Het aandeel van den staat in de verzorging der armen: historische, statistische en critische beschouwingen over onze armenwet en hare werking

HET AANDEEL VAN DEN STAAT IN DE VERZORGING DER ARMEN.

(HISTORISCHE, STATISTISCHE EN CRITISCHE BESCHOUWINGEN OVER ONZE ARMENWET EN HARE WERKING.)

HET AANDEEL VAN DEN STAAT IN DE VERZORGING DER ARMEN.

(HISTORISCHE, STATISTISCHE EN CRITISCHE BESCHOUWINGEN OVER ONZE ARMENWET EN HARE WERKING.)

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN

Doctor in de Rechtswetenschap,

AAN DE RIJKS-UNIVERSITEIT TE UTRECHT,

NA MACHTIGING VAN DEN RECTOR-MAGNIFICUS

Mr. M. S. POLS,

Hoogleeraar in de Faculteit der Rechtsgeleerdheid,

VOLGENS BESLUIT VAN DEN SENAAT DER UNIVERSITEIT

TEGEN DE BEDENKINGEN VAN DE FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID

TE VERDEDIGEN

op Vrijdag 22 September 1893, des namiddags te 3½ ure,

DOOR

HENRI SMISSAERT,

GEBOREN TE 'S-GRAVENHAGE.

UTRECHT — J. L. BEIJERS — 1893.

HET AANDEEL VAN DEN STAAT IN DE VERZORGING DER ARMEN.

(HISTORISCHE, STATISTISCHE EN CRITISCHE BESCHOUWINGEN OVER ONZE ARMENWET EN HARE WERKING.)

HET AANDEEL VAN DEN STAAT IN DE VERZORGING DER ARMEN.

(HISTORISCHE, STATISTISCHE EN CRITISCHE BESCHOUWINGEN OVER ONZE ARMENWET EN HARE WERKING.)

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN

Doctor in de Rechtswetenschap,

AAN DE RIJKS-UNIVERSITEIT TE UTRECHT,

NA MACHTIGING VAN DEN RECTOR-MAGNIFICUS

Mr. M. S. POLS,

Hoogleeraar in de Faculteit der Rechtsgeleerdheid,

VOLGENS BESLUIT VAN DEN SENAAT DER UNIVERSITEIT

TEGEN DE BEDENKINGEN VAN DE FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID

TE VERDEDIGEN

op Vrijdag 22 September 1893, des namiddags te 3½ ure,

DOOR

HENRI SMISSAERT,

GEBOREN TE 'S-GRAVENHAGE.

UTRECHT — J. L. BEIJERS — 1893.

Aan mijne Ouders.

Bij het verlaten dezer Universiteit rest mij nog uiting te geven aan mijn gevoel van erkentelijkheid jegens U, Hoogleeraren der Juridische Faculteit, van wier onderwijs ik heb mogen genieten. Aan twee Uwer ben ik bizonderen dank schuldig: aan U, Hooggeleerde D'AULNIS DE BOUROUILL, hooggeachte Promotor, die mij bij het samenstellen van dit geschrift Uw steun niet hebt onthouden, en aan U, Hooggeleerde MOLENGRAAFF, die, als Eere-Voorzitter van het Collegium Themis, onze practische oefeningen met veel toegevendheid en groote bereidvaardigheid hebt geleid.

Wat nog het schrijven van dit boekje aangaat, herdenk ik met groote ingenomenheid dat Jhr. Mr. J. RÖELL, Curator dezer Universiteit, op het later door mij behandelde onderwerp mijn aandacht vestigde, en dat Dr. H. J. DE DOMPIERRE DE CHAUFEPIÉ en Mr. PH. FALKENBURG, beiden te 's-Gravenhage, mij meer dan eens aan zich verplichtten door mij van menig belangrijk werk over armenzorg inzage te gunnen.

Aan allen, die door hun vriendschap mij den studententijd onvergetelijk gemaakt hebben, roep ik een hartelijk afscheid toe, maar ik voeg er den wensch bij dat menige rëunie ons nog eens moge bijeenbrengen.

Het Utrechtsch Studentencorps moge door steeds verjongende kracht eene bloeiende vereeniging, eene hechte band en een bron van veel goeds en schoons blijven!

INHOUD.

HOOFDSTUK II.

DE WET VAN DEN 28sten JUNI 1854 (S. 100) TOT REGELING VAN HET ARMBESTUUR.

B. DE BEDEELINGS-STATISTIEK.

HOOFDSTUK I.

DE UITGAVEN GESPLITST NAAR DE VERSCHILLENDE WIJZEN VAN ONDERSTEUNING.

HOOFDSTUK II.

HET TOTAALCIJFER.

C. ONS STELSEL VAN ARMENVERZORGING EN DE MIDDELEN TOT VERBETERING.

HOOFDSTUK I.

HOOFDSTUK II.

DE STAAT ALS ARMVERZORGER.

HOOFDSTUK III.

Der Staat verhält sich zu den Verschiedenheiten der übrigen Gestaltungen als ausgleichende Einheit; zu Widerspruch und Unvernunft als überwaltigende Nöthigung; zu Unvollständigkeit und massloser Ausdehnung als Anfüllung und Ergänzung.

R. VON MOHL.

(Encyklopädie der Staatswissenschaften.)

INLEIDING.

„De armoede is een rijke materie" schreef ruim veertig jaar geleden Mr. van Nierop, en sedert heeft deze materie zeker niet in rijkdom verloren. Elke schrede, die men verder zet op het wijde veld van beschouwingen over armenzorg, schijnt niet nader te voeren tot de grens, maar den gezichtskring nog meer te doen wijken. Dus is het zaak niet te ver te gaan, maar liever wat binnen het bereik ligt met aandacht te onderzoeken. Deze overwegingen hadden mij misschien tot nog meer zelfbeperking moeten leiden dan ik mij opgelegd heb, maar tevens mogen zij rechtvaardigen èn het veelvuldig afdalen in détails èn het kleine oppervlak van het onderzochte terrein.

In dit proefschrift heb ik allereerst getracht onze bestaande armenwet historisch te verklaren. De geschiedkundige inleiding weidt in meer bizonderheden uit, naarmate het jaar 1854 nadert. Wat de wetgever gewild heeft en waarom hij juist dat wilde en niet iets anders, hoop ik daardoor eenigermate toegelicht te hebben. Aan de orde is daarna de vraag: heeft hij zijn doel bereikt? Voor zoover die vraag uit de statistische gegevens der Regeeringsverslagen beantwoord kan worden, heb ik dat antwoord trachten te vinden. Maar van niet minder belang is een andere vraag: hoe werkt onze armenwet, en, zoo zij verkeerd werkt, in welke richting zou zij gewijzigd moeten worden? Het resultaat van mijn geschiedkundig onderzoek en van mijn bestudeering der statistische gegevens kon, tot op zekere hoogte, positief zijn; maar voor een grondige bespreking van de werking onzer armenwet miste ik — en mist iedereen — de noodige hulpbronnen, want de Regeeringsverslagen geven hier

slechts weinig licht. Daarom vindt men hier weinig stellige conclusies; minder nog bij de behandeling van het jus constituendum. Hoe behoort de armenzorg in Nederland georganiseerd te zijn is een quaestie, die men van zoo velerlei gezichtspunten uit bezien kan, die een zoo veelomvattende practische kennis eischt, die zoo nauw verwant is met vele andere gewichtige quaesties, dat het van kortzichtigheid of overmoed getuigen zou daarop een antwoord te willen geven, dat niet door duizend restricties evenveel vragen openlaat. In dit gedeelte van mijn studie was het dus mijn streven eerder de literatuur der laatste jaren na te gaan en als 't ware te commentarieeren. Mocht men mij willen verwijten, dat ik meer heb afgebroken dan opgebouwd, ik antwoord dat op de Algemeene Vergadering van het Statistisch Instituut (30 Mei 1891 te Amsterdam) o. a. bijeen waren Mr. N. G. Pierson, Jhr. Mr. J. K. W. Quarles van Ufford, Prof. J. de Louter, Mr. W. K. Bn. van Dedem, Mr. A. F. K. Hartogh, Prof. J. Bn. d'Aulnis de Bourouill, Mr. F. S. van Nierop, Prof. W. M. Gunning, dat ook zij vrijwel eenstemmig waren in hun opinie dat onze armenwet wijziging behoeft, maar dat ook zij hun kennis van de armenverzorging in Nederland nog zeer gebrekkig achtten; eindelijk dat ook zij zich niet de illusie schiepen een afdoende oplossing van het vraagstuk te hebben gevonden.

Een verwijt, dat ook deze mannen zou treffen, zal door mij met gelatenheid aangehoord worden.

GESCHIEDKUNDIG GEDEELTE.

HOOFDSTUK I.

Geschiedkundige inleiding tot op de wet van 1854.

§ 1.

In het Oude Testament vindt men veel aansporingen tot meewarigheid jegens behoeftigen [1]; voorschriften ter bescherming van de weduwen en weezen, de verlatenen, degenen die, tot arbeid niet in staat, in hun eigen onderhoud niet voorzien konden. Valide armen konden zich vrijwillig als slaaf aanmelden en na zeven jaren uit die slavernij ontslagen worden. Van valide bedelaars leest men bijna niet; waar zij genoemd worden is het met minachting [2]; zij kwamen klaarblijkelijk weinig voor.

Zonder met G. Uhlhorn [3] de vraag te willen stellen, veel min oplossen, of inderdaad de heidenwereld „eine Welt ohne Liebe" geweest is, mag toch in dit vluchtig overzicht van het aandeel van den Staat in de armenverzorging niet geheel van de vóór-Christelijke maatschappij gezwegen worden. In Rome immers waren gratis-uitdeelingen van koren volstrekt niet ongewoon, en deze hadden plaats niet alleen op kosten van particuliere personen, die zich het volk te vriend wilden maken of houden, maar ook van wege den Staat, die het graan uit de provinciae betrok. Die uitdeelingen, later niet slechts van koren, doch mede van olie enz., geschiedden op groote schaal: Caesar vond bij zijn optreden 320,000 bedeelden, welk getal hij op 150,000 terugbracht, tevens bepalende dat dit cijfer nooit zou worden overschreden. Maar een armverzorging kan men dit eigenlijk niet noemen, want de bedeelden waren volstrekt niet alle arm, en verzorging mag het ook niet heeten,

---

[1]) Levit. XXV : 35—37; Deuteronom. XV : 7, 8, 10, 11; XXIV : 12, 13.

[2]) Ps. CIX : 10.

[3]) Die Christliche Liebesthätigkeit, Stuttgart 1852.

want het werkte demoraliseerend; en uitsluitend politieke overwegingen lagen daaraan ten grondslag. Er was — zooals het eigenaardig gezegd is — liberalitas, geen caritas.

In Athene was het geheel anders; daar kregen de hulpbehoeftigen dagelijks twee obolen van den staat; als hulpbehoeftig golden zij, die minder dan drie minae vermogen hadden. De Raad van Vijfhonderd maakte uit of dat geval aanwezig was; de Volksvergadering besliste of de hulp verleend zou worden. Voorts werden weezen niet door de vermogensbelasting getroffen; enz. Al die gunstige bepalingen waren alleen ten bate van Atheensche staatsburgers gemaakt. En ook alleen in Athene schijnt deze organisatie bestaan te hebben.

Van een eigenlijk gezegde *verzorging* der armen is eerst sprake bij de Christenen; in het Nieuwe Testament vindt men de grondslagen der Christelijke liefdadigheid [1]), die eerst het werk der apostelen was [2]), maar al spoedig werden helpers, „diakonen" aangesteld [3]) voor de „bediening der tafelen," d. w. z. voor de uitdeeling van voedsel aan behoeftigen. De daad — het geven der liefdegaven — is een zuiver uitvloeisel van Christenplicht; onder de belijders gold het beginsel dat zij, als broeders en zusters, leden van één gezin, elkander in nood hadden bij te staan. Men gaf dus alleen als en voorzoover er nood was [4]). Maar langzamerhand — naarmate het aantal gelooovigen toenam — week men van den oorspronkelijken eenvoud af; de begrippen omtrent liefdadigheid werden verbasterd. Het denkbeeld, dat de arme zich zijner armoede niet behoeft te schamen, wordt zoozeer overdreven, dat arm te zijn een eere heet; de armen noemt men „het offeraltaar der gemeente"; zij zijn de „pauperes Dei" of „Christi"; armoede is een voorwaarde voor heiligheid: „non potest esse sanctitas, ubi non est vera paupertas." Tevens gaat men hoe langer hoe meer gewicht hechten aan de enkele daad van het geven; aalmoezen [5]) — zoo zegt men — wisschen de zonde uit. Of de

---

[1]) Mattheus XIX : 21; XXV : 36 v.; XXVI : 9 v.

[2]) 2 Cor. IX.

[3]) Handelingen VI : 5.

[4]) In de Constitutiones Apostolicae wordt den armen verboden bij de gemeenteleden te bedelen, zij kunnen zich om onderstand tot de diakenen wenden.

[5]) van: *εἰλμοσυνη*.

bevoordeelde wel onderstand verdient, doet niets ter zake, [1]) het eene noodige is, dat men geeft, steeds meer geeft, liefst zijn geheele vermogen geeft, om zelfs daardoor tot de „Sancti" te behooren. Onverschillig is het, of men de gift aan den arme direct ter hand stelt, of wel het geld aan de Kerk geeft, want de goederen der Kerk dragen den algemeenen naam van „Eelmosyna", zijn het „patrimonium pauperum." Niettemin komt in de bestemming daarvan later verandering; slechts één vierde gedeelte van de Kerkerlijke inkomsten bestreed de kosten van het onderhoud der behoeftigen. [2]) Dat onderhoud ging van de diakenen op de bisschoppen over, maar werd later opnieuw aan de diakenen opgedragen. De gemeentelijke armverzorging bleek echter op den duur onvoldoende; overal verrijzen kloosters en hospitalen, waarin de armen opgenomen worden of waar althans liefdadigheid op veel grooter schaal wordt uitgeoefend. Maar hoemeer op groote schaal welgedaan wordt, des te schromelijker misbruiken hebben er plaats, des te meer armen doen zich op, des te grooter luiheid wordt aangekweekt.

Bastiat zegt ergens dat, volgens eene wet in de sociale wetenschap, pauperisme en ondoordacht uitreiken van aalmoezen als twee aan elkander verbonden reservoirs altijd op gelijk peil blijven; en Böhmert noemt als het grootste gevaar van het willekeurig en onberedeneerd weldoen dit, dat bij de ondersteunde personen en hun ouders, kinderen en verwanten het gevoel van verantwoordelijkheid voor henzelven en voor hun nabestaanden verzwakt, de verzekering van hun toekomst door hen verzuimd en hun neiging tot werken gelijk nul wordt. Zoo moest dan, onder de gegeven omstandigheden, in de Middeleeuwen een gansche stand (als 't ware) van bedelaars ontstaan; het „aelmoesbidden" werd een beroep, [3]) en toen

---

[1]) Valerianus, een bisschop uit Zuid-Frankrijk († 460) leert: „Geen onderscheid is er tusschen de vragenden; onnoodig is het om naar de behoefte van den arme onderzoek te doen; de vrucht van de gift is voor den gever, niet voor den ontvanger; het is van geen belang, aan wien der vragenden gij geeft, want de Heer onderzoekt niet of hij, die vraagt, het verdient, maar of hij, die geeft, genoegzaam geeft."

[2]) Walter, Lehrbuch des Kirchenrechts.

[3]) Uhlhorn, t. a. p. »Betteln ist ja gar keine Schande, Betteln ist, man möchte fast sagen, ein Beruf. Es giebt förmliche Brüderschaften und Gilden der Bettler, in denen mit Genehmigung der Obrigkeit das Betteln geordnet ist."

bedelmonnikken den leeken in het vragen voorgingen, werd het geen schande meer geacht zijn nooddruft van vreemden te ontvangen. Toenemende bedelarij en toenemende armoede was er; steeds meer werd er gegeven, maar altijd meer nog werd er gevraagd; niettegenstaande een ruime liefdadigheid de jammerlijkste ellende: dat was in 't kort het tafereel van de armverzorging in de Middeleeuwen.

Wel zijn er pogingen gewaagd om aan dien wanhopigen, gedurig verergerenden toestand een einde te maken; maar met weinig succes. Van Karel den Groote zijn vele Capitulariën bekend, waarin hij aan deze kwaal van zijn tijd heeft willen te gemoet komen („ubi tales [1]) inventi fuerunt, nisi manibus laborent, nullus eis quicquam tribuere praesumat"); verscheidene malen heeft hij de graanprijzen vastgesteld, opdat niet na slechte jaren de schaarschte een voorwendsel zou zijn voor te hooge prijzen; maar na zijn dood is niets van dat alles in stand gebleven.

Als een staaltje, hoe (althans in later tijd) de kloosters het werk van bedeeling — want armverzorging kan men dat niet noemen — begrepen, diene het volgende: [2]) „jaa leesd men dat alleen van de abdye te Rynsburg meer als tweeduisend persoonen, drie maalen des weeks hun onderhoud quaamen haalen. Maar J. Blaeuw segt in sijn *Atlas,* men heeft bevonden hetselven de omleggende boeren soodanig verlekkeren deede op de Leuyheid, dat veelen daardoor arm wierden. Ende dat ter contrarie sedert het vernietigen der abdijen ofte ophouden der aalmoessen, meest alle de omleggende arme boeren zeer rijk zijn geworden."

En als een bijdrage tot de kennis van het toenmalige pauperisme diene dat in het Charter van 1421, aan het St. Catharinagasthuiskerkhof te Leiden gegeven, deze bepaling voorkomt: „eerst dat men op dat kerkhof niemand begraven en sal, dan die van armoede siek int gasthuijs comen en van armoede daer in sterven"!

Het was dan ook omtrent dezen tijd, ± 1400, dat ten onzent het Staatsgezag zich mengen ging in dat, wat tot nog toe, bijna uitsluitend, een kerkelijke aangelegenheid geweest was.

---

[1]) Nl. bedelaars „qui per patrias discurrunt."

[2]) Uit „Het Welvaren der Stad Leyden" van de la Court, uitgegeven door B. W. Wtewaall, pag. 72.

Die inmenging bestond voorloopig in repressieve (politie-) maatregelen tegen bedelarij en landlooperij, „rabauwerie" zooals men in de plakkaten leest. Maar veel verder ging Karel V in het bekende plakkaat van 7 October 1531 [1]). Reeds de considerans is merkwaardig. Na de intitule „Disponerende jegens de bedelarijen ende ordre stellende op het onderhout van den Armen" volgt „Ende want de Armen in onsen Landen van herwaerts- over tegenwoordelijck ende menichvuldelick overkomen in vele grooteren ghetale, dan sy van oudts tyde ghewoonlick syn: ende by experientie bevonden wordt, dat midts ghedoogende eenen yegelycken te mendiceren ende Aelmoesen te bidden, vele faulten ende mesusen daer uyt gebeuren, om dies wille, dat sy henlieden stellen tot ledicheyt (de welcke beginsel is van alle quaden) ende dat sy ende haer kinderen geen ambacht en doen nochte andere Neeringe, daermede sy haer Broot souden mogen winnen, ende voorts henlieden geven tot snooden ende quaden leven ende de Dochters tot armoede ende miserie ende tot alle snoodicheyt. Ende hoewel dat sy jonck, sterck ende welvarende van Lyve syn, sy nochtans by groote importuniteyt extorqueren 't geen des armen oude siecken, impotenten ende groot ghebreck hebbende, ghegheven soude worden. Ende want wy voor onsen Vertrecke van deesen onsen Lande begeeren daerop te remedieren ende regule te stellen, tot profyte van der gemeender welvaert, ende boven al dat de arme siecke ende andere niet machtich wesende haer Broot te winnen, ghevoet ende onderhouden mogen wesen, ende nae Godts geboden, uyt rechter liefde ende charitate hebben wy gheordonneert ende ghestatueert 't geene des hier naer volght." Merkwaardig is dit stuk, omdat reeds hier de gedachte staat uitgesproken, dat vrijheid van bedelen noodzakelijk leidt tot leegloopen en „alle snoodicheyt"; dat wat dien „Arbeitsfähigen" (zooals ze later zouden heeten) gegeven wordt, aan den werkelijk hulpbehoevenden onthouden wordt. Vandaar dat hij eerst de bedelarij wil weren: „Eerst dat niemand het zy Mans oft Vrouwen, henlieden en vorderen van nu voortaen te bidden, oft aelmoessen te begeeren. . . . op de peyne indien yemant die contrarie dede voor de eerste reyse gevangen te worden, ende ghestelt tot Water ende Broodt." Maar bovendien wil hij voor hen, die later de „arbeitsunfähi-

[1]) Groot Placaetboek, kolom 469 v.

gen Hilfsbedürftigen" zouden heeten, een krachtiger organisatie, ja zelfs een gedwongen samenwerking tusschen verschillende instellingen: „Ende om te subvenieren den Armen, Siecken ende andere, niet machtig wesende haer Broot te winnen, noch anders hebbende om op te leven, die bevonden sullen worden woonende in elcke Stadt ofte Dorp in onsen Landen: ordonneren wy dat van allen Charitaten, Tafelen van Huys-armen, Gasthuysen, Broerschappen ende andere hebbende obyten ende distributien van provenen ende Aelmoessen, ghemaeckt sal worden een ghemeene Borsse, om den Armen daer af distributie te doen." Dit is de hoofdstrekking, die door vele ondergeschikte bepalingen verder wordt aangevuld en uitgewerkt; zoo wordt nog vastgesteld, dat wie een onwaardige bedeeld ziet, dat aan de bevoegde autoriteit moet bekend maken: „Ende soo wie vernemen sal, dat die Aelmoessen van der Charitate, ghedistribueert ware aen Lieden daer de selve niet besteet wesen en soude .... sy sullen daeraf de Gecommitteerde adverteren op dat sy informatie bij henlieden daer op ghenomen zynde, daer toe voorsien."

Dit plakkaat, dat niet in alle bepalingen nieuwigheden invoerde, doch voor een groot deel de codificatie van reeds lang bestaande gewoonten tot stand bracht, is de grondslag geworden van de bedeeling in ons vaderland; hoewel het slechts gedeeltelijk werd uitgevoerd en de omwenteling op godsdienstig gebied ook op het armwezen haar invloed deed gelden, heeft toch de strekking, de geest van Karel V's regeling nog geruimen tijd nagewerkt.

De Hervorming bracht de wederoprichting der diakonieën met zich [1]); men wilde hierdoor terugkeeren tot den toestand die in de eerste Christelijke gemeente bestaan had, waar ook aan „diakonen" de verzorging der behoeftigen was opgedragen. Aldus werd reeds vastgesteld in Wesel (1578) en Embden (1571), waar de Nederlandsche hervormde vluchtelingen hun kerk als 't ware oprichtten. En natuurlijk werden die diakenen gekozen en ontslagen als zuiver kerkelijke personen, die hun mandaat uitsluitend aan de kerk ontleenden en aan

---

[1]) H. J. Roijaards, de Conceptwet omtrent de ondersteuning v. Behoeftigen in hare betrekking tot de Diakoniën, kerkregtelijk beschouwd, Utrecht 1846.

J. van Leeuwen, de Diaconie beschouwd in hare betrekking tot het Armwezen, Middelburg 1842.

haar alleen verantwoording schuldig waren. Doch bij den later aangebonden strijd met den Staat bleef ook de positie van dezen niet onbetwist; in de ontworpen staatskerkorde van Willem I (1583) werd aan de overheid invloed toegekend op de aanstelling der diakenen en de door hen af te leggen belofte; zoo ook in latere kerken-ordeningen, doch de „kerken-ordeninge, gesteld in den Nationalen Synode der gereformeerde kerken" (te Dordrecht 28 Mei 1619) bepaalde in art. XXV: „Der Diaconen eygen ampt is, de Aelmoessen ende andere Armengoederen neerstelyck te versamelen... enz. waarvan sij reeckeninge sullen doen in den Kercken-Raedt, en oock (soo yemandt daerby wil zijn) voor der Gemeenten.." Rekenplichtig aan de Regeering waren zij volgens dit artikel dus niet; maar dit nam niet weg dat zij tijdens de Republiek verre van onafhankelijk geweest zijn. „De Staat mengde zich soms krachtdadig in de diakonie-zaken" schrijft prof. Roijaards; en dit blijkt trouwens voldingend uit de plakkaten en resolutiën door de Staten-Generaal, Provinciale Staten en stedelijke magistraten gegeven, waarin men voorschriften vindt omtrent beheer en verantwoording der diakonie-penningen of beslissingen van gerezen geschillen. Wel beweert prof. Roijaards dat die verordeningen meer schijnen dan zij zijn: „immers zij zijn niet zelden *kerkelijke* reglementen, die ter approbatie aan de Staten werden opgezonden, en door hen, in haar geheel overgenomen, werden uitgevaardigd" doch de Staten, zonder wier „approbatie" dan toch zeker die concept-reglementen volstrekt geen kracht hadden, zullen ook tot afkeuring, zoo al niet tot verandering, de bevoegdheid zich voorbehouden hebben, en het is duidelijk dat de uitvaardiging, waardoor het goedgekeurd ontwerp eerst kracht van wet verkreeg, ook geheel en al een daad van de wereldlijke overheid was. Een zekere onderworpenheid dezer diakonieën aan de Regeering laat zich niet ontkennen. Maar groote voordeelen stonden hier tegenover. De Hervormde Kerk, als staatskerk genoot veel voorrechten, die aan de andere, als 't ware slechts oogluikend toegelaten, kerkgenootschappen òf niet òf slechts gedeeltelijk geschonken werden. Zoo stonden de Staten van Holland en West-Friesland haar bij resolutie van 6 Maart 1680 het recht toe erfenissen te aanvaarden onder voorrecht van boedelbeschrijving, bij resolutie van 13 Juni 1605 vrijheid van den „impost" op het brood; gaven haar bij resolutie van 20 Juni

1632 $^1/_3$ in de boeten tegen de ordonnantie op de gemeene middelen. Vrij dikwijls wordt „geaccordeert vrijdom en exemptie van des gemeene Lands Middelen van Comsumtie." [1])

De afzonderlijke gezindten, Lutheranen, Mennonisten en andere dissenters, ook de Katholieken, moesten geheel voor hun eigen onderhoud zorgen, in hun behoeften zelf en uit eigen middelen voorzien. Een prikkel om dat te doen was hierin gelegen, dat de kinderen, die door hen onverzorgd gelaten werden, aan den onderstand uit de openbare armenkassen der Hervormde Kerk vervielen, in die Kerk werden opgevoed en dus voor het kerkgenootschap, dat ze verwaarloosd had, onherroepelijk verloren gingen.

Langzamerhand en als uitvloeisel van de afhankelijke verhouding, waarin de Hervormde diakonieën tot de overheid stonden, rijpte het denkbeeld dat zij verplicht waren in den ganschen omvang der behoeften te voorzien, voor zoover die behoeften onbevredigd werden gelaten door de andere kerkelijke armbesturen en door de besturen van algemeene en Heilige-Geest-armen, aalmoezenierskamers, armenstaten en godshuizen, die door de plaatselijke of gewestelijke Regeering in stand werden gehouden. In ieder geval zaten die Hervormde diakonieën meest op zware lasten; trouwens de armoede was groot. Reeds toen trachtte iedere gemeente de vermeerdering der armen binnen haar gebied door verordeningen tegen te gaan en bemoeilijkte men de inwoning van armlastigen. Vandaar ook het ontstaan der acten van indemniteit, verbintenissen om gedurende zeker tijdsverloop — meest één jaar — de gemeente te vrijwaren van de ondersteuning der van elders komende behoeftigen. Immers elke stad regelde de armverzorging zooals zij dat verkoos, behoudens de provinciale resolutiën. Van éénheid was er geen sprake; de bonte verscheidenheid, die op bijna elk gebied tijdens de Republiek valt waar te nemen, vertoont zich evenzeer op het terrein van het armwezen.

§ 2.

Bij het ontstaan van den „eenen ondeelbaren Staat" liet zich voorzien, dat ook de armenzorg gecentraliseerd zou wor-

[1]) Zie Kerkelijk Placaetboek, 's Gravenhage 1742, en: Vervolg op het Groot Plakkaatboek, door G. Luttenberg, Zwolle 1837, Deel I, Armwezen.

den. Een eerste belangrijke maatregel, gevolg van de scheiding van Kerk en Staat en van de gelijkstelling aller gezindten, is dat de voordeelen, tot dusver uitsluitend genoten door de diakonieën der heerschende Kerk, nu over alle gelijkelijk verdeeld worden (Publicatie v. h. Provinciaal Bestuur van Holland, 6 October 1797). Ingrijpender verandering beloofde de „Staatsregeling voor het Bataafsche Volk" van 27 Maart 1798. De artt. 47, 48 en 49, behoorende tot de „Burgerlijke en Staatkundige Grondregels" bepalen:

„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 volstrekte weering van Bedelarij."

„Het Vertegenwoordigend Lichaam regelt, binnen *zes* maanden na deszelfs *eerste* zitting, bij eene uitdrukkelijke wet, het Armenbestuur over de geheele Republiek. Deze Wet bepaalt de algemeene voorschriften en plaatselijke beschikkingen, hiertoe vereischt."

„'Er zal gezorgd worden voor de opvoeding van verworpen Kinders."

De wet, door art. 48 geëischt, kwam den 15den Juli 1800 tot stand; zij bepaalt dat alle vroeger bedeelde armen aan de „zorge van het algemeen Armbestuur worden toebetrouwd en door hetzelve als Kinderen van Staat worden overgenomen," voor zoover die armen „door of van wegens het Politicq Bestuur" ondersteund werden; wat betreft kerkgenootschappen of genootschappen van burgers, dezen „maken zich verdienstelijk jegens 't Vaderland" wanneer zij arme leden der maatschappij verzorgen, iets, waartoe zij nooit verplicht kunnen worden. Wil een kerkgenootschap voortgaan met zijn behoeftige leden te onderhouden, dan kan het dat doen, mits aan het algemeen Armen-Bestuur aantoonende dat de daarvoor noodige fondsen aanwezig zijn; een „indirect toeverzicht" (dat nog al heel streng is) wordt op zoo'n kerkgenootschap uitgeoefend; en blijkt het buiten staat de bedeeling vol te houden „zal hetzelve door het Armen-Bestuur kunnen genoodzaakt worden tot overgifte van de Armen, met derzelver fondsen." Tot die overgifte kan men ook altijd vrijwillig overgaan.

Deze wet, zooals zich denken laat van verschillende zijden heftig aangevallen, is nooit in werking getreden. Trouwens

„in dien bewogen tijd waren de denkbeelden spoedig in zoo geheel strijdige rigting medegesleept, dat het gunstige oogenblik, om, wat kort te voren ieders bijval wegdroeg, in toepassing te brengen, reeds voorbij was." [1]) Onder de staatsregeling van 1801 bleef dus het armbestuur binnen elk departement aan de plaatselijke zorg en verordening aanbevolen, onder toezicht van het Departementaal Bestuur. Het algemeen reglement voor de Departementale Besturen behield dit stelsel, maar onderwierp die besturen aan verordeningen van het algemeen bestuur. Het algemeen reglement voor de gemeentebesturen (20 Dec. 1805) stelde regels voor subsidiën, uit de gemeentelijke kas aan armenkassen te verstrekken.

Een ingrijpende verandering voor een groot deel van ons vaderland scheen in 1804 tot stand te zullen komen. 25 Januari van dat jaar stelde de heer Meerman in de vergadering van het Departementaal Bestuur van Holland voor als beginsel van armverzorging aan te nemen, dat men den daarvoor geschikten behoeftigen werk zou aanwijzen, om hen zoodoende in staat te stellen althans gedeeltelijk in eigen onderhoud te voorzien.

Levendig werd dit plan toegejuicht: bijna in alle steden van Holland vormden zich plaatselijke commissies; er werd eene Algemeene Armen-Commissie voor het Departement Holland benoemd, die de plaatselijke comissies van advies zou dienen, en naar eenvormigheid zou trachten. Van de in bijna alle steden ontworpen werkinrichtingen, werkhuizen, armen-fabrieken kwamen slechts sommige tot stand, en de meeste vervielen al spoedig, [2]) hoewel het K. B. van 22 November 1806 bepaalde, dat de onderscheidene armbesturen van regeeringswege, tegen lage prijzen, van vlas als grondstof ter bewerking zouden voorzien worden en dat *alle* voortbrengselen van den armenarbeid door de regeering tegen vaste en billijke prijzen zouden opgekocht en, indien er geen dadelijk gebruik voor was te vinden, in magazijnen bewaard zouden worden. De Departementale Armen-commissie nam 1 Juni 1807 haar ontslag [3]), en daarmede behoort ook deze poging tot het verleden.

Merkwaardig is nog een K. B. van 17 Juni 1808 „nopens

---

[1]) Boissevain, de Armenwet, 1854, pag. XII.

[2]) W. C. Mees, de Werk-inrigtingen voor Armen in Nederland, 1844, pag. 94 v.

[3]) Te 's Hage 1805 en 1806 verschenen de „Voornaamste stukken, getrokken uit de handelingen van de Algemeene Armen-Commissie voor het Departement Holland."

het bepalen eener boete op het weigeren van het aannemen eener wettige benoeming tot Lid van het Armbestuur enz."

30 Juni 1809 is een Koninklijk Decreet uitgevaardigd „houdende daarstelling van een Algemeen Bestuur van Weldadigheid." De drie bestuurders zullen een „gestadig oppertoezigt" houden over alle „weldadige gestichten", zullen zich „verzekeren op welke wijze deze gestichten *tot in de minste onderdeelen* [1]) bestuurd worden"; zij zullen misbruiken uitroeien, maatregelen tot wering der bedelarij beramen, uitvoerige naamlijsten van alle in gestichten zich bevindende personen bijhouden enz. enz. Zeker geen gemakkelijke taak! Doch ook dit decreet heeft niet anders dan historische waarde.

De fransche overheersching bracht geen wezenlijke, zelfs geen tijdelijke verandering. Art. 49 (Hoofdst. 9 Tit. V) van het Decreet van 18 October 1810 (bevattende een Algemeen Reglement op de organisatie der Departementen van Holland) bepaalde:

„Er wordt niets veranderd in het bestuur der Godshuizen, in de uitdeeling van hulp aan armen, en in de wijze om in de behoeften van vondelingen te voorzien," doch reeds 8 November van hetzelfde jaar werden eenige fransche verordeningen hier ingevoerd en andere volgden later. Wat verder de gang van zaken geweest is, vindt men beknopt meegedeeld in het 1ste Regeerings-Verslag, dat 28 December 1816 uitgebracht werd, waar men leest: [2]) „Hoezeer de Fransche wetten op het stuk der alimentatie van behoeftigen, bij de inlijving der toenmalige Departementen van Holland, ook aldaar werden executoir verklaard, zijn dezelve echter, voorzooveel de inrigtingen betreft, die tot het onderhouden van behoeftigen bestaan, in dat gedeelte des Rijks, met uitzondering alleen van Zeeland en Braband, die vroeger, ten gevolge van het traktaat van Maart 1810 met Frankrijk vereenigd wierden, nimmer in werking gekomen, zoodat de wijze, waarop aldaar onderstand wierd verleend, alstoen geen verandering heeft ondergaan, alles in zijn geheel is gebleven en de administratie der armenkassen, tot op dezen dag op den ouden voet heeft plaats gehouden, terwijl, wat de zoo even gemelde twee Departementen betreft, de zaken aldaar reeds in den jare

---

[1]) Ik cursiveer.

