agape-document, standpuntbepaling door de synode.....	107
8.5	Heroriëntatie van het diaconaal werk.....	109
8.6	Professionalisering van het diaconaat.....	109
8.7	Verschuiving diaconale verantwoordelijkheid naar de kerkelijke gemeente, heroriëntatie denken over zorg.....	110

8.8	Diaconaal beleid.....	111
8.9	Vier niveaus voor 'relevant discours': Gustafson.....	112
8.10	Samenvatting.....	113
9	Het diaconaal perspectief: de diaconale praktijk	115
9.1	Inleiding.....	115
9.2	Kerk in Actie.....	115
9.3	Raad van Kerken en DISK.....	115
9.4	Arme kant van Nederland / EVA.....	116
9.5	Armoede in Nederland.....	117
9.6	Dossier Armoede in Nederland, Armoede en Recht Doen.....	120
9.7	Gebruik van Voedselbanken.....	120
9.8	De Wmo, een braakliggend terrein?.....	121
9.9	Samenvatting.....	122
10	Conclusies.....	123
10.1	Inleiding.....	123
10.2	Armoede ondanks grondwettelijke borging.....	123
10.3	De overheid niet in gebreke.....	124
10.4	Gedeelde zorg vanuit wederzijds respect.....	124
	Bijlage Spreken, preken en diaconaal werk een moment opname	127
1	Interviews.....	127
2	Preken over armoede.....	140
3	Diaconaal werk, een momentopname.....	145
4	Interviews, preken en diaconaal handelen in de praktijk, een resumé.....	148
	Samenvatting.....	153
	Summary.....	157
	Bibliografie van de gebruikte, theologische, juridische en historische literatuur.....	161
	Curriculum Vitae.....	175

Lijst van afkortingen

I	Eerste Kamer
II	Tweede Kamer
ABW	Algemene Bijstandswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AMVB	Algemene Maatregel van Bestuur
Art.	Artikel
Bln	Besluit landelijke normering
BWN:	Biografisch Woordenboek van Nederland
ESH	Europees Sociaal Handvest
Gw	Grondwet
IVESC	Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
KB	Koninklijk Besluit
NNBW	Nieuw Nederlands Biografisch Woordenboek
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
SVB	Sociale Verzekeringsbank
Wet Suwi	Wet Structuur uitvoering werk en inkomen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wwb	Wet werk en bijstand
z.j.	zonder jaar
z.pl.	zonder plaats

Een woord vooraf

Na mijn eindexamen heb ik overwogen theologie te studeren. Dat is immers een prachtige studie die raakvlakken heeft met tal van disciplines. Theologie gaat ergens over. Ik had echter de gymnasium B-richting gekozen en geplaatst voor tal van andere aantrekkelijke mogelijkheden koos ik voor Nederlands Recht. Maar mijn belangstelling voor theologische vraagstukken is nimmer verflauwd. Tijdens de bijna twintig jaren die ik bij sociale zekerheidsinstellingen werkzaam ben geweest, eerst bij het GAK en daarna bij de SVB, raakte ik bovendien uiterst geïnteresseerd in de grondslagen van de verzorgingsstaat. Hoever gaat de verzorgingstaak van de overheid? Wie bekommert zich om de financieel allermaksten in de samenleving?

De keuze voor het voorwerp van onderzoek waarvan het resultaat thans voor u ligt, was dus niet geheel onlogisch.

Ik ben veel dank verschuldigd aan mijn promotor, de heer prof. dr. M.E. Brinkman en mijn copromotor, de heer prof. dr. G.J. Vonk, voor hun niet aflatende steun en waardevolle observaties.

Een aantal personen stemde toe in een interview, was bereid preken af te staan en mij van ander waardevol materiaal te voorzien. Ook hen ben ik veel dank verschuldigd.

Dank zeg ik tenslotte aan diegenen, onder wie collega's tijdens de promovendidagen van de VU, die bereid waren met mij over een aantal thema's van deze studie van gedachten te wisselen en concepten van kritisch commentaar te voorzien. Een van hen was Peter Oud, een outsider, die mij met zijn opmerkingen wezenlijk verder heeft geholpen.

Judith, mijn echtgenote, is getuige geweest van mijn worstelingen die aan de publicatie van mijn dissertatie vooraf gingen. Aan haar draag ik deze monografie op.

De kopij is afgesloten op 1 maart 2011.

's -Graveland, maart 2011.

GEDEELDE ZORG

De rol van de Nederlandse Hervormde Kerk / Protestantse Kerk in Nederland bij de bestrijding van armoede in relatie tot de overheidstaak

Waar het visioen ontbreekt, verwildert het volk.

Spreuken 29:18

1 SITUATIESCHETS, ONDERZOEKSVRAGEN, POSITIONERING EN HET BEGRIP ARMOEDE

1.1 *Onderzoeksvragen*

Onze samenleving heeft twee gezichten: het gezicht van overvloed en dat van gebrek. Ondanks sociale grondrechten, hoekstenen van de maatschappij, en ondanks een hecht doortimmerde sociale wetgeving vol bezieling is er in Nederland nog steeds armoede. Die armoede is niet te loochenen, verschillende rapporten getuigen ervan. De overheid heeft het primaat van de zorg voor de economisch allermaksten in de Nederlandse samenleving naar zich toe getrokken. Diaconieën verrichten ook tal van activiteiten ter leniging van materiële en immateriële armoede.

De eerste vraag is: heeft de overheid een beleid gevoerd dat aansluit bij haar (grond)wettelijke taak tot bescherming van de economisch allermaksten in de samenleving? Deze (grond)wettelijke verplichting daartoe karakteriseer ik als een inspanningsverplichting.

De tweede vraag is: hoe is de afbakening van het diaconaal werk betreffende de bescherming van de economisch allermaksten in de samenleving ten opzichte van deze (grond)wettelijke overheidstaak? Ik richt daarbij de focus op het diaconaal werk van de PKN als opvolger van de Nederlandse Hervormde Kerk.

Ik beantwoord deze normatieve vragen vanuit verschillende perspectieven.

Allereerst het historisch perspectief. Ik beschrijf in de hoofdstukken 2 – 5 de ontwikkeling van het diaconale werk en de verhouding tussen kerk en staat op dat gebied vanaf de Republiek tot de invoering van de bijstandswetgeving op 1 januari 1965. Daarbij ligt het accent op de periode vanaf de Grondwet van 1814.

Vervolgens het juridisch perspectief. In hoofdstuk 6 behandel ik de regelgeving op verschillende niveaus vanaf de invoering van de bijstandswetgeving en de grondwetsherziening in 1983.

Daarna het politiek-beleidsmatig perspectief, waaronder ik versta het gevoerde overheidsbeleid. Dat komt in hoofdstuk 7 aan de orde. Tenslotte noem ik het diaconaal perspectief dat in de hoofdstukken 8 en 9 wordt behandeld. In hoofdstuk 10 geef ik in antwoord op de hierboven gestelde vragen.

De bijlage geeft als momentopname een aantal interviews, preken en een korte beschrijving van de beleidsopvattingen van Stek en de Amsterdamse diaconie.

1.2 Positionering

Met deze studie begeef ik mij op het grensvlak van theologie en rechtswetenschap. De studie kan gezien worden als een historische cultuurschets met tal van juridische en theologische implicaties. Wellicht zou men haar nu tot de zogenaamde ‘publieke theologie’ rekenen. Ik laat een Bijbelse verantwoording achterwege. Die verantwoording is uitvoerig door ter zake meer deskundigen elders gedocumenteerd.¹ Het boek Spreuken, de Psalmen, de oudtestamentische wetgeving, de Profeten, Jezus’ Bergrede, Paulus’ vermaningen en de brief van Jacobus kunnen tot de Bijbelse ‘canon’ van de armenzorg worden gerekend. Hier wijs ik slechts op de notie van armoede als verbreking van het verbond, een notie die nauw aansluit bij de door mij in deze studie gekozen opvatting van armoede als uitsluiting.

Het verbond dat God met de mensen gesloten heeft, is in de westerse samenleving het scharnierpunt van het Christelijk geloof.² Het is het meest wezenlijke dat ons met God verbindt. Het verbond is geen eenmalig, statisch gegeven, maar de inhoud daarvan wijzigt naarmate de geschiedenis van de samenleving voortschrijdt en naarmate de vragen van de mens aan God dienovereenkomstig anders worden. Het verbond is voortdurend in ontwikkeling en manifesteert zich aan ons in wisselende gedaanten. Dat geldt ook voor de beloften die met het verbond gegeven zijn. Met de komst van Jezus als de Zoon van God is het verbond voor een deel in vervulling gegaan en daarmee in een nieuwe fase van ontwikkeling getreden.

Verbond is synoniem aan gemeenschap. In die gemeenschap wordt de mens als individu zowel verbonden met God als met zijn medemensen. Jezus riep zijn volgelingen tot de gemeenschap met hem en daarmee tegelijkertijd met elkander. Het geloofsleven voltrekt zich in verbanden van de gemeenschap: de zondagse viering, het groepsgeprek, de onderlinge zielzorg, het onderricht en het hulpbetoon, materieel en immaterieel, van welke aard dan ook.

Uitsluiting (excommunicatie) betekent dat het betrokken individu buiten deze gemeenschap is geplaatst, daarvan geïsoleerd is, buiten spel is gezet. Hij kan zijn persoonlijk geloofsleven niet die dimensie geven, waartoe hij in staat was geweest als hij wel tot die gemeenschap had mogen of kunnen behoren. Hij is niet in staat door het contact met de ander een stadium van een vollediger mens-zijn te verwerven. Vanuit de gedachte van het verbond is uitsluiting dan ook onaanvaardbaar. De oorzaak van uitsluiting is daarbij niet relevant.

De praktijk is vaak dat feitelijk tegenover de arme impliciet een ban tot uitsluiting wordt uitgesproken.

¹ U. Berges, “‘Kan er vrede zijn tussen een rijke en een arme?’ Armoede en rijkdom in de wijsheidsliteratuur”, *Tijdschrift voor Theologie*, 44 (2004) 1, L. Schottroff, W. Stegemann, *Jesus and the hope of the poor*, New York 1986, J. Nissen, *New Testament and Mission: Historical and Hermeneutical perspectives*, Frankfurt am Main 1999 en R. Krüger, *Arm und reich im Jakobusbrief von Lateinamerika aus gelesen. Die Herausforderung eines profetischen Christentums*, A’dam 2003.

² Berkhof, *Christelijk geloof*, 335 e.v.

1.3 Het begrip armoede

Armoede doet zich aan ons voor als de Hydra. Dit monster had negen of meer koppen, waarvan de middelste onsterfelijk was. Verpletterde men een kop, dan ontstonden op die plaats twee andere.³ Zo doet ook armoede zich in verschillende gedaanten aan ons voor. Van Dale doet aan deze pluriformiteit weinig recht. Hij definieert armoede als de toestand waarin iemand verkeert die arm is, die bijna niets heeft om van te leven.⁴ Met deze definitie wordt het begrip armoede verengt tot een flets, eendimensionaal financieel begrip. Charles Dickens⁵ beschreef welke sociale ontwrichting armoede in de Engelse samenleving van de negentiende eeuw teweeg had gebracht.⁶ Ook in Nederland heeft armoede in die periode tot onbeschrijflijke sociale ellende onder arbeiders geleid.⁷ Armoede kan ook tot een geestelijk isolement leiden. Daarover schreef Ina Boudier-Bakker⁸ in haar gelijknamige roman.⁹

In de literatuur is een groot aantal definities van armoede te vinden. Ook uit enquêtes blijkt dat over de omschrijving van armoede verschillend wordt gedacht.¹⁰ Armoede kan sociale, maatschappelijke en juridische uitsluiting tot gevolg hebben.¹¹ Niet onbegrijpelijk is dan ook dat de overheid op verschillende niveaus de

³ *Paulys Real - Encyclopädie des classischen Altertumswissenschaft*, neue Bearbeitung, begonnen von Georg Wissowa, unter Mitwirkung zahlreichen Fachgenossen, Herausgegeben von Wilhelm Kroll, Neunter Band, Stuttgart 1916, 44 – 53.

⁴ *Van Dale Groot Woordenboek van de Nederlandse Taal*, 14^e, herziene uitgave, door T. den Boon en D. Geeraerts, Etymologie door N. van der Sijs, a-i, Utrecht / Antwerpen 2005, 234. Ook door de cirkelredenering (armoede-arm) is deze definitie niet te prefereren.

⁵ Charles Dickens, 1812 – 1870; zie over zijn maatschappijopvattingen onder meer: J. Gold, *Charles Dickens: radical moralist*, Minneapolis 1972, en N. Pope, *Dickens and charity*, London 1978.

⁶ Charles Dickens, *The adventures of Oliver Twist*, London 1838, 1e druk; *The life and adventures of Nicholas Nickleby*, London 1839, 1^e druk; *The old curiosity shop*, London 1841; *Barnaby Rudge: a tale of the riots of 'eighty'*, London 1841, 1^e druk.

⁷ Bij de aanleg van grote infrastructurele werken waren de arbeidsomstandigheden vaak zeer slecht. Zie voor de arbeidsomstandigheden bij de aanleg van het Noordhollands kanaal onder meer: V. Vrooland, en J. Sprenger, 'Dit zijn mijn beren', *een studie over de arbeidsverhoudingen tijdens de aanleg van het Noordhollands kanaal*, 3^e druk, Amsterdam, 1976; Th. De Vries, D. Schaap, D. Rolle, *Eene plaats van grooten omvang, 1876 – 1976, honderd jaar IJmuiden en het Noordzeekanaal*, IJmuiden 1976, 25 e.v. C. van Es, *Bles voor de kop, Geschiedenis en volksleven van IJmuiden*, IJmuiden 1970, 25 e.v.; deze arbeidsomstandigheden zijn in romanvorm beschreven in: Connie Braam, *De woede van Abraham*, Amsterdam 2000.

⁸ Ina Boudier-Bakker, 1875 – 1966, J. Moerman, *Lexicon Nederlandstalige auteurs*, Utrecht / Antwerpen 1984, 29.

⁹ Ina Boudier-Bakker, *Armoede*, Amsterdam 1909.

¹⁰ Otten, Bos, Vrooman, Hoff, *Armoedebericht 2006*, 58.

¹¹ Onder andere tot uitsluiting van stemrecht, zoals dat geschiedde in de negentiende eeuw; daarover kom ik in de volgende hoofdstukken te spreken.

bestrijding van armoede als een taak naar zich toe heeft getrokken, zowel op nationaal niveau als op Europees niveau. Tijdens de Europese Top in Kopenhagen in december 2002 zijn gezamenlijke doelstellingen aangenomen voor een beleid op het gebied van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Op dit niveau hanteert men een definitie van armoede die meer recht doet aan het pluriforme karakter:

Armen zijn mensen, gezinnen of groepen mensen wier middelen (materieel, cultureel, sociaal) zo beperkt zijn, dat zij uitgesloten zijn van de minimaal aanvaardbare levenspatronen in de lidstaten waarin zij leven.¹²

Primair wordt armoede hier gezien als een, vele facetten van het leven beslaand, fenomeen van uitsluiting. Bij die opvatting sluit ik me aan.

De zorg tot het bestrijden van armoede levert ons slechts zeer gedeeltelijke informatie over de omvang van het armoedeprobleem. Armoedezorg verschaft veeleer informatie over de nog toelaatbare armoedegrens. Dat leidt tot de paradoxale constatering dat hoge uitgaven voor armenzorg zowel iets zeggen over (grote) rijkdom als over armoede.¹³ Het bepalen van de armoedegrens kan echter buiten dit bestek blijven.¹⁴

Armoede is dus niet alleen een economisch probleem. Armoede werkt ontwrichtend in de maatschappij, ontnemt mensen hun toekomstperspectief, werkt defamerend en leidt tot isolement en tot uitsluiting. Bij de bestrijding van armoede is het als bij pogingen om de Hydra te doden: telkenmale doemt het armoedepro-

¹² *Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting*, 27 juni 2003, bij brief van 3 juli 2003 door de Nederlandse regering aangeboden aan de Europese Commissie en de Europese Raad voor Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken, kenmerk B&GA/IW/03/50092, hoofdstuk 1, sub a.

¹³ Van der Valk, *Van panperzorg tot bestaanszekerheid*, 3.

¹⁴ Hoe de armoedegrens vervolgens moet worden bepaald, is een buitengewoon lastig probleem. Er is geen objectieve en eenduidige grens te vinden. Elke methode om die grens te bepalen, herbergt subjectieve elementen. Zie onder meer: R. J. A. Muffels, *Welfare economy effects of social security, Essays on poverty, social security and labour market: evidence from panel data, (diss.) Tilburg 1993*, 226. In *Armoedebericht 2008* zijn voor de afbakening van armoede drie verschillende inkomensgrenzen gehanteerd. De lage-inkomensgrens vertegenwoordigt een vast koopkrachtbedrag, terwijl de budgetgerelateerde inkomensgrens gebaseerd is op een pakket van noodzakelijke uitgaven. De derde indicator is afgeleid van het doorsnee inkomen. Zie ook: De Bie, Crijns, De Boer en Schwarz, *Dossier Armoede in Nederland 2009*, 32 – 37. Gelet op de onderzoeksvragen kan deze kwestie in deze monografie buiten beschouwing blijven. Otten, Bos, Vrooman, Hoff (red.), *Armoedebericht 2008*, 10 e.v. Soede heeft voorstellen gedaan voor een andere methodiek van vaststelling van de armoedegrens. Zie: A. Soede, *Naar een nieuwe armoedegrens? Basisbestedingen als maatstaf voor een tekortschietend inkomen?* SCP, Den Haag 2007. Zie ook: De Bie, Crijns, De Boer en Schwarz, *Dossier Armoede in Nederland 2009*, 25 e.v..

bleem weer ergens anders op: dan hier, dan daar. Het gelukte Herakles¹⁵ uiteindelijk de Hydra te overheersen door de ruggengraat met een knotsslag te breken, de koppen af te hakken en met brandende boomstammen de wonden dicht te branden om te voorkomen dat de koppen opnieuw konden aangroeien. De onsterfelijke kop begroef hij en hij wentelde er een reusachtige steen overheen.

Zo moet ook armoede met alle middelen worden bestreden, dat wil zeggen door een creatieve, multidimensionale aanpak. Dat kan de overheid niet alleen en daarbij kan onder meer de kerk een vruchtbare bijdrage leveren.

¹⁵ Paulys, *Ibidem*, Achter Band, 516 – 528.

2 HET HISTORISCH PERSPECTIEF: DE ARMENZORG VAN DE OVERHEID EN HET DIACONAAT VAN DE KERK VÓÓR DE TROONSBESTIJGING VAN WILLEM I

2.1 *Inleiding*

In dit hoofdstuk wordt in grote lijnen de ontwikkeling van de armenzorg beschreven vanaf de reformatie tot het einde van de Franse tijd. In deze periode wordt de structuur vastgelegd voor de latere armenzorg.

2.2 *De verantwoordelijkheid voor de armenzorg ten tijde van de Republiek, het diaconaat*

In de Republiek als Unie der Zeven Verenigde Nederlanden lag de verantwoordelijkheid voor de bestrijding van armoede niet op centraal maar op lokaal niveau, bij de kerkelijke of stedelijke overheid. Het Unieverdrag was immers primair als een defensief bondgenootschap opgezet, waarbij het behoud van de oude vrijheden, waarop de landsheer inbreuk had gemaakt, voorop had gestaan.¹

Op 26 mei 1578 vond in Amsterdam de alteratie plaats, dat wil zeggen de overname van het gemeentelijk gezag door de calvinisten.² Zij namen niet alleen de reorganisatie van de gemeentelijke overheid maar ook die van de kerk ter hand. In de Oude Kerk prijkt nog steeds als opschrift op de bovenlijst van het koorwerk:

'T misbruyck in Godes Kerck allengskens ingebracht,
Is hier weer afgedaen in 't jaer seventich acht.

Aan de gereformeerde kerk was na de Reformatie het belangrijkste aandeel in de zorg voor de allerzwaksten toevertrouwd. In haar diaconale uitvoeringspraktijk zette de kerk daarmee de traditie van de middeleeuwse kerk voort. In de theoretische verantwoording was er echter een verschuiving opgetreden. Dat laat zich het beste illustreren door het verschil tussen een Lutherse en Calvinistische benadering van de overheidstaak. De ontwikkeling van het armwezen in de Lutherse staten was een gevolg van Luthers opvatting over de begrippen kerk en staat. Voor Luther³ was de staat de uitvoerder van de Wet Gods. Ook al onderscheidde hij scherp het verschil tussen Evangelie en Wet in zijn twee rijken- of regimentenleer, beide rijken behoorden God toe. Deze leer wilde bovenal de prediking van de rechtvaardiging van de goddeloze zuiver houden. Een strikte scheiding van kerk en staat was echter nooit het oogmerk.⁴

Tot de overheidstaak de Wet Gods uit te voeren, behoorde ook de armenzorg. De primaire taak van de kerk was de zuivere prediking en sacramentsbediening. De

¹ De Monté ver Loren, *Hoofdpijnen*, 266.

² Brugmans, *Geschiedenis van Amsterdam*, 143 e.v..

³ Martin Luther, 1483 – 1546.

⁴ Lohse, *Luthers Theologie*, 335.

armenzorg was zo een grensgebied tussen kerk en staat.⁵ Daarom kende Luther geen tegenstelling tussen staatsarmenzorg en kerkelijke armenzorg. In de Lutherse gebieden ontstond zo een burgerlijk- diaconale armenzorg.⁶

Calvijn⁷ daarentegen kende een scherpere scheiding tussen de kerkelijke en politieke sferen. De burgerlijke overheid had een eigen verantwoordelijkheid naast de kerk. Beiden waren er ter ere Gods (gloria Dei), zonder een claim op suprematie aan één van beide zijden. De overheid had ten opzichte van de kerk vooral een voorwaardenscheppende taak:

Civil government's responsibility is to see first 'that men breathe, eat, drink, and are kept warm.' It is to see second 'that a public manifestation of religion may exit among Christians'...In short, its purpose is to protect the physical integrity of its subjects and to ensure the legitimacy of the church. It should by no means try to *be* the church, for the salvation in Christ promised to believers 'belongs to the kingdom of Christ,' not to 'some earthly kingdom'...Yet strong, vital and just social institutions are essential to the health and growth of all persons, Christian or otherwise.

Given the importance of both physical and spiritual growth and health Calvin sees as a primary duty of civil government to 'cherish and protect the outward worship of God,' and 'to defend sound doctrine of piety and the position of the church'...⁸

Niet alleen was de kerk de geestelijke zijde der samenleving, zij was een zelfstandige organisatie met een eigen hoofd, Jezus Christus, met eigen eeuwige wetten, te weten de Heilige Schrift, met een eigen bestuur, de kerkenraad, met een eigen jurisdictie die geestelijke tucht uitoefende.⁹ Calvijn zag in de apostolische gemeenten zoals die in het evangelie waren beschreven de absolute norm. In de eerste christelijke kerk was het diaconaat ingebed in de kerkelijke organisatie. Daarom was het bij de Reformatie de plicht het diaconaat in alle gemeenten in ere te herstellen.¹⁰

Calvijn had weliswaar de zorg voor de armen toevertrouwd aan de kerk, maar dat impliceerde slechts een afdracht van de leden van de bezittende klasse op grond van morele overwegingen.¹¹ Deze opvatting leidde ertoe dat de armenzorg in principe niet meer behoefde te kosten dan de bezittende klasse bereid was ervoor te betalen. Voor de overheid was dit een zeer aantrekkelijke positie, terwijl de bezittende klasse gevrijwaard werd voor een vorm van armenbelasting.

Het systeem van Calvijn heeft hier te lande ingang gevonden. De diaconie in Amsterdam, werd in 1578 opgericht.¹² Indachtig Handelingen 6 deden de diakenen hun intrede in de kerkenraad.¹³

⁵ Evers, *De verhouding van kerk en staat*, 44 – 45.

⁶ Evers, *Ibidem*, 45 – 46.

⁷ *Jean Cauvin*, later via het Latijn: *Jean Calvin*, 1509 – 1564.

⁸ Stevenson Jr., *Calvin and political issues*, 175.

⁹ Evers, *Ibidem*, 54.

¹⁰ Evers, *Ibidem*, 56.

¹¹ Douwes, *Armenkerk*, 61. Evers, *Ibidem*, 51 – 58.

¹² Van der Hoeven, *Uit de geheime notulen*, 22.

Omstreeks 1650 telde de Republiek bijna twee miljoen inwoners. Gedurende de daaraan voorafgaande 150 jaren was de bevolking sterk toegenomen, vooral in de grote steden. Daar had zich sedert het laatste kwart van de 16^e eeuw een krachtige ontwikkeling van handel en nijverheid voorgedaan.¹⁴ Rond het midden van de zeventiende eeuw bereikten de Nederlanden een graad van verstedelijking die nergens elders in Europa en in de daarop volgende twee eeuwen werd overtroffen.¹⁵ Deze urbanisatie en economische bloei leidden van heinde en verre tot een grote migratie.

In de tweede helft van de achttiende eeuw had de Amsterdamse diaconie de volgende instellingen in beheer:

- het Diaconie Weeshuis, gelegen aan de Zwanenburgwal, gesticht in 1657, geschikt voor de opname van duizend kinderen;
- het Diaconie Oude Vrouwen- en Mannenhuis, gelegen aan de Binnen Amstel (thans Amstel 51), dat in 1683 werd geopend, geschikt voor de opname van 400 vrouwen en meer dan honderd mannen;
- het Diaconie Corvershof, Nieuwe Herengracht 18, voor behoeftige echtparen zonder kinderen, gesticht in 1723, geschikt voor plaatsing van ongeveer 70 personen;
- de Diaconiebakkerij, aan 't Bleau Erf, achter de Gravenstraat, opgericht in 1675, die brood bakte voor behoeftigen en voor hen die in diaconiehuizen leefden; omstreeks 1770 werden in deze bakkerij plusminus 300.000 broden per jaar gebakken;
- de Diaconiebrouwerij, gelegen aan de Amstel, hoek Prinsengracht (thans de locatie van Carré), opgericht in 1688, ten behoeve van de levering van bier en water aan de huizen van de diaconie en gist aan de diaconiebakkerij;
- de Diaconie-apotheek en het genees- en heelkundig college, bestaande uit een apotheek, doctoren en chirurgijns;
- acht Diaconiescholen, verspreid over de verschillende stadswijken, elk met één schoolmeester, bestemd voor kinderen van behoeftige lidmaten.¹⁶

Daaruit blijkt dat de diaconie – naast andere vormen van armenzorg binnen Amsterdam – een belangrijke functie binnen de hoofdstedelijke samenleving vervulde. Zoals hierboven reeds is gezegd, was echter niet alleen in Amsterdam maar ook vrijwel overal elders in de Republiek armenzorg – op instigatie van de stedelijke overheid – primair een kerkelijke aangelegenheid. Iedere gezindte diende voor zijn eigen armen zorg te dragen en armen die nergens bij hoorden, kwamen als stads-

¹³ Evenhuis, *Ook dat was Amsterdam*, II, 73.

¹⁴ Klein, *De zeventiende eeuw*, 79.

¹⁵ De Vries en Van der Woude, *Nederland 1500 – 1815*, 824.

¹⁶ Van der Hoeven, *Uit de geheime notulen*, 15. Ik heb de benaming der instellingen van Van der Hoeven aangehouden. Zie voor het functioneren van de Amsterdamse diaconie ook: Wagenaar, *Amsterdam in zijne opkomst*, VII, 473 e.v. en tevens: Evenhuis, *Ibidem*, IV, 120 e.v..

armen onder verantwoordelijkheid van de stedelijke armenkas.¹⁷ De verbrokkeling van de armenzorg over de kerkelijke gemeenten en de stedelijke armenkas voor de restgroep maakte een gestructureerde aanpak van de problematiek echter onmogelijk. Een tweede effect van de verbrokkeling was hiërarchisering van de verschillende soorten armen. In 1798 waren in Rotterdam de oud-katholieke bedeeden met f. 150,- per jaar er het beste af. Zijn in gelijke sociale omstandigheden verkerende rooms-katholieke stadsgenoot moest met f 30,- per jaar naar huis.¹⁸ Een derde gevolg was het ontstaan van afschuifsystemen. Tenslotte hanteerden de verschillende instellingen verschillende definities van het begrip armoede, hetgeen tot ongelijkheid leidde.

2.3 *Problemen armenzorg eind achttiende eeuw*

De armenzorg had zich al heel vroeg ontwikkeld tot een vangnetstelsel bij fricties in de arbeidsmarkt. Het functioneren van het stelsel werd door buitenlandse bezoekers geprezen.¹⁹ In de zeventiende eeuw hadden de hierboven geschetste problemen nog niet tot verstoring geleid. In het begin van de achttiende eeuw kwam er echter een einde aan de economische bloei van de Republiek. Een periode van stagnatie volgde. De omvang van de economie van de Republiek in de achttiende eeuw was slechts een versleten en wormstekige versie van die van de Gouden Eeuw.²⁰ Amsterdam moest zijn economische machtspositie gaandeweg delen met de rivalen Londen en Hamburg. De Republiek ging als handelsnatie langzamerhand over naar een renteniersstaat. Als voorbeeld wordt vermeld dat in het begin van de achttiende eeuw een kleine groep kapitaalkrachten 200 miljoen gulden in staatschuld had belegd, waarmee dus een enorm kapitaal aan de productieve sector werd onttrokken.²¹ De overgang naar een renteniersstaat leidde tot vermindering van arbeidsplaatsen. Toen de conjunctuur daalde, dreigden de lokale voorzieningen tekort te schieten.

Reeds in 1682 hadden de Staten van Holland een poging gedaan het beleid tot bestrijding van armoede te reguleren door te bepalen dat een lokale overheid niet meer aansprakelijk was voor het onderhoud van een armlastige, als hij een jaar lang elders had gewoond.²² Teneinde de lokale armenfondsen te beschermen tegen een onbepaalde vestiging van armlastigen, gingen plaatselijke overheden ertoe over van nieuw ingezetenen een schriftelijke garantieverklaring te eisen waaruit bleek dat hun plaats van herkomst het nieuwe domicilie vrijwaarde voor kosten van ondersteuning in geval van armlastigheid. Deze garantieverklaringen kregen de naam

¹⁷ Kloek en Mijndhardt, *Blauwdrukken*, 199.

¹⁸ Kloek en Mijndhardt, *Ibidem*, 294.

¹⁹ Kloek en Mijndhardt, *Ibidem*, 293.

²⁰ De Vries en Van der Woude, *Nederland 1500 – 1815*, 782.

²¹ De Vries en Van der Woude, *Ibidem*, 783.

²² Douwes, *Ibidem*, 60.

‘akten van indemniteit.’ De poging de armenzorg op deze wijze enigszins te reguleren mislukte, aangezien het systeem tot een bureaucratische rompslomp leidde.²³ De grote omslag kwam na de tweede helft van de achttiende eeuw. Door de reeds vermelde teloorgang van handel en economische bedrijvigheid in de nadagen van de Republiek, de daarvoor veroorzaakte proletarisering, verpaupering, bevolkingsgroei en migratie ontstond een sociale ontwrichting. Bovendien bleef de stroom van immigranten uit het straatarme Duitse achterland aanhouden. De bezwaren van de verbrokkeling van de armenzorg traden nu duidelijk aan het licht. De traditionele instellingen voor de armenzorg bleken niet meer bij machte een afdoend antwoord te geven op de toenemende armoede en bestaansonzekerheid. Het verlichtingsdenken brak met de traditionele opvattingen over de oorzaken van armoede (straf Gods, voorzienigheid, erfzonde, etc.). De opvatting won veld dat armoede als maatschappelijk kwaad bestreden diende te worden. Twee middelen werden ingezet: werkverschaffing en met name onderwijs, waarvan de verlichting hoge verwachtingen koesterde.²⁴ Voorbeelden van geslaagde werkverschaffingsprojecten waren de *Vaderlandsche Maatschappij van Reederij en Koophandel*, door de doopsgezinde predikant C. Ris²⁵ in 1777 te Hoorn opgericht en het in 1774 door de gereformeerde predikant J. de Mol,²⁶ opgerichte armenwerkhuis dat het fraaie Loosdrechtse porselein fabriceerde.²⁷ Ik wijs ook op de verschillende hierboven vermelde ondernemingen die door de hoofdstedelijke diaconie waren opgezet.

2.4 *Scheiding tussen kerk en staat tijdens de eerste jaren der Bataafse Republiek*

Voorafgaand aan de gebeurtenissen van 1795 had de Gereformeerde Kerk ten opzichte van de overheden een voorkeurspositie genoten en was daarom wel aangeduid als ‘bevoorrechte kerk’. De kerk werd uit publieke middelen bekostigd, de instandhouding ervan werd door de overheid gezien als openbaar belang.²⁸ De scheiding werd in een decreet op 5 augustus 1796 afgekondigd door de Nationale Vergadering, die op 1 maart 1796 de plaats van de Staten-Generaal had ingenomen.²⁹ Met de omwenteling van 1795 werd het beginsel van gelijkheid van de verschillende godsdienstige gezindten aanvaard.³⁰

²³ Douwes, *Ibidem*, 60.

²⁴ Brugmans, *Ibidem*, 50, 63 e.v. Douwes, *Ibidem*, 61.

²⁵ Cornelis Ris, eerste helft achttiende eeuw – 1781, *NNBW*, X, 817 – 818.

²⁶ Johannes de Mol, 1723 – 1752, *NNBW*, X, 636.

²⁷ Zie hierover uitgebreider Kloek en Mijnhardt, *Ibidem*, 291 e.v..

²⁸ Van Deursen, *Groen van Prinsterer over kerk en staat*, 166 –167.

²⁹ Zie over deze periode Rasker, *De Nederlandse Hervormde Kerk vanaf 1795*, 19–20. Inzake verschillende benaderingen van het begrip ‘scheiding van kerk en staat’ verwijs ik naar Diepenhorst, *De verhouding tusschen kerk en staat*, 121–123 en 201–204.

³⁰ Art. 19 Burgerlijke en Staatkundige Grondregels Staatsregeling 1798: ‘Elke Burger heeft vrijheid, om God te dienen naar de overtuiging van zijn hart. De Maatschappij verleent, ten dezen opzichte, aan allen gelijke zekerheid en bescherming; mids de openbare orde,

Op aandringen van Napoleon kwam er op 16 oktober 1801 een nieuwe constitutie, de Staatsregeling van 1801. Rasker schrijft over deze periode:

Het nu in Nederland optredende nieuwe bewind was gematigd en berustte op verzoening van de partijen. Voor de kerk was dit uiteraard gunstig: de fatale termijn van drie jaar voor het ophouden der traktementen verviel. Ieder kerkgenootschap zou onherroepelijk eigenaar blijven van wat het in het begin der eeuw aan bezittingen had. Torens en klokken bleven echter eigendom van de burgerlijke gemeente. Bij de wet werd geregeld dat ieder die veertien jaar of ouder was, zich bij een kerk moest laten inschrijven en daarvoor een jaarlijkse bijdrage moest betalen. Het Uitvoerend Bewind bepaalde op 11 augustus 1803, dat de godsdienst moest worden beschouwd als voor de burgerlijke maatschappij van het uiterste gewicht en dat hij daarom niet aan het oppertoezicht van de staat mocht worden onttrokken. Zondagsrust werd weer regeringszaak, regentenbanken in de kerken werden herplaatst. De beroeping van predikanten werd weer aan de goedkeuring van de vroedschap onderworpen, de provinciale synoden werden door commissarissen-politiek bijgevoerd, de opgeheven theologische faculteiten hersteld.³¹

2. 5 *Armenzorg en diaconaat tijdens de Bataafse Republiek, het Koninkrijk Holland en de Franse tijd*

In de Nationale Vergadering heerste overeenstemming over het feit dat de staat een onvervreembare taak had met betrekking tot de armenzorg. Maar over de grenzen van deze staatstaak bestond een diepgaand meningsverschil.³² Overigens zou eind januari 1798 een staatsgreep van radicale unitarissen een abrupt einde maken aan de slepende discussie over centralisatie of decentralisatie van de staat en daarmee aan het uitvoerige debat over de uitgangspunten van de armenzorg.

Van grote invloed op de discussie over het armoedebeleid waren de denkbeelden van de remonstrantse predikant C. Rogge.³³ Hij was overtuigd unitariër, maar hield zich buiten de politiek. In 1796 publiceerde hij het pamflet *De Armen kinderen van den staat*. Volgens Rogge diende de overheid dringend haar aandacht te schenken aan de armenzorg, want een achtste der ingezetenen van Holland was bedeed.³⁴ Hij meende dat de zorg voor armen niet afhankelijk moest zijn van het lidmaatschap van een kerkgenootschap. Bovendien leidde een dergelijk systeem volgens hem tot ongelijkheid omdat de armenkassen niet alle even goed waren gevuld. Naar zijn opvatting was de tijd gekomen ‘...om de armen in hun waar licht, in hunne rechte betrekking tot den Staat te beschouwen, en daar op het bestuur dezer zaak te grondvesten.’³⁵ De armen zijn kinderen van de staat. De staat is alleen

door de Wet gevestigd, door hunnen uiterlijken eerdienst nimmer gestoord worde’, Van Hasselt, *Staatsregelingen*, 20.

³¹ Rasker, *Ibidem*, 21.

³² *Dagverhaal*, IV, 684, V, 909.

³³ Cornelis Rogge, 1762 – 1806, *NNBW*, VIII, 1270 – 1271.

³⁴ Rogge, *De Armen kinderen van den staat*, 24.

³⁵ Rogge, *Ibidem*, 28 – 29.

‘...hun Vader, Verzorger en Opvoeder.’³⁶ In zijn schets voor een armbestuur werden de armenfondsen waar dat mogelijk was, samengevoegd en onder een centrale aansturing van de staat geplaatst. Hij hield een pleidooi de financiering van de armenzorg ten laste te brengen van de gehele gemeenschap omdat de armenzorg een maatschappelijk belang van eerste orde was. Alle leden zouden naar vermogen moeten bijdragen.

De armenzorg kwam in 1796 in de Nationale Vergadering expliciet aan de orde. In de discussie overheerste in het voetspoor van Rogge de opvatting dat de kerkgenootschappen niet in staat waren de armenzorg tot hun verantwoordelijkheid te nemen en dat de staat daarvoor beter was geëquipeerd.³⁷

D.H. Dautun³⁸ verwoordde zijn standpunt pro staatsinvloed zeer uitgesproken:

De armen, Burgers Representanten, kunnen die, thans dat wij, God dank! Niet langer onder bloedgierige Sanhedrin of Domitianen leven, een andere eigendom zijn dan die van den Staat? Alwie een aantal jaaren lang, aan alle de maatschappelijke pligten, naar zijn vermogen, voldaan heeft, heeft hij daardoor ook niet recht van aanspraak verkregen, om, in nood, door den Staat ondersteund te worden? Voor wien anders zoude die ondersteuning kunnen of mogen zijn?

En die ongelukkige wigies, dewelke van de geboorte af tot armoede verweezen zijn, zijn dezelve verplicht voor 't misdrijf of ongeluk hunner verstorvene ouders te moeten boeten? Zijn dezelve niet een nuttige oogst voor den Staat? Dweeperij en heerszucht hebben die ongelukkigen ten laste van den burger gebragt en van elkander verwijderd; is 't Volk één en onverdeelbaar, is de eensgezindheid de bron van macht en voorspoed, is de kerk afgescheiden van den Staat, laat, laat, Burgers Representanten, alle die ongelukkigen, zonder onderscheid langer van geloofsbelijdenis, weder bij elkander, één met 't Volk zijn, en den Staat voor Vader hebben. Ook de door eene tweecouleurige klederdragt, zoo afgezonderd, vernederd en ter bespotting ten toon gestelde arme wees, laat die, Burgers Representanten, niet langer reden hebben de oogen te moeten neerslaan en bloozen. Is de arme wees niet ook, even als wij, Burgers van Nederland! hem minder te beschouwen, of hem bespottelijk te kleeden, om dat hij arm is, zoude het niet 't Opperweezen, dat hem in die omstandigheid heeft geplaatst, te beschuldigen? Is de armoede een ondeugd of misdaad. Laat gevoel en bloed gehoord worden. En is het onze pligt niet den ongelukkigen, in plaatze van hem te verneederen of zijne armoede bestendig voor oogen te houden, te troosten en aan te moedigen? ³⁹

³⁶ Rogge, *Ibidem*, 29.

³⁷ Zie over deze discussie Melief, *De strijd*, 15 – 27.

³⁸ Mogelijk is dit geweest: Daniel Hendrik Dautun, Frans kostschoolhouder te Zwolle, die in 1773 een boek over de geschiedenis van de Republiek publiceerde, Van der Aa, *Biographisch woordenboek*, II, 22.

³⁹ Brief D.H. Dautun aan de Nationale Vergadering, 16 november 1797, opgenomen in: De Gou, *De Staatsregeling van 1798*, I, 349.

B. van Rees⁴⁰ meende dat een concentratie van de armenzorg als staatstaak een besparing kon opleveren:

...en eenieder wensch en poogt zoo min in de algemeene lasten te draagen, als maar eenigszins mogelijk is. Op deze reden meene ik, dat het gansche plan van Constitutie hierop gebouwd, althans hiernaar ingerigt behoort te zijn; dat is te zeggen:

...

5^o Dat de belastingen, zoo als zij door de Natie worden opgebracht, gaaf komen in 's Lands Kas, zonder dat, de gadering daarvan der natie iets kosten, ...Om deze reden moet de Natie geene kosten draagen, noch tractementen betaalen voor zaken en diensten, welken haar als burgerlijke maatschappij niet aangaan. Om deze reden moeten de armen komen tot last van den Staat; want de vereeniging der armen zal ettelijke tonnen gouds over de gansche republiek bespaaren, al bleef zelfs het getal der armen zoo groot, als dat tegenwoordig is; doch welk niet waarschijnlijk is.⁴¹

De opvatting dat armenzorg een staatstaak moest worden, is uiteindelijk neergelegd in de Staatsregeling van 1798.⁴² De artikelen 1 en 4 der additionele artikelen bepaalden voorts dat alle kerkelijke goederen en fondsen, waaruit tevoren de tractementen of pensioenen van predikanten en hoogleraren der '...voormaals Heerschende Kerk' werden betaald, na drie jaren aan de staat vervielen. Zij zouden onder meer worden gebruikt voor 'een vast Fonds...voor de Nationale Opvoeding, en ter bezorginge der Behoeftigen...' Op 20 september 1798 besloot het Vertegenwoordigend Lichaam bij alle armenfondsen een opgave te doen van hun financiële positie.⁴³

Het ontwerpen van een wettelijke regeling werd bemoeilijkt door de strijd tussen kerk en staat over de armenzorg. Het conflict ging over de vraag of de kerken en de particuliere instellingen met behoud van de bestaande armenkassen de ondersteuning van armen op exclusieve wijze mochten voortzetten. De kerkenraden en de diaconieën waren van oordeel dat het eigen karakter van de kerkelijke liefdadigheid intact moest worden gelaten. Uiteindelijk verscheen pas op 15 juli 1800 een

⁴⁰ Ik neem aan dat dit geweest is: Boudewijn van Rees, omstreeks 1750 – 1825, *NNBW*, X, 789, remonstrants predikant te Leiden, net als Rogge overtuigd voorstander van centralisatie van de armenzorg onder staattoezicht.

⁴¹ Brief B. van Rees aan de Tweede Constitutiecommissie, 12 november 1797, opgenomen in: *De Gou*, *Ibidem*, 420.

⁴² Artikel 47 van de Burgerlijke en Staatkundige Grondregels Staatsregeling 1798: 'De Maatschappij, bedoelende in alles de welvaart van alle haare Leden, verschaft arbeid aan den Nijveren, onderstand aan den Onvermogenden. Moedwillige lediggangers hebben daarop geene aanspraak. De Maatschappij vordert de volstreckte weering van alle Bédelarij', Van Hasselt, *Staatsregelingen*, 23.

Artikel 48 van de Staatsregeling 1798: 'Het vertegenwoordigend Lichaam regelt, binnen zes Maanden na Deszelfs eerste zitting, bij eene uitdrukkelijke Wet, het Armen-bestuur over de geheele Republiek. Deze Wet bepaalt de Algemeene voorschriften en plaatselijke beschikkingen, hiertoe vereischt.'

⁴³ Luttenberg, *Vervolg op het groot plakkaatboek*, 58.

publicatie 'houdende eene generale Wet voor het armbestuur'.⁴⁴ Artikel 1 bepaalde: 'Er zal een Arm Bestuur over de geheele Republiek plaats hebben'. De wet voorzag derhalve in een sterke centralisatie. Armen waren diegenen die 'zich de noodwendige behoeftens des levens' niet konden verschaffen of daarin niet door anderen werden voorzien (art. 4). Zij kwamen ten laste van de overheid als 'Kinderen van den Staat' (art.6). In deze aanduiding kwamen de woorden uit het pamflet van Rogge weer terug. De regeling gold evenwel niet voor armen die onderstand ontvingen uit een fonds van een kerkgenootschap (art. 5). Als een kerkgenootschap niet over voldoende middelen beschikte, kon het niet tot het verschaffen van onderstand worden verplicht. De daarvoor in aanmerking komende armen konden dan als 'Kinderen van de Staat' worden aangemerkt (art. 8). De diaconieën waren voor wat betreft hun taakuitoefening rekenschap verschuldigd aan het Arm Bestuur⁴⁵ en waren voor bepaalde financiële transacties aan toestemming van dat bestuur gebonden.

Aan het hoofd stond het Uitvoerend Bewind als 'Hoofd- of Opper Armbestuur' (art. 27). Het Uitvoerend Bewind zou instructies opstellen voor de departementale besturen en voorts zorgdragen voor de stichting van magazijnen voor levensmiddelen, kleding en brandstof en voor werkhuisen en gestichten, waarin aan behoeftigen arbeid en aan kinderen 'een nuttige opvoeding' kon worden verstrekt. De verdere uitvoering van de regeling zou worden opgedragen aan departementale en plaatselijke besturen. Het Uitvoerend Bewind slaagde er echter niet in de centralisering van de armenzorg te realiseren. Evenmin gelukte de poging van de overheid een juist beeld te verkrijgen van de omvang van de armenzorg, omdat de kerkelijke besturen en diaconieën volgens Melief stelselmatig weigerden inzicht te geven in de financiële situatie van hun fondsen.⁴⁶ De inwerkingtreding van de wet heeft nimmer plaatsgevonden. Of het verzet van de diaconieën daarvan de oorzaak is geweest kan worden betwijfeld, omdat op de achtergrond een veel groter conflict speelde, te weten de (de)centralisatie van de staat, waarmee de uitvoering van de wet op het armbestuur nauw was verbonden.⁴⁷

Ter voorkoming van willekeur, verkwisting en ongelijke rechtsbedeling der fondsen decreeteerde het Vertegenwoordigend Lichaam op 14 november 1800 dat alle verlaten kinderen, een van de kwetsbaarste groepen, moesten worden onderhouden door het kerkgenootschap van hun ouders.⁴⁸ Deze overheidsinmenging werd met een storm van protesten ontvangen. Katholieke armbezorgers op Texel weigerden onderstand te verlenen aan kinderen wier ouders wegens diefstal in een tuchthuis waren opgesloten. Zij voerden voor het Departementaal Gerechtshof Holland aan dat het geven van aalmoezen '...een wezentlyk deel (is) van de Gods-

⁴⁴ Luttenberg, *Ibidem*, 58 – 63.

⁴⁵ De wet gebruikte de woorden armbestuur, *Armen- Bestuur*, *Arm Bestuur* en *Armenbestuur* door elkaar.

⁴⁶ Melief, *Ibidem*, 61 – 62.

⁴⁷ Melief, *Ibidem*, 72, 73.

⁴⁸ Melief, *Ibidem*, 63.

dienst' en buiten het gezag van de burgerlijke overheid viel, en wel temeer daar de gaven werden toevertrouwd aan het '...christelyk toeverzicht van de Opzieners der Gemeente'.⁴⁹ Die moesten per geval vaststellen of en in hoeverre een arme de onderstand waardig was. De christelijke weldadigheid kon niet zover strekken altijd aan iedere arme hulp te bieden, aldus de armbezorgers. Het Hof overwoog dat armbezorgers op grond van het decreet slechts verplicht waren te onderzoeken of hun eigen armen inderdaad hulpbehoevend waren, zonder zich verder te verdiepen in de oorzaken van die armoede en stelde hen dus in het ongelijk.⁵⁰

In de Staatsregeling van 1801 werd de autonomie van steden en gewesten in ruime mate hersteld. In deze staatsregeling ontbrak dan ook de bepaling dat de bestrijding van armoede een staatstaak was. In de Staatsregeling van 1805 en de Constitutie van 1806 ontbrak een dergelijke bepaling eveneens.

Gedurende de gehele periode van de Bataafse Republiek, het Koninkrijk Holland en de daaropvolgende Franse overheersing is de armoede groot geweest, onder andere veroorzaakt door de permanente oorlogssituatie waardoor de handel wegviel en de overige economische bedrijvigheid stagneerde. In 1809 moest meer dan de helft van de ingezetenen van Amsterdam - een kleine 200.000 inwoners - worden bedeed.⁵¹ Zoals reeds is gezegd, was men daarvóór reeds tot het inzicht gekomen dat bij hulp aan valide werklozen niet onderstand maar werkverschaffing de voorkeur verdiende. Alhoewel de werkverschaffing in de praktijk niet boven het niveau van armenzorg uitkwam, was werkverschaffing een meer constructieve benadering van de armenzorg dan liefdadigheid, die het probleem van de al dan niet vrijwillige improductiviteit van een deel van de bevolking uiteindelijk niet oplostte. In 1804 stelde het bestuur van het departement Holland een armencommissie in met de opdracht in allerlei gemeenten werkverschaffingsprojecten voor armen op gang te brengen. In plaats van een systeem van afzonderlijke werkplaatsen zag de commissie meer heil in het thuis laten verrichten van werkzaamheden, zoals spinnen, weven en breien. De commissie, die bovendien tot taak kreeg meer eenheid in het systeem te brengen, werd in 1807 reeds opgeheven en heeft geen structurele verbeteringen kunnen bewerkstelligen.⁵²

Ook onder predikanten heerste veel armoede. In 1807 en 1808 kreeg J. D. Janssen, die ten departemente met kerkelijke zaken was belast en ook wel 'Oppercommissaris' werd genoemd, smeekbrieven over de armzalige traktementen, onder andere van een predikant die zich aandienende als 'man en vader van acht kinderen en onderscheidene zijn er dood'.⁵³ Door koning Lodewijk Napoleon⁵⁴ werd men trou-

⁴⁹ Collectie Dassevael, bijl. 19, 23, geciteerd door Melief, *Ibidem*, 63.

⁵⁰ Collectie Dassevael bijl. 39 – 40, cf. bijl. 36, geciteerd door Melief, *Ibidem*, 64.

⁵¹ Van den Eerenbeemt, *De Patriotse – Bataafse – Franse tijd*, 191.

⁵² Van den Eerenbeemt, *Ibidem*, 195 – 196.

⁵³Jacobus Didericus Janssen, 1775 – 1848, *NNBW*, VIII, 920 – 921, heeft in de kerkelijke aangelegenheden een belangrijke rol gespeeld. Na zijn studie theologie trad hij op 27 januari 1798 in dienst bij de provisionele secretaris Nozeman en werd al spoedig eerste commies bij de generale staatssecretarie. Als zodanig ging hij over naar

wens aangemoedigd zich tot de regering te wenden. Toen iemand zich tot hem wendde in verband met een kerkelijk-financiële kwestie zei hij eens: “wat gij doet? Schrijf daar eens over aan mijn Heer Janssen”.⁵⁵

In de Franse tijd werden de materiële voorzieningen voor predikanten niet beter. De classis van Edam schreef een brief naar de kerken met het verzoek om hun predikanten te onderhouden, zich daarbij baserend op Num. 18:8-12, 35:1-6, Mal. 3:8-10, 1 Cor. 9:7 v.v., Luc. 8:3 en Gal. 6:6.⁵⁶

De instelling van een Algemeen Bestuur van Weldadigheid door Lodewijk Napoleon op 30 juni 1809 was ook voortgesproten uit de wens tot centralisatie van de armenzorg.⁵⁷ De inlijving van Holland bij Frankrijk in 1810 heeft dat voorneemen in de weg gestaan.

Het belangrijke organieke decreet van 18 oktober 1810⁵⁸ bepaalde dat de Franse overheid niet zou ingrijpen in de kerkbesturen⁵⁹ en in de armenzorg.⁶⁰ Toch werden nadien bij decreet van 19 april 1811⁶¹ onderdelen van de wet van 24 vendémi-

het agentschap van nationale opvoeding om daarna tot 1805, onder Van der Palm, werkzaam te zijn bij het departement van Binnenlandse Zaken. In 1805 werd hij ambtenaar bij Van Stralen, aan wie de ‘police der Kerkelijke Zaken’ was toevertrouwd. In het koninkrijk Holland werd een “Directie voor den Openbaren Eeredienst” opgericht, dat tot 1808 tot het departement van Binnenlandse Zaken en daarna een afzonderlijk ministerie werd. Beide ressorteerden onder Mollerus aan wie Janssen als adviseur werd toegevoegd. In 1809 werd het departement van Eeredienst weer bij dat van Binnenlandse Zaken gevoegd. Janssen werd daar chef van de 1^e divisie. In de Franse tijd werd Janssen onder d’Alphonse geplaatst en hij was één van de weinige hoge ambtenaren die na de bevrijding in eind 1813 gehandhaafd bleef. Janssen werd commissaris voor de kerkelijke zaken bij het departement voor de Hervormde en andere erediensten. Bij KB van 27 oktober 1815 nr 1 werd hij secretaris en adviseur. Hij zou later de architect zijn van het Algemeen Reglement van 1816. Zie over Janssen o.m.: L. W. Pape, *Het leven en werken van J.D. Janssen*, Den Bosch, 1855, en ook: *NNBW*, VIII 920 – 921.

⁵⁴ Lodewijk Napoleon Bonaparte, 1778 – 1846, koning van Holland 1806 – 1810.

⁵⁵ Inv. A. 120, 1809, Mei, geciteerd in: Van Loon, *Het Algemeen Reglement van 1816*, 68.

⁵⁶ Acta classis Edam, 21 september 1812, geciteerd in: Van Loon, *Ibidem*, 70.

⁵⁷ Luttenberg, *Ibidem*, 79.

⁵⁸ Décret Impérial contenant Règlement général pour l’organisation des départemens de la Hollande, Fortuijn *Verzameling van wetten en besluiten*, III, 183 e.v..

⁵⁹ Art. 206: ‘L’organisation du clergé catholique et du clergé protestant, actuellement existante, est maintenue’.

⁶⁰ Art. 49: ‘Il n’est rien innové non plus dans l’administration des hôpitaux, dans la distribution du secours aux pauvres, et dans la manière de pourvoir aux besoins des enfans-trouvés’.

⁶¹ Décret Impérial contenant de nouvelles dispositions sur la mise en activité des lois et réglemens de l’Empire dans les neuf départemens de la Hollande et dans l’arrondissement de Breda, Fortuijn, *Ibidem*, I, 70.

aire an II⁶² van kracht die onder meer een regeling kende voor het domicilie van onderstand. Domicilie van onderstand was de plaats waar de behoeftige recht had op openbare ondersteuning. Ieder had recht op een domicilie van onderstand. Het decreet van 8 november 1810⁶³ had daarvoor reeds de wet van 16 vendémiaire an V⁶⁴ hier te lande executoir verklaard. Daarin was het toezicht en beheer van de gemeentebesturen over de inrichtingen van liefdadigheid geregeld.⁶⁵ De periode van inlijving duurde evenwel te kort om de Franse regelingen betreffende de armenzorg hun werk te kunnen laten doen.

Na een stormachtige periode, waarin weliswaar de overheid zich de verantwoordelijkheid voor de welvaart van het volk had aangetrokken, verkeerde de armenzorg ten tijde van de troonsbestijging van Willem I in 1813 dus in praktisch dezelfde -deplorabele- toestand als bij het uitroepen van de Bataafse Republiek in 1795.

2.6 *Diaconie en overheid, een samenvatting*

In de tijd van de Republiek waren praktisch alle lokale overheden erin geslaagd de armenzorg tot een kerkelijke aangelegenheid te maken. Iedere gezindte diende de zorg te dragen voor zijn eigen armen en overige armen kwamen ten laste van de stedelijke armenkas.⁶⁶ Deze aanpak had zo zijn bezwaren: een structurele aanpak van armoedeproblematiek was niet mogelijk, het systeem herbergde de kiem van afschuifsystemen, er bestonden per gezindte verschillen in uitkeringsniveau en -voorwaarden en tenslotte waren de toelatingscriteria verschillend gedefinieerd. Toch was het stelsel in vergelijking met omliggende landen een van de beste systemen. De verantwoordelijkheid voor de armenzorg zat de diaconieën als het ware in de genen. Toen het systeem in de tweede helft van de achttiende eeuw mankementen begon te vertonen, is mede vanuit de diaconieën de gedachte opgekomen met werkhuizen en soortgelijke activiteiten de traditionele aanpak te doorbreken. Toen het tij verlopen was, is mede door een gezaghebbende predikant ervoor gepleit de verantwoordelijkheid voor de armenzorg over te dragen aan de staat. Dat heeft tenslotte zijn beslag gekregen in de Staatsregeling van 1798. De publicatie van 15 juli 1800 'houdende eene generale wet voor het armbestuur' is niet in werking getreden. De oorzaak daarvan moet gezocht worden in de strijd over centralisatie en decentralisatie van het overheidsgezag waarmee de uitvoering van de wet op het

⁶² Décret de la convention nationale, contenant des mesures pour l'extinction de la mendicité, Breukelman, *Wetten en Verordeningen*, 24.

⁶³ Décret Impérial relatif à la mise en activité des Lois françaises dans les départements des Bouches-du-Rhin et des Bouches-de-L'Escaut, et dans l'arrondissement de Breda, Breukelman, *Ibidem*, 189.

⁶⁴ Loi qui conserve les hospices civiles dans la jouissance de leurs biens, et règle la manière dont ils seront administrés, Breukelman, *Ibidem*, 30.

⁶⁵ De mededeling van Roëll als minister van Binnenlandse Zaken in zijn eerste rapportage ingevolge art. 228 Grondwet 1815 dat deze Franse wetgeving niet zou zijn ingevoerd, is gelet op de hierboven vermelde executoirverklaring dus onjuist. Roëll, *Ver slag*, 6 – 7. Zo ook Melief, *Ibidem*, 93.

⁶⁶ Kloek en Mijnhardt, *Ibidem*, 198.

armbestuur nauw was verbonden. De instabiele politieke situatie op nationaal niveau en bij de buurlanden bleef aanhouden, waardoor de armoede onder de bevolking groter en de inkomsten der diaconale kassen geringer werden. Deze feiten en omstandigheden moeten de diakenen extra waakzaam hebben gemaakt voetstoots in te stemmen met een onteigening van de kassen. Daarbij zal ongetwijfeld verlies van eigen positie een rol hebben gespeeld, maar toch ook en vooral een zeer gerechtvaardigd wantrouwen of de overheid wel geëquipeerd was voor die taak. Sommige schrijvers hebben, sprekend over een moeilijk grijpbare kerkelijke armenzorg, geen begrip getoond voor de dilemma's waarvoor de diaconieën stonden.⁶⁷

Wat verder opvalt, is dat de overheid zijn beleid niet heeft doorgezet en ten aanzien van de armenzorg voortdurend een aarzelend beleid heeft gevoerd. Ten tijde van de Bataafse Republiek zijn andere dossiers met grote financiële en politieke belangen, zoals de belastingherziening, daarentegen wel krachtadig opgepakt en tot een goed einde gebracht. Ook later was het overheidsbeleid inzake het beleid ter zake van de armenzorg niet consistent. Lodewijk Napoleon beoogde centralisatie van de armenzorg, maar verder dan de instelling van een Algemeen bestuur van weldadigheid is hij niet gekomen. De Franse overheid decreteerde aanvankelijk op 18 oktober 1810 dat de kerkelijke organisatie en de armenzorg in Holland ongemoeid zouden blijven, maar nog geen maand later kwam zij daarop terug. Dit niet consistent gedrag van de overheid heeft de taken van de diaconieën niet gemakkelijk gemaakt.

Ik kom tot de conclusie dat in zijn algemeenheid genomen de diaconieën bij de armenzorg hun verantwoordelijkheid niet uit de weg zijn gegaan en dat de overheid in de periode 1795 tot 1815 tekort is geschoten haar verantwoordelijkheid te nemen.

⁶⁷ Zo onder meer Van den Eerenbeemt, *De Patriotse – Bataafse – Franse tijd*, 197.

3 HET HISTORISCH PERSPECTIEF: DE ARMENZORG IN DE EERSTE HELFT VAN DE NEGENTIENDE EEUW

3.1 Inleiding

In de eerste helft van de negentiende eeuw stond de armenzorg onder invloed van een aantal binnenlandse ontwikkelingen, waaronder de relatie kerk en staat die pas na jaren wat duidelijker werd. Evenmin was de wettelijke positie van de diaconie scherp omljnd, terwijl de belangstelling van de overheid voor de armenzorg sterk wisselde.

3.2 Scheiding van Kerk en Staat

Op 2 december 1813 aanvaardde Willem Frederik¹, zoon van stadhouder Willem V, de soevereiniteit uit handen van het volk. Al snel werden ten aanzien van de kerken maatregelen getroffen inzake de financiën en traktementen. Genaaste kerkgoederen bleven onder beheer van de koning. De hervormde predikanten kregen hun traktementen betaald uit de landskassen; voorgangers van andere kerken kregen toelagen.²

De Grondwet van 1814 bevatte de volgende bepaling (art. 133):

De christelijke hervormde Godsdienst is die van den Souvereinen Vorst.³

De soevereine vorst had krachtens art. 139 Grondwet 1814 ook het recht om toezicht uit te oefenen:

Onverminderd het regt en de gehoudenis van den Souvereinen Vorst, om zoodanig toezigt over alle de godsdienstige gezindheden uit te oefenen, als voor de belangen van den Staat dienstig zal bevonden worden, heeft Dezelve bovendien in het bijzonder het regt van inzage en beschikking omtrent de inrigtingen van die gezindheden, welke, volgens een der voorgaande artikelen, eenige betaling of toelage uit 's Lands kas genieten.⁴

Art. 133 werd vanwege de vereniging met het overwegend rooms-katholieke België in 1815 geschrapt.⁵

In de Grondwet van 1815 werd bepaald:

190. De volkomen vrijheid van godsdienstige begrippen wordt aan elk gewaarborgd.
191. Aan alle godsdienstige gezindheden, in het Koninkrijk bestaande, wordt gelijke bescherming verleend.

¹ Willem Frederik van Oranje-Nassau, 1772 – 1843, koning der Nederlanden (1815 – 1840), *NNBW*, I, 1560 – 1566.

² Rasker, *Ibidem*, 25.

³ Van Hasselt, *Ibidem*, 190.

⁴ Van Hasselt, *Ibidem*, 191.

⁵ Rasker, *Ibidem*, 25.

192. De belijders der onderscheiden Godsdiensten genieten allen dezelfde burgerlijke en politieke voorregten, en hebben gelijke aanspraak op het bekleeden van waardigheden, ambten en bedieningen.

193. Geene openbare oefening van Godsdienst kan worden belemmerd, dan ingevalle dezelve de openbare orde of veiligheid zoude kunnen storen.

194. De traktementen, pensioenen en andere inkomsten, van welken aard ook, thans door de onderscheidene godsdienstige gezindheden of derzelver leeraars genoten wordende, blijven aan dezelfde gezindheden verzekerd.

Aan de leeraars, welke tot nog toe uit 's lands kas geen, of een niet toereikend traktement genieten, kan een traktement worden toegelegd, of het bestaande vermeerderd worden.

195. De Koning zorgt, dat de toegestane penningen, die voor den openbare Godsdienst uit 's lands kas worden betaald, tot geene andere einden besteed worden, dan waartoe dezelve bestemd zijn.

196. De Koning zorgt, dat geen Godsdienst gestoord worde in de vrijheid van uitoefening, die de grondwet waarborgt.

Hij zorgt tevens dat alle godsdienstige gezindheden zich houden binnen de palen van gehoorzaamheid aan de wetten van den Staat.⁶

3.3 Sociaal-economische ontwikkeling

Bij zijn troonsaanvaarding viel aan Willem I een land ten deel dat door vele oorlogen was getroffen. Noord-Nederland was een landbouwstaat en dreef voor wat betreft de koophandel nog op wat contacten uit de periode vóór 1795. De nadelen van de afhankelijkheid van de landbouw bleken alras. In 1816 mislukte de aardappeloogst vrijwel overal en toen ontstond een waar hongerjaar.⁷ De gezapige kooplieden zagen het belang van industrialisatie geenszins in.

Het jaar 1820 werd evenwel een trendbreuk. Dankzij het beleid van Willem I werd de economische stilstand omgebogen tot een voorzichtige groei. Een moeizame coalitie tussen Willem I en de Amsterdamse kooplieden, gebaseerd op protectie, leidde in de jaren dertig tot een lichte toename van deze groei. Maar de in de jaren twintig genomen maatregelen raakten na de definitieve beëindiging van de oorlogshandelingen met België uitgewerkt. De afronding van de infrastructuurle verbeteringen, toen zo voortvarend ter hand genomen, kon wegens gebrek aan financiële middelen na 1830 geen doorgang meer vinden. De capaciteit van het Noord-Hollands kanaal was onvoldoende om Amsterdam echt tot bloei te brengen. Zo kwam de economische groei in de jaren veertig tot stilstand.⁸

⁶ Van Hasselt, *Ibidem*, 270. Rasker, *Ibidem*, 26, merkt over deze grondwettelijke bepalingen op dat er toen geen staatskerk of bevoorrechte kerk meer bestond, maar dat er wel sprake was van een intensieve bemoeienis van de vorst met kerkelijke zaken.

⁷ Zappey, *De negentiende eeuw*, 201.

⁸ Luiten van Zanden, *Nederland 1780 – 1914*, 204 – 205. Zie voor de sociaal-economische structuur ook Hoekstra, *Economie en geloven*, 51 – 60, in het bijzonder het schema op p. 53.

Daardoor steeg het aantal armen. De regering schreef dit toe aan de groei van de bevolking en de vermindering van de welvaart.⁹ In 1844, 1845, en 1846 waren daar als oorzaken bijgekomen respectievelijk het vroeg invallen van de winter, het mislukken van de aardappelooft en de ongunstige roggeoogst.¹⁰

3.4 *De Grondwet, de armenzorg en de totstandkoming van het Algemeen Reglement*

De regeling van het armbestuur was in 1815 in grote trekken nog gelijk aan die uit 1795, of zoals Heydenrijck¹¹ het uitdrukte:

...in een staat van “duisternis en verwarring.” Hier was het een gemeentebestuur, dáár eene diaconie, nu eens een provinciaal reglement, dan een katholiek armbestuur, soms eene openbare, dan weér eene bijzondere instelling, die zich op een regt beriep, dat, zoo het al als geldende moest beschouwd worden, door de tegenpartij als onbillijk, als strijdende met de eerste beginselen onzer Staatsinstellingen werd uitgekreten, zonder dat men de eerste beginselen op het stuk van armenzorg met juistheid aanwijken kon.¹²

De Grondwetten van 1814 en 1815 schreven nog geen wet op de armenzorg voor. Wel bepaalde art. 228 Grondwet 1815 dat de koning jaarlijks aan de Staten-Generaal uitvoerig verslag diende te doen van de inrichtingen belast met armenzorg en de opvoeding van arme kinderen.¹³ Bij de grondwetsherziening in 1840 werd dit artikel met vernummering gehandhaafd.

Noch in de Grondwet van 1814, noch in die van 1815 was de vrijheid van kerkelijke organisatie uitdrukkelijk neergelegd. Willem I heeft zich echter diepgaand met deze materie bemoeid. Reeds als vorst van Fulda (1802 – 1806) had hij laten blijken dat de grondgedachten van het *landesherrliche Kirchenregiment* hem wel aanspraken.¹⁴ J.D. Janssen, reeds eerder genoemd, kon teruggrijpen op het reglement dat in de tijd van het Koninkrijk Holland was opgesteld en dat eigenlijk van zijn hand was. De Raad van State wees het idee een synode bijeen te roepen af. Een der redenen was dat vrij zeker “...de zuiverheid der hervormde godsdienstleer” ter sprake zou komen en men meende niet zeker te zijn “...dat daarbij altijd de gema-

⁹ Verslag nopens den staat van het Armwezen over 1843, *Kamerstukken II* 1844 / 1845, J, Onderwijs en Armwezen over 1843, nr. 3, p. 1170.

¹⁰ Verslag omtrent den staat van het Armwezen over 1844, *Kamerstukken II* 1845 / 1846, G, p. 604. Verslag omtrent den staat van het Armwezen over 1845, *Kamerstukken II* 1847 / 1848, XI, nr.1, p. 58⁷; Verslag nopens den staat van het Armwezen over 1846, *Kamerstukken II* 1847 / 1848, XXXII, nr. 1, p. 207.

¹¹ Christianus Joannes Antonius Heydenrijck, 1832 – 1911, advocaat, katholiek negentiende-eeuws politicus die als liberaal begon en later steeds conservatiever werd, lid Tweede Kamer 1862 – 1883.

¹² Heydenrijck, *De regeling van het Armbestuur*, 22 – 23.

¹³ Artikel 228 Grondwet 1815: ‘Als eene zaak van hoog belang wordt ook het armbestuur en de opvoeding der arme kinderen aan de aanhoudende zorg der Regering bevolen. De Koning doet insgelijks, van de inrigtingen dien aangaande, jaarlijks een uitvoerig verslag aan de Staten-Generaal geven.’

¹⁴ Bronkhorst, *De Nederlandse Hervormde Kerk en het Algemeen Reglement van 1816*, 121.

tigheid zoude plaats grijpen, welke alleen de rust der kerk kon verzekeren”.¹⁵ In vrij grote beslotenheid werd een commissie geconsulteerd en na enige amendering kondigde de koning zonder enig verder overleg met de betrokken kerkelijke autoriteiten het Algemeen Reglement bij KB af.¹⁶ In dit reglement, dat op 1 april 1816 in werking trad, werd aan de bevoorrechte kerk uit de tijd van de Republiek, een nieuwe naam en een nieuwe inrichting opgelegd. Verder stelde Willem I ook nog reglementen voor de Israëliſche kerk en de evangelisch-lutherse kerk vast. Ypeij¹⁷ en Dermout¹⁸ spraken in jubeltonen over de nieuwe situatie.¹⁹ Dermout is in zijn oordeel misschien niet geheel objectief geweest omdat hij bij de inwerking-treding van het Algemeen Reglement tot secretaris van de synode werd benoemd. Ook door de kerkhistoricus Reitsma²⁰ werd de (grond)wettigheid van de handelwijze van Willem I verdedigd:

De organisatie van 1816 wordt het staatscreatuur van Willem I genoemd en daaruit de onwettigheid van de geheele inrichting der “synodale genootschapskerk” afgeleid. Doch dit bezwaar kan worden uitgewisseld tegen een feit van gelijke kracht en niet minder autocratisch, nl. den coup d'état van prins Maurits, het toenmalige hoofd van den staat, die daarmede den doorslag gaf tot het houden der Dordsche synode. Bovendien, voordat men de zaak als geheel “origine et lege onwettig,” gaat voorstellen, mag men in aanmerking nemen, dat art. 139 der grondwet van 1814 aan den koning het recht gaf van inzage en beschikking omtrent de inrichting van die gezindheden, welke eenige betaling of toelage uit 's lands kas genieten. Onder vigueur van deze bepaling zijn alle voorbereidende maatregelen getroffen. Wel bevatte de grondwet van 1815 geen zweem van een bepaling, die den koning bevoegdheid gaf tot het maken van een organisatie, maar het concept was op dat moment klaar, en dit niet alleen, ook reeds ruim twee maanden ter overweging enz. in handen van de kerkelijke personen, die men wilde consulteren. Het is dus te verklaren, dat men voortging met een arbeid, die toen al zoover gevorderd was. En wat alles afdoet is dit, dat de kerk zelf haar eigen wil heeft doen blijken door het algemeen reglement van 1816 aan te nemen en na te leven, waardoor dit wettig geldend recht geworden is.²¹

Op deze argumentaties is wel wat af te dingen. De handelwijze van prins Maurits geschiedde onder een totaal ander regime en is hier dus niet relevant. De voorbereidende werkzaamheden onder de vigueur van de Grondwet van 1814 doen niet ter zake - en evenmin de consultatie van enkele kerkelijke autoriteiten - omdat het bewuste KB onder de vigueur van de Grondwet van 1815 is uitgevaardigd. Alleen die grondwet geeft de maatstaf waaraan de handelwijze van de koning moet worden getoetst. Steekhoudender is het argument dat de NHK het Algemeen Regle-

¹⁵ Reitsma, *Geschiedenis van de Hervorming*, 739 – 740.

¹⁶ KB van 7 januari 1816 nr 1 *houdende organisaties van het bestuur der hervormde Kerk in de Nederlanden*, Bijvoegstel *Stb*, 3^e dl, 1^e stuk, 1816.

¹⁷ Annaeus Ypeij, 1760 – 1837, *NNBW*, V, 1159 – 1161.

¹⁸ Isaac Johannes Dermout, 1777 – 1867, *NNBW*, IV, 500.

¹⁹ Ypeij en Dermout, *Geschiedenis der Nederlandsche Hervormde Kerk*, IV, 666.

²⁰ Johannes Reitsma, 1837 – 1902, *NNBW*, V, 573 – 577.

²¹ Reitsma, *Ibidem*, 742.

ment heeft aanvaard. Dat is ook door de Hoge Raad omhelsd in het hierna te bespreken arrest. Een andere opvatting had tot een grote rechtsonzekerheid en tot aantasting van rechten van derden geleid. Op enkele uitzonderingen na werd in de literatuur de bevoegdheid van de koning echter zeer betwist.²²

De Hoge Raad kreeg de gelegenheid zich over de grondwettigheid van het algemeen reglement uit te spreken. Eiser in cassatie was door de kerkenraad van NHK te Zutphen tot diaken benoemd, doch hij wenste deze functie niet te aanvaarden. Op grond van het Reglement van 10 april 1822²³ werd hem gesommeerd ofwel de functie te aanvaarden ofwel f. 100,- aan de rentmeester der kerk te voldoen. Toen hij in zijn weigering bleef volharden, werd hij tot betaling van dat bedrag gedagvaard. Zowel de kantonrechter als de arrondissementsrechtbank te Zutphen wezen de vordering toe. In cassatie betwistte de eisende partij de rechtsgeldigheid van het reglement van 10 april 1822 en de daaraan ten grondslag liggende reglement van 23 juli 1821²⁴ en tenslotte het Algemeen Reglement van 7 januari 1816. De Hoge Raad overwoog onder meer:

Dat in het algemeen tegen dezen beweerden grond van cassatie, zoo als hij in verband is voorgedragen, obsteert, dat geschiedkundig *in facto* vast staat, dat, welke ook de oorsprong van evengemeld reglement van 1816 moge zijn, en aangenomen dat het min bevoegdelijk van de Koning afkomstig is, ofschoon het dan ook met kerkelijk overleg is ontworpen en ingesteld, in alle geval het Hervormd kerkgenootschap als zedelijk ligchaam bevoegd en bij magte was, om dat reglement, van wien ook afkomstig, aan te nemen, en zulks werkelijk heeft gedaan, en zich naar de daarbij gemaakte instellingen heeft gedragen, dezelve daadwerkelijk sedert de aanneming tot op heden heeft erkend als den grondslag van deszelfs bestaan, en daaraan zoowel algemeen als provinciaal en gemeentelijk uitvoering heeft gegeven, zoodat die instellingen niet stilzwijgend, maar uitdrukkelijk *rebus ipsis et factis*, zijn aangenomen en onderhouden door het zedelijk ligchaam zelf, als uitmakende de statuten van deszelfs bestaan;

Daarop volgde verwerping van het cassatieberoep, conform de conclusie van de P-G.²⁵ De eisende partij werd dus in het ongelijk gesteld.

3.5 De materiële inhoud van het Algemeen Reglement

Het hoofddoel van het bestuur was geformuleerd in artikel 9:

²² Rasker, *Ibidem*, 27; Heineken, *De staat en het kerkbestuur*, 16 e.v. De Savornin Lohman en Rutgers, *De rechtsbevoegdheid*, 95 e.v.; Van Apeldoorn, *De synode en de predikantstraktementen*, 12.

²³ Reglement van 10 april 1822, *op den uitkoop, ten behoeve der kerk te betalen, door de leden der gemeente, welke zonder voldoende redenen de posten weigeren te aanvaarden, waartoe zij bij de hervormde eeredienst in Gelderland benoemd zijn, of die deze posten tusschentijds willekeurig verlaten, vastgesteld door het provinciaal college van toezigt op de administratie der Hervormde kerk in Gelderland en door den koning goedgekeurd.*

²⁴ Reglement van 23 juli 1821, *op de administratie der kerkelijke fondsen en de kosten van de eeredienst bij de Hervormde gemeente in Gelderland, door den koning goedgekeurd.*

²⁵ HR 2 januari 1846, *W* 674.

De zorg voor de belangen, zoo van het christendom in het algemeen, als van de hervormde kerk in het bijzonder, de handhaving harer leer, de vermeerdering van godsdienstige kennis, de bevordering van christelijke zeden, de bewaring van orde en eendragt, en de aankweeking van liefde voor Koning en Vaderland, moeten steeds het hoofddoel zijn van allen, die in onderscheidene bestrekkingen met het kerkelijke bestuur belast zijn.

Het reglement voorzag in vier bestuurslagen: de synode (art. 16 t/m 30), het provinciaal kerkbestuur (art. 31 t/m 47), het classicaal bestuur (art. 49 t/m 83) en het kerkelijke bestuur in de gemeenten (art. 84 t/m 93). De synode was belast met de zorg voor de algemene belangen der hervormde kerken en in het bijzonder voor alles, wat de openbare godsdienst en de kerkelijke instellingen betrof. De synode stond in een directe relatie met het ‘...ministerieel departement voor de zaken van den hervormden en andere eerediensten, behalve dien der Roomsch-Katholijken’ (art. 21). De provinciale kerkbesturen waren belast met de zorg voor de belangen van de godsdienst, de bewaring der goede orde en de handhaving der kerkelijke wetten in hun ressort (art. 41). De moderatoren, die het kerkelijk bestuur der classis vormden, waren belast met de zorg voor de belangen der kerken in hun ressort en het houden van toezicht op de gemeenten, kerkenraden en predikanten daartoe behorende. In het bijzonder dienden zij een wakend oog te houden op de vacatures en zij dienden ervoor zorg te dragen dat de beroepingen zo spoedig mogelijk plaatsvonden (art. 60 en 61). Tenslotte behartigde zij de belangen van de predikantsweduwen en wezen in hun ressort. Aan de kerkenraad was de zorg voor de openbare godsdienst, het christelijk onderwijs en het opzicht van de leden der gemeente opgedragen (art. 87). De greep van de koning op het bestuur van de NHK was sterk verankerd. Hij benoemde de president en vice-president van de synode (art. 17), de vaste secretaris van de synode en zijn secundus (art. 19), de leden van het provinciaal kerkbestuur (art. 32), de president en secretaris van het provinciaal kerkbestuur (art. 37 en 38), de scriba van de classis (art. 57) en de gecommitteerden van de classis (art. 58). Tenslotte waren de plaatselijke reglementen ter regeling van de huishoudelijke zaken der gemeenten aan de koninklijke goedkeuring onderworpen (art. 93).

Wijzigingen van het reglement werden aan de koning voorbehouden, zij het op voorstel of advies van de kerkelijke colleges (art. 15).

Geen kerkelijke correspondentie met buitenlandse kerken mocht plaatsvinden zonder voorafgaande toestemming van de koning (art.12).

De diaken was belast met de zorg voor de armen der gemeente, ‘...naar plaatselijk gebruik’ (art. 89).²⁶

²⁶ De werkzaamheden van de diakenen hebben aanvankelijk een nadere regeling gevonden in onder meer het Algemeen Reglement van 16 november 1825 *op de zamenstelling en werkzaamheden der kerkeraden, bij de Hervormde gemeenten in het Koninkrijk der Nederlanden, door Zijne Majesteit goedgekeurd* (art. 26 tot en met 31), Luttenberg, *Vervolg op het groot plakkaatboek*, 184, en tevens in het Huishoudelijk Reglement van 25 april 1830 *op de zamenstelling en werkzaamheden der kerkeraden, bij de Hervormde gemeenten, behoorende onder het ressort van het*

In feite was de NHK een zelfstandig bestuursorgaan *avant la lettre* geworden.²⁷

3.6 *De wet van 28 november 1818, Stb. 40, op het domicilie van onderstand, verbodend van deze wet tot de diaconieën*

Intussen waren de akten van indemniteit weer volop in gebruik geraakt. De uit de tijd vóór 1795 stammende regeling waarop die akten berustten, bepaalde dat bij verhuizing een verklaring moest worden overgelegd waarin de oude gemeente de nieuwe gemeente vrijwaarde voor de kosten van ondersteuning in geval van armlastigheid. Dit omslachtige systeem werkte slecht en stond bovendien de arbeidsmobiliteit in de weg.²⁸ Op 20 oktober 1818 liet koning Willem I de Staten-Generaal in zijn troonrede weten:

In de omstandigheden, welke het gevolg geweest zijn van een zeer ongunstig jaargetijde en van welke de algoede Voorzienigheid, door een gezegenden oogst, nu het einde voorbereid heeft, is het lot der behoeftigen een bijzonder gewichtig voorwerp geworden van de aandacht des Bestuurs. Hun is op vele plaatsen, van Lands wege, arbeid verschaft, en, waar de nood het nijpendste was, onderstand; de meeste stedelijke regeringen hebben, met verstandigen ijver, tot leniging van dezen nood bijgedragen, en de mededeelzaamheid, die vereerende trek in het nationaal karakter, heeft schier alom gelijken tred gehouden met de klimmende behoeften. Desniettemin staande is bij deze gelegenheid, meer dan ooit, het noodzakelijke gevoeld van algemeen werkende bepalingen omtrent het armen-wezen, en het zal mij aangenaam zijn nog in deze zitting de grondslagen gelegd te zien, op welke dit gedeelte der administratie behoort te rusten.²⁹

In 1818 werd de wet op het domicilie van onderstand van kracht.³⁰ De akten van indemniteit werden afgeschaft (artikel 14). De gemeente waarin een behoeftige in de algemene onderstand kon delen, was die van zijn geboorte (artikel 1). Indien iemand gedurende vier achtereenvolgende jaren in een gemeente had gewoond waar hij niet was geboren en aldaar de verschuldigde belastingen had voldaan, kwam die gemeente in de plaats van de gemeente van geboorte (art. 3). De gemeente die op grond van billijkheid de behoeftige te hulp was gekomen, had verhaal op de bevoegde gemeente (art. 13). De wet deed in feite niets anders dan de plaats aanwijzen waar de behoeftige onderstand zou dienen te ontvangen. Over de

provinciaal Kerkbestuur van Noord-Holland, door Zijne majesteit goedgekeurd, Luttenberg, *Ibidem*, 230 – 231; van het laatstgenoemde reglement bepaalde artikel 36 dat de diakenen, evenals predikanten en ouderlingen, onder toezicht stonden van de classicale besturen. Bespreking van de overige bepalingen van de reglementen kan hier buiten beschouwing blijven.

²⁷ Ook: Hoekstra, *Ibidem*, 78.

²⁸ Melief, *Ibidem*, 93; Vonk, *De coördinatie van bestaansminimumuitkeringen*, 84.

²⁹ *Kamerstukken I en II 1817 / 1818*, nr. 2.

³⁰ Wet van 28 november 1818, *Stb. 40 op het domicilie van onderstand*.

materiële aspecten van de bedeling bepaalde de wet niets. Naar veler opvattingen zou met een verdergaande regeling de staat op het terrein van de kerk komen.³¹ Of deze wet nu tevens betrekking had op diaconieën was, althans voor de NHK, niet duidelijk. Twijfel bestond over de vraag of er voor de diaconieën een verplichting bestond tot onderhoud, waar voor de diaconieën de plaats van onderstand was, of de wijze van geschillenbeslechting van de wet ook voor de diaconieën gold en tenslotte of de verplichting tot het doen van jaarlijkse verantwoording aan de burgerlijke autoriteiten ook betrekking had op diaconieën. Enerzijds sprak de wet over algemene onderstand en liet bijzondere onderstand die naar algemeen spraakgebruik door diaconieën werd verleend, buiten beschouwing. Bovendien bepaalde de wet dat haar bepalingen geenszins derogeerden aan de bestaande reglementen en verordeningen van diaconieën (art. 9).³² Anderzijds bevatte de wet een geschillenregeling over het onderstandsdomicilie tussen diaconieën (art. 12), waaruit zou zijn af te leiden dat de wet wel betrekking had op diaconieën. In een procedure tussen het r.-k. armbestuur van Warmond en dat van Ketel en Spaland had de Hoge Raad bepaald dat de artikelen 11 en 12 van de wet van toepassing waren. De vraag bleef echter of de toepasselijkheid zich beperkte tot deze artikelen of dat de gehele wet van toepassing moest worden geacht.³³ De kerkhistoricus H.J. Roijaards³⁴ deed in 1834 de synode een voorstel hierin duidelijkheid te scheppen door een diaconaal reglement.³⁵ De Algemeen Synodale Commissie vond de materie echter te ingewikkeld voor een regeling en ontraadde dan ook een regeling te treffen.³⁶ De synode verzocht de commissie echter toch voortdurend aandacht aan deze aangelegenheid te schenken.³⁷

Toen de kerkenraden van Lienden, Ommeren en Eck en Wiel weigerden aan de betrokken autoriteiten informatie over hun armenadministratie te verschaffen, wendde de districtscommissaris van Nijmegen zich schriftelijk tot de betrokken predikanten. Zij vonden een aantal uitdrukkingen in deze missive dermate beledigend dat zij zich tot de koning wendden om beklag te doen.³⁸ Deze kwestie was voor de synode aanleiding nog eens bij de betrokken minister uit de doeken te doen waarom de wettelijke regeling niet op diaconieën van toepassing was. Samengevat kwam het betoog op het volgende neer:

1. Diaconiefondsen waren eigendom van de kerkelijke gemeente. Daarop was het eigendomsrecht van toepassing en dat betekende de vrijheid de administratie in te richten zoals men dat wenselijk achtte.

³¹ Blaupot ten Cate, *Armenwezen en armverzorging*, 5.

³² Roijaards, *De Concept-Wet*, 12 – 13.

³³ HR 13 juni 1845, *WvR* 14 augustus 1845.

³⁴ Herman Johan Roijaards, 1794 – 1854, *NNBW*, V, 616 – 621.

³⁵ *Handelingen Synode, 1834*, 158 – 160.

³⁶ *Handelingen Synode, 1835*, 47.

³⁷ *Handelingen Synode, 1835*, 46, 96, 1836, 51, 17

³⁸ Adres aan de koning d.d. 2 april 1839, *Handelingen Synode, 1840*, 37.

2. De bemoeiingen van de classes bestonden in het verleden nauwelijks in iets anders dan het opnemen van het saldo bij de kerkvisitatie, behalve als er aanleiding was tot het instellen van een diepgaand onderzoek. Dat had tot de usance geleid niet tot in detail boek te houden en derhalve was het onmogelijk tot in detail financiële informatie te verstrekken.
3. De overheid mat met twee maten, want bij soortgelijke situaties elders (bij andere gezindten en bij gemeentelijke armenkassen) werd niet opgetreden.
4. Predikanten waren niet verantwoordelijk voor het doen en laten van hun kerkenraden, daargelaten of de kerkenraden daadwerkelijk in gebreke waren geweest.

Tenslotte bepleitte de synode een uniforme regeling waarbij, met respect voor het eigendomsrecht van de diaconiefondsen en het recht op *vrije administratie*, het doen van opgaven tot hoofdlijnen werd beperkt.

En wat betreft de beledigde predikanten:

Ten slotte, mag de Commissie³⁹ niet nalaten haar vertrouwen te kennen te geven, dat de Predikanten der aan het hoofd dezes genoemde gemeenten, die zich tot Zijne Majesteit hebben gewend met de klagten wegens verongelijking van hunne beginselen en bedoelingen door eene ondergeschikte autoriteit, van onverdienden blaam zullen worden ontheven, op eene wijze beantwoordende aan de billijkheid, die de Regering, onder welke wij het geluk hebben te leven, zoo edel kenmerkt.⁴⁰

De door de synode bepleitte regeling bleef uit en de onduidelijkheid werd dus niet opgehelderd.

3.7 *Uitvoering van de (grond)wettelijke bepalingen*

Hoe de diaconieën zich daadwerkelijk van hun taak hadden gekweten, zou moeten blijken uit de rapportage van de regering aan de Staten-Generaal ingevolge de grondwettelijke bepalingen.⁴¹ De eerste rapportage op 28 december 1816 door de minister van Binnenlandse zaken W.F. Roëll⁴² uitgebracht, stelt teleur.⁴³ Men had van een bewindsman een uiteenzetting van het geformuleerde, geïmplementeerde en geëvalueerde beleid mogen verwachten.⁴⁴ Maar niets daarvan. Na een zeer summier beschrijving van de oorzaken der armoede bleef de rapporteur steken in een oppervlakkig feitenrelaas. Het aantal bedeeden in de noordelijke provincies schatte

³⁹ Bedoeld is de *Algemeene Synodale Commissie der Nederlandsche Hervormde Kerk*.

⁴⁰ Brief van 29 oktober 1839 van de *Algemeene Synodale Commissie der Nederlandsche Hervormde Kerk aan Zijne Excellentie den Minister van Staat, belast met de Generale Directie voor de Zaken der Hervormde Kerk, enz., Handelingen van de Algemeene Christelijke Synode der Hervormde Kerk in het Koninkrijk der Nederlanden, in den jare 1840*, 37 – 40.

⁴¹ Art. 228 gw 1815, art. 226 gw 1840 en art. 195 gw 1848.

⁴² Willem Frederik baron Roëll, 1767 – 1835, *NNBW*, IX, 871 – 872.

⁴³ Roëll, *Verslag*.

⁴⁴ In de literatuur werden de verslagen over het algemeen wel gewaardeerd. De Bosch Kemper was een van de weinigen met kritiek. De Bosch Kemper, *Geschiedkundig onderzoek*, 13.

hij op een elfde deel der bevolking, de 22.000 in godshuizen verpleegde behoeftigen daaronder niet meegerekend. Een aantal diaconieën ontving van burgerlijke overheden subsidie omdat zij anders niet in staat waren de noden te lenigen. Wat het zuiden betrof, volstond hij met de mededeling dat daar in de godshuizen ongeveer 15.500 behoeftigen verbleven. In tegenstelling tot de noordelijke provincies maakte men in het zuiden geen onderscheid tussen kerkelijke en algemene armen. Elke burgerlijke gemeente was daar verplicht haar eigen armen te alimenteren waarmee een *bureau de bienfaisance* was belast, een overblijfsel uit de Franse tijd.

Roëll beschreef de activiteiten van kerkelijk en particulier initiatief als natuurverschijnselen, waarop hij geen invloed kon uitoefenen. Interessant is zijn opvatting dat men zich ervoor moest hoeden van de armenzorg een aanzuigende werking te laten uitgaan. Sprekend over armen schreef hij:

De meeste, hoewel behoeftig, lijden echter geen volstrekt gebrek, want, daar hun de krachten en de gelegenheid tot werken niet ontbreken, leert de noodzakelijkheid hun van zelve, zich hierdoor voor geheelen honger te bewaren, en, daar juist de voornaamste oorzaak van toeneemende armoede, in ledigheid en daaruit geborene vadzigheid gelegen is, zoude het verleenen van eene ruime bedeeeling, dan die welke volstrekt noodig is om uitersten te voorkomen, de kwaal eerder verergeren dan verbeteren, zoo dat de min ruime toestand der armen-kassen, die hen niet onbekend is, misschien als een middel te beschouwen is, om hen voor het toppunt van ellende, waartoe de mensch, door uitdoving van alle gevoeligheid, vervallen kan, te behoeden.⁴⁵

Het verslag van Roëll is evenwel uitgebreider dan de rapportages over latere jaren, die eveneens terug te vinden zijn in de *Kamerstukken Tweede Kamer*. Daaruit blijkt dat het aantal van overheidswege gesubsidieerde diaconieën niet onaanzienlijk was: in 1848 waren van de 2.137 diaconieën 456 gesubsidieerd.⁴⁶ De opgave van cijfers geschiedde doorgaans op een zodanig hoog aggregatieniveau dat ze niet waren te herleiden tot bepaalde diaconieën. Bovendien waren de cijfers door de jaren heen niet geheel consistent en vertoonden ze bovendien voortdurend leemtes. Over de opgaven betreffende de instellingen van weldadigheid bevatten de kamerstukken een aantal jaren achtereen steevast de vermelding dat daarin dubbeltellingen voorkwamen en dat bij gebrek aan voldoende informatie de opgaven en ontvangsten geen juist beeld gaven.⁴⁷ In de rapportage over 1847 schreef de minister van Binnenlandse Zaken dat 323 instellingen geweigerd hadden informatie op te geven, voornamelijk omdat kerkelijke besturen meenden dat de wet van 1818 niet op het van toepassing was. Dat waren er 51 meer dan in de rapportage over 1846, merkte

⁴⁵ Roëll, *Ibidem*, 9 – 10.

⁴⁶ Verslag omtrent den staat van het Armwezen in het Koninkrijk der Nederlanden over 1848, *Kamerstukken II* 1849 / 1850, XL, nr. 2, p. 412 e.v..

⁴⁷ Onder andere Verslag omtrent den staat van het Armwezen in het Koninkrijk der Nederlanden over 1841, *Kamerstukken II* 1842 / 1843, H, p. 1400.

de minister op.⁴⁸ In het verslag naar aanleiding van deze rapportage noteerde de vaste commissie van de Tweede Kamer dat ze niet tot taak had cijfertjes te controleren - overigens zou dat onmogelijk zijn geweest omdat de onderliggende stukken ontbraken -, maar opmerkingen over het beleid te maken. Door deze non-informatie was de commissie daartoe niet in staat.⁴⁹

Naar aanleiding van deze opmerkingen nam Thorbecke als minister van Binnenlandse Zaken het standpunt in dat het verslag ex art. 226 Grondwet het verschaffen van een algemeen overzicht tot doel had en dat de bespreking van de specifieke problemen en van het beleid aan de orde diende te komen bij de behandeling van het nog in te dienen wetsontwerp over het armbestuur.⁵⁰

3.8 *De emancipatie van de kerk na 1840, het Algemeen Reglement op de Diaconie-Administratie.*

De troonsafstand van Willem I in 1840 verschaftte ruimte voor een nieuwe relatie van de NHK met de regering. De NHK had zich ontwikkeld tot een zelfstandige gesprekspartner tegenover de regering en daarmee correspondeerde een zelfstandige positie. Het moment was gekomen toen ds. Moorrees,⁵¹ aanhanger van de Dordse rechtszinnigheid met vijf andere predikanten en ruim 8.500 leden der kerk in 1841 de synode handhaving van de *Formulieren van Eenigheid*, terugkeer naar het oude ondertekeningsformulier der proponenten en herziening van de kerkelijke reglementen en verordeningen in overeenstemming met de Dordse Kerkorde voorstelde. Toen de synode dit verzoek afwees, richtte Moorrees zich tot koning Willem II⁵² met het verzoek om in te grijpen.⁵³ Willem II hechtte veel minder aan bevoogding van de NHK dan zijn vader en liet daarop weten dat het noch met de grondwet noch met de bedoelingen der regering zou stroken als de regering zich in deze kwestie zou mengen. De synode las hierin dat de kerk voortaan haar eigen regelingen kon vaststellen en bood daarop op 17 juli 1843 Willem II een nieuwe redactie van het wijzigingsartikel aan, inhoudende dat het initiatief tot wijziging bij de synode lag met bekrachtiging daarvan door de koning. Dit artikel verkreeg reeds op 26 juli daarop de koninklijke goedkeuring.⁵⁴

⁴⁸ Verslag nopens den staat van het Armwezen in het Koninkrijk der Nederlanden over 1847, *Kamerstukken II* 1848 / 1849, XXVIII, nr. 2, p. 8.

⁴⁹ Verslag der Commissie belast met het onderzoek van het Verslag omtrent den staat van het Armwezen over 1847, *Kamerstukken II* 1849 / 1850, XXVIII, nr. 3, p. 308 – 309.

⁵⁰ Verslag omtrent den staat van het Armwezen in het Koninkrijk der Nederlanden over 1848, *Kamerstukken II* 1849 / 1850, XL, nr. 2, p. 412.

⁵¹ Bernardus Moorrees, 1780 – 1860, *NNBW*, IV, 1010.

⁵² Willem Frederik George Lodewijk, Koning der Nederlanden, 1792 – 1849, *NNWB*, I, 1566 – 1570.

⁵³ Zie over deze kwestie onder meer: L.J. Dermout, *Rapport ter zake van het adres van den predikant B. Moorrees, c.s., alsmede van den kerkeraad van Nijkerk, Oostervolde, Elspeet en 's Grevelduin, strekkende ter handhaving van de leer der Hervormden*, 's Gravenhage 1841.

⁵⁴ Rasker, *Ibidem*, 155.

Voor de diaconieën was de kring van gerechtigden geregeld in art. 89 Algemeen Reglement, inhoudende dat aan de diakenen de zorg voor de armen der gemeenten naar plaatselijk gebruik was aanbevolen. Zoals Roijaards in 1834 reeds had geconstateerd, liet de bepaling open of er een verplichting tot onderhoud bestond. Door de toeneming van de druk van de overheid op de diaconieën ten gevolge van de stijging van het aantal armen werd de roep om een reglement bij de diaconieën steeds luider. Met een dergelijk reglement konden de taken en bevoegdheden van de diaconieën duidelijker worden gemarkeerd, waardoor aan de toenemende overheidsinvloed een halt kon worden toegevoerd. Werd de regeling van art. 89 Algemeen Reglement in 1837 nog voldoende geacht,⁵⁵ in 1841 vond het voorstel van ds. G.H. van Senden⁵⁶ en de diaken G. Luttenberg voor een algemeen reglement voor de diaconieën meer bijval.⁵⁷ Roijaards kreeg de opdracht het voorstel uit te werken. In 1844 verzocht de synode de koning om bekrachtiging van een ‘Algemeen Reglement op de diaconieadministratie’.

Aan dat diaconiereglement lag een aantal beginselen ten grondslag:

1. De Diakenen zijn Bestuurders van Kerkelijke Gemeente-fondsen, zelfstandig werkzaam, en niet ondergeschikt aan den Staat, schoon de besluiten omtrent de Diaconieën onderworpen blijven aan de sanctie van den Koning.⁵⁸
2. In overeenstemming met de algemeene Kerkelijke wetgeving blijft aan Diaconieën de zorg voor de armen der gemeente naar plaatselijke gebruik aanbevolen. Dit is reeds bepaald in art. 19 Algemeen Reglement 1816.⁵⁹
3. De Kerk is niet verplicht tot bedeeing van alle behoeftigen, die tot het Kerkgenootschap of de gemeente behooren.⁶⁰

De memorie van toelichting scherpte nog eens in dat diaconaal werk ten doel had de christelijke levenswijze te versterken:

Diakenen beheeren toch Christelijke liefdegaven, uitgereikt ten einde handreiking te doen aan de huisgenooten des geloofs, als werken van Christelijke liefde. De liefde nu kan niet verplicht worden, boven haar vermogen uitreiking te doen. Die uitdeeler worden door de gemeente geroepen om gaven der Christelijke liefde – en niet verder – uit te reiken. Doch daarenboven, zij zouden ontrouw zijn aan hunne verplichting, aan het doel der Evangelische liefde, als die gaven werden besteed om een onchristelijk bestaan te voeden, ondeugden aan te kweken en zedeloosheid te bevorderen; en dat zouden zij doen, indien zij allen, die behoeftig zijn, moesten verzor-

⁵⁵ *Handelingen Synode*, 1837, 31.

⁵⁶ Gerhard Heinrich van Senden, 1793 – 1851, *NNBW*, III, 1167 – 1168.

⁵⁷ *Handelingen Synode*, 1841, 117 – 118.

⁵⁸ Memorie van toelichting Algemeen Reglement op de Diaconie-Administratie, opgenomen in: Roijaards, *Ibidem*, 68.

⁵⁹ Roijaards, *Ibidem*, 70.

⁶⁰ Roijaards, *Ibidem*, 71.

gen, om het even, of die giften strekken zouden om die ondeugden aan te kweken, of niet. Kerkelijke fondsen moeten altijd hun Christelijk karakter bewaren.⁶¹

De betrokken minister had echter bedenkingen. Hij had er bezwaar tegen dat er tussen diaconie en het burgerlijk bestuur geen andere relatie bestond dan door de diaconie was aangegaan, dat de wet van 1818 niet van toepassing werd geacht en dat de burgerlijke overheden krachtens het reglement niet voldoende informatie ontvingen om aan de grondwettelijke verplichting het parlement in te lichten, te kunnen voldoen.⁶² Daarop is het reglement na enkele herzieningen⁶³ op 1 juli 1857 ingevoerd.⁶⁴

Diaconieën waren instellingen van weldadigheid, van zuiver kerkelijke aard, onder kerkelijk bestuur en toezicht en bestemd om de armen der gemeente met hulp en ondersteuning tegemoet te komen (art. 2). De diakenen stonden onder toezicht van het classicaal bestuur (art. 3). De diaconie had de zorg voor de armen die in het kerkelijk ressort van haar gemeente woonden. Aan armen die elders woonden of zich tijdelijk in een gemeente ophielden, kon slechts in uiterste nood ondersteuning worden verleend (art. 6). De zorg diende allereerst uit te gaan naar arme lidmaten van de gemeente en hun kinderen. Indien de middelen daarvoor toereikend waren, kon de zorg zich ook uitstrekken tot armen die geen lidmaat waren (art. 7). Geen arme had recht op bedeling; de kerkelijke verzorging was ‘...vrije en ongedwongene liefdadigheid’(art. 8). De diakenen dienden erop toe te zien dat hun ondersteuning geen luiheid, onmatigheid of zedeloosheid bevorderde. Gebruik van sterke drank moest worden tegengegaan en armen die zich schuldig maakten aan misbruik van sterke drank, kwamen in geen geval in aanmerking voor een financiële ondersteuning (art. 11). Kerkelijke gemeenten mochten geen subsidie van de burgerlijke overheid aannemen waarbij diakenen op enigerlei wijze in de vrijheid en onafhankelijkheid zouden worden beperkt (art. 14). Diakenen waren gehouden de overheid informatie te verschaffen die op grond van de armenwet van 1854 vereist was (art. 16).⁶⁵

3.9 *Armenzorg in de eerste helft van de negentiende eeuw: enkele karaktertrekken en een samenvatting*

Veel politici en belangrijke schrijvers huldigden de opvatting dat behoeftigen hun situatie doorgaans op zijn minst voor een deel aan zichzelf hadden te wijten. Zij hadden zichzelf daardoor van de samenleving uitgesloten. De consequentie daarvan was onder meer dat hen het grondwettelijk actief en passief kiesrecht en even-

⁶¹ Memorie van toelichting Algemeen Reglement op de Diaconie-Administratie, opgenomen in: Roijaards, *Ibidem*, 71.

⁶² De minister doelde met name op de artikelen 17, 18 en 19 van het reglement, *Handelingen Synode*, 1853, Bijlagen, B 2 – 4.

⁶³ *Handelingen Synode*, 1854, 125 – 132; *Handelingen Synode*, 1856, 212 – 216.

⁶⁴ *Handelingen Synode*, 1857, Bijlagen, B 144.

⁶⁵ Zie over de ideologische grondslag van het reglement: Hoekstra, *Ibidem*, 87 – 127.

zeer het kerkenrechtelijk actief en passief kiesrecht werd ontnomen.⁶⁶ Bij die opvatting hoorde een terughoudend overheidsbeleid. Weliswaar was toezicht op de armenzorg als overheidstaak in de grondwet opgenomen, maar een transparante wetgeving ontbrak. Het overheidsbeleid is van meet af aan niet duidelijk geweest. Ongetwijfeld had een aantal kerkelijke functionarissen zich in die tijd een groot ego aangemeten. Predikanten, aangesproken op nalatigheid van hun kerkenraden, wendden zich beledigd tot de koning. De synode moest wel eens tussenbeide komen om de zelfstandigheid van diaconieën te handhaven.⁶⁷ De diakenen van Diemen bijvoorbeeld weigerden eens ten onrechte een bepaald bedrag aan de predikant van die gemeente te voldoen, weshalve de bemoeiing van de betrokken minister moest worden ingeroepen.⁶⁸ Maar voor al deze onregelmatigheden gaf de overheid ruimschoots de gelegenheid. De koning boetseerde en modelleerde de NHK naar zijn eigen ideeën, volgens gezaghebbende schrijvers de grondwet daarbij schampend, maar liet na door middel van regelgeving de diaconieën duidelijke voorschriften te geven die parallel liepen met de wet van 1818. Toen uit eigen boezem een dergelijke regeling werd voorgedragen, weigerde de koning bekrachtiging omdat de regeling in strijd zou zijn met de wet van 1818.

De overheid had dus - zeker in de eerste jaren van het koninkrijk - weinig oog voor menselijke ellende, de diaconieën daarentegen wel. Zij zagen de armenzorg als uiting van christelijke naastenliefde, een exclusieve zorg die om opoffering vroeg en onbaatzuchtig was. Dat was geen overheidstaak. Vanuit de opvatting dat de behoeftige zijn situatie in een groot aantal gevallen aan zichzelf te wijten had gehad, is het verklaarbaar dat de diaken - als onderdeel van zijn zorg - pogingen deed de behoeftige weer op het rechte pad te brengen door zijn christelijke levenswijze te versterken.

⁶⁶ Zie Staatsregeling 1798, Titul II, art. 13, Van Hasselt, *Ibidem*, 30, Staatsregeling 1801, art. 25, Van Hasselt, *Ibidem*, 108, Grondwet 1887, art. 80, Van Hasselt, *Ibidem*, 340, (uitsluiting van behoeftigen van de uitoefening actief kiesrecht). Het diffamerend karakter van bedeling bleef tot het einde van de negentiende eeuw bestaan. Overigens heeft het inkomenscriterium tot de grondwetswijziging van 1917, waarbij het algemeen kiesrecht werd ingevoerd, een rol gespeeld. Pas in 1919 is het ontnemen van passief en actief kerkelijk kiesrecht aan behoeftigen uit de kerkenrechtelijke reglementen verdwenen. J.H. Adriani, "Het wezen der Diaconie", in: *Diaconale Studiën*, door J.H. Adriani, M.J. Beerling, D. Eilerts de Haan, J.R. Snoeck Henkemans, A.W. van Holthe tot Echten, J.R. Slotemaker de Bruïne en C. Zijderveld, Utrecht, 1919, 19.

⁶⁷ Bijvoorbeeld inzake de diakenen te Utrecht: *Handelingen Synode*, 1850, 14, 21; diakenen te Buren: *Handelingen Synode*, 1850, 25.

⁶⁸ *Handelingen Synode* 1834, 34 – 35.

4 HET HISTORISCH PERSPECTIEF: VISIES OP ARMOEDE, DE WET VAN 28 JUNI 1854, *STB. 100*, TOT REGELING VAN HET ARMENBESTUUR

4.1 *Inleiding*

Rond het midden van de negentiende eeuw werden over de bestrijding van armoede verschillende opvattingen gehoord, zowel binnen als buiten het parlement. Daardoor was het voor de regering niet eenvoudig de armenzorg op een breed gedragen wettelijke leest te schoeien. Thorbecke wist met zijn wet een aantal knopen door te hakken. Daarbij bleef het primaat van de armenzorg bij de kerken en het ander particulier initiatief.

4.2 *Schrijvers over armoede en armenzorg*

Voor het verschijnsel armoede bestond rond het midden van de negentiende eeuw een grote maatschappelijke belangstelling. In 1854 werd in Groningen op de dagen voorafgaande aan de inwerkingtreding van de hierna te bespreken armenwet een congres georganiseerd door de *Algemeene vereeniging tegen het Pauperisme bij de arbeidende klassen van de mingevoeden stand*.¹ De Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen te Haarlem schreef een prijsvraag uit omdat erover geklaagd werd dat het aantal armen steeds toenam. De inzending van J. de Bosch Kemper² getiteld *Geschiedkundig onderzoek naar de armoede in ons Vaderland, hare oorzaken en de middelen die tot hare vermindering zouden kunnen worden aangewend* (Haarlem 1851; 1860) werd in 1851 bekroond en was een van de belangrijkste studies op dit gebied uit die tijd. De Bosch Kemper, evangelisch-luthers, jurist en hoogleraar staatswetenschappen aan het Atheneum Illustre te Amsterdam, was conservatief liberaal. Hij had in 1848 en in de periode 1868 – 1869 zitting in de Tweede Kamer. Hij stond te boek als een gematigd maatschappijhervormer.³ Zijn publicatie verscheen op het moment dat het armoedeprobleem zowel binnen als buiten het parlement in een grote belangstelling stond. Als een van de eersten baseerde hij zijn onderzoek mede op statistisch materiaal. Over de oorzaken van armoede en de door de overheid te treffen maatregelen, was hij niet geheel duidelijk, doch voor hem stond vast:

De wet Gods verplicht den mensch het dagelijksch brood door arbeid te verwerven, voor zich zelve, voor zijn gezin, voor zijne medemenschen, die hij als zich zelve moet lief hebben. Ieder is verplicht tot arbeid, hetzij door productie van levensmiddelen, hetzij door andere voortbrengselen, die in de redelijke behoeften van den mensch kunnen voorzien. Eerst dan, wanneer aan die wet door *allen* (curs. D.B.K.) volledig wordt voldaan, is het menschedom vrij te pleiten van schuld van zelf de oorzaak te zijn van armoede. Bij de luiheid, die aan vele duizenden eigen is, bij de

¹ Zie hierover: Hoekstra, *Ibidem*, 111 – 118.

² Jhr. Jeronimo de Bosch Kemper, 1808 – 1876, *NNBW*, VII, 696 – 697.

³ Zie verder over J. de Bosch Kemper: Ambagtsheer, *Jhr. mr. Jeronimo de Bosch Kemper* en: Hoekstra, *Ibidem*, 101 – 111.

algemeene zucht om slechts voor zich zelve en zijn gezin te zorgen, behoeft het geen betoog, dat er veel te weinig wordt gearbeid, dan God wil, die allen tot den arbeid verplicht. Bij meerdere eenswillendheid met God zal ook de arbeid zich vernieuwen.⁴

De motor tot bestrijding van armoede is het Christendom:

Alleen de christelijke godsdienst, in opregtheid des gemoeds aangenomen, roept alle menselijke vermogens tot volkomene ontwikkeling. De krachtsinspanning, die zij doet geboren worden, kent geene grenzen, haar moed geene teleurstelling, hare hoop geene bezwaren. Zij wordt door miskenning niet verkoeld, door moeite niet afgeschrikt; want Gods adem bezielt haar en Gods wijsheid is haar rigtsnoer. Zij roept de wetenschap tot een voortdurend zoeken, maar met de bemoedigende belofte, dat die haar zoekt haar zal vinden. Zij geeft het bevel: "Hebt uwen naaste lief als uzelve, zegent die u vervloeken," maar met de belofte, dat eenmaal menschengeluk de vrucht der menschenliefde zijn zal. Zij leert, dat de mensch, naar Gods beeld geschapen, door zonde gevallen is, maar met de belofte, dat door een levend geloof in den volmaakt regtvaardige het oorspronkelijke beeld in hem zal hersteld worden. Zij leert, dat eenmaal in de kindschheid des menschedoms de mensch als bij natuurlijk instinct heerschappij had over de natuur, maar met de belofte, dat hij door eenswillendheid met God eenmaal op nieuw met volle bewustzijn die heerschappij voeren zal.

Overall waar het Christendom de gemoederen indrong en de harten vervulde, trad het reeds op als weldoener van het menschedom en verzachtte het het lot der armen.

De triumf des Christendoms zal ook het einde van het pauperisme zijn.⁵

Bedeling mag niet ontaarden in aanmoediging tot zorgeloosheid en luiheid. Diaconieën zijn liefdadige, kerkelijke en godsdienstige instellingen. Zij doen liefdewerk. Moge aan de staatsbedeling openbare schande kleven, de kerk doet zijn liefdewerk in beslotenheid.

Moge het staats-armenbestuur, om wanorde te voorkomen, den man, die geene godsdienst belijdt en in zonde voortleeft, bedeele, en de ontuchtige in zijn gasthuis genezen, ook met het droevige vooruitzicht voor oogen dat zij op nieuw het ontuchtige leven zal aanvangen – de diaconieën moeten de bedeele aan de godsdienst verbinden.⁶

De armenverzorging van staatswege moet tot doel hebben de samenleving tegen wanorde te beveiligen. Daarom kan slechts bedeling plaatsvinden onder zodanig strenge voorwaarden dat daarvan een afschrikkende werking uitgaat. Er moet een duidelijk onderscheid zijn tussen bedeling en broodwinning door vrije arbeid.

De Staat moet als een strenge tuchtmeester de door hem bedeelede weder geschikt zoeken te maken voor den vrijen arbeid. Als regel moet, ten minste voor de gezonden, gelden: geene ondersteuning dan onder last van meerderen en zwaarderden ar-

⁴ De Bosch Kemper, *Geschiedkundig onderzoek*, 156.

⁵ De Bosch Kemper, *Ibidem*, 314 – 315.

⁶ De Bosch Kemper, *Ibidem*, 288.

beid dan de vrije arbeidsman verrigten moet. Die arbeid moet meer zijn eene gedwongene oefening om arbeid te leeren – meer een tegenprikkel tegen luiheid, dan wel een meestal ijdel streven om daardoor in de behoeften der armen te voorzien.⁷

De Bosch Kemper verwachtte als kind van de verlichting veel van volkswelstand, verbetering van het onderwijs en bevordering van de leescultuur.⁸

Reeds daarvoor waren andere publicaties verschenen van personen met gezag. Als eerste wordt hier genoemd het pamflet *Iets over armoede en het gebrek aan arbeid* van D.F. van Alphen.⁹ Hij was een zoon van Hieronymus van Alphen, stond bekend om zijn welbespraaktheid en was lid van de Tweede Kamer in de periode 1815 – 1840, waarbij hij tot de oppositie van Willem I behoorde.¹⁰ Schrijvend over armen betoogde hij dat een aantal hunner buiten hun schuld in de situatie van behoeftigheid was geraakt, maar daarnaast waren er

...ook velen, die zich dien door ondeugd hebben op den hals gehaald! Ik gruw er van, om U slechts in de verte die duizende akelige en afzigtelijke voorwerpen van gestrafte ontucht, brasserie, dronkenschap en allerlei zedeloosheid aantewijzen! Wij beven met afschrik voor die ontelbare hoopen bedelarmen, die ons om strijd met schaamteloosheid aandrang bestormen: zij schijnen door de misdaad, uit welke vermenigving zij gedeeltelijk sproten, tot niets anders, dan tot dit euvel te zijn opgevoed, en te midden der schijnbare ellende de ongehoordste losbandigheid onder elkander den vrijen teugel te geven. Wij verfoeijen het wangedrag van dien gruwzamen stoet van jonge en dartele vrouwlieden, omringd van dat aantal ruwe en woeste knapen en mannen, en van dien nasleep van norsche en gemelijk vloekende oudelieden en met dien zwerm van schreeuwende kroost voorzien, als het talrijke opkomende geslacht, dat, in nog verdergaande zedeloosheid ingeworteld, des te verschrikkelijker bevolking van de Maatschappij zal uitmaken!¹¹

Om belastingheffing af te wenden, deed Van Alphen een beroep op de particuliere weldadigheid waarbij niet mocht worden vergeten ‘...dat welbestuurde vlijt der armen overvloed van spijs geeft; terwijl zonder berekening of oordeel zelfs de grootste bezitting verteerd wordt!’¹² De begeleiding van de arme dient met wijsheid en godsdienstig gevoel plaats te vinden, in die zin dat hij door opleiding wordt gevormd tot maatschappelijk zelfbestaan en zedelijkheid.¹³

⁷ De Bosch Kemper, *Ibidem*, 292.

⁸ De Bosch Kemper richtte de Stichting 'Vriend van Armen en Rijken' (1851 – 1876) op. Die stichting, die gevestigd was aan het Koningsplein te Amsterdam, stelde zich de bevordering van volksgeluk en volkswelvaart ten doel door verspreiding van nuttige kennis. De instelling beschikte over een bibliotheek, een weekblad en gaf volksblaadjes uit voor één cent, waarvan een groot aantal door De Bosch Kemper zelf waren verzorgd.

⁹ Van Alphen, *Iets over armoede*, 1820.

¹⁰ Jhr Daniel Francois van Alphen, 1774 – 1840, *NNBW*, I, 84 – 85.

¹¹ Van Alphen, *Ibidem*, 12 – 13.

¹² Van Alphen, *Ibidem*, 16.

¹³ Van Alphen, *Ibidem*, 17.