[2]) Bijvoegsel tot h. Staatsblad, 2de deel, pag. 782 v.

1814, ten gevolge van den algemeenen aandrang, en uit aanmerking, dat dezelve, door een tijdsverloop van drie jaren, nog niet genoeg uit haar geheel gebracht waren om niet op het oude terug te komen, nagenoeg op den vorigen voet hersteld zijn, zoodat in alle de Noordelijke Provincien thans wederom gelijke inrigtingen plaats hebben."

Men ziet dat de fransche overheersching op dit gebied dus geen sporen heeft achtergelaten, en dat, met geringe wijzigingen, de toestand in 1813 in den grond gelijk was aan dien in 1798.

§ 3.

In zijn „Schets" wilde van Hogendorp jaarlijks bij de Staten-Generaal en bij de provinciale Staten laten „raadplegen over het onderhoud en de verbetering van de volksscholen en het armbestuur" (art. 63), wat Thorbecke [1]) als een „vormloos voorstel" brandmerkte. — Maar de Grondwet van 1814 bepaalde in art. 141:

„Als een zaak van hoog belang wordt ook het armbestuur en de opvoeding der arm-kinderen der aanhoudende zorg der Regering aanbevolen. De Souvereine Vorst doet insgelijks van de inrigtingen dienaangaande jaarlijks een uitvoerig verslag aan de Staten-Generaal geven."

Dit artikel ging bijna geheel ongewijzigd [2]) in de Grondwet van 1815 en in die van 1840 over. [3]) Een wettelijke regeling werd hier dus niet geëischt; hoe de Regeering voor het armbestuur zorg zou dragen, werd door den Grondwetgever niet beslist [4]); alleen zou de Koning jaarlijks een uitvoerig verslag van de inrichtingen doen. Uit die verslagen nu bleek, dat de toestand alles behalve rooskleurig was, dat doortastende maatregelen dringend noodig waren. Om daartoe te geraken, werd bij K. B. van 27 Februari 1818 een commissie ingesteld, die zich zooveel mogelijk op de hoogte van al het tot het arm-

---

[1]) Aanteekening op de Grondwet, Amsterdam, 1843, ad art. 226.

[2]) In plaats van „arm-kinderen" kwam: „arme kinderen."

[3]) Gw. 1815, art. 228; Gw. 1840 art. 226.

[4]) Gw. 1814 bepaalde in art. 86 dat de Staten der Provinciën „worden belast met de uitvoering der wetten en bevelen omtrent de bevordering van godsdienst, openbaar onderwijs en armbestuur..." Wettelijke regeling was dus mogelijk.

wezen betrekkelijke stellen zou en die maatregelen zou beramen om de armenzorg op een regelmatigen voet te brengen.

§ 4.

Het eenige, wat die commissie tot stand heeft gebracht, was — behalve een rapport — de wet van 28 November 1818 (S. n°. 40) „houdende bepalingen tot aanwijzing der plaats waar de behoeftigen in den algemeenen onderstand deelen kunnen." Eene wet op het onderhoud der armen was zij dus niet; blijkens de beraadslagingen heeft men opzettelijk vermeden iets omtrent het armen-onderhoud te bepalen; in hoofdzaak heeft men niet anders gedaan, dan het domicilie van onderstand vastgesteld. In zoover nu in de plaats van zijn domicilie bepaalde fondsen voor de armen bestaan, kan een behoeftige op zijn deel daarvan aanspraak maken; dat hij in die plaats onderhoud zou kunnen krijgen, onverschillig of aldaar armenfondsen zijn of niet, schijnt niet in des wetgevers bedoeling te hebben gelegen. Toch is de praktijk ver hiervan afgeweken. Art. 13 der wet bepaalde: „Indien de billijkheid schijnt te vorderen, dat men in eene gemeente eenen behoeftigen uit den *algemeene onderstand* te hulp kome, zonder dat men het eens zij, aan welke gemeente of aan welke instelling die behoeftige zich kan aanmelden, zal, in geval van noodzakelijkheid, de gemeente, waar hij zich bevindt, billijke hulp verleenen, behoudens haar regt van verhaal tot restitutie op den genen, op wien zulks haar toekomt." Die restitutie nu werd niet alleen gevraagd, wanneer in des armen domicilie armenfondsen aanwezig waren, maar in allen geval, en in de praktijk leidde men uit de verplichting tot vergoeding de verplichting tot het verleenen van onderstand af, zelfs voor de diakonieën. Deze laatste, niet in staat uit hare kassen die meerdere uitgaven, door restitutie veroorzaakt, te bestrijden, kregen subsidies uit de gemeentekas, waarvoor zij zich verbonden ook niet-lidmaten te ondersteunen. Niet alleen ging hierdoor „het bijzonder karakter der kerkelijke liefdadigheid geheel verloren" en „werden de diakenen administrateurs van den algemeenen onderstand" [1]), maar het stelsel werd ook voor de gemeente-financiën zeer bezwarend,

---

[1]) I. J. Blaupot ten Cate. Verhandeling over het domicilie v. onderstand 1860. pag. 128.

daar ten slotte die subsidie vervangen werd door een aanzuivering van het jaarlijksch tekort in de diakonale kas. Dit alles verklaart, dat men in 1854 staatsarmenzorg den feitelijken toestand van ons armwezen noemde, gelijk ook het toen vooropgesteld beginsel: „Niemand heeft recht op onderstand" door de praktijk der wet van '18 begrijpelijk wordt. — Meer dan elders schijnt in Friesland het beginsel van wettelijk armenonderhoud in de algemeene meening, zoo bij de armbesturen als bij de andere ingezetenen, wortel gevat te hebben. [1])

Of de wet op de diakonieën van toepassing was, was een vraag die reeds spoedig rees, en die door de Regeering en den Hoogen Raad in bevestigenden, door lagere rechterlijke colleges meest in ontkennenden zin beantwoord werd; eene stellige oplossing der quaestie schijnt moeilijk: immers, terwijl art. 9 luidt: „Door de bepalingen dezer wet wordt geenzins gederogeerd aan de bestaande reglementen en verordeningen op het stuk van onderhoud, alimentatie en onderstand, door de Diakonien en alle andere administratien van godsdienstige gemeenten aan derzelver behoeftige ledematen te verleenen," bepaalt art. 12, hoe de „verschillen" zullen worden afgedaan „welke tusschen *onderscheidene Diakonien* of andere soortgelijke instellingen mochten ontstaan." Niet het minst dit geschilpunt gaf aanleiding tot de reeks van Koninklijke Besluiten, waardoor allengs de wet werd aangevuld en uitgebreid. [2])

De regeling van het onderstandsdomicilie vindt men in art. 1 „de gemeente, in welke een behoeftige in den algemeenen onderstand deelen kan, is die zijner geboorte", in verband met art. 3: „Indien iemand gedurende vier achtereenvolgende jaren in eene gemeente gewoond heeft, waarin hij niet is geboren, en aldaar gedurende denzelfden tijd al de hem opgelegde belastingen voldaan heeft, zal deze gemeente, wat den onderstand betreft, zijne geboorteplaats vervangen." Uit deze regeling zijn schromelijke misbruiken voortgevloeid.

„Men ondersteunde in stilte gedurende vier jaren de armen in eene andere gemeente, opdat ze daar hun domicilie van onderstand verkrijgen en dus ten laste van die gemeente komen

---

[1]) Mees, de Werk-inrigtingen voor Armen in Nederland, 1844, pag. 228.

[2]) Er bestaat een „Lijst en Beknopte inhoud der Koninklijke Besluiten, bevattende voorschriften en beslissingen nopens het onderstandsdomicilie van Behoeftigen." Di lijst loopt maar over twaalf en een half jaar (Maart '23 — November '35) en [illegible] niet minder dan 77 Koninklijke Besluiten!

mogten; men drong hun, die van een andere gemeente kwamen, en die waarschijnlijk te eeniger tijd ondersteuning zouden noodig hebben, die ondersteuning op, alvorens zij vier jaren in hunne nieuwe woonplaats hadden vertoefd, om hen alzoo hun domicilie in de vorige woonplaats te laten behouden; men belemmerde vooral in de kleine gemeenten de inwoning dergenen, van welke men verwachtte, dat zij eens bedeeld zouden moeten worden; men ging niet met de vereischte gestrengheid te werk met het invorderen der belastingen (art. 3 der wet), en wist het alzoo te voorkomen, dat de arme in de gemeente, alwaar hij woonde, zijn domicilie van onderstand verkreeg; in één woord, men trachtte op alle mogelijke wijze den last van zichzelven af te schuiven en op anderen over te dragen, terwijl het natuurlijk gevolg hiervan was, dat de armen er dikwijls het slagtoffer van werden". [1]) De armen het slachtoffer van de armenwet! Een meer averechtsche werking laat zich wel niet denken! En toch schijnt de voorstelling niet overdreven, want een dergelijke schildering, ja, met nog schriller kleuren, vinden wij terug in de Memorie van Toelichting tot de Wet van 1854. [2]) Daar toch lezen wij van: „het misbruik, dat van den grondslag der inwoning met de daad is gemaakt, door het nemen van onderscheiden meer of min bedekte maatregelen, opdat de minvermogenden, wier toekomstig verval tot armoede men vreest, niet gedurende den bij de wet aangewezen tijd in eene gemeente inwoning, werk of huisdienst kunnen vinden; waaruit is voortgevloeid dat personen, die, indien zij niet zoodanige belemmering hadden ondervonden, vermoedelijk nog een reeks van jaren, zoo al niet hun geheele leven, zelven in hun behoeften hadden kunnen voorzien, door deze handelingen arm zijn geworden." Inderdaad zijn dit schriller kleuren; nu niet meer de arme slachtoffer van de wet, maar de wet onmiddellijke oorzaak van een toenemend pauperisme! Geen wonder dat de schrijvers, die toestanden beschrijvende, gewagen van „stelselloosheid, die de vererging van het pauperisme heeft teweeggebracht" of van „verwarring in het armwezen, welke uiterst nadeelig op de armoede zelve terugwerkte." Mr. H. J. Smidt, (Bijdragen tot verklaring der wet tot regeling van het armbestuur, in Opmerkingen en Mede-

[1]) Blaupot ten Cate, t. a. p., pag. 69.

[2]) Bijlagen van het Verslag der Handelingen v. d. 2de Kamer der Staten-Generaal 1853—1854. Memorie v. Toelichting ad. art. 27 dier wet.

deelingen XII, 17) de wet van '54 besprekende, erkent met dankbaarheid dat toen aan vele bezwaren uit die van '18 voortspruitende, een einde gemaakt is: „Er kwam nu althans regel en orde, waar vroeger wetteloosheid heerschte, willekeur den staf zwaaide en botsingen onophoudelijk plaats vonden. Men wist althans, waaraan men zich voortaan behoorde te houden. Er ontstond zekerheid en licht, waar vroeger zooveel onzekerheid en duisternis was." — Toch duurde het nog lang vóór eenige poging tot verbetering gedaan werd.

§ 5.

Immers de Negenmannen, die 9 December 1844 een „Voorstel tot Verandering en Bijvoeging in de Grondwet" aanhangig maakten, waren de eersten, die zich de zaak aantrokken en ingrijpend was de door hen geprojecteerde wijziging niet. Zij wilden [1]) den aanhef van het onderhavige Grondwetsartikel laten vervallen. In de Memorie van Toelichting (ad art. 153) verklaren zij: „*De opvoeding der arme kinderen aan de aanhoudende zorg der regering aan te bevelen* leidt te ligt tot valsche denkbeelden, of kon als voorwendsel dienen om maatregelen van dwang te regtvaardigen." Maar verreweg belangrijker is wat nu volgt: „Voor 't overige wordt het behoud van het artikel nuttig gekeurd; minder als aanbeveling aan de Kroon om 't zij de noodige voorstellen van wet te doen, 't zij de vereischte maatregelen van bestuur te nemen, dan, tegenover de tallooze bijzondere armen-inrichtingen, als kiem eener publieke bevoegdheid, die zij, strijdig met het algemeen belang, niet zeldzaam weigeren te erkennen." Prof. Buys [2]) teekent hierbij aan: „merkwaardige opmerking, waarin reeds de gedachte staat uitgedrukt, welke Thorbecke later in zijn ontwerp van een armenwet zal ontwikkelen." Die gedachte schijnt ook, althans eenigermate, den samensteller van het „Ontwerp van wet omtrent de ondersteuning der behoeftigen" bezield te hebben. Immers dit ontwerp, eerst onder minister Schimmelpenninck v. d. Oye bij Koninkl. Boodschap van 28 November 1845, later (daar het onafgedaan gebleven was) bij Koninkl. Boodschap van 19 October 1847 onder minister van Randwijck

[1]) Handelingen omtrent het voorstel van negen leden enz. 's Gravenhave 1846. pag. 100.

[2]) J. T. Buys, de Grondwet. Deel II ad art. 195.

opnieuw en ongewijzigd ingediend, regelt niet alleen het burgerlijk, maar ook het kerkelijk en bijzonder armbestuur; in zooverre is het een voorlooper van het ontwerp-Thorbecke (van 1851). De strekking was om de armenzorg langzamerhand geheel tot eene kerkelijke aangelegenheid te maken; vandaar het dwang-voorschrift van art. 18: „Wanneer eenig diakonie- of ander arm-bestuur weigert een behoeftige, die krachtens deze wet naar hetzelve is verwezen, te erkennen als daartoe te behooren, zal de Koning de bevoegdheid van zoodanig bestuur om als zedelijk ligchaam burgerlijke rechten uit te oefenen, kunnen intrekken," en vandaar ook de stelselmatige beperking der burgerlijke armbesturen, blijkens art. 48: „in de gemeenten, in welke, tijdens het in werking komen dezer wet, geene burgerlijke of algemeene armbesturen bestaan, mogen dezelve niet anders dan bij volstrekte noodzakelijkheid worden opgerigt, bij een met redenen omkleed besluit van den stedelijken of gemeente-raad." Van belang is verder het beginsel van art. 1: „Niemand heeft regt op onderstand. De behoeftige kan dien slechts vragen, en wel ter plaatse waar hij domicilie van onderstand heeft, en bij het bestuur, door deze aangewezen." Volgens art. 2 is dat domicilie van onderstand „de burgerlijke gemeente, tot welke de plaats, alwaar iemand is geboren, behoort, op het oogenblik waarop hij behoeftig wordt." Doch meer dan historisch belang heeft dit alles niet, want het ontwerp is nooit wet geworden, zelfs nooit in openbare beraadslaging gekomen; [1]) na een Verslag van de Tweede Kamer, waaruit blijkt dat vele leden de toepasselijkheid der wet op diakonieën „niet alleen onregtmatig, doch ook onraadzaam en onstaatkundig" achtten, en een afzonderlijke nota van het lid van Heemstra, waarin hij algeheele onafhankelijkheid der kerkelijke instellingen en wettelijke regeling uitsluitend van het burgerlijk armbestuur aanprees, is de zaak verder blijven rusten; de Regeering heeft nooit op dat verslag geantwoord, wat ons niet verbazen kan, wanneer wij bedenken dat het zooveel gewichtiger vraagstuk der Grondwetsherziening inmiddels meer en meer op den voorgrond kwam.

---

[1]) Over het ontwerp is destijds veel geschreven; op de Koninklijke Bibliotheek te 's Hage is een twaalftal brochures, tusschen de jaren '45—'47 verschenen, die alle dit ontwerp bespreken, meest bestrijden.

§ 6.

Voor de beantwoording der vraag of en, zoo ja, in hoeverre de Grondwet den wetgever heeft vrijgelaten in de regeling van het armbestuur, is het noodig uitvoerig het in '48 verhandelde na te gaan, niet omdat die vraag toen zoo ernstig overwogen is, neen, er is slechts weinig over gesproken, maar omdat dat weinige bij de beantwoording onze leiddraad zijn moet.

De Staatscommissie van 1848 en met haar de Regeering nemen het voorstel der Negenmannen over, maar voegen daaraan toe de bepaling, dat het armbestuur bij de wet zal worden geregeld. Art. 3 van het Ontwerp van Wet n°. X. Hoofdstuk X [1]) luidt: „Art. 226 der Grondwet wordt veranderd als volgt: „Het armbestuur is een voorwerp van aanhoudende zorg der Regering en wordt door de wet geregeld. De Koning doet van de verrigtingen dienaangaande jaarlijks een uitvoerig verslag aan de Staten-Generaal geven." " En in de Memorie van Toelichting v. Hoofdst. X [2]) lezen wij: „de wijziging in het 3de artikel van dit wetsontwerp (over het armbestuur) heeft geen bijzondere toelichting noodig. Hier is slechts, zooals op meer plaatsen, de rede der wet weggelaten". Terecht, dunkt mij, achtte de Regeering toelichting overbodig, immers reeds onder de vorige Grondwet had men (in 1845) een wettelijke regeling beproefd. Maar niet alzoo dachten sommige kamerleden over de zaak. Het Voorloopig Verslag van de Commissie v. Rapporteurs meldt: [3]) „Enkele leden zouden de bepaling wegens het regelen van het armbestuur door de wet geheel weggelaten willen zien, omdat zij het tot stand brengen van eene goede wet op dat stuk voor onmogelijk houden" [Op welke andere wijze de Regeering zich dan van hare taak — aanhoudende zorg — zou kunnen kwijten, is helaas! door deze leden niet aangewezen!] „Andere leden daarentegen willen het voorschrift wegens deze wet behouden hebben, maar met de uitdrukkelijke bijvoeging, dat de wetgever geene inbreuk mag maken op het regt der bestuurders van liefdadige instellingen om de reglementen daarvoor vast te stellen of in wezen te houden, in overeenkomst met het

[1]) Handelingen der 2de Kamer der Staten-Generaal. 1847—1848, pag. 354.
[2]) Ibidem, pag. 355.
[3]) Ibidem, pag. 488.

doel, bij het stichten dier instellingen, of bij het voortdurend verleenen van giften, door de stichters of gevers beoogd." Kennelijk zijn hier aan het woord de tegenstanders van het Ontwerp '47, dat de armenzorg allengs geheel op de diakonieën wou schuiven en tevens de subsidies door de gemeenten aan die diakonieën verleend, zooveel mogelijk beperken wilde. In hare Memorie van Beantwoording [1]) worden beide bezwaren door de Regeering weerlegd: „Ten aanzien van het armbestuur zal het zeker wel moeielijk zijn een voldoende wet te maken. Maar de drang der omstandigheden kan ligtelijk zoodanig worden, dat het hoogst noodzakelijk is met eene wet tusschen beide te treden, en juist omdat dergelijke wet een uitvloeisel van den nood zijn kan, is het onraadzaam om in de Grondwet de voorschriften er van aan bepaalde regelen of voorwaarden te verbinden." Prof. Buys [2]) noemt dit „min of meer geheimzinnige woorden." Hoe vermetel het moge zijn met wijlen den Leidschen hoogleeraar in gevoelen te willen verschillen, mij is het niet gelukt het geheimzinnige van de gebezigde uitdrukkingen te ontdekken; ik kan er niet anders in lezen dan een zeer stellige verklaring van de Regeering, dat een goede armenwet niet gemakkelijk is, dat niettemin een wet, gelet op de onzekerheid van de toekomst, noodzakelijk kan zijn en dat die onzekerheid het wenschelijk maakt niet nu reeds den eventueelen armenwetgever aan banden te leggen. Zeker is het waar, wat Boissevain [3]) opmerkt, dat de aangevoerde beweegredenen iets zonderlings hebben, en niet minder waar (wat prof. Buys aanteekent) dat die woorden niet zeer geruststellend waren voor hen, die vreesden dat wettelijke regeling tot beperking der kerkelijke liefdadigheid zoude leiden. Toch schijnt in het afdeelingsonderzoek, waaraan die Memorie van Beantwoording onderworpen werd, de verklaring der Regeering voor kennisgeving te zijn aangenomen; althans in het Algemeen Verslag van dat onderzoek wordt verder over de zaak gezwegen. Maar bij de openbare behandeling sprak de heer Mackay in de zitting van 24 Augustus 1848 [4]) het volgende: „Volgens dat artikel blijft het armbestuur een

---

[1]) Handelingen, enz. pag. 580.
[2]) t. a. p. II, pag. 782.
[3]) t. a. p. pag. XVII.
[4]) Handelingen, pag. 820.

aanhoudend onderwerp van de zorg der Regering [1]) Ik beken dat ik, na hetgeen hier en daar reeds is voorgevallen en na de stelsels, die ik hier en daar heb hooren voordragen, omtrent die zorg eenigzins bezorgd ben. Ik heb op grond dier aanhoudende zorg soms hooren beweren dat diakonien openbare armbesturen waren en als zoodanig van hooger hand konden geregeld worden. Voor de ontwikkeling van het armwezen en der beginselen tot voorziening daarin, acht ik het van groot belang, dat alle private en kerkelijke besturen vrij blijven werken, en dat deze zelfstandigheid ongeschonden bewaard blijve. Ik had dus liever gelezen: *openbaar armbestuur*. En ofschoon de twijfel omtrent de diakonien toch bleef bestaan, wanneer men n. l. de diakonien als zoodanig toch daar onder rangschikken wilde, zoude het echter duidelijker uitkomen, dat de wetgever geene particuliere instellingen bedoeld had. Nu die bijvoeging niet is opgenomen, acht ik mij verpligt te verklaren, dat ik, de wet aannemende, dit artikel in dien zin versta, dat diakonien en andere dergelijke armbesturen vrij blijven in hunnen werking [2]) en niet begrepen zijn onder het armbestuur dat blijkens dit grondwettig voorschrift een onderwerp van de zorg der Regering blijft." Deze verklaring van baron Mackay staat alleen; dat hij, vóór stemmende, het artikel in dien zin verstaat, bewijst niet dat de andere leden er eveneens over dachten. — De Minister van Justitie antwoordde: [3]) „Wat het armbestuur betreft, ook dit zal door de wet worden geregeld; doch zeker niet zoo, dat bijzondere instellingen van weldadigheid worden aangetast: dit zou een middel zijn, om de weldadigheid, eene der schoonste deugden van ons volk, te vernietigen; daartoe kan geene Nederlandsche Regering de hand leenen." Prof. Buys noemt dit een »niet rechtstreeksch" antwoord; en zeker zal de heer Mackay maar ten halve daarmee voldaan zijn geweest; mij schijnt het toe, dat de Minister zich van de quaestie met een phrase, met schoon-klinkende, maar weinigzeggende woorden heeft afgemaakt. Wat is een „instelling aantasten"? Wanneer kan men zeggen, dat de wet zich daaraan

---

[1]) Zoo staat het er; men zou verwacht hebben: „een onderwerp van de aanhoudende zorg der Regering."

[2]) „hunnen werking." Aldus leest men in de Handelingen. Mij is niet gebleken of men voor deze drukfout lezen moet: hunne werking dan wel „hunnen werkkring." De zin van het gesprokene laat, dunkt mij, beide toe.

[3]) Handelingen, pag. 824.

bezondigt? De uitdrukking is te vaag, dan dat men er een eng begrensden zin aan zou kunnen hechten, te ruim, dan dat zij ons een maatstaf voor een armenwet aan de hand zou kunnen doen. Dit bleek, toen over de vraag: centralisatie van armenzorg al of niet? een heftige strijd gevoerd werd, en men te vergeefs uit des ministers woorden trachtte af te leiden, dat de Grondwetgever van 1848 aan de diakonieën hare zelfstandigheid had willen laten behouden. In het Verslag van de Commissie v. Rapporteurs van de dubbele Kamer[1]) leest men: „Vrij algemeen houdt men het er voor dat de zorg der Regering 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 diakonien, te zeer in hare vrijheid van handelen te belemmeren." Ditmaal zijn het de Kamerleden zelve die door een onbestemdheid van uitdrukking aanleiding tot latere onzekerheid geven. Of een wet de diakonieën „*te zeer*" in haar vrijheid belemmert, is iets dat niet objectief uit te maken valt. In de Memorie van Beantwoording[2]) antwoordde de Regeering: „Eene wet, welke bijzondere instellingen van weldadigheid aantastte, zoude een der schoonste deugden van het Nederlandsche volk, de weldadigheid, dooden. Zoodanige wet is in Nederland onmogelijk." Zooals men ziet, vindt men hier, bijna woordelijk, de phrase terug, waarmee de minister van Justitie den heer Mackay heeft willen geruststellen. In de zitting van de dubbele Kamer, waar het Ontwerp van wet n⁰. X werd aangenomen (27 October 1848) is over het artikel 195 niet meer gesproken. In de Additionneele Artikelen der Grondwet (art. V) werd bepaald dat het ontwerp van wet betreffende het armbestuur zoo mogelijk in de eerste zitting der Staten-Generaal, volgende op de afkondiging der veranderingen in de Grondwet, en in allen geval niet later dan in de daaropvolgende zou worden voorgesteld.

In de G. W. 1887 is het oude art. 195 als art. 193 ongewijzigd overgenomen.

§ 7.

Het was bij de behandeling van het ontwerp-Thorbecke, dat de vraag of de wetgever ook voor de diakonieën bindende

---

[1]) Handelingen pag. 872.

[2]) Ibidem. pag. 879.

bepalingen mocht vaststellen, de gemoederen in beroering bracht. De Regeering meende beslist, dat de wetgever daartoe bevoegd was, legde die leer in het Ontwerp neder en zette haar in de Memorie van Toelichting uiteen. Daarom loont het de moeite van beide stukken nota te nemen.

Het Ontwerp werd ingediend bij Koninkl. Boodschap van 1 October 1851 en bepaalt in art. 1: „Het armbestuur omvat *alle* [1]) instellingen van weldadigheid en de gestichten tot opneming van bedelaars en landloopers." En art. 5: „De instellingen, vermeld bij litt. *b* van art. 3 [2]), worden beheerd naar de voorschriften der bevoegde kerkbesturen. *Die voorschriften mogen niet strijden met de bepalingen dezer wet, tot welker naleving de besturen dier instellingen zijn verpligt.*" Art. 12: „*Alle*, niet door het Staats- of provinciaal gezag opgerigte *godshuizen* zijn, onverminderd het toezigt, dat daarop, in verband met hunnen oorsprong, door anderen moet worden uitgeoefend, *onderworpen aan het onmiddellijk toezigt van burgemeester en wethouders* der gemeente, waar zij zijn gevestigd." Art. 16: „De besturen *aller* instellingen van weldadigheid doen jaarlijks . . . de opgaven, die van wege het Departement van Binnenlandsche Zaken worden gevraagd." Art. 17: „*Indien het bestuur* eener instelling van weldadigheid *niet voldoet aan het voorschrift van art. 16, kunnen B. en W.*, na een tweede vruchtelooze aanschrijving, *de inlichtingen*, onder persoonlijke aansprakelijkheid der bestuurders, welke tot die vertraging hebben medegewerkt voor de kosten, *door eene commissie doen inwinnen. Zij kunnen zich, desnoods met den sterken arm, toegang verschaffen tot de boeken en stukken der betrokken instelling.*" Voorts verplicht art. 18 *alle* besturen de vaste goederen tegen brandschade te verzekeren, art. 19 alle niet direct benoodigde gelden te beleggen op eene wijze, door Gedeputeerde Staten goed te keuren, en art. 20 eischt machtiging van datzelfde college voor elk bestuur, dat geld wil opnemen, onroerend goed vervreemden, procedeeren of een dading wil aangaan enz. [3])

In hoever dit alles, ware het ontwerp ooit wet geworden, doeltreffend zou zijn gebleken, staat ons thans niet te beslissen, en daarom blijven hier ook de overige bepalingen achter-

---

[1]) Ik cursiveer.

[2]) d. w. z. de kerkelijke.

[3]) Bijlagen tot de Handelingen, pag. 89—102.

wege; de aangehaalde doen genoeg zien dat het der Regeering ernst was met haar centralisatie-stelsel. En mocht er nog twijfel daaromtrent zijn overgebleven, dan zal de Memorie van Toelichting [1]) dien wegnemen. De Memorie is een merkwaardig stuk, èn om den logischen gedachtengang èn om den stelligen toon, waarop het systeem wordt uiteengezet. „Het belang van den staat vordert," zoo lezen wij, „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 worden gevoed. [2]) Zoodanige regelmatige werking kan vooral in Nederland moeielijk plaats hebben zoolang de werking dier instellingen uitsluitend afhangt van de inzigten en handelingen van hare menigvuldige afzonderlijke besturen, waarvan het personeel daarenboven gestadig afwisselt. De wettelijke regeling, door de Grondwet gevorderd, betreft het armbestuur in zijn geheel zonder eenige beperking." En iets verder volgt, dat men daarom gezocht heeft naar „doeltreffende regels, zoowel omtrent de betrekking in het algemeen van de besturen der instellingen tot het burgerlijk gezag, als ten opzigte der goedkeuring in het bijzonder, die van de zijde van dat gezag wordt vereischt op hunne burgerlijke handelingen, welke op het behoud en den voor- of achteruitgang der bezittingen en inkomsten, tot leniging der armoede bestemd, van invloed zijn. Zoo de laatste toch te regt worden beschouwd als goed der armen, die zelden niet voor de handhaving en het rigtige beheer daarvan kunnen zorgen, is die zorg een gewichtig deel van den grondwettigen pligt der Regering." (Deze beschouwing dient kennelijk om in 't algemeen de artt. 18, 19 en 20 te motiveeren). Opmerkelijk is voorts het volgende: „Het Gouvernement heeft zich, bij het ontwerpen der wet, niet ten doel gesteld een geheel nieuwen toestand te scheppen, *waarvoor het tijdstip nog niet gekomen schijnt* [3]), maar den bestaanden te regelen.... De vrijheid van bijzondere personen en vereenigingen tot deel-

---

[1]) Zie noot 3 op voorgaande pagina.

[2]) Mr. N. G. Pierson (Bijdragen v. h. Statistisch Instituut, 1891, no. 2, pag. XXXVIII) teekent hierbij aan: „Men behoeft geen Thorbecke te zijn om deze gedachten uit te spreken, maar niet aan iedereen zou het misschien gelukt zijn ze uit te spreken met zóóveel nauwkeurigheid."

[3]) Ik cursiveer.

neming aan het werk der weldadigheid is daarbij behouden, ja gewekt, maar, zooveel mogelijk, op eenparige zamenwerking gerigt. *De Grondwet veroorlooft desnoods verder te gaan en de geheele armenzorg als eene publieke dienst te beschouwen.* Maar zóó ver te gaan, schijnt thans noch noodig, noch nuttig."

Reeds bij een oppervlakkige lezing valt het in 't oog, dat hier meer van een bepaald principe uit wordt geredeneerd, dan dat voor den grondslag: ondergeschiktheid van alle instellingen aan het Staatsgezag, veel argumenten aangevoerd worden. Behalve de opmerking in den aanhef, dat die ondergeschiktheid voor een regelmatige werking onmisbaar is, wordt alleen nog betoogd, dat, aangezien in $^1/_3$ der gemeenten uitsluitend kerkelijke armbesturen en in een ander $^1/_3$, behalve deze, ook burgerlijke zijn (door welke laatste op verre na niet de helft van al den door die gezamenlijke besturen verstrekten onderstand wordt uitgereikt) dus een wet, die de diakonieën vrijliet, slechts voor $^2/_3$ der gemeenten en $^1/_3$ van de bestaande armbesturen gelden en zoodoende haar doel grootendeels missen zou. Doch ook dit is niet meer dan een practische overweging, waaruit niet noodzakelijk het bewijs voortvloeit dat de wetgever tot de voorgestelde regeling bevoegd was. Zooals te voorzien was, ontstond dadelijk tegen het ontwerp een felle oppositie. Wel lezen wij, dat veel leden de wet „uitmuntend en aan de behoeften des tijds beantwoordend" vonden (en van deze leden vinden wij in het „Voorloopig Verslag" [1]) een zakelijke verdediging van de door de Regeering verkondigde beginselen) maar vele anderen verklaarden „zich met de hoofdstrekking dier wet geenszins te kunnen vereenigen. Zij zagen daarin, zooals sommigen het uitdrukten, den Napoleontischen centralisatie-geest of wel het stelsel van het alvermogen van den Staat te zeer gehuldigd." Hun weerlegging, die het om der wille van de waarde der bijgebrachte bewijsgronden de moeite loont te volgen, bazeert zich op de geschiedenis van artikel 195, op het verband van dat artikel met andere bepalingen van de Grondwet, en op algemeene rechtsbeginselen. Wat aangaat de geschiedenis, daarvoor wordt het verhandelde bij gelegenheid der Grondwetsherziening nagegaan, en aangetoond, dat steeds gehamerd is op de onafhankelijkheid der diakonieën. Zonderling klinkt het eene inter-

---

[1]) Het voorloopig verslag is van 7 September 1852; bijlagen 935—948.

pretatie van het grondwettig voorschrift over het armbestuur te zien afleiden uit art. 147 G. W., dat over onteigening handelt! Beweerd wordt n.l. dat de Regeering, als zij haar ontwerp tot wet verheven ziet, feitelijk de kerkelijke instellingen van haar eigendom ontzetten zal. Ook wordt uit de artt. 165 en 168 aangetoond, dat een aanranding der diakonale zelfstandigheid niet strookt met de aan alle kerkgenootschappen verleende bescherming en in het algemeen met de geldende opvatting van de verhouding tusschen Kerk en Staat; deze Regeering — zoo heet het — matigt zich een jus in sacra aan. Bovendien is „de bizondere weldadigheid afkeerig van dwang" en „de hand des gevers trekt zich terug, zoodra het burgerlijk gezag zich met de zaak mengt", zoodat het „uit een staathuishoudkundig oogpunt verkeerd is" de kerkelijke instellingen aan banden te leggen. In die instellingen bestaan „verkeerdheden", maar, naar de overtuiging dezer leden, zullen die allengs van zelf verdwijnen. Opmerking verdient nog dat de in de Memorie van Toelichting gebezigde uitdrukking, dat *de bezittingen en inkomsten der diakoniën* als 't ware *het goed der armen* zijn, veel aanstoot heeft gegeven. Men zag daarin een zijdelingsche toekenning van een recht op onderstand, dat niettemin in het ontwerp ten stelligste ontkend wordt. Toch is de gewraakte spreekwijze geen verzinsel van Thorbecke; in de oude Christelijke Kerk was het de gangbare voorstelling [1]) en reeds Ambrosius, die ± 380 bisschop van Milaan was, noemt de goederen der Christelijke Kerk eene bezitting der armen; de geestelijken, de rentmeesters der armen en de voogden der behoeftigen.

In die zitting is verder over de zaak niets meer verhandeld, maar 13 Februari van het volgend jaar is het ontwerp op nieuw, schoon gewijzigd, ingediend. De wijzigingen waren vrij talrijk, maar betroffen niet het eenmaal gehuldigd beginsel; zij raken ondergeschikte punten, en hebben van sommige bepalingen in het eerste ontwerp de scherpe kanten wat afgevijld. De Memorie van Toelichting [2]) wederlegt de tegen het Regeeringsstelsel aangevoerde argumenten. „Zoodra het vaststaat dat de publieke magt zich de behandeling van de armen

[1]) „Das Kirchenvermögen wurde überhaupt als das Eigenthum der Armen, welches der Kirche nur zur Verwaltung u. Verwendung anvertraut war, betrachtet" (Walter, Lehrbuch des Kirchenrechts. § 328.)