Dan wordt hier verder genoemd G. Luttenberg,¹⁴ een bekend jurist die bijzonder begaan was met de armenzorg. Hij was ouderling te Zwolle en lid van de Algemeen Synodale Commissie. Hij diende samen met de predikant G.H. van Senden in 1841 bij de synode een voorstel in voor een reglement op de diaconie-administratie, dat toen door Roijaards verder is uitgewerkt. Luttenberg noemde als voornaamste oorzaken van armoede: toeneming der bevolking, gebrek aan arbeid, laagte der arbeidslonen, wangedrag, verwaarloosde opvoeding, mismanagement van armbesturen en slap optreden van de politie.¹⁵

N.B. Donkersloot,¹⁶ een arts die naam had gemaakt met verbeteringen van de krankzinnigenzorg en een grote belangstelling had voor de zwakkeren in de samenleving, noemde als oorzaken van armoede: overbevolking in de lage standen, veroorzaakt door onberaden en ontijdige huwelijken, gebrek aan werk en aan voldoende inkomsten uit arbeid, gebrek aan spaarzaamheid, te kostbare huishouding en gebrek aan deugd en beschaving.¹⁷

De christen moest volgens O.G. Heldring¹⁸ bij de aanpak van de armoede uitgaan van het beginsel 'in het zweet uws aanschijns zult gij brood eten.' Heldring begon zijn loopbaan als predikant. Hij was een vertegenwoordiger van het reveil. Het reveil kenmerkte zich door sociaalfilantropische bewogenheid in een tijd, waarin, afgezien van het kerkelijk diaconaat, nog slechts weinig voorzieningen bestonden voor de zwakkeren in de samenleving. De aanhangers van het reveil verrichtten veel praktisch werk: bestrijding van het alcoholisme, strijd voor de afschaffing van de slavernij, het stichten van tehuisen voor kinderen en ongehuwde moeders. Heldring verwierf bekendheid door de oprichting van tehuisen, onder andere een tehuis voor meisjes in Zetten. Heldrings' levensdevies luidde: 'Uit verlies Winst'.¹⁹ Vanuit het hierboven aangehaald beginsel diende de christen volgens Heldring aan de behoeftige een aantal vragen te stellen:

Hebt gij in het zweet uws aanschijns uw brood verdiend? Hebt gij door hard werken getracht u zelve te verzorgen? Waarom zijt gij dan van dit beginsel afgegaan? Hadt gij de vrijheid daartoe? Zijt gij ook door onzedelijkheid van uw werk weggejaagd, of hebt gij door dronkenschap uwe klanten verloren? Zij gij ook oneerlijk geweest? Is ook onkunde of onbekwaamheid in uw bedrijf, de oorzaak van uwen val? Zoekt gij wel de ruimere verdiensten van den eenen tijd des jaars billijkerwijze te bewaren tegen den schralen tijd des winters?²⁰

¹⁴ Gerrit Luttenberg, 1793 – 1847, *NBBW*, II, 857.

¹⁵ Luttenberg, *Proeve van onderzoek* resp. 38 e.v., 42 e.v., 46 e.v., 49 e.v., 54 e.v., 56 e.v., 58 e.v..

¹⁶ Nicolaas Bernard Donkersloot, 1813 – 1890, *NNBW*, IV, 514.

¹⁷ Donkersloot, *Gedachten over armoede*, 9 e.v..

¹⁸ Ottho Gerhard Heldring, 1804 – 1876, *NNBW*, IV, 721 – 725.

¹⁹ Zie over het reveil onder meer: Kluit, *Het Protestantse Réveil*.

²⁰ Heldring, *In het zweet uws aanschijns zult gij brood eten!* 27 – 28.

Een ander gezaghebbend man was S. Blaupot ten Cate.²¹ De Maatschappij tot nut van 't algemeen bekroonde in 1851 zijn inzending *Armvēzen en armverzorging* (Leiden 1851). Hij begon zijn loopbaan als doopsgezind predikant te Groningen, was van 1851 tot 1859 lid van de Tweede Kamer en ontwikkelde zich daar als exponent van de gematigde verlichte liberalen, met oog voor sociale noden en deskundigheid op het gebied van armenzorg en onderwijs. Bij de behandeling van het wetsontwerp armenzorg in 1854 was hij uitgebreid aan het woord. In zijn bekroonde inzending schaarde hij zich achter de visie ontwikkeld in het *Algemeen Reglement op de Diakonie-Administratie*, en noemde als bezwaar van de instelling van een algemeen burgerlijk armbestuur dat de heffing van een *Armentax* dan onvermijdelijk zou zijn. Daarbij zou de band van de belastingbetaler met de behoeftige worden doorgeknipt en dat maakte de belastingbetaler onverschillig tegenover de behoeftige.

Maar een ander bezwaar is gelegen aan de zijde van de klasse, die ontvangt. Men kan wel zeggen, dat er tegenover den Staatspligt, om de armen te verzorgen, geen individuēel regt van de armen overstaat, om onderstand te eischen; maar het wordt zoo gemakkelijk voor een regt aangezien, inzonderheid in deze dagen, nu wij door andere landen met socialistische en communistische geschriften, beginselen en maatregelen worden omgeven en bedreigd. Van het oogenblik af, dat de Staat eene belasting heft, met het bepaalde doel, om ze te doen strekken ten behoeve van de armen, van dat oogenblik af zal de behoeftige zich beginnen te vertoonen in het bewustzijn van zijn verkregene regten. Hij zal gelooven, dat de Staat de middelen van bestaan tot in het oneindige kan vermeerderen, door in de gedaante van dagloonen en winsten uit te betalen, wat hij in belastingen ontvangen heeft. Eigen zorg en ijver, alle energie verdwijnt bij zulk een steunen op den onderstand van anderen of van de Regering. De arme zal omtrent zijn kommerlijk lot meer onverschillig, tot werken en sparen trager, in zijn eischen stouter worden.²²

4.3 *Pogingen te komen tot een nieuwe wet op de armenzorg tot de Grondwet van 1848*

Het doel van de wet van 1818 om een einde te maken aan de talrijke geschillen over het domicilie van onderstand werd niet bereikt. De nieuwe regels versterkten integendeel de neiging van krap bij kas zittende armbesturen de behoeftigen naar elkaar af te schuiven. Voordat de Wet van 28 juni 1854, *Stb.* 100, tot *regeling van het Armbestuur* werd ingevoerd, heeft de regering een aantal pogingen gedaan de regeling betreffende de armenzorg te herzien.

Onder verantwoordelijkheid van de conservatieve minister van Binnenlandse Zaken Schimmelpenninck van der Oije van de Poll²³ werd bij koninklijke boodschap van 28 november 1845 een wetsontwerp ingediend met een behoudende strekking: de armenzorg moest zo snel mogelijk geheel ten laste van de kerk en het particu-

²¹ Steven Blaupot ten Cate, 1807 – 1884, *NNBW*, IV, 404 – 405.

²² Blaupot ten Cate, *Armvēzen en armverzorging*, 47.

²³ Willem Anne baron Schimmelpenninck van der Oije, 1800 – 1872, *NNBW*, IX, 984 – 986.

liere initiatief worden gebracht.²⁴ Dit wetsontwerp is in het zittingsjaar 1845 – 1846 niet verder behandeld.

Toen de als ultraconservatief bekend staande Van Randwijck²⁵ nadien de portefeuille Binnenlandse Zaken overnam, adviseerde hij de koning het wetsontwerp van zijn voorganger ongewijzigd bij de Staten-Generaal in te dienen, hetgeen bij koninklijke boodschap van 19 oktober 1847 geschiedde.²⁶ De wet diende:

...te rusten op het beginsel, dat de uitvloeisels der godsdienstige liefdadigheid in Nederland behooren tot de voornaamste middelen om de armoede te lenigen, en dat mitsdien bij de wet de betrekking der behoeftigen ook tot die kerkelijke armbesturen geregeld moet worden.²⁷

De belangrijkste bepaling was artikel 1, luidende:

Niemand heeft regt op onderstand. De behoeftige kan dien slechts vragen, en wel ter plaatse waar hij domicilie van onderstand heeft volgens de wet, en bij het bestuur door deze aangewezen.

De NHK tekende onmiddellijk protest aan: de kerkelijke liefdadigheid was een uiting van christelijke bezorgdheid om de arme medemens en kon niet bij de burgerlijke wet worden afgedwongen. De minister had geen oog voor de bijzondere positie van de diaconie. Voorts werden andere argumenten gebaseerd op het diaconiereglement aangevoerd.²⁸ Bij de Tweede Kamer werden verschillende verzoekschriften ingediend, onder andere ertoe strekkende dat ‘...de armen buiten alle beheer of bijdragen door ieder kerkgenootschap worden gealimenteerd’.²⁹ Over dit wetsontwerp is geen voorlopig verslag uitgebracht.

De plannen tot herziening van de armenzorg verdwenen van tafel omdat de politiek andere prioriteiten vroeg.

²⁴ *Kamerstukken II* 1845 / 1846, XIX, nr. 2, p. 276.

²⁵ Lodewijk Napoleon graaf van Randwijck, 1807 – 1891, *NNBW*, III, 999 – 1000.

²⁶ *Kamerstukken II* 1847 / 1848, II, nr. 2, p. 9.

²⁷ Memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 1847 / 1848, II, nr. 3, p. 14.

²⁸ Memorie van Bedenkingen *der Algemeene Synodale Commissie der Nederlandsche Hervormde Kerk*, ten opzichte van sommige gedeelten van het Wets-ontwerp betreffende “de ondersteuning van behoeftigen,” mitsgaders eene daarbij gevoegde Memorie van toelichting, bij Koninklijke boodschap van 19 October 1847, aan de Tweede Kamer der Staten - Generaal ter overweging aangeboden, *Handelingen Synode*, 1848, 73 – 81.

²⁹ Verzoekschriften van predikanten en ouderlingen vergaderd als provinciale afgescheidenen kerkvergadering te Groningen, predikant, kerkenraad en leden der christelijke afgescheidenen gemeente te ‘t Zandt, provincie Groningen en de kerkenraad der erkende christelijke afgescheidenen gemeente te Uithuizen, gemeente Groningen, commissie voor de verzoekschriften, *Handelingen II* 1847 / 1848, p. 315.

4.4 *De Grondwet van 1848, hernieuwde pogingen om te komen tot een wet op de armenzorg*

Bij de behandeling van het wetsontwerp tot wijziging van de grondwet in de zitting van de Tweede Kamer van 24 augustus 1848 liet Mackay³⁰ weten dat hij het betrokken artikel zo las dat diaconieën en andere armbesturen niet begrepen waren onder de armenzorg die blijkens het grondwettig voorschrift onderwerp van zorg der regering diende te zijn.³¹ Hij was een belangrijk negentiende-eeuws staatsman die, na Tweede-Kamerlid te zijn geweest, in 1862 door een liberaal kabinet tot vicepresident van de Raad van State werd benoemd. Mackay was een orthodoxe protestant, steunpilaar van het reveil, gevormd door de gedachten van Da Costa en beschouwde Groen van Prinsterer als zijn politieke leider.

In het verslag van de dubbele kamer was opgenomen:

Vrij algemeen houdt men het er voor, dat de zorg der Regeering zich bij de algemeene armbesturen behoort te bepalen, en zou het hoogelijk afkeuren, indien de tot stand te brengen wet op dit onderwerp de strekking had, om de bijzondere instellingen van weldadigheid, met name ook de diaconieën, te zeer in hare vrijheid van handelen te belemmeren.³²

De regering antwoordde hierop:

Eene wet, welke bijzondere instellingen van weldadigheid aantastte, zoude eene der schoonste deugden van het Nederlandsche volk, de weldadigheid, dooden. Zoodanige wet is in Nederland onmogelijk.³³

Art. 195 Grondwet 1848 kwam tenslotte aldus te luiden:

Het armbestuur is een onderwerp van aanhoudende zorg der Regering, en wordt door de wet geregeld. De Koning doet van de verrichtingen dienaangaande jaarlijks een uitvoerig verslag aan de Staten-Generaal geven.

Op grond van deze passage uit de parlementaire behandeling is wel betoogd dat de door de grondwet voorgeschreven wet op de armenzorg geen betrekking mocht hebben op diaconieën. Daarentegen is door gezaghebbende juristen het standpunt ingenomen dat dit grondwetsartikel het opleggen van beperkende bepalingen aan diaconieën geenszins in de weg stond.³⁴

De Grondwet van 1848 verklaarde het armbestuur derhalve opnieuw onderwerp van aanhoudende zorg van de regering, met ditmaal de toevoeging dat de armenzorg bij wet moest worden geregeld.

³⁰ Aeneas baron Mackay 1807 – 1876, I 1848 – 1862, *NNBW*, V, 334 – 335.

³¹ *Handelingen II* 1847 / 1848, p. 820.

³² *Handelingen I, II* 1847 / 1848, p. 872.

³³ *Handelingen I, II* 1847 / 1848, p. 879.

³⁴ Boissevain, *De Armenwet*, XVI-XXI; Buys, *De grondwet*, 782 – 783; Maatschappij tot nut van 't algemeen, *Het Vraagstuk der Armverzorging*, 163 – 165.

Bij koninklijke boodschap van 1 oktober 1851 werd onder verantwoordelijkheid van Thorbecke³⁵ een wetsontwerp ingediend dat tijdens het vergaderjaar daarvoor reeds bij de Tweede Kamer aanhangig was gemaakt. De grote betekenis van J.R. Thorbecke voor ons land is onomstreden. Bij zijn overlijden werd opgetekend: ‘Sedert Johan de Wit is er geen burger geweest die zulk eenen invloed op land en volk heeft uitgeoefend als Thorbecke.’³⁶

Volgens de memorie van toelichting vorderde het belang van de staat

...dat de onderscheiden instellingen van weldadigheid regelmatig werken, tot bereiking van aller doel, de leniging der armoede, zoover de beschikbare middelen reiken, en op zulke wijze, dat de luiheid en lediggang niet wordt gevoed.³⁷

Thorbecke’s opvatting dat de bestrijding van het pauperisme een staatstaak was, vormde de kern van het wetsontwerp. Het ontwerp stelde niet alleen de burgerlijke, maar ook de kerkelijke armenzorg onder volledige verantwoordelijkheid van de staat, waarmee elke aanspraak van kerkbesturen op een grotere armslag de bodem werd ingeslagen.

De regeling van de wet van 1818 behoefde verbetering, zo betoogde de bewindsman. De armlastige had recht te weten tot wie hij zich kon wenden en wanneer hij voor bedeling in aanmerking kwam. Als de wetgever zich van de diaconieën moest onthouden, zou de wetgever niet aan zijn grondwettelijke verplichting kunnen voldoen. Als die instellingen buiten het werkingsterrein van de wet zouden blijven, bestond er kans op een grote willekeur, waardoor de last van ondersteuning verschoven zou worden naar de burgerlijke besturen. Dit zou op termijn leiden tot een belastingheffing ter zake van het onderhoud van armen en dat was ongewenst.³⁸

Zowel in als buiten de Staten-Generaal barstte tegen de beoogde versterking van de overheidsinvloed een storm van protest los. In het voorlopig verslag was opgetekend dat zeer veel leden in het wetsontwerp zagen

...den Napoleontischen centralisatiegeest, of wel het stelsel van het alvermogen van den Staat te zeer gehuldigd. Met andere woorden, naar hunne overtuiging, werd hier het Staatsgezag over de instellingen van weldadigheid veel verder uitgestrekt, dan de Grondwet medebrengt en het welbegrepen belang van den Staat toelaat.³⁹

Terughoudendheid was geboden, anders dreigde onherroepelijk de heffing van armenbelasting. Waarom zou hier het *laissez faire* niet kunnen gelden? De staat zou zijn taak kunnen beperken tot marginale taakstelling. Zeker, er ging best wat mis bij de verstrekking van ondersteuning, maar dat moest niet worden overdreven, aldus de ondertekenaars van het voorlopig verslag.⁴⁰

³⁵ Johan Rudolph Thorbecke, 1798 – 1872, *NNBW*, IV, 1308 – 1328.

³⁶ B.D.H. Tellegen, “J.R. Thorbecke”, *Tijdspiegel* 1872, 187.

³⁷ *Kamerstukken II* 1851 / 1852, XXII, nr. 3, p. 94.

³⁸ *Kamerstukken II* 1851 / 1852, XXII, nr. 3, p. 96.

³⁹ *Kamerstukken II* 1851 / 1852, XXII, nr. 4, p. 935.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 1851 / 1852, XXII, nr. 4, p. 937.

Ook de NHK kwam met een vlammend protest. Volgens de kerk behoefde nauwelijks gezegd te worden dat de bezwaren met name

...die artikelen en voorschriften der wet betreffen, waarin het *Staatsarmbestuur* ook tot onze kerkelijke instellingen van weldadigheid wordt uitgestrekt, terwijl deze naar haren oorsprong, aard en grondwettige regten, dat *Staatsbestuur*, onzes inziens, niet mogen erkennen, noch anders dan uit noodzakelijkheid behooren toe te laten.⁴¹

Bij koninklijke boodschap van 15 februari 1853 werd een nieuw wetsontwerp onder verantwoordelijkheid van Thorbecke ingediend, dat in feite weinig afweek van zijn eerste ontwerp.⁴² In het voorlopig verslag stond als fundamentele kritiek aangekend dat de bewindsman, ondanks enkele verbeteringen waardoor het rigide karakter wat meer op de achtergrond was gedrongen, niet geweken was van de opvatting

...dat de kerkelijke en bijzondere instellingen van weldadigheid, evenzeer als de algemeene, van de burgerlijke overheid uitgaande instellingen onder het armbestuur begrepen, aan door het staatsgezag vast te stellen regels onderworpen moeten worden.⁴³

Ten gevolge van de regeringscrisis eind april 1853 verdween dit ontwerp van de politieke agenda.

4.5 *De Wet van 28 juni 1854, Stb. 100, tot regeling van het Armbestuur*

Bij koninklijke boodschap van 3 december 1853 werd onder verantwoordelijkheid van Van Reenen⁴⁴ als minister van Binnenlandse Zaken in het conservatieve kabinet Van Hall,⁴⁵ wederom een wetsontwerp tot regeling van het armbestuur bij de Staten-Generaal ingediend.⁴⁶ Van Reenen stond bekend als onafhankelijke gematigd conservatief. Hij was de steunpilaar van Willem III en een staatsman van formaat. Van Reenen heeft in zijn leven een groot aantal belangrijke politieke functies bekleed, waaronder die van vicepresident van de Raad van State in de nadagen van Koning Willem III, waardoor hij in feite toen onderkoning van Nederland was. Zijn ontwerp week in aanzienlijke mate af van het wetsontwerp van Thorbecke. De bewindsman haastte zich te zeggen dat dit ontwerp minder ver ging dan de vorige ontwerpen. De gedachte achter het wetsontwerp was dat hulp van overheidswege een uitzondering vormde en die van kerkelijke instellingen de algemene regel. Ondersteuning van de behoeftige was geen burgerlijke, maar een zedelijke

⁴¹ *Adres houdende bedenkingen tegen het ontwerp op het armbestuur ingediend door de Algemeene Synodale Commissie der Nederlandsche Hervormde Kerk, aan de Staten-Generaal, Handelingen Synode 1852, 32; ook overgedrukt uit de Kerkelijke Courant 1852, nr. 2, Utrecht, 1852, 4.*

⁴² *Kamerstukken II 1852 / 1853, LXXIII, nr. 2, p. 455.*

⁴³ *Kamerstukken II 1852 / 1853, LXXIII, nr. 4, p. 604.*

⁴⁴ Jhr. Gerlach Cornelis Joannes van Reenen, 1818 – 1893, *NNBW*, II, 1176 – 1177.

⁴⁵ *NNBW*, VII, 517 – 518.

⁴⁶ *Kamerstukken II 1853 / 1854, XXVIII, nr. 2, p. 191.*

plicht. Burgerlijke armenzorg bleef voorsnog noodzakelijk omdat de kerk niet bij machte was alle armen te ondersteunen en veel armen niet aan een kerkelijk genootschap waren verbonden. Artikel 20 van de Armenwet 1854 luidde: ‘De ondersteuning van armen wordt (...) overgelaten aan de kerkelijke en bijzondere instellingen van weldadigheid’. Artikel 21 kende de overheid een subsidiaire taak toe:

Geen burgerlijk bestuur mag onderstand verleen en aan armen, dan na zich, voor zooveel mogelijk, te hebben verzekerd, dat zij dien niet van kerkelijke of bijzondere instellingen van weldadigheid kunnen erlangen, en dan slechts *bij volstrekte onvermijdelijkheid* (curs. van mijzelf).

Onderkend werd dus dat de kerk bij de bestrijding van armoede een taak had. De doelmatigheid van de werkzaamheden van de kerk kon in het midden worden gelaten. De kerk zou beter functioneren als de wetgever haar vrij liet, dan wanneer ze door wetgeving werd beteugeld. De verplichtingen van de kerk waren tot een minimum beperkt:

- het doen van mededeling van haar inrichting en haar bestuur mede te delen aan het bestuur van de gemeente (art. 7),
- regeling van de bestemming van het vermogen aan een andere instelling (artikel 9),
- het doen van opgaven aan de overheid om die in staat te stellen de toestand van het armwezen te beoordelen en een verslag te maken zoals de grondwet dat voorschreef in artikel 195 (art. 10 en 11),
- voorafgaande kennisgeving van openbare inzameling van gelden, met uitzondering van collecten in kerkgebouwen bij de uitoefening van de eredienst, en van die voor instellingen van een kerkelijke gemeente, enkel aan de huizen van de lidmaten van die gemeente (art. 13),
- het doen blijken van de noodzaak van subsidie van de burgerlijke overheid, als ze subsidie verlangden (art. 59, 60 en 61).

De domiciliebepalingen van de wet van 1818 werden voor niet-vreemdelingen afgeschaft; voor hen was de plaats van ondersteuning de plaats van het werkelijk verblijf op het tijdstip van aanvraag van de onderstand (art. 27).⁴⁷

Voorts werd de ondersteuning der armen volledig aan de diaconieën overgelaten (art. 20). De wet kende geen definitie van behoeftigheid. De diaconieën mochten daaraan zelf invulling geven.

Het beginsel was dus dat de particuliere, in het bijzonder de kerkelijke, armenzorg voorop stond en het openbaar armbestuur alleen hoefde op te treden als het niet anders kon.

Die opvatting mocht tegemoet komen aan de bestrijders van het ontwerp van Thorbecke, maar tevreden waren zij niet. De wet richtte zich tot alle instellingen van weldadigheid, dus ook de diaconieën, en niet alleen tot de armbesturen die van

⁴⁷ De domiciliebepalingen bleven voor vreemdelingen wel van toepassing op grond van de opvatting dat niet het gastland maar het land van oorsprong de verantwoordelijkheid moest nemen voor hulpverlening aan behoeftigen. Zie: Vonk, *De coördinatie van bestaansminimumuitkeringen*, 85 – 86.

overheidswege waren ingesteld, zulks ten onrechte. Daartegen protesteerde de synode met klem.⁴⁸

De antirevolutionair Groen van Prinsterer⁴⁹ was dezelfde mening toegedaan. Hij was voorstander van een op bijbelse grondslagen bestuurd protestants Nederland en had in 'Ongeloof en revolutie' de antirevolutionaire staatsleer ontvouwd. Van Prinsterer was zeer erudiet en een gezaghebbend politicus.

Bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer liet hij weten geen enkele staatsinmenging te dulden. Dit wetsontwerp was volgens hem de doodssteek voor de *charité legale*. Met een beroep op de Schotse christenwijsgeer Chalmers⁵⁰ betoogde hij dat de behoeftige aanspraak heeft op medelijden '...maar een regt op leven tegenover den Staat loopt op de vernietiging van Christelijke liefdadigheid uit.'⁵¹

Mackay liet weten dat de wet ook voor hem zijn doel voorbij schoot. Volgens hem had de christelijke liefdadigheid als kenmerken: "geeft met tucht, geeft uit gunst en herstelt de ware betrekkingen tussen arm en rijk". De kerk stuurt de arme bij als hij op het verkeerde pad is. De staatstaken op het gebied van de armenzorg lagen volgens Mackay in preventief opzicht op de terreinen van gezondheidszorg, onderwijs en sociaal-economisch beleid en repressief ter zake van het weren en straffen van bedelaars.⁵²

Een betere controle van de diaconale zorg is uit oogpunt van de overheid misschien wel wenselijk, maar het is maar de vraag of de staat recht heeft op beheer, rekenplichtigheid en het verschaffen van informatie, aldus Blaupot ten Cate. De diaconieën beheren kerkelijke fondsen die door particulieren zijn gevormd en aangevuld. De staat mist dus ieder recht zich met de diaconale taken te bemoeien. Bovendien zijn de diaconale armenzorg, beheer en toezicht bij kerkelijke reglementen afdoende geregeld. In het geval de diaconie subsidie zou ontvangen van de overheid, kwam de zaak anders te liggen. Aan het verlenen van subsidies zou de overheid dan voorwaarden kunnen verbinden. Voor het overige was het beter een behoorlijk overleg tussen burgerlijke en kerkelijke autoriteiten te creëren dan een regeling bij wet op te leggen. Karel de Grote had in zijn *Capitularia* bepaald: *mendici per regionem non permittantur; suos quaeque civitas pauperes alito*. Ofwel: bedelaars worden in het rijk niet geduld; elke stad verzorgt haar eigen armen. Een dergelijke maatregel als voorzorg, als maatregel van politie vloeit voort uit de grondwet, die geen verderstreckende bepaling gebiedt, zo betoogde Ten Cate.⁵³

⁴⁸ *Handelingen Synode*, 1854, 93 – 97.

⁴⁹ Guillaume Groen van Prinsterer, 1801 – 1876, *NNBW*, II, 508 – 520, in de periode 1840 – 1865 met tussenpozen lid Tweede Kamer

⁵⁰ Thomas Chalmers, 1780 – 1847. Zie over hem onder meer: Watt, *Dr. Thomas Chalmers* en De Bruijn, *Thomas Chalmers*.

⁵¹ *Handelingen II* 1853 / 1854, p. 810.

⁵² *Handelingen II* 1853 / 1854, p. 808 ³.

⁵³ *Handelingen II* 1853 / 1854, p. 778 – 779.

Het Tweede Kamerlid Thorbecke daarentegen betoogde dat de armenzorg niet had opgehouden een ‘publiek belang’ te zijn. Zijn opvatting was:

De arme moet, naar ik meen, zoo hij ondersteuning vindt, worden ondersteund, hetzij door eene kerkelijke of andere vereeniging, hetzij door den Staat of door wien ook, omdat hij arm is. De geachte spreker uit Zutphen (de heer Van den Bruggen) heeft in eene vroegere rede gewaagd van politieke brooduitdeelingen te Rome en te Byzantium. Ik wil geene politieke brooduitdeeling, geen politieke aalmoezen, maar ik wil evenmin kerkelijke ondersteuning als prijs, als premie van kerkelijke onderworpenheid.⁵⁴

Verder betoogde Thorbecke dat als de diaken zijn plicht verzaakt, de staat moest kunnen ingrijpen.⁵⁵

Kern van zijn visie was dus dat een beschaafde staat wel degelijk verplicht is te zorgen dat zijn leden niet van gebrek omkomen. Liefdadigheid mocht niet tot geloofsgenoten worden beperkt. De staat die zich om het lijden van een talrijke klasse van zijn leden niet bekommerde, zou in zijn roeping te kort schieten.⁵⁶

Van Reenen verdedigde als minister van Binnenlandse Zaken het wetsontwerp uitvoerig: het vragen om ondersteuning moest worden ontmoedigd, anders ontstaat bedelarij, gevaarlijk was voor rust en orde in de samenleving. De taken van de staat waren allereerst het aanwijzen van de plaats en de instelling waar de arme terecht kon. Voorts moest de overheid de arme de plaats voor overheidssteuning aanwijzen in geval van volstreckte onvermijdelijkheid. Uitgangspunt van het wetsontwerp was vrijheid van de kerkelijke en bijzondere instellingen. De diaconieën maakten onderdeel uit van de staat- en waren daaraan niet nevensgeschikt! Ze dienden zich dus te onderwerpen aan de wetten van het land. Op grond daarvan kon de staat regels stellen om zijn verantwoordelijkheid tot uitdrukking te brengen. Het voorstel van De Kempenaar⁵⁷ om de gehele armverzorging aan de kerkelijke liefdadigheid over te laten, wees Van Reenen als onrealistisch en in strijd met de grondwet van de hand.

Ondanks een groot aantal bezwaren die in de Tweede Kamer leefde, werd het wetsontwerp op 23 mei 1854 na een breedvoerige discussie vrijwel zonder wijziging aanvaard.⁵⁸

⁵⁴ *Handelingen II* 1853 / 1854, p. 868.

⁵⁵ *Handelingen II* 1853 / 1854, p. 924.

⁵⁶ Oud, *Staatkundige vormgeving*, 48.

⁵⁷ Jacobus Mattheüs de Kempenaar, 1793 – 1870, *NNBW*, III, 677 – 678, advocaat, minister en lid Tweede Kamer, onder andere in de periode 1853 – 1860, aanvankelijk liberaal maar later conservatief, een krachtig verdediger van de positie van de NHK.

⁵⁸ De stemverhouding in de Tweede Kamer was 37 stemmen tegen 28 stemmen. Thorbecke en Groen van Prinsterer behoorden tot de tegenstemmers, uiteraard op grond van verschillende politieke gronden. Op 26 juni 1854 aanvaardde de Eerste Kamer het wetsontwerp met 26 tegen 5 stemmen.

4.6 *Diaconie en overheid, enkele karaktertrekken en een samenvatting*

Rond het midden van de negentiende eeuw was voor het armoedevraagstuk een grote maatschappelijke belangstelling ontstaan. Ook bij juristen en theologen was de belangstelling voor dit onderwerp gegroeid. De Tweede Kamer uitte kritiek op de gebrekkige verslaglegging over armoede. Bij de diaconieën werd de roep om een reglement steeds luider, in de verwachting dat hiermee de invloed van de overheid kon worden afgeschermd. De spanning tussen overheid en diaconie nam toe. De slechte positie van de overheidsfinanciën in de besproken periode kan daarbij een rol hebben gespeeld.

De behandeling van de grondwetswijziging van 1848 bracht een aantal parlementariërs en kerkelijke functionarissen niet geheel ten onrechte in de veronderstelling dat de overheid de diaconale armenzorg niet met een wettelijke regeling zou treffen. Het parlement en een aantal rechtsgeleerden constateerden dat er onduidelijkheid was over de bevoegdheden van de diaconieën, maar koning en Staten-Generaal waren pas in 1854 in staat een nieuwe wet in het Staatsblad te laten plaatsen. Alhoewel de bestrijding van armoede als aandachtspunt een plaats had gekregen in de Grondwet van 1815, bleef de armenzorg feitelijk in handen van de kerken en het particuliere initiatief.

De feiten wegend, breek ik -wederom- een lans voor de diaconie. De diaconie stond tegenover een overheid die, in ieder geval tot de inwerkingtreding van de Wet tot regeling van het Armbestuur, bij de nakoming van haar grondwettelijke verplichting tekort was geschoten. De diaconie kon niet anders dan haar taak in volle omvang oppakken en heeft dat zo goed mogelijk proberen te doen!

5 HET HISTORISCH PERSPECTIEF: DE ARMENZORG VAN 1854 TOT DE INVOERING VAN DE ALGEMENE BIJSTANDSWET 1963

5.1 *Inleiding*

Vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw ontstond er een nieuwe dynamiek. Sociaal-economische omstandigheden en de wereldoorlogen veroorzaakten veel armoede. De overheid kon de armenzorg nu niet meer uitsluitend aan de zorgen van kerken en ander particulier initiatief overlaten. Ook binnen kerkelijke organisaties rijpte het besef dat gezocht moest worden naar andere oplossingen.

5.2 *Sociaaleconomische ontwikkeling en welvaartsgroei van ca. 1850 tot ca. 1914*

Door de oorlogshandelingen met België was de staatsschuld torenhoog opgelopen. Een drastische sanering was noodzakelijk. De protectionistische maatregelen hadden nu hun dienst gedaan en begonnen een belemmering te worden voor economische bedrijvigheid. In navolging van Engeland vervielen deze maatregelen tegen het einde van de jaren veertig. In 1851 liet Nederland de belasting op de Rijnvaart vervallen. De introductie van dit liberale klimaat leidde tot een versnelde integratie van nationale en internationale markten.¹ Een ander lichtpuntje voor de Nederlandse schatkist was dat het cultuurstelsel, in 1834 op Java ingevoerd, zijn vruchten begon af te werpen. In de tweede helft van de jaren veertig waren de Indische baten ruimer geworden en konden vanaf de jaren vijftig worden aangewend voor een versterkte aflossing van de staatsschuld. Begin jaren vijftig kwam voorzichtig een industrialisatie tot stand: suikerraffinaderijen in Amsterdam, een groot metaalbedrijf in Rotterdam, een groot metaalbedrijf in Amsterdam, het latere Werkspoor, de fabriek van keramische producten van Regout² in Maastricht en stoomspinnereien in Twente. Sinds ca. 1850 kon Nederland bovendien profiteren van 35 jaar economische groei op internationaal niveau.³ In de jaren zeventig werd een spoorwegnet aangelegd. Het kanalennet werd aanzienlijk verbeterd met als culminatiepunt het Noordzeekanaal, dat in op 1 november 1876 in gebruik kon worden genomen. Daardoor brak voor Amsterdam een tweede gouden eeuw aan.

Na 1873 kreeg een internationale depressie vat op het economisch leven. Deze depressie zou tot ca. 1895 voortduren met dieptepunten in 1878 en in de periode 1893-1894. De baisse trof Nederland juist op het moment dat de verbeterde verkeersverbindingen hun rendement gingen afwerpen. Zo kon de economische terugslag enigszins worden opgevangen.⁴

In de tweede helft van de negentiende eeuw tot 1914 was de bevolking ongeveer verdubbeld. Dankzij een hogere levensstandaard en betere medische voorzieningen

¹ Luiten van Zanden, *Nederland*, 309.

² Petrus Dominicus Regout, 1801 – 1878, *NNBW*, VI, 1165 – 1166.

³ Van Tijn, *De negentiende eeuw*, 221.

⁴ Van Tijn, *De negentiende eeuw*, 229.

steeg de gemiddelde levensverwachting. Weliswaar was het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking toegenomen, maar het inkomen bleef over de verschillende bevolkingsgroepen zeer ongelijk verdeeld. De ernstige structurele werkloosheid van omstreeks 1850 was rond 1870 grotendeels verdwenen. Het was echter de vraag of de koopkracht van de loonarbeiders in de nijverheid daadwerkelijk was toegenomen. Later steeg de koopkracht van de arbeiders. Van Tijn veronderstelt een stijging van het reële loon van een arbeider in de nijverheid in de periode van 1870 tot 1910 met 50 à 70%.⁵

Maar ook in maatschappelijk opzicht was de Nederlander veranderd. De samenleving zag er bij het begin van de Eerste Wereldoorlog structureel anders uit dan in 1850. De Nederlandse samenleving van die tijd werd geconfronteerd met andere sociale vraagstukken dan daarvoor. Rond 1870 was het liberale programma grosso modo afgerond. Koloniale hervormingen hadden de uitwassen van het cultuurstelsel proberen te verzachten. Door de afschaffing van het dagbladzegel was ook de minder gefortuneerde Nederlander in staat zijn mening op schrift te zetten en die in druk te verspreiden. Het laatste kabinet-Thorbecke (1871 – 1872) was echter niet in staat geweest de urgente problemen aan te pakken. Vertegenwoordigers van links-liberalen sloten zich aaneen om de sociale problemen vanuit hun visie op te lossen. In 1870 richtten zij het *Comité ter bespreking van de Sociale Questie* op.⁶ Vrucht van dit neoliberalisme was de kindwet van Van Houten (1874).⁷ Van Houten was een links-liberaal met een grote belangstelling voor maatschappelijke vraagstukken en een tegenstander van het liberalisme van Thorbecke, dat hij niet sociaal genoeg vond. Aanvankelijk was hij doopsgezind, maar later werd hij aanhanger van een agnostische levensvisie. Van 1869 tot 1894 was hij lid van de Tweede Kamer, van 1894 tot 1897 minister van Binnenlandse Zaken en van 1904 tot 1907 lid Eerste Kamer.⁸

Als nieuwe ideologische kracht en tevens als politieke groepering diende het socialisme zich aan. In 1881 werd de Sociaal Democratische Bond opgericht, die al spoedig onder het sterk charismatisch leiderschap kwam van Domela Nieuwenhuis.⁹ Domela Nieuwenhuis, aanvankelijk evangelisch-luthers predikant, draaide in 1879 de kerk de rug toe en werd de voorman van het revolutionaire socialisme. Na een kort lidmaatschap van de Tweede Kamer (1888 – 1891) werd hij anarchist. Rond 1870 werd Nederland voor het eerst geconfronteerd met relatief grote uitbarstingen van sociale onrust. In de jaren 1880 – 1890 en 1894 deden zich enkele geruchtmakende stakingen voor. In die jaren verenigden arbeiders zich ter behartiging van hun belangen. Na de opheffing van het coalitieverbod in 1872 stond geen wettelijk beletsel daaraan meer in de weg. Reeds in 1871 werd de eerste landelijke vakcentrale het *Algemeen Nederlandsch Werklieden*

⁵ Van Tijn, *De negentiende eeuw*, 256.

⁶ Luiten van Zanden, *Nederland*, 315.

⁷ Zie over het neoliberalisme: Van Riel, *Geschiedenis van het liberalisme*, 99 e.v..

⁸ Samuel van Houten, 1837 – 1930, *BWN*, 2, 253 – 256.

⁹ Ferdinand Domela Nieuwenhuis, 1846 – 1919, *BWN*, 3, 431 – 433.

Verbond (ANVV) opgericht. Met de Arbeidswet van 1889 waarin kinderarbeid en vrouwenarbeid werden geregeld, had de overheid toegegeven dat zij de sociale kwestie niet meer alleen aan de contractpartijen kon overlaten.

Voor de verandering van de sociale normen waren ook de zich wijzigende opvattingen binnen katholieke en protestantse kringen van belang. In 1891 publiceerde paus Leo XIII¹⁰ de encycliek *Rerum Novarum*. Geconfronteerd met het verlies van het Vaticaan aan wereldlijke macht wist deze paus door een krachtdadig optreden het pauselijke aanzien weer enigszins te herstellen. In *Rerum Novarum*, een van zijn bekendste encyclieken, werd het socialisme wegens zijn materialisme en antireligieus karakter veroordeeld. In plaats van klassenstrijd stelde de paus de samenwerking tussen de klassen voorop.

Abraham Kuyper¹¹ werd leider van een groep orthodox-protestantse 'kleine luyden'. Hij wist een nieuwe christelijke levensbeschouwing te formuleren en door de oprichting van een eigen politieke partij, de ARP in 1879, een eigen krant, de *Standaard* in 1872, een eigen kerk na de kerkscheuring in 1886 en een eigen universiteit, de VU in 1880, die levensbeschouwing breed in de maatschappij neer te zetten. Naar Kuypers oordeel was er door de industrialisatie een arbeidersproletariaat ontstaan dat vanwege de onverantwoordelijke geldzucht van de werkgevers in erbarmelijke omstandigheden was geraakt. De werkgevers dienden daarop te worden aangesproken. Zij moesten worden gedwongen met hun werknemers afspraken te maken over een billijke beloning. Kuyper wilde dit per bedrijfstak – corporatief dus – oplossen. Hij zag hier aanvankelijk geen overheidstaak. Pas aan het eind van zijn leven stelde de toen 81-jarige Kuyper zich na de pacificatie in de schoolstrijd de vraag 'Wat nu?'¹² en gaf toen toe dat de staat niet langer afzijdig had kunnen blijven.¹³

5.3 *De Armenwet van 1912, ontwikkelingen sociale zekerheid eerste helft twintigste eeuw*

Zoals reeds gezegd is, was de Wet tot regeling van het Armbestuur van 1854 het resultaat van een moeizaam bereikt compromis. De wet berustte op de opvatting dat armoede - voor een groot deel - het gevolg was van eigen schuld van de betrokken persoon of van zijn voorgelacht. Armoede was dus een schande. Wie 'bedeeld' werd, toonde daarmee zijn schande en onderging zodoende de onvermijdelijk daaraan verbonden sociale vernedering. Veel ruimte was gelaten voor de historische vrijheid waarop de kerken recht meenden te hebben. Pogingen van Thorbecke om die vrijheid te beteugelen, waren mislukt. De wet, die in opzet een

¹⁰ Leo XIII (2 maart 1810 – 20 juli 1903), oorspronkelijk geheten Gioachino Pecci, was paus van 1878 tot zijn overlijden in 1903.

¹¹ Abraham Kuyper, bekend onder de naam Kuyper, 1837 – 1920, *BWN*, 2, 328 – 333.

¹² A. Kuyper, *Wat nu?*, Rede gehouden op de eenentwintigste deputatenvergadering, 1918, Kampen, z.j. (ca 1951)

¹³ Zie voor de ontwikkelingsgang in het denken van Kuyper: Brinkman en Van der Kooij, *Het calvinisme van Kuyper en Bavinck*.

politieel karakter droeg, veronderstelde een maatschappij, bestaande uit overwegend familiegemeenschappen, die een economische eenheid vormden en die de behoeftige leden de nodige bestaansmiddelen konden verschaffen. Daarnaast werd in het geval dat deze familiegemeenschappen deze lasten niet konden dragen, door het barmhartigheidsbetoon der kerken of het particulier initiatief, in het nodige voorzien. De armenwet van 1854 beperkte de ondersteuning van armen door de overheid tot die gevallen waarin sprake was van 'volstreckte onvermijdelijkheid'. Het doel van de wet van 1854 strekte dus niet verder dan zorg voor publieke rust en veiligheid.

Niet geheel onbegrijpelijk was de overheid ervan uitgegaan dat de introductie van het subsidiariteitsbeginsel ertoe zou leiden dat de kosten van de armenzorg die voor rekening van de overheid kwamen, zouden dalen.

Het tegendeel was echter het geval. Deze overheidslasten groeiden voortdurend.¹⁴ De oorzaak daarvoor werd gezocht in de regeling van het domicilie van onderstand, die niet voldeed aan de toenemende mate van mobiliteit in een industrialiserende samenleving. De groei van de binnenlandse migratie en de zwakke economische positie van veel migranten hadden tot gevolg dat veel armen steun kregen van instellingen die deze kosten konden doorberekenen. Door dit mechanisme kwam het vaak voor dat te snel en te ruim onderstand werd verstrekt. De regeling van domicilie van onderstand week bovendien af van die van het diaconale reglement dat in artikel 6 de woonplaats als domicilie van onderstand aanwees. Nieuwkomers werden door de kerkelijke armenzorg bovendien vaak doorverwezen naar de gemeente.¹⁵

C. Fock¹⁶ bewerkstelligde als minister van Binnenlandse Zaken een wijziging van het domicilie van onderstand in die van het feitelijk verblijf van de behoeftige.¹⁷ Hij was een vooraanstaand liberaal staatsman en stond bekend om zijn doortastend en krachtdadig optreden.

De gewijzigde wet trad op 15 juli 1870 in werking.¹⁸ Daarmee werd één van de centrale uitgangspunten van de wet tot regeling van het armbestuur van 1854 bekrachtigd, te weten het beginsel van volstreckte onvermijdelijkheid. Door de aanpassing van het domicilie van onderstand werden de burgerlijke overheden in het vervolg tot uiterste zuinigheid gedwongen.

Tegen het einde van de negentiende eeuw kwamen de onvolkomenheden van de wet van 1854 echter duidelijk aan het licht. Vooral onder de invloed van de indu-

¹⁴ *Kamerstukken II* 1900 / 1901, 237, nr. 3, p. 13.

¹⁵ Maatschappij tot nut van 't algemeen, *Het Vraagstuk der Armverzorging*, 168; De Monchy, *De Nederlandsche wetgever tegenover de armoede*, 134 – 139.

¹⁶ Cornelis Fock, 1828 – 1910, *NNBW*, VI, 145, minister van Binnenlandse Zaken 1868 – 1871.

¹⁷ Wet van den 1 *sten Junij* 1870, *Stb.* 85, houdende wijziging der wet van 28 *Junij* 1854 (Staatsblad n^o 100) tot regeling van het armbestuur.

¹⁸ Besluit van den 16 *den Junij* 1870, *Stb.* 93, bepalende den dag van het in werking treden der wet van 1 *Junij* 1870 (Staatsblad n^o 85), houdende wijziging der wet van 28 *Junij* 1854 (Staatsblad n^o 100) tot regeling van het armbestuur.

strialisering ontwikkelde de maatschappij zich in de tweede helft van de negentiende eeuw tot een geheel andere werkelijkheid dan die welke de wetgever van 1854 voor ogen had gestaan. Tegen het einde van de negentiende eeuw was de groep van ingezetenen die op of beneden de rand van het bestaansminimum leefde en die onbeschermd en weerloos stond tegenover de risico's van het leven in de zich ontplooiende industriële samenleving, aanzienlijk toegenomen. De familiegemeenschappen waren sterk van karakter veranderd en de kerkelijke en particuliere liefdadigheid bleken steeds minder in staat te zijn om in voldoende mate de maatschappelijke nood op te vangen.

In 1895 verscheen onder verantwoordelijkheid van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, *Het vraagstuk der armverzorging*, waarvan medeauteur was de latere minister H. Goeman Borgesius.¹⁹ Hierin werd een uitbreiding van de overheidsinvloed bepleit.²⁰ Goeman Borgesius was een vooraanstaand liberaal politicus met grote politieke talenten, pragmatisch ingesteld en gematigd vooruitstrevend. Hij had in 1886 als lid van de Tweede Kamer de aanzet gegeven tot de arbeidsenquête. Na 1893 had hij de leiding op zich genomen van de fractie van de vooruitstrevende liberalen in de Tweede Kamer. In 1901 ondernam Goeman Borgesius als minister van Binnenlandse Zaken een poging om het wettelijk kader der armenwet drastisch te herzien. De wet van 1854 had geleid tot verschuiving van de kosten van kerkelijke en andere bijzondere particuliere instellingen naar overheidsinstellingen, alhoewel - zoals reeds eerder gezegd - bezuiniging op de overheidsuitgaven een der doelstellingen was geweest. Dat blijkt uit onderstaand overzicht:²¹

Armenzorg in percentages uitgaven

Jaar	Algemene armenzorg	Diaconale armenzorg	Andere bijzondere particuliere armenzorg
1854	40,1	50,4	9,5
1898	44,1	41,7	14,2

De wijziging van de wet in 1870 had dus niet het beoogde effect gehad. De overheidslasten waren nog steeds hoger dan in 1854. Het overlaten van de armenzorg aan kerkelijke en bijzondere instellingen was derhalve mislukt. Armenzorg als zuivere politiezorg had zijn tijd gehad. Maar ook als de bezuinigingsdoelstellingen van 1854 en 1870 zouden zijn bereikt, was er reden om in het wettelijk stelsel in te grijpen. Er was niet de minste aanleiding te veronderstellen dat de instellingen hun taak naar behoren zouden vervullen. De gemeentelijke armenzorg ontbeerde bovendien een goede organisatie en een adequate uitvoeringsregeling. Het stelsel van 1854 leidde tot een 'aalmoezengeverij van overheidswege,' waarbij een voorafgaand onderzoek ontbrak. Bovendien was overbekend dat misbruik van collecten werd

¹⁹ Borgesius, Hendrik Goeman, bekend onder de naam Goeman Borgesius, 1847 – 1917, *BWN*, 3, 49 – 51.

²⁰ Zie over de gebreken van de wet van 1854: De Monchy, *De Nederlandsche wetgever tegenover de armoede*, 3 – 38.

²¹ *Kamerstukken II 1900 / 1901*, 237, nr. 3, p. 13.

gemaakt. De opbrengst van collecten kwam vaak niet geheel ten goede van de behoeftigen. Kern van het bij koninklijke boodschap van 3 juni 1901 ingediende wetsontwerp was dat de wet zou gelden voor alle organisaties die armverzorging tot doel hadden en dat de instelling van dergelijke organisaties en het toezicht daarop in handen kwamen van de overheid. Voorts bevatte het ontwerp het voorstel om het principe van ‘volstreckte onvermijdelijkheid’ in de wet van 1854 te schrappen.²² De staat werd verplicht ‘de maatschappelijk-zwakke zoo mogelijk tot economische zelfstandigheid’ te brengen. Het wetsontwerp koerste tenslotte naar samenwerking van kerkelijke en andere particuliere instellingen.²³ Het achterhouden van informatie over bedeelden en het gebrek aan samenwerking was niet meer te verdedigen.²⁴

De Tweede Kamerverkiezingen in 1901 leverden een overwinning op voor de rechtse partijen, waardoor het coalitiekabinet-Kuyper (1901 – 1905) kon aantreden. Het wetsontwerp van Goeman Borgesius verdween van de politieke agenda. Het kabinet-Kuyper heeft op het gebied van het sociaal beleid geen wet van betekenis opgeleverd. Het daarna door Goeman Borgesius geformeerde kabinet-De Meester²⁵ (1905 – 1908) leidde een wankel bestaan, maar wist toch de Wet op het arbeidscontract in het staatsblad te plaatsen. Het confessionele kabinet-Heemskerk²⁶ (1908 – 1913) zette het sociaal beleid weer bovenaan op de agenda. Centraal stonden de pogingen van minister Talma²⁷ om sociale wetgeving tot stand te brengen. In 1910 diende de antirevolutionair Heemskerk als minister van Binnenlandse Zaken wederom een wetsontwerp in tot wijziging van de wet van 1854.²⁸ Hij legde zich erbij neer dat de liefdadigheid niet in staat was ‘het gehele werk der armenzorg’ te volbrengen. Het ontwerp maakte de weg vrij voor een toenemende overheidsinvloed: uitgangspunt was dat het burgerlijke armbestuur pas onderstand mocht verlenen als de kerkelijke of bijzondere instellingen van weldadigheid tekort waren geschoten, terwijl het beginsel van volstreckte onvermijdelijkheid werd verlaten. Verder introduceerde het wetsvoorstel een ruimere armslag voor de gemeenten ter bepaling van de kring van rechthebbenden en de hoogte van de steun. Daarnaast werd samenwerking op lokaal niveau in armenraden mogelijk gemaakt.²⁹

De synode vond dat het wetsontwerp was doorgeschooten en voerde twee fundamentele bezwaren aan. Allereerst werd eraan voorbijgegaan dat

...het in dezen geldt een werk, dat in onze Kerk in den geest der Christelijke liefde moet worden verricht, en dat, bij weinig eer en genoegen, veel last en moeiten me-

²² *Kamerstukken II* 1900 / 1901, 237, nr. 3, p. 14.

²³ *Kamerstukken II* 1900 / 1901, 237, nr. 3, p. 14.

²⁴ Maatschappij tot nut van 't algemeen, *Het Vraagstuk der Armverzorging*, 22 – 23.

²⁵ Theodoor Herman de Meester, 1851 – 1919, *BWN*, 3, 402 – 404.

²⁶ Theodorus Heemskerk, 1852 – 1932, *BWN*, 3, 239 – 241.

²⁷ Aritius Sybrandus Talma, 1864 – 1916, *BWN*, 1, 572 – 575.

²⁸ Koninklijke boodschap 31 maart 1910, *Kamerstukken II* 1909 / 1910, 242, nr.1.

²⁹ *Kamerstukken II* 1909 / 1910, 242, nr. 3, p. 9 – 11.

debrengt, en, zal het goed worden verricht, hooge eischen stelt, waaraan niet dan met zelfopofferingen en zelfverloochening kan worden voldaan.

Daarom was het niet gemakkelijk diakenen te vinden. De reeds op hun schouders drukkende last mocht niet zonder goede motivering worden vergroot. Het tweede bezwaar was dat de verplichting tot het verschaffen van informatie aan andere instellingen van weldadigheid op gespannen voet stond met de bescherming van de privacy van de behoeftige.³⁰

De sociaal-democraat W.H. Vliegen³¹ diende twee amendementen in. Hij wilde een recht op ondersteuning in het noodzakelijke levensonderhoud in de wet vastleggen en de bepaling laten vallen dat de overheid pas ondersteuning mocht verlenen als kerkelijke of bijzondere armenzorginstellingen daarvan afzagen. Vliegen was een van de grote voormannen van de sociaal-democraten in de eerste helft van de twintigste eeuw. Hij was zijn loopbaan begonnen als eenvoudige arbeider en had zich door zelfstudie opgewerkt tot een welsprekende afgevaardigde die ook buiten eigen kring werd gerespecteerd. Als politicus was hij vooral pragmatisch. Beide amendementen werden met grote meerderheid verworpen.³²

Het wetsontwerp kon rekenen op de algemene instemming van de Staten-Generaal en de wet trad in 1912 in werking.³³ De Armenwet 1912 zou later op details worden gewijzigd, maar bleef in grote lijnen van kracht tot 1965.

5.4 Ontwikkeling armenzorg en diaconale zorg eerste helft twintigste eeuw

De vernieuwingsbeweging die tegen het einde van de negentiende eeuw tot stand was gekomen, had als voorbeelden de Charity Organisation Society in Londen en de praktijk van het Duitse stadje Elberfeld. Elberfeld was in districten verdeeld en in ieder district waren één of meer armbezoekers aangesteld, die aanvragen om ondersteuning moesten beoordelen en zo regelmatig mogelijk hun armen in de wijk moesten bezoeken. Naar dit voorbeeld werd in 1871 in Amsterdam de vereniging *Liefdadigheid naar Vermogen* opgericht. Deze vereniging introduceerde methoden van moderne armenzorg, waarbij vrouwen door intensief huisbezoek en persoonlijk advies vertrouwd werden gemaakt met onder meer nieuwe inzichten inzake hygiëne en kinderverzorging. Dit systeem van persoonlijke advisering was tegelijkertijd een directe persoonlijke controle. De vereniging publiceerde het *Tijdschrift voor Armenzorg en Weldadigheid*, dat in 1900 voor het eerst verscheen. Mede op initiatief van de redactie van dit tijdschrift werd in 1908 een landelijke organisatie opgericht, de *Nederlandsche Vereeniging voor Armenzorg en Weldadigheid*.

Armoede was een ingewikkelde ziekte, veroorzaakt door moreel verval, die vroeg om een diagnose. Financiële hulp, zeker die van de overheid, werd afgewezen. De

³⁰ *Handelingen Synode, Bijlagen, B*, 1910, 409 – 410.

³¹ Wilhelmus Hubertus Vliegen, 1862 – 1947, *BWN*, 1, 620 – 622, lid Tweede Kamer 1909 – 1915.

³² *Handelingen II* 1911 / 1912, p. 1694.

³³ Wet van de 27ste April 1912, *Stb.* 165, tot *regeling van het Armbestuur*, krachtens KB van 16 juli 1912, *Stb.* 261, in werking getreden op 1 september 1912.

mens was geneigd tot het kwaad, waarvan luiheid het voornaamste was. Werk had de beste genezende uitwerking. Ondersteuning zonder controle stond gelijk aan het toedienen van gif. Ongedisciplineerde giften van de burgerij waren niet aan de orde.

Deze liefdadige ‘derden’ zijn dikwijls de grootste vijanden der armen, daar zij, doende wat zij anderen zien doen, geven uit egoïsme van de slechtste soort, omdat zij geen lijden – voorgewend of werkelijk – kunnen zien, of uit zwakheid, omdat zij aan de opdringerige klachten geen weerstand weten te bieden.³⁴

Liefdadigheid naar Vermogen probeerde de Amsterdamse burgerij dan ook over te halen geld over te maken naar het bureau van de vereniging. Daarmee verkreeg men het recht hulpvragenden te verwijzen naar het bureau, dat na een gedegen onderzoek de ‘eerlijke’ armen in naam van de gulle gever ondersteuning verleende. Hulpverlening werd hierdoor een ambacht dat slechts door bevoegden mocht worden uitgeoefend. Daarmee was een eerste stap gezet naar professionalisering. Vanuit die professionele positie trad de hulpverlener als een sterkere, als een meerdere tot de hulpbehoevende.

Als de behoeftige zich tot de armenverzorger wendt, ziet hij in hem den sterkere, en het komt er op aan, dat de armenverzorger zich inderdaad doet kennen als den sterkere, die beter inzicht heeft, meerdere kennis en vooral meer verbeeldingskracht bezit, zoodat hij leiding kan geven, raad kan schaffen, wegen kan aanwijzen of ontsluiten, waaraan de behoeftige niet heeft gedacht.³⁵

In 1899 werd in Amsterdam ter professionalisering van de armenzorg het *Opleidings-Instituut voor Socialen Arbeid* opgericht, waarvan mevrouw M. G. Muller-Lulofs³⁶ de eerste directeur werd. Binnen de vernieuwing van de armenzorg heeft zij een rol van betekenis gespeeld. De sociale misstanden hadden haar de ogen geopend. Ze was de drijvende kracht achter de *Utrechtse Vereeniging tot Verbetering van Armenzorg*, die in 1890 werd opgericht. Op haar initiatief kwam in 1904 in Utrecht een kindertehuis voor naschoolse opvang tot stand om voor kinderen van werkende moeders een veilig en gezond thuis te bieden. Voor haar stond persoonlijk contact met de behoeftigen voorop. Ze verdedigde de opvatting dat hulpverleners daadwerkelijk de armen moesten bezoeken en daadwerkelijk de krottenwijken in moesten gaan.

Wat is nu onbillijker dan aan de armen denzelfden maatstaf van deugd aan te leggen als aan ons?... Geduld moeten we hebben om te leeren verstaan hun taal, geduld om te doen verstaan de onze.³⁷

³⁴ De Vries, *Handboek voor armbezoekers*, 104 – 105.

³⁵ Adriani, *Voorlezingen*, 174.

³⁶ Maria Geertruida Muller-Lulofs, 1854 – 1954, *BWTN*, 5, 316 – 318.

³⁷ Muller-Lulofs, *Van mensch tot mensch*, 25.

Bovendien meende ze dat aan de vrouw uit hogere stand een belangrijke taak moest worden toebedeeld: 'De vrouw uit de hooger stand worde de helpster, de vertrouwde, de raadgeefster en vriendin van de arbeidersvrouw.'³⁸

De ideeën van de *Nederlandsche Vereeniging voor Armenzorg en Weldadigheid* vonden bij de diaconie van de Nederlands Hervormde Kerk te Utrecht navolging. Diaken P.A. Lens had in 1897 tevergeefs getracht door wijziging van het bijzonder reglement hervormingen te realiseren.³⁹ Een aantal jaren later was in Utrecht de tijd daarvoor kennelijk wel rijp. Het plan dat diaken J.H. Adriani⁴⁰ in 1907 had gelanceerd, werd door zijn kerkenraad aanvaard. In de periode 1905 tot 1913 werd het aantal diakenen uitgebreid van 23 naar 38. Utrecht werd in 30 kwartieren verdeeld en elk kwartier kende vier groepen of ringen. De besluitvoering vond decentraal plaats. De diaconie stelde huisbezoekers aan om de taak van de diakenen te verlichten.⁴¹ Adriani werd in 1910 op landelijk niveau betrokken bij de oprichting van de *Vereeniging van diakenen in de nederlandsche hervormde kerk*, en het *Maandblad voor kerkelijke armenzorg*, het orgaan van de vereniging. De vereniging werd opgericht om op landelijk niveau de te verwachten wijzigingen in de wetgeving het hoofd te kunnen bieden.

De discussie over de verhouding tussen kerkelijke armenzorg en algemene armenzorg kwam regelmatig terug. J.R. Snoeck Henkemans,⁴² vooraanstaand lid van de CHU met een grote belangstelling voor sociale vraagstukken, schreef daarover:

Staat en Kerk doen ieder haar eigen werk. De Kerk heeft een roeping jegens de armen, omdat de liefde van Christus haar dringt. De Staat heeft allereerst een roeping jegens de armoede, omdat armoede leidt tot pauperisme en pauperisme leidt tot ondergang van den Staat; maar daardoor heeft de Overheid ook een roeping jegens de armen, omdat de arbeid der Kerk tot hulp der armen niet altijd voldoende is om armoede te keeren. En daarom moeten Staat en Kerk samenwerken. En deze bond kan allen omvatten, van elken godsdienst en elk kleur, die het heil der armen zoeken. Alleen langs dien weg kan iets blijvends worden gewerkt, dat ten goede komt aan het gansche Nederlandsche Volk.⁴³

De algemene synode stelde op 5 augustus 1926 de *Commissie voor de diaconale armenzorg* in met de taak de verschillende diaconieën van advies te dienen en daarover ieder jaar aan de synode verslag te doen. De commissie constateerde een behoefte naar professionalisering en adviseerde op de universiteiten aandacht aan diaconale armenzorg te besteden en een diaconaal zakboek uit te geven.⁴⁴ Adriani, zelf lid van de commissie, heeft op uitnodiging van hoogleraren, aan diverse universiteiten

³⁸ Muller-Lulofs, *Van mensch tot mensch*, 43.

³⁹ Riphaagen, *Inventaris*, 13.

⁴⁰ Johan Herman Adriani, 1874 – 1948.

⁴¹ Riphaagen, *Inventaris*, 14.

⁴² Johan Reinhardt Snoeck Henkemans, 1862 – 1945, *BWN*, 4, 467 – 468, enkele malen lid Tweede Kamer in de periode 1909 – 1935.

⁴³ Snoeck Henkemans, *Het ambt der diakenen*, 9 – 10.

⁴⁴ Verslag commissie over 1927, *Handelingen Synode*, 1928, 57 e.v..

colleges verzorgd. Over 1930 rapporteerde de commissie dat diaconieën wegens gebrek aan menskracht taken aan de burgerlijke armenzorg moesten overlaten.⁴⁵ Een jaar later bepleitte de commissie het ontginnen van nieuwe werkterreinen omdat de sociale verzekeringen taken van de diaconie had overgenomen. Veel diaconieën waren daardoor in financiële problemen gekomen.⁴⁶

In de tweede helft van de jaren dertig van de vorige eeuw besteedde de commissie veel aandacht aan professionalisering van de administratie, onder andere door modellen te ontwikkelen.

De commissie rapporteerde regelmatig over een goed overleg met de Federatie van Diaconieën in de Nederlandse Hervormde Kerk. Deze instelling werd in 1930 opgericht als opvolger van de *Vereeniging van diakenen in de nederlandsche hervormde kerk* en had een vergelijkbare taak als de commissie. Activiteiten van de federatie werden opgenomen in het blad *Diakonia*, een voortzetting van het *Maandblad voor kerkelijke armenzorg*.

5.5 Crisis- en oorlogsjaren

In het najaar van 1929 dienden zich de eerste symptomen aan van een grote en ingrijpende economische crisis op internationaal niveau die ook in Nederland toesloeg. Op een bevolking van rond acht miljoen inwoners raakten in 1931 honderdduizenden mensen werkloos.⁴⁷ In Nederland zette de crisis pas echt door na 1933. Het dieptepunt viel pas in 1936. Rond 20% van de beroepsbevolking was toen werkloos. Groot was de jeugdwerkloosheid. In de periode 1937 – 1939 was meer dan de helft van de jongeren onder de 22 jaar reeds enige tijd werkloos geweest.⁴⁸ Na 1936 daalde de werkloosheid, echter in een traag tempo.⁴⁹ Een deel van de bevolking was door de lange duur van de werkloosheid volledig in een isolement geraakt.⁵⁰ Het overheidsbeleid van de kabinetten in de jaren dertig was gericht op bezuiniging en op bestrijding van de werkloosheid. Voor een deel kon het werkloosheidsprobleem door werkverruimingsmaatregelen - werken tegen normaal loon - en voor een deel door werkverschaffing - werken tegen loon onder het normale loon - worden opgevangen. Degenen die daarvoor niet in aanmerking kwamen, vielen terug op de gemeentelijke ondersteuning krachtens het Werkloosheidsbesluit 1917 en de Armenwet 1912. Gelet op het niveau van deze uitkeringen betekende dat armoede.

De armoedesituatie tijdens de Tweede Wereldoorlog was van een geheel andere orde.

Een van de meest gehate maatregelen van de bezetter was de *Gleichschaltung*, gelijk-schakeling van de samenleving, waarmee rijkscommissaris Seyss-Inquart naar Duits

⁴⁵ Verslag commissie over 1930, *Handelingen Synode*, 1931, 168.

⁴⁶ Verslag commissie over 1931, *Handelingen Synode*, 1932, 122.

⁴⁷ De Rooy, *Republiek van rivaliteiten*, 184.

⁴⁸ De Rooy, *Werklozenzorg en werkloosheidsbestrijding 1917 – 1940*, 92 – 98.

⁴⁹ De Rooy, *Ibidem*, 184.

⁵⁰ De Rooy, *Ibidem*, 189.

voorbeeld poogde zijn greep op de Nederlandse samenleving te versterken. De beeldspraak is ontleend aan het op elkander afstellen van machines. In dat kader werden verenigingen waaronder vakbonden opgeheven of door infiltratie of reorganisatie op nazileest geschoeid. Opheffing van vakbonden leidde tot liquidatie van de door hen beheerde werklozenkassen.⁵¹

Op 22 oktober 1940 werd als organisatie voor materiële hulp aan en ondersteuning van behoeftigen de Stichting Winterhulp in het leven geroepen, in de loop van 1941 gevolgd door de Nederlandsche Volksdienst (NVD), een pendant van de in Duitsland werkzame *National-Sozialistische Volkswohlfahrt*.⁵² Volgens art. 2 van de statuten van de NVD was het doel van de organisatie de verzorging van alle Nederlanders, uit een oogpunt van de zorg voor het volk en de welvaart. De bezetter beoogde daarmee een overkoepelende organisatie te vormen voor het gehele sociaal- maatschappelijke werk. De werkzaamheden van de NVD werden gefinancierd door bijdragen uit Duitsland en uit de opbrengst van collecten. Aan het hoofd stond de directeur-generaal van de Stichting Winterhulp. De NVD maakte voor zijn werkzaamheden gebruik van het reeds bestaande apparaat van de Stichting Winterhulp. Alhoewel het college van secretarissen-generaal en de Nederlandsche Volksunie opriepen tot steun aan de Winterhulp, werden beide organisaties door brede lagen van de bevolking afgewezen, onder andere door de in het Convent der Kerken samenwerkende protestantse kerkgenootschappen en door de Nederlandse Vereniging voor Armenzorg en Weldadigheid.⁵³

Een aantal pogingen van Winterhulp en NVD tot samenwerking met organisaties van burgerlijke en kerkelijke armenzorg en met kruisverenigingen mislukte.⁵⁴

De activiteiten van de NVD hebben voortgeduurd tot het einde van de oorlog.

Door het mislukken van de slag om Arnhem in september 1944 kreeg het niet-bevrijde gedeelte van Nederland te maken met een grote voedselschaarste die door de strenge winter van 1944 – 1945 nog erger werd, vooral in de steden in het

⁵¹ Zie onder meer: ‘Verordening van den Rijkscommissaris voor het bezette Nederlandse gebied, ten einde te komen tot een herordening op het gebied van niet commerciële verenigingen en stichtingen, *Verordeningenblad* 1941/41 (28 februari 1941). Zie over de gelijkenschakeling voorts: De Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden*, deel 5, 228 – 413.

⁵² ‘Decreet van den Rijkscommissaris voor het bezette Nederlandsche gebied, houdende oprichting van de Stichting “Winterhulp Nederland” van 22 oktober 1940, ‘*Verordeningenblad* 1940/186. Statuten vastgesteld door de secretaris-generaal van Sociale Zaken en gepubliceerd in de *Nederlandsche Staatscourant* [in bezet gebied] van 28 en 29 juli 1941 (nrs. 144 en 145).

⁵³ De Jong, *Ibidem*, deel 5, 789 – 793.

⁵⁴ NIOD, archief NVD:

- verhouding Winterhulp / NVD tot de kerkelijke armenzorg, 1941, inv. nr. 2c,
- verhouding Winterhulp / NVD tot de burgerlijke armenzorg, 1941, inv. nr. 2c,
- verhouding Winterhulp / NVD tot de kruisverenigingen, 1943, inv. nr. 15d.

westen. Vermoedelijk zijn 15.000 personen tijdens deze winter tengevolge van de honger om het leven gekomen.⁵⁵

5.6 *Sociaaleconomische ontwikkeling en welvaarts groei twintigste eeuw, heroriëntatie armenzorg*

De economische groei laat zich onder meer uitdrukken in het reëel nationaal inkomen per hoofd van de bevolking. Dit cijfer steeg in de eerste driekwart van de twintigste eeuw met een gestage regelmaat, uitgezonderd in 1914, 1917 en 1918 ten gevolge van de Eerste Wereldoorlog. Ook toonde het cijfer in de jaren dertig een inzinking, maar de cijfers over die periode lagen nog altijd boven die van 1914. In het midden van de jaren vijftig viel een explosieve stijging te zien, die in de jaren zeventig afbrak.⁵⁶ In die periode nam de bevolking met grote sprongen toe. Telde ons land in 1900 nog slechts ruim 5 miljoen inwoners, in 1975 was dat aantal ruim 13 miljoen.

Reeds kort na de invoering van de Armenwet 1912 bleek dat de wet niet voorzag in de sociale noden van grote groepen van de bevolking, die ten gevolge van de economische omstandigheden werkloos waren geworden. De subsidie die de overheid aan de kerkelijke en andere instellingen diende te voldoen, steeg explosief, zoals te zien is in onderstaande tabel. Er zij overigens aan herinnerd dat de Armenwet van 1854 ook reeds een subsidieregeling kende.⁵⁷

Overheidssubsidie in guldens:

<i>jaar</i>	<i>diaconie</i>	<i>totaal bedrag aan uitbetaalde subsidies</i>
1912	78.250	6.169.428
1913	81.993	6.491.963
1914	73.990	6.700.548
1915	77.303	7.877.617
1916	207.113	9.168.013

De door de overheid te betalen subsidie zou nog verder stijgen! Het Eerste Kamerlid Beerekamp zou in 1963 bij de behandeling van het wetsontwerp Algemene Bijstandswet memoreren dat het overheidsaandeel in de bijstand in de periode van 1879 tot 1949 was gestegen van 43% tot 80%.⁵⁸ Onder deze omstandigheden stelde de overheid zich op het standpunt ten aanzien van de armenzorg een plicht te hebben. De plicht van de overheid tot bijstandsverlening kon niet afhankelijk worden gesteld van het resultaat van een voorafgaande verwijzing van de bijstandsbehoefte naar kerkelijke of particuliere instellingen. Tijdens de Eerste Wereldoorlog voerde de links-liberale minister Treub de eerste bijstandsregelingen

⁵⁵ De Rooy, *Ibidem*, 203.

⁵⁶ De Vries, *De twintigste eeuw*, 263.

⁵⁷ Verslag over de verrichtingen aangaande het armbestuur over 1916, *Kamerstukken II* 1918 / 1919, Bijlage E.377. nr. 2, p. 2 – 3.

⁵⁸ *Handelingen I* 1962 / 1963, 6796. nr 163b, p. 13.

voor werkloze werknemers in.⁵⁹ Hiervoor werd dit reeds vermeld. Treub meende dat de arbeidersklasse in deze moeilijke tijden niet ‘het brandmerk der armenzorg’ opgedrukt mocht krijgen.⁶⁰ Deze regelingen werden in de loop van de daarop volgende jaren verder uitgebouwd. Enerzijds richtte de overheid een gebouw in van wettelijke sociale verzekeringen voor werknemers, anderzijds introduceerde de overheid een pakket van steunmaatregelen voor bijzondere kwetsbare groepen, die aansloten bij de armenzorg. De financiering kwam geheel ten laste van het rijk. Deze rechtsontwikkeling sloot aan bij de Universele Verklaring van de rechten van de mens, waarvan artikel 22 luidt:

Een ieder heeft als lid van de gemeenschap recht op maatschappelijke zekerheid en heeft er aanspraak op, dat door middel van nationale inspanning en internationale samenwerking, en overeenkomstig de organisatie en de hulpbronnen van de betrokken staat, de economische, sociale en culturele rechten, die onmisbaar zijn voor zijn waardigheid en voor de vrije ontplooiing van zijn persoonlijkheid, verwezenlijkt worden.⁶¹

De koningin kondigde in de troonrede van 1946 aan dat in de Armenwet 1912 een bredere basis voor maatschappelijke voorzieningen en hulpverlening zou worden aangebracht.⁶² Op dezelfde dag hield W.J. Hemmes à titre personnel voor de synode een inleiding over het diaconaat.⁶³ Kort samengevat betoogde hij dat de diaconieën over het algemeen te weinig financiële middelen hadden om op een behoorlijke wijze hun taak te verrichten en dat de diaken, gelet op de complexiteit van de armoedeproblemen niet de geschiktste persoon was om die op te lossen. Na verloop van tijd was de kerk steeds meer een bijwagen van de overheid geworden. In de lijn van het rapport van de commissie-Van Rhijn, die de opdracht had gekregen een blauwdruk voor de Nederlandse sociale zekerheid te ontwerpen, lag het in de verwachting dat de overheid zorg zou dragen voor een bestaansminimum. Daarmee zou de kerk ontheven worden van zijn primaire verantwoordelijkheid voor de armenzorg en Hemmes juichte die ontwikkeling toe. Als uitvoering van het kabinetsvoornemen werd in 1947 de Staatscommissie Vervanging Armenwet (commissie Quarles van Ufford⁶⁴) geïnstalleerd. In 1949 bracht de Algemene Diaconale Raad onder leiding van dezelfde Quarles van Ufford met Hemmes als secretaris rapport uit aan de synode over de verhouding kerk en overheid ten aanzien van het maatschappelijk werk.⁶⁵ Een van de

⁵⁹ Marie Willem Frederik Treub, 1858 – 1931, *BWN*, 1, 588 – 590.

⁶⁰ De Rooy, *Armenzorg in Nederland*, 102.

⁶¹ Universele verklaring van de rechten van de mens, 10 december 1948, *Trb.* 1969, 99.

⁶² Troonrede 23 juli 1946, *Handelingen II* 1946 / 1947 nr. 2.

⁶³ *Handelingen Synode*, 1945 – 1946, 430 – 435.

⁶⁴ Jhr. Cypriaan Gerard Carel Quarles van Ufford, 1891 – 1985, Nederlands hervormd, lid CHU, onder meer Commissaris der Koningin provincie Utrecht, voorzitter Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk, lid Algemeen Armencommissie en vice-voorzitter Federatie van Diaconieën der NHK, www.parlement.com.

⁶⁵ *Handelingen Synode*, 1949, 136 – 152.

elementen was dat de kerk diende te respecteren dat de overheid weliswaar na eeuwen van afzijdigheid nu meer op de voorgrond trad, maar toch diende de overheidshulp haar aanvullend karakter te behouden.⁶⁶ Dit rapport werd door de synode aanvaard.

In 1954 bracht de staatscommissie onder leiding van Quarles van Ufford haar rapport uit. De Staatscommissie stelde ten aanzien van het subsidiariteitsbeginsel in de zin van de Armenwet vast:

Daarom zal het subsidiariteitsbeginsel zijn gelding verliezen, zodra het maatschappelijk bewustzijn de leniging of voorkoming van een vorm van financiële nood niet meer als een zaak van barmhartigheid maar van billijkheid en recht gaat zien. Die zorg zal dan meer in het vlak komen te liggen van de verantwoordelijkheid en de taak van de overheid, waarbij de overheid regelend en / of financierend gaat optreden.⁶⁷

Het primaat van de overheid werd als uitgangspunt in het rapport opgenomen. Ook in rechtswetenschappelijke kring kwam men tot die overtuiging, waarbij onderscheid werd gemaakt tussen immateriële bijstand en materiële bijstand. De immateriële bijstand met primaat voor de kerk en ander particulier initiatief diende niet gekoppeld te worden aan het steunbedrag, maar moest los van de financiële bijstand ter hand worden genomen.⁶⁸

Het standpunt ten aanzien van de materiële overheidssteun binnen kerkelijke kringen is in de jaren vijftig en zestig langzaam gaan schuiven. De synode van Rotterdam van de Gereformeerde Kerken (1952) sprak zich nog uit tegen financiële steun door de overheid bij de verzorging van armen. De synode van Leeuwarden (1955) was daarover positiever met de motivering dat dubbele bedeling moest worden voorkomen. Het jaarverslag van de Algemene Diaconale Raad van de Nederlandse Hervormde Kerk over 1955 merkte op dat het voor de overheid fataal zou zijn de hulpverlening aan haar onderdanen te monopoliseren. Het jaarverslag over 1961 was over dat standpunt aanzienlijk genuanceerder.⁶⁹

Deze cultuuromslag was ook te vinden in de door het Protestants Overleg Maatschappelijk Werk⁷⁰ publiceerde brochure *Maatschappelijke zorg, legislatieve verlangens in*

⁶⁶ *Handelingen Synode*, 1949, 138.

⁶⁷ Eindrapport van de Staatscommissie *Vervanging Armenwet*, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 12 April 1947, no. 16/, Den Haag 1954, voorz. C.G.C. Quarles van Ufford.

⁶⁸ Heering, *Eenheid en verscheidenheid der sociale uitkeringsregelingen*, 205.

⁶⁹ Noordegraaf, *Van bedeling naar gerechtigheid. Ontwikkelingen in het diaconaat na de invoering van de Algemene Bijstandswet*, 283 – 284 en de aldaar vermelde literatuur.

⁷⁰ Hierin de vier landelijke Protestantse samenwerkingsorganen voor het maatschappelijk werk verenigd, dat waren: het Commissariaat voor Maatschappelijk en Cultureel Werk vanwege de Nederlands Hervormde Kerk, de Stichting Raad voor Gereformeerde Sociale Arbeid, de Vrijzinnig Protestantse Centrale voor Maatschappelijk Werk en de Centraal Bond voor Inwendige Zending en Christelijk Maatschappelijk Werk.

bijbels licht, waarin de plicht van de overheid niet subsidiair maar primair werd gesteld.⁷¹

Het primaat van bijstandsverlening door de overheid kreeg binnen hervormde kringen tenslotte een breed draagvlak. 'Met het zwaard van de honger iemand naar de kerk te jagen strijdt met het wezen van de kerk, is even erg als iemand tegen zijn wil van de kerk afsleuren.'⁷² Er was na de invoering van de ABW nog genoeg voor de kerk te doen: 'Wij zien de velden wit om te oogsten, wij gaan ons op de oogst voorbereiden.'⁷³

5.7 *Samenvatting*

Tengevolge van de drastische wijzigingen van de samenleving in de afgelopen anderhalve eeuw was de attitude tegenover armoede medio twintigste eeuw veranderd. Armoede was niet –grotendeels- te wijten aan de betrokkene zelf, maar –toch vooral in het bijzonder- aan externe omstandigheden, als het macro-economisch klimaat. Mede door deze omslag in dat denken hebben de armenzorg en het diaconaat een professionaliseringsslag ondergaan. Toeneming van de armoede tegen het einde van de negentiende eeuw maakte dat de overheid niet langer afzijdig kon blijven en zijn greep diende te verstevigen, het primaat van de diaconie daarbij overigens onaangetast latende. Verslechtering van de economische situatie tijdens de Eerste Wereldoorlog bracht Treub ertoe steunmaatregelen uit te vaardigen. Hij wilde de zwakkeren in de samenleving niet het slachtoffer laten zijn van de economische malaise. In de eerste helft van de twintigste eeuw kwam schoksgewijs een stelsel van werknemersverzekeringen van de grond, waarmee armoede voor een deel kon worden opgevangen.

Het omslagpunt in de opvattingen over de verhouding van overheid tot armoede kwam na de Tweede Wereldoorlog, onder andere doordat het overheidsaandeel in de bijstand opgelopen was van 43% in 1879 tot 80% in 1947, waarbij gewijzigde opvattingen over de sociale zekerheid en internationale rechtsopvattingen tevens een rol speelden. Ook in de boezem van de kerken rees twijfel of de diaconieën -financieel en organisatorisch - nog wel langer waren opgewassen tegen hun taak. Zo kon de ABW 1963 eigenlijk rekenen op een brede steun binnen de samenleving, waarbij de kerken zich, aanvankelijk enkele uitgezonderd, aarzelend aansloten.

Maar deze ontwikkeling had ook zijn positieve kanten. Dat moeten enkele kerkelijke functionarissen bij de invoering van de ABW 1963 ook hebben gedacht, voor zich ziende het grote, voor een deel nog braakliggende, terrein van immateriële hulpverlening. 'Wij zien de velden wit om te oogsten, wij gaan ons op de oogst voorbereiden.'

⁷¹ Boessenkool e.a., *Maatschappelijke zorg*, 12 – 13.

⁷² Schoonderbeek, *De Diaconie en de Algemene Bijstandswet*, 20.

⁷³ Schoonderbeek, *Ibidem*, 21.

6 HET JURIDISCH PERSPECTIEF: HET PRIMAAT VAN DE ARMENZORG BIJ DE OVERHEID

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk stel ik de bijstands- en welzijnswetgeving met hun grondwettelijke verankering aan de orde.

6.2 *De Algemene Bijstandswet 1963*

Bij Koninklijke boodschap van 8 augustus 1962 werd door de minister van Maatschappelijk Werk mevrouw dr. M.A.M. Klompé¹ het wetsontwerp Algemene Bijstandswet (ABW 1963) ingediend.² Daarbij werd afscheid genomen van de aan de Armenwet verbonden traditie die de financiële ondersteuning in wezen zag als een randtaak van de overheid. Erkend werd nu dat zich in de moderne samenleving bestaansrisico's voordoen die hun oorsprong niet vinden in de persoon, doch in de sociale verhoudingen en omstandigheden. De gemeenschap moet dan ook aanvaarden dat zij voor het opvangen van dergelijke bestaansrisico's een verantwoordelijkheid draagt. De erkenning van een overheidsplicht tot bijstandsverlening was volgens de regering de resultante van jarenlange rechtsontwikkeling, waarbij de overheid in toenemende mate en op een steeds breder terrein ten aanzien van de bestaansvoorzieningen van haar onderdanen een leidinggevende rol op zich had genomen. Dit was tot uitdrukking gebracht in een complex en niet in alle opzichten evenwichtig stelsel van sociale zekerheidswetten. Het is hier niet de plaats om aan het stelsel van sociale zekerheid aandacht te schenken.³ Ik volsta met de vermelding van enkele belangrijke naoorlogse volksverzekeringen, die een voorziening verschafte op het niveau van het sociaal minimum: allereerst de Noodwet Ouderdomsvoorziening van 1947, die voorzag in een bodemvoorziening voor 65-plussers, in 1956 vervangen door de Algemene Ouderdomswet. In 1959 vond invoering van de Algemene Weduwen- en Wezenwet plaats. Met deze wetten was een groot aantal segmenten van behoeftigen afgevangen.

De rechtsplicht voor de overheid die het wetsontwerp Algemene Bijstandswet introduceerde, hield in financiële bijstand te verlenen aan iedere Nederlander die in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Daarmee was voor de ingezetenen een bestaansminimum gegarandeerd.⁴ Het standpunt dat het verlenen van bijstand als een exclusieve overheidstaak diende te worden be-

¹ Dr. Margaretha Albertina Maria Klompé, 1912 – 1986, onder meer minister van Maatschappelijk Werk 1956 tot 1963 en minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, 1966 tot 1971. www.parlement.com.

² *Kamerstukken II* 1961 / 1962, 6796, nrs. 1 – 2.

³ Zie daarvoor onder meer: Veldkamp, *Inleiding*.

⁴ *Kamerstukken II* 1991 / 1992, 22545, nr. 3, p. 7.

schouwd, is bij de parlementaire behandeling overigens nauwelijks bestreden.⁵ Een tweede onderscheid met de Armenwet 1912 was dat de verlening van bijstand als een afdwingbaar recht in de wet was opgenomen.⁶ De breuk met het verleden kwam ook in een wijziging van de terminologie tot uitdrukking. De wet sprak niet meer over ‘ondersteuning’ maar over ‘bijstand’, niet langer over ‘arme’ maar over ‘de persoon’. Een ander onderscheid met de Armenwet 1912 was dat de ABW 1963 enkel in een materiële bijstandsverlening voorzag. Immateriële hulpverlening viel daarbuiten. In de memorie van toelichting werd overwogen dat ten aanzien van het maatschappelijk werk de overheid een andere verantwoordelijkheid had dan ten aanzien van de financiële bijstand. Het maatschappelijk werk had een grote evolutie doorgemaakt. Met name begon de groeiende verbondenheid van het maatschappelijk werk met dienstverlening op het terrein van de gezondheidszorg en arbeidszorg op te vallen. Velerlei dienstverlening door het maatschappelijk werk werd voorts gekarakteriseerd door de nauwe samenhang met de geestelijke aspecten van het menselijk leven. Dit bracht volgens de indieners van het wetsontwerp met zich mee dat de uitvoering daarvan zoveel mogelijk in handen moest worden gelaten van het kerkelijk en particulier initiatief.⁷

Overigens bepaalde artikel 2 ABW 1963 dat het college van B en W zonodig ter zake van de mogelijkheid van dienstverlening door kerkelijke of particuliere instellingen of personen voorlichting of bemiddeling moest verlenen. De historisch gegroeide samenhang van materiële en immateriële hulpverlening in één wettelijke regeling was weliswaar doorbroken, maar de samenhang daartussen mocht niet worden miskend. Bij bijstandsverlening was persoonlijke aandacht voor de betrokkene vereist. In dat kader diende ook de bedoelde voorlichting en bemiddeling te worden geboden.⁸

In de overgangsbepalingen werd het een en ander bepaald omtrent het lot van de vroegere instellingen (art. 85-93 ABW 1963). De kerkelijke en particuliere instellingen verdwenen volledig uit beeld. De regering hechtte niettemin grote en blijvende betekenis aan financiële hulpverlening van mens tot mens, van familie en van kerkelijke en particuliere instellingen. Deze zou met name daar een taak kunnen vervullen waar de overheidsondersteuning zijn grens heeft bereikt. Het bijstandsbeleid zou zodanig moeten zijn dat de intermenselijke hulpverlening zou worden bevorderd en dat kerken en particulier initiatief alle vrijheid behielden aan een persoon

⁵ Het wetsontwerp werd op 10 april 1963 zonder hoofdelijke stemming door de Tweede Kamer aangenomen, waarbij de S.G.P.-fractie en de heren Aantjes en Meulink lieten aantekenen tegen te hebben gestemd. *Handelingen II* 1962 / 1963, 6796, p. 4046. Op 11 juni 1963 werd het wetsontwerp door de Eerste Kamer zonder hoofdelijke stemming aanvaard. *Handelingen I* 1962 / 1963, 6796, p. 13. Over de reactie in de Staten-Generaal vanuit kerkelijke kring kom ik verderop te spreken.

⁶ *Kamerstukken II* 1961 / 1962, 6796, nr. 3, p. 12; *Kamerstukken II* 1962 / 1963, 6796, nr. 6, p. 11.

⁷ *Kamerstukken II* 1961 / 1962, 6796, nr. 3, p. 11.

⁸ *Kamerstukken II* 1961 / 1962, 6796, nr. 3, p. 16.

die hulp te geven, die zij vanuit hun verantwoordelijkheid wensten te geven.⁹ Artikel 7, lid 1 ABW 1963 bepaalde dan ook dat charitatieve uitkeringen bij het bepalen van de noodzaak tot bijstand buiten beschouwing moesten blijven. Ook meer omvattende hulpverleningen konden hieronder worden gebracht, zoals schuldsanering en het verstrekken van een woninginrichting; uitgaven dus die niet onder de bijzondere bijstand waren te rangschikken. In dit kader was ook te denken aan een gezamenlijke financiering, bijvoorbeeld de aanschaf van een auto voor een invalide. De bijstandsverlenende instantie bepaalde dan eerst welk deel tot de noodzakelijke kosten van het bestaan behoorde, waarna het particulier of kerkelijk initiatief het resterende gedeelte voor zijn rekening kon nemen.

Voor een goede uitvoering van de ABW 1963 was tenslotte een efficiënte samenwerking tussen uitvoerende ambtenaren en functionarissen van het particulier en kerkelijk initiatief onontbeerlijk. De in de Armenwet 1912 geregelde samenwerking tussen particulier en kerkelijk initiatief was bij de invoering van de ABW 1963 vervallen. Er moest dus een informeel kader komen, waarbij de leidinggevende organen zich richtten op een goede afstemming van elkanders verantwoordelijkheden. De ABW 1963 kende een aantal commissies waaronder de commissie van advies, die een dergelijke brugfunctie zou kunnen vervullen. Deze commissie kon op initiatief van de gemeenteraad worden ingesteld en had dus een facultatief karakter. Deze commissie had tot taak het gemeentebestuur en het bijstandscollege te adviseren over de beleidsmatige aspecten van de bijstandsverlening. Drievijfde van het college bestond uit

personen van wie een bijdrage tot de werkzaamheden van de commissie verwacht kan worden vanuit hun kennis van het werk der vak- en standsorganisaties, het maatschappelijk werk en de zorg voor de volksgezondheid, of van andere vormen van bevordering van het maatschappelijk welzijn.¹⁰

In de ABW 1963 was de hoogte van de bijstand niet genormeerd.¹¹ Het ging om de voorziening in de noodzakelijke kosten van het bestaan (art. 1, eerste lid, ABW). De AMVB ingevolge art. 1, derde lid, ABW, normeerde de minimumvoorziening: minimumbedragen ter dekking van de kosten van voedingsmiddelen, kleding en schoeisel voor minderjarige kinderen, kosten van verwarming gedurende de maanden oktober tot en met april, kosten van verzekering ter zake van geneeskundige verzorging en kosten voor persoonlijke uitgaven in verzorgingsinrichtingen.¹²

⁹ *Kamerstukken II* 1961 / 1962, 6796, nr. 3, p. 13.

¹⁰ Art. 76, lid 2, ABW 1963.

¹¹ Zie over de verschillende keuzemogelijkheden die de gemeente bij het verlenen van bijstand voorhanden had, onder meer: De Vries, *De Algemene Bijstandswet*, 60 – 78.

¹² KB 21 december 1964, *Stb.* 1964, 552.

De wet verscheen in 1963 in het Staatsblad (284) en werd ingevoerd met ingang van 1 januari 1965. De ABW 1963, die de Armenwet 1912 voor een groot deel verving, was het sluitstuk van de Nederlandse verzorgingsstaat.¹³

6.3 *Reacties Kamerleden vanuit een christelijke achtergrond*

Bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer ontkende M.A. Mieras¹⁴ dat aanspraak kan worden gemaakt op universele rechten van de mens. Mieras, aanvankelijk koopman, werd na een zelfstudie theologiepredikant bij de Oud-Gereformeerde Gemeente in Nederland en had zitting in de Tweede Kamer voor het S.G.P. Na de zondeval hebben alle mensen gezondigd en derven derhalve de heerlijkheids Gods, aldus Mieras. Alleen door Gods genade kan er sprake zijn van een kinderlijk recht voor al degenen die Christus' verschijning mogen leren lief krijgen. Hij tekende bezwaar aan tegen de plicht van de overheid op onderstand en gelijktijdig tegen het recht van de onderdaan op onderstand. De plichten van de overheid waren in zijn ogen secundair in verhouding tot de geboden uit de Bijbel. Zo luidt het vijfde gebod: eer uw Vader en uw Moeder, opdat uw dagen verlengd worden in het land, dat de Here uw God u geven zal. De plicht tot onderstand rust dus in eerste instantie op de kinderen, onverschillig of zij meerderjarig waren, gehuwd waren etc. Mieras verwees in dit verband naar Mattheus 15:3 en betoogde dat in de eerste christelijke kerk naar de alimentatietieregels was gehandeld, zie Handelingen 2:44 – 47 en Handelingen 4:34. Er kon kritiek worden uitgeoefend op de wijze waarop deze geboden de laatste tijd waren onderhouden, maar dit veranderde aan Gods gebod niets. De kerk heeft de afgelopen jaren haar taak moeten verrichten in periodes van economische turbulentie, terwijl de overheid daarop weinig corrigerend ingreep en ook op het terrein van de sociale hulpverlening niet veel presteerde. Daardoor kwam de kerk voor een taak te staan die schier boven haar vermogen uitging. Mieras vreesde dat met dit wetsvoorstel, zo het werd aangenomen, veel leden van de kerk voor de verzoeking zouden zwichten en in plaats van zich te wenden tot de goddelijke instellingen, mee zouden worden getrokken door de verleiding van deze bijstandswet. De subsidiaire taak van de overheid diende dus in stand te worden gehouden, zie Psalm 72, die leert dat de Here niet uit plicht der overheid, noch uit het recht der onderdanen, doch uit genade armen zijn hulp tot verlossing doet toekomen. Het droevige verval en het veelvuldig losmaken der banden met de kerk deden zien hoezeer velen van de kerk waren vervreemd. Maar dat ontslaat ons niet ons naar Gods wet te gedragen, aldus spreker.¹⁵

¹³ Als Rompwet Instellingen van Weldadigheid bleef het deel van de wet van 1912 bestaan, dat betrekking had op de organisatie e.d. van de burgerlijke en bijzondere instellingen van weldadigheid.

¹⁴ Marinus Abraham Mieras, 1915 – 1981, lid Tweede Kamer 1961 – 1967 voor het G.P.V., www.parlement.com.

¹⁵ *Handelingen II*, 1962 / 1963, 6796, p. 3939 – 3940.

Aantjes¹⁶ liet mede namens zijn fractiegenoot Meulink¹⁷ weten dat het wetsontwerp de plicht van de kerk miskende dat de staat een subsidiaire taak diende te behouden. Aantjes, afkomstig uit hervomd-gereformeerd milieu uit de Alblasserwaard, behoorde aanvankelijk tot de rechtervleugel van de A.R.P..

Het feit dat barmhartigheid reeds zozeer uit de samenleving was verdwenen dat de overheid krachtens haar subsidiaire taak in zeer veel gevallen moest optreden, was geen rechtvaardiging een principieel juiste orde in feite om te keren.¹⁸

Aantjes had zich al eerder uitgelaten over de omvang van de staatstaak. Hij had het SER-advies inzake de invoering van een ouderdomspensioen getoetst aan hetgeen 'knappe, ervaren en gezaghebbende voormannen uit onze kring,' daarover hadden vertoogd.¹⁹ In feite is de enige taak van de overheid rechtsbedeling. Slechts bij wijze van uitzondering treedt de overheid in de plaats van de samenleving als de ene kring de andere verdrukt, als de kringen met elkaar in botsing komen of als een kring nog te zwak is om op eigen benen te staan. Als door nalatigheid van niet-statelijke kringen onderdanen in het gedrang komen, moet de overheid ingrijpen. Dat ingrijpen is er uitsluitend op gericht om de kringen weer zelfstandig te laten functioneren, aldus Aantjes.²⁰

Bij de behandeling van het wetsontwerp in de Eerste Kamer constateerde Diepenhorst²¹ tal van onzekerheden. Diepenhorst was een erudiet jurist en genoot een groot gezag binnen de A.R.P..

Bij een verruimende staatstaak waren de fundamentele regels niet gemakkelijk te formuleren en te interpreteren, aldus spreker. Wat moest onder behoefte worden verstaan? Dat begrip heeft hier een andere inhoud dan in India. Tegen hen die met een beroep op de Bijbel handhaving van de subsidiaire overheidstaak bepleitten, betoogde spreker dat een beroep op beginselen ons in deze niet verder kon brengen. Zo heeft het begrip subsidiair reeds twee betekenissen: 1. niet zo belangrijk, niet zoveel waard, en 2. -zie de rooms-katholieke encyclieken- niet zozeer een beginsel dan wel een richtsnoer. Bovendien is ten opzichte van de hulp van familieleden en particulieren de kerk zelf subsidiair. Daarom dient de werkelijkheid zoals die zich aan ons voordoet, als uitgangspunt te worden genomen. Aan

¹⁶ Willem Aantjes, 1923 - , lid Tweede Kamer 1959 – 1978 voor de A.R.P., verschillende periodes als fractievoorzitter, www.parlement.com.

¹⁷ Jan Meulink, 1917 – 1999, lid Tweede Kamer 1956 – 1966 voor de A.R.P., nam als vrijgemaakte gereformeerde binnen zijn fractie een aparte plaats in, bekend op zijn behoudende standpunten (stemde tegen de overdracht van Nieuw-Guinea en tegen de invoering van het sociaal-minimumloon), www.parlement.com.

¹⁸ *Handelingen II* 1962 / 1963, 6796, p. 4046.

¹⁹ W. Aantjes, 'Het S.E.R. advies inzake de ouderdomsvoorziening principieel aanvaardbaar?', *Anti-Revolutionaire Staatkunde*, 24^e jaargang (1954), 303 – 336.

²⁰ W. Aantjes, *Ibidem*, 311 – 312.

²¹ Isaïc Arend Diepenhorst, 1916 – 2004, onder meer lid Eerste Kamer voor de A.R.P. 1952 – 1965, RM VU 1960 – 1961 en 1972 – 1976 en minister van O. en W. 1965 – 1967, www.parlement.com.

de hand daarvan moeten staat, kerk en andere organisaties telkens bezien op welke wijze zij het beste invulling geven aan hun taak.²²

Aan de orde is, wat gelet op de situatie gepast en juist mag heten. Soms treden rechtsplichten voor morele plichten terug; soms zal dat niet het geval zijn. Mag de overheid niet een bepaalde ontwikkeling bevorderen en mag de overheid, om weer een voorbeeld te noemen, niet op sociale verzekeringen aanvankelijk zeer veel bijpassen, zonder dat het gebruik van die verzekeringen, omdat het verkapte liefdadigheid zou zijn van de staat, onaanvaardbaar wordt? Mag de staat als rechtsgemeenschap, die weet, hoe het recht aan menswaardigheid en leefbaarheid is gebonden, geen zwaar getroffen leden van de rechtsgemeenschap bijspringen? De evenwichtige beoordeling van alle gegevens is eis.²³

6.4 De grondwet

Vanaf 1848 was de grondwettelijke bepaling inzake de armenzorg niet gewijzigd, alhoewel de materie zelf met de invoering van de ABW 1963 een fundamentele wijziging had ondergaan.

Inmiddels was het fundamentele recht op sociale zekerheid vastgelegd in een groot aantal internationale verdragen waaraan Nederland zich heeft verbonden: de Universele verklaring van de rechten van de mens (art. 22; the right to social security); het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESC), (art. 9; the right to social security, including social assistance) en het Europees Sociaal Handvest (ESH), (art. 12; ensuring the effective exercise of the right to social security).²⁴

De staatscommissie 1967 tot herziening van de grondwet had voorgesteld in de grondwet het recht op bijstand vast te leggen. Aan de wet zou regeling van aanspraken op sociale zekerheid moeten worden opgedragen. Art. 20 Grondwet bepaalt sinds de herziening van 1983:

1. De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van de welvaart zijn voorwerp van de zorg der overheid.
2. De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid.
3. Nederlanders, hier te lande, die net in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.

De betekenis van deze bepaling is niet onomstreden en hangt samen met de visie over de omvang van de taken van de staat. Aan de ene kant van het spectrum bevindt zich onder anderen De Ru. Hij betoogde dat secundaire taken, zoals de zorgplichten vervat in de sociale grondrechten niet tot de primaire overheidstaken behoren en daarom kunnen worden uitbesteed of verzelfstandigd.²⁵ Ook Kortmann

²² *Handelingen I* 1962 / 1963, 6796, nr. 163b, p. 21 – 23.

²³ *Handelingen I* 1962 / 1963, 6796, nr. 163, p. 22.

²⁴ Zie voor het grondrecht voor de sociale zekerheid in de Europese Unie art. 34 Handvest van grondrechten van de Europese Unie; Vonk, *Recht op sociale zekerheid*, 23 e.v..

²⁵ De Ru, *Staat, markt en recht*, 38.

deelt die opvatting. In zijn handboek *Constitutioneel recht* merkte hij op dat sociale grondrechten eigenlijk geen element vormen van de rechtsstaat. Volgens de schrijver is dit alleen dan het geval indien en voor zover sociale grondrechten een bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de klassieke grondrechten. In een maatschappij waar honger wordt geleden, kan de uitoefening van de klassieke rechten in gevaar komen en ligt er voor de overheid een taak om de sociale voorzieningen te verbeteren. Maar vanuit de klassieke rechtsstaatgedachte bezien, verdient het de voorkeur dat die taak niet door de overheid zelf maar door de samenleving en met name de maatschappelijke verbanden, de *civil society*, wordt opgepakt.²⁶

Aan de andere kant van het spectrum bevinden zich schrijvers die een ruimere opvatting hebben over de werking van het recht op sociale zekerheid als fundamenteel recht. Een van hen is Vlemminx, die diverse typologieën van grondrechten heeft uitgewerkt onder de noemers onthoudings-, verzekerings-, beleids- en beschermingsplichten.²⁷ Met name in verband met de specifieke formulering van internationale sociale grondrechten komt hij dan tot de conclusie dat veel van deze rechten aanspraken op prestaties geven in situaties dat de burger met lege handen komt te staan.²⁸

Art. 20 Grondwet bevat geen materiële invulling van het begrip sociale zekerheid, evenmin van de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van overheid en samenleving.²⁹ Minder onbepaald is het derde lid van art. 20 Grondwet dat Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege garandeert. De memorie van toelichting bepaalde aanvullend:

Overeenkomstig de Algemene Bijstandswet wordt het recht uitsluitend aan Nederlanders gegarandeerd. Daarbij blijft de mogelijkheid open van bijstandsverlening aan niet-Nederlanders. De voorgestelde grondwetsbepaling bevat te dezer zake geen garantie; de wetgever zal echter verderstreckende voorzieningen in het leven kunnen roepen.³⁰

De ABW 1963 was de regeling waarin deze opdracht bij delegatie was uitgewerkt.³¹

6.5 *Algemene bijstandswet 1996 (Abw 1996)*

De ABW 1963 was gegoten in de vorm van een kaderwet: een raamwerk voor nadere regelingen op centraal en decentraal niveau, waarbij decentrale uitvoering als beginsel vooropstond.

In de praktijk bleek echter dat er tussen de verschillende gemeentes bij de bijstandsverlening grote verschillen waren, ook waar het gelijke gevallen betrof.

²⁶ Kortmann, *Constitutioneel recht*, 355 – 366.

²⁷ Vlemminx, *Een nieuw profiel van grondrechten*.

²⁸ Vonk, *De publieke taak in het stelsel van sociale zekerheid*, 10.

²⁹ Vonk, *Ibidem*, 10 – 11; Vlemminx in: Koekkoek, *De Grondwet*, 229 – 230.

³⁰ *Kamerstukken II* 13 873, nr. 3, p. 13.

³¹ Vlemminx in: Koekkoek, *Ibidem*, 230.

Sommige gemeenten kenden uitkeringen toe boven het minimumloon waardoor het landelijk gevoerde inkomensbeleid werd doorkruist. Het besef groeide dat het sturend vermogen op centraal niveau moest worden versterkt. In 1972 onderging de ABW een structurele wijziging waarbij doelbewust naar correctie van deze tekortkomingen werd gestreefd: de mogelijkheid werd gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen voor zaken van bovengemeentelijke, c.q. landelijke betekenis (artikel 11); de ministeriële bevoegdheid werd ingevoerd om bepaalde door een gemeente gemaakte kosten van bijstand onaanvaardbaar te verklaren; er werden toezichtsbepalingen aan de wet toegevoegd.³²

Op grond van het nieuwe artikel 11 werd op 3 juli 1974 het Bijstandsbesluit landelijke normering (Bln, *Stb.* 1974, 418; *Stb.* 1983, 132) ingevoerd. Daarin werden landelijke bijstandsnormen gegeven voor de algemeen noodzakelijke bestaanskosten. Daarop volgde op 20 februari 1980 het Bijstandsbesluit landelijke draagkrachtcriteria (*Stb.* 1980, 87), waarin de draagkrachtberekening aangaande de bijstand voor bijzondere bestaanskosten landelijk werd genormeerd. Deze normen hadden geen absoluut karakter, maar moesten worden aangemerkt als door de gemeenten in acht te nemen algemene uitgangspunten. In beide besluiten was bepaald dat het college van B. en W. de bevoegdheid had de bijstand vast te stellen in afwijking van de norm indien de omstandigheden en mogelijkheden van persoon en gezin daartoe aanleiding gaven. Desalniettemin ontwikkelden vooral de normbepalingen uit het Bln zich in de praktijk tot een algemene norm, waarvan relatief zelden bewust werd afgeweken. Dit ging dus ten koste van de noodzaak tot individuele afstemming waar dat geboden was.³³ Zo ontstond er weer behoefte aan meer decentralisatie met behoud echter van een landelijke normering en handhaving van het rijkstoezicht.

Na de invoering van de ABW 1963 was het gehele stelsel van voorzieningen aanzienlijk uitgebreid. De ABW diende steeds als laatste voorziening aan te sluiten op deze andere voorzieningen met een voorliggend karakter. Dat vroeg om een sluitende afstemming met deze regelingen. Voorts vroeg de in de praktijk opgetreden verandering in leefvormen naast het huwelijk om aanpassing van de wetgeving.

De sterke aanwas van het cliëntenbestand (van minder dan 300.000 bijstandspartijen in 1970 tot meer dan 600.000 eind jaren tachtig) vroeg tenslotte verbetering van de aansturing op centraal en decentraal niveau.

In de eerste helft van de jaren tachtig zijn de relevante ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op plaats, functie en inhoud van de ABW geanalyseerd. Een evaluatiestudie is in december 1984 afgerond in de nota 'Ontwikkelingen betreffende plaats, functie en inhoud van de Algemene Bijstandswet'. De resultaten van genoemde evaluatiestudie zijn besproken met de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit de Tweede Kamer.³⁴

³² *Kamerstukken II* 1991 / 1992, 22 545, nr. 3, p. 8.

³³ *Kamerstukken II* 1991 / 1992, 22 545, nr. 3, p. 9.

³⁴ *Kamerstukken II* 1991 / 1992, 22 545, nr. 3, p. 11.

Al deze ontwikkelingen zijn voor de regering reden geweest een wetsvoorstel tot herinrichting van de ABW in te dienen. Een deel van de voorstellen in het kader van dit wetsvoorstel was mede op de hierboven genoemde evaluatiestudie gebaseerd.

De doelstelling van de nieuwe wet werd aldus geformuleerd:

Met de herinrichting van de ABW wordt ernaar gestreefd de legislatieve voorwaarden te scheppen voor een effectievere bijstandverlening. Aan dit streven ligt een drietal concrete doelstellingen ten grondslag:

- een doeltreffender bevordering van de zelfstandige bestaansvoorziening;
- een zuiverder afstemming van de bijstand op de specifieke omstandigheden in het individuele geval;
- een verbeterde afstemming van de Abw op andere voorzieningen.³⁵

De Abw 1996 wet kende als algemene uitgangspunt de bijstandsverlening om niet (art. 19 Abw 1996), hetgeen inhield dat de bijstandsgerechtigde de verleende bijstand in beginsel niet behoefde terug te betalen en bijzondere vormen van bijstandsverlening (art. 20 t/m 25 Abw 1996), waarbij terugbetaling in beginsel wel aan de orde was.³⁶ Voor de kerken en ander particulier initiatief bleef in beperkte mate de mogelijkheid open een bijstandsgerechtigde een aanvullend financieel voordeel te verlenen zonder dat dat voordeel op zijn uitkering in mindering werd gebracht. Art. 44 bepaalde dat bij de vaststelling van de middelen giften van instellingen en personen niet in aanmerking werden genomen voor zover dit, gezien de bestemming en de hoogte van de giften, uit een oogpunt van bijstandverlening verantwoord was:

Door giften niet in aanmerking te nemen als middelen, wordt voorkomen dat het bestaan van de Abw als algemene voorziening van overheidswege een ontmoediging vormt voor de vrijgevigheid van instellingen of personen. Bovendien wordt zodoende de bijstandsgerechtigde het materiële en immateriële voordeel van die vrijgevigheid gegund, zoals ook degenen die niet op bijstand aangewezen zijn van een gift kunnen profiteren. Gezien het minimumbehoefte karakter van de bijstandswet kan de vrijlating niet onbeperkt zijn. Bij de beoordeling of een gift uit een oogpunt van bijstandverlening verantwoord is, speelt zowel de hoogte als de bestemming van de gift een rol. Als de gift een zodanige hoogte heeft dat het zonder meer buiten beschouwing laten door cumulatie met de bijstand tot een bestedingsniveau leidt dat niet verenigbaar is met hetgeen op bijstandsniveau gebruikelijk is, ligt het in de rede de gift wel in aanmerking te nemen. Wat betreft de bestemming is met name van belang de vraag of de gift betrekking heeft op kosten die worden geacht in de algemene bijstand te zijn begrepen. Is dit inderdaad het geval of heeft de gift geen specifieke bestemming zodat deze ter vrije besteding staat, dan kan dit aanleiding zijn de gift niet buiten beschouwing te laten. Is de gift daarentegen bestemd voor specifieke kosten waarmee de betrokkene wordt geconfronteerd en die niet kunnen

³⁵ *Kamerstukken II 1991 / 1992*, 22 545, nr. 3, p. 16 – 17.

³⁶ Zie voor bijstandsverlening in de gevallen van art. 20 t/m 25 Abw 1996: Schell, *De Algemene bijstandswet*, 213 – 222.

worden geacht in de algemene bijstand te zijn begrepen, dan zal er doorgaans geen bezwaar zijn deze buiten beschouwing te laten.

Daarbij dient wel de grens van het redelijke in acht te worden genomen. Bij de beoordeling of een betaling als een gift kan worden beschouwd, is het niet van belang of deze eenmalig is dan wel een zekere periodiciteit kent. Evenmin is het van belang of de betaling door een natuurlijk persoon, door een particuliere instelling of door een gemeentelijk fonds plaatsvindt. Doorslaggevend is of de betaling een onverplicht karakter draagt. Verstrekkingen uit steunfondsen voor de minima, al dan niet onder beheer van de lagere overheden of door hen opgerichte stichtingen, kunnen dus alleen als gift worden aangemerkt als hieraan geen betalingsverplichting ten grondslag ligt.³⁷

Art. 118 Abw 1996 droeg het gemeentebestuur op zorg te dragen voor een plan en een beleidsverslag gericht op de realisatie en de vormgeving van cliëntenparticipatie bij de uitvoering van de wet, met inachtneming van art. 150 Gemeentewet.³⁸

6.6 *Wet werk en bijstand (Wwb)*

Bij Koninklijke Boodschap van 12 mei 2003 werd het voorstel van wet tot vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand) ingediend.³⁹

Het wetsontwerp stelde als minimumbehoefte-regeling een uitkering op het niveau van het sociaal minimum in het vooruitzicht wanneer iemand, die behoort tot personele werkingssfeer, niet in staat is om zelf in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien en dus behoeftig is of dat dreigt te worden en bovendien geen beroep op een andere inkomensvoorziening mogelijk is.⁴⁰ Herhaald zij dat bijstand

³⁷ *Kamerstukken II* 1991 / 1992, 22 545, nr. 3, p. 146 – 147

³⁸ Art. 150 gemeentewet regelt onder meer de algemene bevoegdheid van de Raad om verordeningen vast te stellen met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.

³⁹ *Kamerstukken II* 2002 / 2003, 28 870, nr. 1.

⁴⁰ Zie voor rechthebbenden art. 11 Wwb:

-1. Iedere in Nederland woonachtige Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien, heeft recht op bijstand van overheidswege.

-2. Met de Nederlander, bedoeld in het eerste lid, wordt gelijkgesteld de hier te lande woonachtige vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijf houdt in de zin van artikel 8, onderdeel a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000, met uitzondering van de gevallen, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van Richtlijn 2004/38/EG.

-3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen andere hier te lande woonachtige vreemdelingen dan de in het tweede lid bedoelde voor de toepassing van deze wet met een Nederlander gelijk worden gesteld:

a. ter uitvoering van een verdrag dan wel van een besluit van een volkenrechtelijke organisatie; of

geen gunst is maar een sociaal grondrecht dat in de grondwet is verankerd (art. 20, lid 3 gw). Naast de traditionele functie biedt de Wwb ook ondersteuning bij de inschakeling in het arbeidsproces.

Uitgangspunt van de nieuwe bijstandwetgeving is dat werk boven inkomen moet worden gesteld. Om dat te realiseren, moet het stelsel van regelingen maximaal effectief werken. Het wetsontwerp Wwb beoogt daarvoor de mogelijkheden te creëren.

Als uitgangspunten gelden:

- de eigen verantwoordelijkheid van de burger om al datgene te doen om in het eigen bestaan te voorzien, staat centraal,
- de gemeente moet zo goed mogelijk zijn toegerust om de burger op weg naar werk te helpen en indien nodig hem een inkomenswaarborg te geven,
- de regelgeving moet zo zijn ingericht dat de gemeenten een zo groot mogelijke beleidsruimte krijgen om het doel van de wet te realiseren.⁴¹

De Wwb is voor grote delen op 1 januari 2004 in werking is getreden. Nadien zijn de overige onderdelen van kracht geworden. De uitvoering is in handen gelegd van de gemeenten. Sinds 1 januari 2010 is de verantwoordelijkheid voor het verlenen van bijstand aan personen van 65 jaar of ouder aan de SVB toebedeeld. Bijstand kan een noodzakelijke aanvulling zijn als korting op de AOW-uitkering heeft plaatsgevonden. Met deze regeling wordt voorkomen dat de uitkeringsgerechtigde zich tot verschillende uitvoeringsinstanties moet wenden.⁴²

Deze wet kent allereerst de algemene bijstand (art. 5 onder b Wwb) en voorts bijzondere bijstand in de in de wet genoemde gevallen (art. 35, lid 1, Wwb).

Voor het ontstaan van het recht op bijstand moet de belanghebbende

- behoren tot de doelgroep van de Wwb,
- in Nederland wonen,
- onvoldoende middelen hebben om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien.

Er mogen zich geen uitsluitingsgronden voordoen.⁴³

Tot de doelgroep behoren in Nederland woonachtige Nederlanders en in Nederland woonachtige vreemdelingen die op grond van art 11, lid 2 of 11, lid 3 Wwb met Nederlanders gelijk zijn gesteld.

Voor de kerken en ander particulier initiatief biedt eveneens de Wwb in beperkte mate de mogelijkheid een bijstandsgerechtigde een aanvullend financieel voordeel

b. indien zij, na rechtmatig verblijf te hebben gehouden in de zin van artikel 8, onderdeel a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000, rechtmatig in Nederland verblijf hebben als bedoeld in artikel 8, onderdeel g of h, van die wet en zij aan de in die algemene maatregel van bestuur gestelde voorwaarden voldoen.

- 4. Het recht op bijstand komt de echtgenoten gezamenlijk toe, tenzij één van de echtgenoten geen recht op bijstand heeft.

⁴¹ *Kamerstukken II 1991/1992*, 22 545, nr. 3, p. 11 e.v..

⁴² Klosse en Noordam, *Socialezekerheidsrecht*, 461 – 462.

⁴³ Zie hierover verder: Klosse en Noordam, *Ibidem*, 467 e.v..

te verlenen zonder dat dat voordeel op zijn uitkering in mindering wordt gebracht. Art. 31, lid 2, sub m bepaalt dat niet tot de middelen van de belanghebbende worden gerekend giften en andere dan bij ministeriële regeling aan te wijzen uitkeringen en vergoedingen voor schade, voor zover deze naar het oordeel van het college uit een oogpunt van bijstandverlening verantwoord zijn. Daarover merkte de memorie van toelichting op:

Of het uit een oogpunt van bijstandverlening verantwoord is vergoedingen die de belanghebbende ontvangt en die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op al dan niet immateriële schade, niet als middel in aanmerking worden genomen, is in de eerste plaats ter beoordeling aan burgemeester en wethouders (onderdeel m). Zij baseren hun oordeel op de bijzondere bestemming en de hoogte van de vergoedingen.⁴⁴

Het oorspronkelijke artikel 47 bepaalde dat het college van B. en W. zorg moest dragen voor de realisatie en vormgeving van cliëntenparticipatie bij de uitvoering van de wet, met inachtneming van artikel 150 van de Gemeentewet. De memorie van toelichting bepaalde daarover:

Als uitgangspunt blijft bestaan dat cliënten en hun vertegenwoordigers betrokken moeten worden bij de uitvoering van deze wet. Gemeenten blijven ook vrij in de keuze van de manier waarop cliëntenparticipatie georganiseerd wordt. Zo bestaat de mogelijkheid een cliëntenraad of -panel op te richten, maar er kan ook gedacht worden aan klanttevredenheidsonderzoeken. Hierbij moet rekening worden gehouden met de samenwerking met de CWI en het UWV en met de nieuwe cliëntgroepen: de niet-uitkeringsgerechtigden en de personen met een Anw-uitkering.⁴⁵

Naar aanleiding van het amendement Bakker/Noorman-Den Uyl is het artikel in overeenstemming gebracht met de Wet Structuur uitvoering werk en inkomen (Suwi).⁴⁶

Artikel 47 van de Wwb luidt thans aldus:

De gemeenteraad stelt bij verordening regels over de wijze waarop de personen als bedoeld in artikel 7, eerste lid, of hun vertegenwoordigers worden betrokken bij de uitvoering van deze wet, waarbij in ieder geval wordt geregeld de wijze waarop:

- a. periodiek overleg wordt gevoerd met deze personen of hun vertegenwoordigers;
- b. deze personen of vertegenwoordigers onderwerpen voor de agenda van dit overleg kunnen aanmelden;
- c. zij worden voorzien van de voor een adequate deelname aan het overleg benodigde informatie.

Op verschillende wijze wordt aan cliëntenparticipatie invulling gegeven. Sommige gemeenten kennen cliëntenraden met vertegenwoordigers van belangenorganisaties van cliënten en van maatschappelijke- of welzijnsorganisaties. Deze vertegenwoor-

⁴⁴ *Kamerstukken II 2002 / 2003*, 28 870, nr. 3, p. 58.

⁴⁵ *Kamerstukken II 2002 / 2003*, 28 870, nr. 3, p. 72.

⁴⁶ Amendement Bakker/Noorman-Den Uyl, *Kamerstukken II 2002 / 2003*, 28 870, nr. 64.

digers zijn afkomstig uit vakbonden, ouderenbonden, stichtingen armoede- en minimabeleid, vluchtelingenwerk, steunpunten uitkeringsgerechtigden, gehandicaptenplatforms, maar ook van kerken.⁴⁷

De cliëntenraad wordt door de meerderheid van de gemeenten als een waardevolle gespreks- en adviespartner gezien. Men vindt het belangrijk de cliëntenraad serieus te nemen. Gemeenten hebben in de praktijk dan ook meestal gekozen voor een brede adviestaak voor de cliëntenraad.⁴⁸

6.7 *Flankerende wetgeving: welzijn en zorg*

Niet alleen op het gebied van de sociale zekerheid maar ook op het gebied van het welzijn ontwikkelde de overheid zich na de Tweede Wereldoorlog tot een verzorgingsstaat. Thoenes definieerde de verzorgingsstaat als volgt:

De Verzorgingsstaat is een maatschappijvorm, die gekenmerkt wordt door een op democratische leest geschoeid systeem van overheidszorg, dat zich – bij handhaving van een kapitalistisch productiesysteem – garant stelt voor het collectieve sociale welzijn van haar onderdanen.⁴⁹

Voor na de instelling van het departement voor Maatschappelijk Werk in 1952 kwam een groot aantal subsidieregelingen tot stand, die een zwakke juridische verankering hadden.⁵⁰ Een lange tijd behield het particulier initiatief binnen het welzijnsbeleid een belangrijke plaats. De gezinsverzorging bijvoorbeeld was uitsluitend voorbehouden aan het kerkelijk en het ander particulier initiatief.⁵¹ Ook minister Klompé kende aan het particulier initiatief een belangrijke plaats toe.⁵² Het begrip welzijn kreeg zoals eerder vermeld in 1983 een plaats in de grondwet.⁵³ In 1982 werd de ‘Kaderwet specifiek welzijn’ door het parlement aanvaard. Deze wet beoogde het tot stand brengen van een zoveel mogelijk gedecentraliseerde beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering en bekostiging van voorzieningen op het terrein van specifiek welzijn.⁵⁴

Vooruitlopend op deze kaderwet vond ten aanzien van het subsidiëringbeleid een decentralisatie plaats. In plaats van rijkssubsidieregelingen kwamen er rijksbijdrage-regelingen. Rijkssubsidieregelingen met betrekking tot één werksoort werden vervangen door rijksbijdrage-regelingen voor een ruimer gebied. Zo werd de ‘Rijksbijdrage-regeling sociaal-culturele activiteiten’ terzijde geschoven door de ‘Rijksbijdra-

⁴⁷ Van den Berg, Bosselaar, Van der Veer *Evaluatie Cliëntenparticipatie WWB*, 36.