[2]) Handelingen, Bijl. pag. 460.

en van het patrimonium pauperum moet aantrekken, kunnen kerkelijke, gelijk andere bijzondere armbesturen niet buiten het bereik van dat gezag blijven." Dit is als 't ware de alpha en de omega van het door de Regeering geleverd betoog.

In het Voorloopig Verslag [1]) (13 April '53 verschenen) worden de aangebrachte wijzigingen dankbaar vermeld, maar „men heeft zich niet kunnen ontveinzen, dat de wet in haar hoofdbeginsel geenerlei wezenlijke verandering heeft ondergaan" en de Memorie van Toelichting heeft de vroegere tegenstanders niet van inzicht doen veranderen.

De Aprilbeweging heeft echter verdere behandeling voor goed afgesneden; het Ministerie-Thorbecke viel en het ontwerp heeft dus nooit meer dan een zuiver historische beteekenis gehad. Maar die beteekenis is groot, omdat in dien tijd (meer dan vroeger, bij het ontwerp van '47 b. v.) de vraag of de wetgever tot regeling ook van de kerkelijke en bizondere armenzorg bevoegd was, een question brûlante was, die niet alleen in het Parlement, maar ook, en in niet mindere mate, daarbuiten tot velerlei gedachtenwisselingen aanleiding gaf. De literatuur over verschillende stelsels van arm-verzorging breidt zich na het jaar '48 buitengewoon uit. Niet alleen weet Blaupot ten Cate [2]) *29* brochures over het pauperisme te noemen, die alle tusschen de jaren '48—'53 zijn verschenen, maar ook werden door verscheidene Genootschappen prijsvragen over dat onderwerp uitgeschreven. Zoo o. a. [3]) wenschte de Hollandsche Maatschappij v. Wetenschappen een antwoord op haar uitvoerig gestelde vraag naar de al- of niet- vermeerdering van het pauperisme, naar de oorzaken van en middelen tegen de armoede in ons land, en bekroonde het werk van J. de Bosch Kemper „Geschiedkundig Onderzoek naar de Armoede in ons Vaderland, hare oorzaken en de middelen, die tot hare vermindering zouden kunnen worden aangewend" (1851).

---

[1]) Handelingen, enz. pag. 603.

[2]) t. a. p. pag. 133.

[3]) De overige zijn: Land-ontginning een middel tot wering van armoede, door J. van Konijnenburg Czn. 1850. Bekroond door de Maatschappij tot Nut v. h. Algemeen.

Armwezen en Armenverzorging, door S. Blaupot ten Cate, 1851, bekroond door dezelfde Maatschappij.

Verhandeling over de Armoede in Nederland enz., door Mr. W. de Sitter, 1852, gedrukt van wege het Genootschap ter Bevordering v. Nijverheid te Onderdendam.

§ 8.

Het spreekt van zelf dat, bij zoo groote belangstelling in dit onderwerp, de vraag naar de strekking van het Grondwettig voorschrift ook door de meesten dier schrijvers behandeld werd en in utramque partem beantwoord. Mij wil het schijnen, dat zij die (daargelaten de quaestie van wenschelijkheid, waarover later) het woord „armbestuur" in art. 195 ruim opvatten en dus den wetgever in zijne regeling vrij willen laten, de waarheid aan hunne zijde hebben.

Wil men, de geschiedenis raadplegende, zeer ver teruggaan, men zou als proeve van Staatsinmenging in bizondere armenzorg kunnen aanhalen de woorden van een door Karel den Groote in 806 te Nijmegen gegeven Capitularie: „de mendicis, qui per patrias discurrunt, volumus *ut unusquisque* fidelium nostrorum *suum pauperem* de beneficio, aut de propria familia nutriat, et non permittat alicubi ire mendicando".

Men zou kunnen herinneren aan de zinsnede uit het plakkaat van Keizer Karel, in 1517 aan den Lande van Voorne gegeven: „dat *Kerckmeesters*, oft Heilighe-Geestmeesters *gehouden waren* t' einden der jaere *rekeninge te doen voir Schout ende Schepenen*". [1]) En zeker zou het niet moeielijk vallen deze staaltjes met vele andere te vermeerderen. Doch ook zij, die in het Voorloopig Verslag van 7 September '52 zich het felst tegen Thorbecke's opvatting kanten, erkennen dat vroeger de diakonieën door verordeningen van den wetgever geregeld waren, een erkenning, waarop zij onmiddellijk laten volgen: doch toen was er geen scheiding van Kerk en Staat, zooals thans. Die in 1796 reeds uitgesproken en sedert volgehouden scheiding zou dan, volgens hen, tot noodzakelijk gevolg hebben dat in de Grondwet nooit onder het woord „armbestuur" iets anders kon worden verstaan, dan het openbare, dat deel, waarin uitsluitend de Staat als armverzorger optreedt. Niettemin is dit alles zeer betwistbaar. Uit de woorden van de artt. 47 en 48 van de Staatsregeling 1798 valt noch pro noch contra een beslissing af te leiden: er wordt gesproken van „de Maatschappij", zonder dat beschreven is welk deel der maatschappelijke taak aan de werkzaamheid van de Kerk

---

[1]) Waarvan de Bosch Kemper (Geschiedkundig onderzoek, uitgave 1860 pag. 58) zegt: „dit schijnt het algemeene regt omtrent dit onderwerp geweest te zijn."

of van bizondere personen, en welk deel aan den Staat wordt overgelaten. Omtrent den zin der artt. 141 en 288 der Grondwetten 1814 en 1815 kan twijfel bestaan, in het „Rapport der Kommissie tot herziening der Grondwet, ontledende den inhoud van derzelver verrigtingen" [1]) leest men: „In weinige landen is zooveel voor de onvermogenden gedaan als in het onze; men zoekt vergeefs elders zoo veel gestichten, waar de grijsaard eene rustplaats, de zwakke hulp en bijstand, en de jeugd kosteloos onderwijs vinden kan. Het levendig belang, dat Uwe Majesteit in die gedenkteekenen van voorvaderlijken godsdienst, Christelijke liefde en weldadigheid stelt, is bij de Grondwet aan alle onze Koningen voorgeschreven"; die Commissie scheen dus ook kerkelijke instellingen onder „armbestuur" te begrijpen, maar anderzijds leest men bij van Hogendorp [2]), waar hij art. 228 (van de Grondwet v. 1815) behandelt: „De armen, die er altijd zijn zullen, bestaan gedeeltelijk uit oude lieden, gebrekkigen, zieken, hulpelooze kinderen. Voor alle dezen, in zoo verre zij door geene bloedverwanten en nabestaanden kunnen onderhouden worden, zorgt de Maatschappij, hetzij door middel van het plaatselijk bestuur, of Provinciale of Nationale. *Dit*[3]) armenbestuur en *deze* [3]) opvoeding der arme kinderen worden bij art. 228, mede aan de aanhoudende zorg der Regering bevolen." Het is zeker niet van beteekenis ontbloot, dat hij hier niet van diakonieën enz. gewaagt; en hoewel hij aan het onderwerp niet minder dan 18 bladzijden wijdt, vindt men nergens een vermelding van het aandeel der kerk in zake armenzorg, dan op ééne plaats, waar hij, als in 't voorbijgaan, ze noemt: „de gewone middelen" — aldus luidt die plaats — „zijn (derhalve) niet meer toereikende; het bestuur van plaatsen *en kerken* kan niet meer met de oude wijze volstaan." Uit het een en ander zou men zeker geneigd kunnen zijn af te leiden, dat althans van Hogendorp het woord „armbestuur" eng opvatte. Maar eigenlijk is het vrij onbelangrijk, wat de Grondwetten van '14 en '15 daaronder hebben willen verstaan, daar men toch ook hier in de door de Negenmannen voorgestelde wijzigingen een vaste basis heeft, waarop het stelsel, wil het juist zijn, zal moeten rusten. Welnu, wij zagen reeds dat de Negenmannen het artikel wilden behouden „tegenover

[1]) Bijvoegsel tot h. Staatsblad 1815, Deel II pag. 2177.

[2]) Bijdragen tot de Huishouding van Staat, Deel VIII pag. 379.

[3]) Ik cursiveer.

de tallooze bijzondere armen-inrigtingen, als *kiem eener publieke bevoegdheid*, die zij, strijdig met het algemeen belang, niet zeldzaam weigeren te erkennen." De Staatscommissie van (17 Maart) '48 neemt in art. 184 Hoofdstuk X de redactie der Negenmannen over, en voegt er den eisch van wettelijke regeling aan toe. Maar maakte zij daardoor ook de bedoeling der Negenmannen tot de hare? Ja, want in haar Verslag aan den Koning [1]) leest men: „Wij mogen te korter zijn [n.l. met de toelichting], zoo Uwe Majesteit ons toestaat, dat wij het betoog van het voorstel van herziening in 1844 aan de Tweede Kamer gedaan, waar het ons te stade komt, doorgaands zwijgend als aanvulling beschouwen . . ." En in de Toelichting ad Hoofdst. X [2]) wordt van het armbestuur niet anders gezegd dan dit: „Dat het publiek onderwijs en het armwezen regeling door de wet behoeven, zal nauwelijks door iemand worden tegengesproken." Men moet dus aannemen, dat voor het overige ook hier het „betoog" der Negenmannen „zwijgend als aanvulling" beschouwd wordt. De Regeering — ook dit zagen wij reeds — neemt de redactie der Staatscommissie te dezer plaatse over en is van oordeel dat hier geen bizondere toelichting noodig is. Reden genoeg, dunkt mij, om ook haar met de opvatting der Negenmannen solidair te verklaren,

En wanneer dit eenmaal vaststaat, kan een beroep op het in de Tweede Kamer verhandelde aan de bewijskracht van dit alles niet heel veel afbreuk doen. Want het valt niet te ontkennen, dat de door de Regeering voorgestelde redactie is aangenomen. Wel heeft baron Mackay meegedeeld, hoe hij voor zich hier het woord armbestuur begreep, wel had men reeds vroeger in het 1ste Voorloopig Verslag de wenschelijkheid betoogd, dat de bestuurders van liefdadige instellingen het recht zouden behouden reglementen daarvoor vast te stellen, maar na de verklaringen van den Minister heeft men het artikel aangenomen, zonder dat door de Regeering eerbiediging der diakonale zelfstandigheid beloofd of zelfs zoodanige belofte uitdrukkelijk van haar gevraagd was. De dubbele Kamer, eindelijk, 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

[1]) Handelingen over de Herziening der Grondwet. 's Hage, Belinfante, 1848. pag. 201.

[2]) Ibidem, pag. 222.

diakonien, te zeer in hare vrijheid van handelen te beperken," doch — hoezeer dus naar haar overtuiging het grondwettig voorschrift geen beletsel was voor zulk een wet, het artikel dus den wetgever absoluut vrij liet — zij heeft, tevreden met des Ministers antwoord dat zoodanige wet in Nederland onmogelijk was, het 10de Hoofdstuk, en daarmee ook art. 195 aangenomen. Zij heeft dat gedaan in het volle bewustzijn dat die redactie in geen opzicht den toekomstigen wetgever bond; en al is het waar, dat zij dat wellicht gedaan heeft in het vertrouwen, dat die wetgever zekere door haar als noodzakelijk aangewezen grenzen niet zou overschrijden, zij heeft inderdaad geen grenzen gesteld en daardoor feitelijk voor een latere regeling de meest onbeperkte vrijheid gelaten.

Het bovenstaande is, wat men het *historisch* bewijs zou kunnen noemen van de door Thorbecke in de Memorie van Toelichting aldus geformuleerde stelling: „De Grondwet veroorlooft... de geheele armenzorg als een publieke dienst te beschouwen." Maar niet uit de geschiedenis alleen zijn argumenten hiervoor te putten. Reeds in de Toelichting van het in '51, maar meer nog in die van het in '53 ingediend ontwerp vindt men de gedachte, dat wanneer, zooals de Grondwet toch ondubbelzinnig vaststelt, „het armbestuur een onderwerp van aanhoudende zorg der Regering" is, uit die opdracht vanzelf de bevoegdheid der Regeering volgt, om alles, wat in zake arm-verzorging geschiedt, voor zoover zij zelve dat noodig acht, aan haar contrôle te onderwerpen. Men zou, bij wege van bewijs uit het ongerijmde, kunnen vragen: hoe is het mogelijk dat de Staat zich van zijn grondwettigen plicht kwijt, wanneer niet, desnoods, hij alleen gebiedend op kan treden bij de bestrijding van het pauperisme, maar wanneer hij naast zich allerlei onafhankelijke corporaties, tot datzelfde doel samengesteld, zal moeten dulden, zonder de macht te hebben die corporaties te leiden op den weg, dien hij, de Staat, tot bereiking van het doel uitsluitend geschikt acht? Deze vraag moet zich de steller der Toelichting gedaan hebben, toen hij schreef: [1]) „Zoodra het vaststaat, dat de publieke magt zich de behandeling van de armen en van het patrimonium pauperum moet aantrekken, kunnen kerkelijke, gelijk andere bijzondere armbesturen niet buiten het bereik van dat gezag

---

[1]) Memorie van toelichting. Bijlagen tot de Handelingen 1853, pag. 460.

blijven," een bewering, die reeds hierboven is aangehaald, maar die het mij niet overtollig schijnt hier nogmaals te citeeren. En dezelfde gedachte, schoon in andere bewoordingen vindt men bij Boissevain,[1]) terwijl prof. Buys [2]) ook in het verband met art. 194 een m. i. onwederlegbaren bewijsgrond voor de ruime interpretatie van art. 195 aanvoert.

Doch niet alleen de strekking van het grondwettig voorschrift, in zijn geheel genomen, ook de vervanging van het woord „inrigtingen" door „verrigtingen" heeft tot strijd aanleiding gegeven. Waaraan die vervanging te danken is? Prof. Buys antwoordt: [3]) „Art. 153 van het wetsontwerp, dat de negenmannen in '44 aan de Tweede Kamer ter goedkeuring voorlegden, luidde: „.... De Koning doet insgelijks, van de inrigtingen dienaangaande, jaarlijks een uitvoerig verslag aan de Staten-Generaal geven." Volgens deze redactie zou dus het woord „inrigtingen", zooals dit in de Grondwet van '40 voorkwam, behouden blijven. Ten einde aan hun medeleden gelegenheid te geven nauwkeurig den geheelen inhoud van het uitvoerig wetsontwerp te overzien, voegden de voorstellers bij dit ontwerp, behalve eene memorie van toelichting, als bijlage van deze, een schets van de Grondwet, zooals zij zoude luiden, indien het aangeboden ontwerp door de wetgevende macht mocht worden goedgekeurd. Welnu, art. 185 van die schets, overeenstemmende met art. 153 van het wetsontwerp, behelsde niet het woord „inrigtingen", zooals dat ontwerp, maar „verrigtingen"; een bewijs alzoo, dat de persoon, die deze schets gereed maakte, eene schrijffout pleegde. De Staatscommissie van 1848 heeft vrij natuurlijk de hier bedoelde schets en niet het uitvoerig wetsontwerp tot leiddraad genomen, daar waar zij het voorstel van 1844 wilde volgen, en op die wijze moest zij er toe komen, nu ook het woord verrigtingen in haar voorstel op te nemen". — Dus een schrijffout, en de proef op de som, dat het aldus is en niet anders, is wel dat men nergens in de Handelingen dezer Grondwetsherziening van die wijziging gewag vindt gemaakt. Toch is die verandering door de kerkelijke besturen aangegrepen om voortaan inlichtingen te weigeren, op grond dat met de „verrigtingen" bedoeld waren die van het openbaar armbestuur (een bewering,

[1]) t. a. p. pag. XIX.
[2]) t. a. p. pag. 783.
[3]) t. a. p. pag. 785.

waarvan wederom door prof. Buys het onhoudbare wordt uiteengezet). Opmerkelijk is het, dat ook tusschen de jaren 1815—1848, toen toch de Grondwet een verslag van de *in*rigtingen vorderde, steeds in de Regeeringsverslagen de klacht vernomen wordt, dat door vele instellingen geene of geheel onvoldoende mededeelingen gedaan zijn, waardoor natuurlijk het beeld van het pauperisme onvolledig is en de stand van zaken slechts bij benadering gekend kon worden. Ten allen tijde, naar het schijnt, zijn de diakonieën, want deze vooral waren weigerachtig, naijverig geweest op hare autonomie.

Bij de indiening van het ontwerp-Thorbecke — om daarop terug te komen — bleek dat meer dan ooit te voren. De krasse maatregelen, die de wetgever had uitgedacht om het armwezen geheel en al te centraliseeren, wekten een ware verbittering in den lande; doch meer nog dan die maatregelen was de verklaring der Regeering, dat zij zich door de Grondwet in 't geheel niet gebonden achtte, en alleen uit een oogpunt van utiliteit aan de bizondere en kerkelijke instellingen een zekere zelfstandigheid liet, velen een groote ergernis. Bij de Tweede Kamer kwamen tallooze bezwaarschriften, meest van kerkeraden afkomstig, in om het tot stand komen van zulk een wet zoo mogelijk te verhoeden. Doch de tijdsomstandigheden — het werd boven reeds met een enkel woord aangeduid — veranderden plotseling zoo, dat het, men kan haast zeggen beruchte ontwerp zelfs niet in openbare behandeling kwam.

Of — indien de Aprilbeweging niet had plaats gegrepen — dit ontwerp ooit wet geworden zou zijn, mag ernstig betwijfeld worden. Bij de algemeene beraadslagingen over het door het volgend ministerie ingediend ontwerp, sprak ook de heer Thorbecke, toen als afgevaardigde van Maastricht. Het lot van zijn ontwerp herdenkend, gewaagde hij [1]) van „de beweging der contrapetitiën", van „de strategie — mag ik het dus noemen? — de taktiek van de verzoekschriften, de behendigheid, waarmede het vorige ontwerp gebruikt is als een politiek oorlogswerktuig."

---

[1]) Handelingen 1853—54, pag. 812.

HOOFDSTUK II.

De Wet van 28 Juni 1854 (S. 100) tot regeling van het Armbestuur.

§ 1.

Het nieuwe ministerie, dat in April 1853 optrad, zette den 26sten dier maand haar inzichten omtrent het te volgen regeeringsbeleid uiteen in een voordracht aan den Koning. Daarin leest men o. a.: „maar, Sire! reeds bij velen is twijfel ontstaan of de afgetreden ministers de Grondwet wel in dien zin opvatteden en toepasten, waarin zij is ontworpen, overwogen en vastgesteld. Wij zouden hier kunnen wijzen naar... art. 195 in verband met het eerste en tweede ontwerp van armenwet." En iets verder heet het: „Overigens achten wij minder inmenging van het centraal gezag... alleszins raadzaam."

Dat ook in de regeling van het armbestuur het „bewind der tegenovergestelde rigting", zooals het genoemd werd, een anderen weg zou volgen dan zijn onmiddellijke voorgangers, liet zich dus voorzien en lag ook zeer stellig in de bedoeling van het nieuwe kabinet. En verrassend klinkt daarom het woord van Groen van Prinsterer: „uwe wet is de vorige wet, eenigzins verzacht, hetzelfde kader, dezelfde vormen, dezelfde inhoud; eenige fragmenten zijn er uitgerukt." Maar deze uitval is meer bestemd als een verwijt, dat te weinig een eigen systeem in het ontwerp-van Reenen te erkennen valt, dan als eene stellige verklaring, dat de nieuw geprojecteerde regeling eene copie der oude was. Bij eene vergelijking blijkt inderdaad het tusschen beide bestaand verschil aanmerkelijk te zijn.

Het ontwerp werd ingediend bij K. B. dd. 3 December 1853. In de Memorie van Toelichting[1]) treft ons allereerst wat aangaande de interpretatie van art. 195 gezegd wordt. De Regeering is van oordeel, dat „dat vraagstuk, noch door de letter van het voorschrift, zooals het daar ligt, noch door zijne geschiedenis op stellige wijze wordt opgelost. Het eenige, wat de Grondwet zeker heeft gewild, is dat het armbestuur bij de wet anders en beter zou worden geregeld, dan in 1848 het geval was. De wijze dier regeling is, bij het gemis van nadere,

[1]) Handelingen, 1853—54, B. pag. 191—203.

duidelijke aanwijzing, overgelaten aan het oordeel en de wijsheid van den gewonen wetgever." Is dit niet, in zachter termen en minder onomwonden, hetzelfde als te zeggen, dat in de grondwet geenerlei beperkingen voor de wettelijke regeling te vinden zijn? Immers, wanneer alles is „*overgelaten* aan de wijsheid en het oordeel" van hem, wiens bevoegdheid tot regelen noch door de letter van het voorschrift, noch door de geschiedenis wordt verkort, dan staat het ook in zijn believen, of hij de zelfstandigheid der kerkelijke en bizondere instellingen van liefdadigheid zal eerbiedigen. Wel laat de minister op de aangehaalde woorden dadelijk volgen, dat de wetgever „zich eenvoudig de vraag heeft voor te stellen, welke regeling in overeenstemming *met den aard van het onderwerp* het meest strookt met den geest der Grondwet," maar dit toont nog te meer aan, dat op dit gebied elke regeling, hoe ook, geoorloofd is. De aangegeven grenzen immers, „de aard van het onderwerp" en „de geest der Grondwet" zijn niet eigenaardige grenzen, aan de codificatie van *deze* Staatsaangelegenheid gesteld; het zijn zulke, als bij elke regeling, van wat ook, door den wetgever in acht moeten genomen worden.

Voorts lezen wij: „Van dit standpunt uitgaande en lettende op het verschil tusschen de vroegere en tegenwoordige regeling der betrekking van de Kerk tot den Staat, kan het naar het oordeel der Regering niet twijfelachtig zijn, of daaruit moet een verschil van wetgeving met opzigt tot het kerkelijk armbestuur voortvloeien. De geest der Grondwet toch brengt mede, dat de Kerk zich zoo vrij bewege, als met de regten en pligten van het Staatsgezag bestaanbaar is." Deze beschouwing als richtsnoer aan te nemen zou tot meer dan één resultaat kunnen leiden; wat de geest der grondwet meebrengt is voor verscheidene opvattingen vatbaar, en in hoever de Kerk zich vrij bewegen kan zonder de rechten en plichten van den Staat aan te randen, is een vraag, waarop niet ieder hetzelfde antwoord geven zou. De aanhef van deze M. v. T. mist den stelligen toon, waarop men meenen zou dat het Regeeringsbeginsel behoort voorgedragen te worden.

Tot de kerkelijke aangelegenheden — zoo wordt verder betoogd — behoort ook de kerkelijke liefdadigheid, die *dus* aan staatsinmenging onttrokken moet worden. „Nu moge men verschillend denken over de meerdere of mindere doelmatigheid van de wijze, waarop de Kerk dit gewigtig gedeelte

harer roeping vervult, men moge zich zelfs overtuigd houden, dat daarin verbeteringen noodig zijn, — dit alles kan de zaak niet van aard doen veranderen, noch den Staat de bevoegdheid geven, de taak der Kerk over te nemen of haar te noodzaken, hare inzigten aan de zijne ten offer te brengen." [1]) Men zou in de verzoeking komen hier het bekende „vivent les principes, périsse le monde" onder te schrijven, want niets anders wordt hier gezegd dan dit: wellicht vat de Kerk haar taak van armverzorging verkeerd op, vermeerdert zij zoodoende het pauperisme, voedt zij luiheid en lediggang, kweekt een ras van bedeelden aan, maar de Staat moet dat toelaten; al wordt door dat alles zijn welvaart ondermijnd, ja, zijn bestaan bedreigd, hij mag niet tusschen beide treden; hij moet, om der wille der kerkelijke onafhankelijkheid, het kwaad bestendig laten voortwoekeren. Hoewel ten eenemale waarborgen voor een doelmatige bedeeling door de Kerk (en de particulieren) ontbreken, „is de Regering van oordeel, dat zij de aan haar opgedragen zorg voor het armbestuur niet beter kan vervullen, dan door zoodanige wettelijke bepalingen voor te stellen, als het meest kunnen bijdragen om de bron der kerkelijke armverzorging op de mildste wijze te doen vloeien, opdat het getal armen, die hulp buiten de Kerk zoeken, tot het geringst mogelijke worde beperkt." Heftige bestrijding vond deze beschouwing bij Thorbecke. „Is dit overeenkomstig met den aard der zaak?" vraagt hij [2]) en hij vervolgt: „Ik vraag, Mijnheer de Voorzitter, heeft de armenzorg, hoe men ook denke over haar stelsel, opgehouden een publiek belang te zijn? Het bestaan der armoede, de leiding der armenzorg of

---

[1]) In het Regeeringsverslag over de verrichtingen aangaande het armbestuur (1856) deelt de Regeering eene aanschrijving mee, die zij aan sommige kerkbesturen gericht heeft. Daarin leest men: „dat de kerkelijke besturen, die hunne vrijheid zouden gebruiken om hun armverzorging te beperken, lijnregt tegen het hoofddoel van den wetgever en in strijd met het vertrouwen, door dezen in hen gesteld, zich daardoor zouden stellen als tegenover het burgerlijk bestuur, en dat dan dit laatste zich krachtig daartegenover zou moeten plaatsen en met vaste hand de middelen aangrijpen, die de wetgever, te zijner beschikking heeft gesteld om de heillooze gevolgen te voorkomen, welke anders de houding dier kerkelijke besturen zou na zich slepen; opdat het burgerlijk bestuur, in het ondersteld geval, van zijnen kant beantwoorde aan het vertrouwen van den wetgever, dat het zou waken, dat misbruik der vrijheid van kerkelijke armbesturen niet uitloope op verderf van den Staat." Dit klinkt heel anders!

[2]) Handelingen 1853—'54 pag. 812.

hare verwaarloozing grijpt op duizenderlei manieren in de huishouding van den Staat: en de Regering zou zich van die zorg zooveel mogelijk afmaken? Mag de wetgever, mag de overheid zich onthouden, dat algemeen belang te behartigen, *omdat* kerkelijke en andere bizondere vereenigingen, door godsdienst of menschenliefde bewogen, zich de zaak aantrekken? Indien de kerkelijke bedeeling hoofdzakelijk bestaat in het geven van aalmoezen, en het geven van aalmoezen de zorgeloosheid, de luiheid, de armoede voedt; indien een kerkelijk stelsel strekt om regelmatig in de behoeften, die uit gebrek aan werk of uit lage dagloonen ontstaan, te voorzien en daardoor de werking der natuurlijke wetten, waarvan het bestaan der arbeidende klasse afhangt, wordt gestoord, moet, mag de Staat dat lijdelijk aanzien?"

De ontwerper zocht dus naar bepalingen, die konden dienen „om de bron der kerkelijke armverzorging op de mildste wijze te doen vloeien" en zijn slotsom is deze: „Lettende op de denkbeelden, die de Nederlandsche natie met betrekking tot dit onderwerp beheerschen, is de Regering van oordeel, dat men mag verwachten, dat de bijdragen ruimer zullen zijn, wanneer de Kerk in de beschikking daarover vrij is, dan wanneer zij daarin door den wetgever aan banden wordt gelegd." Treffend komt men hier door een redeneering, die op de utiliteit gegrond is, tot hetzelfde resultaat, als kort te voren langs theoretischen weg bereikt werd. De aard van het onderwerp, de geest der Grondwet en de plaats gehad hebbende scheiding van Kerk en Staat brengen mee „dat de Kerk zich zoo vrij bewege, als met de regten en pligten van het Staatsgezag bestaanbaar is," maar die vrijheid der Kerk wordt tevens geboden door de practische overweging, dat onder haar werking alleen de meeste middelen door de lidmaten zullen worden bijeengebracht.

Het ontwerp bevat dus met betrekking tot de kerkelijke en bizondere instellingen van weldadigheid geene andere verbindende bepalingen, dan die welke noodig zijn om de Regeering op de hoogte te brengen en te houden van het bestaan en de werking dier instellingen. Maar deze dan ook zeer stellig. Want — zoo heet het — zonder die inlichtingen kan de Regeering niet „voldoen aan hare verpligting om die aanhoudende zorg aan het armbestuur, dat tot haar gebied behoort, te wijden, welke de Grondwet voorschrijft."

Daar het niet aangaat een door de private vereenigingen afgewezen behoeftige te laten verhongeren, zullen er ook openbare armbesturen zijn, maar geheel en uitsluitend als noodzakelijke aanvulling van wat door particuliere of kerkelijke krachten aan zichzelf wordt overgelaten. „Ondersteuning van staatswege kan en behoort in den regel niet anders te geschieden, dan wanneer de arme geen onderstand van *elders kan* erlangen en *niet in staat is* voor zichzelven te zorgen." Deze gedachte vindt men terug in art. 21: „Geen burgerlijk armbestuur mag onderstand verleenen 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."

Voorts wil men aan het algemeen als verderfelijk gebrandmerkt subsidiestelsel een einde maken; niet plotseling, omdat dat onraadzaam schijnt, maar voor het toestaan van subsidiën is een gemotiveerd besluit van den gemeenteraad noodig, en voor het tot stand komen van dat besluit zijn zoovele voor de betrokken instelling hinderlijke voorwaarden, dat men met grond verwachtte daardoor langzaam maar zeker de subsidiën te beperken.

Voor het openbaar armbestuur wordt de geboorteplaats als domicilie van onderstand aangenomen, omdat hiervan minder misbruiken dan van eenig anderen grondslag te vreezen zijn en omdat de toepassing eenvoudig is.

Wil men eindelijk het stelsel van het ontwerp in de kortste formule samenvatten, dan raadplege men de redevoering van den minister van Binnenlandsche Zaken, die gedurende de Algemeene Beraadslagingen aldus het systeem omschreef[1]):

„I. Het overlaten van de armenverzorging aan de kerkelijke en bijzondere instellingen van weldadigheid.

II. Het aanwijzen van het burgerlijk armbestuur, dat onderstand kan verleenen aan hen, die dien niet van kerkelijke of bijzondere instellingen van liefdadigheid kunnen erlangen;

III. Het erkennen van volkomen vrijheid van beheer en bestuur van de kerkelijke instellingen van weldadigheid; en eindelijk,

IV. Regeling van het burgerlijk armbestuur."

Wat nog het eerste punt betreft (in verband met het derde)

---

[1]) Handelingen 1853—'54, pag. 808[5].

dat zijn uitdrukking vond in art. 20: „De ondersteuning der armen wordt, behoudens de verdere bepalingen dezer afdeeling, overgelaten aan de kerkelijke en bijzondere instellingen van weldadigheid," merkte de Regeering het volgende op: „de Regering ontveinst zich in geenen deele dat die vrijheid verderfelijke gevolgen zou kunnen na zich slepen, indien de Kerk haar misbruikte door zich om gezochte redenen en met min edele bedoelingen te onttrekken aan de verzorging van armen, die werkelijk behooren tot het getal van hen, tot wier ondersteuning de Kerkelijke instellingen bestemd zijn. Zij meent evenwel gunstiger te mogen denken... en zij heeft gemeend dat de vrees voor dat misbruik ongegrond is. Veeleer vertrouwt zij, dat de toegekende vrijheid de ledematen tot ruimere bijdragen aan die kerkelijke instellingen zal aansporen en dat hare besturen meer en meer pogingen zullen aanwenden om de armen, door het betoonen hunner zorg, bij toeneming aan de Kerk te verbinden, en alzoo het getal te verminderen dergenen, voor wie, als door de Kerk afgewezen, geen andere toevlugt overblijft dan zich tot het burgerlijk bestuur te wenden." Dit blijmoedig en optimistisch vertrouwen van de Regeering werd, zooals blijken zal, niet door alle afgevaardigden gedeeld.

Hoe werd dit ontwerp door de Kamer ontvangen?

Niet met onvermengde geestdrift. Wel had de voordracht „op eene overgroote meerderheid vergelijkenderwijs een gunstigen indruk gemaakt" [1]), (n.l. op hen, die vóór alles de diakonale zelfstandigheid verlangden en van Staatsarmenzorg afkeerig waren), maar „een aanzienlijk getal dezer leden had menig onoverkomelijk bezwaar." Dit bezwaar gold alle voor kerkelijke en particuliere vereenigingen verbindende bepalingen. Eenige leden hadden zelfs liever gezien, dat die vereenigingen in 't geheel niet genoemd waren. Anderen daarentegen „keurden dit ontwerp ten eenemale af": naar hun oordeel liet de Regeering schier alle armenzorg los, tegen de bedoeling der Grondwet in. Maar het meest algemeen was de klacht, dat twee tegenstrijdige beginselen bij de samenstelling hadden voorgezeten, dat wel explicite de vrijheid der Kerk werd erkend, maar tevens op grond (niet meer van art. 195 G.W., zooals Thorbecke gewild had, maar) van een algemeen poli-

---

[1]) Voorloopig verslag, ibidem. B. pag. 545.

tierecht van den Staat de diakonieën aan een indirect toezicht van overheidswege schenen onderworpen te worden; de klacht ook, dat men eenerzijds wel had toegegeven aan den wensch van hen, die volkomen vrije liefdadigheid begeerden, maar anderzijds tegelijk Staats-armenzorg geregeld had. Velen waren na de lezing der Memorie van Toelichting door de kennisneming der wetsvoordracht teleurgesteld: het een — meende men — sloot niet op het andere. Ook art. 20 (dat wij boven reeds aanhaalden) voldeed slechts weinigen:

„Dit artikel, waarin het hoofdbeginsel der wet schijnt te worden vermeld, ontmoette, zooals het daar ligt, bij zeer vele leden tegenstand. Het gaat te ver, zeiden de voorstanders van het vorig wetsontwerp, in beginsel deze gewigtige zorg geheel over te laten aan het goedvinden der kerkelijke en bijzondere instellingen van weldadigheid, want dit belemmert de kracht der Regering in het beteugelen der armoede. De voorstanders daarentegen van de zuivere vrijwillige liefdadigheid vonden in deze bepaling eene loslating van het in de M. v. T. aangenomen beginsel. Zij behelst, op zichzelve beschouwd, eene ongepaste opdragt der armenzorg aan de kerkelijke en bijzondere instellingen van weldadigheid, die een eigen regt daartoe hebben, en draagt met zich, in verband met de beide volgende en art. 25, de kiem eener burgerlijke armverzorging". De Regeering zat als 't ware tusschen twee vuren; het hoofdbeginsel van het ontwerp werd noch van kerkelijke noch van de andere zijde met ingenomenheid begroet.

In de Memorie van Beantwoording [1]) handhaaft de minister zijn standpunt zonder nieuwe argumenten bij te brengen; de weerlegging van de bestrijding biedt weinig merkwaardigs aan. Tot die leden, wier geloof in het toereikende der kerkelijke en particuliere armenzorg minder groot was, die de „ernstige vrees" hadden te kennen gegeven, „dat hetgeen de meerderheid zich van de volkomen vrije liefdadigheid voorstelt, een niet voor verwezenlijking vatbaar ideaal is" en die van oordeel waren dat de wetgever „zoodanige gevaarlijke proefneming in zaken van zulk overgroot belang" niet mocht toestaan, tot die leden luidt het antwoord der Regeering, dat deze bewering haar niet in haar vertrouwen heeft doen wankelen en dat het onbillijk zou zijn, „de strekking der kerk in het

---

[1]) Handelingen B, pag. 611—622.

algemeen" af te meten naar ongunstige uitzonderingen; eindelijk dat „a priori moeielijk valt te twisten over de gegrondheid van een vertrouwen, waaromtrent alleen de ondervinding uitspraak kan doen," waarop nog volgt de verklaring van onmacht om eene andere regeling tot stand te brengen.