⁴⁸ Van den Berg, Bosselaar, Van der Veer, *Ibidem*, 8.

⁴⁹ Thoenes, *De elite in de verzorgingsstaat*, 124.

⁵⁰ Lunshof, *Welzijn, wet, wetgever*, 10.

⁵¹ Art. 7, tweede volzin Subsidieregeling gezinsverzorging 1958, geciteerd door Lunshof, *Ibidem*, 77.

⁵² Lunshof, *Ibidem*, 59.

⁵³ Artikel, 20, lid 1, Grondwet: ‘De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerpen van de zorg der overheid.’ Zie over de betekenis van deze bepaling onder meer: Vlemminx in: Koekkoek, *Ibidem*, 229 – 231.

⁵⁴ Lunshof, *Ibidem*, 103.

geregeling sociaal cultureel werk', waarbij ook de zogenaamde steunfunctie onder de werking van de regeling werd gebracht.⁵⁵ De verantwoordelijkheid voor planning en beleid voor het welzijnswerk kwam meer bij de gemeenten te liggen. De Welzijnswet 1986, die op 1 januari 1987 in werking trad, maakte een einde aan het oerwoud van subsidieregels. Deze wet deelde aan verschillende overheidsniveaus zorg toe ten aanzien van een aantal welzijnsvoorzieningen en luidde dus na een centralisatie vanuit het betrokken departement een decentralisatie in.⁵⁶

De Welzijnswet 1986 is vervangen door Welzijnswet van 1994, een ordeningswet die primair de taakverdeling tussen de verschillende overheden regelde. Met de inwerkingtreding van de 'Wet voorzieningen gehandicapten' (Wvg) was de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de maatschappelijke participatie van ouderen en gehandicapten aanmerkelijk toegenomen.

Samenhangend lokaal beleid om participatie van alle burgers mogelijk te maken en te bevorderen, uitgevoerd dicht bij de burger door een daarvoor goed toegeruste gemeente, was het belangrijkste oogmerk van het ontwerp van 'Wet maatschappelijke ondersteuning' dat bij koninklijke boodschap van 23 april 2004 werd ingediend.⁵⁷ Het wetsvoorstel wilde een antwoord geven op vragen als gevolg van demografische, sociaal-culturele en sociaal-economische ontwikkelingen die de regering op zich af zag komen. Vergrijzing, vraagstukken van culturele integratie, individualisering en steeds minder werkenden ten opzichte van het aantal van hen (deels) afhankelijken, zoals kinderen, gehandicapten, psychiatrische patiënten en ouderen, vroegen om een nieuwe balans in verantwoordelijkheden, zowel tussen burgers en overheid als tussen overheden en ook tussen burgers onderling. Dit leidt er ten eerste toe dat het sociale kapitaal - vrijwillige politieke activiteit, sportclubs, mantelzorg, kerkelijke activiteiten e.a. - gekoesterd moest worden, behouden moest blijven en zelfs moest worden versterkt. Er diende ruimte te komen voor particulier initiatief om elkaar te ondersteunen en door - als mensen en hun omgeving het niet zelf zouden kunnen - de gemeentelijke overheid de verantwoordelijkheid te geven deze ondersteuning te organiseren. Ten tweede moest worden voorkomen dat bovenstaande ontwikkelingen zouden leiden tot een onaanvaardbare en onbetaalbare druk op de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).⁵⁸

De regering wilde met dit wetsvoorstel een eerste stap zetten in het bundelen van regelingen en bevoegdheden voor de gemeentelijke overheid, en vooralsnog niet verder gaan. De wet zou een omslag brengen in het denken en handelen van burgers, organisaties en overheden en zo'n omslag vraagt tijd.

Het valt op dat de kerkelijke organisaties niet over het wetsontwerp zijn geconsulteerd terwijl andere organisaties wel zijn gehoord.⁵⁹ Toch heeft de toenmalige

⁵⁵ Lunshof, *Ibidem*, 107.

⁵⁶ Lunshof, *Ibidem*, 146 e.v..

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2003 / 2004, 29 538, nr. 1.

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2004 / 2005, 30 131, nr. 3, p. 2.

⁵⁹ *Kamerstukken II* 2004 / 2005, 30 131, nr. 3, p. 3 – 6; *Kamerstukken II* 2004 / 2005, 30 131, nr. 4, p. 2 – 3.

staatssecretaris mevrouw Ross- van Dorp destijds uitdrukkelijk uitgesproken 'dat kerken er medeverantwoordelijk voor zijn dat de wet goed landt in de samenleving.'⁶⁰

In het wetsvoorstel is voorzien in een evaluatie na vier jaar. De Wmo is op 1 januari 2007 in werking getreden.

Art. 1, lid 1, sub g Wmo noemt de volgende prestatievelden.

- 1°. het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten;
- 2°. op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden;
- 3°. het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning;
- 4°. het ondersteunen van mantelzorgers, daaronder begrepen steun bij het vinden van adequate oplossingen indien zij hun taken tijdelijk niet kunnen waarnemen, alsmede het ondersteunen van vrijwilligers;
- 5°. het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem;
- 6°. het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behouden en het bevorderen van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer;
- 7°. het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en het voeren van beleid ter bestrijding van geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd;
- 8°. het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen;
- 9°. het bevorderen van verslavingsbeleid.

De regering zag voor het eerste prestatieveld een taak voor de kerken:

Het beleidsterrein "bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten" is ruim en breed geformuleerd. De gemeente heeft hier dan ook een grote vrijheid om lokaal invulling te geven en prioriteiten te stellen. De verschillen in behoeften variëren immers tussen gemeenten, onder meer vanwege bevolkingssamenstelling en lokale tradities. Er zijn bovendien vele manieren waarop gemeenten de sociale samenhang kunnen bevorderen. Zorgen voor aantrekkelijke plekken waar burgers elkaar kunnen ontmoeten is daar een voorbeeld van. Een wijkcentrum waar verschillende zorg- en welzijnsfuncties worden gecombineerd, maakt het mogelijk dat verschillende groepen elkaar regelmatig tegenkomen. Ook sport kan een belangrijke rol spelen bij het bereiken van de doelstellingen op dit beleidsterrein en kan door de gemeente bevorderd en ondersteund worden. Belangrijk uitgangspunt bij dit beleidsterrein is dat het bevorderen van de sociale samenhang en de leefbaarheid niet alleen ontstaat door de inzet van, door de ge-

⁶⁰ *Kamerstukken II 2005 / 2006, 30 131, nr. 98, p. 78.*

meente gefinancierde, professionele organisaties. Ook, en veelal in eerste instantie, gaat het om de inzet van de naaste omgeving, zoals familie, burens, vrijwilligers in de buurt of in kerkelijke verbanden of bijvoorbeeld de sportvereniging. Dergelijke onderlinge betrokkenheid creëert de "civil society", meer dan welke professionele organisatie ooit zou kunnen. Het ligt dan ook voor de hand dat de gemeente bij de uitwerking van dit beleidsterrein aansluit bij initiatieven van de bewoners, of dergelijke initiatieven stimuleert, om ervoor te zorgen dat de voorzieningen in de wijk optimaal aansluiten bij de wensen en behoeften van de bewoners.

Het bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid raakt ook andere sectoren als wonen, ruimtelijke ordening, integratiebeleid, veiligheid en economie.⁶¹

De politieke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wmo ligt bij de minister van VWS. De daadwerkelijke uitvoering geschiedt door de gemeenten in medebewind.

Ter compensatie van de beperkingen die in de wet nader aangeduide personen ondervinden in hun zelfredzaamheid en hun maatschappelijke participatie, moet het College van B. en W. voorzieningen treffen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning die hen in staat stellen:

- a. een huishouden te voeren;
- b. zich te verplaatsen in en om de woning;
- c. zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel;
- d. medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan.

Aldus bepaalt art. 4, lid 1.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel houdt het college van B. en W. bij het bepalen van de voorziening rekening met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager van de voorzieningen, waaronder verandering van woning in verband met wijziging van leefsituatie, alsmede met de capaciteit van de aanvrager om uit een oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien. Dat kunnen algemene voorzieningen zijn, die collectief worden aangeboden, of individuele voorzieningen. Ingevolge art. 5, lid 1, kunnen individuele voorzieningen bestaan uit het ontvangen van die voorziening in natura, het ontvangen van een financiële tegemoetkoming of een persoonsgebonden budget.⁶²

Beroep op individuele voorzieningen kan worden gedaan door Nederlanders en vreemdelingen, mits zij hier rechtmatig verblijven. Aan andere vreemdelingen kan onder omstandigheden een individuele voorziening worden toegekend (art. 8).

Het college van B. en W. betreft ingezetenen van de gemeente en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van het Wmo-beleid en stelt hen in de gelegenheid zelfstandig voorstellen te doen voor dat

⁶¹ *Kamerstukken II* 2004/2005, 30 131, nr. 3, p. 24.

⁶² Zie uitgebreider over Wmo-voorzieningen Klosse en Noordam, *Ibidem*, par. 10.4, p. 423 – 428.

beleid, zo bepaalt art. 11. Verschillende gemeenten hebben om uitvoering te geven aan deze bepaling een adviesraad ingesteld. Dat opent dus de mogelijkheid voor kerkelijke organisaties medeverantwoordelijkheid te nemen voor het Wmo-beleid. Behalve beleidsbeïnvloeding biedt de Wmo diaconieën echter ook andere perspectieven. Zij kunnen betrokken worden bij de uitvoering van voorzieningen. De financiering van bepaalde voorzieningen kan via hen verlopen en persoonsgebonden budgethouders kunnen bij diaconieën diensten inkopen.

Drie uitvoeringsscenario's zijn denkbaar: ⁶³

De gemeente aan het roer

Dit scenario gaat ervan uit dat de samenleving het beste gediend is met een krachtige gemeente, die investeert in het zelfredzaam maken van mensen die anders afhankelijk zullen blijven of zich als zodanig zullen blijven opstellen.

Stuurman van je leven

Daarin vormt niet de gemeente, maar het individu het uitgangspunt.

De burger en zijn verbanden

Hierin staan de burger en het particulier initiatief centraal.

Het verschil tussen de drie scenario's wordt dus bepaald door een specifieke balans tussen de instituties die bij de vormgeving van het Wmo-beleid centraal staan: de gemeente, het individu en de lokale organisaties en verbanden.

6.8 Samenvatting

Met de invoering van de ABW 1963 op 1 januari 1965 is de bijstandsverlening een primaire overheidstaak geworden. In 1983 is het recht op bijstand als sociaal recht in de grondwet verankerd. De herinrichting van de bijstandwetgeving die heeft geleid tot de Abw 1996 had onder andere tot doel te komen tot een doeltreffender bevordering van de zelfstandige bestaansvoorziening, een betere afstemming van de bijstand op de specifieke omstandigheden van het individuele geval en een betere afstemming op andere voorzieningen. Bij de 'Wet werk en bijstand' ligt een belangrijk accent op re-integratie in het arbeidsproces: werk boven uitkering.

De kring van rechthebbenden was in de wetten omschreven.

In beperkte mate bleef voor de diaconieën de mogelijkheid van aanvullende materiële bijstandsverlening open zonder dat op de uitkering werd gekort.

Clëntenparticipatie, reeds aanwezig in de ABW 1963 en Abw 1996, heeft in de Wwb aan importantie gewonnen. Door de motie Bakker/Noorman-Den Uyl is de regeling op gelijk niveau gebracht met andere terreinen van de sociale zekerheid. Aan cliëntenparticipatie wordt op verschillende wijze invulling gegeven.

Samenhangend lokaal beleid om participatie van alle burgers mogelijk te maken en te bevorderen, uitgevoerd dicht bij de burger door een daarvoor goed toegeruste gemeente, is de belangrijkste doelstelling van de Wmo. De diaconieën krijgen met

⁶³ RMO-advies *Inhoud stuurt de beweging*, RMO, Den Haag, 2006. Zie ook: Mootz en Verhagen, *De Wmo over vijf jaar*, 2 e.v..

deze wet niet alleen gereedschap in handen om medeverantwoordelijkheid voor beleid te voeren, maar ook de mogelijkheid om betrokken te worden bij de uitvoering van voorzieningen.

7 HET POLITIEK-BELEIDSMATIG PERSPECTIEF

7.1 Inleiding

Nu de beschrijving van de bijstandwetgeving in het vorige hoofdstuk zijn plaats heeft gekregen, stel ik in dit hoofdstuk allereerst de beleidsmatige aandacht voor het armoedevraagstuk op nationaal en internationaal niveau aan de orde. Daarna keer ik terug tot de uitkomsten van de uitvoering van de Wwb, de beleidsmaatregelen tegen armoede en het Regeerakkoord 2010 met tot slot een toets van wetgeving en beleid aan het internationale recht.

7.2 Aandacht voor het armoedevraagstuk op nationaal en internationaal niveau

Op Europees niveau werd in het kader van de versterking van een sociaal Europa aandacht besteed aan het armoedevraagstuk tijdens de Europese Top van Maastricht (1992) en vervolgens tijdens die van Amsterdam (1997), Lissabon (maart 2000), Nice (december 2000), Stockholm (juni 2001), Laken (december 2001), Barcelona (maart 2002) en later.¹

In de troonrede van 1995 had het kabinet-Kok een beroep op burgers, bedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties gedaan om ‘gezamenlijk de sociale uitsluiting en stille armoede in onze samenleving eensgezind en met kracht aan te pakken’.² De openlijke erkenning dat armoede ook in Nederland voorkomt, kreeg zijn politieke neerslag in de nota van de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid *De andere kant van Nederland*,³ ook wel de *Armoedenota* genoemd. Hiermee was het onderwerp weer op de politieke agenda geplaatst. Naast concrete maatregelen tot bestrijding van armoede had de minister van SZW in zijn nota aangekondigd de ontwikkelingen op het gebied van armoede in Nederland, alsmede zijn beleid op dat gebied, systematisch te evalueren. Een uitvloeisel van deze nota was *Arm Nederland*, het eerste jaarrapport armoede en sociale uitsluiting waarvan er nog vier zouden volgen. De doelstelling van die jaarrapporten was ten eerste een zo compleet en systematisch mogelijk beeld te schetsen van de aard en omvang van armoede, de maatschappelijke oorzaken en de gevolgen daarvan. Ten tweede hadden de jaarrapporten tot doel een kritische analyse te geven van de bedoelde en onbedoelde, gewenste en ongewenste effecten van armoedebestrijding en ten derde beoogden de jaarrapporten het publieke debat over armoede en uitsluiting te stimuleren en een informatieve basis te verschaffen ten behoeve van de terugkerende “sociale conferenties”.⁴ Het eerste hoofdstuk van *Arm Nederland*, dat de wetenschappelijke bestudering van armoede tot onderwerp heeft, concludeert onder meer dat “de bepaling wat armoede inhoudt niet louter kan worden overge-

¹ J. Vranken, “Elementen uit een Europees armoedebeleid” in: Vranken e.a., *Armoede en sociale uitsluiting*, 277.

² Troonrede 19 september 1995, *Handelingen I 1995 / 1996*, VV nr. 1, p. 3

³ “Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting”, *Kamerstukken II 1995 / 1996*, 24515, nr. 2.

⁴ Engbertsen, Vrooman, Snel, *Arm Nederland 1996*, 5.

laten aan experts, maar dat ook zelforganisaties van armen, praktijkmensen en de armen zelf daarin een rol zouden moeten spelen”.⁵ In dit verband moet ook vermeld worden het rapport van de commissie-Derksen, die in 1996 de opdracht kreeg voorstellen te ontwikkelen voor de afstemming van de verschillende inkomensafhankelijke subsidie – en eigen bijdrageregelingen.⁶ Dit rapport is de basis geweest voor de Wet van 23 juni 2005 *Stb.* 691, tot harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen).

Het Rijk heeft in navolging van het Europees Actieprogramma 2002-2006 van de EU een *Nationaal Actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting* (2003) opgesteld dat is gericht op het wegwerken van leerachterstanden, het tegengaan van analfabetisme, het in kaart brengen van schuldproblematiek, het verstevigen van de combinatie van re-integratie en zorg, het vergroten van de capaciteit van de maatschappelijke opvang en het toekennen van langdurigheidstoelagen.

In de periode 2006 – 2008 is onder meer op basis van het *Nationaal Actieplan Armoedebestrijding en Participatiebevordering 2006* door de Nederlandse overheid gewerkt aan een invulling van de Europese gezamenlijke doelstellingen ten aanzien van het bestrijden van de armoede en sociale uitsluiting, te weten:

- iedereen toegang te bieden tot de voorzieningen, rechten en diensten die nodig zijn om aan het maatschappelijk leven deel te nemen, uitsluiting te voorkomen en aan te pakken en alle vormen van discriminatie die tot uitsluiting leiden, te bestrijden,
- te zorgen voor een actieve sociale integratie van iedereen door het bevorderen van de deelname aan de arbeidsmarkt en het bestrijden van armoede en uitsluiting,
- te zorgen voor een goede coördinatie van het sociale integratiebeleid en voor inspraak van alle beleidsniveaus en alle betrokken actoren, waaronder ook mensen die armoede ondervinden; ervoor te zorgen dat het sociale integratiebeleid efficiënt is en wordt ‘gemainstreamd’ in alle desbetreffende beleidsgebieden, zoals het economisch beleid, het begrotingsbeleid, het onderwijs- en opleidingsbeleid en de programma’s van de structuurfondsen (en met name het ESF).⁷

Over de stand van zaken wordt onder andere periodiek informatie gegeven door de *Armoedemonitor*, een gezamenlijke publicatie van de CPB en het CBS. De eerste *Armoedemonitor* verscheen in 1997. De eerste vijf jaren verscheen de monitor jaarlijks, sedert 2001 éénmaal in de twee jaren met de tussenliggende jaren een beknopt *Armoedebericht*.

In het Coalitie-akkoord en beleidsprogramma “Samen werken, samen leven” van het kabinet- Balkenende IV was met name binnen de pijler *Sociale Samenhang* aandacht besteed aan het onderwerp armoede en participatiebevordering.

⁵ Engbertsen, Vrooman, Snel, *Ibidem*, 25.

⁶ Rapport Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen.

⁷ *Nationaal strategisch rapportage sociale bescherming en insluiting Nederland 2008*, 14.

Het kabinet benadrukte de onderlinge betrokkenheid en de mate waarin burgers in staat zijn in hun eigen levensonderhoud te voorzien.⁸

Sociaal is het niet aanvaardbaar dat mensen buiten de samenleving staan; economisch is het niet verantwoord. Iedereen hoort erbij. Het kabinet wil - samen met alle inwoners van Nederland - al het talent in ons land tot ontwikkeling brengen.⁹

Het jaar 2010 is door de EU uitgeroepen tot jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. De EU heeft zich de volgende vier doelen gesteld:

- (a) Recognition of rights — recognising the fundamental right of people in a situation of poverty and social exclusion to live in dignity and to play a full part in society. The European Year will increase public awareness of the situation of people experiencing poverty, particularly that of groups or persons in vulnerable situations, and will help to promote their effective access to social, economic and cultural rights as well as to sufficient resources and quality services. The European Year will also help to combat stereotypes and stigmatisation;
- (b) Shared responsibility and participation — increasing public ownership in social inclusion policies and actions, emphasising both collective and individual responsibility in the fight against poverty and social exclusion, as well as the importance of promoting and supporting voluntary activities. The European Year will promote the involvement of public and private actors, inter alia through pro-active partnerships. It will foster awareness and commitment and create opportunities for contributions by all citizens, in particular people with direct or indirect experience of poverty;
- (c) Cohesion — promoting a more cohesive society by raising public awareness of the benefits for all of a society where poverty is eradicated, fair distribution is enabled and no one is marginalised. The European Year will foster a society that sustains and develops quality of life, including quality of skills and employment, social well-being, including the well-being of children, and equal opportunities for all. It will, moreover, ensure sustainable development and solidarity between and within generations and policy coherence with EU action worldwide;
- (d) Commitment and concrete action — reiterating the strong political commitment of the EU and the Member States to make a decisive impact on the eradication of poverty and social exclusion and promoting this commitment and actions at all levels of governance. Building upon the achievements and potential of the OMC on Social Protection and Social Inclusion, the European Year will strengthen the political commitment, by focusing political attention on and mobilising all interested parties, in the prevention of and fight against poverty and social exclusion and give further impetus to the Member States' and the European Union's action in this field.¹⁰

⁸ *Ibidem*. Zie voor de beleidsvoornemens tot 2010: 21 – 28.

⁹ Regeringsverklaring Minister-President d.d. 1 maart 2007, *Handelingen II 2006 / 2007*, nr. 45, p. 2632.

¹⁰ *European Year for combating poverty and social exclusion (2010). National Programme for the Netherlands*, 1.

7.3 *Cultuuromslag bij Wwb, beleidsmaatregelen tegen armoede*

Uit de evaluatie van de Wwb ingevolge art. 84 van die wet blijkt dat er een cultuuromslag heeft plaatsgevonden.¹¹ Het werk is niet alleen in het theoretisch beleidskader, maar ook in de praktijk voorop komen te staan. Het aantal bijstandsgerechtigden was tijdens de evaluatieperiode gedaald. Knelpunten waren onder meer dat aangeboden trajecten niet of onvoldoende aansloten, waardoor de bijstandsaanvraag soms werd ingetrokken. De gemeenten kregen opdracht meer maatwerk te bieden.¹²

Op rijksniveau waren in het Nationaal Actieplan 2008-2010 voor de bestrijding van armoede vier prioritaire doelstellingen geformuleerd. Hieruit heeft het vorige kabinet drie hoofddoelen gedestilleerd:

- Een betaalde baan is de beste weg uit armoede;
- Inkomensondersteuning om financiële armoede te voorkomen;
- Verhinderen dat armoede leidt tot sociaal isolement (belangrijk onderdeel daarvan is dat kinderen gelijke kansen krijgen om hun talenten te ontplooiën).

Een belangrijke taak is daarbij weggelegd voor gemeenten, omdat zij dicht bij de burger staan. De verantwoordelijkheid van gemeenten betekent overigens niet dat de doelgroep van het armoedebeleid zich beperkt tot de mensen met een Wwb-uitkering. Ook AOW- gerechtigden en mensen met een WW- of AO-uitkering op minimumniveau kunnen van dit beleid gebruik maken. Bovendien kunnen ook werkenden langere tijd op of onder het sociale minimum verkeren. Al deze groepen kunnen zich tot de gemeente wenden voor extra ondersteuning.

De overheid heeft op centraal en decentraal niveau de afgelopen jaren ook andere beleidsmaatregelen getroffen die gericht waren op verbetering van de financiële positie van hen die zich bevinden aan de onderkant van de samenleving. Een volledige beschrijving van die maatregelen valt buiten het bestek van deze monografie. Ik beperk me tot enkele thema's.

Bestuurlijk Akkoord 'Samen aan de slag'

In 2007 hebben SZW en VNG afspraken gemaakt om zoveel mogelijk mensen te laten participeren aan de samenleving. Deze afspraken zijn vastgelegd in het Bestuurlijk Akkoord. Die afspraken betroffen het terugdringen van het bijstandsvolume, het activeren van niet-uitkeringsgerechtigden, het geven van een extra impuls aan het bestrijden van armoede, het terugdringen van schulden en het stimuleren van ondernemerschap.

Het coalitieakkoord van het kabinet-Balkenende IV, het genoemde bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten en de wijziging van de Wet werk en bijstand (Wwb) met ingang van 1 januari 2009 verschaften de gemeenten meer beleidsvrijheid om het armoedebeleid vorm te geven. Zo kregen de gemeenten de bevoegd-

¹¹ *Kamerstukken II 2007 / 2008*, 29 674, nr. 21.

¹² Klosse en Noordam, *Sociale zekerheidsrecht*, 437 e.v..

heid in hoge mate zelf de toekenningscriteria voor de langdurigheidstoelage te bepalen en kregen ze meer armslag om kinderen uit arme gezinnen financieel te ondersteunen.¹³

Na een nulmeting die in 2009 ter kennis van de Tweede Kamer is gebracht, is begin 2010 aan de Tweede Kamer een evaluatierapport van het Bestuurlijk Akkoord aangeboden.¹⁴ De rapportage betrof de huidige stand van zaken rond de afspraken in vergelijking met de uitgangspositie van 2007 en de doelen voor 2011.

Het rapport vermeldde over de voortgang per ambitie het volgende:

- 1) Verminderen van het aantal mensen met een WWB-uitkering
In het Bestuurlijk Akkoord hebben SZW en de VNG in 2007 de ambitie vastgelegd om in de periode tot en met 2011 het WWB-volume (65-min) te laten dalen met 30.000 huishoudens/uitkeringen ten opzichte van de conjunctuur. In de laatste periode van 2007 en in 2008 hebben gemeenten een aanzienlijke prestatie geleverd: Een volumereductie van 9.000 huishoudens/uitkeringen ten opzichte van de raming waarop de afspraak uit het Bestuurlijk Akkoord is gebaseerd. Het gemiddelde WWB-volume (65-min) kwam daarmee in 2008 uit op 267.000 huishoudens/uitkeringen.
Om dit te bereiken zijn er diverse initiatieven gestart die kunnen bijdragen aan het vergroten van de participatie, zoals de vorming van een netwerk van gemeentelijke ambassadeurs regionaal arbeidsmarktbeleid en via het project 'Erop af: Doen en delen!' waar VNG (samen met Divosa en met subsidie van SZW) gemeenten actief ondersteunt bij de uitvoering van de doelstellingen uit het Bestuurlijk Akkoord.
In de komende tijd houden SZW en VNG vast aan de genoemde ambitie. In tijden van economische crisis zal het echter veel inspanning kosten om deze doelstelling te realiseren.
- 2) Activeren van 35.000 niet-uitkeringsgerechtigden tot en met 2011
Uit de cijfers van CBS over 2008 blijkt dat de inspanningen vruchten afwerpen. In 2008 zijn er 1.680 personen uitgestroomd naar werk en zijn meer dan 4.100 personen via het starten van het traject maatschappelijk actief geworden. In totaal waren in 2008 meer dan 15.000 niet-uitkeringsgerechtigden maatschappelijk actief en/of aan het werk.
De verwachting voor 2009 is als gevolg van de economische crisis minder optimistisch. SZW en VNG blijven gemeenten actief stimuleren om de doelstelling te realiseren. Dit gebeurt bijvoorbeeld via het verzamelen en verspreiden van goede voorbeelden en door een voor gemeenten ingebouwde stimulans (gemeenten kunnen voor elke niet-uitkeringsgerechtigde die naar werk wordt bege-

¹³ Brief A. Aboutaleb, Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 29 mei 2008, W&B/URP/2008/15025, inzake de toezending van de publicatie 'Gemeentelijk armoedebeleid'. In deze publicatie wordt bekendheid gegeven aan dit beleid.

¹⁴ Brief mevrouw J. Klijnsma, staatssecretaris van SZW, 21 januari 2010, R&P/RA/2010/1187.

leid een deel van het werkdeel regellu besteden aan participatiebevorderende trajecten).

- 3) Armoedebestrijding en terugdringen van aantal huishoudens met schulden
Op het terrein van armoedebestrijding is aanzienlijke vooruitgang te zien. Zo is het bereik van de langdurigheidstoeslag toegenomen van 80 naar 87 procent. Ook het bereik van de bijzondere bijstand nam toe (van 38 naar 41 procent). Er zijn tal van initiatieven gestart om armoede te bestrijden en schulden terug te dringen. Zo is de langdurigheidstoeslag gedereguleerd, loopt het traject 'Kinderen doen mee!', wordt opverschillende manieren gewerkt aan het tegengaan van niet-gebruik van gemeentelijke regelingen, wordt gewerkt aan het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening en zijn in het kader van de crisis extra middelen voor schuldhulpverlening beschikbaar gesteld. SZW en VNG blijven stimuleren dat gemeenten zich inzetten voor het bestrijden van armoede en het terugdringen van schulden. De crisis is een extra reden om op de ingeslagen weg door te gaan.
- 4) Bevorderen van ondernemerschap vanuit de WWB
Vergeleken met 2007 is het aantal starters vanuit de WWB naar ondernemerschap in 2008 gelijk gebleven. In beide jaren zijn meer dan 1.800 ondernemers vanuit de WWB gestart. Deze tendens is, gelet op de economische crisis, positief. Het bevorderen van ondernemerschap blijft gestimuleerd worden, onder meer door communicatiecampagnes en door de wethouders van de 30 werkplein-plusvestigingen te informeren over de mogelijkheden om ondernemerschap onder jongeren te stimuleren.
Kortom, in het jaar 2008 zijn belangrijke resultaten geboekt. Ook zijn tal van initiatieven gestart die bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen. Het beeld ziet er gunstig uit. Verwacht wordt dat vanaf 2009 de effecten van de crisis zichtbaar worden. Niettemin blijven SZW en VNG gemeenten actief stimuleren om de ambities uit het Bestuurlijk Akkoord te realiseren.¹⁵

Work First

Met de invoering van de Wwb zijn gemeenten financieel en inhoudelijk verantwoordelijk geworden voor de omvang van hun bijstandspopulatie. Dit stimuleert gemeenten gerichte maatregelen te nemen om de instroom in de Wwb te beperken en de uitstroom te bevorderen. Een van de mogelijkheden is de WorkFirst-aanpak. WorkFirst is een methodiek die wordt gekenmerkt door de combinatie van verplichte werkactiviteiten (gekoppeld aan sancties) en het vergroten van kennis en vaardigheden van de deelnemers. De grondgedachte van WorkFirst is om mensen door het laten verrichten van werkactiviteiten dichterbij de arbeidsmarkt te brengen. Deze methodiek heeft zich in Nederland op lokaal niveau vertaald in verschillende uitvoeringsvarianten en type activiteiten die worden bepaald door de lokale omstandigheden en verschillen in beleidsvisie. De door de gemeente opgedragen activiteiten kunnen variëren van deelname aan bemiddelings- en begelei-

¹⁵ SAMEN AAN DE SLAG, Eerste evaluatieronde Bestuurlijk Akkoord Participatie, 3.

dingsprogramma's tot laaggekwalificeerde werkzaamheden als helpen in de groentewinkel en inpakwerk.¹⁶

De Raad voor Werk en Inkomen heeft in februari 2008 een onderzoek gepubliceerd onder de titel 'WorkFirst en arbeidsmarktperspectief'. De centrale vraag in het onderzoek luidde of door inzet van de WorkFirst-methodiek de arbeidsmarktpositie van deelnemers verbetert. Tevens is ingegaan op de vraag aan welke voorwaarden moet worden voldaan om de effectiviteit van WorkFirst te vergroten. Op basis van de onderzoeksresultaten heeft de RWI een elftal aanbevelingen geformuleerd voor gemeenten.

Daarvan zijn enkele kort samengevat:

- pas WorkFirst niet alleen toe op nieuwe gevallen, maar op de gehele bijstandspopulatie,
- differentieer bij het toepassen van het instrument naar de individuele bijstandsgerechtigde
- leg rechten en verplichtingen over en weer vast,
- onderzoek in geval van afhaken waarom dat gebeurt en of inzetten van WorkFirst niet ten koste gaat van de inkomenswaarborgfunctie van de Wwb,
- veranker WorkFirst in het beleid en in de werkprocessen,
- denk aan natrajecten,
- gemeenten die het instrument WorkFirst nog niet hebben ingezet, dienen dat alsnog te overwegen.¹⁷

De financiële systematiek van de Wwb dwingt de gemeenten weliswaar tot een efficiënte uitvoering, maar zadelt hen tevens op met het probleem van beïnvloeding van de regionale arbeidsmarkt, waarop ze maar zeer beperkt vat hebben.¹⁸

Meervoudige problematiek

Een grote groep mensen in Nederland heeft problemen op verschillende levensgebieden. Dat kunnen problemen zijn in de sfeer van schulden, verslaving, taalachterstand, fysieke en/of psychische gezondheid, huisvesting enz. Mensen met een zogenoemde meervoudige problematiek zijn voor de hulpverlening aangewezen op veel verschillende instanties. Vroeger heette deze groep van moeilijk of niet-bemiddelbare personen *het granieten bestand*.

Allereerst wordt hier gewezen op het rapport *Multiproblematiek bij cliënten*¹⁹ en verder op het rapport *Maatwerk bij meervoudigheid*.²⁰

¹⁶ Pool, *Alle dagen schuld. Praktijkverhalen over armoede*, 90, geciteerd in: De Bie, Crijns, De Boer en Schwarz, *Dossier Armoede in Nederland 2009*, 127.

¹⁷ *WorkFirst: Aanbevelingen aan gemeenten*, Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag 2008, 6 – 13.

¹⁸ Zie over deze mogelijkheden van beïnvloeding onder meer: A.J.E. Edzes, *Wet en bijstand, arbeidsmarktstrategieën van gemeenten*, (diss.), 2010, Groningen, 2010. 193 e.v..

¹⁹ H. Bosselaar, E. Maurits, P. Molenaar, R. Prins, (Meccano, Astri) *Multiproblematiek bij cliënten, Verslag van een verkenning in relatie tot (arbeids)participatie*, onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW, Den Haag, juli 2010.

Beide rapporten, die bij brief van 22 november 2010 door de Staatssecretaris van SZW naar de Eerste Kamer zijn gezonden, noemen enkele verbeterpunten voor de uitvoering:²¹

- De samenwerking tussen diverse professionals kan beter;
- Er moeten methodieken ontwikkeld worden voor een gezamenlijke aanpak van multiproblematiek en re-integratie en voor preventie en regievoering;
- De informatie-uitwisseling moet verbeterd worden, o.a. door betere registratie ondersteund door automatisering;
- De effecten van de interventies moeten beter zichtbaar gemaakt worden, ook in termen van maatschappelijke opbrengsten.

De staatssecretaris zegde toe te zullen streven naar afspraken, te maken met UWV, VNG en Divosa over de aanpak van de bovengenoemde verbeterpunten. Daarnaast zou hij in interdepartementaal verband aan de orde stellen:

- het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op de arbeidstoeleiding van personen met meervoudige problemen;
- het continueren dan wel aanpassen van interdepartementale actieprogramma's;
- het ondersteunen van gezamenlijke initiatieven voor methodiekontwikkeling gericht op preventie en onderkenning van meervoudige problemen en voor doorverwijzing naar gespecialiseerde hulpverleners;
- het meetbaar maken van de maatschappelijke resultaten bij interventies in multi-probleemhuishoudens.

7.4 Regeerakkoord 2010 met betrekking tot de Wwb

In het regeerakkoord is een aanzienlijke versobering van de Wwb opgenomen:

Mensen mogen niet afhankelijk worden gemaakt van een uitkering. Voorkomen moet worden dat mensen te snel worden afgeschreven en permanent langs de kant staan. In de bijstand zal een wettelijke plicht tot tegenprestatie naar vermogen komen.

Het kabinet wil toe naar één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt, die de Wwb, Wajong en de WSW hervormt.

In de Wwb wordt de bijstand voor inwonenden afgeschaft en wordt de toets op het partnerinkomen vervangen door een toets op het huishoudinkomen. Voor jongeren tot 27 jaar geldt dat zij werken, leren of stage lopen. De voorwaarden en sancties voor jongeren tot 27 jaar die een beroep doen op de bijstand (Wet investeren Jongeren) worden aangescherpt. Zolang men zich kan scholen, dient een beroep op studiefinanciering te worden gedaan; dat gaat boven bijstand.

²⁰ rapport *Maatwerk bij meervoudigheid, Domeinoverstijgende dienstverlening aan mensen met meervoudige problematiek van de Dienst Werk en Inkomen van het ministerie van SZW*, Den Haag, augustus 2010.

²¹ Brief P. de Krom, Staatssecretaris van SZW d.d. 22 november 2010 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer, ref. R&P/AV/10/16013

De dubbele heffingskorting in referentieminimumloon wordt geleidelijk afgebouwd (vanaf 2012 in 20 jaar). Hierdoor wordt voorkomen dat het steeds minder aantrekkelijker wordt om vanuit de bijstand een baan te aanvaarden.

De inkomensgrens van gemeentelijk minimabeleid wordt genormeerd.²²

7.5 *Toetsing van wetgeving en beleid aan het internationale recht*

Nederland heeft het Europees Sociaal Handvest op 22 april 1980 en de herziening van de tekst van het Handvest in 1996 op 3 mei 2006 geratificeerd. Artikel 12 van de herziene tekst van het Handvest luidt als volgt.

Article 12 – The right to social security

With a view to ensuring the effective exercise of the right to social security, the Parties undertake:

- 1 to establish or maintain a system of social security;
- 2 to maintain the social security system at a satisfactory level at least equal to that necessary for the ratification of the European Code of Social Security;
- 3 to endeavour to raise progressively the system of social security to a higher level;
- 4 to take steps, by the conclusion of appropriate bilateral and multilateral agreements or by other means, and subject to the conditions laid down in such agreements, in order to ensure:
 - a equal treatment with their own nationals of the nationals of other Parties in respect of social security rights, including the retention of benefits arising out of social security legislation, whatever movements the persons protected may undertake between the territories of the Parties;
 - b the granting, maintenance and resumption of social security rights by such means as the accumulation of insurance or employment periods completed under the legislation of each of the Parties.

Het Europees comité voor sociale rechten heeft tot taak te rapporteren of het nationaal recht en de praktijk in overeenstemming zijn met Handvest. De bevindingen worden neergelegd in nationale rapporten. De bijstandswetgeving heeft steeds de toets der kritiek kunnen doorstaan.²³ Daarbij moet echter een grote uitzondering gemaakt worden voor de Koppelingswet. De Koppelingswet verbindt het recht op allerlei gemeenschapsvoorzieningen aan de vraag of iemand legaal in Nederland verblijft. Illegalen, waaronder uitgediende asielzoekers, kunnen geen aanspraak maken op een voorziening krachtens de Regeling verstrekkingen asielzoekers. Het Europees comité voor sociale rechten overwoog dat het weigeren van

²² Regeerakkoord tussen VVD en CDA, 30 september 2010, Hoofdstuk 11. *Werk en sociale zekerheid*.

²³ Zie onder meer: *January 2010 European Social Charter (revised)*, *European Committee of Social Rights, Conclusions 2009 (NETHERLANDS)*, Articles 3, 11, 12, 13, 14, 23 and 30 of the Revised Charter, p.23:... the Committee concludes that the situation in Netherlands is in conformity with Article 12§2 of the Revised Charter. De rapporten zijn te vinden op www.coe.int. Zie over de rechtspositie van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen: Noordam en Vonk, *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, par. 3.12.

elke vorm van opvang in strijd kan komen met de bescherming van de rechten van het kind als bedoeld in het Europees Sociaal Handvest.²⁴

Een Ghanees gezin met twee minderjarige kinderen verbleef in Nederland zonder verblijfsvergunning. De verblijfsvergunning was echter wel aangevraagd en het gezin mocht de afhandeling daarvan in Nederland afwachten. De gemeente weigerde noodbijstand krachtens de Wwb voor de kinderen. De Centrale Raad van Beroep overwoog dat het gezin onder deze omstandigheden geacht werd rechtmatig in de zin van de Vreemdelingenwet in Nederland te verblijven en dat het uitsluiten van rechtmatig verblijvende vreemdelingen van noodbijstand in de zin van de Wwb in strijd is met het Internationaal Verdrag van de rechten van het kind.²⁵

In een andere procedure overwoog de Centrale Raad van Beroep dat een vreemdeling met ernstige lichamelijke en geestelijke klachten hangende de procedure om als vreemdeling te worden toegelaten, in aanmerking dient te worden gebracht voor een daklozenopvang in het kader van de Wmo.²⁶

In een geding van een uitgeprocedeerde asielzoekster met een aantal zeer jonge kinderen tegen de staat overwoog het hof Den Haag:

3.6 Het hof is van oordeel dat op de Staat, als gevolg van de ratificatie van de verdragen waarvan deze bepalingen deel uitmaken, de rechtsplicht rust om, voor zover deze bepalingen rechtstreekse werking hebben, die werking te eerbiedigen, alsook om, voor zover deze bepalingen slechts instructienormen bevatten, door middel van regelgeving, bestuurlijke beslissingen en maatregelen, en door feitelijke handelingen een zodanige juridische en feitelijke toestand te creëren dat de rechten en belangen van kinderen die zich op het grondgebied van de Staat bevinden overeenkomstig deze bepalingen worden beschermd en geborgd.

Het hof meent voorts dat de bescherming van kinderen ook naar intern Nederlands recht tot de verantwoordelijkheid van de overheid behoort en dat daaruit verplichtingen voor de Staat kunnen voortvloeien, dus los van de vraag of bovengenoemde verdragsbepalingen - die materieel dezelfde normen stellen - al dan niet rechtstreekse werking hebben en basis kunnen zijn van vorderingen van burgers tegen de Staat.

Voorts:

f) De Staat heeft aangevoerd dat het Nederlandse recht voorziet in een vangnet voor de meest schrijnende gevallen. De Staat wijst op beleid dat voorziet in het verlenen van een verblijfsvergunning aan vreemdelingen 'die werkelijk buiten hun schuld niet naar hun land van herkomst kunnen terugkeren' en op artikel 10 lid 2 Vreemdelingenwet 2000, dat een recht op medisch noodzakelijke zorg toekent. Verdere tegemoetkomingen voor humanitaire noodsituaties worden door de Staat niet genoemd.

²⁴ ESRC 20 oktober 2009, klacht 47/2008, *JV* 2010/ 150, m.nt F.F. Larson en P.E. Minderhout.

²⁵ CRvB 24 januari 2006, LJN:AV0197 (Noodbijstand illegale kinderen)

²⁶ CRvB 19 april 2010, LJN: BM0956

(g) In dit geding is niet gebleken dat enige lagere overheid of enige instelling die zich de belangen van uitgeprocedeerde (ouders en) kinderen aantrekt bereid en in staat is de behartiging van de feitelijke en/of financiële belangen van de kinderen op zich te nemen indien deze door de Staat uit de vbl Ter Apel worden verwijderd.

3.8 Het hof is van oordeel dat het op straat zetten van de kinderen - slechts onder de hoede van een moeder die zelf niet de financiële middelen heeft om haar kinderen een adequate verzorging en huisvesting te geven en zonder dat een andere opvang van de kinderen geborgd is - in de gegeven omstandigheden in strijd met de onder 3.6 omschreven rechtsplicht van de Staat en op zichzelf reeds inhumain te achten is, en daarmee tevens een onrechtmatige gedraging van de Staat jegens de kinderen oplevert. De Staat zal de kinderen dan ook slechts uit de vbl Ter Apel mogen verwijderen wanneer op andere wijze adequaat in de dagelijkse verzorging, huisvesting, medische zorg en scholing van de kinderen is voorzien. Het hof is van oordeel dat de Staat zich onder deze omstandigheden niet achter de verantwoordelijkheid van de moeder (ouders) kan verschuilen. De Staat heeft, mede uit hoofde van voormelde rechtsplicht, een eigen verantwoordelijkheid jegens deze kinderen en zal dan ook door het verschaffen van huisvesting en financiële middelen in de verzorging en opvoeding van de kinderen moeten blijven voorzien, totdat vastgesteld is dat daarin op andere wijze adequaat voorzien wordt.²⁷

Een voorzichtige conclusie is dus dat als illegalen in een kwetsbare positie komen te verkeren, het koppelingsbeginsel niet langer wordt gehandhaafd.

7.6 *Samenvatting*

De laatste decennia hebben de allermaksten in de samenleving op internationaal en op nationaal beleidsniveau erkenning gekregen voor hun noden. Over armoede wordt door de regering regelmatig aan het parlement gerapporteerd. De Invoering van de Wwb heeft een cultuuromslag teweeggebracht, maar er zijn ook vragen gerezen of door de gemeente voldoende maatwerk wordt toegepast en of de Wwb in voldoende mate een bestaansminimum garandeert voor hen die daarvoor in aanmerking komen. Het overheidsbeleid van de afgelopen decennia is er steeds op gericht geweest de allermaksten in de samenleving te ontzien en datzelfde geldt voor de maatregelen die voortvloeien uit het regeerakkoord 2010. Zowel de wetgeving als het beleid hebben tot op heden over het algemeen de toets aan art. 12, lid 2, Europees Sociaal Handvest en ander internationaal recht kunnen doorstaan en waar zij tekort schoten, heeft correctie plaatsgevonden.

²⁷ Hof Den Haag, 27 juli 2010, LJN:BN2164

8 HET DIACONAAL PERSPECTIEF: BELEID EN ORGANISATIE

8.1 Inleiding

Thans stel ik het diaconaal perspectief aan de orde. De thema's zijn over twee hoofdstukken verdeeld. In dit hoofdstuk komt allereerst aan de orde hoe diaconaal beleid kan worden gefundeerd en voorts hoe dit beleid organisatorisch binnen de PKN wordt vormgegeven ¹

8.2 Specifieke kenmerken van de kerkelijke liefdadigheid

Kerkelijke liefdadigheid is allereerst het verschaffen wat de behoeftige concreet nodig heeft (1), zoals de Samaritaan de wonden van de beroofde man verzorgde met olie, azijn en verband en de herbergier geld gaf om hem te verzorgen. Het gaat hier om adequate, toereikende hulp waarmee de eerste nood wordt gelenigd. De- genen die door een natuurramp of door welke oorzaak dan ook binnen of buiten henzelf gelegen dakloos, brodeloos en dorstig of zonder kleren zijn, verdienen het terstond voedsel, drinken en een dak boven hun hoofd te krijgen en te worden gekleed. Het beeld van de zes werken van barmhartigheid waarover Mattheüs 25 verhaalt, heeft een geweldige invloed gehad op de motivatie en de uitvoering van het diaconaat.²

Voorts is tijdige signalering van armoedeproblemen belangrijk (2). Niet altijd zijn ze zichtbaar. Sommigen houden uit schaamte hun financiële problemen verborgen, anderen zijn niet in staat ze te tonen. Een fijnmazig lokaal netwerk van de kerk is beter in staat deze problemen te detecteren dan een overheidsapparaat.

Hulpverlening moet adequaat zijn (3), hulp mag niet doodknuffelen. Kerkelijke liefdadigheid is daarom toch ook vooral het doorverwijzen naar professionele hulp. Binnen het diaconaal werk van de NHK is dit steeds benadrukt, onder andere door de Utrechtse diaken Adriani, die ik in hoofdstuk 5 noemde.

Tenslotte geldt als belangrijkste argument (4) het theologische argument dat kerkelijke liefdadigheid gebaseerd is op het gebod elkander lief te hebben als zichzelf en op dienstbaarheid aan de medemens. Van Luther zijn de woorden: “een christen is in vrijheid heer van alle dingen en niemands onderdaan en in dienstbaarheid knecht van alle dingen en ieders onderdaan”.³ Anders verwoord:

Charity is the greatest social commandment. It respects others and their rights. It requires the practise of justice and it alone makes us capable of it. Charity inspires a

¹ Zie over de betekenis van *Diakonia*: Miedema, *Wederkerigheid in het diaconaat?*, 102 e.v..

² Crijns e.a., *Barmhartigheid en gerechtigheid*, 11 – 12.

³ M. Luther, *Over de vrijheid van een Christen*, 1520, vertaald door W.J. Kooiman in: *Door het geloof alleen*, Utrecht, 1955, 78. 1 Cor. 9:19. Luther verwees naar 1 Kor. 9:19 (“Vrij als ik ben ten opzichte van iedereen, ben ik de slaaf van iedereen geworden om zo veel mogelijk mensen te winnen.”) en Rom. 13:8 (“Wees elkaar niets schuldig, behalve liefde, want wie de ander liefheeft, heeft de hele wet vervuld.”).

life of self-giving: 'Whoever seeks to gain his life will lose it, but whoever loses his life will preserve it' (Lk: 17:33).⁴

In deze vrijheid, onbaatzuchtigheid en overgave onderscheidt de kerkelijke liefdadigheid zich van de sociale taak van de overheid die zich meer in de sfeer van rechten en plichten afspeelt.

Christelijke naastenliefde is onbaatzuchtig en staat los van politieke stromingen of ideologieën. Drugsverslaafden kregen van de Rotterdamse Pauluskerk hulp zonder dat hen enige verplichting werd opgelegd. Diaconale dienstverlening was daar verweven met het totaal van functies van de Pauluskerk:

1. de kerk als plek van bewustwording, bezinning, meditatie, viering en liturgie;
2. de kerk als plek voor ontmoeting, samenzijn, gemeenschap, gezelligheid, sociale contacten (herbergfunctie); en
3. de kerk als plek voor actie, demonstratie, verzet, opstand, verandering, hoop als wenkende horizon.

Niets was binnen de kerkelijke gemeente van de Pauluskerk verplicht, anonimiteit was volledig gewaarborgd.⁵

Tenslotte wijs ik op de opvatting van Paus Benedictus XVI, neergelegd in zijn encycliek *Deus caritas est* dat christelijke naastenliefde vrij moet zijn van welke vorm van proselitisme dan ook. Wie in naam van de kerk liefdadigheid beoefent, mag niet proberen de ander zijn geloof op te dringen. De naastenliefde van het christendom dient voor zich te spreken.⁶

8.3 *Inbedding diaconaal werk in Kerkorde en Ordonnantie 8*

De diaconale arbeid heeft samen met missionaire en pastorale arbeid in de Kerkorde een regeling gevonden in art. X, waaruit ik de volgende leden citeer:

2. De gemeente vervult haar diaconale roeping in de kerk en in de wereld door in de dienst van barmhartigheid en gerechtigheid te delen wat aan haar gaven geschonken is, te helpen waar geen helper is en te getuigen van de gerechtigheid van God waar onrecht geschiedt.
4. De gemeente zoekt bij de vervulling van haar missionaire, diaconale en pastorale roeping samenwerking met andere kerkelijke gemeenschappen ter plaatse.

De diaconale arbeid heeft voorts met missionaire en pastorale arbeid een regeling gevonden in Ordonnantie 8. Daaruit citeer ik het eerste lid van artikel 3:

- De gemeente is geroepen tot de dienst van barmhartigheid en gerechtigheid door
- het betrachten van onderling dienstbetoon,
 - het verlenen van bijstand, verzorging en bescherming aan wie dat nodig hebben,
 - het deelnemen in arbeid ten behoeve van het algemeen maatschappelijk welzijn,
 - het signaleren van knelpunten in de samenleving en

Geciteerd uit de Bijbel met deuterocanonieke boeken.

⁴ *Compendium of the social doctrine of the Church*, 295.

⁵ Visser, *Creativiteit, wegwijzing en dienstverlening*, 279 – 281.

⁶ Benedictus XVI, *Deus caritas est*, par. 31, sub c.

- het bevorderen van de zorg voor het behoud van de schepping.

De samenwerking met andere kerkelijke gemeenschappen is geregeld in art. 5 van de Ordonnantie.

8.4 *De Accra-verklaring en het Agape-document, standpuntbepaling door de synode*

In augustus 2004 aanvaardde de Assemblee van de Wereldbond van Hervormde/Gereformeerde Kerken (WARC) in Accra een ‘Geloofsverklaring over de Economie’.⁷ Deze verklaring kan gezien worden als een oproep van het Zuiden aan het Noorden.⁸ Daarin wordt een indringende oproep gedaan aan de lidkerken een keuze te maken voor het verbeteren van het lot van de armen.⁹ Een aantal artikelen van deze verklaring luidt als volgt:

20. Wij geloven dat God een verbond heeft gesloten met de gehele schepping (Gen. 9:8-12). God heeft op aarde een gemeenschap tot stand gebracht die gegrondvest is in het visioen van gerechtigheid en vrede. Het verbond is een genadegave, die niet op de markt te koop is (Jes. 55:1). Het is een economie van genade: als een huishouden voor alle schepselen. Jezus laat ons zien dat het een inclusief verbond is waarin de armen en gemarginaliseerden voorrang krijgen, en Hij roept ons op om gerechtigheid voor de ‘minste van deze’ (Mat. 25:40) in het midden van de levensgemeenschap op te richten. De gehele schepping is gezegend en opgenomen in dit verbond (Hosea 2:18 e.v.).

21. Daarom verwerpen wij de cultuur van buitensporig consumptisme en wedijverende hebzucht en het egoïsme van de neoliberale wereldmarkt, en ieder ander systeem dat pretendeert dat er geen alternatief is.

22. Wij geloven dat iedere economie van het huishouden van leven, dat ons is gegeven door Gods verbond om het leven te onderhouden, rekenschap verschuldigd is aan God. Wij geloven dat de economie er is om de waardigheid en het welzijn van mensen in gemeenschappen te dienen, binnen de grenzen van de duurzaamheid van de schepping. We geloven dat mensen geroepen zijn om God te verkiezen boven Mammon en dat het belijden van ons geloof een daad is van gehoorzaamheid.

23. Daarom verwerpen wij de ongereguleerde accumulatie van rijkdom en onbeperkte groei, die al miljoenen levens heeft gekost en een groot deel van Gods schepping vernietigd heeft.

24. Wij geloven dat God een God van gerechtigheid is. In een wereld van corruptie, uitbuiting en hebzucht is God op een bijzondere wijze de God van de behoeftigen, de armen, de verschoppelingen en de misbruikten (Psalm 146:7-9). God roept op tot rechtvaardige verhoudingen met al het geschapene.

In een door de synode aanvaarde analyse wordt de Accra-verklaring zowel als een belijdend als profetisch document geduid: belijdend, omdat het geschreven is vanuit het hoopvolle perspectief van Gods Rijk voor alle mensen en heel de schepping

⁷ Opgenomen in *Handelingen Synode 2004*, 145 – 150.

⁸ *Accra's appel*, 25.

⁹ De Accra-verklaring staat niet op zich, maar maakt onderdeel uit van soortgelijke processen binnen en buiten de oecumenische beweging. Zie daarover onder meer *Accra's appel*, 5 – 7.

en in verbondenheid met een wereldwijd oecumenisch netwerk van kerken, profetisch omdat het geschreven is vanuit de optiek van Gods verdrukte Schepping en van de armen, van hen die lijden onder het economisch onrecht en de vernietiging van het milieu. Economische aspecten komen niet aan de orde; het is echter geen taak van kerken zich over economische aspecten uit te laten.¹⁰ De rapporteurs werpen op dat het radicale antikapitalistische karakter van de verklaring in de discussie weleens een obstakel zou kunnen vormen.¹¹ In dit verband stellen zij ook de slotoproep uit het Agape-document uit 2004 aan de orde:

- Wij bevestigen dat de aarde en al wat daarbij hoort door God is geschonken vanuit liefde en zorg voor al het geschapene, levend of niet.
- Wij erkennen de onderlinge afhankelijkheid tussen de schepping en de menselijke samenleving en dat het duurzaam gebruik dan wel het overmatig gebruik bepalend zullen zijn voor het voortbestaan of de vernietiging van ons samenleven in deze onderlinge afhankelijkheid.
- Wij bevestigen onze verwachting dat een rechtvaardige wereldeconomie die voortkomt uit de creatieve alternatieven van mensen van over de hele wereld niet alleen mogelijk is, maar dat zij al bestaat in gemeenschappen die alles samen delen (uitgaan van samen delen en verdelen van middelen). Op deze kleine plekken zien wij de afwezigheid van de jacht naar meer. Gods liefde en gerechtigheid wijst de kerk op haar ware roeping om mee te doen met dergelijke kleine initiatieven die zoeken naar rechtvaardige alternatieven. De kerk kan niet alleen van dergelijke alternatieven leren, maar kan ze ook gebruiken in de ontwikkeling van wereldwijde alternatieven.
- We beseffen dat dit transformatieproces aan de kerken vraagt om verantwoording af te leggen naar de slachtoffers van het project van neoliberale globalisering. Hun stemmen en ervaringen moeten bepalen hoe wij dit project in het licht van het Evangelie zien en beoordelen. Dit betekent dat wij als kerken van verschillende regio's ook naar elkaar toe verantwoording afleggen en dat degene die zich dichterbij het machtscentrum bevinden in hun leven allereerst uitgaan van hun betrokkenheid met hun zusters en broeders die lijden en onderdrukt worden.¹²

Het Agape-document is genuanceerder dan de Accra-verklaring en ziet meer op geleidelijke veranderingen en veranderingen op microniveau om die te laten uitgroeien tot macroniveau. De rapporteurs bepleiten een kerkbrede discussie over het in te zetten veranderingsproces, met duidelijke ijkpunten in de tijd, ingaande 2006 en regelmatige rapportages aan de synode. De bijlagen bij de notitie bevatten ideeën over een solidaire economie en mogelijkheden voor gemeenteleden te participeren in maatschappelijke organisaties op lokaal en nationaal niveau.¹³

¹⁰ *Accra's appel*, 19.

¹¹ *Accra's appel*, 19 – 20.

¹² *Accra's appel*, 21.

¹³ *Accra's appel*, 25.

Opvallend is dat in beide verklaringen niet op de specifieke eigen rol van de kerk met betrekking tot armoedebestrijding wordt ingegaan. De synode heeft de notitie geamendeerd aanvaard.¹⁴

8.5 *Heroriëntatie van het diaconaal werk*

Kunnen we het werk niet beter overlaten aan instanties die daarvoor beter zijn toegerust? Hechten we niet teveel aan kwantiteit in plaats van kwaliteit? Moet het diaconaat zich niet meer toeleggen op het ontdekken en bijstaan van degenen die ondanks al die voorzieningen van de overheid het niet kunnen redden? Die vragen stelde de Generale Diakonale Raad zich bij de invoering van de ABW 1963.¹⁵ Na een uiteenzetting van de begrippen diakonia, diaconaat, diaken en diaconie als uitgangspunten voor een beleid kwam de raad tot de volgende programmapunten:

- versterking van het gemeentediaconaat: het vinden van nieuwe wegen om de diaconale functie van de kerkelijke gemeenschap duidelijker vorm te geven;
- aandacht aan werving en toerusting van de diaken;
- ontwikkeling van het diaconaat in oecumenisch perspectief;
- aandacht voor de verhouding kerk en overheid, vooral met betrekking tot het welzijnswerk;
- versterking van de diaconale hulpverlening over de grenzen.¹⁶

Tegen het einde van de twintigste eeuw kregen de kerken er nieuwe werkterreinen bij in de vorm van zorg voor migranten, asielzoekers, daklozen en drugsverslaafden met de daarbij behorende criminaliteit. Door de weinig soepele houding van de overheid ontstond voor de kerken een werkveld om op een laagdrempelige manier hulp te bieden. Voorbeelden zijn de werkzaamheden van het Leger des Heils en die van de stichting Kerkelijke Sociale Arbeid te Rotterdam ten behoeve van de Pauluskerk.