De „Algemeene Beraadslagingen" [1]) vullen niet minder dan ongeveer *zeventig* bladzijden uit de Handelingen. Bij het doorlezen van al het gesprokene vraagt men zich af, hoe nog ooit dit ontwerp wet is geworden, zoovele (en zoozeer uiteenloopende) bezwaren werden er te berde gebracht. Het debat werd geopend door den heer Blaupot ten Cate, een specialiteit in deze. Hoewel hij niet in eene vergelijking wil treden van het aanhangig wetsontwerp met dat van het vorig ministerie, merkt hij toch op, dat het vorige „veel verdienstelijks bezat", „en", vervolgt hij, „in het wetsontwerp, nu ter tafel, is niet het minst verdienstelijke, dat het veel verdienstelijks uit het vorige heeft overgenomen, terwijl het de grootste steenen des aanstoots heeft laten liggen", een hulde aan Thorbecke's werk, die in den mond van dezen tegenstander van Staats-armenzorg van groote beteekenis was. Zijn slotsom is, dat men „in de tegenwoordige omstandigheden de proefneming moet wagen", zoodat hij zich „meer tot aannemen dan tot afstemmen geneigd gevoelt."

En daar reeds de Regeering verklaard had dat werkelijk deze wet niet meer zijn zou dan een proefneming, een overgangsmaatregel om van den deerlijk verwarden toestand spoedig tot een goeden staat van zaken te komen, zeide de heer Donker, dat ook hij bereid was mede te werken tot zulk eene wet, „eene wet n.l. waarop men wenscht hoe eerder hoe liever terug te komen." Anderen zullen hun stem regelen naar de verkregen inlichtingen, enkelen — zeer weinigen — verklaren beslist vóór te zullen stemmen, en van die weinigen dan nog de meesten, omdat zij doordrongen zijn van het besef, dat eene regeling, hoe dan ook, urgent is en de val van dit ontwerp niet spoedig door het indienen van een nieuw zou gevolgd worden. De anti-revolutionaire partij verklaart bij monde van den heer Groen van Prinsterer, dat zij de voordracht zal bestrijden, zoolang de Regeering niet al wat nog aan de diakonieën als verplichting wordt opgelegd, uit haar ontwerp schrapt, eene concessie, die deze partij reeds na het Voorloopig Verslag

---

[1]) Handelingen, pag. 778—795, 797—808[6], 809—831, 834[1]—834[5].

verwacht had. „Ik eindig" zoo spreekt hij in min of meer bedekte termen, welker wezenlijke zin echter niet twijfelachtig is, „ik eindig met een arithmetischen wenk van zeer eenvoudigen aard. De *overgroote meerderheid* was, vergelijkenderwijze, gunstig voor de wet gestemd. Een *aanzienlijk getal* leden had tegen de wet, zooals ze hier ligt, onoverkomelijk bezwaar. Nu is de arithmetische wenk, die iedereen in het oog valt: wanneer aan een *overgroote meerderheid* een *aanzienlijk getal* leden ontvalt, kon wel eens *de meerderheid ophouden te bestaan.*" Duidelijker nog sprak hij zich later uit, toen hij zich afvroeg: „Is na de gehouden discussie eene meerderheid voor dit ontwerp verkrijgbaar? Ik vlei mij te kunnen antwoorden: *ja;* indien er van den kant der Regering eenige toenadering betoond wordt, meer dan in de M. v. B. en in de rede van den Minister." (De Minister had n.l. in zijne eerste redevoering — zooals Thorbecke opmerkte — hoofdzakelijk slechts herhaald, wat reeds in de M. v. T. en v. B. te lezen stond). — Dat eindelijk ook zij, die centralisatie voorstonden, niet met de wetsvoordracht konden meegaan, lag voor de hand. Als hun woordvoerder trad Thorbecke op met de stelling: „Kerkelijke vereenigingen kunnen, waar ze met een algemeen Staatsbelang in aanraking komen, even zoo min als andere vereenigingen, boven de regels zijn, die de Staat voor dat belang heeft te stellen." „Waarmede hebben wij te doen, Mijnheer de Voorzitter?" vraagt hij. „Met handelingen van kerkelijke of andere particuliere instellingen, die door blijvende armenverzorging eene materieele werking naar buiten of op den stoffelijken toestand der Staatsmaatschappij invloed hebben; die handelingen zijn gewis aan de wet onderworpen. Al was er geen burgerlijke armverzorging, dan bleef het evenwel de taak van den Staat, die hij alleen kan vervullen, door een welgeregeld toezigt overeenstemming en verband tusschen de bijzondere instellingen en hare uiteenloopende pogingen aan te kweeken." Thorbecke's betoog wordt door den heer van der Brugghen aangevallen, maar met het uitdrukkelijk voorbehoud, dat hij „door de bestrijding van hem, die dit ontwerp bestrijdt, geenszins geacht wil worden een verdediger van het ontwerp te zijn geworden." En zoo treft men in de Beraadslagingen soms het eigenaardig verschijnsel aan, dat er gedebatteerd wordt over de vraag niet of de voordracht behoort verworpen te worden, maar op welken grond dit moet geschieden!

Een groot struikelblok — en voor velen — was, wat men de beginselloosheid van het Regeeringsstelsel noemde. Alles aan de Kerk overlaten, en dan toch het openbaar armbestuur regelen, was met de eene hand wegnemen, wat men met de andere gegeven had. Een zoo inconsequent samenstel van artikelen mocht men niet tot wet verheffen. Men sprak van „twee zuivere systema's," kerkelijke liefdadigheid en Staatsarmenzorg; en dit ontwerp was eene gedrochtelijke samenkoppeling van die twee lijnrecht tegenover elkander staande beginselen. Dat beide beginselen in één wet voorkwamen, scheen onzinnig. Het denkbeeld, dat elke regeling van de verzorging der armen, eerder dan op een vooropgezet beginsel, waarvan men om geen reden mag afwijken, behoort te berusten op de uitsluitend practische overweging, hoe het meest afdoende de maatschappelijke kwaal — het pauperisme — te genezen; de beschouwing, dat zoo maar een armenwet gegrond vooruitzicht opent op werkelijke leniging der armoede, die verdienste ruimschoots ieder verzoenen moet met volslagen beginselloosheid; dat denkbeeld en die beschouwing vonden geen ingang, of liever, zij vonden geen vertolkers. Men was gewoon bij alles naar het beginsel te vragen, naar het „systema," en eene afwijking daarvan was onvergefelijk. En eenigszins nuchter klinkt de opmerking van Thorbecke „de Regering heeft gezien, dat de magt der feiten grooter zal zijn dan alle wettelijke theorie." Inderdaad, men kon wel *in principe* aannemen, dat voortaan het werk der armverzorging zou overgelaten worden aan kerk en particulieren, maar *practisch* kon men daar niet mee volstaan, wanneer men die beiden niet tevens dwingen kon ieder, die zich bij hen aanmeldde, te bedeelen. Het ging niet aan hen, die door deze werden afgewezen verder eenvoudig tot den hongerdood te veroordeelen door hen van allen onderstand te versteken. Voor dezulken *moest* wel de Staat zorgen; hier was geen keuze.

Maar er kwam behalve die afkeer voor het irrationeele en tweeslachtige, nog iets, dat velen — vooral de tegenstanders van Staatsinmenging — voor de aanneming van dit ontwerp deed terugschrikken. Het was de vrees, dat die verzorging van overheidswege niet lang haar aanvullend karakter behouden zou, dat zij van uitzondering regel zou worden.

Het ondubbelzinnigst liet de heer Groen van Prinsterer zich in dien geest uit: „Gij geeft ons *bestendiging van Staatsarmen-*

zorg. Wij blijven in den ouden slender en al uw fraaie artikelen van het overlaten van de armenzorg aan de Kerk, en al uw betuigingen en ook de bij de M. v. B. aangebragte wijzigingen, om te doen uitkomen, dat de Staat enkel bij volstrekte noodzakelijkheid te hulp komt zijn eene *protestatio actui contraria*. Gij geeft niet een prikkel, gij geeft aan de kerkelijke en bijzondere liefdadigheid een slaapdrank, een lokaas om werkeloos te blijven. Gij brengt ze in gedurige verzoeking om met het oog op die armenzorg van den Staat eigen roeping uit het oog te verliezen. Gij geeft eigenlijk aan het heele land *één gemengd armbestuur*." Men hield de regeling van de burgerlijke instellingen van weldadigheid voor de kiem van „charité légale" en een somber tafereel van den toestand in Engeland, waar dat stelsel vigeerde, werd opgehangen om de noodlottige gevolgen daarvan aan te toonen. Men duchtte, dat het bestaan van openbare armbesturen den behoeftige het denkbeeld zou geven, dat hij recht heeft op onderstand; men voorzag daardoor een ontwikkeling van het „Socialismus", van „de verderfelijke leerstellingen van Louis Blanc" ten onzent. Daartegen betoogde de minister, dat men met den bestaanden toestand rekening moest houden, dat de burgerlijke instellingen één derde gedeelte van het gezamenlijk getal vereenigingen tot ondersteuning uitmaakten, dat opheffing van die burgerlijke armbesturen onraadzaam en onmogelijk was, dat men ze nu zoo wilde regelen, dat zij beter aan hun doel beantwoordden en ze tevens in hun werking tot het noodzakelijke beperken wilde.

Dat de kerkelijke en particuliere vereenigingen verplicht werden de bepalingen betreffende haar inrichting en bestuur aan den gemeenteraad mee te deelen, op straffe van het verlies harer bevoegdheid tot het aangaan van burgerlijke handelingen, verplicht opgave te doen van het getal der door haar bedeelden en van het beloop harer uitgaven en inkomsten, dat die besturen aan de burgerlijke besturen moesten opgeven of een arme, die zich bij een burgerlijk bestuur heeft aangemeld, van hen al dan niet onderstand kon erlangen, dit alles ook werd hevig bestreden, niet alleen om de reeds vermelde inconsequentie, maar meer nog, omdat men vreesde — wat door enkelen met zooveel woorden gezegd werd — dat die verplichting onder eene volgende Regeering, die de vrijheid der kerk minder genegen was, langzamerhand, door het verwekken

van tallooze moeielijkheden, verplichting tot het afleggen van rekening en verantwoording worden zou. En deze vrees achtte men gegrond, omdat immers ook de wet van 1818, schoon blijkens haar afschrift alleen op het burgerlijk bestuur betrekkelijk, later „om redenen van Staatsbelang" door Koninklijke Besluiten en arresten van den Hoogen Raad tot kerkelijke armen-zaken was uitgebreid. De Heer van Heiden Reinestein was van oordeel, dat de inlichtingen „juist veel beter en veel deugdelijker" zouden kunnen worden verkregen, wanneer de Regeering zich met de kerk verstaan had. „Zoo de Regeering gezegd had aan de hoofden van die kerk: „die en die inlichtingen heb ik noodig voor mijn verslag, hebt de goedheid mij die te geven," dan geloof ik niet, dat die inlichtingen zouden worden geweigerd." Volgens hem zijn door de ruime opvatting van de wet van 1818 de armbesturen steeds voorzichtiger geworden; „zij begrepen, te regt of te onregte, dat het doel der Regering was, om zich langzamerhand van hunne eigendommen meester te maken." „Wanneer zij daarentegen geheel vrij zijn, dan zullen de armbesturen volgaarne opgaven geven." Hier past het woord van prof. Buys: [1]) „Wanneer armverzorging in hoofdzaak de taak van de Kerk is, dan zal nauwkeurige kennis van hetgeen door haar op dit gebied wordt gedaan toch wel volstrekt onmisbaar zijn om de gesteldheid van het armwezen grondig te kunnen beoordeelen. Wie aan de Regeering de bevoegdheid betwisten zich die kennis te verschaffen, schijnen te meenen, dat de Grondwet aan de Kerkelijke besturen niet alleen hunne onafhankelijkheid, maar zelfs volkomen souvereiniteit heeft gewaarborgd." Toch waren deze bepalingen de groote grief der anti-revolutionaire partij tegen het ontwerp; inderdaad was de verklaring der Regeering, dat zij zich tot die dwangmaatregelen bevoegd achtte op grond van het „algemeen politieregt" van den Staat even weinig geruststellend als vroeger de bewering van Thorbecke, dat de letter zelf van art. 195 hiertoe de macht verleende. Die grief, opgesloten in de artt. 7, 10, 11 en 12, is niet uit den weg geruimd; aan een ander bezwaar van dezelfde factie, dat nl. aan de burgerlijke armbedeeling niet het tijdelijke en buitengewone karakter was gegeven, dat zij verlangden, is evenmin voldaan; en zoo verklaarde zich de geheele

---

[1]) Buys, de Grondwet, II, 786.

anti-revolutionaire partij tegen het ontwerp, dat ten slotte na een debat van veertien dagen met 37 tegen 28 stemmen door de Tweede Kamer werd aangenomen (23 Mei). Onder de tegenstemmenden behoorde ook Thorbecke.

Wat de behandeling in de Eerste Kamer betreft, in het Verslag der Commissie van Rapporteurs [1]) vindt men soortgelijke bezwaren als in de Tweede Kamer geopperd waren, maar men leest er tevens, dat de meeste leden verklaarden te begrijpen dat zij over hun bezwaren moesten en konden heenstappen, opdat er een wet tot stand kwame, die aan de verwikkeling van het armwezen een einde maakte. De Memorie van Beantwoording opent geen nieuwe gezichtspunten, verwijst vaak naar de in de Tweede Kamer reeds aangevoerde argumenten; gedurende de Beraadslagingen trouwens verklaarde de minister: „het onderwerp is uitgeput". De sprekers, die ook hier pro en contra hun stem verhieven, hebben ook weinig in het midden gebracht, dat niet reeds in de andere Kamer opgemerkt was; (alleen is hier de toon der debatten bezadigder.) Merkwaardig is het woord van den heer van der Oudermeulen, die de verplichting der diakonieën tot het doen van opgaven bestreed en daarbij zeide: „Men zij tevreden, dat de armenbedeeling plaats vindt en zij niet nieuwsgierig naar de wijze hoe." Alsof de Regeering niet om de vervulling van een grondwettigen plicht mogelijk te maken, maar uit nieuwsgierigheid die opgaven vordert, en alsof niet „de wijze hoe" van het grootste belang is voor de vermeerdering of vermindering der armoede! Heftig liet de heer van Nispen van Pannerden zich tegen het ontwerp uit [2]). De geschiedenis der Grondwetsherziening van 1815 had hem geleerd, „dat de zorg voor de instandhouding der instellingen van de voorvaderlijke godsdienstige en Christelijke liefdadigheid aan al onze Koningen is voorgeschreven." Hij was van oordeel, „dat die zorg en dat toezigt in het belang van den Staat moet worden gehandhaafd en daarvoor regels voorgeschreven worden." „Ik noem die zorg een van de gewigtigste regten, van de gewigtigste pligten van de Kroon." „Het geldt hier een groot, een gewigtig beginsel, hetwelk ik niet mag opofferen en hetwelk, naar mijne overtuiging, alleen wordt opgeofferd aan de

---

[1]) Handelingen 1853—1854, pag. 169.

[2]) ibidem, pag. 200[4].

eischen van de overdreven kerkelijkgezinden onder de verschillende godsdienstige gezindheden in ons vaderland".

Het ontwerp werd in ééne zitting afgehandeld en aangenomen met 26 tegen 5 stemmen, schitterender meerderheid dan het in de Tweede Kamer verworven had.

Door de wet van 1854, die den 28sten Juni werd afgekondigd (S. no. 100), en den 1sten September in werking trad, werd de wet van 28 November 1818 (S. no. 40) afgeschaft.

Om aan de wet eene goede werking te verzekeren, richtte de minister van Binnenlandsche Zaken aan de Gedeputeerde Staten der provinciën een circulaire, (13 Augustus 1854), om hunne aandacht op het hoofddoel der wet te vestigen. „Drie hoofdpunten" — zoo heet het — „moeten bij de uitvoering en toepassing vooral in het oog gehouden worden." Deze zijn: onafhankelijkheid der zuiver kerkelijke en bijzondere instellingen van weldadigheid [1]); het in hoofdzaak overlaten der armenzorg aan deze (in verband daarmede ondersteuning door het burgerlijk bestuur alleen als de arme geen onderstand van kerkelijke en bizondere instellingen van weldadigheid kan erlangen, en die onderstand tevens onvermijdelijk is); en ten derde: geleidelijke vermindering der subsidies.

Tevens vroeg de minister aan de Departementen voor de zaken der Eerediensten medewerking, die daarin bestaan moest, dat de kerkelijke besturen opgewekt werden om tot het bereiken van des wetgevers doel het hunne bij te dragen. Als gevolg daarvan ontstond eene Aanschrijving van de Algemeene Synode der Nederlandsche Hervormde Kerk (11 Sept. 1854), eene Aanschrijving van de Synodale Commissie der Evangelisch-Luthersche Kerk (30 Jan. 1855); eene Aanschrijving van de Commissie tot de zaken der Remonstrantsche Broederschap (21 Febr. 1855); het reglement voor de besturen der parochiale en andere instellingen van weldadigheid, door den bisschop van Haarlem vastgesteld (21 Jan. 1855); enz.

De Regeering verklaarde met ingenomenheid dat de ware

---

[1]) Art. 1 der wet luidt:

„Instellingen van weldadigheid, in den zin dezer wet, zijn die, welke armenverzorging, in of buiten gestichten, voortdurend ten doel hebben.

Op instellingen, uitsluitend bestemd tot het voorkomen van armoede, is deze wet niet van toepassing."

strekking der wet door de verschillende kerkbesturen begrepen was.

§ 2.

Bij de beantwoording der vraag, hoe de wet van '54 gewerkt heeft, moet men twee zeer verschillende perioden onderscheiden, het tijdperk vóór en na Juli 1870, omdat toen eene wijziging is tot stand gekomen, die als het ware een keerpunt in de geschiedenis onzer armenwetgeving is.

Wij spreken dus eerst over: *de werking der wet, van 1854* (1 Sept.) *tot 1870* (1 Juli).

Heeft zich, gedurende den loop van die zestien jaren, het vertrouwen van minister van Reenen bewaarheid of niet?

Het hoofddoel — zoo leerde ons de circulaire van 13 Aug. '54 — is: onafhankelijkheid der kerkelijke en bizondere instellingen; overlating der armenzorg in hoofdzaak aan deze (subsidiaire ondersteuning door het burgerlijk bestuur of de gemengde instellingen); en trapsgewijze vermindering der subsidiën.

Wat het eerste punt betreft, de onafhankelijkheid is geëerbiedigd. Mij althans is geen geval bekend, dat zij door de overheid is aangerand.

Ten opzichte van het tweede punt is de werking der wet — zooals blijken zal — minder gelukkig geweest. Men stelde zich voor dat de kerkelijke en bijzondere instellingen tot groote krachtsinspanning door de haar geschonken vrijheid zouden geprikkeld worden, dat allengs de verzorging en ondersteuning der behoeftigen meer en meer op die beide soorten zou overgaan, en het burgerlijk bestuur in gelijke mate van dien last ontheven zou worden. De ondervinding heeft het tegendeel daarvan aangetoond.

Om zich van de werking der wet met betrekking tot hare hoofdstrekking (die in de artt. 20—26 opgesloten lag) een beeld te ontwerpen, dienen de jaarlijksche „Verslagen van de Regering over de verrigtingen aangaande het armbestuur" geraadpleegd, waarin men terugvindt de jaarlijksche berichten, door de onderscheidene Gedeputeerde Staten over den stand van zaken opgemaakt.

Inzonderheid die beschouwingen van de Gedeputeerde Staten teekenen den toestand. Het Regeeringsverslag over 1854 bewijst

ten deze weinig, daar in dat jaar de nieuwe wet slechts gedurende vier maanden gewerkt had; toch gewagen reeds de Gedeputeerde Staten van Gelderland van „weigerachtigheid van bedeeling en bepaalden onwil van de kerkelijke instellingen." Die van Zuid-Holland weten reeds een gansche reeks van misbruiken, door de diakonieën gemaakt, mee te deelen; zij vermelden dat sommige burgerlijke armbesturen *meer dan vroeger* aan armen onderstand verleenen! In Utrecht „vreesde men dat de wet de burgerlijke armverzorging eer zou uitbreiden dan inkrimpen." In Friesland „schenen vele kerkelijke armbesturen hunne roeping te miskennen." Zeker, de Regeering was in haar recht, toen zij hierbij aanteekende, dat men de werking eener wet als deze niet over een tijdvak van vier maanden beoordeelen mag; en welgemeend was haar raad aan de gemeentebesturen om door de striktste beperking van de bedeeling hunnerzijds de kerkelijke armbestuurders tot grooter weldadigheid te nopen. Maar later is ondubbelzinnig gebleken, dat, zooals het in 1870 werd uitgedrukt, haar vertrouwen eene grootmoedige illusie geweest was. Het is, om dat aan te toonen, voldoende in het kort de jaarlijksche berichten uit Gelderland na te gaan. In het Verslag over 1855 wordt uit die provincie gemeld: „Men trachtte de ondersteuning der armen in hoofdzaak aan de instellingen *b* [1]) en *c* over te laten. Evenwel heeft de vroeger geuite vrees zich verwezenlijkt. Het hoofddoel der wet werd niet bereikt. Zelfs vond het tegendeel plaats. Bijna in alle gemeenten van Gelderland wordt geklaagd over vermeerdering van uitgaven ten laste der burgerlijke gemeenten, ten gevolge van de werking der wet. In de meeste gemeenten zouden die uitgaven verdubbeld, in sommige zelfs verdriedubbeld zijn." De Regeering maakt wederom de opmerking, dat men nog niet over den aard der

---

[1]) Art. 2 der wet van '54 zegt: „De wet onderscheidt: *a*. Staats-, provinciale of gemeente-instellingen, door de burgerlijke overheid geregeld en van harentwege bestuurd; *b*. instellingen eener kerkelijke gemeente, bestemd voor de armen eener bepaalde godsdienstige gezindte, en van wege die kerkelijke gemeente geregeld en bestuurd; *c*. instellingen door bijzondere personen of door bijzondere, niet kerkelijke, vereenigingen geregeld en bestuurd; *d*. instellingen van gemengden aard, in welker regeling of bestuur door de burgerlijke overheid en van wege eene kerkelijke gemeente of door bijzondere personen of bijzondere, niet kerkelijke, vereenigingen gezamenlijk wordt voorzien." Gemakshalve spreekt men van de instellingen sub *a* (burgerlijke), sub *b* (kerkelijke), sub *c* (bizondere), sub *d* (gemengde).

werking als meer blijvende uitkomst een grondig oordeel kan vellen. „Het is nog altijd een tijdperk van overgang," zegt zij, — maar die overgang gaat voorloopig een bedenkelijke richting op. Trouwens, in dit verslag erkent de Regeering dat het getal der onwillige kerkbesturen in '55 eer toe- dan afgenomen is.

Over 1856 wordt uit Gelderland geschreven: „De ondervinding schijnt volkomen te bevestigen .... dat het hoofddoel der wet niet wordt bereikt, en dat het tegendeel plaats vindt." „De klagten zijn bijna algemeen en dringend." De Regeering teekent hierbij vergoelijkend aan: „Het tijdperk van overgang kan geacht worden nog in 1856 te hebben voortgeduurd," maar erkent tevens: „de bezwaren, voortvloeiende uit het gebruik door de kerkelijke armbesturen gemaakt van de vrijheid, hun door de wet gelaten, schijnen meer toegenomen dan verminderd te zijn."

Uit het bericht omtrent Gelderland van 1857 ontleenen wij (om slechts het merkwaardigste aan te halen): „De tegenwerping, dat de wet nog niet lang genoeg in werking zou zijn, om over die werking een zeker oordeel te vellen, zou, naar het oordeel van Gedeputeerde Staten, hare kracht verliezen tegenover zulke feiten, als in de verslagen der gemeentebesturen zijn vervat ten bewijze, dat de wet niet aan haar hoofddoel beantwoordt." Die opmerking heeft misschien gemaakt, dat de Regeering nu niet meer van een overgangstijdperk dorst spreken; zij teekent hierbij aan, dat „schoon de klagten over het streven van vele kerkelijke armbesturen om zich te onttrekken aan de ondersteuning van armen, in het algemeen weder eenigermate zijn toegenomen, daaruit echter ook kan worden afgeleid, dat die klagten nog niet algemeen waren," wat voorzeker een schrale troost mag heeten.

1858. Gedeputeerde Staten van Gelderland „herhaalden, zoo mogelijk met nog meer nadruk, dat het hoofddoel der wet in geenen deele werd bereikt. Nog dringender dan vroeger jaren waren de klagten." De Regeering noteert: „Het valt niet te ontkennen dat de klagten in het algemeen weder zijn toegenomen."

Over 1859 zagen Gedeputeerde Staten van Gelderland zich „genoodzaakt hun vroeger herhaaldelijk geuit ongunstig oordeel over de werking der wet, zoo mogelijk met nog meer nadruk uit te spreken." De Regeering heeft zich ditmaal van alle commentaar bij de provinciale berichten onthouden.

In 1860 (Gelderland): „de kosten klimmen over het algemeen jaarlijks."

In 1861 „herhaalden Gedeputeerde Staten van Gelderland voor de achtste maal hun ongunstig oordeel over de wet." De Regeering bespreekt eene aanschrijving der Alg. Synode der Nederl. Herv. Kerk, waarvan men over 1862 gunstige resultaten verwacht.

Blijkens hun bericht over 1862 „volhardden Gedeputeerde Staten (van Gelderland) bij hun vroeger afkeurend oordeel over de wet." Wat de genoemde aanschrijving betreft, zegt de Regeering: „welligt zijn de pogingen der Alg. Synode der Herv. Kerk niet geheel vruchteloos gebleven, hoewel zij op verre na geene algemeene verbetering aanbragten."

Het zou tot niets dienen tot 1870 toe de eentonige berichten van Gelderlands Gedeputeerde Staten na te gaan; genoeg zij het te vermelden dat jaarlijks in bijna dezelfde bewoordingen verzekerd wordt, dat de wet haar hoofddoel heeft gemist. Die eentonigheid is welsprekend. En niet uit Gelderland alleen worden die jammerklachten aangeheven; Utrecht, Zuid-Holland, Overijssel en Friesland stemmen er mee in en reeds sedert 1858 mengt ook Groningen zich in het koor. In Limburg waren er te weinig kerkelijke instellingen, dan dat daar eigenlijk de wet in de gewenschte richting ooit werken kon.

Uit de cijfers, die men in de Regeeringsverslagen vindt, den overgang der armverzorging van de kerkelijke (en bizondere) vereenigingen op de burgerlijke (en gemengde) armbesturen na te gaan, is niet zoo eenvoudig, als het wel lijkt. Het gaat niet aan de cijfers, jaarlijks voor onderstand verstrekt door al de verschillende soorten van instellingen, eenvoudig naast elkaar te plaatsen. Evenmin kan men het aantal bedeelden over de verschillende jaren als uitgangspunt nemen. Vooreerst toch schijnt dit reeds onraadzaam na de herhaalde waarschuwing der Regeering, dat de meegedeelde getallen „niet volmaakt juist zijn" (hoewel er bijgevoegd wordt „dat de onvolmaaktheden over elk jaar afzonderlijk in eene niet wijd uiteenloopende mate over al de jaren bestaan", zoodat ten slotte de Regeering zelf die cijfers „een vrij goeden maatstaf" acht). Maar bovendien: op de jaarlijksche opgaven van ontvangsten en uitgaven van de besturen wordt gebracht, al wat de kas gepasseerd is. „Als dus een armbestuur heeft goedgevonden een verandering in de geldbelegging te maken, en *f* 100.000 inschrijving

op het Grootboek te verwisselen tegen hypotheek of landeigendom, dan geldt de uitzetting der hypotheek of de betaling der koopsom voor *bedeeling*" [1]). En wat het aantal bedeelden betreft, ook hier telt men alles bijeen; één persoon, door drie of vier verschillende vereenigingen ondersteund, figureert op de lijsten als vier behoeftigen. „Een gezin van 6 à 7 hoofden groeit in de statistiek al ligt tot 25 à 30 man" [1]). Ook bedraagt het getal der tijdelijk-bedeelden meer dan de helft van het gezamenlijk aantal, en niet alle tijdelijk-bedeelden zijn eigenlijk gezegde armen. Reden genoeg om die cijfers niet lichtvaardig te raadplegen. Nog komt daarbij dat in het Regeeringsverslag van 1867 en volgende een eenigszins andere methode gevolgd is. Wat aangaat het bedrag der uitgaven, door de besturen gedaan: vroeger werden meegedeeld de uitgaven, in den loop van elk jaar gedaan; sedert 1867 de cijfers, welke betrekking hebben op elk dienstjaar, onverschillig wanneer de betaling heeft plaats gehad. Wat betreft het aantal bedeelden, na 1867 werd niet meer het aantal in zijn geheel opgegeven, maar alleen de ondersteunde hoofden van huisgezinnen en de éénloopende personen (omdat het onmogelijk is na te gaan hoe velen iets genieten van den aan een hoofd van een huisgezin gegeven ondersteuning). Daardoor kan men de tabellen na 1866 niet met die vóór dat jaar vergelijken.

Verder dan tot 1866 kan men dus moeielijk de statistische gegevens naast elkander plaatsen. Om deze toch ook niet geheel ongebruikt te laten, maar tevens de aangeduide bezwaren zooveel mogelijk uit den weg te gaan, heb ik de volgende berekening gemaakt:

De eigenlijke bedeeling geschiedt door slechts twee van de in elk Regeeringsverslag voorkomende soorten van instellingen, n.l. door de besturen voor huiszittende en door de genootschappen voor schamele armen. Men kan nu de som vinden, die door de sub *a* en *d*, en de som, die door de sub *b* bedoelde instellingen van die twee soorten jaarlijks is verstrekt. Die sommen vertegenwoordigen dan het aantal guldens, dat elk jaar door de burgerlijke en gemengde en door de kerkelijke armbesturen aan werkelijke bedeeling is uitgegeven [2]). Tegen

[1]) S. Vissering, Regeling van het Armenwezen, Gids, jaarg. 1852.

[2]) Behoudens het door Vissering gemaakte voorbehoud omtrent de beteekenis der uitgaven.

des wetgevers bedoeling in ziet men dat van 1855 (1854 is nog overgangstijdperk) de eerste stijgen, de tweede dalen; juist het omgekeerde had men van de wet verwacht. Maar die stijging en daling is niet regelmatig; treffender en tevens eenvoudiger schijnt het mij toe, hier alleen te laten volgen het jaarlijksch verschil tusschen de beide sommen.

Over 1855 gaven de kerkelijke instellingen voor huiszittende en schamele armen (d. w. z. de diakoniecën) *f* 3,424,968; de burgerlijke en gemengde *f* 1,973,017. Het verschil bedraagt *f* 1,451,951. Had de wet haar doel bereikt, dan zou dat verschil steeds *grooter* zijn geworden, door het toenemen der uitgaven van de sub *b* en het afnemen der uitgaven van de sub *a* en *d* genoemde armbesturen. De volgende tabel, waarin achter elk jaartal het verschil tusschen de gedurende dat jaar verstrekte sommen is vermeld, toont aan dat het tegendeel heeft plaats gehad:

over	1855	*f* 1,451,951.
„	1856	„ 1,490,773.
„	1857	„ 1,481,436.
„	1858	„ 1,382,163.
„	1859	„ 1,267,204.
„	1860	„ 1,300,861.
„	1861	„ 1,248,474.
„	1862	„ 1,192,755.
„	1863	„ 1,180,617.
„	1864	„ 1,142,332.
„	1865	„ 1,090,278.
„	1866	„ 1,095,805.

Hieruit volgt, dat het verschil in 1866 *f* 356,146 *minder* was dan in 1855, en dat komt, doordat de instellingen sub *a* en *d* in 1866 *f* 222,345 *meer*, die sub *b* *f* 133,801 *minder* gaven dan in 1855.

Ook hieruit blijkt duidelijk de neiging der kerkelijke instellingen om steeds minder deel te nemen aan de ondersteuning van behoeftigen en steeds meer over te laten aan de burgerlijke besturen, juist het omgekeerde van wat de wetgever van 1854 zich voorgesteld had. Begrijpelijk wordt het daardoor dat bij gelegenheid van het voorstel van Mr. J. van Kuijk tot wijziging der armenwet sommige leden, blijkens het Voorloopig Verslag, „niet schroomden de wet (van 1854) eene mislukte proef tot het dringen der armenzorg in eene bepaalde rigting

te noemen." De beste commentaar trouwens voor de werking dier wet is de Memorie van Toelichting van het in September 1869 ingediend Ontwerp van wet tot wijziging der wet van 28 Juni 1854; daarin verklaart de minister: „de toepassing van onderscheidene harer bepalingen heeft andere dan de door den wetgever beoogde gevolgen gehad. Luider en luider worden de klagten over den tegenwoordigen toestand en van alle zijden wordt op eene herziening der wet aangedrongen, zooals blijkt uit de mededeelingen van Gedeputeerde Staten der onderscheidene provinciën. De Regering deelt in die klagten. Hoe ijverig de Regering ook waakte, het hoofdbeginsel verloor in de uitvoering hoe langer hoe meer zijne kracht." In dat zelfde stuk wordt de „hoofdkwaal" genoemd: „de trapsgewijze overgang van de armenzorg op de burgerlijke gemeenten en hare fondsen."

Een groot, zoo niet het grootste, deel van de schuld in deze moet zeer zeker aan de kerkelijke instellingen van liefdadigheid geweten worden. Vele werkten niet mede, werkten tegen zelfs, deden wel afstand van hare subsidiën, maar schrapten dan ook veel bedeelden van hare lijsten; zij beriepen zich op de wet tegen hare reglementen en op hare reglementen tegen de wet, al naarmate zij door het een of het ander kans zagen zich van de verplichting tot het ondersteunen van eenen behoeftige te ontslaan. Het verschil n.l. tusschen het wettelijk onderstands-domicilie (dat der geboorteplaats) en het kerkelijk (dat der inwoning) was een aanhoudend voorwendsel om zich armen van den hals te schuiven. Bedenkt men hierbij hoezeer vroeger van kerkelijke zijde op algeheele onafhankelijkheid der diakonieën was aangedrongen en welk gebruik zij van de haar geschonken vrijheid gemaakt hebben, dan wordt de wrevel verklaarbaar, die in deze woorden van I. J. Blaupot ten Cate [1]) doorschemert: „Luide protesteerden de diaconiën tegen het ontwerp van den Heer Thorbecke. Zij beweerden, dat de vrije Christelijke liefdadigheid geene banden duldde; dat zij alleen, wanneer zij volkomen vrij was, dien gezegenden invloed konde uitoefenen, welken men regt had, van haar te verwachten. Aan die luide klagten der diaconiën heeft de wetgever gehoor gegeven; de tegenwoordige wet laat haar volkomen vrij, en — de ergerlijkste misbruiken zijn er het gevolg van." Hoe ver

[1]) Verhandeling over het domicilie v. onderstand. Groningen, 1860.

inderdaad soms van het rechte pad werd afgeweken, blijkt uit het feit dat in Overijssel door eenige kerkeraden klachten ingediend werden tegen burgerlijke besturen, omdat deze weigerden uit de gemeentefondsen sommige armen te bedeelen.

Maar ook door particuliere personen werd dikwijls — en met succes — getracht de bepalingen der wet te ontduiken; vooral art. 36 opende daartoe de gelegenheid [1]): in Friesland vormden zich plaatselijke commissies, wier opzettelijk, in circulaires duidelijk uitgesproken doel was, om uit vrijwillig bijeengebrachte gelden vijftien maanden lang de vroeger door de armbesturen bedeelde behoeftigen van het noodigste te voorzien, waardoor die armen geacht werden eerst onder de werking der wet arm te zijn geworden en daardoor ten laste van hunne geboorteplaats kwamen.

Dat de financiën der gemeenten meer en meer door steeds stijgende uitgaven van het burgerlijk armbestuur bezwaard werden, is voor een groot deel zeer zeker ook — in verband met het stelsel der wet — de schuld der gemeenten zelve geweest. De kerkelijke instellingen toonden eene neiging om hun zorg in te krimpen, om steeds meer aan de burgerlijke en gemengde over te laten; de vraag rijst of deze laatste niet door krachtig optreden en door samenwerking de diakonieën tot haren plicht hadden kunnen brengen, en deze vraag wordt in meer dan één Regeeringsverslag bevestigend beantwoord: reeds in dat over 1854 heet het: „Indien de burgerlijke besturen zich er wel van doordringen dat op hen geene verpligting rust om de armen, die door kerkelijke armbesturen, in strijd met het ware doel der wet, worden losgelaten, van hunne zijde te ondersteunen, en die burgerlijke besturen zich ten aanzien van deze strikt beperken tot hetgeen de inachtneming eener goede politie volstrekt vereischt, dan mag men verwachten dat de kerkelijke armbestuurders, ziende dat de nood van vele armen door hunne handelingen klimt, door het gevoel hunner zedelijke verantwoordelijkheid als van zelf zullen worden gedrongen, terug te komen van hetgeen er werkelijk verkeerds

---

[1]) Art. 36 luidt: „Armen, die in den loop der vijftien maanden, laatst voorafgegaan aan het in werking treden dezer wet, onderstand hebben genoten uit fondsen van burgerlijke of algemeene, van kerkelijke of van gemengde armbesturen, behouden het domicilie van onderstand, dat zij bij dat in werking treden hadden, tot dat zij gedurende vijftien achtereenvolgende maanden, of langer, geen onderstand hebben gevraagd en verkregen."

in hunne handelingen mogt gelegen zijn." Of ook deze verwachting van de Regeering niet beschaamd zou zijn geworden, is een tweede vraag, maar het schijnt ontwijfelbaar, dat de burgerlijke besturen met den door de wet gestelden eisch van „volstrekte onvermijdelijkheid" de hand gelicht hebben en in hunne bedeelingen niet zuinig waren. Aanleiding hiertoe was het stelsel der wet zelf. Wat gemeente A. aan een aldaar wonenden, maar uit gemeente B. geboortigen arme verstrekte, was geen eigen gift, maar een voorschot van gemeente A. aan gemeente B. De geboorteplaats als onderstandsdomicilie bracht als noodzakelijk gevolg het restitutie-stelsel mede. Meer dan één kwaad vloeide hieruit voort. In de eerste plaats werkte het verkeerd op de behoeftigen zelven, die den onderstand niet meer vroegen, maar bijna eischten, daar het toch maar een voorschot was. Bovendien kwam daardoor de beslissing, of hulp verleend zou worden, aan een bestuur, dat er geen belang bij had die hulp te weigeren, ook alweer omdat het slechts een voorschot was. En juist ook het karakter van voorschot, aan den verleenden onderstand eigen, maakte dat de gever niet die zuinigheid in acht nam, die hij, ware het een gave voor eigen rekening geweest, betracht zou hebben.

Bedenkt men hierbij dat aldus gemeente A. tegenover gemeente B., maar ook harerzijds gemeente B. tegenover gemeente A. handelde, dan begrijpt men dat bijna alle gemeenten ten koste van elkaar die verkeerde praktijken in toepassing brachten. Het meest werden de plattelandsgemeenten daardoor gedrukt; vele armen immers trokken vandaar naar de groote steden, waar zij hoopten gemakkelijker en ruimer den kost te kunnen verdienen of waar het leven hun meer toelachte; de groote steden ondersteunden al die van het platteland gekomen behoeftigen en verhaalden den onderstand op de kleine gemeenten, die door geen anderen band aan die op haar kosten levende personen verbonden waren dan door het feit dat deze indertijd daar waren geboren! De wet trachtte wel eenige middelen aan de hand te doen om die misbruiken te keeren, maar die middelen bleken onvoldoende. Zoo bepaalde art. 25 dat de gemeenteraad jaarlijks het maximum van den onderstand, dat gedurende het volgend jaar aan de armen verstrekt kan worden, vaststelt, en art. 44 al. 3 bepaalde dat geene gemeente op het domicilie van onderstand meer dan het door haar vastgestelde maximum in rekening mocht brengen; maar

wat baatte die waarborg, als het maximum belachelijk hoog gesteld werd? Men leest van gemeenten beneden de 5000 zielen, waarin het maximum van bedeeling voor een gezin van man en vrouw (beneden zestig jaren), met vier kinderen (allen in gezonden toestand) in den winter, niet minder dan wekelijks *f* 20.50 bedroeg! Evenmin baatte art. 44: „Het bestuur der gemeente van het domicilie van onderstand van den arme, die elders ondersteund wordt, kan, des verkiezende, na overleg met het betrokken armbestuur, vorderen dat hij, verder onderstand behoevende, zich kome vestigen ter plaatse van dat domicilie, voor zoo verre ziekte of andere volstrekte beletselen dit niet verhinderen"; omtrent de werking van dit artikel berichten de Gedeputeerde Staten van Gelderland (1856): „de arme wordt daardoor veelal weggerukt van eene plaats, waar hij bekend is en nog iets kan verdienen, om gevoerd te worden naar zijne geboorteplaats, die hij soms reeds twintig, dertig jaren of langer geleden, verlaten heeft; waar dikwijls geene de minste gelegenheid voor hem is om iets te verdienen, waar niemand hem meer kent, waar dien ten gevolge de kerkelijke of particuliere liefdadigheid zich onttrekt, en waar alzoo zijne verpleging (in de verblijfplaats misschien slechts eene *tijdelijke*, maar hier eene *voortdurende*) geheel op de schouders der burgerlijke gemeente komt te rusten. Het schijnt inderdaad in de meeste gevallen, inzonderheid voor kleine gemeenten... voordeeliger om de elders gemaakte verplegingskosten... te restitueren, dan de overkomst van den arme te vorderen."

Zijn alzoo de burgerlijke besturen, die elkander wederkeerig op kosten jagen, van schuld niet vrij te pleiten, de hoofdfout moet toch daarin gezocht worden dat de diakonieën, hare roeping (en, men mag met het oog op haar streven naar onafhankelijkheid, in verband met de bewering dat zij eerst dan zich flink aan armverzorging zouden kunnen wijden, zeggen: hare belofte) vergetende, dat de diakonieën in strijd met des wetgevers bedoeling en onder alle mogelijke voorwendsels zich van hare taak hebben trachten af te maken. Want wanneer zij aan het in haar gestelde vertrouwen beantwoord hadden en hare armenzorg hadden uitgebreid, dan waren er zooveel minder behoeftigen aan de burgerlijke besturen overgelaten geworden en deze besturen zouden niet of althans niet in die mate de bedeeling tot een financieele ramp voor velen hunner gemaakt hebben.

Dat dit alles zoo is, schijnt na de lezing der Regeerings-verslagen en vooral van de daarin opgenomen berichten der verschillende Gedeputeerde Staten ontwijfelbaar, en toch zou men twijfel kunnen gaan voeden, wanneer men de Algemeene Beraadslagingen over het in 1869 ingediend Regeerings-ontwerp tot wijziging der armenwet naslaat. Eén der motieven n.l., waarop die wijziging bestreden werd, was dat zij onnoodig was, daar, zooals de heer Viruly Verbrugge het uitdrukte, de wet van '54 haar doel „bijna bereikt" heeft [1]). Hij meende daarvan het bewijs in cijfers te kunnen leveren, door de opmerking dat aan de kerkelijke en bizondere instellingen van weldadigheid in het jaar 1866 drie ton minder aan subsidie van gemeente- of staatswege is gegeven dan in 1854 en dat door die instellingen van liefdadigheid in 1866 ruim twee ton meer aan bedeeling is uitgegeven dan in 1854, zoodat die instellingen — zegt hij — „eene vlugt van een half millioen genomen hebben," „een lang niet te versmaden resultaat." Men moet het betreuren, dat de afgevaardigde uit Rotterdam aan dat zelfde Regeeringsverslag over het jaar 1866 een zoo oppervlakkige aandacht geschonken heeft; anders zou het hem niet ontgaan zijn, dat terwijl de instellingen sub *b* *f* 214,118.36 meer dan over 1865 verstrekten, de instellingen sub *a* en *d* *f* 221,526.11 meer dan ten vorige jare gaven, d. w. z. dat *beider* uitgaven gestegen waren, en wel die van de instellingen sub *a* en *d* meer (en ook in evenredigheid meer) dan die van de sub *b* bedoelde, een toestand, die zeker door den wetgever van '54 niet gewild is. — De heer J. Heemskerk Az. „*acht*" het „*niet bewezen*" dat de bijzondere en kerkelijke armenzorg is afgenomen, de burgerlijke daarentegen verzwaard; hij gaat verder en zegt: „welligt kunnen honderden afzonderlijke voorbeelden daarvoor pleiten, maar in het algemeen, over het geheele Rijk, is het niet het geval." Hij beroept zich op „afdoende cijfers", die men kan vinden „in het ons toegezonden groene boekje uit Groningen." (Dit boekje heet: Het voorstel van de Regering tot wijziging van de armenwet beoordeeld, Groningen, 1869.) De heer van Blom [2]) noemt dat boekje „een *anoniem* geschrift" en herinnert, „dat de onnauwkeurigheden van die groepeeringen [van cijfers] in een publiek en *onder-*

---

[1]) Handelingen 1869—1870, pag. 1291 v.

[2]) ibidem, pag. 1307.

teekend geschrift volkomen zijn wederlegd." Hij verwijst die beide sprekers naar de ondubbelzinnige klachten, door de onderscheidene Gedeputeerde Staten jaarlijks geuit. Alle twijfel trouwens moet zwichten voor deze verklaringen van den heer Fock, minister van Binnenlandsche Zaken: „geene wet in het Staatsblad voldoet mijns inziens minder aan het beginsel, waarvan zij geacht wordt uit te gaan, dan de armenwet." „Uit die wet is geboren eene wettelijke liefdadigheid, die zeer verderfelijk werkt, en welke de wetgever eigenlijk niet gewild heeft." „Ik durf zeggen, dat zij [de wet] zeer slecht werkt. Iemand, die in de praktijk is geweest of nog is, zal dat volkomen beamen". „De groepering van cijfers nu moge voor hem, die met de praktijk niet bekend is, den schijn hebben, alsof het anders is en art. 20 meer regel wordt, de waarheid is helaas het tegendeel."

In hoeverre is het derde oogmerk der wet: trapsgewijze vermindering der subsidiën bereikt? De bezwaren, die tegen het aanvoeren der in de Regeeringsverslagen meegedeelde cijfers kunnen worden te berde gebracht, gelden hier niet; zij schijnen betrouwbaar, immers het zijn opgaven ontleend aan de goedgekeurde rekeningen van de gemeentebesturen. Uit een grootere tabel, die men uit de verschillende verslagen kan opmaken, (en waaruit duidelijk blijkt dat de vermeerdering en vermindering beide regelmatig zijn) laat ik hier alleen volgen de sommen, die over de jaren 1855 en 1869 aan de onderscheidene instellingen als subsidiën uitbetaald zijn.

Jaar	Instell. sub *a*	Instell. sub *b*	Instell. sub *c*	Instell. sub *d*
1855	*f* 1,829,095.	*f* 403,115.	*f* 34,430.	*f* 77,036.
1869	*f* 2,132,919.	*f* 121,543.	*f* 15,306.	*f* 30,549.

Het gewenschte resultaat is hier alleszins bereikt. Steeds minder geld geeft de Staat aan zoodanige instellingen, op welker beheer hij geen of slechts weinig contrôle kan uitoefenen, en van de door dien maatregel uitgespaarde sommen komt verreweg het meeste ten bate der burgerlijke armbesturen, die geheel onder het toezicht der overheid staan.

§ 3.

Herhaalde malen, en reeds kort na het tot stand komen der armenwet, werd op hare herziening aangedrongen, meest bij

gelegenheid van de begrootings-debatten. In het Voorloopig Verslag der Commissie van Rapporteurs over de Staatsbegrooting voor 1862 b.v. leest men: „Verscheidene leden meenden te dezer gelegenheid *opnieuw* de aandacht der Regering te mogen vestigen op de noodzakelijkheid eener algeheele herziening der armenwet, die thans reeds geacht kan worden het doel, om de zorg voor de armen grootendeels aan de kerkelijke en particuliere liefdadigheid over te laten, geheel te hebben gemist."

In 1867 zond de Tweede Kamer op voorstel van den heer van Goltstein een aantal petitiën over dit onderwerp aan de Regeering, met het verzoek om inlichtingen. De inlichtingen werden verstrekt, doch tot wijziging bleek de Regeering niet geneigd.

De eerste poging tot een — gedeeltelijke — wijziging is te danken aan het initiatief van één der leden van de Tweede Kamer, Mr. J. van Kuijk, wiens voorstel tot het wijzigen van een tweetal artikels der armenwet in de zitting van 24 Februari 1869 inkwam. In zijne Memorie van Toelichting [1]) valt hij het door de wet vastgestelde onderstandsdomicilie aan, dat naar zijn overtuiging de plattelandsgemeenten te zwaar drukt; daar echter de Regeering klaarblijkelijk niet zou willen meewerken om een anderen grondslag aan te nemen, beperkt hij zijne wijziging en wil voortaan de kosten der geneeskundige verpleging van zieke armen ten laste van het werkelijk verblijf laten komen. Die kosten toch gaven tot de meeste misbruiken aanleiding en werden schromelijk opgevoerd. Door eene kleine wijziging van art. 45 en eene bijvoeging aan art. 48 zou zijn stelsel in de wet worden opgenomen. De Tweede Kamer was echter met zijne plannen, blijkens het Voorloopig Verslag [2]) niet ingenomen. „Slechts in één der afdeelingen toonde de meerderheid zich gunstig voor dit voorstel gestemd." „Het beginsel der wet wordt aangetast" meenden sommigen. „Het financieel bezwaar zou enkel worden verplaatst." „De ongeregtigheden van de wet van 1818 zouden herleven." „Het voorstel werd ontijdig genoemd." En „de weinige verdedigers erkenden dat het slechts een halve maatregel was, maar die naar hun oordeel nuttig en noodzakelijk was." In eene Memorie

---

[1]) Handelingen 1868—'69, B. pag. 934—936.

[2]) ibidem, pag. 1173.

van Beantwoording trachtte de heer van Kuijk de gemaakte bedenkingen te weerleggen, en bood daarbij een Gewijzigd Ontwerp van Wet aan, (waarin het begrip: geneeskundige hulp uitgebreid wordt) maar dit alles heeft slechts historische waarde, want het ontwerp is nooit in openbare beraadslaging gekomen.

In den aanvang der nieuwe zitting toch diende de Regeering, bij Koninklijke Boodschap dato 23 September 1869, een Ontwerp van Wet tot wijziging der Wet van 28 Juni 1854 (S. No. 100) in.

„Bij de bewerking van dit Wetsontwerp" — zoo luidt de aanhef der Memorie van Toelichting [1]) — „is de Regering uitgegaan van de volgende beginselen:

Niemand heeft regt op onderstand.

De zorg voor de armen is een zedelijke, geen burgelijke pligt, zoodat de nakoming daarvan niet op den weg van den Staat ligt. De uitoefening van liefdadigheid moet worden overgelaten aan de kerk en aan de bijzondere personen en instellingen.

Wordt echter de arme van geene andere zijde geholpen, dan kan het noodig zijn, dat de staat of het burgerlijk bestuur hulp verleent, en in de wijze, waarop dit dan behoort plaats te hebben, moet worden voorzien bij de wet, bedoeld in art. 195 der Grondwet."

Als de klip, waarop de wet van '54 in hare uitvoering schipbreuk heeft geleden, wordt genoemd „de vaststelling van een domicilie van onderstand op een anderen grondslag dan dat der Kerk" (waardoor den diakonieën een voorwendsel voor haar praktijken gegeven werd) en „een van het burgerlijk domicilie van onderstand onafscheidelijk restitutiestelsel" (waardoor de door de Kerk losgelaten behoeftigen te gemakkelijk door de daarbij niet geïnteresseerde gemeentebesturen bedeeld werden). Afkeerig van wijzigingen, die „slechts verzachtende, geen genezende middelen" zouden zijn, wil de Regeering „vóór alles eene poging in het werk stellen, de hoofdkwaal zelve, *de trapsgewijze overgang van de armenzorg op de burgerlijke gemeenten en hare fondsen*, te genezen." In die woorden ligt dus de strekking dezer wijziging opgesloten. De Regeering wil de ondersteuning der behoeftigen dus weer van de burgerlijke armbesturen af —, en naar de kerkelijke

---

[1]) Handelingen 1869—'70 pag. 40—45.

en particuliere instellingen heenleiden. Als middel wordt aangegrepen: „de vervanging van het domicilie der geboorteplaats door een ander." „Het meest rationeel is, dat de arme wordt ondersteund in zijn *werkelijk verblijf*, de plaats, waar hij zich bevindt op het oogenblik, dat de behoefte aan ondersteuning ontstaat." Dit „stelsel sluit alle verhaal uit", geeft dus „eene belangrijke vereenvoudiging."

Vraagt men zich, zoo ver gekomen, af, of door dat middel de kwaal genezen kan worden, dan luidt het antwoord: ja, en: neen. Ja, in zooverre als de zekerheid den verleenden onderstand vergoed te krijgen, de gemeentebesturen de hand deed lichten met de eischen der wet, terwijl juist die ruime en gemakkelijke bedeeling door de burgerlijke instellingen de kerkelijke minder angstvallig in het loslaten van behoeftigen moest maken; en ja, in zooverre als nu het stereotype voorwendsel der diakonieën (in de verschillende domicilies gelegen), verviel. Neen, in zoo verre als de grootere gestrengheid der gemeentebesturen (ontstaan uit het besef dat van restitutie geen sprake meer is) wel indirect, maar nooit direct de diakonieën tot getrouwer plichtsvervulling kan bewegen; en neen, in zoo verre als voor het ééne voorwendsel, dat onmogelijk gemaakt wordt, er tien andere te bedenken zijn, om aan dezelfde praktijken een schijn van recht te geven [1]).

Onfeilbaar was het middel niet; onfeilbaar ware alleen geweest eene regeling, die alle instellingen van weldadigheid aan een Staatstoezicht onderwierp, maar „aan het opleggen van verpligtingen aan kerkelijke besturen langs burgerlijk wettigen weg kan in het geheel niet worden gedacht" verklaart de de Regeering. Maar zoolang die regel geldt is ook de werking der wet, wat betreft het aandeel door de diakonieën en particuliere vereenigingen in de ondersteuning der behoeftigen te nemen, geheel aan de willekeur van die instellingen overgegeven. De Regeering zelf stemt dit toe: zij „*vertrouwt* [2]), dat

---

[1]) De Regeering achtte het geraden, dat het burgerlijk domicilie v. o. hetzelfde was als het kerkelijke, maakte daarom het burgerlijke gelijk aan het kerkelijke. Maar wat zou er van de berekening, dat aldus misbruiken voorkomen werden, gebleven zijn, wanneer de kerkelijke besturen dadelijk na het tot stand komen der wijziging hun domicilie veranderd hadden? Trouwens, eenige diakonieën, b. v. te Amsterdam en Rotterdam, hebben sedert 1870 werkelijk het domicilie anders geregeld (n.l. 3 of 5jarige inwoning).

[2]) Ik cursiveer.

door de voorgestelde wijziging voortaan het beginsel van de artt. 20 en 21 zal *kunnen* [1]) gehandhaafd worden. Wordt dit vertrouwen beschaamd, dan is het bewijs geleverd, dat geene wettelijke regeling bij magte is de naleving van dat beginsel te verzekeren, dat het sluimeren der liefdadigheid de oorzaak van de kwaal is." Het middel heet ook niet meer dan „eene poging". „De Regeering," zoo eindigt de aangehaalde alinea, „doet met deze voordragt een beroep op den zin van het volk en op de krachtsinspanning van alle kerkelijke en bijzondere besturen, die de vrije liefdegaven verspreiden."

Het denkbeeld, als onderstandsdomicilie het wettelijk verblijf aan te nemen, was niet nieuw; reeds in '54 was het geopperd en door de schrijvers beoordeeld; vandaar dat men reeds voorzien kon wat tegen dien grondslag zou worden aangevoerd en vandaar dat de minister, op eene eventueele bestrijding vooruitloopende, reeds in de Memorie van Toelichting de het meest algemeen bekende bezwaren opsomt en weerlegt. Die bezwaren zijn van practischen aard: 1° de opheffing van het domicilie van onderstand [2]) zal een voortdurend heen en weer trekken der behoeftigen ten gevolge hebben, n.l. naar de plaatsen, die het ruimst bedeelen. De minister meent dat dit slechts tijdelijk zal zijn, dat dit kwaad zijn eigen redmiddel zal meebrengen, en dat men daardoor zal komen tot karigheid van bedeeling, wat juist zeer gewenscht is. 2° De groote steden zullen door het stelsel der verblijfplaats te zwaar worden gedrukt. De minister wijst er op, dat ongelijkmatige druk van het restitutie-stelsel ten nadeele van de kleine gemeenten was, en toont met cijfers aan, dat voor de vijftien groote steden (van meer dan 20.000 zielen) de verhooging slechts $1^2/_{10}$ ten honderd bedragen zou.

Behalve de wijzigingen van het onderstandsdomicilie, waardoor alle bepalingen over het restitutie-stelsel vervielen, werden voorts de kosten van verpleging van arme krankzinnigen ten laste van hun woonplaats gebracht, terwijl de kosten van

---

[1]) Ik cursiveer.

[2]) Op eene andere plaats in de M. v. T. leest men: „de *vervanging* van het domicilie der geboorteplaats *door een ander*;" hier: „de *opheffing* van het domicilie van onderstand." Bij de Beraadslagingen is het een twistvraag geweest, of door de voorgestelde wijziging voortaan het werkelijk verblijf domicilie v. o. zijn zou, dan wel elk eigenlijk gezegd domicilie opgeheven was. Practisch maakt dit geen verschil, wanneer niet het domicilie tot het geven van onderstand *verplicht* is.

plaatsing en verzorging in bedelaarsgestichten van bedelaars en landloopers van de gemeenten op het Rijk overgingen.

Blijkens het voorloopig verslag [1]) vond het hoofddenkbeeld, n.l. het werkelijk verblijf als domicilie, bij „de groote meerderheid" bijval. Men vond het een terugkeeren tot het hoofdbeginsel der wet van '54. Men acht het rationeel dat, aangezien ondersteuning van behoeftigen van Staatswege niet uit humaniteit, maar „als uitvloeisel van politie-zorg" geschiedt, die ondersteuning dan ook geheel berust bij de gemeente, in wier belang het is die politie-zorg uit te oefenen, d.i. de plaats, waar de arme zich bevindt. „Inzonderheid meent men dat na de wijziging de burgerlijke armbesturen dubbel streng zullen worden in het verleenen van onderstand aan behoeftigen, die door de kerkelijke besturen zijn afgewezen en deze laatste zullen zich niet zoo ligt aan het ondersteunen van een deel der behoeftigen, die geacht moeten worden voor hunne rekening te komen, onttrekken. In zoo ver dus kan de opwekking der kerkelijke liefdadigheid het gevolg van den maatregel zijn." De tegenstanders vonden de klachten der plattelandsgemeenten [2]) overdreven, waren door des ministers weerlegging der bekende bezwaren niet overtuigd en neigden meer over tot het stelsel der wet van 1818 [vierjarige inwoning].

In de Memorie van Beantwoording [3]) zet de minister nader zijne opvatting van het grondwettig artikel over deze materie uiteen. Veel nieuws treft men overigens in deze Memorie niet aan. Verreweg belangrijker zijn de Algemeene Beraadslagingen [4]); niet minder dan vier-en-dertig malen is het woord gevoerd, voordat men tot de artikelsgewijze behandeling overging. Verwonderlijk is dit niet, als men bedenkt hoezeer die wijziging eene question brûlante was: reeds voor het ontwerp van Kuijk hadden ongeveer 360 gemeenten gepetitionneerd, en zoo voor het Regeerings-ontwerp minder adressen van adhaesie inkwamen, het was — naar het oordeel van Mr. van Kuijk zelven — omdat men in geene herhaling wilde komen,

---

[1]) Handelingen 1869—'70. B. pag. 1412 v.

[2]) De voorstanders van dit ontwerp wezen op gemeenten in Gelderland, die vóór 1854 nagenoeg *f* 200.— 's jaars voor de burgerlijke armenzorg besteedden, en die in 1870 met een jaarlijkschen last van *f* 2000.— à *f* 3000.— bezwaard waren!

[3]) Handelingen 1869—'70 B. pag. 1453 v.

[4]) Handelingen 1869—'70. pag. 1291—1304; 1307—1338.

reden waarom de heer van Kuijk meende dat men al die adressen bijeen mocht voegen; het getal bedraagt dan ± 500.

De eerste spreker, de heer Viruly Verbrugge, ontkent de groote beteekenis van dit petitionnement, dat aan opwinding der kleine gemeenten moet worden toegeschreven; tegen het ontwerp voert hij als grieven aan, dat die kleine gemeenten, „relatief rijker dan de groote", de armen van zich af zullen schuiven, waardoor de groote gemeenten „door behoeftigen zullen worden ovestroomd." Hij voorziet een nomaden-armenbevolking, die de eene stad aan de andere „toekaatst". — Dat toekaatsen was voor velen een schrikbeeld; ook de heer Rutgers van Rozenburg vreesde dergelijke werking van de wet, maar het door hem opgehangen tafereel van de naaste toekomst is nog veel somberder. Men oordeele: de steden zullen, omdat zij zelve de bedeeling zouden moeten betalen, elkander de armen toekaatsen; er zal ontstaan een „wedloop van represailles", waarvan de groote gemeenten de slachtoffers zullen zijn. De kerkelijke liefdadigheid zal nog meer uitgedoofd worden; de kerkelijke armbesturen toch zullen niet meer alleen de elders geborenen wegzenden, maar ook de inboorlingen der gemeente, want zij weten nu dat deze allen niet meer zullen komen ten laste van de burgers in dezelfde gemeente, maar verzorgd kunnen worden voor rekening van den Staat. Dit zal nl. het redmiddel zijn, dat de door paupers overstroomde groote gemeenten zullen aangrijpen: door onthouding van allen onderstand zal men de armen dwingen tot bedelen, en hen verder, volgens de nieuwe regeling, als bedelaars door den Staat doen onderhouden. „Dit ontwerp" zoo luidt de conclusie van dezen afgevaardigde, „voert Staatsarmenzorg in en wel in den vorm van bedelaarszorg, d.w.z.: zorg voor de armen, mits en nadat ze eerst tot bedelaars zijn gedemoraliseerd". Hoewel niet alle tegenstanders zoo pessimistisch gestemd waren, vreesden toch velen het zoogenaamde „toekaatsen".

„Het staat bij mij boven allen twijfel vast, dat dergelijke praktijken menigvuldig zullen voorkomen," sprak de oud-minister van Reenen, die tevens het afdoende van het middel bestreed. Zeer ter snede merkt de heer van Kuijk op, dat bij de beraadslagingen, in 1854 gevoerd, het amendement-Goltstein om als onderstands-domicilie het werkelijk verblijf aan te nemen, bijna uitsluitend bestreden werd op dezen grond, dat dan de overgang te snel zou zijn, terwijl toen door de

meerderheid overigens erkend werd (en ook door den toenmaligen minister) dat die grondslag geheel met het beginsel der wet strookte; maar de wet — zoo heette het toen — was een overgang, om later tot het goede stelsel te komen.

Een practisch argument voor het ontwerp voert de heer van Blom aan: als een kerkelijk armbestuur vroeger onderstand weigerde, joeg het daardoor de geboorteplaats (dus meestal *een andere* gemeente) op kosten; nu zullen in den regel de beurzen van *dezelfde* ingezetenen hetzij door kerkelijke hetzij door burgerlijke bedeeling worden getroffen; daarom zal wellicht de kerk niet zoovele behoeftigen wegzenden.

Menigvuldig en zeer verscheiden van aard waren de twistvragen, die bij deze Beraadslagingen opgeworpen werden, vragen, waar men lang over kan debatteeren (zooals dan ook gebeurd is), zonder dat een stellige beantwoording daardoor waarschijnlijker wordt.

Ligt het werkelijk in het beginsel van de wet van '54 opgesloten het werkelijk verblijf als domicilie aan te nemen, of voert men zoodoende Staatsarmenzorg in?

Wordt door het opheffen van elk domicilie (zie noot 2 pag. 66) elke band, die den arme nog aan eene gemeente bindt, verscheurd, of was toch die band nooit iets anders dan dit, dat de arme als een nadeelige post op de begrooting zijner geboorteplaats voorkwam?

Gaan in den regel van het platteland de valide of de invalide armen naar de groote steden?

Gaat het op — wat de Regeering beweerde — dat de bepaling omtrent de bedelaars een consequent uitvloeisel is van den regel, dat alle kosten van en voortvloeiende uit veroordeelingen tot straf ten laste van den Staat komen, of is de plaatsing in een bedelaarsgesticht geen straf, maar veeleer een disciplinaire maatregel van politie?

Bovendien beschuldigden de voor- en tegenstanders elkander wederkeerig van „schromelijke overdrijving." Wat de verdediging van het ontwerp van de zijde der Kamerleden betreft, geldt de opmerking van den heer Rutgers van Rozenburg, dat hunne redevoeringen meer waren „destructie van de wet van 1854 dan een aanbevelend betoog voor het nieuwe ontwerp."

In een uitvoerige rede weerlegt de minister van Binnenlandsche Zaken (de heer Fock) de gemaakte bedenkingen. Hij zegt voorts: „Als dit wetsontwerp tot stand komt, geloof

ik, dat men inderdaad zal verkrijgen, wat de wetgever van 1854 heeft verlangd." „Het burgerlijk armbestuur zal voorzigtig worden en grondig onderzoeken of de persoon, die om bedeeling vraagt, haar niet kan krijgen van de kerk, en eerst na weigering, in den uitersten nood, zal men, bij wijze van politietoezigt, om te zorgen dat de persoon niet omkomt, tusschen beide treden. Sommigen noemen dit wetsontwerp hard [1]), doch men moet hard zijn in deze."

Bij de beraadslagingen over de afzonderlijke artikelen bleek dat bij velen waarlijk de vrees bestond, dat de burgemeesters onderstand zouden weigeren, daardoor wel zouden handelen in het belang hunner gemeenten, doch tevens bedelaars zouden aankweeken, wier verpleging op Rijkskosten den grooten last der armenzorg van de burgerlijke besturen naar den Staat zou doen overgaan.

Maar die vrees belette niet, dat het wetsontwerp (8 April 1870) met eene aanzienlijke meerderheid (van 54 tegen 14 stemmen) door de Tweede Kamer werd aangenomen. Onmiddellijk daarna trok de heer van Kuijk zijn voorstel in.

Wat de Eerste Kamer betreft, blijkens het Verslag der Commissie van Rapporteurs [2]) „toonde de meerderheid der leden zich gunstig gestemd voor deze wijziging." „Verscheidene andere leden, welke in dit gunstig oordeel niet konden deelen, rekenden evenwel, dat eene wijziging noodzakelijk schijnt te zijn." Ook hier spraken zelfs de voorstanders van het „nemen van een nieuwe proef." Men had door de geschiedenis der armenwetgeving geleerd, dat de twee andere onderstandsregelingen (die van 1818 en 1854) verkeerd werkten; „er schiet niet anders over dan het werkelijk verblijf". Dit zou doen denken, dat men het voorgestelde domicilie als een „pis-aller" beschouwde, maar dezelfde leden zijn van oordeel,

---

[1]) De heer J. Heemskerk Az. had n.l. gezegd: „de bepalingen van een wetsontwerp, dat het geheele domicilie v. o. niet verplaatst, maar wegneemt, vind ik hard. De Regering stelt ieder gemeentebestuur in de mogelijkheid om hem, die geene andere zonde begaan heeft, dan dat hij bloedarm is, tot den hongerdood te veroordeelen. Dat is geene overdrijving, maar letterlijke waarheid." „Thans wordt dit getemperd door het domicilie v. o.: voortaan valt dit laatste weg; er bestaat geen verband hoegenaamd tusschen gemeente en arme. Tegen het verzoek van den arme staat de absolute willekeur om hulp te weigeren, en den arme van honger te doen omkomen." De opmerking werd hem toegevoegd, dat, niettegenstaande die tempering, ook vroeger die „absolute willekeur" bestond.

[2]) Handelingen 1869—'70, pag. 412.

dat men zoo doende aanneemt een „beginsel, 't welk de meest rationeele, meest christelijke en meest afdoende toepassing eener uit het oogpunt van den Staat met de politiezorg verbonden armenverzorging schijnt te waarborgen." Het eenige, dat overschiet, schijnt door een gelukkig toeval tevens het beste, dat men kiezen kon [1]). Doch de slotsom is: men maakte zich geen „groote illusiën, maar zag er geen bezwaar in deze proef te nemen." Ook hier uitte zich de vrees voor het toekaatsen der armen en het veldwinnen der wettelijke liefdadigheid. In de Memorie van Antwoord [2]) treedt de minister niet in nieuwe beschouwingen, doch wederlegt eenige bedenkingen door argumenten, die reeds in de M. v. T. en v. B. aan de Tweede Kamer en in de in die Vergadering gevoerde debatten voorkomen, waarheen trouwens ook verwezen wordt. Ook bij de Beraadslagingen [3]), hoewel ook hier zich een breedvoerig debat ontspon, werd niets gezegd, dat niet reeds in de Tweede Kamer vernomen was; en dit geldt van de bestrijding zoowel als van de verdediging; de meeste tegenstand baseerde zich op het belang der groote steden. In de zitting van 27 Mei werd het ontwerp met 32 tegen 4 stemmen aangenomen.

De wijzigingswet werd afgekondigd 1 Juni 1870 (Staatsblad n°. 85); bij K. B. van 16 Juni (S. n°. 93) werd bepaald dat zij 15 Juli in werking zou treden.

§ 4.

„Als dit wetsontwerp tot stand komt, geloof ik, dat men inderdaad zal verkrijgen, wat de wetgever van 1854 heeft verlangd" zeide de minister Fock bij de algemeene beraadslagingen. Men moet het er dus voor houden dat de periode van 1 Sept 1854—15 Juli 1870 een overgangstijdperk was, waarin de weg gebaand zou worden tot den toestand, die eigenlijk reeds dadelijk in de bedoeling van den wetgever lag.

---

[1]) Een dergelijk gelukkig toeval diende de Regeering zelve bij haar ontwerp ook: zij wilde, om de misbruiken der diakonieën te keeren, het kerkelijk onderstandsdomicilie overnemen; maar tegelijk bleek haar, dat die grondslag de meest rationeele was, dien men vinden kon. De vraag blijft over, wat de Regeering gedaan zou hebben, wanneer de kerk een zeer irrationeelen grondslag voor haar bedeeling aangenomen had.

[2]) Handelingen 1869—'70, pag. 414.

[3]) Ibidem, pag. 424 v.