Terwijl de kerkelijke cijfers een dalende lijn vertoonden, steeg het aantal inlooppunten, voor de kerken kennelijk een groeiemarkt. Dat zijn laagdrempelige plekken, vanuit kerken gecreëerd, waar mensen zonder verplichtingen welkom zijn voor ontmoeting en gesprek. Onder een inlooppunt kan worden verstaan

een vorm van (para-)kerkelijke presentie – al dan niet in een breder aanbod van diensten ingebed – waarin beoogd wordt laagdrempelig en zonder een van tevoren vastgesteld programma beschikbaar te zijn voor in principe iedereen (uit de doelgroep).¹⁷

8.6 *Professionalisering van het diaconaat*

Ook andere nieuwe taken dienden zich aan: de opzet en uitbouw van de maatschappelijke dienstverlening en van de geestelijke gezondheidszorg. Naast organi-

¹⁴ Generale Synode 24 en 25 november 2005, 2005, 322.

¹⁵ Beleidsnota van de Generale Diakonale Raad, *Handelingen Synode* 1966, 819 – 820.

¹⁶ Beleidsnota van de Generale Diakonale Raad, *Ibidem*, 821 – 837.

¹⁷ Stoppels, *Gastvrijheid*, 13.

satie van dit werk volgens de verzuiling kwamen ook instellingen op algemene en humanistische grondslag van de grond, die in staat waren in regelrechte concurrentie met de diaconieën te treden. Diaconieën gingen daarom in een aantal situaties allianties aan met instellingen met soortgelijke taken, zoals instellingen voor gezinsverzorging en bejaardenzorg, algemeen maatschappelijk werk, bureaus voor levens- en gezinsvraagstukken en medisch-opvoedkundige bureaus. Het accent werd verlegd naar het bestuurlijke vlak. Na het einde van de jaren zestig kregen de instellingen en dus ook de diaconieën te maken met schaalvergroting, die soms leidde tot een gedwongen samenwerking of fusie en met een sterke professionalisering. Deze samenwerking of fusie drukte het confessionele karakter weg, waardoor de lijnen naar de diaconieën en het eigene van het kerkelijk leven vervaagden. Bovendien vragen rezen over de uiteindelijke verantwoordelijkheid. De ontkerkelijking werkte door in de bestuurlijke besluitvorming, onder andere bij de benoeming van besturen en het aantrekken van medewerkers. De professionalisering van de medewerkers, gevoegd bij de democratiseringstendens en wettelijk geregelde medezeggenschap, plaatste de medewerkers soms tegenover het bestuur. Deze ontwikkeling bracht de Generale Diakonale Raad ertoe een impuls te geven aan de wetenschappelijke herbezinning op de rol van het diaconaat in het kader van de theologische wetenschap.¹⁸

8.7 *Verschuiving diaconale verantwoordelijkheid naar de kerkelijke gemeente, heroriëntatie denken over zorg*

Zowel binnen de Nederlandse Hervormde Kerk als binnen de Gereformeerde Kerken was er na de Tweede Wereldoorlog een tendens van verschuiving van de diaconale verantwoordelijkheid van de diaconie naar de kerkelijke gemeente waarneembaar.¹⁹ Enerzijds spoorde dit met de opkomende democratisering binnen de samenleving, anderzijds had deze accentverschuiving zijn theologische verankering in bepaalde tendenties in de Reformatie (eigen verantwoordelijkheid der gelovigen), en bij het denken in de internationale oecumene over de 'laity' en de 'mondige gemeente.' Zoals hierboven vermeld, had de beleidsnota van de Generale Diakonale Raad uit 1966 opgeroepen tot het vinden van nieuwe wegen om de diaconale functie van de kerkelijke gemeenschap duidelijker vorm te geven.

Artikel XIX van de kerkorde 1951 sprak over de diaconale opdracht van de gemeente en van de diaconale roeping van de gemeenteleden.²⁰ De uitwerking daar-

¹⁸ Douwes en Jansen, *Samen beleid maken*, 97.

¹⁹ Noordegraaf, *Van bedeling naar gerechtigheid, Ontwikkelingen in het diaconaat na de invoering van de Algemene Bijstandswet*, 289.

²⁰ Artikel XIX Kerkorde: 'Krachtens de gemeenschap in het Heilig Avondmaal en in navolging van haar Heer, vervult de gemeente haar diaconale opdracht in de Kerk en in de wereld. De leden der gemeente geven door werken der barmhartigheid gehoor aan de roeping tot onderling dienstbetoon en tot bijstand aan hen, die lichamelijk, zedelijk of maatschappelijk in nood verkeren, en dragen de arbeid der diakenen.' Zie voor de

van in Ordinantie 15 bepaalde weliswaar dat de gemeente in al haar leden geroepen was tot de dienst der barmhartigheid, maar dat het diaconaat aan de diakenen was toevertrouwd. Ingaande 1 januari 1969 werd het eerste lid van artikel Ordinantie 15 gewijzigd:

De gemeente, in al haar leden geroepen tot de dienst der barmhartigheid, beantwoordt, onder de leiding of door de arbeid van de diakenen, aan deze roeping in het diaconaat.

In 1970 heeft de Generale Diakonale Raad een nieuwe beleidsnota aanvaard. Uitgangspunt daarvan was dat het diaconaat niet als identiek mag worden beschouwd met het instituut van de diaconie, maar veeleer gezien moet worden als een functie van de christelijke gemeente. De sociaal-diaconale functie van de gemeente wordt ook zichtbaar in het participeren van de gemeenteleden in de verschillende vormen van sociaal werk.²¹

De diakenen moeten de gemeenteleden enthousiasmeren. Zij moeten als een leger van vrijwilligers het professionele kader bijstaan door een brugfunctie te vervullen van mens tot mens en van mens tot maatschappelijke instelling.²²

Parallel aan de emancipatie van de patiënt in de samenleving, de opkomst van zelfhulpgroepen met ervaringsdeskundigheid en patiëntenorganisaties, voor de Tweede Wereldoorlog onbekende fenomenen, veranderde de attitude van hulpverlener tot de geholpene. Van Dongen benadrukte dat die relatie er een moest zijn van gelijkheid en respect. 'De mens als verantwoordelijk wezen moet in zijn nood en lijden worden gerespecteerd en hij is als zodanig geen zondaar.'²³ De hulpverlening werd meer toegesneden op het individuele geval en door opname van gehandicapten in de staf van vrijwilligers werden zij zelf meer bij de hulpverlening betrokken.

8.8 Diaconaal beleid

In de *Voortgangsrapportage Strategisch Beleid Diaconaat 2005-2008*, waarmee de synode heeft ingestemd,²⁴ is over armoede, in relatie tot economie en sociale zekerheid, het volgende opgenomen:

7. Het beleidsterrein armoede, economie en sociale zekerheid heeft drie toespitsingen:
 - a. Het ontwikkelen van praktische handreikingen voor plaatselijke diaconieën. Door o.a. de herziening van het sociale stelsel en de invoering van de 'Wet maatschappelijke ondersteuning' verschuift de problematiek van armoede en uitsluiting nog meer naar het plaatselijke vlak.
 - b. Het deelnemen aan de publieke discussie over de gevolgen van de herziening van de verzorgingsstaat.

betekenis van deze bepaling onder meer: Van Dongen, *De nieuwe kerkorde en wij gemeenteleden*, 32 e.v. .

²¹ *Diakonaat in Ontwikkeling*, 3.

²² Roscam Abbing e.a., *Gemeentediakonaat*, 10 – 11.

²³ Van Dongen, *Diakona / Charitas. Motivatie tot dienen*, 100.

²⁴ Vergadering Generale Synode 18 en 19 november 2004, *Handelingen Synode*, 2004, 184.

- c. Het deelnemen aan het publieke debat over de plaats van arbeid en economie in de samenleving in relatie tot maatschappelijk verantwoord ondernemen en in relatie tot de discussie in de internationale oecumene over de negatieve gevolgen van economische globalisering (WARC, Accra).²⁵

Noordegraaf bepleit een structurele aanpak op basis van ruim twintig jaar ervaring.²⁶ De inzet van het eigen potentieel moet gekoppeld worden aan:

- bondgenootschappen met mensen en hun organisaties,
- beroep op de politiek en samenleving om de positie van de economisch zwakkeren niet uit het oog te verliezen.

Bij de uitwerking leidt dat naar zijn mening tot de volgende activiteiten:

- empowerment van de armen
Vanuit een basishouding van respect luisteren en samen zoeken naar mogelijkheden om krachten en potenties tot ontwikkeling te brengen.
- bewustwording en erkenning armoedeproblematiek
Door publicatie van rapportages een bijdrage leveren aan de bewustwording en erkenning van de armoedeproblematiek op alle niveaus van de samenleving.
- signaleren van knelpunten
Bij uitvoeringsinstanties structurele en incidentele knelpunten in de uitvoering signaleren: bejegening, algemene en individuele voorlichting, gevalsbehandeling en beleid.
- het aanspreken van de landelijke politici en beleidsmakers op het inkomensbeleid
Confrontatie van politici en beleidsmakers met de effecten van het inkomensbeleid. Daarbij kunnen de levensverhalen van de betrokkenen zeer illustratief zijn.²⁷

8.9 Vier niveaus voor 'relevant discours': Gustafson

De structurele aanpak die Noordegraaf voorstaat, is verwant met de typologie van Gustafson. De Amerikaanse ethicus James Gustafson (1925) maakt onderscheid tussen vier verschillende niveaus waarop men een relevant discours kan houden over ethische kwesties: het profetische, het narratieve, het ethische en het politieke discours. Het profetische discours bevat enerzijds een element van beschuldiging en constateert hoezeer de samenleving is afgegleden van wat zij zou moeten zijn. Het bevat anderzijds een element van utopie, waarin een ideale situatie voor ogen wordt gehouden die tot motivatie en tot inspiratie leidt.

Het narratieve discours legt de feiten bloot, functioneert als een collectief geheugen en beoogt te voorzien in een ethische identiteit van de samenleving.

Het ethische of technische discours stelt de vraag: wat zouden we moeten doen en ziet op rechtvaardigheid en normatieve waarden?

²⁵ *Voortgangsrapportage Strategisch Beleid Diaconaat 2005 – 2008*, 5.

²⁶ Noordegraaf, 'Motieven voor en vormen van helpen onder protest'. In: De Bie, Van der Vlist, Van Velthooven-Olde, *Armoede en Recht Doen*, 24 – 29.

²⁷ Zie over ruim 20 jaar kerkelijke ervaring anti-armoedebeweging ook: De Bie e.a., *Dossier Armoede in Nederland 2009*, 103 – 107.

Het politieke discours stelt de vraag: wat is gaande en ziet op hetgeen binnen een bepaald kader wenselijk en haalbaar is?²⁸

In de dialoog van de theologie met de verschillende niveaus van de samenleving moet aan deze discoursen aandacht worden geschonken: een visie op een andere samenleving, die opeens nieuwe deuren opent. Stel onrechtvaardigheid open voor kritiek, luister naar het verborgen leed van de kleine man, maar kijk ook wat op microniveau reeds aan vooruitgang is geboekt. Erg belangrijk is het ethische of technische discours. Op microniveau kunnen door een kritische, interdisciplinaire benadering kleine resultaten worden geboekt die de weg kunnen effenen voor grotere successen op diverse niveaus binnen de samenleving.²⁹

8.10 *Samenvatting*

Niet alleen leidde de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de allerzwaksten in de samenleving naar de overheid tot een heroriëntatie van het diaconaat. Ook andere ontwikkelingen speelden een rol. Op internationaal kerkelijk niveau werd beleid geformuleerd (Accra, Agape). De kerken kregen nieuwe werkterreinen en werden soms een toevluchtsoord (Leger des Heils, Pauluskerk). Meer dan voorheen bleek samenwerking met andere (hulp)instanties noodzakelijk. Daardoor ontstond soms verwatering van de kerkelijke identiteit en onduidelijkheid over de eigen verantwoordelijkheid. Er kwam een verschuiving van diaconale verantwoordelijkheid naar de kerkelijke gemeente op gang. Verdere professionalisering van het diaconaat bleek noodzakelijk. De ontwikkeling van de sociale wetgeving was een belangrijke impuls tot het herformuleren van een aantal beleidsuitgangspunten (Voortgangsrapportage Strategisch Beleid Diaconaat 2005-2008). Noordegraaf komt op basis van de ervaring die de diaconieën ruim twintig jaar hebben opgedaan met een aantal beleidsaanbevelingen, die inhoudelijk overeenstemmen met Gustafsons vier niveaus voor een 'relevant discours'.

²⁸ Gustafson, *An Analysis of Church and Social Writings*, 269 – 270.

²⁹ Koopman, *Theology and the Fulfillment of Social and Economic Rights*, 132.

9 HET DIACONAAL PERSPECTIEF: DE DIACONALE PRAKTIJK

9.1 *Inleiding*

In dit hoofdstuk komt aan de orde hoe de diaconale praktijk op basis van de uitgangspunten van hoofdstuk 8 vorm krijgt.

9.2 *Kerk in Actie*

De verschillende giften in natura van buitenlandse kerken bij de watersnoodramp die ons land in 1953 trof, deden de Nederlandse kerken in de jaren vijftig van de twintigste eeuw besluiten ook een hulporganisatie in het leven te roepen om rampen in het buitenland te bestrijden. In 1956 werd de Sectie Internationale Hulpverlening opgericht, die tot doel had binnen de Hervormde Kerk fondsen te werven voor het internationale hulpwerk. In 1960 kwam binnen de Gereformeerde Kerken de sectie Wereldhulpactie van de grond. Tot 1999 waren deze activiteiten verspreid over hervormde, gereformeerde en lutherse bureaus voor zending en werelddiaconaat, en stonden lange tijd bekend onder de naam ZWO (Zending, Werelddiaconaat en Ontwikkelingssamenwerking). In 1995 werd besloten tot de oprichting van Kerken in Actie, dat het werk buiten de kerken een nieuw gezicht moest geven. In 1999 werd Kerken in Actie samen met de kerkelijke bureaus in het Utrechtse dienstencentrum gehuisvest. Daarna wijzigde de naam achtereenvolgens in Kerkinactie en sedert 2007 wederom in Kerk in Actie.

Op landelijk niveau maakt Kerk in Actie deel uit van de dienstenorganisatie van de Protestantse Kerk in Nederland te Utrecht. Onderdelen van het werk worden mede uitgevoerd namens tien oecumenische kerken.

Kerk in Actie is belast met het ontwikkelen van beleid en het uitvoeren van daaraan verbonden projecten en activiteiten op het gebied van het Werelddiaconaat en diaconaat in Nederland, waaronder het verzorgen van publicaties.

9.3 *Raad van Kerken en DISK*

In 1968 werd de Raad van Kerken opgericht. Doelstelling van de Raad is het bevorderen van samenwerking en het streven naar eenheid tussen de onderscheiden kerken alsmede de dienst van de kerken gezamenlijk aan de samenleving vanuit een christelijke inspiratie.

Het landelijk bureau DISK (Dienst in de industriële samenleving vanwege de kerken) ondersteunt het oecumenisch arbeidspastoraat van acht kerken. DISK is binnen die kerken een partner in vorming en toerusting rond arbeid, zorg en inkomen en doet vanwege de kerken mee aan het maatschappelijk debat rond arbeid, zorg en inkomen.

Toen in 1987 duidelijk werd dat het niveau van de sociale zekerheid neerwaarts zou worden bijgesteld, namen de Raad van Kerken en DISK het initiatief een conferentie te beleggen met het thema *De arme kant van Nederland*. Theologisch was een link aanwijsbaar met een groeiende consensus, zowel met de oecumenische beweging als met de r.k.-prediking over het Bijbelse begrip van rechtvaardigheid, inhou-

dende een bevoorrechte behandeling van de armen vanuit de gedachte dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen.¹

De conferentie werd gevolgd door acties op lokaal niveau georganiseerd door de Raad van Kerken en DISK. In oktober 1988 werd wederom een conferentie gehouden in en in mei 1990 de rally *Holland tegen armoede*. In 1991 werd het rapport *Armoede opgelost? Vergeet het maar!* overhandigd aan de overheid.

In 1995 publiceerde de Raad van Kerken het rapport *Deelnemen en Meedelen: sociale zekerheid van uitsluiting naar participatie*. In dit rapport wordt een pleidooi gehouden voor een breed concept van participatie langs de weg van betaalde arbeid, maar ook op het gebied van onbetaalde arbeid, van thuis- en vrijwilligerswerk. De importantie van de laatste categorie is in de samenleving onderschat, zo concludeert het rapport. Iedereen zou de mogelijkheid moeten hebben te participeren in betaalde en onbetaalde arbeid.

9.4 *Arme kant van Nederland / EVA*

De werkgroep Arme Kant van Nederland/EVA is een interkerkelijke werkgroep, ingesteld door de Raad van Kerken in Nederland en het arbeidspastoraat DISK. Sinds 1987 voert de werkgroep campagnes tegen verarming en verrijking, vanuit de kerken. Onder de titel Oecumenische campagne *Waardigheid in solidariteit* bracht de werkgroep Arme kant van Nederland / EVA zijn beleidsplan 2006 -2008 uit. De werkgroep constateerde dat de armoede in Nederland in die periode schrikbarend was toegenomen. Armoede is een structureel kenmerk van de samenleving geworden. Vooral armen en ontrechten kunnen vaak moeilijk hun weg vinden. Ze worden al snel als verliezers gestigmatiseerd en bovendien verantwoordelijk gehouden voor de eigen achtergestelde positie. De nadruk die de laatste jaren op zelfredzaamheid wordt gelegd voert tot een tweedeling in de samenleving, omdat het voor uitkeringsgerechtigden vaak onmogelijk is naar eigen inzicht te kunnen werken aan een sociaaleconomische positieverbetering. Betaald werk mag niet de enige manier zijn om mee te doen in de maatschappij. Solidariteit met de zwakkeren mag niet functioneren als principe van uitsluiting, zo meende de werkgroep.² De oecumenische campagne koos voor de volgende aanpak:

1. Bevorderen en intensiveren van bewustwording in kerken en daarbuiten van het bestaan en de achtergronden van verarming en verrijking in Nederland;
2. bevorderen dat deze bewustwording gedragen wordt door een netwerk van groepen binnen de kerken, gekoppeld aan het ontstaan en toenemen van plaatselijke activiteiten;
3. verbreden van deze bewustwording door discussies met andere instituten en sectoren buiten de kerken, zoals politieke partijen, werkgevers, werknemers, banken, pers;
4. stimuleren tot het ontwikkelen van alternatieve beleidsvisies op sociaal-economisch terrein, ondermeer op het gebied van arbeid en zorg, bij de ontwikkeling

¹ Noordegraaf, *European Churches Confronting Poverty*, 215.

² Werkgroep Arme Kant van Nederland /EVA, *Waardigheid in solidariteit*, 10.

van het stelsel van sociale zekerheid, en de regelgeving voor uitkeringsgerechtigden.³

De notitie *Roep om gerechtigheid* bevat het beleid voor de periode 2009-2011.⁴ Na een beschouwing over kerkelijke betrokkenheid met sociale noden in deze tijd, een schets van de ontwikkelingen binnen de kerken gedurende de afgelopen jaren en een beschrijving van de organisatie- en verantwoordingsstructuur geeft de notitie een kort exposé van de activiteiten en projecten. Een daarvan is het project *De WMO en de kerken*. Doelstelling is om samen met de oecumenische projectgroep WMO ondersteuning te geven aan plaatselijke kerken in de keuze en invulling van hun rol door het geven van voorlichting en informatie, onder meer in de vorm van 'best practises'.

9.5 *Armoede in Nederland*

Onder de titel *Armoede in Nederland 2010* verscheen het vijfde oecumenisch onderzoek naar materiële hulpverlening door diaconieën en andere kerkelijke organisaties in Nederland.⁵ Een groot aantal kerkelijke organisaties participeerde aan dit onderzoek, meer dan in voorgaande jaren.⁶ Eerder onderzoek vond plaats in 2002, 2006 en 2008. Het onderzoek is uitgebreid met drie kwalitatieve verkenningen: bij plattelandskerken, migrantenkerken en moskeeën.

Het rapport geeft het volgende overzicht van de uitgaven ter zake van de armoedebestrijding over 2009:⁷

Individuele, financiële hulpverlening	€ 12.327.739
Collectieve hulpverlening	€ 12.206.330
Kerstpakkettenacties	€ 3.369.915
Steun aan inloophuizen	€ 1.715.562
Totaal	€ 29.619.546

³ Werkgroep Arme Kant van Nederland / EVA, *Ibidem*, 11.

⁴ Werkgroep Arme Kant van Nederland / EVA, *Roep om gerechtigheid*.

⁵ De Bie, Crijns, Gaastra, Nagelhout, Noordegraaf, Van der Vlist, Vossen, *Armoede in Nederland 2010*.

⁶ Kerk in Actie, het Rooms Katholiek Kerkgenootschap in Nederland, de Vincentiusvereniging Nederland, de Christelijke Gereformeerde Kerken in Nederland, de Remonstrantse Broederschap, de oud-Katholieke Kerk van Nederland, de Evangelische Broedergemeente, de Koptische Orthodoxe Kerk, de Gereformeerde Kerken Vrijgemaakt, de Basisbeweging Nederland, het Kerkgenootschap der Zevendegs Adventisten en de kerkgenootschappen aangesloten bij de Evangelische Alliantie.

⁷ *Armoede in Nederland 2010*, 33.

Meest genoemde groepen in financiële problemen zijn (percentage geeft relatief aantal vermeldingen van respondenten):⁸

Alleenstaande ouders met kinderen	51,6 %
Mensen zonder betaald werk	48,0 %
Ouderen	35,6 %
Asielzoekers	34,8 %
Mensen met psychische problemen	31,8 %
Mensen met een chronische ziekte of handicap	25,8 %
Gezinnen waarin slechts 1 persoon betaald werkt	17,6 %
Mensen met een onvolledige AOW	10,9 %
Mensen met een parttime baan	7,8 %
Jongeren	7,0 %

Problemen die diaconale organisaties vaak of regelmatig tegenkomen (percentage geeft relatief aantal vermeldingen van respondenten):⁹

Schuldenproblematiek	39,5 %
Langdurig een laag inkomen	38,1 %
Onbekend met regelgeving	20,3 %
Angst of schaamte voor instanties	19,8 %
Ingewikkelde formulieren	19,7 %
Onvoorzien hoge uitgaven, of incidentele financiële tegenslag	19,5 %
Wachttijden bij toekenning uitkering	18,3 %
Vastlopen in loketten van meerdere instanties	17,1 %
Hoge vaste lasten (wonen, energie, verzekeringen)	15,8 %
Mensen vallen net buiten allerlei regelingen	15,3 %
Structurele hoge bijzondere uitgaven (bijv. bij ziekte of handicap)	12,9 %
Problemen met flexwerken/seizoenswerk	2,5 %

De hierboven genoemde twee overzichten verschillen nauwelijks met die uit vorige rapportages.

In het kader van de financiële hulpverlening hebben diaconale organisaties contact met (in afnemend aantal vermeldingen van respondenten) de sociale dienst, het maatschappelijk werk, andere diaconale organisaties, organisaties voor schuldhulpverlening en woningcorporaties.¹⁰

De rapporteurs noteerden dat de kerken bij de uitvoering van hun taak er een gemengd gevoel aan over hielden: ze waren van mening dat armoedebestrijding geen structurele taak van de kerk zou moeten zijn.¹¹

De rapporteurs concludeerden tot een aantal maatregelen voor de centrale en lokale overheid:

- Zorg als landelijke overheid voor inkomensbescherming en als lokale overheid voor de uitvoering van een effectief lokaal armoedebeleid, zodat het aantal huis-

⁸ *Ibidem*, 14.

⁹ *Ibidem*, 14.

¹⁰ *Ibidem*, 15.

¹¹ *Ibidem*, 16.

- houdens in armoede jaarlijks afneemt, hierbij rekening houdend met de gestelde doelen binnen de Europese Unie.
- Ontwikkel als landelijke overheid specifieke maatregelen om de financiële positie van risicogroepen te versterken, door extra voorzieningen te treffen, categoriale verstrekkingen mogelijk te maken, procedures en het toeslagenstelsel te vereenvoudigen. Doe dit als lokale overheid door te investeren in persoonsgerichte werkwijzen als formulierenbrigades, waarbij de eigen kracht en mogelijkheden van mensen centraal staan.
 - Investeer als landelijke en lokale overheid in preventie en nazorg op het terrein van schuldhulpverlening en ontwikkel met alle maatschappelijke partners een sluitend systeem om mensen met oplopende schulden effectief en daadkrachtig te ondersteunen.¹²

Ten aanzien van de werkwijzen van diaconale organisaties gaf het rapport de aanbeveling tot samenwerking met alle betrokken actoren. Geconstateerd werd dat de betrokkenheid bij de uitvoering van de Wmo op verschillende plaatsen kan worden verbeterd.¹³

Uit het verkennend onderzoek onder kerken in plattelandsgebieden bleek dat er juist in plattelandsgemeenten wellicht stille armoede heerst omdat de betrokkenen uit schaamte of trots zich niet tot de diaconie willen wenden. Voorts werd geconstateerd dat kerken vaak actief zijn in het eigen netwerk, maar slechts in beperkte mate samenwerken met de burgerlijke gemeente en maatschappelijke organisaties. Deze samenwerking zou de eigen activiteiten kunnen versterken.¹⁴

Uit het deelonderzoek onder migrantenkerken bleek het volgende:

Veel leden van migrantenkerken hebben financiële problemen. Vaak hebben deze leden meer problemen, die samenhangen met de breedheid van vragen waarmee migranten zich geconfronteerd zien in de Nederlandse samenleving. Ook psychologische en geestelijke aspecten spelen hierbij een rol. Bij ongedocumenteerden (mensen die geen geldige Nederlandse verblijfspapieren bezitten) spelen daarnaast ook de juridische belemmeringen.

Migrantkerken vormen belangrijke formele en informele netwerken voor ondersteuning en hulpverlening. Deze netwerken kunnen versterkt worden door een actief en gericht beleid te voeren voor mensen in financiële en andere knelsituaties. Aandacht daarbij behoeven onder meer het signaleren van knelpunten die mensen in armoede ondervinden, de samenwerking met andere kerken, overheden en maatschappelijke instellingen, het opsporen van verborgen armoede, het werven van gelden.¹⁵

Aanbevolen wordt een goede onderlinge samenwerking tussen de migrantkerken en daarenboven ook een goede samenwerking met andere Nederlandse kerken.

¹² *Ibidem*, 16.

¹³ *Ibidem*, 16.

¹⁴ *Ibidem*, 17.

¹⁵ *Ibidem*, 17 – 18.

9.6 *Dossier Armoede in Nederland, Armoede en Recht Doen*

De Werkgroep Arme Kant van Nederland / EVA publiceerde onder de titel *Dossier Armoede in Nederland 2009* een inventarisatie van overheidsbeleid, knelpunten en opties armoedeproblemen op te lossen, bezien vanuit de kernbegrippen barmhartigheid en gerechtigheid.¹⁶ Barmhartigheid is niet genoeg, er moet ook gerechtigheid zijn. Het laatste hoofdstuk vermeldt een aantal particuliere initiatieven variërend van relatief eenvoudig te realiseren hulp, zoals hulp bij het invullen van formulieren, tot meer complexe ondersteuning, zoals het project 'Voedselbanken'.

Armoede en Recht Doen is een gezamenlijke uitgave van de Werkgroep Arme Kant van Nederland / EVA en KerkinAktie. Na het geven van een theologische en juridische fundament voor een goed armoedebeleid bevat het boek een beschrijving van de risicoprofielen, een beschrijving van het instrumentarium van de overheid op landelijk en lokaal niveau en tenslotte een aantal voorbeelden van lokale kerkelijke initiatieven.¹⁷ Sommige werden op ludieke wijze gepresenteerd. Een daarvan, de presentatie van een pro-formanota door de Protestantse Gemeente van Hellen-doorn aan de centrale overheid in 2005, kreeg uitgebreide media-aandacht.¹⁸

9.7 *Gebruik van Voedselbanken*

In opdracht van de staatssecretaris van SZW deed Regioplan Beleidsonderzoek een onderzoek naar het gebruik van de Voedselbank Nederland. De Voedselbank Nederland was een landelijk opererende organisatie die vanuit de hoofdvestiging in Rotterdam vele lokale vestigingen bevoorradde en in februari 2006 ongeveer 8000 gezinnen in 28 gemeenten wekelijks voorzag van voedselpakketten.

Het onderzoek maakte duidelijk dat de klanten alle kenmerken droegen van kansarmoede: geen werk, laag opgeleid, beperkte taalvaardigheid. Ondanks hun beoerde financiële positie maakten zij weinig gebruik van bestaande financiële voorzieningen en vormen van hulpverlening. De kans dat deze groep zich op eigen kracht en op korte termijn weer uit de problemen zou werken, leek bepaald niet groot, aldus het rapport.¹⁹

Tijdens het overleg in de Tweede Kamer bleek dat de meerderheid van de leden zich kon vinden in de bevindingen van het rapport. Bij staatssecretaris Van Hoof is er op aangedrongen om met de gemeenten in gesprek te gaan over de onderbenutting van de bestaande voorzieningen. Dit is aan de Tweede Kamer toegezegd.²⁰

De werkgroep Arme Kant van Nederland/EVA en KerkinActie stelden in vervolg op hun conferentie 'Meer dan voedsel alleen. Kerken, Voedselbanken en armoede.' (21 april 2006) een verklaring op waaruit ik het volgende citeer:

¹⁶ De Bie, Crijns, De Boer en Schwarz (red.), *Dossier Armoede in Nederland 2009*.

¹⁷ Zie over diaconale activiteiten ook: Noordegraaf, *Voor wie nemen wij de hoed af?*, 13 e.v..

¹⁸ De Bie, Van der Vlist, Van Velthooven-Olde, *Armoede en Recht Doen*, 73 – 77.

¹⁹ Desain, Van Gent, Van Waveren, *Voedselbanken en hun klanten*, 16.

²⁰ Desain, Van Gent, Van Waveren, *Ibidem*, 16.

Wij zien de voedselbanken als een signaal voor de noodzaak van structurelere maatregelen ter bestrijding van armoede in Nederland...

...dat voedselbanken nodig zijn in een sociale rechtsstaat druist in tegen de fundamentele principes van die rechtsstaat. Voedselbanken mogen niet meer zijn dan een tijdelijke noodvoorziening waarbij ondertussen gewerkt wordt aan een structurele verbetering van de positie van mensen in armoede. Wij roepen daarom samenleving en politiek op om zich te verplichten tot intensief beleid en maatregelen om verarming tegen te gaan.²¹

9.8 *De Wmo, een braakliggend terrein?*

Het veld overziende, meen ik met Noordegraaf dat de Wmo een terrein is dat de aandacht van kerken verdient.²² In deze tijd van ontkerkelijking heeft de kerk zijn bron voor inspiratie en maatschappelijk engagement behouden en kan een dienende plaats in het maatschappelijk speelveld innemen.²³ Van een categorie met een actieve, verantwoordelijke burgerschapsstijl mag leiderschap worden verwacht, ook op levensbeschouwelijk terrein, in de vormgeving van een betere wereld. Deze groep zou zich wat meer leidend en kaderstellend

moeten opstellen, aldus de WRR.²⁴ Bij de totstandkoming van de Wmo heeft de overheid deze positie erkend, zoals ik eerder memoreerde.²⁵ De scheiding van kerk en staat betekent niet dat de kerk zich uit de publieke sfeer zou moeten terugtrekken. Juist deze scheiding garandeert voor de kerk de vrijheid om zonder bemoeïing van de overheid de naam van Jezus Christus te belijden, burgers op te roepen tot een leven vanuit een christelijk geloof en deel te nemen aan het publieke debat.²⁶

Het maatschappelijk middenveld, waarvan de kerk prominent deel uitmaakt, moet zelf aan de slag om samenhang en integratie van de samenleving te bevorderen. Hoe dat zou kunnen geschieden en welke rol de kerken daarbij kunnen spelen, wordt onder meer geschetst in *Wmo, dat doe je Z-O*.²⁷ Daarin worden twintig projecten in de Bijlmermeer beschreven. De gemeente Amsterdam kent in haar Wmo-beleid zes domeinen: opvang en onderdak, gezondheid, zelfstandig wonen, mobiliteit, sociale participatie en maatschappelijke participatie. Het stadsdeel Zuidoost heeft hieruit een viertal aandachtsgroepen geformuleerd: jeugd, mensen met een beperking openbare geestelijke gezondheidszorg en civil society. In de begroting van de diaconie is voor 2010 € 75.000- aan inkomsten van het stadsdeel Zuidoost begroot, waaronder Wmo-gelden. Inkoop van PGB -voorzieningen vindt- nog -

²¹ Noordegraaf, 'Motieven voor en vormen van helpen onder protest'. In: Werkgroep Arme Kant van Nederland / EVA, *Armoede en Recht Doen*, 23 – 24. Noordegraaf beschouwt de waardigheid van de mens als een fundamenteel gezichtspunt voor het diaconaat. Noordegraaf, *Voor wie nemen wij de hoed af?*, 5 e.v..

²² Noordegraaf, *Kerken en Wmo*

²³ Kennedy, *Stad op een berg*, 64 – 65.

²⁴ Van de Donk, Jonkers, Cronjee, Plum, *Geloven in het publieke domein* 194.

²⁵ *Kamerstukken II 2004/2005*, 30 131, nr. 3, p. 24.

²⁶ *De kerk en de democratische rechtsstaat*, par. 110.

²⁷ De Vries, *Wmo, dat doe je Z-O*.

niet plaats. Dit kan samenhangen met het beleid van de diaconie: helpen waar geen helper is.

9.9 Samenvatting

De landelijk werkende kerkelijke organisaties hebben over het algemeen de opvatting dat onze samenleving gedomineerd wordt door economische principes waardoor de allerzwaksten in de samenleving in verdrukking komen. Ook staan zij overwegend kritisch tegen het armoedebeleid van de overheid. Zij zien het onder meer als hun taak de overheid met hun rapportages voortdurend met dit falen te confronteren. Armoedebestrijding is geen taak van de kerken, zo betogen de diaconieën. Het totaal aan diaconale uitgaven over 2009 bedroeg bijna € 30 miljoen. Aan de hand van de verschillende rapporten is het armoedevraagstuk geanalyseerd en in kaart gebracht. Zowel op nationaal niveau als op lokaal niveau zijn initiatieven ontwikkeld die nauw aansluiten bij de behoefte van de samenleving. Wat opvalt is de enorme drive bij beroepskrachten en vrijwilligers. De aanbeveling aan de centrale overheid en de lokale overheden is: lever maatwerk. Tracht probleemsituaties te detecteren en kom met een oplossing die het meest passend is in het concrete geval. De vraag komt echter op of op dit moment het diaconaal werk over de volle breedte voldoende kennis op het gebied van onder meer het diaconaat, sociaal zekerheidsrecht, financieel-economische en politieke vraagstukken in huis heeft om het aanwezig potentieel optimaal te benutten bij beleidsbeïnvloeding op nationaal en lokaal niveau (cliëntenraden, Wmo-raden) en bij uitvoeringstaken op het gebied van de Wmo. Juist bij de uitvoering van de Wmo lijken er echter kansen te liggen!

10 CONCLUSIES

10.1 *Inleiding*

In dit hoofdstuk kom ik toe aan de beantwoording van de twee onderzoeksvragen. De eerste vraag luidde: heeft de overheid een beleid gevoerd dat aansluit bij haar (grond)wettelijke taak tot bescherming van de economisch allermaksten in de samenleving? Deze (grond)wettelijke verplichting daartoe karakteriseer ik als een inspanningsverplichting.

De tweede vraag is: hoe is de afbakening van het diaconaal werk betreffende de bescherming van de economisch allermaksten in de samenleving ten opzichte van deze (grond)wettelijke overheidstaak? Ik heb daarbij de focus gericht op het diaconaal werk van de PKN als opvolger van de Nederlandse Hervormde Kerk.

Ik heb de vragen vanuit verschillende perspectieven beantwoord.

Allereerst het historisch perspectief. In de hoofdstukken 2-5 zijn de ontwikkeling van het diaconale werk en de verhouding tussen kerk en staat op het gebied van armenzorg geschetst vanaf de Republiek tot de invoering van de bijstandswetgeving op 1 januari 1965.

Vervolgens het juridisch perspectief. In hoofdstuk 6 is de regelgeving op verschillende niveaus vanaf de invoering van de bijstandswetgeving aan de orde gekomen.

Daarna het politiek-beleidsmatig perspectief dat in hoofdstuk 7 een plaats heeft gekregen en tenslotte het diaconaal perspectief dat in de hoofdstukken 8 en 9 is behandeld.

10.2 *Armoede ondanks grondwettelijke borging*

De afgelopen twee eeuwen is in Nederland de afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen staat en kerk bij de bestrijding van armoede tot de invoering van de bijstandswetgeving op 1 januari 1965 niet altijd duidelijk geweest, zo is in de hoofdstukken 2 tot en met 5 beschreven. Sedert 1 januari 1965 ligt het primaat voor de zorg van de allermaksten bij de overheid, een zorg die bovendien in 1983 een grondwettelijke verankering verkreeg (hoofdstuk 6). Vanuit de kerken is voortdurend kritiek geuit op het overheidsbeleid ter zake (hoofdstukken 8 en 9). De discussie over dit overheidsbeleid is echter voortdurend hoog boven de hoofden van de behoeftigen gevoerd. Zoals uit de hoofdstukken 6, 7, 8 en 9 is gebleken, ontstaat er een tweedeling: enerzijds de behoeftigen die tot de personele werkingsfeer van de wetten vallen en recht hebben op een uitkering of aanspraak kunnen maken op een voorziening en anderzijds de behoeftigen die niet aan deze normen kunnen of willen voldoen. Te denken valt hier aan behoeftigen die om welke reden dan ook niets met een overheidsorganisatie te maken willen hebben of de weg naar het overheidsloket niet kunnen vinden (1), behoeftigen die buiten het wettelijke kader vallen (2), behoeftigen die door welke oorzaak dan ook hun belangen niet behoorlijk kunnen waarnemen (3) en behoeftigen voor wie de verlening van immateriële zorg het belangrijkste is (4). In het laatste geval is bijvoorbeeld te denken aan iemand die overspoeld wordt door verdriet ten gevolge van rouw,

daardoor verblind wordt en daardoor geen goed zicht meer heeft op zijn eigen problemen en mogelijkheden. Het is mij er om te doen te constateren dat, ondanks de (grond)wettelijke borging, er aan de zijkant en de onderkant van de samenleving personen zijn die verstoken zijn en blijven van de voor hen broodnodige materiële en immateriële hulp. Armen zullen in het land nooit ontbreken, zo is te lezen in Deuteronomium 15:11.

10.3 De overheid niet in gebreke

De christelijke traditie heeft armoede en rijkdom altijd vanuit een uiterlijk en innerlijk aspect bezien: uiterlijke en innerlijke armoede enerzijds en uiterlijke en innerlijke rijkdom anderzijds. Uiterlijke armoede moet altijd bestreden worden en uiterlijke rijkdom is alleen maar een zegen als deze niet ten koste van de arme gaat en niet gepaard gaat met innerlijke gehechtheid. Van de rijke wordt immers geestelijke armoede gevraagd: geestelijke onthechting van zijn bezit. Dat is zijn échte rijkdom. Die geestelijke onthechting wordt echter ook van de arme gevraagd. Dat is ook zijn rijkdom. Zo heeft zowel bij de rijke als de arme zijn sociale positie een uiterlijk, sociologisch en een innerlijk, psychologisch aspect.

De staat daarentegen heeft alleen de blik gevestigd op materiële armoede. Daarvoor zijn grenzen bepaald; zie de toepasselijke regelgeving. Ik trek uit het hiervoor besprokene de conclusie dat het overheidsbeleid steeds gericht is geweest op de bescherming van de allerzwaksten en daarmee aan haar (grond)wettelijke verplichting heeft voldaan. Het antwoord op de eerste onderzoeksvraag is hiermee gegeven. Het nakomen van deze verplichting laat dus onverlet dat feitelijk in Nederland nog armoede voorkomt, zoals blijkt uit de diverse rapportages.

10.4 Gedeelde zorg vanuit wederzijds respect

Principieel dient dus te worden vastgesteld dat de Nederlandse overheid zichzelf de taak heeft toebedeeld armoede te bestrijden en zij met behulp van het daarvoor gekozen instrumentarium, te weten de sociale zekerheidswetten en het op die wetgeving geformuleerde beleid, de intentie heeft die taak naar behoren te vervullen. Dat laat onverlet dat de kerk, in casu de PKN, gelegitimeerd en zelfs gehouden is om aanvullend aan en in het verlengde van de overheidstaak armoede te helpen lenigen (hoofdstukken 8 en 9). Een totaalbedrag van bijna € 30 miljoen aan diaconale uitgaven over 2009 is substantieel. Het ontwikkelde diaconale beleid op de diverse terreinen en de daaraan gekoppelde projecten en activiteiten demonstreren een enorm maatschappelijk kapitaal. De PKN beschikt over een bijna twee eeuwen oude diaconale structuur met landelijke dekking met betaalde en onbetaalde medewerkers die gedreven worden door christelijke idealen. Dat heeft de PKN vóór op niet-kerkelijke organisaties. Ter vervulling van deze rol is allereerst noodzakelijk dat de kerk en overheid zich die nevenschikkende positie ten volle realiseren met respect voor elkanders positie. In feite is dat niet nieuw, want in het verleden heeft de overheid wel vaker in het kader van de bestrijding van armoede taken aan de kerken overgelaten en deze taken gesubsidieerd; zie de wetten van 1854 en 1912.

Wat wel nieuw is, is het breed gedragen, in tal van internationale verdragen vastgelegde, mondiale diaconale besef dat armoede overal in de wereld moet worden bestreden en dat de kerken en religies daarbij een taak hebben. Verder is nieuw dat na de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag nu duidelijker het einde van de overheidstaak en het begin van het diaconaal werk valt te markeren. De overheidstaak eindigt daar waar de sociale zekerheidswetten die tot taak hebben armoede uit te bannen, naar behoren functioneren. De taak van de kerk begint daar waar er desondanks toch nog 'behoefte' overblijven.

De juridische en financiële aspecten van diaconaal werk zijn zodanig complex geworden dat een kleine plaatselijke diaconie deze taak onmogelijk meer alleen kan verrichten. De afbrokkeling van het organisatorisch kader en de financiële middelen dwingen tot samenwerking, zo blijkt ook uit het onderzoek onder plattelandskerken. Het plaatselijke diaconale werk is de PKN boven het hoofd gegroeid. Het is geen zwakte dat in te zien. Het getuigt wel van een verkeerde visie op de realiteit de plaatselijke kerk te belasten met een taak die zij niet, niet meer of onvoldoende aan kan.

Voorts is noodzakelijk dat de PKN op plaatselijke niveaus het organisatorisch kader zodanig inricht dat men daadwerkelijk een bijdrage kan leveren. Dit houdt onder andere in dat de PKN hetzij alleen, hetzij op voet van art. X, lid 4 van de Kerkorde en art. 5 van Ordonnantie 8 samen met andere kerken en op lokaal niveau met de overheid in overleg treedt om een structureel plaatselijk netwerk van samenwerking te creëren, waaronder daadwerkelijke participatie in het overleg over de uitvoering van onder meer de Wwb, de Wmo en de andere sociale zekerheidswetten. De overheid zal dit initiatief blijmoedig omarmen omdat samenwerking met non-gouvernementele organisaties op het gebied van armoedebestrijding een van de activiteiten is van het Europese Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (hoofdstuk 7).

Over de uitvoering van de Wmo nog een aantal opmerkingen. In hoofdstuk 7 zijn drie scenario's geschetst voor de vormgeving van de uitvoering van die wet:

De gemeente aan het roer

Dit scenario gaat ervan uit dat de samenleving het beste gediend is met een krachtige gemeente, die investeert in het zelfredzaam maken van mensen die anders afhankelijk zullen blijven of zich als zodanig zullen blijven opstellen.

Stuurman van je leven

Daarin vormt niet de gemeente, maar het individu het uitgangspunt.

De burger en zijn verbanden

Hierin staan de burger en het particulier initiatief centraal.

Zoals ik reeds opmerkte, wordt het verschil tussen de drie scenario's bepaald door een specifieke balans tussen de instituties die bij de vormgeving van het Wmo-beleid centraal staan: de gemeente, het individu en de lokale organisaties en verbanden.

Voor de kerken is het derde scenario natuurlijk het interessantste omdat in dat scenario de gemeente niet zelf het beleid vaststelt, maar faciliterend optreedt en het particuliere initiatief ondersteunt. Bedreigingen zijn er echter ook. De verwachtingen moeten worden waargemaakt. Voor een groot deel steunt het diaconale werk op vrijwilligerswerk en dat is kwetsbaar. Bovendien ontbreekt het bij de diaconieën soms aan de specifieke deskundigheid om in te spelen op de nieuwe mogelijkheden die de Wmo biedt. Ik pleit daarom voor een mix van de eerste en de derde benadering waarin de kerkelijke diaconieën volop participeren in de gemeentelijke Wmo-commissies, maar ondertussen op bescheiden schaal ook hun eigen organisatie ten behoeve van de 'behoefsten' op peil houden.

De Wmo biedt kerken de kans hun sociale functie te integreren binnen het door de Wmo geboden kader, waardoor het diaconale werk meer wordt herkend en in de schijnwerpers komt. Bovendien kunnen zij gebruik maken van de faciliteiten die de gemeente krachtens de Wmo biedt. Onder bepaalde voorwaarden kunnen zij in aanmerking komen voor projectsubsidies en diensten aanbieden aan budgethouders. Ik meen bovendien dat de lokale overheden efficiënter gebruik kunnen maken van het enorme maatschappelijk kapitaal dat de diaconieën in het algemeen vertegenwoordigen, bijvoorbeeld door inkoop van diaconale dienstverlening door budgethouders te stimuleren.

Aan de kerk valt tenslotte toe de immateriële zorg voor de, ondanks deze wetgeving incidentele of langdurige, 'behoefsten'. De kerk zou deze 'behoefsten' bij uitstek behulpzaam kunnen zijn bij het zoeken naar antwoorden op existentiële vragen die gerelateerd zijn aan eenzaamheid, gebrekkige gezondheid, ouder worden en soortgelijke situaties.

Een kerk die pretendeert meer te kunnen doen dan hetgeen aan diaconale zorg toevalt overschat zichzelf en begeeft zich in de Nederlandse situatie op het terrein van de overheid. Een overheid die pretendeert ook de diaconale zorg op zich te kunnen nemen, overschat zichzelf eveneens.

BIJLAGE

SPREKEN, PREKEN EN DIACONAAL WERK

EEN MOMENT OPNAME

1 Interviews

In het kader van de beschrijving van de historische rol die de diaconie naast de overheid kan vervullen, heb ik een aantal relevante spelers uit het veld gevraagd te reflecteren op het thema armoede als uitsluiting, als verbreking van het verbond. Het verslag van deze gesprekken is in geen enkel opzicht een representatieve steekproef, en evenmin een enquête, maar een schets van het contemporaine beeld van de diaconie.

Mijn verslagen van de gesprekken met hen zijn alle geautoriseerd. Ik heb een keuze gemaakt uit personen die behoren tot verschillende categorieën (vermeld zijn de functies ten tijde van het interview):

- centraal politiek niveau:

mevrouw J. van Leeuwen, oud-lid Tweede en Eerste Kamer, lid partijbestuur CDA,
dr. P. Blokhuis, voorzitter ChristenUnie,

- gemeentepolitiek niveau:

mevrouw P. Zijlstra-van Galen, voorzitter CDA-fractie gemeente Hilversum,
M.W. Vroom, wethouder Welzijn, gemeente Noordwijk,

- kerkelijke organisaties op centraal niveau:

dr. M.P.M. Muskens, bisschop Breda,
drs. H. Crijns, directeur Disk,
ds J. Franken en drs. P. de Bie, senior projectmedewerker respectievelijk project-
medewerker Kerkinactie,

- gemeenten met veel armoedeproblematiek:

mevrouw C. Jongejans, officier Leger des Heils, Utrecht,
dr H. Visser, gewezen directeur van de stichting Kerkelijke Sociale Arbeid te
Rotterdam ten behoeve van de Pauluskerk aldaar,

- gemeenten zonder uitgesproken armoedeproblematiek

dr A. Breukelaar, predikant PKN, Laren,
A. Furster, diaken PKN kerk De Morgenster, Hilversum.

Tenslotte heb ik een cliënte geïnterviewd.

- centraal politiek niveau:

Mevrouw J. van Leeuwen

Ik ben opgegroeid in een gereformeerd gezin. Op jeugdige leeftijd werd ik met de oorlog geconfronteerd. Ik ging toen - door tussenkomst van mijn vader - in het verzet. Oorlog betekent voor mij onrecht en sociale misstanden belev ik ook als onrecht. Zoals ik me destijds tegen de oorlog van de Duitsers heb verzet, zo heb ik mij mijn hele leven verzet tegen het onrecht als gevolg van sociale misstanden. Mijn geloof was daarbij voor mij een bron van inspiratie.

Ik denk daarbij aan verschillende passages uit de Bijbel die te maken hebben met de bescherming van de allermakkelijken in de samenleving, bijvoorbeeld de viering van het Jubeljaar (Leviticus 25). De gedachte achter deze gebruiken was blijvende armoede te voorkomen.

Thomas van Aquino heeft mij met zijn zeven werken van barmhartigheid gebaseerd op Mattheus 25, geïnspireerd. Hij leerde mij dat rechtvaardigheid zonder barmhartigheid wreedheid oplevert en barmhartigheid zonder rechtvaardigheid ontwrichting. Van Karl Barth vind ik mooi de woorden: "mens zijn is met God en met de ander zijn." Daarin ligt de betrokkenheid op elkaar besloten. Tenslotte heb ik veel energie geput uit de poëzie van Muus Jacobse. Je kunt je op verschillende manieren inzetten voor de zwakkeren in de samenleving. Ik heb vooral de politiek als instrument gekozen. De politiek maakt het mogelijk kaders in de samenleving aan te geven.

Ik heb me dus laten inspireren door het Christendom. Maar iemand anders kan een andere "drive" hebben. Voor die inspiratie hoeft je geen Christen te zijn. Maar een Christen kun je wel op zijn gedrag aanspreken. Je verbindt immers de naam van Christus aan je politieke handelen.

Het veld overziende, vind ik dat de katholieke sociale leer mij door de jaren heen meer perspectief heeft geboden dan die van onze eigen kerk. Ik verwijs in dit verband graag naar *Solidariteit in de polder* (Delsen e.a.). Dit boek belicht onder meer de sociale vraagstukken vanuit de r.-k.- visie. Het leerstuk van de "soevereiniteit in eigen kring" van Kuyper heeft in feite de ontwikkeling van het sociale verzekeringsstelsel vóór de Tweede Wereldoorlog geremd. Na de Tweede Wereldoorlog was iedereen het erover eens dat het anders moest. Op basis van het rapport van de commissie Van Rhijn zijn toen diverse sociale-zekerheidswetten tot stand gekomen. Van orthodoxe zijde hebben enkele Tweede Kamerleden helaas tegen het wetsontwerp AOW gestemd. Dat de ABW er gekomen is, is eveneens te danken aan een - rooms-katholieke - minister van Maatschappelijk Werk Marga Klompé, die ik altijd zeer heb bewonderd.

Na de voorspoed van de jaren zestig, moest het sociaal zekerheidsniveau neerwaarts worden bijgesteld. Daaraan heb ik ook meegewerkt, maar ik heb steeds getracht de zwakkeren in de samenleving voor ogen te houden, die door al die bezuinigingsmaatregelen onevenredig zwaar zouden kunnen worden getroffen. Mijn bezwaar tegen het beleid van eerdere kabinetten was dat er vanuit werd gegaan dat de degene die een beroep zou kunnen doen op een (bijstands)uitkering altijd kon en moest werken. Een aantal kwetsbaren was daartoe fysiek of psychisch niet in staat. Met het vormgeven van beleid zullen we met hen rekening moeten houden.

Sprekend over de onderkant van de samenleving breng ik ook de gehandicapten onder de aandacht. Nederland is absoluut geen gidslaan, wij lopen achter. In de VS, waar de samenleving bij velen als veel harder bekend is, zijn veel meer voorzieningen voor gehandicapten dan hier, terwijl gehandicapten in Nederland toch 10% tot 15% van de samenleving uitma-

ken. Het openbaar vervoer zal pas in 2030 volledig voor hen toegankelijk zijn. Bij nieuwbouw is het nog steeds zo dat niet standaard met toegankelijkheid voor iedereen rekening wordt gehouden. Bij een calamiteit, bv. een grote brand, is het maar de vraag of gehandicapten en ouderen erin slagen tijdig van de plek des onheils weg te komen.

En dan de ouderen. Als het kabinet geen doortastende maatregelen neemt op het gebied van het ouderdomspensioen en de vergrijzing, krijgen de zwakkeren in de samenleving straks de rekening gepresenteerd. Als er later in het sociaal voorzieningenpakket gesneden wordt omdat nu de noodzakelijke maatregelen achterwege worden gelaten, treft dat hen het hardst. De samenleving wil die aandacht voor de zwakkeren ook.

Met het klimmen van het welvaartspeil zijn de tegenstellingen tussen rijk en arm bepaald niet kleiner geworden. Die tegenstellingen leiden tot sociale onrust, op zijn minst tot ontevredenheid. Vroeger waren de mensen vaak meer tevreden dan nu. Je ziet ook dat ouderen van vandaag over het algemeen meer happy zijn met hun situatie dan jongeren. Maar nu de samenleving welvarender is geworden, wordt de druk op de samenleving aandacht aan armoede te besteden wel groter.

De overheid moet ervoor uitkijken de regelingen op het gebied van de sociale zekerheid nodeloos ingewikkeld te maken. Dat werkt niet-gebruik, misbruik en bovendien fraude in de hand.

Ik heb er zo mijn twijfels over of de diaconieën wel voldoende in staat zijn de huidige armoedeproblematiek adequaat aan te pakken. Mijn twijfel is gebaseerd op wat waarnemingen. Ik mis de moderne snit, de moderne aanpak. Met de uitvoering van de Wmo kunnen de diaconieën tonen dat zij een maatschappelijke functie binnen de samenleving – kunnen vervullen. Bij de behandeling van het wetsontwerp Wmo in de Eerste Kamer heeft het CDA voor inbreng van de kerken gepleit.

De ideale situatie zou moeten zijn dat de diaconie exact in kaart heeft gebracht welke hulpvragen er lokaal zijn en welke (professionele) hulp het beste op zijn plaats is, waarbij de gemeentelijke overheid vervolgens aansluit. Doelstelling van de samenleving moet zijn het uitbannen van de armoede. Helemaal uitbannen zal nooit lukken, want er zullen altijd personen zijn die niet kunnen of niet willen geholpen worden.

Armoede tenslotte leidt niet altijd tot uitsluiting: denk maar eens aan de blijmoedige mongoottjes. Zij voelen zich absoluut niet buitengesloten!

Solidariteit moet een van de ordenende principes voor een rechtvaardige samenleving blijven. De verzorgingsstaat moet worden omgebogen tot een sociale rechtsstaat waarin een fundamentele verandering in verantwoordelijkheidsverdeling optreedt: een overheid die zich terugtrekt op haar kerntaken, in combinatie met een appel op verbanden en organisaties om hun verantwoordelijkheid te nemen evenals een appel op de eigen verantwoordelijkheid; een sociale rechtsstaat, waarin de overheid de sociale grondrechten respecteert alsook de opdracht nakomt een schild te zijn voor de zwakken; in haar beleid er ook te zijn voor wie zeer kwetsbaar is en op wie een appel op de eigen verantwoordelijkheid maar in zeer geringe mate, soms helemaal niet, kan worden gedaan!

dr P. Blokhuys

Van oorsprong ben ik agrariër, grootgebracht in een gereformeerd synodaal gezin. Op jeugdige leeftijd moest ik als oudste zoon na het overlijden van mijn vader meewerken bij het agrarisch bedrijf. Dat heb ik gedaan tot mijn doctoraal examen. Naast mijn werkzaamheden heb ik filosofie gestudeerd aan de VU. Ik ben bij de VU op een filosofisch onderwerp gepromoveerd. Mijn oriëntatie en denken over de maatschappij en samenleving liggen in het verlengde van de visie van Kuyper. Ik ben bestuurlijk en wetenschappelijk actief

geweest binnen de kringen van de reformatorische wijsbegeerte. Bij mijn kerk in Ede ben ik diaken geweest, en bovendien bestuurlijk betrokken bij verschillende vormen van diaconale samenwerking. Thans ben ik voorzitter van de ChristenUnie.

Het Calvinisme legt de nadruk op het individu, in tegenstelling tot het katholicisme, dat de nadruk legt op de gemeenschap. Maar in onze visie staat het individu niet alleen. Antropologisch kan het individu niet buiten de ander. Hij kan zijn kwaliteiten slechts in volle omvang ontplooien in relatie met die ander, met de gemeenschap van mensen. In de Bijbel sluit God een verbond met mensen maar die mensen zijn onlosmakelijk verbonden met elkaar als familie, geslacht, volk. Het individu staat niet tegenover de groep

De verbondsgedachte komt ook terug bij de kinderdoop. De betekenis van de kinderdoop is dat de mens vanaf de aanvang van zijn leven wordt opgenomen in de gemeenschap van gelovigen, en daarmee deel uitmaakt van het verbond met God.

Binnen het onderwijs speelt de discussie over de Christelijke opvoeding. Ik ben van mening dat kinderen die thuis groot worden gebracht met Christelijke normen en waarden in staat moeten worden gesteld onderwijs te volgen met een duidelijk Christelijk karakter. De school moet immers in het verlengde liggen van de huiselijke situatie. Ook daar komt de verbondsgedachte terug.

De overheid is het hoofd van de politieke gemeenschap (staat). Alle burgers horen daarbij. In die politieke gemeenschap mag niemand uit de boot vallen, wat niet wil zeggen dat de staat voor iedereen zorgt. In elke goede gemeenschap is er dat omzien naar de leden.

Als iemand hulp nodig heeft, moet per situatie worden onderzocht welke hulp het meest adequaat is. Zie ook het motto van het jongste regeerakkoord: Samen werken, samen leven. Over de toekomst van het diaconaat ben ik somber. Mijn waarneming betreft primair mijn woonplaats Ede, maar ik spreek veel over deze problematiek met anderen en kan dus enkele algemene conclusies te trekken. De kerken worden geconfronteerd met ledenverlies, en de kern die overblijft heeft steeds minder tijd voor kerkelijke werkzaamheden. De arbeidsparticipatie stijgt, het aantal mogelijkheden om de vrije tijd buiten de kerk nuttig te besteden neemt toe. Kortom, het kader brokkelt af. De kerken hebben de kritische massa niet meer om diaconaal werk op effectieve en efficiënte wijze te organiseren. Daarbij komt dat de maatschappij steeds complexer wordt en de hulpbehoevende geplaatst wordt voor steeds complexere vragen van juridische, financieel-economische en psychologische aard. Steeds minder mensen die zich met hart en ziel voor de kerk inzetten, kunnen die hulp bieden. De preken zijn te algemeen van karakter om een stimulans te kunnen zijn voor diaconaal werk. Bovendien lopen de financiële middelen van de diaconale kassen terug. Wij zijn niet ver meer van de situatie dat het overmaken van de inhoud van de kas naar een van de goede doelen de beste optie is.

Ik constateer dat andere organisaties van vrijwilligers soms beter zijn toegerust tot hulpverlening.