Naar den gang van zaken sedert het in werking treden der wijziging mogen wij ons dus eerst een oordeel vormen over den invloed, dien onze armenwet heeft uitgeoefend. Tot het vormen van dat oordeel dienen ook nu de Regeeringsverslagen geraadpleegd te worden.

Wanneer men, met het oog daarop, in de Regeeringsverslagen van 1870 [1]) tot 1890 [2]) de berichten der Gedeputeerde Staten en de beschouwingen der Regeering nagaat, dan kan men, bij wege van algemeene conclusie en behoudens de uitzonderingen, dit zeggen: dat het beginsel der wet, om de voorziening in de behoeften der armen, zooveel mogelijk, aan de kerkelijke en bizondere instellingen van weldadigheid over te laten, in toepassing gebracht is, maar dat beperktheid van fondsen oorzaak was, dat de besturen van sommige kerkelijke instellingen aan hunne armverzorging niet een zoo groote uitbreiding konden geven als wel wenschelijk was; dat de geneeskundige armenverzorging en de kosten ter verpleging van behoeftige krankzinnigen in gestichten voor zulke lijders voor het meerendeel ten laste der burgerlijke gemeenten kwam, dat tusschen de kerkelijke instellingen van weldadigheid en de burgerlijke armbesturen zoowel als tusschen die besturen en de gemeentebesturen een goede verstandhouding heerschte; dat, ten slotte, de armen, vóór de invoering der wet (van 1870) ten laste van gemeenten ondersteund, voor hare rekening bleven, doch dat de kosten daarvan allengs verminderden door overlijden der verpleegden of door verbeterde omstandigheden, waarin sommigen van hen geraakten. Bij het groote getal gemeenten en nog veel grooter getal van liefdadige instellingen hadden afwijkingen van het bovenstaande in dezen of genen zin plaats; dit ligt in den aard der zaak en telt niet mee voor den totaal-indruk. Maar diezelfde Regeeringsverslagen bevatten andere gegevens, die men niet buiten rekening laten mag.

Wat betreft het zoo gevreesde „toekaatsen" van armen, behalve uit Friesland — waarover later meer — worden reeds

---

[1]) Wat betreft het verslag aangaande de verrichtingen over 1870, stemmen de verslagen van Gedeputeerde Staten daarin overeen, dat een tijdvak van minder dan zes maanden te kort is om, op voldoenden grond, over de werking der wet te oordeelen; maar zij verklaren niettemin, dat de aanvankelijke ondervinding deed verwachten, dat latere verslagen daaromtrent gunstig zouden kunnen luiden.

[2]) Het Regeeringsverslag over 1890 is uitgebracht 29 October 1892 en dus het laatste, waarvan mij de kennisneming mogelijk was.

in het verslag over 1870 uit eenige gemeenten daarover klachten vernomen, terwijl in dat over 1871 van geheel vrijwillige verplaatsing der armen naar groote steden gewaagd wordt[1]; in 1872 maken Amsterdam en Alkmaar opnieuw de opmerking, dat vele behoeftigen door de aldaar bestaande goede instellingen van weldadigheid worden aangetrokken (zonder dat uit een daaromtrent ingesteld onderzoek blijkt dat andere gemeentebesturen hiervan de schuld zijn); eerst in het verslag over 1876 wordt wederom van toezending van armen gerept; na 1887 wordt jaarlijks daarvan telkens weer melding gemaakt, meest uit Groningen. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland trouwens berichten van 1873—1888 telken jare, dat zij zich over de werking der wet niet zullen uitlaten. Daar de vraag in hoeverre de voorspelling bewaarheid werd van hen die meenden dat de wijziging den financieelen last voor de groote gemeenten zou verzwaren, uit de eerste Regeeringsverslagen niet beantwoord kon worden, drukte de Commissie uit de Tweede Kamer, die over het verslag 1873 rapporteerde, als haar wensch uit, dat de Regeering voortaan een kort vergelijkend overzicht zou geven van den meerderen of minderen druk, dien de gewijzigde wet aan de gemeenten, naar mate van hare bevolking, heeft veroorzaakt. De Regeering geeft in het Verslag over 1875 een dergelijk overzicht, maar verklaart daarbij uitdrukkelijk dat vele andere invloeden, behalve de wijziging, op een ongunstigen toestand van gemeentefinanciën kunnen gewerkt hebben. Onder dat voorbehoud volgt hier de aldaar meegedeelde tabel:

GETAL GEMEENTEN

MET EENE BEVOLKING VAN:	WAAR DE GEWIJZIGDE ARMENWET OP DE FINANCIËN HEEFT UITGEOEFEND:		
	GUNSTIGEN INVLOED.	NIET MERKBAREN INVLOED.	ONGUNSTIGEN INVLOED.
3000 en minder zielen .	546 (101)	148	22
3001—10000 zielen . .	191 (18)	52	10
10001—20000 zielen . .	17 (1)	5	1
meer dan 20000 zielen .	8	3	7
Totaal . . .	762 (882)	208	40

[1]) Te Amsterdam werden in 1871 niet minder dan 200 uit andere gemeenten gekomene armen zonder vast verblijf, sommige met gezinnen, voor korter of langer tijd in de gemeentelijke instellingen opgenomen, omdat hun toestand geene afwijzing gedoogde.

Wat valt uit deze cijfers op te maken?

De Regeering trekt hieruit de conclusie (na de opmerking dat van 120 gemeenten in Noord-Holland door Gedeputeerde Staten geen opgaven gedaan zijn, maar dat in die gemeenten het oordeel gunstig was, zoodat dan het eerste totaal-cijfer 882 wordt [1]):

„1°. dat van de 1130 gemeenten des Rijks in 40 door de gewijzigde armenwet de gemeente-uitgaven voor het armenwezen zijn verzwaard; en

2°. dat van die 40 slechts 7 tot de groote steden behooren."[2])

Maar men zou uit die cijfers ook een andere gevolgtrekking kunnen maken:

Van de gemeenten met 3000 en minder zielen heeft de wet een ongunstigen invloed gehad bij 22 van de 807, d. i. bij $2\frac{7}{10}$ % van het aantal dier gemeenten.

Van de gemeenten met 3001—10.000 zielen was de invloed ongunstig bij 10 van de 271, d. i. bijna 4%.

Van gemeenten met een zielental van 10.001—20.000 ongunstige invloed bij 1 van de 24, d. i. bij $4\frac{1}{6}$ %.

Van de gemeenten boven de 20.000 zielen bleek de invloed ongunstig bij 7 van de 18, d. i. bij 39 %.

Zoo beschouwd, toonen de cijfers aan dat de vrees gegrond was van hen, die de wijziging als nadeelig voor de financiën der groote gemeenten brandmerkten.

De getallen, in vorenstaande tabel medegedeeld, worden ook in latere Regeeringsverslagen teruggevonden, maar steeds min of meer onvolledig, zoodat eene vergelijking bijna onmogelijk is. Zoo lezen wij: „Van de 896 gemeentebesturen, die zich daaromtrent hebben uitgelaten, waren er 696, die mededeelden, dat de gewijzigde wet in 1877 een gunstigen invloed op de financiën hunner gemeenten had uitgeoefend, slechts 36, die het tegenovergestelde te kennen gaven...." Welke die 36 gemeenten waren en hoevele harer meer dan 20.000 zielen telden, wordt niet vermeld; ook blijft de vraag over, wat het resultaat eener volledige opgave zou geweest zijn; bovendien hebben Gedeputeerde Staten van Noord-Holland in dit Regeeringsverslag niets van zich doen hooren, zoodat Amsterdam wel zal mogen gerekend worden onder de gemeenten, welker

[1]) Het aantal dezer gemeenten is voorgesteld door de cijfers tusschen haakjes.

[2]) Die zeven steden waren: 's-Hertogenbosch, Tilburg, Arnhem, Amsterdam, Utrecht, Groningen en Maastricht.

besturen zich over de werking der wet niet hebben uitgelaten. Over 1878 wordt aangeteekend, dat van de 36 gemeenten, waar de invloed der wijziging ongunstig was, slechts 6 boven de 20.000 zielen telden, maar „uit Noord-Holland werden dienaangaande over 1878 geene opgaven ontvangen" en men zal dus veilig Amsterdam als 7de er bij mogen tellen. — Over 1880: opgaven van 991 gemeenten, waarvan 38 den invloed ongunstig noemden; welke 38 wordt niet gezegd, en aan datzelfde euvel gaan ook in de latere Regeeringsverslagen die mededeelingen mank [1]).

Maar omdat de Regeeringsverslagen ons het noodige licht onthouden, is daardoor nog niet de beantwoording der gestelde vraag onmogelijk. In de uitvoerige tabellen, door Mr. J. Sickenga opgenomen in zijn studie: „de Gemeente in Nederland", vindt men daarvoor gegevens genoeg. Uit staat V aldaar ontleen ik de volgende cijfers:

GEMEENTEN VAN MEER DAN 20.000 ZIELEN.

GEMEENTE.	1870.		1890.	
	BEVOLKING.	KOSTEN V. ARMWEZEN.	BEVOLKING.	KOSTEN V. ARMWEZEN.
Amsterdam	274 931	*f* 556 787	408 061	*f* 1 022 750
Rotterdam	121 027	513 316	201 858	367 317
's Gravenhage . . .	92 021	189 334	156 809	239 298 [2])
Utrecht	60 428	59 013	84 346	108 362
Groningen	37 895	78 827	56 038	132 636
Haarlem	30 887	38 010	50 500	39 493
Arnhem	32 479	19 664	49 727	41 927
Leiden	40 027	76 716	43 379	46 928
Tilburg	21 313	19 201	33 905	37 541
Dordrecht	25 181	58 123	32 622	71 050
Nijmegen	23 115	44 298	32 101	38 963
Maastricht	28 741	14 989	32 078	15 776
Leeuwarden	25 689	51 069	30 433	56 521
Delft	22 490	30 029	28 458	13 759
's Hertogenbosch . .	25 273	7 496	27 138	12 922
Zwolle	20 900	16 396	26 384	25 444
Schiedam	(19 723)	(23 606)	25 533	7 530
N.-Amstel	(8 066)	(14 865)	24 903	29 639
Deventer	(18 378)	(15 439)	22 914	20 062
Den Helder	(18 558)	(31 995)	22 221	35 024
Breda	(15 340)	(16 390)	22 176	18 117

[1]) o. a.: Regeeringsverslag over 1885, waar men leest: invloed ongunstig in 29 steden, en van deze waren er 9 gemeenten boven, 20 beneden de 10.000 zielen; maar hoevele er boven de 20.000 zielen waren, vindt men niet. In 1886 is over hetzelfde totaalcijfer van gemeenten, die opgaven deden, het getal van die, waar de wijziging de financiën drukte, tot 32 geklommen; uit het verband blijkt, dat die 32 waren: grootte gemeenten en zulke, waar fabrieken gevonden worden.

[2]) In het werk van mr. Sickenga vindt men voor de kosten van armwezen

In deze tabel zijn de gemeenten gerangschikt naar het zielental over 1890; ook zijn opgenomen die wier bevolking in 1870 nog minder, maar in 1890 reeds meer dan 20.000 zielen bedroeg. – Voor een juister inzicht in de beteekenis dezer cijfers, scheen het mij de moeite waard uit deze een andere tabel samen te stellen, waarin door deeling van het zielental op de kosten van het armwezen blijkt hoeveel op elk hoofd zou neerkomen.

GEMEENTE.	KOSTEN V. ARMWEZEN, OMGESLAGEN OVER DE BEVOLKING, PER HOOFD:	
	1870.	1890.
Amsterdam	*f* 2,02	ruim *f* 2,50
Rotterdam	„ 4,24	bijna „ 1,82
's Gravenhage.	bijna „ 2,06	bijna „ 1,53
Utrecht.	bijna „ 0,98	„ 1,28
Groningen	„ 2,08	ruim „ 2,36
Haarlem	„ 1,23	„ 0,78
Arnhem	ruim „ 0,60	„ 0,84
Leiden	ruim „ 1,91	„ 1,08
Tilburg.	„ 0,91	bijna „ 1,11
Dordrecht	bijna „ 2,31	bijna „ 2,18
Nijmegen	ruim „ 1,91	ruim „ 1,21
Maastricht.	„ 0,52	bijna „ 0,49
Leeuwarden	ruim „ 1,98	ruim „ 1,85
Delft	ruim „ 1,33	„ 0,48
's Hertogenbosch	ruim „ 0,29	„ 0,47
Zwolle	bijna „ 0,78	„ 0,96
Schiedam	(bijna „ 1,20)	ruim „ 0,29
N.-Amstel.	(„ 1,84)	„ 1,19
Deventer	(„ 0,84)	ruim „ 0,87
Den Helder	(„ 1,72)	„ 1,57
Breda	(bijna „ 1,07)	ruim „ 0,81

Deze tabel leert ons, duidelijker dan de voorgaande, dat in 8 gemeenten, die in 1890 meer dan 20.000 zielen telden, de armenlast zwaarder was in dat jaar dan in 1870. Deze gemeenten zijn: Amsterdam, Utrecht, Groningen, Arnhem, Tilburg, 's Hertogenbosch, Zwolle en Deventer. De dertien overigen zagen de verhouding tusschen zielental en kosten van armwezen gunstiger worden. Opmerkelijk is de gang der zaken in de gemeente Nieuwer-Amstel: de geweldige uitbreiding, waardoor

voor 's Gravenhage (1890) in staat V opgegeven: *f* 85.914, in staat VI *f* 86.914. Beide cijfers schijnen, blijkens het gemeenteverslag, onjuist.

in twintig jaren tijds de bevolking meer dan verdriedubbeld werd, heeft den armenlast, per hoofd berekend, verlicht. Maar wat het meest en het eerst in 't oog valt, is de groote ongelijkheid in armenkosten tusschen de verschillende gemeenten onderling. De grenzen, waartusschen zich de cijfers in 1870 bewegen: *f* 4,24 (Rotterdam) en *f* 0,29 (den Bosch) zijn in 1890 enger geworden: *f* 2,50 (Amsterdam) en *f* 0,29 (Schiedam), maar zij zijn nog te ruim, dan dat hier van een billijke verdeeling sprake kan zijn. Doch hierop komen wij later terug.

Dezelfde commissie uit de Tweede Kamer, die de reeds op pag. 73 geciteerde tabel uitlokte, wenschte ook op de hoogte gehouden te worden van de bevolking der gestichten Ommerschans en Veenhuizen, om uit gegevens daaromtrent te kunnen nagaan of inderdaad — zooals was voorspeld — het aantal bedelaars toenemende was. De Regeering erkent dat over het jaar 1873 die bevolking met 110 personen vermeerderd is, maar zij merkt tevens op dat het bevolkingscijfer, zoolang de gestichten bestaan, altijd wisselend is geweest, zonder dat het mogelijk is met juistheid de oorzaken daarvan op te geven. Wanneer men, om de voorspelling van den heer Rutgers van Rozenburg aan de ervaring te toetsen, een tabel samenstelt van de bevolkingscijfers dier gestichten, van eenige jaren vóór 1870 tot ultimo Augustus 1886 [1]), dan blijkt dat van 1864—1870 dat cijfer schommelt tusschen ruim 5800 [2]) en 4700, om, van 1870 af [3]) tot 1883 toe, tusschen ruim 3000 en 2400 te varieeren, daarna te stijgen, zoodat ultimo Aug. 1886 3200 personen in die gestichten aanwezig waren. De sombere profetie dat de groote steden, die door behoeftigen overstroomd zouden worden, dezen tot bedelaars zouden demoraliseeren om ze zoodoende aan den Staat ter verpleging over te doen, is dus in de eerste vijftien jaren niet bewaarheid.

Een geheel afzonderlijke plaats bekleedt Friesland. Bij de bespreking daarvan herinnere men zich, wat reeds in 1844 door Mr. W. C. Mees werd neergeschreven en door ons ook

---

[1]) 1 Sept. 1886 trad het nieuwe Wetboek van Strafrecht in werking; in verband daarmede bepaalde art. 8 al. 2 der wet van 3 Januari 1884 (Stbl. n°. 3), dat de Rijkswerkinrichtingen gevestigd werden: voor de mannen te Veenhuizen II, te Veenhuizen III en te Hoorn, voor de vrouwen te Veenhuizen I.

[2]) In deze cijfers zijn de militaire huisgezinnen e. a. begrepen.

[3]) In 1870 werd bij K. B. een nieuwe regeling ingevoerd, en ook in 1875 werd het verblijf er minder aantrekkelijk gemaakt.

boven is aangehaald[1]), dat onder de wet van 1818 het beginsel van wettig armenonderhoud in die provincie meer dan elders had postgevat, dat aldaar het vragen als een recht beschouwd werd, waardoor de behoedzaamheid voor de toekomst en tevens alle schaamte in het vragen ophield, en dat deze misstand zoo algemeen werd, dat de arbeiders er op rekenden een gedeelte van hun inkomen uit de armengelden te ontleenen. Merkwaardig stemt hiermede overeen het gevoelen van Gedeputeerden Staten van Friesland, ingewonnen door de Regeering bij de behandeling van het wetsontwerp tot wijziging van artt. 240, 242, 247 der gemeentewet[2]).

„Inzonderheid ten platten lande" — zoo verklaren Gedeputeerde Staten — „is nimmer het denkbeeld der tegenwoordige armenwet — dat de daarin aangeduide burgerlijke armenzorg uitzondering moet zijn en slechts als maatregel van politie uitvoering mag erlangen — in de volksovertuiging doorgedrongen." Daar tegenover staat de mededeeling, in de Regeeringsverslagen telkens herhaald, dat de grootste zuinigheid door de burgerlijke armbesturen betracht wordt. Trouwens, zoo deze factor betwistbaar is, er zijn er andere, die door allen worden meegeteld. Uit de kerkegoederen, die vroeger zooveel aan het armenonderhoud offerden, wordt weinig of niets meer genoten[3]). Het volk leeft van akkerbouw en heeft 's winters geen werk. De uitgaven, door kerkelijke armbesturen voor bedeeling gedaan, zijn veel lager dan die gedaan door de burgerlijke armbesturen; bij sommige diakonieën stuit men op onwil, die zich soms schuil houdt achter een voorgewend gebrek aan fondsen; bij andere is werkelijk onvermogen de oorzaak. De kerkvoogdijen — tengevolge van het K. B. van 9 Februari 1866 (Stbl. no. 10) in hare administratie geheel vrij — besteden hare gelden hoe langer zoo meer uitsluitend ten behoeve van het bizonder onderwijs. Door een en ander stijgen jaarlijks de gemeente-subsidies en de lasten der burgerlijke instellingen. Bij dat alles voegen zich kwade praktijken van de behoeftigen, die in oude vaartuigen rondzwerven, overal om onderstand vragen en dikwijls op één dag van drie of vier aan vaarwaters gelegen gemeenten bedeeling verkrijgen.

---

[1]) pag. 18 noot 1.

[2]) Zie Gedrukte Stukken der Tweede Kamer, Tweede zitting, 1884—'85 n°. 10.

[3]) Zoo leest men in het bovengenoemd Rapport der Gedeputeerde Staten.

De gemeenten weten voorts elkaar de armen behendig „toe te kaatsen", wat niet te verwonderen valt als men in het Regeeringsverslag over 1887 leest dat in meer dan ééne Friesche gemeente 12 tot 15 percent der bevolking uit de kas der burgerlijke armbesturen ondersteund werd, waardoor, gerekend naar de geheele bevolking, van *f* 2.— tot *f* 3.— per hoofd aan armenonderhoud werd besteed [1]).

In hoeverre emigratie als middel zou kunnen worden aangegrepen; of de schuld — gelijk beweerd is — gezocht moet worden bij de, meest elders wonende, groote grondeigenaren, die hunne vruchtbare landerijen geheel of gedeeltelijk verwaarloozen; hoe men meer werk en hooger loon aan de arbeiders zou kunnen verzekeren [2]); het is hier de plaats niet daaromtrent in een onderzoek te treden. Eén ding staat vast: de toestand van Friesland is exceptioneel; en — al moest, om der wille der volledigheid, van die uitzondering gewaagd worden — juist dat exceptioneele karakter verbiedt verdere bespreking in een geschrift, dat tot algemeene opmerkingen zich beperken wil.

---

[1]) Aan de brochure van Mr. J. Sickenga: „Frieslands gemeentelijke toestanden in woorden en cijfers" (1891) ontleen ik (uit tabel A) het volgende staatje:

Gemeente.	Aantal inwoners.	Kosten v. armwezen volgens begrooting 1891.
Sloten	7 71	*f* 2 200
Westdongeradeel	79 11	„ 26 600
Oostdongeradeel	76 74	„ 31 600
't Bildt	88 27	„ 27 000

In Oostdongeradeel werden de gezamenlijke uitgaven voor 1891 geraamd op *f* 78 444; die voor armwezen bedroegen dus 43 % van het totaal!

[2]) Zie „Uit de Enquête in de Veenderijen" door Mr. Ph. Falkenburg. Sociaal Weekblad 1892, n°. 10, 11, 12.

DE BEDEELINGS-STATISTIEK.

HOOFDSTUK I.

De uitgaven gesplitst naar de verschillende wijzen van ondersteuning.

§ 1.

Bij het gebruik maken van de aan de Regeeringsverslagen ontleende statistische gegevens moet men zich een niet al te groote illusie omtrent hun betrouwbaarheid scheppen; maar aan den anderen kant zijn de verslagen sedert 1871 alle vrijwel op denzelfden voet ingericht [1]) en, zoo al op de absolute juistheid der cijfers wat valt af te dingen, men mag aannemen dat fouten, die jaarlijks zich herhalen, bij onderlinge vergelijking der getallen geen invloed doen gelden.

Allereerst rijst de vraag of en in hoeverre na 1870 de armenverzorging meer ten laste der kerkelijke en bizondere instellingen gekomen is. Om deze vraag uit de statistiek te beantwoorden, herinnere men zich, wat op pag. 55 omtrent de verandering in de beteekenis der cijfers sedert 1867 is opgemerkt. Schijnt daardoor eene vergelijking vóór en na 1870 onraadzaam wat betreft het aantal der bedeelden, minder gevaarlijk is 't het bedrag der voor onderstand verstrekte sommen naast elkaar te plaatsen; tot op 1865 werden wel de uitgaven meegedeeld in den loop van elk jaar gedaan, en van dien tijd af de cijfers, welke betrekking hadden op elk dienstjaar (onverschillig wanneer de betaling gedaan was), maar wanneer men eene voortdurende rijzing of daling waarneemt, zal men toch veilig tot vermeerdering of vermindering der ten koste gelegde gelden mogen besluiten.

Een belangrijk deel van de armenzorg is de voorziening

---

[1]) Sedert 1880 zijn daarin de opgaven omtrent de banken van leening, ziekenen begrafenisbussen, spaar- en hulpbanken en andere inrichtingen ter voorkoming van armoede weggelaten.

in de behoeften der *huiszittende armen*, waarbij men de veel minder belangrijke ondersteuning van *schamele armen* voegen kan. Wanneer men nu van de daartoe door gemengde [1]) en burgerlijke instellingen over de jaren 1855 [2])—1866 en 1871 [2])—1890 besteede gelden (voor het gemak in duizentallen van guldens uitgedrukt) een graphische voorstelling maakt, dan ziet men dat van 1857 tot 1866 die uitgaven bijna zonder uitzondering jaarlijks stijgen (n. l. van ± 1760 tot ± 2190); zij dalen sterk in de eerste drie jaren (1871, 1872, 1873) en bereiken het minimum in 1877 (n.l. ± 1950); van 1877—1887 schommelt de lijn, maar met een duidelijke neiging tot klimmen (van ± 1950 tot ± 2070), om na 1887 veel belangrijker en voortdurend te stijgen, n.l.

1887	± 2070	duizendtallen guldens [3])
1888	± 2130	
1889	± 2170	
1890	± 2220	

Het ligt voor de hand dat de vermindering gedurende 1871, '72 en '73 en voorts, maar minder in 't oog vallend, tot het minimum-jaar 1877 te danken is aan groote bezuinigingen, door de burgerlijke armbesturen na de wijziging der wet aangebracht [4]). Maar even duidelijk blijkt dat een voortgaan op

---

[1]) Gemengde besturen voor schamele armen zijn er niet; in 1890 waren er 1109 instellingen sub *a* voor huiszittende, 2 voor schamele armen; en 17 sub *d* eveneens voor huiszittende armen.

[2]) 1854 telt niet mee, omdat de nieuwe wet toen slechts 4 en 1870 niet omdat de wijziging toen slechts 6½ maand gewerkt had.

[3]) Deze groote vermeerdering te verklaren zal wellicht eerst later — door het verband met de cijfers over latere jaren — mogelijk zijn; over de jaren 1877—1881 ziet men een even gestadige toeneming, maar — terwijl toen de kerkelijke onderstand met ± 220 (duizendtallen guldens) aanwies — bedraagt de aanwas der kerkelijke uitgaven van 1887—1890 slechts ± 70. Wellicht is deze vermeerdering te wijten aan mindere deelneming van de zijde der kerkelijke instellingen, welke mindere deelneming weer van het geringer bedrag der collecten een gevolg is.

[4]) Dit verschijnsel — vermindering der uitgaven na 1870 — vertoont zich ook bij eene vergelijking van de cijfers, die den onderstand, door de gemeentebesturen en de onderscheidene instellingen van weldadigheid te zamen verstrekt, voorstellen. In het Regeeringsverslag over 1887 wordt hierop de aandacht gevestigd, en ook daar wordt de wet van 1870 als oorzaak van dit verschijnsel genoemd; die wet — zoo heet het — leidde tot „een nauwkeurig onderzoek, of er werkelijk behoefte aan ondersteuning was, omdat thans het gemeente- of armbestuur, welke over het verleenen van onderstand beslissen, daarvan ook den financieelen last draagt."

dien weg onmogelijk was [1]). Zien wij nu hoe de getallen zich verhouden tot den aanwas der bevolking. Het bedrag beliep in 1877 1950, in 1890 2220 duizend gulden, dat is bijna 14 % meer; de bevolking telde in 1877 gemiddeld 3895, in 1890 4538 duizend zielen, dat is ongeveer 16½ % meer. De stijging der uitgaven wordt dus door den aanwas der bevolking overtroffen, d. w. z. genoemde instellingen hebben de neiging om, in proportie met het zielental minder (doch slechts weinig minder) te bedeelen.

Maakt men dezelfde graphische voorstelling voor zoodanige kosten, door kerkelijke besturen (sub *b*) besteed, dan ontdekt men van 1855—1865 een bijna gestadige, belangrijke daling, maar van 1871—1890 een veel belangrijker en steeds voortdurende stijging: immers van ± 3460 tot ± 4140 (duizendtallen guldens). Vergelijkt men deze getallen met de bevolkingscijfers:

	zielental.	duizendtallen guldens.
1871	3,627,800	3460
1890	4,537,990	4140

dan blijkt daaruit dat die bedeeling vermeerderd is in evenredigheid met de bevolking, zelfs nog iets sterker.

Een merkwaardig groote vlucht heeft sedert 1871 de particuliere liefdadigheid (instellingen sub *c*) op dit gebied genomen [2]). In 1871 besteedden de bizondere instellingen voor huiszittende armen 94, voor schamele armen 58 (duizend gulden); in 1890 zijn die getallen, na een voortdurende stijging, die vooral de laatste jaren zeer sterk is, respectievelijk tot 205 en tot 221 aangegroeid. Dat deze vermeerdering den aanwas der bevolking verre achter zich laat, behoeft geen betoog; doch niettegenstaande die groote uitbreiding is al, wat op dit terrein door particuliere krachten gedaan wordt, gering in vergelijking met wat de drie andere categorieën van instellingen

---

[1]) Daar die vermindering voorbijgaand is, geloof ik dat men verkeerd doet de cijfers over die gunstige jaren als normaal te beschouwen en als punten van vergelijking te bezigen. Van 1877 af wordt een vrij regelmatige vermeerdering zichtbaar (de schommelingen na dat jaar zijn ten minste niet zeer belangrijk) en daarom schijnt de toestand in 1877 als norma te mogen gelden; de wijziging had haar beslag gekregen.

[2]) Overal waar hier in het vervolg van particuliere liefdadigheid gesproken wordt, is gedacht aan de *georganizeerde* bizondere liefdadigheid, aan de instellingen sub *e* dus. Wat privaatpersonen buiten vereenigingen ten behoeve van armen verrichten ontsnapt natuurlijk aan alle contrôle.

doen: wat de instellingen sub *c* in 1890 aan de huiszittende armen ten koste legden is $^1/_{11}$ van wat die sub *a* en *d*, $^1/_{19}$ van wat die sub *b* spendeerden. De grootste werkzaamheid heeft de bizondere liefdadigheid ontwikkeld bij de ondersteuning der schamele armen; zij is op weg daarin de kerkelijke besturen te overtreffen: de sommen door beiden in 1871 besteed, verhielden zich als 170 (kerkelijke): 58 (bizondere); in 1890 als 258 : 221. Maar de verzorging der schamele armen beteekent weinig in verhouding tot die der huiszittenden: in 1890 werden bedeeld 30,000 schamele, maar 201,000 huiszittende armen; aan de eersten werd 480 (duizend gulden), aan de tweeden ruim 13 maal meer ten koste gelegd. Genoeg voorbeelden om de bewering te staven dat, op dit gebied, het meeste door de instellingen sub *a* en *d* en sub *b* gedaan wordt. Heeft nu werkelijk op dit gebied de wijziging van 1870 den grooten last van de burgerlijke en gemengde armbesturen af- en naar de kerkelijke heengeleid? In globale cijfers was de hoegrootheid van hun respectievelijk aandeel:

	Instellingen sub *a* en *d*.	Instellingen sub *b*.	Instellingen sub *c*.
1855	197	342	
1866	219	329	
1870	220	332	14
1871	210	346	15
1877	195	357	16
1887	207	407	34
1890	222	414	42

De verhouding — zoo zien wij — tusschen wat burgerlijke en gemengde en wat kerkelijke instellingen doen voor huiszittende en schamele armen was in de slechtste periode (1870) = 2 : 3, kreeg sedert 1871 meer en meer een neiging om te worden = 1 : 2 (welke rede in 1887 bereikt was) en is na '87 weer iets ongunstiger geworden door de buitengewoon snelle vermeerdering van de uitgaven der sub *a* en *d* bedoelde instellingen. „De trapsgewijze overgang van de armenzorg op de burgerlijke gemeenten en hare fondsen" heette de hoofdkwaal der in '54 gemaakte regeling[1]); dat te veranderen was het doel der wijziging in 1870. Die verandering heeft plaats gehad; niet zoo ingrijpend wellicht, als men wel gehoopt had, maar toch duidelijk merkbaar; trouwens uit de hierboven reeds

---

[1]) Zie boven pag. 64.

gemaakte opmerking, dat de uitgaven der burgerlijke en gemengde besturen iets trager, die der kerkelijke iets sneller dan de bevolking toenemen, viel dit resultaat te voorzien.

De som, door alle instellingen voor huiszittende en schamele armen te zamen uitgegeven, bedroeg zoowel in 1871 als in 1890 iets meer dan de helft van wat door alle instellingen van weldadigheid (behalve die voor werkverschaffing) gezamenlijk werd besteed. Het is van belang na te gaan door wie en in welke rede die andere helft bijeengebracht wordt. Behalve de besturen voor huiszittende en schamele armen kent men voorts: commissiën tot uitdeeling van levensmiddelen en brandstoffen gedurende den winter, genootschappen tot ondersteuning van behoeftige kraamvrouwen, godshuizen [1]), gast- of ziekenhuizen. Deze alle „hebben armenverzorging, in of buiten gestichten, voortdurend ten doel" en zijn dus *instellingen van weldadigheid* in den zin der wet. [2]) Ook hier blijkt de gang van zaken beter uit de gemaakte kosten dan uit het aantal ondersteunden.

§ 2.

Van de genoemde instellingen zijn verreweg het belangrijkst de *godshuizen;* onder dezen algemeenen naam begrijpt men: weeshuizen, gestichten voor oude en gebrekkige lieden, gestichten voor oude lieden en kinderen te zamen, bestedelinghuizen, arm- en werkhuizen, proveniershuizen of huizen voor kostkoopers en hofjes. De kosten van onderstand door alle deze inrichtingen te zamen gemaakt ten bate hunner verpleegden en waaronder ook de kosten van geneeskundige hulp en begrafenis vervat worden, vormen jaarlijks een aanzienlijk bedrag (in 1871 ± *f* 2.826.500.—; in 1890 ± *f* 3.550.000.—), maar het zijn niet alle kosten van onderstand in den eigenlijken zin van het woord; om juist te weten wat als ondersteuning van behoeftigen mag aangemerkt worden, moet men de uitgaven verminderen met de som, die voor de verstrekte verzorging van de verpleegden zelve of van anderen terug ontvangen is. (Die som beliep in 1890 ± *f* 264.000.—). De moeielijkheid eener

[1]) Art. 73 der armenwet: „Onder godshuizen worden, voor de toepassing dezer wet, verstaan alle inrigtingen in welke armen met een weldadig doel worden gehuisvest, met of zonder verdere verzorging."

[2]) die in art. 1 dat begrip met de aangehaalde woorden omschrijft.

vergelijking der werkelijk tot armenverzorging behoorende kosten der godshuizen van 1871—1890 is hierin gelegen, dat eerst sedert 1879 wordt medegedeeld hoeveel door de verschillende soorten van godshuizen jaarlijks is terug ontvangen, terwijl men vóór 1879 in de waardeering dier baten in den blinde tast, en, blijkens de Regeeringsverslagen, na 1879 niet altijd door alle instellingen de opgave in quaestie verstrekt werd. Dit wetende, zou men geneigd zijn dan maar alleen de bruto onderstandsuitgaven te vergelijken (te meer daar die over de volle twintig jaren 1871—1890 worden opgegeven), waarbij men dan zou moeten uitgaan van de veronderstelling dat het terug ontvangene wel in een stabiele verhouding tot de onderstandskosten staan zal, zoodat men voor een onderzoek naar het toenemen of verminderen van het aandeel, dat elk der categorieën (sub *a* en *d*, *b* en *c*) in het geheel bijdraagt, ook bruto-cijfers zou kunnen gebruiken. Maar die veronderstelling blijkt onjuist: door de godshuizen sub *a* en *d* werd b.v. in 1885 ± 9 ton besteed, en in 1886 evenveel; na aftrek van het terug ontvangene wordt het cijfer voor 1885 ± 785, voor 1886 ± 791 (duizend gulden); nam men, met het oog op de bruto-cijfers, aan dat in beide jaren waarschijnlijk evenveel aan behoeftigen ten koste gelegd was, men zou bezijden de waarheid zijn, want in het jaar 1886 werd *f* 6.000 meer aan eigenlijke armenverzorging besteed [1]). Daarom meen ik, dat het gevaarlijk is te stellige conclusies uit deze cijfers te willen trekken; allerminst geloof ik dat men de bruto-sommen, waarvan men niet weet met hoeveel ze te verminderen, mag vergelijken met die na 1879, waarvan het teveel (hoewel niet altijd volledig) bekend is, maar eenige algemeene beschouwingen doet ons toch het overzicht der diverse jaarlijksche kosten aan de hand. Zoo zien wij dat de bruto-kosten der instellingen sub *a* en *d*, na in 1871 ± 871, in 1872 ± 892 (duizend gulden) beloopen te hebben, verder schommelen tusschen de 900 en 997 (duizend gulden), om alleen in 1887 tot 896 te dalen en in 1877 tot 1009 te rijzen; de schommeling is zeer onregelmatig. Dit laatste geldt niet van de kosten der sub *b* bedoelde gods-

[1]) De godshuizen sub *b* besteedden bruto aan onderstandskosten in 1880 ± 1505 (duizend gulden), en evenveel (ongeveer) in 1885, maar in 1880 is het netto cijfer (d. i. na aftrek van het terug ontvangene) ± 1444, in 1885 ± 1436; in 1887 besteedden zij bruto ± 3 duizend gulden minder, maar het netto cijfer is ± 33 duizend gulden minder dan in 1885.

huizen [1]): deze stijgen van ± 1261 (duizend) in 1871 tot ± 1621 (duizend) in 1890, zijn dus sedert 1871 met bijna 20½ % vermeerderd [2]). De kosten van dergelijke instellingen sub *c* beliepen in 1870 ± 655, in 1890 ± 957 (duizend), of 46 % meer. Zonder nu te treden in meer bizondere opmerkingen, welker juistheid bij de bestaande twijfelachtige waarde dezer gegevens betwistbaar zou kunnen zijn, mogen wij als algemeene conclusie stellen, dat wat de verpleging in godshuizen betreft het aandeel der kerkelijke instellingen den aanwas der bevolking bijna op den voet volgt, dat der bizondere dien aanwas verre overtreft, terwijl in den onderstand door de burgerlijke en gemengde besturen geen progressie valt waar te nemen [3]).

In 1890 was de rede deze:

Instellingen sub *a* en *d*: 850 = sub *b*: 1527 = sub *c*: 909.

§ 3.

Wat betreft de *ziekenhuizen*, de eigenaardige moeielijkheden, die zich bij de vergelijking van de uitgaven der godshuizen voordoen, ontmoet men ook hier; immers ook bij de ziekenhuizen vindt men eerst sedert 1879 opgaven van wat door niet-behoeftigen is betaald, opgaven, die door de instellingen sub *b* en *c* niet altijd volledig zijn gedaan, naar de Regeeringsverslagen verzekeren. En ook hier is er van het eene jaar op het andere een groot verschil in de verhouding tusschen de totale onderstandskosten en diezelfde kosten na aftrek van het terugontvangene: zoo besteedden de ziekenhuizen sub *c* in 1887 ± 209 duizend gulden, in 1888 ± 229 duizend gulden aan

---

[1]) Dat de bevolking — en daardoor de kosten — van godshuizen aan velerlei invloeden hare vermeerdering of vermindering te danken heeft, spreekt van zelf; constant zullen de cijfers of de progressie daarin nooit zijn. En hetzelfde geldt in niet mindere mate van de ziekenhuizen. Maar dat bij de godshuizen en de ziekenhuizen die invloeden zich het meest doen gevoelen voor de burgerlijke en gemengde besturen, wier cijfers de meeste en sterkst sprekende schommelingen vertoonen, is een gevolg van het stelsel zelf der wet, volgens hetwelk de instellingen sub *b* en *c* doen, wat zij kunnen (of wat zij willen) en die sub *a* en *d* het overige. Het aandeel der kerkelijke en bizondere vereenigingen regelt zich naar de hoegrootheid harer inkomsten, en kan dus bij een plotselingen nood of een rampspoedig jaar niet ineens belangrijk grooter worden; het grootste deel van de meerdere behoeften komt dan ten laste der burgerlijke besturen.

[2]) Van 1871—1890 is de bevolking des Rijks toegenomen met ± 23 %.

[3]) De bruto-kosten van *a* en *d* waren in 1890 ongeveer even hoog als in 1881 en in 1875.

bruto-onderstandskosten; het verschil bedraagt dus ± 20 duizend gulden, maar de netto-cijfers (na vermindering dus van wat door niet-behoeftigen betaald is) bedragen over beide jaren dezelfde som (nl. ± 110 duizend gulden). Daarom schijnt het ook hier raadzaam niet te veel in details af te dalen; trouwens dit is ook onnoodig. In duizendtallen guldens bedroegen de bruto-onderstandskosten voor

	Instellingen sub *a* en *d*.	Instellingen sub *b*.	Instellingen sub *c*.
1871	596	71	68
1890	851	283	254

Duidelijk blijkt dat de grootste vermeerdering voor de kosten der kerkelijke ziekenhuizen heeft plaats gegrepen: deze zijn in twintig jaren tijds verviervoudigd; na deze volgen die der bizondere, welker kosten ook bijna het viervoud van de som, in 1871 besteed, beloopen; schoon veel geringer is ook de vermeerdering der kosten van de burgerlijke en gemengde, nl. bijna 43%, zeer aanzienlijk. De netto-cijfers bedragen voor 1890:

sub *a* en *d*.	sub *b*.	sub *c*.
716	199	114

duizend gulden; de burgerlijke en gemengde besturen deden dus meer dan tweemaal zooveel dan de kerkelijke en bizondere samen. De verhouding was niet ieder jaar zoo ongunstig, maar het is er toch nog verre van af, dat hier des wetgevers doel, overgang der armenverzorging naar de diakonieën en particuliere vereenigingen, reeds eenigszins zou bereikt zijn. En hetzelfde blijkt uit eene vergelijking der netto-cijfers, voorzoover die mogelijk is.

§ 4.

Veel minder omvangrijk is de arbeid der Commissiën, die gedurende den winter *uitdeelingen* doen van *levensmiddelen en brandstoffen*. (Haar gezamenlijke uitgaven verhouden zich in 1890 tot die der ziekenhuizen = 176 : 1028.) Hier betreden wij een terrein, waarop vooral de bizondere liefdadigheid schittert; deze spendeert jaarlijks tusschen de 117 en 142 duizend gulden, om in 1890 tot 153 als maximum te stijgen: van regelmatige progressie is geen spoor, want de

[1]) Maar het jaar 1890 was voor de ziekenhuizen sub *a* en *d* buitengewoon ongunstig: in 1890 werd ruim een ton meer dan in 1889 besteed, hoewel ook dat jaar reeds uiterst duur was.

uitgaven van de meeste dezer instellingen regelen zich naar de inkomsten, die door collecten, inschrijvingen en vrijwillige bijdragen verkregen worden en dus uitteraard weinig stabiel zullen zijn. Na de particuliere weldadigheid komen de instellingen sub *a* en *d*, welker uitgaven tusschen de 17 en 29 duizend gulden schommelen, maar sedert 1882 steeds 20 duizend gulden of minder bedragen. De kosten der kerkelijke commissiën zijn langzamerhand van ± *f* 1600.— tot *f* 4200.— gestegen. In 1890 was de verhouding aldus:

sub *a* en *d*.	sub *b*.	sub *c*.
18	4,2	153

Nog veel kleiner werkkring is de *ondersteuning van behoeftige kraamvrouwen*, maar relatief nog veel grooter is hier het aandeel der instellingen sub *c*, die sedert 1871 van 33 tot 38 duizend gulden daaraan ten koste leggen. In duizendtallen guldens is het quoot der sub *a* [1]) van 1871—1890 steeds één + een grootere of kleinere fractie gebleven, terwijl dat sub *b* zich langzamerhand tot twee + een fractie verheft. Maar het geheele werk is slechts een zeer klein onderdeel van den algemeenen onderstand.

De volgende tabel toont aan hoeveel (in duizendtallen guldens) ongeveer de kosten bedragen hebben, in 1890 door de gezamenlijke instellingen van weldadigheid aan bovengenoemde soorten van ondersteuning besteed:

Huiszittende armen	6312
Godshuizen	3286
Ziekenhuizen	1028
Schamele armen	481
Levensmiddelen en Brandstoffen	176
Behoeftige kraamvrouwen	41

Voegt men bij de som dezer cijfers het bedrag ad 1778 (duizend gulden) door de gemeentebesturen rechtstreeks [2]) in onderstand verstrekt, dan heeft men tevens voor oogen uit welke bestanddeelen de

(minstens) 13 millioen 153 duizend gulden,

die in 1890 alle kosten van onderstand beloopen hebben, zijn samengesteld.

---

[1]) Er zijn geen dergelijke gemengde genootschappen.

[2]) Art. 22 der armenwet: „Het burgerlijk of algemeen, het gemengd armbestuur, *of* bij gebreke daarvan *het bestuur der gemeente* . . . beslist . . . op de aanvraag om onderstand . . ."

HOOFDSTUK II.

Het Totaalcijfer.

§ 1.

Bij het noemen van dat totaalbedrag vermeldt de Regeering tevens voor een hoe groot deel de verschillende instellingen daarin hebben bijgedragen; er is geen aanschouwelijker middel dan dit, om zich op de hoogte te stellen van het aandeel van elk der categorieën in de algemeene armenverzorging, omdat hier noch de aanwas der bevolking, noch het bedrag van het eindcijfer, maar alleen de onderlinge verhouding naar voren treedt. Daarom loont het de moeite de wisseling dier verhouding na te gaan.

Wat betreft het tijdvak 1854—1870 kunnen wij kort zijn: wij weten reeds dat toen juist het omgekeerde van des wetgevers bedoeling heeft plaats gegrepen, dat de gemeentebesturen en de besturen sub *a* en *d* meer, die sub *b* en *c* minder zijn gaan verrichten. Ten overvloede blijkt dit uit het volgend overzicht, waarin het aandeel in veertigste deelen wordt uitgedrukt:

	Gemeentebesturen rechtstreeks en instellingen sub *a* en *d*.	Instellingen sub *b*.	Instellingen sub *c*.
1855	$\pm \frac{16}{40}$	$\pm \frac{20}{40}$	$\pm \frac{4}{40}$
1869 [1])	bijna $\frac{20}{40}$	ruim $\frac{16}{40}$	bijna $\frac{4}{40}$
1870 [2])	ruim $\frac{18}{40}$	bijna $\frac{18}{40}$	ruim $\frac{4}{40}$

Wat de periode na 1870 aangaat, is meerdere uitvoerigheid gewenscht, ook om de reeds meermalen genoemde reden dat, blijkens de verklaring van minister Fock, men eerst na de wijziging over de werking onzer armenwet zich een oordeel mag vormen. Ook na 1870 wordt de onderlinge verhouding van het aandeel der verschillende categorieën van instellingen in veertigste deelen opgegeven; na 1878 in percenten, die tot één decimaal nauwkeurig zijn; voor een gemakkelijke vergelijking is hier éénheid gewenscht, en daarom heb ik in

---

[1]) In 1869 was de splitsing van het eerste cijfer aldus: gemeentebesturen rechtstreeks bijna $^{5}/_{40}$; instellingen sub *a* en *d*: bijna $^{15}/_{40}$.

[2]) De iets gunstiger toestand in 1870 moet men verklaren uit het feit, dat de wijziging gedurende $5\frac{1}{2}$ maand van het jaar 1870 gewerkt heeft.

de volgende tabel van 1870—1878 de veertigste deelen omgewerkt tot percentcijfers. [1]) Vooraf nog dit: de instellingen sub *d* zijn ook hier bij die sub *a* gevoegd; om hare weinige belangrijkheid worden ook in de Regeeringsverslagen de gemengde steeds bij de burgerlijke instellingen genomen; alleen in de laatste twee verslagen vindt men eene gesplitste opgave, waaruit blijkt dat in 1889 het aandeel der besturen sub *d* was: 0,8 %, in 1890: 0,9 %; in de volgende tabel zijn zij ook voor de laatste twee jaren bij die sub *a* in één rubriek vereenigd.

Om den invloed der wijzigingswet te doen zien zijn in de tabel ook de percentcijfers voor 1869 opgenomen.

Aandeel der gemeentebesturen rechtstreeks en der verschillende soorten van instellingen van weldadigheid in de algemeene onderstandskosten, berekend in percenten.

JAAR.	Gemeentebesturen rechtstreeks.	Instellingen sub *a* en *d*.	Instellingen sub *b*.	Instellingen sub *c*.
1869	bijna 12,1	ruim 37,3	ruim 42,2	bijna 9,4
1870	ruim 9,8	bijna 36,9	ruim 43,2	bijna 10,1
1871	ruim 9,3	ruim 34,5	bijna 45,7	bijna 10,5
1872	ruim 10,1	ruim 33,8	ruim 45,4	bijna 10,7
1873	ruim 10,3	bijna 32,9	ruim 45,7	bijna 11,1
1874	ruim 9,9	bijna 32,8	bijna 46	ruim 11,3
1875	ruim 10,1	ruim 33,1	ruim 45,7	ruim 11,1
1876	ruim 10,1	bijna 32,2	ruim 46,5	bijna 11,2
1877	bijna 10,2	bijna 32	ruim 46,7	ruim 11,2
1878	ruim 10,5	ruim 31,5	bijna 46,6	bijna 11,3
1879	ruim 10,7	bijna 30,5	bijna 47,4	bijna 11,5
1880	ruim 10,8	bijna 30,3	ruim 47,6	bijna 11,3
1881	ruim 11,2	bijna 30,2	ruim 47,3	ruim 11,3
1882	bijna 11,4	ruim 29,7	bijna 47,3	ruim 11,6
1883	bijna 11,7	ruim 30,2	ruim 46,3	bijna 11,8
1884	ruim 12,1	ruim 29,8	ruim 46,1	bijna 12
1885	ruim 12,6	ruim 29	bijna 46,7	bijna 11,7
1886	ruim 12,7	bijna 28,8	bijna 46,8	ruim 11,7
1887	ruim 13,1	bijna 28,6	bijna 46,2	ruim 12,1
1888	ruim 13,1	ruim 28,5	ruim 46	ruim 12,3
1889	ruim 13,6	ruim 28,9	bijna 45	bijna 12,5
1890	ruim 13,5	ruim 29,3	ruim 44,7	bijna 12,5

[1]) De berekening in veertigste deelen, zooals die in de Regeeringsverslagen van 1870—1878 voorkomt, laat aan nauwkeurigheid wel wat te wenschen over; dat blijkt, wanneer men zich niet vergenoegt met voor $\frac{4}{40}$ te schrijven 10 %, maar wanneer men werkelijk berekent welk deel de som, door één der soorten van instellingen besteed, van het geheele onderstandsbedrag uitmaakt. Als staaltje daarvan diene het volgende:

Wanneer men eenvoudig de percentcijfers voor 1869 (het laatste en tevens het ongunstigste jaar van de periode vóór de wijziging) plaatst naast die voor 1890, dan schijnt men met het resultaat der wet van 1 Juni 1870 vrede te mogen hebben. In plaats van 49,4% — zooals in 1869 — droegen gemeentebesturen en instellingen sub *a* en *d* in 1890 ruim 42,8% in den algemeenen armenlast bij; de bijna 6,6% minder is voor het kleinste deel door de kerkelijke besturen overgenomen, welker quoot ruim 2,5% meer is, voor het grootste deel door de bizondere vereenigingen, die bijna 3,1% meer bijdragen. En eene vergelijking van bovenstaande tabel met het overzicht op pag. 92 leert, dat werkelijk de wijzigingswet paal en perk gesteld heeft aan de averechtsche werking van de in 1854 gemaakte regeling, door niet alleen een einde te maken aan de vermeerdering der kosten van de gemeentebesturen en burgerlijke instellingen en aan de vermindering der kosten van de diakonieën, maar door tevens de rollen te verwisselen en een toestand in het leven te roepen, die doet denken aan wat men bij de samenstelling der wet heeft bedoeld.

Doch de beteekenis van dien ommekeer is uiterst gering: dat in twintig jaren tijds het aandeel van gemeentebesturen en burgerlijke instellingen slechts (bijna) 6,6% minder zou zijn, is een uitkomst, die waarschijnlijk den wetgever zou teleurgesteld hebben. Bovendien, stelt men hiertegenover de cijfers over 1854 [1]) in welk jaar de wet slechts vier maanden ge-

---

Aandeel der instellingen sub *c* in het bedrag.

Volgens het Regeeringsverslag.		Berekend uit de voor beide bekende cijfers.
1870	ruim 4/40	bijna 10,1
1871	ruim 4/40	bijna 10,5
1872	ruim 4/40	bijna 10,7
1873	ruim 4/40	bijna 11,1
1874	bijna 5/40	ruim 11,3
1875	ruim 4/40	ruim 11,1
1876	ruim 4/40	bijna 11,2
1877	ruim 4/40	ruim 11,2
1878	bijna 5/40	bijna 11,3

Dat het aandeel der particuliere liefdadigheid van 1870—1878 eene neiging heeft om steeds grooter te worden, laat zich uit de opgaven van het Regeeringsverslag amper vermoeden; uit de berekening in percenten springt het vanzelf in 't oog.

[1]) De opmerking, vroeger gemaakt (pag. 55) dat men de cijfers van vóór 1867 met die van na 1867 niet mag vergelijken, geldt hier niet, omdat het nu niet om het juiste bedrag, maar om de hoegrootheid der quoten te doen is.

werkt heeft, zoodat men niet te veel mistast door aan te nemen dat die cijfers den stand van zaken vóór het in werking treden onzer armenwet vrijwel weergeven [1]) dan rijst de vraag of het kwaad, dat van 1854—1870 gesticht is, van 1871—1890 wel verholpen is; men oordeele:

JAAR.	Gemeentebesturen rechtstreeks en instellingen sub *a* en *d*.	Instellingen sub *b*.	Instellingen sub *c*.
1854	ruim 40,1 %	bijna 50,4 %	ruim 9,5 %
1869	ongeveer 49,4 %	ruim 42,2 %	bijna 9,4 %
1890	ruim 42,8 %	ruim 44,7 %	bijna 12,5 %

De huidige toestand — zoo schijnt men uit deze cijfers te moeten afleiden — is, niettegenstaande de in 1870 aangebrachte wijziging, minder gunstig dan vóórdat de wetgever daarin ingreep [2]). Vóór de wet van 1854 deden de kerkelijke instellingen meer, de gemeentebesturen en burgerlijke instellingen minder dan zij ooit na het in werking treden der wet

---

[1]) In het Regeeringsverslag over 1854 wordt voor het eerst opgegeven hoeveel door elk der onderscheidene categoriën aan onderstandskosten besteed is.

[2]) Mijne conclusie luidt dus anders dan die van Mr. N. G. Pierson, die in de Algemeene Vergadering der Vereeniging voor de Statistiek (30 Mei 1891) eene bespreking over de regeling van ons armwezen inleidde, en die, na als beginsel der wet te hebben genoemd „geen burgerlijk armbestuur mag onderstand verleenen aan personen, die van kerkelijke of bizondere instellingen onderstand kunnen verkrijgen" op de door hem gestelde vraag „of het doel des wetgevers is bereikt? Is het gelukt de publieke armenzorg binnen de engst mogelijke grenzen te beperken?" het antwoord geeft: „In het algemeen gesproken, *grosso modo*, ja." (Bijdragen v. h. Statistisch Instituut. N°. 2, 1891, pag. XXXV en XXXVI). Daarop wordt door cijfers aangetoond „dat de kerkelijke en de particuliere armenzorg zich veel sterker dan de publieke heeft uitgebreid en dat zij op ieder gebied, uitgezonderd dat der ziekenverpleging, het voornaamste verricht."

Dat werkelijk de burgerlijke armbesturen slechts bij onvermijdelijkheid helpen, mag men aannemen, en inzoover is zeker geschied wat men zich met de regeling had voorgesteld, maar dat die gevallen van onvermijdelijkheid veel talrijker en meer omvattend zijn dan men eertijds hoopte, valt, dunkt mij, niet te ontkennen. Of de grenzen inderdaad de „engst mogelijke" zijn, zal men nooit uit de cijfers kunnen afleiden; deze leeren ons alleen waar de grenzen gelegen zijn en wijzen aan dat in 1888 (het jaar, dat door Mr. Pierson tegenover 1871 gesteld wordt) de gemeentebesturen en de instellingen sub *a* en *d* toch nog altijd voor ruim 41,6 % of meer dan $^2/_5$ in de algemeene onderstandskosten bijdroegen. Dit aandeel is niet gering en daarom kan ik met Mr. Pierson niet meegaan, waar hij concludeert (pag. XXXVIII) „de zaken liepen naar den wensch van den wetgever," tenzij men met hem uitsluitend aan den wetgever van 1870 denke, die de fouten van na '54 herstellen wilde. Maar ook dan nog is die uitspraak betwijfelbaar, want dat die fouten nog niet geheel ongedaan gemaakt zijn, meen ik te hebben aangetoond.

gedaan hebben. Wanneer over eenige jaren wellicht het aandeel der gemeentebesturen en burgerlijke instellingen 2,7 % minder is geworden (gelijk het in de laatste twintig jaren bijna 6,6 % minder geworden is), dan zal men, met dat al, en na een veertigjarige toepassing der armenwet, op den weg naar haar doel: ontheffing zooveel mogelijk der gemeentelijke financiën van den last der armenverzorging, nog niet ééne schrede verder zijn dan men in 1854 was, toen de regeling om tot dat doel te geraken gemaakt werd. De wet van 1870 heeft veel weder goed gemaakt, maar toch nog niet alles, wat de praktijk der wet van 1854 had verkorven. En mag men in de naaste toekomst het oogenblik verwachten, waarop, als voorheen, het aandeel der gemeentebesturen en burgerlijke instellingen veertig percent bedragen zal? Om die vraag te beantwoorden dient nog eens de tabel, die de percentcijfers van 1869—1890 bevat, geraadpleegd. De gemeentebesturen — zoo zien wij — bezuinigen aanmerkelijk in de jaren 1870 en 1871, maar van dien tijd af stijgen hunne uitgaven (behalve in 1874 [1]) voortdurend, maar niet snel. Veel sneller daalt het percentcijfer der instellingen sub *a* en *d*, en daardoor wordt het aandeel van beide samen geringer. Maar de daling voor de burgerlijke en gemengde instellingen gaat na 1880 langzamer en in de laatste twee jaren (1889, 1890) valt zelfs een niet onbelangrijke stijging waar te nemen. Deze schommeling hangt samen met de percentcijfers voor de instellingen sub *b*: tot 1880 wordt haar aandeel steeds grooter, dan daalt het bijna even snel als het gestegen was, zoodat het jaar 1890 ongunstiger is dan het jaar 1871. Wat eindelijk de instellingen sub *c* aangaat, deze nemen steeds meer, schoon telkens weinig meer voor hare rekening; de vermeerdering van het percentcijfer is stabiel, maar traag, trager b. v. dan van het cijfer der gemeentebesturen. In het twintigtal jaren van de werking der wijzigingswet vallen dus twee perioden te onderscheiden, n.l. vóór en na 1880: vóór 1880 bezuinigen de burgerlijke instellingen aanmerkelijk, terwijl de kerkelijke steeds meer voor hare rekening nemen, zoodat men als resultaat verkrijgt:

---

[1]) De vermindering van de kosten voor gemeentebesturen rechtstreeks in 1874 is hoofdzakelijk veroorzaakt doordat het dagelijksch bestuur te Rotterdam eenige uitgaven, vroeger op de gemeente-tabel uitgetrokken, voor het eerst op de tabellen der inrichtingen, waarvoor die uitgaven gedaan werden, gebracht heeft.

JAAR.	Gemeentebesturen en instellingen sub *a* en *d*.	Instellingen sub *b*.	Instellingen sub *c*.
1880	ongeveer 41,1 %	ruim 47,6 %	bijna 11,3 %

maar na 1880 bezuinigen de burgerlijke instellingen minder, terwijl de kerkelijke de duidelijke neiging vertoonen om haar aandeel in te krimpen, waardoor de uitkomst is:

JAAR.	Gemeentebesturen en instellingen sub *a* en *d*.	Instellingen sub *b*.	Instellingen sub *c*.
1890	ruim 42,8 %	ruim 44,7 %	bijna 12,5 %

Zal die neiging bij de diakonieën blijven bestaan of is zij slechts van voorbijgaanden aard? Zal de oorzaak, waardoor hare uitgaven verminderen, (en het directe gevolg daarvan is de vermeerdering van de uitgaven der burgerlijke instellingen) weldra ophouden of zal zij steeds meer de kerkelijke besturen tot zuinigheid drijven? De oorzaak, aldus schijnt, is onvermogen; niet onwil. De kerkelijke besturen bestrijden de kosten hunner armenverzorging uit vaste inkomsten, uit de opbrengst van collecten, inschrijvingen of andere vrijwillige bijdragen en subsidiën en uit legaten. Art. 10 van de armenwet bepaalt: „De besturen van alle instellingen van weldadigheid doen jaarlijks... opgave... van het beloop... hunner inkomsten door collecten, inschrijvingen of andere vrijwillige bijdragen en subsidiën." Geene andere inkomsten dan deze vindt men dus in de Regeeringsverslagen bij de bespreking der instellingen sub *b* vermeld.

Wat betreft het bedrag van collecten, inschrijvingen en andere vrijwillige bijdragen, ten bate der gezamenlijke instellingen sub *b*, dit stijgt vrij onregelmatig en uiterst langzaam sedert 1870; hetzelfde geldt van de subsidiën, die zij van andere instellingen of van gemeenten en provinciën krijgen. Van 1870 af hebben zij tusschen de 61 % en 57 %, dus ⅔ of weinig minder van hun uitgaven daarmede bestreden. Wil men zich rekenschap geven hoeveel deze bijdragen in progressie te kort schieten, men zou de jaarlijksche verhouding willen zoeken tusschen het bedrag der collecten enz. en subsidies en de behoefte waarin voorzien moest worden. Maar die behoefte is niet bekend: men weet wel wat gegeven is, maar niet wat

noodig was. In plaats daarvan moet men zich dus tevreden stellen met het algemeene onderstandscijfer, aannemende — wat niet onwaarschijnlijk klinkt, maar evenals de behoefte zelve aan alle contrôle ontsnapt — dat er een stabiele verhouding zal zijn tusschen de armoede en de weldadigheid. Wanneer men nu het cijfer, dat aanduidt hoeveel percent het uit collecten enz. en subsidies door de instellingen sub *b* ontvangene uitmaakt van wat door alle instellingen samen in onderstand verstrekt is, plaatst naast het cijfer, dat weergeeft voor hoeveel percent die instellingen in de algemeene onderstandskosten hebben bijgedragen, dan verkrijgt men de volgende tabel:

JAAR.	*Instellingen sub* b.	
	Aandeel in de algemeene onderstandskosten.	Verhouding van het bedrag der collecten enz. en subsidiën tot de alg. onderstandskosten.
1870	ruim 43,2 pct.	ongeveer 26,7 pct.
1871	bijna 45,7 „	„ 28,5 „
1872	ruim 45,4 „	„ 28,7 „
1873	ruim 45,7 „	„ 28,7 „
1874	bijna 46 „	„ 27,6 „
1875	ruim 45,7 „	„ 28,4 „
1876	ruim 46,5 „	„ 27,9 „
1877	ruim 46,7 „	„ 27 „
1878	bijna 46,6 „	„ 27,4 „
1879	bijna 47,4 „	„ 28,3 „
1880	ruim 47,6 „	„ 27,7 „
1881	ruim 47,3 „	„ 28 „
1882	bijna 47,3 „	„ 27,4 „
1883	ruim 46,3 „	„ 27,6 „
1884	ruim 46,1 „	„ 27,6 „
1885	bijna 46,7 „	„ 26,8 „
1886	bijna 46,8 „	„ 26,4 „
1887	bijna 46,2 „	„ 25,7 „
1888	ruim 46 „	„ 26 „
1889	bijna 45 „	„ 25,4 „
1890	ruim 44,7 „	„ 25,7 „

Niet altijd correspondeert eene rijzing of daling in de eene kolom met hetzelfde verschijnsel in de andere, maar het geheel toont toch duidelijk het verband tusschen beide aan. Wat betreft het aandeel in de algemeene onderstandskosten nemen wij waar een zeer sterke, bijna onafgebroken rijzing van 1870—1880 (als wanneer het hoogste punt bereikt is), daarna

een sterke daling tot 1884, vanhier eene korte stijging tot 1886 (1887), eindelijk tot 1890 eene gestadige daling, maar het cijfer in 1890 is hooger dan in 1870. Wat aangaat kolom II, de sterke rijzing heeft reeds in 1872 (en '73) haar hoogste punt bereikt; het cijfer zakt daarna in een gestadige schommeling, tot 1884, om dan zeer sterk te dalen (tot 25,4 in 1889). Eene vergelijking leert dat van 1872 ('73)—1880, niettegenstaande afwisselende over het algemeen naar rato van het totaalcijfer verminderende inkomsten, de instellingen sub *b* haar aandeel in den algemeenen onderstand hebben doen toenemen; dat zij van 1880 af, met uitzondering van de jaren 1885, 1886 (en 1887) haar quoot steeds kleiner hebben gemaakt, terwijl ook de inkomsten dat gebiedend schenen te eischen. Overigens leert een vergelijking van de jaren 1870 en 1890, dat in 1870 het quoot (relatief) klein en het percentage der inkomsten laag was, maar dat in 1890 het quoot minder gering, daarentegen het percentage der inkomsten veel lager was. Waaruit volgt, dat de kerkelijke instellingen den terugslag van de vermindering harer baten ondervinden, doch tevens zooveel doenlijk daaraan het hoofd bieden. — In 1890 besteedden zij ± 1255 (duizend gulden) meer dan in 1870, doch ontvingen uit collecten enz. en subsidiën in 1890 slechts ± 529 (duizend gulden) meer dan twintig jaar vroeger.

De oorzaak van die mindere baten uit collecten, inschrijvingen en andere vrijwillige bijdragen moet gezocht worden in het minder opgewekt kerkelijk leven van velen, wier giften vroeger dezen instellingen ten goede zouden zijn gekomen, aan eene veldwinnende neiging om aan de zich meer en meer uitbreidende particuliere liefdadigheid steun te verschaffen en wellicht aan nog eenige andere minder voor de hand liggende omstandigheden. Of nu al die omstandigheden gezamenlijk of de meest belangrijke, waardoor de kerk minder voor haar rekening neemt dan men verwachtte en waardoor dus de staat (gemeentebesturen en burgerlijke armbesturen) meer moet bijdragen dan men wenschte, nog lang op den gang van zaken zullen blijven inwerken, valt moeielijk uit te maken. Van de twee genoemde geloof ik dat men het waarschijnlijk kan achten: de mindere gehechtheid aan de kerkelijke gemeente, het meer zich losmaken van het kerkelijk verband schijnt evenmin spoedig voor het tegendeel plaats te zullen maken als het zich denken laat dat de bizondere weldadigheid, die in de laatste

jaren vooral zich vrij en krachtig organiseert, binnenkort de sympathie van het groote publiek zal verliezen. En naarmate deze oorzaken de kerkelijke financies drukken, naar die mate zal het doel van den wetgever: aan de kerk en aan de bizondere vereenigingen het leeuwendeel der armverzorging over te laten, niet bereikt kunnen worden, want de particuliere liefdadigheid is er nog verre van af goed te kunnen maken, wat de kerk nalaat: terwijl het percentcijfer der kerkelijke instellingen van 1880 tot 1890 met 3 daalde, rees dat der bizondere slechts met 1.

§ 2.

In verband met het bovenstaande en ten einde het reeds bij de Beraadslagingen geopperde, sedert vaak herhaalde bezwaar dat de wet van 1870 de financiën der groote gemeenten bizonder zwaar zou belasten, aan de feiten te toetsen, loont het de moeite eene berekening te volgen, die in de jaarlijksche Regeeringsverslagen gemaakt wordt. Men vindt daarin nl. eene opgave van wat het armwezen aan de gezamenlijke gemeenten heeft gekost (als het ware dus een optelling van de nadeelige saldo's, die de verschillende gemeenten jaarlijks in zake armwezen geleden hebben), een opgave voorts van het bedrag dat die som beloopen zou, wanneer zij over alle inwoners des Rijks werd omgeslagen, en een opgave van wat gemiddeld door de inwoners van de vier categorieën van gemeenten (I van 3000 en minder zielen, II van 3001—10000 zielen, III van 10001—20000 en IV van meer dan 20000 zielen) in die kosten is bijgedragen.

In de volgende tabel is het jaar 1869 als uitgangspunt genomen; de cijfers over dat jaar doen niet alleen zien dat de kosten van het armwezen voor de gemeenten zeer hoog waren (dit was ons reeds bekend), maar ook dat het aanmerkelijk verschil tusschen de kosten, over de inwoners der onderscheidene categorieën van gemeenten omgeslagen, vóór de wijzigingswet even belangrijk was als daarna. Voor dat verschil trouwens zullen wij oorzaken leeren kennen, waarop de wet van '70 niet of slechts in geringe mate heeft ingewerkt.

Het armwezen heeft gekost aan de gezamenlijke gemeenten:

	I	II	III	IV	V	VI
JAAR.	Totaal in 1000 tallen guldens.	Per inwoner des Rijks berekend.	Per inwoner van gemeenten met			
			3000 en minder zielen.	3001 tot 10.000 zielen.	10.001 tot 20.000 zielen.	meer dan 20.000 zielen.
1869	3619	*f* 0.99	*f* 0.65⁵	*f* 0.85⁵	*f* 1.33⁵	*f* 1.49⁵
1870	3392	0.92	0.59⁵	0.83⁵	1.33⁵	1.32⁵
1871	3146	0.86	0.48	0.75	1.20⁵	1.38⁵
1872	3076	0.83⁵	0.46	0.71	1.08	1.41
1873	3028	0.81⁵	0.47	0.74	1.01	1.48
1874	2957	0.78⁵	0.40⁵	0.68	1.12	1.28⁵
1875	2929	0.77	0.40	0.66⁵	1.06	1.25⁵
1876	2920	0.75⁵	0.39	0.64	1.06⁵	1.23
1877	2918	0.74	0.39	0.62	0.98	1.22
1878	2989	0.75	0.38	0.63	0.99	1.23
1879	3019	0.75	0.39⁵	0.65	0.91	1.20
1880	3120	0.76⁵	0.40	0.67	0.92	1.22⁵
1881	3194	0.77⁵	0.39⁵	0.70	0.98⁵	1.17⁵
1882	3260	0.78	0.38⁵	0.72	1.00⁵	1.16
1883	3484	0.82	0.39⁵	0.72	1.01	1.27
1884	3565	0.83	0.40	0.70	0.99⁵	1.32
1885	3500	0.80	0.42	0.70	0.99	1.21
1886	3540	0.80⁵	0.44	0.70⁵	1.00	1.17
1887	3612	0.81	0.44⁵	0.69⁵	1.00	1.17⁵
1888	3775	0.83⁵	0.45	0.72	1.03	1.21
1889	3852	0.85	0.46	0.71	1.13	1.21
1890	4082	0.89	0.47	0.72	1.12	1.31

In 1870 — zoo wijst de tabel uit — daalt het cijfer in alle kolommen (behalve kolom V), en wel het belangrijkst in kolom VI, omdat deze gemeenten het meest den invloed ondervonden van de ontheffing van de kosten van verpleging enz. der wegens bedelarij en landlooperij veroordeelden sedert 14 Juli 1870. Wat het getal in kolom I en dat in kolom II betreft, wij zien hierin tot 1877 een sterke daling, daarna eene ongestadige, maar toch duidelijk zichtbare rijzing, die in beide kolommen niet gelijken tred houden, omdat in kolom II het steeds vermeerderend zielental des Rijks zijn invloed doet gelden. Maar merkwaardiger zijn de getallen in de overige kolommen. Merkwaardig is allereerst het groote verschil in de kosten van de gemeenten der verschillende categorieën. Omtrent de oorzaak daarvan gaf de Regeering in het verslag over

1875 uitsluitsel (op verlangen der Tweede Kamer), o. a. door die uitgaven in de volgende bestanddeelen te splitsen:

	A	B	C	D
GEMEENTEN VAN	Onderstand met inbegrip van geneeskundige hulp en v. kosten v. begrafenis na aftrek der terugontvangen gelden.	Kosten v. verpleging v. krankzinnigen in gestichten, na aftrek der bijdragen v. h. Rijk en de provinciën	Subsidiën.	Totaal.
3000 en minder zielen .	*f* 0.15	*f* 0.05⁵	*f* 0.19⁵	*f* 0.40
3.001—10.000 zielen . .	0.15	0.06⁵	0.45	0.66⁵
10.001–20.000 zielen . .	0.16	0.08⁵	0.82	1.06
meer dan 20.000 zielen .	0.7	0.16⁵	1.02	1.25⁵

Dat de kosten in kolom A voor de kleinere gemeenten zooveel meer bedragen dan voor de grootste, komt omdat (zooals nader blijken zal) geneeskundige hulp in de eerste veel duurder is dan in de laatste. Wat kolom B betreft, de plattelandsbewoners verplegen de krankzinnigen veel meer, veel liever en veel gemakkelijker in eigen woningen dan de bewoners der groote steden; en de besturen van kleine gemeenten werken dit in de hand door ruimen onderstand te geven voor verpleging aan huis, omdat dat altijd veel goedkooper is. Ook schijnt het een feit dat krankzinnigheid veelvuldiger in groote dan in kleine steden voorkomt; en de gestichten zijn in of nabij groote steden, zoodat het vervoer der lijders daarheen niet bezwaarlijk is. Bij kolom C. merkt de Regeering op dat de subsidiën uit gemeentefondsen aan instellingen van weldadigheid sedert '70 verminderd zijn, maar dat zij in de gemeenten van de 4de categorie zijn toegenomen, doordat de behoeften der ziekenhuizen sub *a* en *d* stijgen. Ten platten lande — zoo leest men verder — kunnen minvermogenden gemakkelijker werk vinden, waardoor de onderstand aldaar met minder volstaan kan; ook doen sommige groote gemeenten op het gebied van armenverzorging veel meer dan kleinere, waarin bovendien de instellingen sub *a* en *d* meest haar uitgaven uit eigen inkomsten kunnen bestrijden; in groote steden zouden diezelfde instellingen het niet zonder belangrijke subsidies kunnen stellen [1]).