De visie van de ChristenUnie op armoedebeleid is onder meer terug te vinden in *Reformatorische staatsvisie* van A. Rouvoet

- gemeentepolitiek niveau

Mevrouw P. Zijlstra- van Galen

Lid gemeenteraad Hilversum als fractievoorzitter CDA, kerkelijk bestuurlijk actief (PKN)

Het besef van naastenliefde is me met de paplepel ingegoten. Mijn ouders waren lidmaat van de gereformeerde kerk, en ik ben binnen het milieu van die kerk grootgebracht. Mijn vader las voor aan blinden en bezocht in ziekenhuizen patiënten die vereenzaamden. Ik weet mij door het Christendom gestimuleerd en gedreven. Iets voor je naasten doen, is

voor mij een volkomen vanzelfsprekende opdracht. Je groeit als mens als je je werkelijk voor de armen weet in te zetten. Het geeft me een voldaan gevoel als ik als raadslid, binnen kerkelijk of binnen ander verband iets weet te realiseren waardoor mensen die zich aan de onderkant van de samenleving bevinden, geholpen worden.

Tot voor kort ben ik werkzaam geweest in het onderwijs, als directeur van een basisschool. Als het onderwijs me niet was bevallen, was ik misschien de verpleging ingegaan.

Ik zie zeker een taak voor de diaconie. Vanuit de kerkelijke organisatie gezien is de diaconie het contactmedium bij uitstek in de armoedeproblematiek. De diaconie wordt ook door "de mensen" gezien als een organisatie die vertrouwen wekt doordat men zwijgplicht kent. Dat er steeds minder mensen zijn die sociale taken op zich willen nemen, valt te betreuren. De diaconie is vooral een "doe"organisatie en in onze kerken zijn daar nog wel mensen voor te vinden. Over het algemeen beschikken de diaconieën over voldoende financiële middelen. Er worden iedere zondag collectes voor diaconaal werk gehouden en bovendien ontvangen diaconieën regelmatig giften. Er wordt vaak gekozen om een project op afstand voor langere tijd te steunen.

M. W. Vroom

Ik heb een christelijke opvoeding genoten. Mijn vader was hoogleraar aan de faculteit der Godgeleerdheid van de VU, sinds een jaar met emeritaat. Mijn moeder doceert theologie aan de hogeschool Windesheim. Zelf heb ik ook een aantal jaren theologie gestudeerd, waarna ik in Toronto bij het Institute for Christian Studies colleges heb gevolgd. Ik ben daarna werkzaam geweest bij de Tweede Kamerfractie van het CDA. Sinds maart 2008 ben ik wethouder Welzijn van de gemeente Noordwijk. Ik ben thans medio dertig.

Het christelijk geloof doordeesemt mijn leven. Als zoon van twee theologen en als echtgenoot van een predikante, mijn opvoeding, opleiding en eigen oriëntatie kan ik daar niet omheen! Ik geef hier mijn opvatting als privé persoon, niet als wethouder.

Ik zie voor het diaconaat een groot aantal taken weggelegd. Ik ben soms wat teleurgesteld over de passieve houding van veel mensen. Ze lijken wel verslaafd aan de overheid. Ze tonen een afwachende houding met veel kritiek op het functioneren van het openbaar bestuur. Waar blijft het eigen initiatief? Waarom moet de overheid overal voor zorgen? In dit verband wijs ik op twee projecten die vanuit de kerken zijn opgezet, dat van de stichting Hulp in Praktijk, HiP en van de stichting Present. De stichting HiP is een organisatie die een communicatienetwerk onderhoudt en op deze wijze zorgt voor het leggen van contacten tussen mensen waardoor de anonimiteit van de samenleving wordt doorbroken. HiP wordt door veel lokale kerken ondersteund. De stichting Present slaat een brug tussen mensen die iets te bieden hebben en mensen die geholpen willen worden. Ook Present is door veel lokale kerkelijke gemeenten opgepakt. Ik geef een voorbeeld. Een gepensioneerde vioolster die niet goed meer ter been is, liet weten dat zij bereid is hier en daar wat lessen te verzorgen. Voor haar een betekenis dat een verzetje waardoor haar isolement wordt doorbroken. Kort daarop informeerde een bijstandsmoeder met een dochter die dolgraag viool wilde leren spelen naar de mogelijkheden om gratis vioollessen te krijgen.

De kerkelijke gemeente in Gouda waartoe ik behoor, zal zijn intrek nemen in een ander kerkgebouw. Voor lidmaten die slecht ter been zijn, kan de verhuizing mobiliteitsproblemen opleveren. Die kunnen worden opgelost als we met Wmo-geld van de gemeente een busje huren. Het zal niet moeilijk zijn onder de gepensioneerden of werklozen van onze lidmaten iemand te vinden die het busje wil besturen.

De mensen die een dergelijke dienstverlening verrichten, moeten dat niet zien als aanvulling op overheidstaken. Je moet het leuk vinden iets voor de ander te doen. Het geeft zin

aan je leven, aan je bestaan. De Wmo is ook gebaseerd op de constatering dat de overheid niet alleen vorm kan geven aan de samenleving. De overheid moet daarbij kunnen steunen op de interne cohesie, de interne structuren.

De lokale kerken hebben samen een enorm potentieel aan kennis en dienstbaarheid dat binnen de samenleving kan worden ingezet. De diaken kan daarbij de rol van talentenmakelaar vervullen. Het verschil met andere, niet-kerkelijke hulpverleningsinstanties is de christelijke inspiratie. Elke zondag worden we er bovendien op gewezen dat niemand het alleen aan kan en dat het een vreugde is iets voor de anderen, voor de samenleving te betekenen.

- kerkelijke organisaties op centraal niveau

mgr. dr. M.P.M. Muskens

Ik ben r.-k. opgevoed. Thans ben ik dertien jaar bisschop in Breda.

Bij de bestrijding van armoede onderken ik twee aspecten. Ten eerste een mondiaal aspect. De rijke landen voeren een protectiebeleid ten aanzien van belangrijke eigen producten. Als voorbeeld noem ik de bescherming door de USA van de eigen katoenteelt. Daardoor wordt de economische ontwikkeling van de arme landen geremd. Dat leidt tot een continuering van de armoede aldaar. Ten tweede een EU-aspect. Het EU-beleid heeft tot onder meer tot gevolg dat boeren het bedrijf van hun ouders en voorouders moeten opgeven, en daarmee hun beroep en roeping. Hun positie verwordt tot natuurbeheerders. Dat heeft op grote schaal tot sociaal – psychische nood geleid, in een aantal situaties in West-Brabant zelfs tot zelfmoord. Binnen de EU komen de bisschoppen regelmatig bij elkaar -momenteel onder voorzitterschap van de bisschop van Rotterdam- om situaties als deze en andere problemen die het gevolg zijn van het EU-beleid te bespreken, daarover standpunten in te nemen en beleid te ontwikkelen.

Ik ben verschillende malen in India geweest en heb daar onder meer gesproken met moeder Theresa. Wat ik niet kan bevatten, is dat de Hindoes aldaar de armoede gewoonweg ontkennen. Zij gaan er volledig aan voorbij dat er miljoenen paria's in hun land zijn.

Ik kan meevoelen met de bevrijdingstheologie van Zuid-Amerika. Ik vind verdedigbaar dat het marxisme wordt gebruikt om de klassentegenstellingen te analyseren. De consequenties van die analyse laat ik daar. Ik zou me echter kunnen voorstellen dat de huidige paus, in navolging van wat eerder door de r.-k. kerk over de bevrijdingstheologie is gezegd, bezwaren tegen deze leer heeft.

Ik zie bij de bestrijding van armoede voor de kerk een belangrijke taak. Sedert *Rerum Novarum* heeft de r.-k kerk vanuit de begrippen barmhartigheid en gerechtigheid een sociale leer ontwikkeld. De jongste encycliek *Deus caritas est* besteedt daar ook aandacht aan.

De leer is beschreven in *Compendium of the social doctrine of the Church*.

Op de eerste plaats moet de kerk een luis in de pels van de overheid zijn in die zin dat de kerk de overheid prikkelt tot gerechtigheid. Maar ook moet de kerk een luis zijn in de pels van de arme in die zin dat hij de arme toeroept zijn schaamte af te werpen, ervoor uit te komen dat hij arm is en hem ertoe aanzetten zijn recht op te eisen. Ik ben van mening dat ieder een fundamenteel recht heeft op voeding, kleding en huisvesting. Ik heb eens de uitspraak gedaan dat een arme een brood mag stelen. Daarop is kritiek gekomen, maar armoedebelief staat tegenwoordig tenminste op de agenda van de gemeente.

De kerk kan verder voorzien in loketbegeleiding en soortgelijke activiteiten waardoor de afstand van de arme tot de overheid kan worden verkleind en het niet- gebruik van sociale voorzieningen wordt teruggebracht. Voorts kan de kerk ondersteuning bieden- zowel materieel als immaterieel- die buiten de taak en het vermogen van de overheid valt.

Mijn bisdom heeft een eigen bureau, maar werkt ook samen met Dienst in de Industriële Samenleving vanwege de Kerken (DISK) en voor het overige hebben de pastores bij de bestrijding van armoede een taak.

drs H.J.G.M. Crijns

Ik ben r.-k. opgevoed, en heb een theologische opleiding genoten. Ik ben thans directeur van het landelijk bureau Dienst in de Industriële Samenleving vanwege de Kerken (DISK). DISK ondersteunt het oecumenisch arbeidspastoraat van acht kerken, is binnen die kerken een partner in vorming en toerusting rond arbeid, zorg en inkomen en doet vanwege de kerken mee aan het maatschappelijk debat rond arbeid, zorg en inkomen.

In de Bijbel ligt een dubbel gebod, in het Verbond en in het NT: Ik ben de Heer uw God, God is liefde, heb uw naaste lief als u zelf. De theologische ankers voor de opvang van armen, weduwen en wezen en vreemdelingen zijn de kernwoorden barmhartigheid en gerechtigheid. Rechtvaardigheid kan door de samenleving van buitenaf worden opgelegd, door een wetgeving, sociale controle of door een element van berekening. Barmhartigheid of geven om niet lijkt echter op een baarmoeder die koestert en geeft. Geven en koesteren zijn andere namen voor liefde en dat is ook weer een naam Gods. Ik wijs op de gelijkenis van de barmhartige Samaritaan. Het helpen en zorgdragen voor een goed onderkomen van de beroofde reiziger was een daad van barmhartigheid. Barmhartigheid heeft echter een maat. De Samaritaan kon één reiziger helpen, misschien daarna nog een, maar daarna niet meer. Meer mensen of een groep hebben een grotere maat dan een persoon alleen. Op een gegeven moment is de maat van het beroep op barmhartigheid bereikt. Voordat die maat bereikt is of overschreden wordt, moet gerechtigheid geschieden. De vragen rond barmhartigheid leiden tot vragen rond gerechtigheid. Door welke oorzaken kwamen de rovers ertoe om de reiziger te beroven? Waarschijnlijk waren zij zelf slachtoffers van misstanden van de samenleving. Met de barmhartigheid tegenover de reiziger houdt de parabel dus niet op. De gerechtigheid gebiedt ons de sociale misstanden aan te pakken.

De encycliek *Rerum Novarum* van paus Leo XIII in 1891 heeft de stoot gegeven tot wat door paus Johannes Paulus II als de sociale leer van de Rooms-Katholieke Kerk is aangeduid. De sociale encyclieken zijn in het Nederlands vertaald terug te vinden in het boek *'De sociale ethiek van de katholieke kerk in de encyclieken van Leo XIII tot en met Johannes Paulus II'*, (Verstraeten e.a.). Dit denken is vernieuwd met de encycliek *Deus caritas est* van de huidige paus Benedictus XVI. Er is een duidelijk verschil in benadering tussen de r.-k.. Kerk en het protestantisme. In het protestantisme staat de relatie van het individu tot God centraal, in de katholieke leer staat op de voorgrond het verbond van God met het volk; het gaat altijd om de band tussen God, mensen, een persoon en de schepping.

Voorts wijs ik naar het *Handboek Diaconiewetenschap 'Barmhartigheid en gerechtigheid'*, de literatuur van H. Noordegraaf en wel *Armen zullen nooit in het land ontbreken*, *Armoede is onrecht. De kerken en de arme kant van Nederland* en het proefschrift van Trinus Hoekstra *'Economie en Geloven'*.

Ik vind het ethisch onjuist dat de samenleving zo dominant gestuurd wordt door economische principes, zoals dat thans geschiedt. De huidige samenleving is gericht op versterking van de positie van de rijken, en creëert daardoor armoede. Dat houdt in dat de economisch zwakkeren altijd het slachtoffer zijn als het economisch tegen zit. Bij economische tegenwind gaan bedrijven mensen ontslaan om in de zwarte cijfers te komen. Bij een faillissement zijn de zwakkeren het eerste het slachtoffer. En de overheid op haar beurt gaat bezuinigen op de kosten van de collectieve sector: onderwijs, zorg, veiligheid, sociale zekerheid, voorzieningen. Zie bijvoorbeeld de Melkert-banen. Bij het schrappen daarvan wer-

den vooral economisch zwakkeren en kansarmen getroffen. Christelijke ethiek of het rooms-katholieke sociale denken leidt altijd tot kritische reflectie omtrent de uitkomsten van het economisch handelen en tot het streven naar correcties.

Al dertig jaar is in Nederland een sociaal-economisch beleid gaande, dat een vermindering van de solidariteit met de zwakkeren inhoudt. Ik wijs op de vermindering van de progressiviteit in de belastingen, en de afbraak van de sociale zekerheid. Dat beleid heeft als een macro-economische oorzaak het proces van verarming in Nederland op gang gehouden en verdiept.

Ik ben van mening dat de overheid nooit alleen in staat zal zijn de materiële armoede te bestrijden. Daar zijn verschillende partijen in de samenleving voor nodig. Uiteindelijk produceren we als samenleving die armoede. Ik heb het voorbeeld voor ogen van een gemeente waarvan de ambtenaren van de sociale dienst meenden dat zij contacten hadden met alle mensen in een armoede situatie. De diaconale vrijwilligers van de kerken toonden aan dat zij veel meer mensen kenden in situaties van armoede, nood en eenzaamheid. Het verschil in kennis blijkt er op neer te komen, dat de sociale dienst vooral door de mensen ervaren wordt als een instrument van dwang, drang, controle en sanctie, en veel minder als een voorziening van hulp en bijstand. Er zijn ook mensen bekend aan de kerken, die er tegenop zagen te worden geregistreerd en daardoor te worden onderworpen aan allerlei vormen van controle. Dit voorbeeld is niet beperkt tot een enkele gemeente! De scheiding van kerk en staat heeft tot gevolg dat overheid en kerk over en weer geen zicht meer hebben op de taakuitoefening door de kerk.

Mijn bezwaar tegen de Wet maatschappelijke ondersteuning is dat die uitgaat van het beginsel dat in geval van een zorg – of welzijnsprobleem eerst een beroep moet worden gedaan op eigen middelen, daarna op die van anderen, en pas daarna op een voorziening. Die voorziening moet voor iedereen gelden.

Het rapport *Kerken en moskeeën onder de Wmo* is mij bekend. Ik kan een aantal bevindingen van de rapporteurs niet onderschrijven. Om twee redenen. De overheid zelf heeft weinig kennis van de kerkelijke wereld en geeft dan een opdracht aan een onderzoeksbureau. Dat bureau beschikt ook niet over die kennis en moet in de kerken er naar op zoek. Maar omdat de overheid de opdracht betaalt en financiert, wordt het rapport richting de opdrachtgever gekleurd. De overheid is in haar landelijk functioneren geen gelijke partner als ondernemingen, organisaties van werkgevers en werknemers of andere organisaties en verenigingen in de civil society. Bij de Wmo stelt het ministerie van VWS de overheid wel zo voor. De plicht- en beschermrol van de overheid wordt kleiner gemaakt, evenals de handelingskracht van de overheid. In het aangegeven rapport lees ik derhalve wat ik al weet (ik ben zelf een van de ondervraagde mensen), maar de visie die ik op de overheid, de kerken en de Wmo heb, is anders weergegeven.

ds J. Franken en drs P. de Bie

De heer Franken is in zijn functie van predikant in de jaren tachtig geconfronteerd met armoedeproblematiek. De heer De Bie, van huis uit sociaal geograaf, heeft vóór zijn huidige functie ervaring opgedaan bij ontwikkelingssamenwerking.

De heren Franken en De Bie geven een korte schets van activiteiten op kerkelijk terrein in de afgelopen decennia in het kader van de bestrijding van armoede.

Toen de stelselherziening zich medio jaren tachtig aankondigde, is als verzet daartegen de Corona groep opgericht. De oecumenische campagne tegen armoede en verrijking bestaat sedert het midden van de jaren tachtig. Trekkers zijn geweest de landelijke werkgroepen 'De arme kant van Nederland' (ontstaan september 1987) en 'Economie, Vrouwen en Ar-

moede' (ontstaan juni 1984 uit de ontmoetingen 'Kerkvrouwen-Bijstandsvrouwen'). De twee werkgroepen kennen een verschillende geschiedenis en zijn sinds 1997 gefuseerd tot de werkgroep 'Arme Kant van Nederland/EVA.'

De werkgroep 'De Arme Kant van Nederland' bestaat sinds 29 september 1987, toen onder de verantwoordelijkheid van de Raad van Kerken in Nederland en het Arbeidspastoraat DISK de eerste kerkelijke conferentie tegen verarming in Nederland plaatsvond onder de titel die later ook de naam van de werkgroep zou worden. De werkgroep is de spil van de kerkelijke anti-armoedebeweging en heeft van daaruit contacten gezocht met andere netwerken, zoals die van zelforganisaties van ervaringsdeskundigen, van de directeuren van sociale diensten, wetenschappers, journalisten en ambtenaren. In de loop van de tijd is naast het proces van verarming ook dat van verrijking sterker in de aandacht komen te staan. Voor het overige wordt verwezen naar de hierover bestaande literatuur.

Gewezen wordt vervolgens op het conciliair proces.

In 1989 heeft te Basel de eerste Oecumenische conferentie van kerken plaatsgevonden en is het conciliair proces voor vrede, gerechtigheid en heelheid van de schepping opgestart. In dit verband is ook van belang de *Accra Verklaring*, in augustus 2004 aanvaard door de Assemblee van de Wereldbond van Hervormde / Gereformeerde Kerken, waarin een indringende oproep aan de lidkerken wordt gedaan om een keuze te maken voor het verbeteren van het lot van de armen en voor het tegengaan van een verdere aanslag op Gods schepping.

Naast de begrippen barmhartigheid en gerechtigheid is een derde begrip te onderkennen, dat van 'bondgenootschap' of meer theologisch het Verbond. De gedachte hierachter is binnen Gods Verbond arm en rijk op basis van gelijkwaardigheid aanwezig zijn, en dat de armoedeproblemen door arm en rijk gezamenlijk, dus op basis van gelijkwaardigheid moeten worden opgelost. Liefdadigheid, waarbij een afhankelijkheid van de hulpvrager ten opzichte van de hulpgever wordt verondersteld, past niet meer in deze opvatting.

Ook is van belang dat de beleidsmakers ervan op de hoogte raken hoe ellendig de situatie van de armen kan zijn. De werkgroep Kerkvrouwen – Bijstandsvrouwen' heeft in haar brochure 'Hoor nu maar eens wat ik zeg' een aantal schrijnende verhalen op schrift gezet. In deze lijn is het begrip bondgenootschap uitgewerkt door Lisette Durenkamp, toen medewerker van de St.Hemag in Arnhem.

Bij de verschillende ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving moet de diaken van geval tot geval beoordelen welke rol hij kan vervullen. Een bekend feit is dat de schuldhulpverlening niet goed functioneert. Kerken kunnen daarbij maar zeer beperkt ondersteuning bieden. Die ondersteuning moet worden overgelaten aan professionals.

Bij de Wmo is aan de orde dat vanuit de kerken onvoldoende deskundigheid en capaciteit aanwezig is om uitvoerende taken in het kader van deze wet te vervullen en men daardoor niet weet welke specifieke rol de kerken wel kunnen vervullen.

De diaconie heeft bij de bestrijding van armoede een belangrijke taak. Allereerst moet de overheid voortdurend gewezen worden op de consequenties van zijn beleid, niet alleen met cijfers en statistieken, maar ook met het op schrift zetten van verhalen, zoals Durenkamp dat gedaan heeft. Verder moet de diaken een antennefunctie hebben. Hoe vaak gebeurt het niet dat mensen hun ellendige situatie verborgen houden, en er moeilijk mee voor de draad komen. In Twente draaide een tijdlang het Z3-project een project, uitgaande van de r.-k. kerk, waarbij regelmatig gezinnen waar men sociale ellende vermoedt, worden bezocht. Met scherpe waarneming en doorvragen proberen de vertegenwoordigers van de kerk hulpvragen naar boven te laten komen. De nota Hulp onder protest bevat aanwijzingen

hoe verborgen ellende kan worden getraceerd. Tenslotte heeft de diaken een open oor voor het leed.

De PKN heeft in tegenstelling tot de r.-k.- kerk geen officieel geformuleerde sociale leer. Officiële standpunten zijn wel neergelegd in stukken van de ROS (Raad voor de zaken van Overheid en Samenleving) en voorts in verschillende documenten van de synode. Van belang in dit verband is de Voortgangsrapportage strategisch beleid diaconaat 2005 – 2008, door de synode besproken en goedgekeurd in november 2004.

- gemeenten met veel armoedeproblematiek

mevrouw C. Jongejans, officier Leger des Heils

Ik ben de oudste uit een gezin van acht kinderen. Mijn vader was fabrieksarbeider met een karig loon, vaak te weinig voor zo'n groot gezin. Thuis hebben wij armoede gekend. Mijn vader was r.-k., mijn moeder was heilssoldaat, mijn grootvader van moederszijde ook. Ik heb een religieuze opvoeding genoten binnen de cultuur van het Leger des Heils. Dat heeft op de kinderen een positief stempel gezet. Een van mijn zusters gaat niet meer naar de kerk, maar in haar gedrag komt tot uiting dat ze er voor de ander is als hij dat nodig heeft. Ik werk nu veertig jaar bij het Leger, momenteel als officier, belast met geestelijke verzorging van dak- en thuislozen in Utrecht. Er zijn voor je naaste, is een Goddelijke opdracht. Naasteliefde betekent niet alleen theorie maar ook praktijk. Veel mensen belijden de naasteliefde in de kerk, maar buiten de kerk zijn ze dat snel vergeten. Hooguit geven ze wat aan goede doelen. De samenleving stigmatiseert. Een keer een dief betekent altijd een dief. Die houding werkt belemmerend bij resocialisatie.

Het Leger des Heils staat bekend als de laatste instantie waar je in grote nood terecht kunt. Hier zit dus echt de onderkant van de samenleving. Vaak zijn mijn cliënten in hun jeugd verschrikkelijk getraumatiseerd. Als ik hun verhalen hoor, kan ik begrip opbrengen voor hun gedrag. De laatste tijd zie je overigens een nieuwe categorie armen opkomen. Dat zijn de mensen die door hoge schulden de belangrijkste rekeningen niet meer kunnen betalen en met afsluiting van energie en uitzetting worden bedreigd.

Ik bezoek de cliënten die in onze huizen wonen. Vrijwel altijd is dat op eigen initiatief. Ik vraag dan hoe het ermee gaat, en als dat te pas komt, stel ik levens- en geloofsvragen aan de orde. Sommigen stellen het niet op prijs met mij daarover te spreken, anderen gaan daarop in. Dan blijkt soms hoever ze van kerk en God zijn afgedreven. Ze voelen zich van de kerk vervreemd en door God afgeschreven, maar zouden graag weer terug willen. Ik houd hen dan bijbelverhalen voor, bijvoorbeeld het verhaal van de verloren zoon, maar ook de verhalen over de aartsvaders, Saul bv., die in de ogen van God veel misdeed, maar de liefde van God altijd heeft behouden. Daar hebben ze wat aan! Op hun verzoek geef ik hen dan een bijbel of andere literatuur die wij verspreiden, zodat ze een en ander nog eens kunnen nalezen

Een aantal keren is het geloof op bijzondere wijze te hulp gekomen. Ik had een cliënt die een kamer kreeg van iemand die was vermoord. Hij klaagde erover dat de geest van de overledene hem bezocht. Ik hem heb een kruis gegeven, een hartje en een kaars, en vervolgens hebben wij gebeden. Toen waren de klachten over. Een andere keer klaagde een Hindoe dat hij belaagd werd door geesten van zijn voorvaderen, die vertoornd waren omdat hij in een Christelijk huis was gehuisvest. Die geesten zouden alleen wijken voor een veel grotere geest. Ik heb hem toen gewezen op de Heilige Geest van het Christendom. Op zijn aanwijzing hebben we in de hele kamer zout gestrooid. Daarna hebben we gebeden. Toen waren de klachten over. Dat zijn heel praktische handelingen die tot effect hebben dat het geestelijk lijden van mijn cliënten wordt verlicht.

dr J. Visser

Ik ben godsdienstig (N-H) opgevoed, en heb daarna mijn godsdienstige vorming gekregen door de toenmalige Oranje Kerk Gemeente, Den Haag. Vanaf 1979 ben ik werkzaam geweest als directeur van de stichting Kerkelijke Sociale Arbeid te Rotterdam ten behoeve van de Pauluskerk aldaar, tot mijn vervroegde uittreding enkele jaren geleden. Daarna heb ik materieel de werkzaamheden voortgezet tot mijn pensionering vorige maand.

Eind jaren tachtig vorige eeuw heb ik een grote belangstelling gekregen voor het werk van de socioloog Manuel Castells, die veel over steden heeft geschreven, en geïnteresseerd is geraakt in sociale bewegingen. Ik zie de kerk ook als een sociale beweging. Aanvankelijk was Castells een marxist, maar hij heeft zich gaandeweg steeds meer van Marx losgemaakt. Zijn werk is niet door het Christendom geïnspireerd; wel heeft hij interesse getoond voor de bevrijdingstheologie.

Ik ben aanhanger van de scheppingstheologie van Van Ruler die, afwijkend van de overheersende theologie, heeft betoogd dat aan Jezus in de schepping geen allesbepalende betekenis toekomt. Aan dit standpunt heb ik in mijn proefschrift aandacht besteed.¹ In deze studie zet ik ook uiteen hoe de reactie van de methodisten op de industriële revolutie is geweest en hoe de kerk na een functieverlies binnen de stad nieuwe wegen heeft weten in te slaan. Ik zie de kerk als een markt, waar mensen elkaar ontmoeten en kopen wat ze nodig hebben. De Pauluskerk was ook een dergelijke markt. Iedereen was welkom, en kon vrij in – en uitgaan. Niemand hoefde zijn aanwezigheid te motiveren. Als hij over het geloof wilde praten, kon hij aan bij mij of bij iemand anders terecht.

Begin jaren tachtig werd Rotterdam met een drugs- en daarmee samenhangende problemen geconfronteerd, waar de overheid niets aan deed. Aangezien de kerk niet alleen een markt – ontmoetingsplaats – is, maar ook een actiecentrum, zijn toen vanuit de Pauluskerk allerlei initiatieven ontwikkeld. Die initiatieven hebben ertoe geleid dat daadwerkelijk hulp kon worden geboden aan personen die daar dringend behoefte aan hadden, en die de overheid in de kou had laten staan. Aanvankelijk nam de overheid een afwijzende houding in, maar toen men zag dat onze aanpak resultaten boekte, werden we gesprekspartner. Het gedoogbeleid heeft geduurd van plm 1989 tot 2001. Onder gedoogbeleid heb ik overigens nooit verstaan een beleid waarbij de overheid een oogje dicht deed, maar een beleid waarbij wij naar creatieve oplossingen zochten voor problemen die de samenleving niet uit de weg wilde en kon gaan zodat iedereen daar lering uit zou kunnen trekken voor toekomstig beleid. Alle activiteiten zijn met eigen middelen, giften, collectes en afzonderlijke donaties gefinancierd.

In 2001 is het gemeentelijk beleid mede ten gevolge van de gewijzigde politieke samenstelling van de gemeenteraad gewijzigd. Wij hebben onze activiteiten kunnen continueren, ondanks deze politieke tegenwind. Hoe moeilijk dat is geweest, is beschreven in het jaarverslag van de stichting diaconaal centrum Pauluskerk over 2006.

Gevraagd naar de geloofsopvattingen van de bezoekers van de Pauluskerk antwoord ik dat sommigen wel eens hebben gezegd dat God voor hen toch wel een lange tijd op vakantie was, in Frankrijk.

Ik zie voor de toekomst voor de armenzorg een kerkelijke opdracht weggelegd. Ik onderscheid daarbij twee niveaus:

- zorg voor de ander,
- het aanpassen van de structuur die armoede veroorzaakt.

¹ Visser, *Creativiteit, wijziging en dienstverlening*, 299.

Het tweede behoort tot de taak van de overheid. De overheid heeft echter te maken met andere belangen, waardoor de armenzorg in het gedrang kan komen. Dan moet de kerk in de bres springen. De kerk heeft maar één belang: het diaconaal belang. De kerk moet een luis in de pels zijn.

dr A.H.B. Brenkelaar

Na mijn studie Theologie aan de VU ben ik aan die universiteit op een kerkhistorisch onderwerp gepromoveerd. Daarna heb ik aan de VU nog twee jaar wetenschappelijk werk op het gebied van de kerkgeschiedenis verricht. Ik ben ouderling geweest bij de federerende gemeente te Leiden. Ik ben in die hoedanigheid betrokken geweest bij de activiteiten van De Bakkerij, van de Leidse diaconie, waarin allerlei sociaal charitatieve organisaties, zoals vluchtelingenwerk Leiden zijn gehuisvest. Na een predikantschap in Oude Wetering ben ik thans ruim vier jaar predikant bij de Protestantse Gemeente Laren-Eemnes.

De Bijbel is voor mij een bron van inspiratie voor naastenliefde, in het bijzonder het evangelie van Lucas. Mattheus zegt: zalig zijn de armen van geest. Maar Lucas zegt: zalig zijn de armen. De gelijkenis van de barmhartige Samaritaan vinden we dan ook alleen in Lucas. De christelijke inspiratie en naastenliefde vind ik terug in het enthousiasme en de geestdrift bij het opzetten van de voedselbank in Huizen en omstreken. Laren oogt misschien als een welvarende gemeente, maar daar is wel degelijk armoede. Het gaat hier om mensen die door de mazen van de sociale wetgeving zijn gevallen.

Ongeluk vindt zijn oorzaak ofwel in de vergankelijkheid van het materiaal waarvan we zijn gemaakt, ofwel door onrecht. Onrecht is het grootste probleem. Onrecht kan voortspruiten uit sociale structuren – geen baan kunnen vinden, niet in aanmerking komen voor een uitkering, oorlog e.d.- of doordat iemand de ander om welke reden dan ook iets kwaads heeft aangedaan. Mensen aan wie onrecht is aangedaan, voelen zich soms schuldig tegenover God. Wat ik moeilijk vind, is de onmacht van de kerk om in gevallen van onrecht problemen structureel op te lossen. Het blijft bij ‘pleisters plakken.’ Ik zie geen morele vooruitgang van de mensheid. Elke generatie moet met vallen en opstaan opnieuw leren wijs te worden. Soms valt een generatie een stadium terug. Wijsheid is een schaars goed. Er is wel technologische vooruitgang, maar het is de vraag of de mensheid daarmee moreel verder komt.

De kerk is beperkt in zijn financiële middelen, de in te zetten menskracht en deskundigheid. Dat brengt met zich dat het bij complexe vraagstukken op het gebied van zorg en welzijn, zoals het WMO-beleid, voor de kerk niet eenvoudig is een zinvolle bijdrage te leveren. Ik zie daar veeleer een taak voor de overheid en maatschappelijke organisaties. Ik zie de houding van de kerk tegenover de overheid dus zo dat de kerk de overheid bij de uitvoering van de door haar opgenomen taken kritisch volgt en tijdig signaleert als de overheid haar taken niet naar behoren uitvoert. Als de overheid de belofte van sociale gerechtigheid aan zich heeft getrokken, is ze verantwoordelijk die belofte in te lossen aan iedere burger van de Nederlandse staat. Zelfs aan de zwakste. Dat zie ik haar tot op vandaag nog niet ten volle doen.

A. Furster

Ik ben grootgebracht in een gezin met negen kinderen, in een gereformeerd milieu. ‘s Zondags gingen we naar de kerk, wij baden, dankten en lazen in principe bij elke maaltijd; deze traditie heb ik tot op de dag van vandaag bewaard. De omvang van mijn ouderlijk gezin en de kerk hebben een belangstelling voor de medemens bij me bijgebracht. Ik heb geleerd goed waar te nemen, te zoeken naar de mens achter de mens. Maar ook heb ik in mijn

jeugd door gezin en kerk geleerd goed te structureren, en orde en regelmaat in mijn leven aan te brengen. Ik voel mij door het geloof gedreven en gesteund.

Ik heb een schildersbedrijf gehad. Enkele jaren geleden heb ik dat bedrijf van de hand gedaan, waardoor de tijd vrijkwam om mijn kwaliteiten op andere wijze voor de samenleving in te zetten. Ik ben nu vier jaar diaken. Ik ben op de eerste plaats practicus. Ik probeer de mensen zelf hun problemen te laten oplossen. Als reactie op je notitie het volgende: Het begrip armoede heb je wel aardig kunnen weergeven, maar de beleving in de praktijk is een heel ander mysterie. In onze samenleving is er veel schaamte onder de "armen" om er voor uit te komen. De oorzaak van de armoede is de basis van deze schaamte. Uit de gesprekken die de voedselbank houdt met de ontvangers van de voedselpakketten blijken deze oorzaken zeer divers. Van eigen schuld tot "arm geboren en gebleven". Armoede ontnemt mensen inderdaad hun toekomstperspectief, maar per definitie kan je niet zeggen dat dit altijd leidt tot isolement en uitsluiting. Het belijden van het geloof is een moeilijk bespreekbaar punt onder de langdurige armen. Hun vertrouwen in God is meestal niet rotsvast. Het delen van de rijkdom en armoede met elkaar is daarom ook praktisch moeilijk invulbaar. Mensen worden in de basis ook niet uitgesloten, zij hebben eenvoudigweg geen mogelijkheden zich aan te sluiten. Uitsluiting is een dictaat, niet kunnen aansluiten, is ontheemding.

een cliënte

Ten tijde van het interview was ze 51 jaar. Toen was haar man reeds acht jaar overleden. Hij had een goede baan gehad. Bij indiensttreding had zijn baas hem gezegd dat hij voor een pensioenregeling zou zorgen, maar dat is er nooit van gekomen. Begin februari 1998 kreeg hij maagkanker en toen konden er geen voorzieningen meer worden getroffen.

Zelf heeft ze de huishoudschool gevolgd, daarna de INAS-opleiding en een opleiding voor tandartsassistente en doktersassistente. Ze werkte ten tijde van het gesprek als doktersassistente in een ziekenhuis, zestien uur per week op afroep. Dat betekent dat ze voortdurend beschikbaar moest zijn. Ze kon daarnaast dus geen ander werk aannemen. Uitbreiding van het aantal uren bij het ziekenhuis- als dat al zou kunnen- was onmogelijk omdat ze een nekhernia heeft en het ziekenhuis het risico van arbeidsongeschiktheid niet voor zijn rekening wil nemen.

Haar inkomen bestond uit enkele zeer geringe bedragen aan weduwepensioen uit vorige dienstbetrekkingen van haar man, haar salaris en een uitkering Anw- van de SVB. In totaal had ze de beschikking over netto € 1100 per maand.

Ze had een eigen woning. Die hebben ze destijds samen gekocht; dat was financieel mogelijk omdat haar man een goed salaris had. Ze wilde niet verhuizen omdat er veel herinneringen van hen samen aan het huis verbonden waren. Op grond van eigen woningbezit kwam ze niet in aanmerking voor bijzondere bijstand. Om de last van de opvoeding van de kinderen te kunnen dragen, heeft ze een extra hypotheek moeten nemen. Bovendien kwamen de studiekosten voor haar dochters voor haar rekening. Ze waren ten tijde van het gesprek inmiddels 23 en 24 jaar. Een van hen was het huis uit.

Ze vond de kortingsregeling die de SVB toepaste, onbillijk en te gek voor woorden. Het is voorgekomen dat ze bericht kreeg dat € 0,06 moest worden verrekend! De postzegel op de brief kostte al meer. Ook is het voorgekomen dat een door haar ontvangen ww-uitkering moest worden verrekend. Dat zou inkomen in verband met arbeid zijn. Die verrekening begreep ze niet, want daarvoor had ze toch premie betaald? Die kwestie heeft haar zo opgewonden dat zich heeft gewend tot een lid van de Tweede Kamer (PvdA). Hij vond die verrekening ook onbegrijpelijk en zou daarover kamervragen stellen.

Ze heeft grote financiële problemen gehad en nog steeds waren die niet opgelost. Haar dochters hadden grote verwerkingsproblemen. Met haar eigen verwerkingsproblemen en de financiële problemen was het soms voor haar heel zwaar, te zwaar. Ze heeft tweemaal getracht een einde aan het leven te maken, maar haar dochters hebben haar daarvan weten te weerhouden.

Vroeger waren ze trouwe kerkgangers. Haar man en zij hebben altijd geprobeerd een zo goed mogelijk leven te leiden en hun kinderen zo goed mogelijk op te voeden. En toen werd opeens haar man haar ontnomen! Hun vrienden hebben uit alle macht gebeden dat dit niet zou gebeuren. Toen hij toch stierf, voelde ze zich door God in de steek gelaten. Ze heeft bij zijn graf gebeden dat hij weer zou opstaan. Dat deed Lazarus toch ook! Haar dominee heeft haar toen uitgelegd dat de opstanding van Lazarus plaatsvond toen Jezus nog op aarde was en Jezus moest bewijzen wie hij was. Ze heeft heel veel in het boek Openbaringen gelezen over het einde der tijden. Ze griezelde bij alle verschrikkelijke beschrijvingen. Van haar dominee vernam ze dat heel veel mensen bij rouwverwerking dat Bijbelboek ter hand nemen. Hij heeft haar een aantal passages uitgelegd.

Ze was de laatste twee jaar niet meer naar de kerk gegaan. Elke keer was er wel weer een element in de preek waardoor ze heftig geëmotioneerd raakte, bijvoorbeeld over een wonderbaarlijke genezing. Ze overweegt nu weer regelmatig te gaan. Bij de kerk zijn veel mensen die haar erg hebben geholpen.

2 *Preken over armoede*

In Hilversum was de gedachte opgekomen het thema armoede tijdens de preek een centrale plaats te geven om voor hen die kampten met stille armoede de drempel naar de sociale dienst te verlagen. Zondag 19 november 2006 was gekozen als pilot in de geloofsgemeenschappen in Hilversum Noord-Oost, i.c. De Morgenster, Heilig Hart / Heilige Josephkerk, Mevlana-moskee en Al Fath-moskee. Later, begin januari 2007, is het project uitgebreid naar de andere godsdienstige regio's van Hilversum.

Ds R.F.J. Beltman, oud-predikant wijkgemeente De Morgenster te Hilversum, was zo vriendelijk mij zijn preek af te staan.

Eerst moet ik nu één en ander vertellen over 't thema dat vandaag onze aandacht vraagt; dan vallen de volgende delen van de liturgie ook beter op hun plaats.

Uit oecumenische initiatieven in onze wijk is het Intercultureel Platform Hilversum 'Bekend maakt bemind' ontstaan. Doel daarvan is de ontmoeting van mensen met verschillende culturele en dus ook religieuze achtergrond te stimuleren.

De activiteiten van dat platform hebben zich de laatste tijd uitgebreid. Zo is er een werkgroep Goed doen gevormd die twee weken geleden begonnen is met goede maar goedkope wekelijkse maaltijden te organiseren in het gebouw van het Leger des Heils – onder de paraplu van de Raad van Kerken Hilversum. Dat is óns alternatief voor een voedselbank, ook al omdat daarmee iets gedaan wordt aan de sociale armoede, dus isolement en eenzaamheid van mensen.

Een tweede werkgroep Recht doen richt zich op de 'stille armen' in Hilversum. Met 'stille armen' worden de mensen bedoeld die in dagelijkse geldzorgen zitten en geen weg weten om daaruit te komen. Geschat wordt dat in Hilversum tussen de vijf- en achtduizend van zulke mensen wonen. Het grote probleem is dat deze mensen nauwelijks in beeld komen of in beeld te krijgen zijn van de Sociale Dienst, maar

ook niet van de kerkelijke Diaconie. Daardoor maken zij veel te weinig gebruik van hun rechten, zoals bijstand, bijzondere bijstand, schuldsanering, en andere sociale voorzieningen. Het gevolg is, dat de burgerlijke gemeente allerlei potjes heeft die veel te weinig worden aangesproken en dus overlopen.

Dagelijks in geldzorgen zitten... dat leidt vaak tot maatschappelijk en cultureel isolement, tot eenzaamheid en groot verdriet; het kan ook funest zijn voor kinderen en kindskinderen want mensen kunnen van generatie op generatie in die cirkel gevangen zitten.

De werkgroep Recht doen wil die mensen de weg wijzen naar de afdeling Sociale Zaken, dus een wegwijzerfunctie vervullen. En daarbij worden u en ik ingeschakeld. Hoe?

Dit weekend wordt er gestart in de moskeeën en kerken in Hilversum Noordoost. De stille armen wordt stem gegeven in de preken, en bij ons ook in liederen en gebeden. Maar er is méér.

Bij de uitgang straks krijgt u twee flyers: een grote met informatie van de afdeling Sociale Zaken van de Gemeente Hilversum, en een kleine met een samenvatting van die informatie door de werkgroep Recht doen.

Het is de bedoeling dat u thuis eerst eens zelf kennis neemt van die informatie; misschien hebt u daar zelf het nodige aan, in ieder geval kunt u in ontmoeting met anderen dan zelf informant zijn. Zijn die flyers voor u persoonlijk niet zo van belang, wilt u die dan bezorgen bij iemand in de straat, in de familie, of op het werk, die er mee geholpen kan zijn?

De Sociale Dienst heeft beloofd dat in deze actie mensen binnen twee weken bericht krijgen over een ingediende aanvraag. Vereenvoudigde aanvraagformulieren zijn ook beschikbaar; de wijkdiakenen helpen graag die in te vullen.

Overweging van Jacobus 2:14-18 en Lucas 16:19-31;

1. Is er echt armoede in Nederland, in Hilversum? Niemand gaat toch dood van armoede in ons land, in ons dorp! Er is toch immers het vangnet van sociale basisvoorzieningen, medische zorg is voor iedere burger toegankelijk. Als je ons vergelijkt met mensen in landen in het zuiden van deze wereld, bijvoorbeeld in Malawi, dan zijn wij hier toch rijk!

Als je vergelijkt... Maar daar ligt nu net de clou. Armoede is relationeel, dat wil zeggen: het gaat er om hoe dat wat er is, verdeeld wordt, wie de lusten het meest genieten, wie de lasten het meest dragen. Je kunt zeggen: zonder rijkdom is er geen armoede, en ook: zonder armoede is er geen rijkdom. In de jaren vóór en ná de Tweede Wereldoorlog hadden de meeste mensen in ons land het niet breed of moesten sober leven. Als je samen in hetzelfde dorp woonde of in dezelfde stadswijk, dan stond je er allemaal zo'n beetje hetzelfde voor. Je wist nauwelijks anders – ook al omdat er weinig beeldinformatie was van mensen die het heel wat beter hadden. Je kwam ook niet veel in andere situaties omdat je niet erg mobiel was. En zo kon het gebeuren dat we ondanks de schaarste van vóór de oorlog en de soberheid van ná de oorlog heel gelukkig konden zijn. Ik bewaar alleen maar goede herinneringen aan m'n kind en jongere zijn in de jaren vijftig.

Dat is tegenwoordig totaal anders. We worden overstelpt met beelden, vooral reclamebeelden. We zijn veel mobieler en hebben daardoor een bredere horizon. Dat geldt voor mensen wereldwijd, dat geldt ook voor mensen hier.

Om een voorbeeld te noemen: iedere Hilversummer weet dat er een enorm verschil

is tussen de Parkwijk en de Energiebuurt. Als ik voor bezoeken van de ene locatie naar de andere moet, dan kan mijn ziel dat niet zo gauw bijbenen.

2. Deze themadienst valt op drie dagen vóór de verkiezingen van de Tweede Kamer. Dat is geen opzet; dit thema op deze zondag was al lang vastgesteld voordat die verkiezingen moesten worden uitgeschreven. De valkuil is levensgroot om in politieke, zelfs partijpolitieke propaganda te belanden. Daar hoed ik me voor. Dat zou al te gemakkelijk zijn, en misbruik maken van mijn positie. Daar acht ik de overweging, de preek ook te hoog voor.

Maar wél mag gezegd worden, dat politiek niets anders is dan het verdelen van wat er wél en niet is, in ons land – Godzijdank: het verdelen van de welvaart. Politiek is niets anders dan de inspanning om álle mensen te laten meegenieten van de lusten, en de lasten zo te verdelen dat de zwakste schouders het minst te torsen krijgen. Zo is de dierenwereld georganiseerd, hoeveel te meer dan de mensenwereld!

Als dat zo is, dat kan het hemels op aarde zijn; zo niet, dan kan het hels op aarde zijn. Dat wordt haarscherp verwoord in een chassidisch verhaal dat in het novem-bernummer van Open Deur staat, zo meteen leidraad in de Oecumenische Midzondagdienst. Een rabbijn mocht tijdens zijn leven de hemel en de hel zien. God bracht hem bij een grote zaal vol tafels met heerlijk eten. Maar de mensen die aan tafel zaten, slaakten vreselijke kreten. ‘Dit is de hel’, zei God. Toen de rabbijn beter keek, begreep hij waarom de mensen zo ongelukkig waren. Ze konden niets van het heerlijke eten naar binnen krijgen: omdat hun ellebogen omgekeerd zaten, konden ze hun armen niet buigen om het eten bij hun mond te brengen. Toen gingen ze naar de hemel. Daar klonk gelach. Maar tot zijn verbazing zag de rabbijn dat de situatie precies zo was als in de hel: tafels met heerlijk eten en mensen met omgekeerde ellebogen. Toen zag hij het verschil: ieder mens bracht het eten naar de mond van een ander.

3. Dit chassidische verhaal brengt ons bij de beide bijbellezingen van vandaag. In beide gedeelten wordt verteld hoe mensen zich met elkaar verhouden en wat dat betekent. In het evangelie is er geen verhouding tussen de rijke man en de arme Lazarus. De rijke heeft de arme nog nooit in de ogen gezien, en daarin een mens als hijzelf ontdekt, laat staan dat hij in de ogen van die arme God zélf herkend heeft. Het vervolg van dat verhaal komt afschuwelijk hard over. Aan de overkant van de grens van het leven zijn de rollen omgedraaid: de rijke lijdt en Lazarus is in liefde geborgen. De rijke smeekt om ontferming, aan hem te betonen door Lazarus. Maar het evangelie is dan onverbiddeijk: hoe durft die rijke, terwijl hij in leven nooit deernis met Lazarus heeft bewezen! Sterker: er is een onoverbrugbare kloof geschapen als de rijken zich niets gelegen hebben laten liggen aan de armen. Dat mensen rijk zijn is niet het probleem, maar dat mensen niet van hun rijkdom delen!

De rijke man vraagt dan dat in ieder geval zijn nog levende broeders worden gewaarschuwd om niet in dezelfde fout als hij te vervallen. Maar ook dan is het evangelie heel duidelijk: zij hebben Mozes en de profeten. Zij hebben het heilig onder-richt van Godswege gekregen om hen de wegen te wijzen naar in vrede leven en samenleven. Daarin wordt precies geleerd hoe wij mensen hebben om te gaan met de armen, met de kwetsbaren: niet alles van je akker halen, geen woekerrentes eisen, schulden kwijt schelden in het sabbatsjaar en jubeljaar. Wat zou je nog méér moeten en kunnen weten? Dat heilig onderricht is voldoende, of wil je soms beweren dat de Eeuwige zijn wil niet volkomen kenbaar heeft gemaakt?

De rijke doet nog een laatste poging door te beweren dat mensen op hun heilloze wegen zullen omkeren als er iemand uit de dood tot hen komt. Maar ook dat argument overtuigt niet. De opstanding uit de doden kan niet verstaan worden en dus niets uitwerken als die los van Mozes en de profeten staat. Dat komen we ook tegen bij de Emmaüsgangers. Zonder de Schriften is er geen opstanding!

Ook in het verhaal van de rijke man en de arme Lazarus horen we – maar dan op een heel persoonlijke manier – dat het niet willen delen van wat beschikbaar is, dé diepste grond is van de vervreemding tussen mensen – met alle mogelijke gevolgen van strijd en oorlog van dien. Omgekeerd: de vrede tussen mensen wordt het meeste gediend met eerlijke verhoudingen tussen mensen. Dat zei in de jaren zestig professor Jan Tinbergen, die de Nobelprijs kreeg, ook: Als wij van onze rijkdom als noordelijk halfrond niet veel meer delen met de mensen op het zuidelijk halfrond, dan komen die mensen dat vroeg of laat hier zelf halen. Ontwikkelingssamenwerking is dus ook nog eens een welbegrepen eigenbelang. Wat heeft deze profetische man gelijk gekregen – we zien dat dagelijks!

4. De gemeente is de oefenplaats om het ánders en beter te doen. Allereerst is het een onopgeefbaar goed dat zowel meer als minder draagkrachtigen gelijkwaardige leden van die gemeente zijn. Dat komt in weinig andere verbanden voor. Vervolgens, in die gemeente verhouden de meer draagkrachtigen zich wél met de minder draagkrachtigen, namelijk door zich met hen verbonden te weten – al was het alleen maar door flink bij te dragen aan de diaconale taak van de gemeente. Doen zij dat niet, dan bestaat hun geloof uit woorden die niet door daden gedekt worden. Wat stelt zulk geloof voor?, vraagt Jacobus in zijn brief. En tenslotte, de gemeente strekt zich halsreikend uit naar dat Rijk van God, waar - zoals Gez. 265 zingt - angst en armoede niet meer zijn, maar altijd vrolijkheid. Amen

Mevrouw ds W. Stroh, studentenpastor te Delft voor de International Student Chaplaincy aangesteld door de PKN en werkzaam met studenten van verschillende kerken en religies uit verschillende landen was eveneens zo vriendelijk mij een preek af te staan. Zij werkt met studenten uit andere landen,voornamelijk uit ontwikkelingslanden.

Short reflection about Luke 16, 1-13 on 23 September 2007 in the International Student Church Delft:

Dear sisters and brothers,

“You cannot serve both God and Mammon” are the words of Jesus to his disciples. Let us listen to these words of Jesus as spoken to us today, to you and to me. “You cannot serve both God and Mammon” .

Mammon stands for property, possession, money. Maybe a house we own, a car or at least a bicycle, a computer, a bank account, our salary or fellowship.

The evangelist Luke is very critical of people who have a lot of money and many possessions.

Do you remember the young rich man who came to Jesus and wanted to inherit

eternal life? When Jesus told him to sell his possessions and give to the poor, he went away. He could not make the choice to serve Jesus, but remained a slave of Mammon.

Serving Mammon or serving God is not just a question of being rich or poor. Rich people can serve God and poor people can be slaves of Mammon.

It is about inner attitude. We can ask ourselves:

Are we greedy, do we always want more or are we content with what we have and ready to share?

We can ask this as individuals and also as nations.

We live in a world in which the highest goal seems to be economic growth, growing needs, growing production, growing consumption, followed by growing waste and growing pollution or even resulting in wars about oil and other raw materials.

Have we become slaves to economic growth? You cannot serve both God and Mammon.

But what about developing countries, should they be content with a low standard of living and not strive for economic growth?

To serve God means to work for justice in our world. The rich countries can make a difference for the less developed countries. They have to choose between their own national interest and global solidarity. You cannot serve both God and Mammon.

Money and wealth is not good or bad as such.

But there is the danger that we become too much attached to it. Money can make people blind.

On the other hand we can also use money to do something good.

We read the parable about the dishonest manager. It is a strange story. The manager who is about to lose his job uses his power to reduce the financial burden of the debtors of his master. He is praised for his action, because he uses his position to help others and make friends with the mammon.

We cannot serve both God and Mammon, but we can and we should serve God with our money and possessions. Our service of God does not end after this church service on Sunday, but continues on Monday and on Tuesday and on all the days of the week.

The evangelist Luke gives us the example of people who make a choice and do serve God with their money. A group of rich women followed Jesus and supported him and his friends with their own money. And after Pentecost the first Christian community shared all their possessions so that no one remained needy. In this way money becomes an instrument of love and justice.

The ecumenical community of Iona has 5 rules for their members. One of the rules is to give account of one's use of money. The way we use our money is seen as an expression of our faith. The Iona members ask themselves questions like:

How much do I keep for myself and how much do I give for others?

On which bank do I put my money, a purely commercial or a more idealistic bank?
Am I willing to buy in a Fair Trade shop or an ecological shop and pay a bit more?
Can I imagine to change my job, do something I really like to do, but earn less than before?

No one can answer such kind of questions on our behalf. We will all have to find our own answers.

Let us therefore be silent for a while.

Look at yourself, your money, your possessions and ask yourself:

In which way can I use my money and my property as an instrument of love and justice?

3 *Diaconaal werk, een momentopname*

Bij de beschrijving van het veelkleurig palet van het diaconaal werk van de PKN in Nederland richt ik – zonder het belang van andere diaconieën tekort te willen doen- de focus op twee belangrijke steden: de residentie en de hoofdstad. De residentie kent grote verschillen tussen rijkdom en armoede: wie op het Centraal Station bus lijn 18 neemt tot het eindpunt, komt alle schakeringen tegen. Amsterdam heeft als metropool een grote diversiteit aan bevolking met eveneens grote verschillen tussen arm en rijk. Zuidoost en de Zuidas liggen vlak bij elkaar.

Het diaconaal werk heeft in beide steden tot doel om vanuit de kracht van het Christelijke geloof een bijdrage te leveren aan de verbetering van de sociale cohesie, leefbaarheid en vitaliteit van de stad. De uitgangspunten van beleid zijn echter verschillend.

Het diaconaal werk van de PKN in Den Haag heeft voor het bereiken van haar doelstelling de samenwerking gezocht met andere organisaties. In 2004 heeft de oprichting plaatsgevonden van Stek, stichting voor stad en kerk.² Stek heeft plm. 30 fte- medewerkers en voorts de beschikking over plm. 900 vrijwilligers. De directeur van Stek is tevens secretaris van de diaconie van de Protestantse gemeente van Den Haag, waardoor de invloed van de diaconie is versterkt.

De grootste opdrachtgever van Stek is genoemde diaconie, die voor 60% van de totale uitgaven voor haar rekening neemt. Over 2009 was het totaalbedrag aan uitgaven van Stek € 3,5 miljoen.³ Stek is de uitvoeringsorganisatie van de taken van de diaconie. Het gaat daarbij om buurt- en kerkhuisen als De Oase en De Paardenberg. De Oase ligt in het Laakkwartier en de Paardenberg in Transvaal, twee wijken die een multiculturele bevolking kennen met van tijd tot tijd verschillende sociale fricties. Het ander project is het diaconale werk rondom de Lucaskerk die gelegen is in de schilderswijk, een van de armste wijken van Nederland. Voorts behoren tot het diaconale werk buddyprojecten, financiële hulpverlening en ten slotte andere projecten ter bevordering van de sociale cohesie in buurt en wijk.

² <http://www.steknet.nl/>

³ *De balans van Stek, STEK-jaarverslag tweeduizendnegen, Den Haag, 61.*

Een tweede belangrijke opdrachtgever van Stek is de Gemeente Den Haag, die voor 10% van de uitgaven participeert.⁴ De Gemeente ondersteunt het maatschappelijk activeringswerk, projecten in het kader van de Wmo en interculturele en religieuze ontmoetingen.

Andere structurele opdrachtgevers zijn onder andere de Algemene Kerkenraad van de Protestantse Gemeente Den Haag, de classis Den Haag en de classis Haaglanden, en tenslotte de Stichting Missionair Kinderwerk Moerwijk (De Kinderwinkel). Moerwijk is een Haagse volkswijk in de buurt van het Zuiderpark, onderdeel van stadsdeel Escamp. De bevolking van deze wijk is een smeltkroes van veel verschillende etnische groepen, met name Marokkanen, Surinamers, Turken en Antillianen. Er zijn structurele samenwerkingsprojecten met diverse fondsen.

Op incidentele basis vindt samenwerking plaats met onder andere de Stichting Prinsjesdagviering, Jeugdformaat, Stichting Straat Consulaat, het Straatpastoraat, de Arme Kant van Zuid-Holland en de Stichting Mara, een instelling voor maatschappelijk activeringswerk in de provincie Zuid-Holland.

Een recente opdrachtgever is de internationale organisatie Catholics for Choice, die zich inzet voor het recht van de katholieke vrouw op eigen verantwoordelijkheid betreffende kwesties op het gebied van seksualiteit en procreatie.

In overleg met de opdrachtgevers is een aantal programma's gedefinieerd:

Vitale en aantrekkelijke gemeenschappen

- Opvang, sociale cohesie en leefbaarheid door mensen met elkaar in contact te brengen, zodat ze elkaar kunnen ondersteunen en verantwoordelijkheid kunnen dragen voor het leven in de buurt;
- ondersteuning en advisering van christelijke gemeenschappen bij hun betrokkenheid op sociale vragen binnen de gemeente.

Schuil- en pleisterplaatsen

- Opvang van mensen in crisissituaties;
- veilige plekken creëren voor kinderen en ouders;
- zorgen voor slachtoffers van huiselijk geweld en van vrouwenhandel.

Ons dagelijks brood

- Organisatie van maaltijden voor behoeftigen;
- ondersteuning van initiatieven op het terrein van voedseldistributie voor behoeftigen.

Religie: zingeving en identiteit

- Organisatie van ontmoetingen van vertegenwoordigers van diverse religies;
- organisatie van activiteiten voor migrantengemeenschappen.

⁴ *Ibidem*, 2010, 61.

Iedereen inbegrepen

- Participatie van groepen en mensen;
- wederkerigheid in afhankelijkheidsrelaties;
- omzien naar elkaar, zorg voor iedereen, versterken van zelfvertrouwen.

Deze programma's worden gerealiseerd in diverse projecten.⁵

De Amsterdamse diaconie heeft een lange geschiedenis en is stevig verankerd in de hoofdstedelijke samenleving.⁶ Bij de Amsterdamse diaconie ligt het zwaartepunt bij de eigen organisatie. De visie is: "Gods liefde krijgt gestalte in de stad". Kernwaarden zijn: "Barmhartigheid/ Gerechtigheid". De missie is: "Helpen waar geen helper is". De diaconie streeft ernaar zijn organisatie klein en flexibel te houden om zo tijdig in te kunnen spelen op veranderingen in de samenleving. De diaconie ontwikkelt projecten die vallen binnen de doelstelling van het beleid. Zijn die projecten uitgegroeid tot een voorziening die duurzaam uit andere middelen kunnen worden gefinancierd, dan worden zij verzelfstandigd.⁷ In 2009 bedroeg het totaalbedrag aan uitgaven € 1,9 miljoen.⁸ Voor 2011 is ruim € 1,5 miljoen begroot.⁹ De diaconie telt ca 9 medewerkers op fte-basis en ca 600 vrijwilligers. De begroting over 2011 vermeldt dat de nieuwe projecten vooral zullen liggen op het gebied van de sociale cohesie, op relaties tussen mensen, op ontmoeting en samenwerking. Geconstateerd wordt dat veel mensen in een isolement verkeren, sociaal netwerk waarop ze kunnen terugvallen ontberen en zich daardoor eenzaam voelen. Door velen wordt dit als een van de grootste - en ook moeilijkst oplosbare - stedelijke problemen gezien. De diaconie beoogt ontmoetingssituaties tussen verschillende groepen mensen te creëren door het organiseren van dialogen, evenementen, symposia en een open gemeenschap in Amstelhoven, waar de diaconie en diverse andere kerkelijke organisaties zijn gehuisvest.

⁵ Deze projecten staan op de website van Stek en zijn voorts beschreven in: *De balans van Stek, STEK-jaarslag tweeduizendnegen*, Den Haag, 2010, 7 – 50.

⁶ <http://www.protestantsamsterdam.nl/diaconie.html>. Zie over de diaconie onder meer: N. van der Perk (red.), *Zeven werken in Amsterdam, diaconie in beeld*, Amsterdam, 2003, met een voorwoord van mr M.J. Cohen, burgemeester van Amsterdam, ter gelegenheid van het 425-jarig bestaan van de diaconie, H. Krikke (red.), *Voor binding en solidariteit, Vrijwillig in Bos en Lommer*, Amsterdam, 2006, W. van der Meiden, *Diaconie in beweging*, Amsterdam, 2007. In het kader van "WMO en de kerken" verscheen: N. van der Perk (eindred.) *Zelf zorgen. Amsterdamer over de zorg die zij nodig hebben en verlenen*, Amsterdam, 2007.

⁷ Protestantse diaconie Amsterdam, *Begroting van lasten en baten 2011, "de diaconale opdracht in cijfers"*, Amsterdam, 2010, 1.

⁸ Protestantse diaconie Amsterdam, *Rapport inzake de jaarrekening 2009*, Amsterdam, 2010, 3.

⁹ Protestantse diaconie Amsterdam, *Begroting van lasten en baten 2011, "de diaconale opdracht in cijfers"*, Amsterdam, 2010, 3.

De stichting HiP zal in Amsterdam een doorstart doormaken. De diaconie wordt daarbij betrokken.

Het voornemen bestaat om hetgeen de kerk zelf in huis heeft meer onder de aandacht van mensen buiten de kerk te brengen. Daarbij wordt onder meer gedacht aan het aanbieden van cursussen Hebreeuws, voorlichting over gezondheidszorg voor illegalen, pastorale hulp, buurtmaaltijden, burenhulp en gesprekskringen over zingeving.¹⁰

Een van de projecten is Het Wereldhuis, een centrum voor informatie, advies, scholing en cultuur voor mensen zonder verblijfsvergunning, in Amsterdam plm 15.000. Het Wereldhuis zorgt voor onder meer scholing, waaronder te verstaan training in basale rechten, taallessen Nederlands en Engels, computerlessen en leren werkplekken bij de fietsmakers en kleermaker van Het Wereldhuis. Verder verzorgt Het Wereldhuis hulp in crisissituaties, door het verlenen van een luisterend oor door een pastor of maatschappelijk werker, maar ook door het geven van gratis juridisch advies.

Andere projecten waarbij de focus is gericht op de onderkant van de samenleving zijn het straatpastoraat en het drugspastoraat.

Op het gebied van de Wmo zijn activiteiten ontwikkeld in de Bijlmer. Die zijn beschreven in de uitgave *WMO, dat doe je Z-O*. De diaconie is niet vertegenwoordigd in een stedelijke overlegstructuur. Wel heeft de gemeente een Wmo-atelier ingericht, een podium waar verschillende organisaties hun 'best practises' kunnen tonen. Daarin participeert de diaconie wel.

4 *Interviews, preken en diaconaal handelen in de praktijk, een resumé*

Het veelkleurig beeld dat het beleid en de resultaten van onderzoek opleveren, krijgt een extra reliëf door de interviews, de preken en de beschrijving van twee diaconale praktijksituaties, die in deze bijlage zijn opgenomen. Samengevat komt daaruit het volgende beeld naar voren:

Voorop staat dat de overheid ten aanzien van de armen een zorgplicht heeft. Bij de bepaling van het sociale zekerheidsniveau moet de overheid die zwakkere in de samenleving steeds voor ogen houden. Een aantal bijstandsgerechtigden is echter niet tot inkomensvormende arbeid in staat en bij de vormgeving van het beleid moet daarmee rekening worden gehouden (Van Leeuwen). Solidariteit moet een van de ordenende principes voor een rechtvaardige samenleving blijven (Van Leeuwen).

¹⁰ Protestantse diaconie Amsterdam, *Begroting van lasten en baten 2011, "de diaconale opdracht in cijfers"*, Amsterdam, 2010, 2.

De overheid moet ervoor uitkijken de regelingen niet te ingewikkeld te maken. Dat werkt niet-gebruik, misbruik en fraude in de hand (Van Leeuwen). De kerken moeten de overheid voorts voortdurend gewezen worden op de consequenties van zijn beleid, niet alleen door het presenteren van cijfers en statistieken, maar ook door het publiceren van verhalen over armoede (Franken en De Bie).

De overheid is nimmer alleen in staat de materiële armoede te bestrijden. Daar zijn verschillende partijen in de samenleving voor nodig (Crijns). De diaconale vrijwilligers zijn beter dan de gemeenteambtenaren op de hoogte van de werkelijke noden (Crijns). De scheiding van kerk en staat heeft tot gevolg dat de overheid en kerk over en weer geen zicht meer hebben op hun taakuitoefening (Crijns).

Alle geïnterviewden en de preken onderschrijven dat de verbondsgedachte het uitgangspunt is voor barmhartigheid en gerechtigheid. Enkelen zien in de term verbond naast barmhartigheid en gerechtigheid een aspect dat aanduidt dat de behoeftige op gelijk niveau staat met de hulpgever (Jongejans, Visser). Liefdadigheid is echter uit den boze. In geval van armoede hebben zowel de behoeftige als de hulpverlener een probleem. Ze moeten dat samen oplossen waarbij de diaken de behoeftige het benodigde gereedschap dient aan te reiken (Furster).

De Bijbel is een bron van inspiratie voor armenzorg en legt de mens de verplichting op zich om zijn naaste te bekommeren. Naastenliefde betekent niet alleen in theorie maar ook in de praktijk de ander lief te hebben. Je moet het leuk vinden iets voor de ander te doen. Het geeft zin aan je leven, aan je bestaan (Vroom). Veel mensen belijden de naastenliefde in de kerk maar buiten de kerk zijn ze dat snel vergeten (Franken en De Bie). In het Oude Testament dienden de voorschriften van de viering van het Jubeljaar en het Sabbatsjaar tot leniging van armoede. Zij kunnen ons als voorbeeld dienen; het Nieuwe Testament bevat de voorschriften van Jezus en de gelijkenissen, met name die in Lucas zijn voor dit onderwerp belangrijk (Breukelaar). Ook theologische literatuur, waaronder die van Thomas van Aquino en Karl Barth, en Christelijke poëzie, bijvoorbeeld die van Muus Jacobse, bevatten inspiratie voor naastenliefde (Van Leeuwen). De energie die de Bijbelse boodschap oplevert, vinden we overal terug: bij de methodisten en het Leger des Heils, bij degenen die zich in de Pauluskerk om drugsgebruikers bekommeren en bij de organisatoren van de voedselbank (Visser).

Barmhartigheid en gerechtigheid zijn essentiële verplichtingen die het Christendom oplegt. Barmhartigheid ziet op de zorg van het individu, zoals de barmhartige Samaritaan de gewonde reiziger verzorgde en verder hielp. Maar daarmee houdt de gelijkenis niet op. Wij moeten ons ook afvragen wat de rovers tot hun misdrijf bewoog. Mogelijk waren zij het slachtoffer van misstanden in de samenleving. De Christen moet niet alleen barmhartigheid tonen, maar ook trachten de misstanden in de samenleving weg te nemen (Crijns). De Christen moet de overheid in zijn sociaal beleid kritisch volgen, hem uitdagen tot experimenten die tot wijziging van het beleid kunnen voeren (Visser), provocerende opmerkingen maken (Muskens: brood stelen door een arme). Kortom: de Christen moet een horzel zijn in de pels van de overheid. De mens moet echter niet verslaafd zijn aan overheidszorg en zelf actief op zoek gaan naar doelgerichte projecten en activiteiten (Vroom).

Over de omvang van de taak van het diaconaat binnen onze samenleving wordt verschillend gedacht. Enerzijds wordt betoogd dat de diaconie een centrale rol heeft bij de bestrijding van armoede. Het Leger des Heils en de Pauluskerk vervullen een rol die de overheid nooit zou kunnen overnemen (Jongejans, Visser). De diaconie wekt vertrouwen omdat daar een zwijgplicht geldt (Zijlstra). Bepaalde aspecten van de armoedebestrijding zijn bij de diaconie in goede handen (Furster). Het biskop Breda heeft een eigen aanspreekpunt maar werkt samen met de landelijk werkende DISK (Muskens). Er zijn voor de diaconie participatiemogelijkheden bij de uitvoering van de Wmo (Van Leeuwen). Er is echter te weinig kennis en capaciteit om deze taken naar behoren te kunnen vervullen (Franken, De Bie). De ideale situatie zou moeten zijn dat de diaconie op lokaal niveau de hulpvragen in kaart brengt waarbij de overheid vervolgens aansluit (Van Leeuwen).

De samenleving wordt echter allang niet meer uitsluitend bepaald door de nationale regelgeving. Steeds meer krijgt de samenleving Europese en mondiale componenten. Steeds vaker worden armoedeproblemen dan ook veroorzaakt door Europees of mondiaal beleid.

Dat maakt de taak voor het diaconaat niet eenvoudiger. Het diaconaat wordt voor tal van problemen geplaatst: door de druk van de samenleving zijn steeds minder vrijwilligers beschikbaar en is ook het kader afgenomen, waardoor het zeer moeilijk zo niet onmogelijk wordt professionele hulp te bieden, en professioneel in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Tegelijkertijd lopen de inkomsten terug (Van Leeuwen, Blokhuis). De kerken hebben de kritische massa niet meer om diaconaal werk op effectieve en efficiënte wijze te organiseren. Het moment is nabij dat de kerk er beter aan doet goede doelen te ondersteunen (Blokhuis).

Een antwoord lijkt te zijn bundeling van krachten en een speerpuntbeleid toegesneden op duidelijk omschreven doelgroepen en projecten op nationaal en internationaal niveau (Pauluskerk, Leger des Heils, Disk, Kerkinactie, HiP en Present). Maar afgezien hiervan blijven voor de diaconie essentiële taken weggelegd: actief op zoek gaan naar armoede, bij de hulpbehoevende het masker van schaamte afnemen, hem activeren hulp en ondersteuning te zoeken die hij nodig heeft, hem begeleiden bij zijn gang naar het overheidsloket, hem een luisterend oor verlenen en tenslotte de overheid op de hoogte stellen van situaties van armoede (Muskens). De gecoördineerde actie van de geloofsgemeenschappen in Hilversum is een voorbeeld hoe de drempel naar de overheid kan worden verlaagd. Voorafgaand aan deze acties werden betrekkelijk weinig aanvragen voor bijzondere bijstand gedaan. Sinds het begin van deze acties in kerken en moskeeën is het aantal aanvragen zeer sterk gegroeid.

Heeft de behoeftige steun aan het Christendom? Soms voelt hij zich door God in de steek gelaten en soms heeft hij omgekeerd schuldgevoelens tegenover God (Furster, cliënte). De verhalen van de aartsvaders, de parabels en passages uit Openbaringen bieden hem dan soms steun (de aangehaalde preken, cliënte).

Stek heeft voor het bereiken van zijn doelstellingen de samenwerking gezocht met andere organisaties. De Amsterdamse diaconie heeft zijn organisatiestructuur zo opgezet dat men snel en flexibel kan inspelen op de maatschappelijke ontwikkelin-

gen. De diaconie richt de focus op bepaalde projecten die binnen de doelstelling vallen. Als zij financieel op eigen benen kunnen staan, worden ze verzelfstandigd. De ene beleidsvisie is niet beter dan de andere. Zowel Stek als de Amsterdamse diaconie vervullen voor de zorg voor de allermaksten in Den Haag respectievelijk Amsterdam een belangrijke rol.

Kortom, bovenstaande schets van het beeld van tijdgenoten van de diaconie in relatie tot de overheid illustreert enerzijds hoe levendig dat beeld nog altijd is – blijkbaar is de armenhulp vanuit de kerk nog steeds een relevant issue – en anderzijds hoe complex en aan historische verandering onderhevig dit thema is.

GEDEELDE ZORG

De rol van de Nederlandse Hervormde Kerk / Protestantse Kerk in Nederland bij de bestrijding van armoede in relatie tot de overheidstaak

Samenvatting

De volgende vragen zijn aan de orde gekomen:

1. Heeft de overheid een beleid gevoerd dat aansluit bij haar (grond)wettelijke taak tot bescherming van de economisch allermaksten in de samenleving? De (grond)wettelijke verplichting daartoe karakteriseer ik als een inspanningsverplichting.
2. De tweede vraag is: hoe is de afbakening van het diaconaal werk betreffende de bescherming van de economisch allermaksten in de samenleving ten opzichte van deze (grond)wettelijke overheidstaak? Ik richt daarbij de focus op het diaconaal werk van de PKN als opvolger van de Nederlandse Hervormde Kerk.

Ik heb deze normatieve vragen vanuit verschillende perspectieven beantwoord:

Allereerst het historisch perspectief. Ik heb in de hoofdstukken 2 – 5 de ontwikkeling van het diaconale werk en de verhouding tussen kerk en staat op dat gebied beschreven vanaf het ontstaan van de Republiek tot de invoering van de bijstandswetgeving op 1 januari 1965. Daarbij lag het accent op de periode vanaf de grondwet van 1814. Tot de invoering van de bijstandswetgeving lag het primaat van de armenzorg bij de kerk en andere vergelijkbare instellingen. Gebleken is dat de overheid op een aantal cruciale momenten een verkeerd beleid heeft gevoerd. Na 1 januari 1965 kwam het primaat te liggen bij de - lokale - overheid. Vervolgens het juridisch perspectief. In hoofdstuk 6 heb ik de regelgeving op (grond)wettelijk niveau inzake bijstand en welzijn behandeld. Samenhangend lokaal beleid om participatie van alle burgers mogelijk te maken en te bevorderen, uitgevoerd dicht bij de burger door een daarvoor goed toegeruste gemeente, is de belangrijkste doelstelling van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Door deze wet is het accent van de zorg voor welzijn verschoven van de lokale overheid naar de civil society. Kerken maken daarvan deel uit. Bij de parlementaire behandeling is de kerk nadrukkelijk als een van de actoren aangewezen. De diaconieën krijgen met deze wet niet alleen gereedschap in handen om medeverantwoordelijkheid voor beleid te voeren maar ook de mogelijkheid om betrokken te worden bij de uitvoering van voorzieningen.

Daarna het politiek-beleidsmatig perspectief, waaronder ik versta het gevoerde overheidsbeleid. Dat is in hoofdstuk 7 aan de orde gekomen. Het blijkt dat de overheid zich terdege bewust is van haar taak en met de beleidskeuzes de allermaksten in de samenleving tracht te beschermen. Dat neemt niet weg dat er behoeftigen zijn, zo blijkt uit diverse rapportages. Er is er een tweedeling: enerzijds de behoeftigen die tot de personele werkingssfeer van de wetten vallen en recht hebben op een uitkering of aanspraak kunnen maken op een voorziening en anderzijds de behoeftigen die niet aan deze normen kunnen of willen voldoen. Te

denken valt hier aan behoeftigen die om welke reden dan ook niets met een overheidsorganisatie te maken willen hebben of de weg naar het overheidsloket niet kunnen vinden (1), behoeftigen die buiten het wettelijke kader vallen (2), behoeftigen die door welke oorzaak dan ook hun belangen niet behoorlijk kunnen waarnemen (3) en behoeftigen voor wie de verlening van immateriële zorg het belangrijkste is (4).

Tenslotte heb ik in de hoofdstukken 8 en 9 het diaconaal perspectief behandeld: in hoofdstuk 8 het beleid en de organisatie en in hoofdstuk 9 de diaconale praktijk. De kerken hebben veel kritiek op de wetgeving en het overheidsbeleid. Een aanbeveling aan de centrale en lokale overheid is: lever maatwerk, zorg ervoor dat risicosituaties en risicogroepen worden gedetecteerd en zorg voor passende ondersteuning en voorziening.

In hoofdstuk 10 heb ik antwoord gegeven op de hierboven gestelde vragen. Ik trek de conclusie dat het overheidsbeleid steeds gericht is geweest op de bescherming van de allerzwaksten en daarmee aan haar (grond)wettelijke verplichting heeft voldaan. Het antwoord op de eerste onderzoeksvraag is hiermee gegeven. Het nakomen van deze verplichting laat echter onverlet dat feitelijk in Nederland nog armoede voorkomt.

Uit een armoederapportage uit 2010 blijkt dat de kerken aan financiële ondersteuning van behoeftigen over 2009 bijna € 30 miljoen hebben uitgegeven, een substantieel bedrag. Het ontwikkelde diaconale beleid op de diverse terreinen en de daaraan gekoppelde projecten en activiteiten demonstreren een enorm maatschappelijk kapitaal. De PKN beschikt over een bijna twee eeuwen oude diaconale structuur met landelijke dekking met betaalde en onbetaalde medewerkers die gedreven worden door christelijke idealen. Dat heeft de PKN vóór op niet-kerkelijke organisaties. Ter vervulling van deze rol is allereerst noodzakelijk dat de kerk en overheid zich die nevenschikkende positie ten volle realiseren met respect voor elkanders positie. In feite is dat niet nieuw, want in het verleden heeft de overheid wel vaker in het kader van de bestrijding van armoede taken aan de kerken overgelaten en deze taken gesubsidieerd, zie de wetten van 1854 en 1912. Wat wel nieuw is, is het breed gedragen, in tal van internationale verdragen vastgelegde, mondiale diaconale besef dat armoede overal in de wereld moet worden bestreden en dat de kerken en religies daarbij een taak hebben. Verder is nieuw dat na de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag nu duidelijker het einde van de overheidstaak en het begin van het diaconaal werk valt te markeren. De overheidstaak eindigt daar waar de socialezekerheidswetten die tot taak hebben armoede uit te bannen, naar behoren functioneren. De taak van de kerk begint daar waar er desondanks toch nog 'behoeftigen' overblijven.

De juridische en financiële aspecten van diaconaal werk zijn zodanig complex geworden dat een kleine plaatselijke diaconie deze taak onmogelijk meer alleen kan verrichten. De afbrokkeling van het organisatorisch kader en de financiële middelen dwingen tot samenwerking.

Voorts is noodzakelijk dat de PKN op plaatselijke niveaus het organisatorisch kader zodanig inricht dat men daadwerkelijk een bijdrage kan leveren. Dit houdt onder andere in dat de PKN, hetzij alleen hetzij samen met andere kerken, op lokaal niveau met de overheid in overleg treedt om een structureel plaatselijk netwerk van samenwerking te creëren, waaronder daadwerkelijke participatie in het overleg over de uitvoering van onder meer de Wwb, de Wmo en de andere sociale-zekerheidswetten. De Wmo biedt kerken de kans hun sociale functie te integreren binnen het door de Wmo geboden kader, waardoor het diaconale werk meer wordt herkend en in de schijnwerpers komt te staan. Bovendien kunnen zij gebruik maken van de faciliteiten die de gemeente krachtens de Wmo biedt. Onder bepaalde voorwaarden kunnen zij in aanmerking komen voor projectsubsidies en diensten aanbieden aan budgethouders. Ik meen bovendien dat de lokale overheden efficiënter gebruik kunnen maken van het enorme maatschappelijk kapitaal dat de diaconieën in het algemeen vertegenwoordigen, bijvoorbeeld door inkoop van diaconale dienstverlening. Daartoe kunnen budgethouders gestimuleerd worden.

Voor de kerk valt tenslotte toe de immateriële zorg voor de ondanks deze wetgeving incidentele of langdurige 'behoeftegen'. De kerk zou deze 'behoeftegen' bij uitstek behulpzaam kunnen zijn bij het zoeken naar antwoorden op existentiële vragen die gerelateerd zijn aan eenzaamheid, gebrekkige gezondheid, ouder worden en soortgelijke situaties.

Een kerk die pretendeert meer te kunnen doen dan hetgeen aan specifieke diaconale zorg toekomt, overschat zichzelf en begeeft zich in de Nederlandse situatie op het terrein van de overheid. Een overheid die pretendeert ook de bovengenoemde specifieke diaconale zorg op zich te kunnen nemen, overschat zichzelf eveneens.

CARING TOGETHER

The role of the Dutch Reformed Church / Protestant Church of the Netherlands and the responsibilities of the government with respect to reducing poverty

Summary

This paper addresses the following questions:

1. Has the government implemented policies that correspond to its constitutional responsibility to protect those members of society whose economic position is weakest? The government has a legal obligation to perform to the best of its ability.
2. Where is the demarcation line between the government's constitutional responsibility toward the most economically vulnerable citizens and the tasks of diaconal work? In this, I focus specifically on diaconal work as carried out by the Protestant Church of the Netherlands in its role as successor to the Dutch Reformed Church.

I have considered these questions from a number of perspectives, the first of which is a historical one. In chapters 2 to 5, I set out the development of diaconal work and the relationship between church and state with respect to it, specifically during the period from the origins of the Dutch Republic until the adoption of the national income support legislation on 1 January 1965, with a primary focus on the period after the establishment of the constitution in 1814. Before the income support act was introduced, the onus was on the church and other charitable institutions to provide relief for the poor. At a number of crucial moments, the government's policies were clearly ill-considered. After 1 January 1965, the issue became primarily one for local government.

Next is the legal perspective, and in chapter 6 I discuss provisions for income support and welfare at the constitutional level. The most important aim of the Social Support Act (Wmo) is the creation of cohesive local policies, carried out by capable municipal bodies and accessible by all citizens, that will facilitate and encourage people's participation in society. This Act shifts the burden of welfare from local government to civil society, of which the church is a part. In fact, the church was explicitly named as an actor in it during parliamentary debate on the Act. In this way, church social and welfare bodies are given not only tools which will allow them to join in the creation of policy, but also opportunities to take part in the organisation of welfare provisions.

After this, chapter 7 deals with perspectives of politics and policy, including government policy. While it is evident that the government is aware of its responsibilities and that it strives to protect the weakest members of society through its policy choices, various reports have nonetheless illustrated the fact that there are always people who remain needy. A gap divides those who are covered by

the scope of the law and therefore clearly entitled to a benefit or another form of aid, and others who may need help but who either cannot or will not meet the criteria set for that entitlement. For any reason, some people may not wish to have any dealings with a government body; others may not be covered by the scope of the relevant legislation. Still others may not recognise the fact that they need help or they may need some form of immaterial assistance.

From the perspective of diaconal work, chapter 8 deals with policy and chapter 9 with practice. Churches have broadly criticised government policies and legislation. Their recommendations for central and local government include addressing issues with made-to-measure provisions, searching out risk situations and vulnerable groups and providing appropriate support and facilities.

Chapter 10 sets out my answers to the questions above. My conclusion is that government policy has always been aimed at protecting the very weakest in society, and that the government has therefore fulfilled its constitutional duty. Although this satisfies the first question, it is nevertheless the case that there are still people living in poverty in the Netherlands. A 2010 report on poverty showed that churches spent nearly € 30 million on care for the poor in 2009, which is undeniably a substantial amount. Diaconal policy developed for a range of areas, along with the projects and activities carried out in connection with that policy, demonstrate huge social capital. At nearly two centuries old, the diaconal structure of the Protestant Church of the Netherlands covers the entire country and is supported by paid and unpaid staff who are inspired by Christian ideals. This is certainly an advantage over secular organisations. In order that their roles be fulfilled, it will be necessary for the Church and the government to fully coordinate their respective positions. This is nothing new: historically, the government has often delegated tasks associated with poverty relief to the church, even subsidising them. Legislation passed in 1854 and 1912 demonstrates this. The difference today is the universal diaconal realisation that poverty must be addressed worldwide, and that churches and religious groups are among the parties responsible for doing so. This is an idea that is both widely supported and also confirmed in countless international agreements. Furthermore, the answer to the first question signals a clearer demarcation between the responsibilities of the government and those of diaconal work. The government's task ends with the implementation of effective social welfare legislation aimed at resolving poverty; the task of the church begins with the needy who are left behind in spite of that legislation.

The legal and financial issues inherent to diaconal work have become so complex that it is impossible for small or local parishes to deal with them on their own. Diminishing financial resources and the disintegration of organisational structures make cooperation essential.

It will be necessary for the Protestant Church of the Netherlands to organise itself at the local level in such a way as to contribute effectively. This could include participating in a dialogue with local government and creating a sustainable local network for cooperation, either alone or together with other churches. It could also mean participating in debate on the implementation of the Work and Social Assistance Act (Wwb), the Social Support Act (Wmo) or other social insurance legislation. The Wmo offers churches the opportunity to integrate their work into the framework of the Wmo itself, which in turn makes churches more visible and highlights their work. It also allows them to make use of municipal facilities available under the Wmo. For example, they could be granted subsidies for projects or be mandated to offer services that would be reimbursable via a Wmo budget. Furthermore, I believe that local governments can make much more effective use of the enormous social capital that church social welfare work represents, for example by buying in the services that it can offer. Those responsible for budgets need to be alerted to these possibilities.

Finally, churches bear the burden of immaterial care for the acutely or interminably needy when, for whatever reason, the law fails them. For this group, the church is by far the most helpful source of support when people are facing loneliness, poor health, old age and similar problems. A church with pretensions to extend its activities beyond the specific scope of diaconal work overestimates itself and encroaches, in the Netherlands at least, into the territory of the government. But a government with pretensions to take on the specific tasks of diaconal care as described above is equally guilty of overestimation.

Bibliografie van de gebruikte, theologische, juridische en historische literatuur

Van der Aa, *Biographisch woordenboek*:

Aa, A.J. van der, *Biographisch woordenboek der Nederlanden, bevattende levensbeschrijving van zoodanige personen, die zich op eenigerlei wijze in ons vaderland hebben vermaard gemaakt*, Haarlem, 1852, voortgezet onder redactie van Harderwijk, K.J. R. van, en Schotel, C.D.J., verschillende delen, Amsterdam 1969.

Accra's appel:

Accra's appel, Gespreknotitie over geloof en economie, dienstenorganisatie van de Protestantse Kerk in Nederland, door het moderamen ter bespreking aangeboden aan de generale synode 19 oktober 2005.

Adriani, *Voorlezingen*:

Adriani, J.H., *Voorlezingen over armenzorg en maatschappelijk werk*, Zutphen 1932.

Van Alphen, *Iets over armoede*:

Alphen, D.F. van, *Iets over armoede en het gebrek aan arbeid*, Leiden 1820.

Ambagtsheer, I:

Ambagtsheer, H.Th. *Jhr.mr. Jeronimo de Bosch Kemper. behoudend maatschappijherformer*, (diss.), Amsterdam 1959.

Van Apeldoorn, *De synode en de predikantstraktementen*:

Apeldoorn, L.J. van, *De synode en de predikantstraktementen: welke houding moeten de gemeenten aannemen tegenover het synodale reglement op de predikantstraktementen?: een advies, de strijd om het recht in de Nederlandsch Hervormde Kerk, eene rede*, Arnhem 1925.

Beekman en Terhorst, *Algemene Bijstandswet*:

Beekman J.F., en Terhorst, Th.F.B., *Algemene Bijstandswet*, Preadviezen voor het congres van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Werk van 15 juni 1964, Den Haag 1964.

Beleidsnota van de Generale Diaconale Raad:

“Beleidsnota van de Generale Diaconale Raad”, *Handelingen Synode* 1966.

Benedictus XVI, *Deus Caritas est*:

Benedictus XVI, Encycliek *Deus Caritas Est, aan de bisschoppen, aan de priesters en diakens, aan de Godgenijde personen en aan alle christengelovigen over de christelijke liefde*, Libreria Editrice Vaticana /

R.-K. Kerkgenootschap in Nederland 2006.

- Van den Berg, Bosselaar, Van der Veer, *Evaluatie Cliëntenparticipatie WWB*:
 Berg, M. van den, (Ipso Facto), Bosselaar, H., (Meccano kennis voor beleid),
 Veer, M. van der, (Ipso Facto), *Evaluatie Cliëntenparticipatie WWB, Een landelijke beeld van de lokale vormgeving*, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Houten 2007.
- Berkhof, *Christelijke geloof*:
 Berkhof, H., *Christelijke geloof, Een inleiding tot de geloofsleer*, 6e bijgewerkte druk, Nijkerk 1990.
- De Bie, Crijns, De Boer en Schwarz, *Dossier Armoede in Nederland 2009*:
 Bie, Peter de, Crijns, Hub, Boer, Nel de, en Schwarz, Evelyn, *Dossier Armoede in Nederland 2009*, Den Bosch 2009.
- De Bie, Van der Vlist, Van Velthooven-Olde, *Armoede en Recht Doen*:
 Bie, P. de, Vlist, C. van der, Velthooven-Olde, D. van, (red.). *Armoede en Recht Doen, Helpen onder protest in de praktijk*, Werkgroep Arme Kant van Nederland / EVA, Den Bosch 2010.
- De Bie, Crijns, Gaastra, Nagelhout, Noordegraaf, Van der Vlist, Vossen, *Armoede in Nederland 2010*:
 Bie, P. de, Crijns, H., Gaastra, M., Nagelhout, H., Noordegraaf, H., Vlist, C. van der, Vossen, H., (Stuurgroep), *Armoede in Nederland 2010*, Utrecht 2010.
- Blaupot ten Cate, *Armwezen en armverzorging*:
 Blaupot ten Cate, S., *Armwezen en armverzorging*, Leiden 1851.
- Boessenkool, *Maatschappelijke zorg*:
 Boessenkool, F., e.a., *Maatschappelijke zorg: legislatieve verlangens in bijbels licht*, Protestants Overleg Maatschappelijk Werk, Utrecht 1962.
- Boissevain, *De Armenwet*:
 Boissevain, J.H.G., *De Armenwet, opgebelderd door eene aantekening*, Arnhem 1854.
- De Bosch Kemper, *Geschiedkundig onderzoek*:
 Bosch Kemper, J. de, *Geschiedkundig onderzoek naar de armoede in ons Vaderland, hare oorzaken en de middelen die tot hare vermindering zouden kunnen worden aangevend*, 2e druk, Haarlem 1860.
- Breukelman, *Wetten en Verordeningen*:
 Breukelman, J.B., *Wetten en Verordeningen van Franschen en anderen oorsprong, hier te lande executoir verklaard of uitgevaardigd*, Zwolle 1892.
- Brinkman en Van der Kooi, *Het calvinisme van Kuyper en Bavinck*:
 Brinkman en Van der Kooi, *Het calvinisme van Kuyper en Bavinck*, teksten bijeengezocht en ingeleid door Brinkman, M.E., en Kooi, C. van der, Zoetermeer 1997.

- Bronkhorst, *De Nederlandse Hervormde Kerk en het Algemeen Reglement van 1816*:
 Bronkhorst, A.J., “De Nederlandse Hervormde Kerk en het Algemeen Reglement van 1816,” in: Spijker, W. van ’t, Drimmelen, L.C. van, *Inleiding tot de studie van het Kerkrecht*, Kampen 1992.
- De Bruijn, *Thomas Chalmers*:
 Bruijn, J. de, *Thomas Chalmers en zijn kerkelijke streven*, (diss.), Nijkerk 1954.
- Brugmans, *Geschiedenis van Amsterdam*:
 Brugmans, H., *Geschiedenis van Amsterdam, Deel 2, 80-jarige oorlog 1544 / 1621*, Utrecht 1972.
- Buys, *De grondwet*:
 Buys, J.T., *De grondwet : toelichting en kritiek*, Arnhem 1887.
- Bijbel met deuterocanonieke boeken*:
Bijbel met deuterocanonieke boeken, De nieuwe Bijbelvertaling, Nederlands Bijbelgenootschap, Heerenveen 2004.
- BWN:
Biografisch Woordenboek van Nederland, Den Haag, 1780-1830, 1880 -2000.
- Compendium of the social doctrine of the Church*:
 Pontifical Council for Justice and Peace, *Compendium of the social doctrine of the Church*, Città del Vaticano 2004.
- Crutzen, *Armoede in Nederland 2008*:
 Crutzen, O., *Onderzoek naar financiële hulpverlening door diaconieën, parochiële caritas instellingen en andere kerkelijke organisaties in Nederland*, uitgave van Kerk in Actie, Diaconaat Christelijk Gereformeerde Kerken in Nederland, Bisschoppenconferentie van de Nederlandse Rooms-Katholieke Kerkprovincie, Remonstrantse Broederschap, Werkgroep Arme Kant van Nederland / EVA, Oud-Katholieke Kerk van Nederland, Utrecht 2008.
- Crijns e.a., *Barmhartigheid en gerechtigheid*:
 Crijns, H., Elhorst, W., Miedema, L., Noordegraaf, H., Robbers-van Berkel, P., Stoppels, S. Weil, H. van, (red.), *Barmhartigheid en gerechtigheid, Handboek diaconiewetenschap*, 2e druk, Kampen 2004.
- Dagverhaal*:
Dagverhaal der handelingen van de Nationale Vergadering representeerende het Volk van Nederland, 1796 – 1798.
- Delsen e.a., *Solidariteit in de polder?*:
 Delsen, I., e.a., *Solidariteit in de polder? Armoede en uitsluiting in Nederland bezien vanuit de economie en de theologie*, Assen 2006.

- Desain, Van Gent, Van Waveren, *Voedselbanken en hun klanten*:
 Lisette Desain, Gent, Marije van, Waveren, Bob van, *Voedselbanken en hun klanten*, Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam 2006.
- Van Deursen, *Groen van Prinsterer over kerk en staat*:
 Deursen, A. Th. van, "Groen van Prinsterer over kerk en staat", *Radix*, nr. 4, december 1998.
- Diakonaat in Ontwikkeling*:
Diakonaat in Ontwikkeling, Generale Diakonale Raad, Utrecht 1970.
- Diepenhorst, *De verhouding tusschen kerk en staat*:
 Diepenhorst, I.A., *De verhouding tusschen kerk en staat in Nederland*, Utrecht 1946.
- Van Dongen, *De nieuwe kerkorde en wij gemeenteleden*:
 Dongen, J.C. van, *De nieuwe kerkorde en wij gemeenteleden*, Den Haag 1951
- Dongen, *Diakona / Charitas*:
 Dongen, J.C. van, *Diakona / Charitas. Motivatie tot dienen*, Kampen 1978.
- Van de Donk, Jonkers, Cronjee, Plum, *Geloven in het publieke domein*:
 Donk, W.B.N.J. van de, Jonkers, A.P., Cronjee, G.J. Plum, R.J.J.M (red.), *Geloven in het publieke domein, verkenningen van een dubbele transformatie*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam 2006.
- Donkersloot, *Gedachten over armoede*:
 Donkersloot, N.B, *Gedachten over armoede, hare oorzaken en voorbehoedingsmiddelen*, Tiel 1849.
- Douwes, *Armenkerk*:
 Douwes, P.A.C., *Armenkerk, de Hervormde diaconie te Rotterdam in de negentiende eeuw*, (diss.), Rotterdam 1977.
- Douwes en Jansen, *Samen beleid maken*:
 Douwes, P.C.A., en. Jansen, H., *Samen beleid maken of: hoe het in de kerk ook kan toegaan*, Den Haag 1979.
- DSP-groep, *Kerken en moskeeën onder de Wmo*:
Kerken en moskeeën onder de Wmo, een verkennend onderzoek naar kansen en bedreigingen, geschreven door de DSP-groep.
- Van den Eerenbeemt, *De patriotse-Bataafse Franse tijd*:
 Eerenbeemt, H.F.J.M. van den, "De patriotse-Bataafse Franse tijd (1780 – 1813)", in: Stuijvenberg, J.H. van, *De economische geschiedenis van Nederland*, Uitgegeven bij het 200-jarig bestaan van de Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel, Groningen 1977.

Engbertsen, Vrooman, Snel, *Arm Nederland 1996*:

Engbertsen, G., Vrooman, J.C., Snel, E. (red.), *Arm Nederland. Het eerste jaar-rapport armoede en sociale uitsluiting*, Den Haag 1996.

European Year for combating poverty and social exclusion (2010). National Programme for the Netherlands:

European Year for combating poverty and social exclusion (2010). National Programme for the Netherlands, 1:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=nl&catId=637>.

Evenhuis, *Ook dat was Amsterdam*:

Evenhuis, R.B., *Ook dat was Amsterdam*, vijf delen, (II, Amsterdam, 1967, IV, Amsterdam 1974).

Evers, *De verhouding van kerk en staat*:

Evers, J., *De verhouding van kerk en staat in het bijzonder ten aanzien der armverzorging*, (diss.), Utrecht 1908.

Fortuijn, *Verzameling van wetten en besluiten*:

Fortuijn, C.J., *Verzameling van wetten en besluiten en andere rechtsbronnen van Franschen oorsprong, in zoverre deze, ook sedert de invoering der nieuwe wetgeving, in Nederland van toepassing zijn*, Amsterdam 1841.

De Gou, *De Staatsregeling van 1798*:

Gou, L. de, *De Staatsregeling van 1798: bronnen voor de totstandkoming*, Den Haag 1988 - 1990.

Gustafson, *An Analysis of Church and Social Writings*:

Gustafson, J.M., "An Analysis of Church and Social Writings", *The Ecumenical Review* 40, (1988).

Handelingen Synode:

Handelingen van de Algemeene Christelijke Synode der Hervormde Kerk in het Koninkrijk der Nederlanden. Vanaf 1851 luidt de volledige titel: *Handelingen van de Algemeene Synode der Christelijke Hervormde Kerk in het Koninkrijk der Nederlanden*, en vanaf 1854: *Handelingen van de Algemene Synode der Nederlandsche Hervormde Kerk*.

Van Hasselt, *Staatsregelingen*:

Hasselt, van, *Verzameling van de Nederlandse Staatsregelingen en Grondwetten*, 14e mr. F.R. Böhtlingk onder toezicht van prof. mr. J.V. Rijpperda Wierdsma, 15e aangevuld door mr. J.C. Somer, Alphen aan den Rijn 1987.

Heering, *Eenheid en verscheidenheid der sociale uitkeringsregelingen*:

Heering, A.H., *Eenheid en verscheidenheid der sociale uitkeringsregelingen*, (diss.), Arnhem 1957.

Heineken, *De staat en het kerkbestuur*:

Heineken, W., *De staat en het kerkbestuur der Nederlandsch-Hervormden sedert het herstel onzer onafhankelijkheid*, (diss.), Leiden 1868.

Heldring, *In het zweet uwer aanschijns zult gij brood eten!*:

Heldring, O.G., *In het zweet uwer aanschijns zult gij brood eten!: een volksboek, behandelende de vraag: hoe de armoede te stuiten en eigen verdiend brood den huisgezinnen te verschaffen?*, Arnhem 1844.

Hertogh, *Geene wet, maar de Heer!*:

Hertogh, M., 'Geene wet, maar de Heer!' De confessionele ordening van het Nederlandse socialezekerheidsstelsel (1870 – 1975), COSZ, Tilburg 1998.

Heydenrijck, *De regeling van het Armbestuur*:

Heydenrijck, C.J.A., *De regeling van het Armbestuur in Nederland*, Den Haag 1869.

Hoekstra, *Economie en geloven*:

Hoekstra, T., *Economie en geloven, Een spanningsveld belicht aan de hand van het eerste algemene diaconale reglement in de Nederlands Hervormde Kerk, 1840 – 1860, Een zoektocht naar een kritische theologie*, (diss.), Kampen 1999.

Van der Hoeven, *Uit de geheime notulen*:

Hoeven, H.W. van der, *Uit de geheime notulen van de 'Eerwaarde Grootte Vergadering' 1785 – 1815, Het beleid van de Diakonie der Hervormde kerk te Amsterdam*, Den Haag 1985.

Holtmaat, *Het recht op bijstand*:

Holtmaat, Riki, *Het recht op bijstand: een beschouwing over uitgangspunten, beginselen en rechtskarakter van bijstand*, (diss.), Zwolle 1992.

Jehoel-Gijsbers, *Sociale uitsluiting*:

Jehoel-Gijsbers, G., *Sociale uitsluiting in Nederland*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2004.

Kennedy, *Stad op een berg*:

Kennedy, J., *Stad op een berg, De publieke rol van protestantse kerken*, Zoetermeer tweede druk, 2010.

De kerk en de democratische rechtsstaat:

De kerk en de democratische rechtsstaat, Handreiking voor het gesprek in gemeente en kerk, Generale Synode, november 2009.

Klein, *De zeventiende eeuw*:

Klein, P.W., 'De zeventiende eeuw 1585 – 1700', in: *De economische geschiedenis van Nederland, Uitgegeven bij het 200-jarig bestaan van de Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel*, onder redactie van Stuijvenberg, J.H. van, Groningen 1977.

- Kloek en Mijnhardt, 1800, *Blaawdrukken*:
 Kloek, J., en Mijnhardt, W., 1800, *Blaawdrukken voor een samenleving*, Den Haag 2001.
- Klosse en Noordam, *Socialezekerheidsrecht*:
 Klosse, S., en Noordam, F.M., *Socialezekerheidsrecht*, Deventer 2010.
- Kluit, *Het Protestantse Réveil*:
 Kluit, M.E., *Het Protestantse Réveil in Nederland en daarbuiten: 1815 – 1865*, Amsterdam / Paris 1970.
- Koekkoek, *De Grondwet*:
 Koekkoek, A.K., (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgevijs commentaar*, 3e druk, Deventer 2000.
- Koopman, *Theology and the Fulfillment of Social and Economic Rights*:
 Koopman, N.N., "Theology and the Fulfillment of Social and Economic Rights: Some Theoretical Considerations", in: Walt, A.J. van der, *Theories of Social and Economic Justice*, Stellenbosch 2005.
- Kortmann, *Constitutioneel recht*:
 Kortmann, C.A.J.M., *Constitutioneel recht*, Deventer 1997.
- Lohse, *Luthers Theologie*:
 Lohse, B., *Luthers Theologie in ihrer historischen Entwicklung und in ihrem systematischen Zusammenhang*, Göttingen 1995.
- Van Loon, *Het Algemeen Reglement van 1816*:
 Loon, J.C.A. van, *Het Algemeen Reglement van 1816*, (diss.), Wageningen 1942.
- Luiten van Zanden, *Nederland 1780 – 1914*:
 Luiten van Zanden, J., Riel, A. van, *Nederland 1780 – 1914, Staat, instituties en economische ontwikkeling*, z. pl. 2000.
- Lunshof, *Welzijn, wet, wetgever*:
 Lunshof, H.R., *Welzijn, wet, wetgever, Op zoek naar de taak van de wetgever*, (diss.), Zwolle 1989.
- Luttenberg, *Vervolg op het groot plakkaatboek*:
 Luttenberg, G., *Vervolg op het groot plakkaatboek of verzameling van wetten, betrekkelijk het openbaar bestuur in de Nederlanden. Armwezen*, Zwolle 1837.
- Luttenberg, *Proeve van onderzoek*:
 Luttenberg, G., *Proeve van onderzoek omtrent het armwezen in ons vaderland, en naar de meest doeltreffende middelen, die verder, ter verbetering van het lot der armen, zouden kunnen aangewend worden*, 2e druk, Zwolle 1841.
- Luttenberg, *Register*:
 Luttenberg, G., *Register der wetten en besluiten betrekkelijk het openbaar bestuur in de Nederlanden, sedert den jare 1796, (1796 tot en met 1839)*, Zwolle 1843.

- Maatschappij tot nut van 't algemeen, *Het Vraagstuk der Armverzorging*:
 Maatschappij tot nut van 't algemeen, *Het Vraagstuk der Armverzorging*, bewerkt door Goeman Borgesius, H., Hartogh, H., Blankenberg, J.F.L., Dompierre de Chaufepié, H.J. de, en Patijn, R.J.H, Amsterdam 1895.
- Melief, *De strijd*:
 Melief, P.B.A., *De strijd om de armenzorg in Nederland 1795 – 1854*, (diss.), Groningen, Djakarta 1955.
- Miedema, *Wederkerigheid in het diaconaat?*:
 Miedema, L.P., *Wederkerigheid in het diaconaat?, Diaconale begripsvorming en relatievorming in het oecumenisch diaconaat*, (diss.), Gorinchem, 2005.
- De Monchy, *De Nederlandsche wetgever tegenover de armoede*:
 Monchy, S.J.R. de, *De Nederlandsche wetgever tegenover de armoede*, (diss.), Den Haag 1905.
- De Monté ver Loren, *Hoofdlijnen*:
 Monté ver Loren, J.Ph. de., *Hoofdlijnen uit de ontwikkeling der rechterlijke organisatie in de Noordelijke Nederlanden tot de Bataafse omwenteling*, bewerkt door Spruit, J.E., zevende herziene druk, Deventer 2000.
- Mootz en Verhagen, *De Wmo over vijf jaar*:
 Mootz, M., en Verhagen, S., “De Wmo over vijf jaar: drie constructieve scenario's”, *Sociaal Bestek*, 1/2007, 2 e.v..
- Muller-Lulofs, *Van mensch tot mensch*:
 Muller-Lulofs, M.G., *Van mensch tot mensch*, Haarlem 1916.
- Nationaal strategisch rapportage sociale bescherming en insluiting Nederland 2008*:
Nationaal strategisch rapportage sociale bescherming en insluiting Nederland 2008, aangeboden door de minister en staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer bij brief van 15 september 2008, kenmerk IZ/EA/2008/25749 .
- NNBW:
 Molhuysen, P. C. en Blok, P.J, *Nieuw Nederlandsch Biografisch Woordenboek*, Leiden 1911 – 1937.
- Noordam en Vonk, *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*:
 Noordam, F.M., Vonk, G.J., *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, Deventer 2011.
- Noordegraaf, *Van bedeling naar gerechtigheid*:
 Noordegraaf, H., “Van bedeling naar gerechtigheid. Ontwikkelingen in het diaconaat na de invoering van de Algemene Bijstandswet”, *Praktische Theologie*, 2000/3, 283 – 284.

- Noordegraaf, *European Churches Confronting Poverty*:
 Noordegraaf, H., Volz R., (eds), *European Churches Confronting Poverty. Social Action Against Social Exclusion, Country Report: The Netherlands*, Bochum 2004.
- Noordegraaf, *Voor wie nemen wij de boed af?*:
 Noordegraaf, H., *Voor wie nemen wij de boed af?, Enige gedachten over diaconie-wetenschap*, rede, Utrecht-Kampen-Leiden 2008.
- Noordegraaf, *Armoede in Nederland, plattelandskerken*:
 Noordegraaf, H., *Armoede in Nederland. Deelrapport plattelandskerken*, Utrecht 2010.
- Noordegraaf, *Armoede in Nederland, migrantenkerken*:
 Noordegraaf, H., *Armoede in Nederland. Deelrapport migrantenkerken*, Utrecht 2010.
- Noordegraaf, *Kerken en Wmo*:
 Noordegraaf, H. *Kerken en Wmo, Kansen, uitdagingen, voorwaarden*, Derde Diaconale Lezing, 15 oktober, z.pl. 2010.
- Oud, P.J., *Staatkundige vormgeving in Nederland*:
 Oud, P.J., *Staatkundige vormgeving in Nederland*, bewerkt door J. Bosmans, deel I, 1840-1940, 1e herziene druk, Assen 1997.
- Pool, *Alle dagen schuld. Praktijkverhalen over armoede*:
 Pool, M., *Alle dagen schuld. Praktijkverhalen over armoede*, Amsterdam / Antwerpen 2009.
- Rapport Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen*:
Rapport van de interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, (Commissie-Derksen), *Armoede en armoedeval, de rol van inkomensafhankelijke regelingen*, Den Haag 1997.
- Rasker, *De Nederlandse Hervormde Kerk vanaf 1795*:
 Rasker, A.J., *De Nederlandse Hervormde Kerk vanaf 1795. Geschiedenis, theologische ontwikkelingen en de verbouding tot haar zusterkerken in de negentiende en twintigste eeuw*, derde uitgave, Kampen 1986.
- Reitsma, *Geschiedenis*:
 Reitsma, J., *Geschiedenis van de Hervorming en de Hervormde Kerk der Nederlanden*, tweede, opnieuw bewerkte druk, Groningen 1889.
- Van Riel, *Geschiedenis van het liberalisme*:
 Riel, Mr. H. van, *Geschiedenis van het liberalisme in de 19e eeuw*, bezorgd door J.G. Bruggeman, Assen 1982.

Riphaagen, *Inventaris*:

Riphaagen, J.G., *Inventaris van de archieven van de diaconie der hervormde Gemeente te Utrecht*, Utrecht 1991.

Roëll, *Verslag*:

Roëll, W.F., *Verslag aan de edelmogende heeren Staten-Generaal van 't Koninkrijk der Nederlanden, op den 28 december 1816, gedaan door Z. Exc. den minister van binnenlandsche zaken, omtrent het armbestuur en de opvoeding der armen kinderen*: gedrukt op bevel van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Brussel 1816. Ook Bijvoegsel Staatsblad 1815, II, st. 2, 782 – 809.

Roijaards, *De Concept-Wet*:

Roijaards, H.J., *De Concept-Wet omtrent de ondersteuning van behoeftigen, in hare betrekking tot de Diakonien kerkregtelijk beschouwd, benevens het Reglement op de Diaconie-Administratie, gearresteerd door de Algemeene Synode der Ned. Hervormde Kerk in 1844*, Utrecht 1846.

Rogge, *De Armen kinderen van den staat*:

Rogge, C., *De Armen kinderen van den staat. Of onderzoek nopens de verpligting van het Gouvernement, om de armen te verzorgen; en ontwerp van plan daartoe strekkende*, Leiden 1796.

De Rooy, *Armenzorg in Nederland*:

Rooy, P. de, "Armenzorg in Nederland", in: *Geschiedenis van opvoeding en onderwijs*, onder redactie van . Kruithof, B., Noordman, J., en Rooy, P. de, Nijmegen 1985.

Roscam Abbing e.a., *Gemeentediakonaat*:

Roscam Abbing, P.J., Hendriks J., en Schaaf, Y., *Gemeentediakonaat*, Den Haag 1979.

Rouvoet, *Reformatorische Staatsvisie*:

Rouvoet, A., *Reformatorische Staatsvisie-De RPF en het ambt van de overheid*, Nunspeet 1992.

De Ru, *Staat, markt en recht*:

Ru, H.J. de, *Staat, markt en recht, De gevolgen van de privatisering voor het publiekrecht*, preadvies voor de Calvinistische Juristen Vereniging, Zwolle 1987.

De Savornin Lohman en Rutgers, *De rechtsbevoegdheid*:

Savornin Lohman, A.F. de, en Rutgers, F.L., *De rechtsbevoegdheid onzer plaatselijke kerken*, 2e druk, Amsterdam 1887.

Schama, *Patriots and Liberators*:

Schama, S., *Patriots and Liberators. Revolution in the Netherlands 1780 – 1813*. New York 1977. In de Nederlandse vertaling: *Patriotten en bevrijders*, vierde druk, Amsterdam 1989.

Schell, *De Algemene bijstandswet*:

- Schell, J.L.M., *De Algemene bijstandswet*, (diss.), Tilburg 1995.
- Schoonderbeek, *De Diaconie en de Algemene Bijstandswet*:
Schoonderbeek, W., *De Diaconie en de Algemene Bijstandswet*, Diaconale brochures nr. 6, mei 1964.
- Snoeck Henkemans, *Het ambt der diakenen*:
Snoeck Henkemans, J. R., "Het ambt der diakenen", Overgedrukt uit het *Tijdschrift voor Armenzorg en Kinderbescherming* van 11 Mei 1907, Haarlem 1907.
- Stevenson Jr., *Calvin and political issues*:
Stevenson Jr., William R., "Calvin and political issues", in: *The Cambridge companion to John Calvin*, Ed. By Donald K. McKim, Cambridge 2004.
- Stoppels, *Gastvrijheid*:
Stoppels, S., *Gastvrijheid. Het inloopcentrum als vorm van kerkelijke presentie*, (diss.), Kampen 1996.
- Thoenes, *De elite in de verzorgingsstaat*:
Thoenes, P., *De elite in de verzorgingsstaat: sociologische proeve van een terugkeer naar Domineesland*, (diss.), Leiden 1962.
- Thorbecke, *Aantekeningen*:
Thorbecke, J.R., *Aantekeningen op de grondwet*, Amsterdam 1841 – 1843, II.
- Thorbecke, *Bijdrage*:
Thorbecke, J.R., *Bijdrage tot de herziening der grondwet*, Leiden 1848.
- Van Tijn, *De negentiende eeuw*:
Tijn, Th. van, "De negentiende eeuw", deel II, in: Stuijvenberg, J.H. van, *De economische geschiedenis van Nederland*, Uitgegeven bij het 200-jarig bestaan van de Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel, Wolters-Noordhoff, Groningen 1977.
- Van der Valk, *Van pauperzorg tot bestaanszekerheid*:
Valk, Louisa Alida van der, *Van pauperzorg tot bestaanszekerheid. Een onderzoek naar de ontwikkeling van de armenzorg in Nederland tegen de achtergrond van de overgang naar de Algemene Bijstandswet, 1912-1965*, (diss.), Amsterdam 1986.
- Veldkamp, *Inleiding*:
Veldkamp, G.M.J., *Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België*, Deventer 1978-1980.
- Verstraeten e.a., *De sociale ethiek van de katholieke kerk*:
Verstraeten, Johan en Ginneberge, Godelieve, *De sociale ethiek van de katholieke kerk in de encyclieken van Leo XIII tot en met Johannes Paulus II*, LICAP, Brussel 2000.

- Visser, *Creativiteit, wegvijzing en dienstverlening*:
 Visser, J., *Creativiteit, wegvijzing en dienstverlening: de rol van de kerk in de post-industriële stad*, (diss.), Zoetermeer 2000.
- Vlemminx, *Een nieuw profiel van grondrechten*:
 Vlemminx, F. M.C., *Een nieuw profiel van grondrechten*, Deventer 1998.
- Vlemminx in: Koekkoek, *De Grondwet*:
 Vlemminx, F.M.C, in: A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet, een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer 2000.
- Vonk, *De coördinatie van bestaansminimumuitkeringen*:
 Vonk, G.J., *De coördinatie van bestaansminimumuitkeringen in de Europese Gemeenschap*, (diss.), Deventer 1991.
- Vonk, *De publieke taak in het stelsel van sociale zekerheid*:
 Vink, G.J., "De publieke taak in het stelsel van sociale zekerheid", in: *De publieke taak*, Sap, J.W., Vermeulen, B.P., en Zoethout C.M. (red.), Deventer 2003.
- Vonk, *Recht op sociale zekerheid*:
 Vonk, G.J., *Recht op sociale zekerheid, van identiteitscrisis naar hernieuwd zelfvertrouwen*, Den Haag 2008.
- Voortgangsrapportage Strategisch Beleid Diaconaat 2005 – 2008*:
 "Voortgangsrapportage Strategisch Beleid Diaconaat 2005 – 2008", opgenomen als bijlage bij *Handelingen Synode 2004*.
- Vranken e.a., *Armoede en sociale uitsluiting*:
 Vranken, J., Boyser, K.de, Geldof, D., Menxel, G. van (red.), *Armoede en sociale uitsluiting*, jaarboek 2002 Leuven / Leusden 2002.
- De Vries, *Handboek voor armbezoekers*:
 Vries, C.W. de, *Handboek voor armbezoekers*, Haarlem 1916.
- De Vries, *De Algemene Bijstandswet*:
 Vries, J. de, *De Algemene Bijstandswet*, 2e druk, Alphen aan den Rijn / Den Haag 1973.
- De Vries, *De twintigste eeuw*:
 Vries, J. de, "De twintigste eeuw", in: *De economische geschiedenis van Nederland*, Uitgegeven bij het 200-jarig bestaan van de Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel, onder redactie van Stuijvenberg, J.H. van, Groningen 1977.
- De Vries en Van der Woude, *Nederland 1500 – 1815*:
 Vries, J. de, en Woude, A. van der, *Nederland 1500 – 1815, De eerste ronde van moderne economische groei*, Amsterdam 2005.

De Vries, *Wmo, dat doe je Z-O:*

Vries, M. de, *Wmo, dat doe je Z-O, Kerken in de Bijlmer hebben een boodschap aan zorg en samenleving*, Amsterdam 2007.

Wagenaar, *Amsterdam in zijne opkomst:*

Wagenaar, J., *Amsterdam, in zijne opkomst, aanwas, geschiedenissen, voorregten, koophandel, gebouwen, kerkenstaat, scholen, schutterije, gilden en regeeringe*, Amsterdam 1764.

Watt, *Dr. Thomas Chalmers:*

Watt, Hugh, *The published writings of Dr. Thomas Chalmers (1780 – 1847)*, Edinburgh 1943.

Wildeboer Schut, Hoff en Soede, *Inkomen en sociale zekerheid:*

Wildeboer Schut, J.M., Hoff, S., en Soede, A., “Inkomen en sociale zekerheid”, in: *Sociale staat van Nederland 2005*, SCP, Den Haag 2005.

Ypeij en Dermout, *Geschiedenis:*

Ypeij, A., en Dermout, I.J., *Geschiedenis der Nederlandsche Hervormde Kerk, met Aanteekeningen*, Breda 1819 – 1827.

Zappey, *De negentiende eeuw:*

Zappey, W.M., “De negentiende eeuw, deel 1, De periode 1813 – 1848”, in: Stuijvenberg, J.H. van, (red.), *De economische geschiedenis van Nederland*, Uitgegeven bij het 200-jarig bestaan van de Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel, Groningen 1977.

Curriculum Vitae

Willem Arjen Sinninghe Damsté werd op 25 mei 1943 in Leeuwarderadeel geboren.

Hij behaalde in 1962 het gymnasium –B diploma. Hij studeerde van 1962 tot 1968 Nederlands Recht aan de Rijksuniversiteit te Groningen en combineerde deze studie tot 1966 met Sociologie en tot 1968 met capita selecta Indo-Iraanse taal- en letterkunde. Hij was achtereenvolgens werkzaam als wetenschappelijk medewerker bij de Rijksuniversiteit Utrecht, advocaat en procureur aldaar, secretaris van de Onderlinge Pharmaceutische Groothandel U.A. te Utrecht en bekleedde vervolgens verschillende functies bij het GAK. Eind 2006 nam hij afscheid als hoofd bedrijfsjuridische diensten bij de SVB om gebruik te maken van de FPU-regeling. Thans heeft hij een juridische adviespraktijk, met name gericht op het aanbestedingsrecht.

Hij publiceerde poëzie in diverse tijdschriften en (verzamel)bundels. Hij werkte mee aan het vertaalproject van het Corpus Juris Civilis. In 2001 promoveerde hij tot doctor aan de Universiteit Utrecht op een proefschrift getiteld: Het Noordzeekanaal, de geschiedenis van een concessie, 1863 – 1883. Hij publiceert op het gebied van de neerlandistiek, de scandinavistiek, verschillende rechtsgebieden en vertaalt poëzie en proza uit het Zweeds.