[1]) Over het verschil tusschen armoede en armenverzorging op het platteland

Wat aangaat de kosten der gemeenten 1ste categorie (kolom III van de voorlaatste tabel), de aanvankelijke daling houdt aan tot 1878 om dan tot 1886 langzaam en onregelmatig, maar in de laatste drie jaren snel en gestadig te rijzen. De vermeerdering is te wijten aan de steeds toenemende kosten der geneeskundige hulp; per inwoner beliepen die kosten in

	1881	1886	1890
gemeenten 1ste categorie	*f* 0.12	*f* 0.15	*f* 0.16
„ 2de „	0.11	0.13	0.14
„ 3de „	0.10	0.10	0.10
„ 4de „	0.05[5]	0.06	0.06

De hooge eischen, die doctoren stellen alvorens zich in eene kleine gemeente te vestigen en daar de armenpraktijk uit te oefenen, de noodzakelijkheid bij gebreke van een geneesheer de hulp van elders te ontbieden maken in de plattelandsgemeenten de verzorging van zieke behoeftigen tot een duren post; in groote steden komen de ziekenbussen zeer te hulp en maken dat vele armen niet tot de met armenpraktijk belaste geneesheeren hun toevlucht nemen. De vermeerdering der kosten voor de gemeenten der 2de en 3de categorie (kolom IV en V) is hierdoor tevens verklaard. De uitgaven der volkrijkste steden, per inwoner berekend (kolom VI) stijgen door de steeds toenemende subsidies tot 1874; dan dalen zij, doordat ook de subsidies minder worden, tot *f* 1.16 in 1882, rijzen tot *f* 1.32 in 1884 [1]) en vallen in het volgend jaar tot *f* 1.21

---

en in de steden sprekende zegt Böhmert („Die Armenpflege" Abt. 34, Bd XI—XIV, van Zimmers Handbibliothek der praktischen Theologie, Justus Perthes, Gotha 1890, pag. 5): „Es wird überall Arme geben, wo ungleiche Lebensverhältnisse bestehen. Auf dem Lande sind die Verhältnisse gleichartiger und die Bedürfnisse geringer; deshalb giebt es daselbst verhältnismäszig weniger Arme und geringere Unterhaltungskosten auf jeden Armen. Dagegen giebt es in reichen Städten mehr Arme und höhere durchschnittliche Verpflegungskosten, weil dort die Bedürfnisse und Ansprüche überhaupt und mithin auch bei den Armen gröszer sind, weil ein erheblicher Abstand zwischen Reich und Arm schwerer ertragen wird, und weil die Reichen eher von ihrem Ueberflusse opfern und sehr oft durch leichtsinniges und planloses Almosengeben das Nichtsthun und die Begehrlichkeit sogar unterstützen, was auf dem Lande, wo die Verhältnisse der Armen offen daliegen, weit seltener der Fall ist. Mit der Zunahme des Wohlstandes und der Gesittung wird auch die Sympathie für fremde Leiden reger; es giebt mehr Leute, die empfangen, ohne dasz deshalb mehrere leiden. Die Entbehrenden werden im Angesicht des allgemeinen Wohlstandes auch geneigter zu klagen und zu fordern."

[1]) Die plotselinge rijzing in 1883 en 1884 correspondeert met het geringere aandeel der instellingen sub *b* in de algemeene onderstandskosten: die instellingen

terug, een daling die veroorzaakt is doordat de gemeente Amsterdam dat jaar mindere subsidies aan de beide gasthuizen gaf; maar van 1886 af valt weer eene rijzing, in de laatste twee jaren zelfs een zeer sterke rijzing waar te nemen. Dit alles is als het ware de proef op de som, dat wat de kerkelijke instellingen te kort komen, behoudens de progressie der particuliere liefdadigheid, op de gemeentelijke financiën neerkomt. Dat voor kleinere gemeenten de ziekenverpleging een zoo kwade post is op de rekening voor het armwezen, staat in regelrecht verband met de conclusie op pag. 90, dat wat de ziekenhuizen aangaat de burgerlijke en gemengde armbesturen in 1890 meer dan tweemaal zooveel dan de kerkelijke en bizondere samen deden. Dat in groote gemeenten de verzorging van behoeftige krankzinnigen een zoo belangrijk cijfer teweeg brengt, wijst er op dat van kerkelijke zijde hier weinig tot verlichting van den last wordt bijgedragen; en de hooge subsidies moeten voorzien in den grooten nood, die door het zich onttrekken der kerk op de andere instellingen zwaar drukt. De achteruitgang der kerkelijke financies, oorzaak van het kleiner aandeel der kerkelijke instellingen in den algemeenen armenlast, is tevens oorzaak van de meerdere kosten der gemeentebesturen. En daar die achteruitgang, naar mij voorkomt, zelf het gevolg is van omstandigheden, welker werking nog lang kan duren en door den wetgever moeielijk gekeerd kan worden, moet men vreezen dat het doel der wet: het overlaten van de armenverzorging aan de kerkelijke en bizondere instellingen van weldadigheid, tot 1870 verijdeld door de lichtvaardige bedeeling der gemeentebesturen zelve en door den onwil der Kerk, na 1870 schipbreuk zal lijden of althans in een veel mindere dan de gewenschte mate bereikt zal worden door haar onvermogen, en door de onmacht der particuliere liefdadigheid om het ontbrekende aan te vullen.

§ 3.

Aan het slot van dit hoofdstuk willen wij nog nagaan de progressie van het cijfer, dat het totaal der door gemeente-

---

droegen bij in 1882 bijna 47,3 %, in 1883 ruim 46,3 %, in 1884 ruim 46,1 %. Bovendien zijn sedert '81 de verpleeggelden voor krankzinnigen verhoogd.

besturen rechtstreeks en door alle instellingen te zamen in onderstand verstrekte gelden weergeeft.

Wanneer men die totaalcijfers van den onderstand over de jaren 1870—1890 wil vergelijken, dan stuit men ook hier op het bezwaar dat de grootheden niet altijd gelijksoortig zijn. Van 1854—1876 leest men bij wijze van toelichting tot het totaalbedrag: „Van gemelde som zou kunnen worden afgetrokken hetgeen door verschillende oorzaken, volgens de ontvangen opgaven, in de onderscheidene tabellen tweemaal is in uitgaaf gebragt en hetgeen werd uitgegeven voor verpleging van niet-behoeftigen in gods-, gast- en ziekenhuizen; daartegenover staat echter, dat onder het na te melden beloop van uitgaven voor onderhoud van gebouwen enz., voor die van beheer en onder die van verschillenden aard, wel een en ander zal voorkomen, dat, in strikten zin, kan geacht worden te behooren tot, of in het wezen der zaak gelijk te staan met onderstand aan behoeftigen verstrekt. Het is niet mogelijk dit met juistheid te bepalen. Waarschijnlijk zal het niet veel verschillen van het beloop, dat anders van den onderstand zou moeten worden afgetrokken. Door te onderstellen dat het een genoegzaam tegen het ander opweegt, komt men der waarheid zoo nabij als bereikbaar is." Deze tirade mist men in de latere Regeeringsverslagen, waarin alleen behouden is de opmerking: „in het bedrag zijn noch begrepen de subsidiën uit gemeentefondsen aan instellingen van weldadigheid verstrekt, noch die, door sommige instellingen aan andere verleend, om ze niet tweemaal in rekening te brengen." En van 1878 af wordt om dezelfde reden niet meegerekend het bedrag, dat uit fondsen van instellingen van weldadigheid aan gemeentebesturen werd terugbetaald, terwijl evenmin de uitgaven voor de verpleging van niet-behoeftigen in gods- en ziekenhuizen figureeren, en de uitgaven voor onderstand der gemeentebesturen en instellingen zijn verminderd met de gelden, door de verpleegden zelven of door hunne aanverwanten krachtens art. 49—62 der wet terugbetaald.

Het jaarlijks medegedeelde cijfer — zoo ziet men — geeft steeds juister de som weer, die aan eigenlijk gezegden onderstand besteed is, maar daardoor ook wordt eene onderlinge vergelijking moeielijker. Na te gaan hoe groot het over 1870 opgegeven totaalbedrag zou geweest zijn, wanneer het naar den later aangenomen maatstaf berekend was, schijnt niet wel doen-

lijk; zeer groot is waarschijnlijk de fout niet geweest [1]) en het teveel eenerzijds zal wellicht dikwijls tegen een te weinig anderzijds hebben opgewogen. Ook is het ons hier niet zoozeer om het juiste bedrag dan wel om de progressie te doen, en op deze hebben de verschillende veranderingen zeker geen overwegenden invloed gehad. Opmerking verdient nog dat van 1854 af de uitgaven der instellingen ter werkverschaffing aan behoeftigen niet in het totaalcijfer begrepen zijn. [2])

Ook deze cijfers spreken eerst duidelijk, wanneer men de bevolking van het Rijk en haar aanwas daarbij in aanmerking neemt; daarom laat ik hieronder naast de jaarlijks besteede som volgen het bedrag, dat elk inwoner van ons vaderland zou hebben moeten betalen wanneer die som over allen was omgeslagen geworden, eene berekening, die men in de Regeeringsverslagen noode mist.

JAAR.	Door gemeentebesturen rechtstreeks en door alle instellingen van weldadigheid samen is in onderstand verstrekt:	Over alle inwoners des Rijks omgeslagen bedraagt dit per hoofd:
1870	*f* 10.696.558.—	ruim *f* 3.02
1871	„ 10.503.092.—	bijna „ 2.95
1872	„ 10.482.314.—	ruim „ 2.86
1873	„ 10.574.511.—	ruim „ 2.86
1874	„ 10.638.831.—	ruim „ 2.84
1875	„ 10.637.211.—	ruim „ 2.81
1876	„ 10.957.620.—	ruim „ 2.85
1877	„ 11.112.424.—	ruim „ 2.84
1878	„ 11.236.678.—	bijna „ 2.82
1879	„ 11.145.835.—	ruim „ 2.78
1880	„ 11.457.864.—	bijna „ 2.83
1881	„ 11.453.945.—	ruim „ 2.80
1882	„ 11.573.980.—	ruim „ 2.79
1883	„ 11.799.308.—	ruim „ 2.81
1884	„ 11.817.522.—	ruim „ 2.78
1885	„ 11.928.066.—	ruim „ 2.76
1886	„ 12.197.773.—	bijna „ 2.80
1887	„ 12.281.204.—	bijna „ 2.80
1888	„ 12.577.537.—	ruim „ 2.80
1889	„ 12.733.359.—	ruim „ 2.81
1890	„ 13.153.189.—	ruim „ 2.78

[1]) De meeste beteekenis heeft het sedert 1878 niet meetellen van de verplegingskosten der niet-behoeftigen; de terugontvangene verplegingskosten voor godshuizen bedroegen in 1890 ± 360 (duizend gulden), terwijl al de kosten van die instellingen ± 1389 (duizend gulden) bedroegen.

[2]) „Omdat" — zegt de Regeering — „het niet wel mogelijk is met genoegzame juistheid te bepalen welk gedeelte harer uitgaven gezegd kunnen worden met onderstand aan behoeftigen om niet verstrekt gelijk te staan."

De vrij sterke daling in 1871 en 1872 is toe te schrijven aan zuiniger bedeeling door de gemeentebesturen en de burgerlijke armbesturen. Over het algemeen vertoont het cijfer in kolom II eene neiging om kleiner te worden: in 1873 is het voor 't laatst *f* 2.86; in 1876 voor 't laatst *f* 2.85; in 1874 voor 't laatst *f* 2,84; in 1880 voor 't laatst *f* 2.83. Dat het cijfer schommelt spreekt van zelf: vele en velerlei invloeden beheerschen niet alleen de behoefte, maar ook de voor onderstand noodige en beschikbare gelden. Een belangrijk deel van den onderstand wordt niet in geld, maar in natura gegeven; zijn die goederen (levensmiddelen, brandstoffen, ligging- en kleedingstukken) goedkoop, dan zal — terwijl evenveel gegeven is — het cijfer lager zijn, dan wanneer die voorwerpen veel aan inkoop kosten. Het doorgaans lagere cijfer na 1882 is wellicht te wijten aan de zuiverder berekening. Overigens meen ik dat men uit bovenstaande tabel geen andere conclusie moet trekken dan deze: dat sedert 1870, in verhouding tot de vermeerderende bevolking, niet meer, veeleer minder aan onderstand jaarlijks wordt besteed. In het Regeeringsverslag over 1887 wordt een overzicht gegeven van den onderstand aan behoeftigen van 1867—1887 verstrekt door de gemeentebesturen en door de onderscheidene instellingen van weldadigheid; opgemerkt wordt dat het bedrag van den onderstand van 1872—1887 met bijna 17 % is vermeerderd, terwijl de bevolking des Rijks in dienzelfden tijd met ruim 21,1 % is toegenomen. „Of daaruit nu kan worden afgeleid dat de behoefte aan onderstand niet zoo sterk is toegenomen als de bevolking des Rijks, kan niet met stelligheid worden beweerd" zegt de Regeering en noemt eenige andere oorzaken op, waaraan de niet evenredige aanwas zou kunnen worden toegeschreven. Inderdaad, men kan wel, als men eene statistiek der behoefte zou willen hebben, zich met de statistiek der weldadigheid behelpen (zooals wij op pag. 98 deden), maar dat er tusschen den nood en de voorziening daarin een stabiele verhouding zal bestaan, is nooit meer dan een gissing. Of dus sedert 1870 de armoede vermeerderd is of niet, is een vraag, die uit de statistische gegevens der Regeeringsverslagen niet beantwoord kan worden. Enkele aanwijzingen echter vindt men wel: zoo wordt in het Regeeringsverslag over 1890, waar over het feit gehandeld wordt dat het armwezen in dat jaar aan de gemeenten meer gekost had dan over 1889, verklaard: „alle kosten, behalve die voor begafenis,

waren hooger." Die restrictie nu „behalve voor begrafenis" is veelbeteekenend; zij doet denken aan de woorden van de Bosch Kemper [1]): „Waar de liefdadigheid niet werkzaam is, vindt de armoede haar grens in het gebrek zelf. Het getal armen wordt alsdan door den dood verminderd. Waar daarentegen de liefdadigheid ruim is in het verleenen van onderstand en in de verzorging van zieken, verzwakt zij de kracht dier beperking en vermeerdert daardoor het getal van hen, die ondersteuning behoeven. Eene geringe sterfte onder de schamele gemeente is een doorgaand bewijs, dat er geen groot gebrek bestaat, zoodat in dit opzigt een groot getal bedeelden een bewijs is dat de armoede, door hen geleden, niet dat verwoestend karakter heeft, waardoor zij zich zelve beperkt." En de vraag, door denzelfden schrijver gesteld [2]) „Is de tegenwoordige klagt over de toeneming der armoede het gevolg van de meerdere belangstelling in het armenwezen?" is nog waard overwogen te worden, evenals zijne bewering dat die klacht in alle eeuwen werd vernomen „en dat in de tegenwoordig heerschende denkbeelden veel is wat tot het uiten der klagt over de toenemende armoede heeft bijgedragen."

---

[1]) Geschiedkundig Onderzoek, enz. (1851) pag. 17.

[2]) Ibidem pag. 139—143.

ONS STELSEL VAN ARMENVERZORGING EN DE MIDDELEN TOT VERBETERING.

HOOFDSTUK I.

Algemeene Beschouwingen.

Uit de korte historische inleiding, waarmede wij de bespreking van ons onderwerp geopend hebben, is gebleken dat de oudste eigenlijk gezegde verzorging der armen van Christelijken oorsprong was, een vrucht van het Christendom en als zoodanig de eigenaardige taak der Kerk; dat eerst veel later de Staat zich daarin gemengd heeft, eerst repressief optredend tegen de hand over hand toenemende bedelarij (die voedsel vond in de onverstandige bedeeling door de geestelijkheid en het onoordeelkundig geven van aalmoezen door particulieren), later aanvullend; dat eindelijk naast die beiden, van oudsher, bizondere personen, door medelijden en naastenliefde gedreven, het hunne tot voorziening in den nood der behoeftigen bijdroegen, waarbij zij zich reeds spoedig tot corporaties aaneensloten. En nog bestaat er een karakteristiek verschil in aard en werking van de Staats-, kerkelijke en particuliere armenzorg.

„Les indigents doivent être secourus; la morale, la religion, l'humanité l'exigent et l'économie politique le conseille" [1]). Het is in het belang van den Staat dat niet de armoede de welvaart slope; dat niet de behoeftigen een gevaarlijk bestanddeel der bevolking gaan vormen; dat niet de nationale rijkdom worde opgeslokt door den nood der schamele gemeente, die — aan zichzelf overgelaten, — steeds meer en steeds dringender zal vragen; dat niet vermeerdere het aantal van hen, die den Staat „een voorwerp van aanhoudende zorg" zijn, zonder dat de Staat eenig nut, voordeel of steun, louter last van hun Staatslidmaatschap ondervindt. En voor het oogenblik

---

[1]) Courcelle Seneuil, Traité théorique et pratique d'Economie politique, II 293.

daargelaten de quaestie of ooit op deze of andere gronden een *recht* van den arme op onderstand rusten kan, zeer stellig leiden deze beschouwingen tot een *verplichting* van den Staat, n. l. tegenover zich zelf, omdat het staatsbelang staatsinmenging eischt [1]). Hetzij recht of gunst, de van Staatswege verleende hulp vindt hare rechtvaardiging in redenen van Staatsbelang. Omdat de armoede, maar vooral een toenemend pauperisme, het eerste doel van den Staat: zijn zelfbehoud, in gevaar zou brengen, daarom geeft de Staat aan den eenen burger om niet, wat hij den anderen heeft ontnomen. Niet uit medelijden of humaniteit treedt de Staat als armverzorger op, want medelijden en humaniteit zijn menschelijke beweegredenen, waardoor de Staat zich in zijn doen en laten niet kan en mag laten leiden. — Dat bedelarij geweerd moet worden, wordt algemeen erkend, maar de Staat, die zijnen burger verbiedt aan een ander geld of levensmiddelen te vragen, kan dat verbod alleen handhaven, wanneer ieder, hetzij door zijn intrek te nemen in een van staatswege ingericht werkhuis, hetzij door van staatswege, waar kerk en particulieren te kort schieten, ondersteuning te verkrijgen, zeker is zonder bedelen het leven te kunnen behouden. Wanneer de arme zegt: „geld heb ik niet, evenmin bloed- of aanverwanten, die in mijn onderhoud kunnen voorzien en werk kan ik niet vinden" dan moet de Staat, aangenomen dat het niet aangaat in een beschaafd land iemand van honger te laten omkomen, òf hem toestaan te bedelen [2]) òf hetzij door werkverschaffing (waar dat mogelijk is) hetzij door bedeeling hem zijn nooddruft verschaffen. De heer van Nispen van Sevenaer zeide [3]): „Het komt ook mij voor de grootste onbillijkheid te zijn, dat men iemand, die geen levensonderhoud kan vinden, verbiedt het te vragen, dat men bedelarij straft, als er geen gelegenheid gegeven wordt voor dengene, die werken wil en die geen werk

[1]) In een klein werkje „Die Armenpflege" (in Zimmers Handbibliothek der praktischen Theologie, Bd XI—XIV, Abt. 34) zegt Dr. Böhmert: „Man kann darüber streiten, ob Hilfsbedürftige und namentlich solche, welche der Gesamtheit noch gar nichts leisteten, ein *Recht* auf Unterstützung haben; aber unbestreitbar ist die *Pflicht* von Familien, Gemeinden und Staaten, ihre hilflosen Angehörigen in der Not zu unterstützen." (pag. 2).

[2]) De Italiaansche wet van 3 Augustus 1862 (legge delle opere pie) stond aan de besturen van gemeenten, waarin meer bedelaars waren dan de gestichten konden bergen, toe aan de tot werk onbekwame armen een bedel-pas af te geven.

[3]) In de zitting van 27 Juli '58 (Tweede Kamer).

kan vinden, om den kost te verdienen"... „Ik acht mij verpligt te zeggen, dat ik elke veroordeeling wegens bedelarij als eene schreeuwende onregtvaardigheid beschouw, wanneer niet de gelegenheid wordt gegeven om door werken den kost te verdienen." [1]) Krachtdadige wering van bedelarij en goed ingerichte armenzorg moeten samengaan.

De Staat heeft dus — zooals de Bosch Kemper het uitdrukt [2]) — „de armenverzorging te beschouwen in verband tot de veiligheid, tot de orde, tot de welvaart, tot de gezondheid van het volk." De aard van het doel bepaalt de grenzen van zijn werkkring, maar die grenzen zijn niet eng: wel zal het openbaar armbestuur streng moeten zijn, om de veerkracht gespannen te houden en zorgeloosheid niet aan te kweeken, maar overigens omvat de Staatstaak al de verschillende maatregelen ten bate der schamele gemeente, die daartoe strekken kunnen dat de behoeftigen aan de veiligheid, de orde, de welvaart en de gezondheid van het volk geen hinder toebrengen.

Bij de vervulling dier veelomvattende taak vindt de Staat bondgenooten in de kerk en de bizondere personen; het doel, dat dezen beoogen, is een ander dan het staatsdoel, maar daar hun middelen op hetzelfde resultaat gericht zijn: bestrijding der armoede, kan de Staat hunne medewerking gebruiken, maar alleen wanneer en inzoover zij niets doen, dat de bereiking van het staatsdoel zou kunnen bemoeielijken.

De kerkelijke liefdadigheid wil vóór alles de armen zedelijk verheffen; bedeeling en verpleging zijn niet doel, maar middel om den behoeftigen broeder door de nijpende zorg om het dagelijksch brood zijn hoogere bestemming niet te doen vergeten. Het werk der kerk wil een liefdewerk zijn; zij ver-

---

[1]) „Het vonnis, waarbij iemand ter zake van bedelarij is ontslagen van rechtsvervolging op grond van overmacht, is onvoldoende gemotiveerd, indien voor het bestaan van die overmacht geene andere gronden zijn aangevoerd dan dat de beklaagde, oud 75 jaar, gebrekkig is, niet door werken in haar onderhoud kan voorzien en het haar door het armbestuur verstrekte onderhoud slechts 50 cents per week bedraagt; want voor toepassing van art. 40 Sr. wordt vereischt dat het feit hebbe plaats gehad onder den invloed van een drang of kracht, waaraan de beklaagde op het tijdstip van het plegen van het feit geen weerstand heeft kunnen bieden." Aldus de Hooge Raad 27 Juni 1887 W. 5449. De vraag of hier „overmacht" aanwezig was is niet huius loci, maar dat een 75jarige, gebrekkige vrouw zonder werk en met geen meerdere bedeeling dan 50 cents per week bedelen *moet*, schijnt mij onwederspreekbaar.

[2]) Geschiedkundig onderzoek enz., pag. 275.

bindt de bedeeling aan den godsdienst, zij laat zich bij de vaststelling harer regels door een godsdienstigen geest bezielen.

De bizondere liefdadigheid ook wil een liefdewerk verrichten, maar zij handelt uit kracht, niet van een godsdienstige overtuiging, maar van de humaniteit, die mede lijdt waar zij een mensch ziet lijden. Zij is plooibaarder dan de kerkelijke, die aan reglementen gebonden is; zij treedt bij voorkeur op waar de gestrengheid van den Staat en het exclusivisme der Kerk eene gaping gelaten hebben; zij kan zich schikken naar de duizendvoudige behoefte, die zich in het maatschappelijk leven vertoont; zij is veel vrijer dan Staat en Kerk in de keuze van middelen en wegen.

Waar de Staat zich eene taak opgelegd ziet, kan hij òf die taak aan anderen overlaten — wanneer en zoolang men mag aannemen dat die anderen het even goed als of beter dan de Staat zullen doen —, òf die taak geheel voor eigen rekening nemen — wanneer, om welke reden dan ook, hij alleen naar den eisch het noodige zou kunnen verrichten —, òf het werk tusschen zich en anderen verdeelen, — wanneer die anderen voor een deel met succes zouden kunnen medewerken.

De wetgever van 1854, en na hem die van 1870, heeft tusschen deze drie wegen moeten kiezen: wij weten reeds dat hij het laatste heeft gekozen en wel met de uitgesproken bedoeling dat de anderen zooveel en de Staat zoo weinig mogelijk zouden doen. Dat die keuze zoo uitviel, had een historischen grond, het was rationeel en het was overeenkomstig de toen heerschende begrippen omtrent staatsarmenzorg.

Ten onzent hadden van den vroegsten tijd af de kerk en de particuliere personen een krachtig aandeel genomen in de bestrijding der armoede en de wet, die uitsprak dat ook voortaan de Staat een zoo groot mogelijk terrein voor beiden zou openlaten, bestendigde eenvoudig wat reeds eeuwen lang gegolden had. Het was rationeel, want die kerkelijke en particuliere werkzaamheid was een niet te versmaden hulp voor den Staat; de prijzenswaardige gezindheden, waarvan die weldadigheid de uiting is, nl. godsdienstigheid, medelijden, gemeenschapszin, moeten door den Staat op prijs gesteld, aangekweekt, niet uitgeroeid en gedood worden. Eindelijk: de Staat moet niet onnoodig in de plaats treden der overige levenskringen; zijne roeping is slechts aan te vullen, wat aan deze ontbreekt, opdat elk der levenskringen op deze wijze zijn eigen krachtigen invloed

op 's menschen ontwikkeling moge doen gelden. [1]) En het systeem der wet van '54 is in overeenstemming met de toen heerschende begrippen. De kennis van die begrippen is noodig tot recht verstand van des wetgevers overtuiging, zooals die in de Memorie van Toelichting wordt uitgesproken. De gangbare beschouwing dan omtrent het doel, waarmede en de organen waardoor de armoede moet bestreden worden, was de volgende: In alle beschaafde landen stuit men op het verschijnsel, dat er armen zijn, d. w. z. personen, die niet of niet voldoende in hun onderhoud kunnen voorzien; de uiterste consequentie van de armoede is de ondergang der armen, een consequentie die in een beschaafde maatschappij niet mag voorkomen. Dat gevolg te voorkomen is het werk der liefdadigheid en de liefdadigheid is een gebied, waar de Staat zich liefst zooveel mogelijk buiten moet houden; immers de Staat handelt niet anders dan door dwang, en dwang is geheel onvereenigbaar met het wezen der liefdadigheid, n.l. liefde. Wilde de Staat een dwang tot geven gaan uitoefenen, dan zou daardoor implicite voor den arme een recht om te krijgen erkend worden, en de arme zou in de hem geboden hulp geen daad van liefde, maar de vervulling van een te zijnen aanzien bestaanden plicht gaan zien; ook zou dat recht op onderstand zijn veerkracht noodzakelijk verslappen, evenzeer als tegelijk zij, die uit den aard der zaak hem behoorden te helpen (zijne ouders, kinderen enz.), hem aan zijn lot zouden overlaten, omdat toch de Staat voor hem zorgen zou; ten slotte achtte men het ondenkbaar dat de Staat anders dan volgens algemeene regels de armen verzorgen zou, omdat het zoo noodige en wenschelijke „individualiseeren" ondoenlijk zou zijn. Zoo spraken zij, die — zoo al niet in de praktijk, wat onuitvoerbaar scheen, dan toch in theorie — alles liefst aan de niet-burgerlijke instellingen wilden overlaten, en men ontmoet dan ook in de Memorie van Toelichting, niet alleen in die van '54, maar ook in die van '70, menige uitdrukking die aan de boven gevoerde redeneering herinnert; zoo: „Niemand heeft regt op onderstand"; „de uitoefening van liefdadigheid moet worden overgelaten aan de kerk en aan de bizondere personen en instellingen"; „de wettelijke liefdadigheid heeft een schijn van humaniteit, maar geen wezen, omdat de liefde geen wet kent" e. a. Maar tegen de vrije liefdadigheid als uitsluitend stelsel

---

[1]) I. J. Blaupot ten Cate, Verhandeling over h. domicilie v. Onderstand, pag. 23.

van armenzorg werd steeds het uiterst practische, niet-principieele argument ingebracht, dat zij onvoldoende, en dus aanvulling van staatswege onmisbaar was. (Mem. v. Toel. 1870: „Wordt echter de arme van geene andere zijde geholpen, dan kan het noodig zijn, dat de Staat of het burgerlijk bestuur hulp verleent").

Tevens zocht men naar andere, meer rechtstrecksche gronden voor Staatsarmenzorg, en vond in de eerste plaats als haar rechtvaardiging de handhaving van het politierecht, de overweging m. a. w. dat de behoeftige, door nood gedreven, tot bedelen of stelen zal overgaan, misdrijven, die de Staat behoort te straffen, maar bij welker vervolging hij stuiten zou op overmacht, die de strafbaarheid van de bedelarij of den diefstal zou uitsluiten. Schoorvoetend slechts en als het ware met tegenzin ziet men dit argument in het Voorloopig Verslag (1870) gebruikt: „Het verleenen van onderstand aan behoeftigen van overheidswege laat zich *nog het best* [1]) verdedigen, wanneer men zoodanige handeling als uitvloeisel van politiezorg beschouwt". — Later eerst heeft men een tweeden rechtsgrond voor staatsinmenging gevonden: armoede — zoo zegt men — ontstaat (althans voor een deel) door verkeerde maatschappelijke inrichtingen; de Staat, die deze inrichtingen laat bestaan en in bescherming neemt, moet die kwade gevolgen voor zijn rekening nemen. Mr. J. L. de Bruyn Kops zei [2]): „de armoede is het eind-gevolg van al wat verkeerd gaat in de geheele zamenstelling der maatschappij" en als een antwoord op die aanklacht klinkt het woord van Mr. N. G. Pierson [3]): „dat de zoogenaamde philanthropie voor een zeer groot deel niets anders is dan noodwendige, volstrekt onmisbare aanvulling en verbetering van het werk der maatschappelijke machine." Deze gedachte schijnt noch bij den wetgever van 1854, noch bij dien van 1870 te zijn opgekomen, naar ik meen, tot schade voor zijne regeling. Uit de phrase (Mem. v. Toel. 1870): „De zorg voor de armen is een zedelijke, geen burgerlijke pligt, zoodat de nakoming daarvan niet op den weg van den Staat ligt" blijkt voldoende, dat de wetgever ver af was van het denkbeeld, dat de Staat moet goedmaken, wat de maatschappij misdoet. — Een ethisch argument voor staatsarmenzorg vindt

---

[1]) Door mij gecursiveerd.

[2]) Korte beschouwingen over het Armwezen, 1851.

[3]) Leerboek der Staathuishoudkunde, dl. II, pag. 110.

men aangeduid bij Cohn [1]): „das Gefühl der Bedingtheit menschlichen Lebens durch ein Tausenderlei von Hemmungen, Gefahren, Unfällen gestaltet sich für das Gesammtbewusstsein zu der Ueberzeugung von dem Walten eines Glückes oder Unglückes, dessen Beziehungen zu dem Einzelnen so unberechenbar sind, dass mehr oder weniger bewusst die Verpflichtung zu einer Gesammtbürgschaft empfunden wird", een beroep op ons aller gevoel van solidariteit tegen de slagen van het noodlot, een gevoel, dat luider spreekt bij groote rampen, als duizenden omkomen of een geheele landstreek geteisterd wordt, dan bij de bijna banale armoede van onzen buurman, waaraan wij dikwijls te zeer zijn gewoon geraakt.

Onze wetgever — zoo zagen wij — heeft geen oog gehad voor de maatschappelijke zijde van het vraagstuk der armverzorging; de eenzijdigheid, die hem er toe bracht den arme steeds maar te beschouwen als een persoon, die in den uitersten nood moet geholpen worden, omdat hij anders gevaarlijk wordt voor de openbare veiligheid; de overdreven angst, dat in strijd met de bedoeling der wet toch de Staats-armenzorg, het gevreesde spook, in ons land zou rondwaren; daardoor de te ver gedreven zucht naar zuinigheid, alsof de stelling dat te veel geven schadelijk is niet tot tegenhanger heeft de waarheid dat te weinig geven geen nut oplevert en alsof niet — althans na '70 — de gemeentebesturen, die uit eigen kas bedeelen, van zelf zich tot het „volstrekt onvermijdelijke" zouden bepalen; dat alles zijn fouten van onze armenwet, die meer en meer aan het licht gekomen zijn, naarmate juist in den laatsten tijd de armoede bij voorkeur als een *maatschappelijk* verschijnsel beschouwd is en naarmate een levendiger belangstelling, in wat men sociale vraagstukken noemt onderzocht heeft, in hoever de armenwet het hare tot oplossing daarvan bij kon brengen. Maar de eenzijdigheid van den wetgever heeft hem bovendien geleid tot onverschilligheid omtrent den aard en de strekking van het werk der kerkelijke en particuliere weldadigheid; niet *hoe* zij het zouden doen, doch *hoeveel* zij zouden doen, heeft hem belang ingeboezemd, en zijn streven om, door beiden bijna absolute vrijheid van handelen te verzekeren, beide tot de grootst mogelijke werkzaamheid te prikkelen, heeft hem doen

---

[1]) G. Cohn, Arbeit u. Armut, in Schmollers Jahrbücher für Gesetzgebung, Verwaltung u. Volkswirthschaft, 1881, Heft 4, pag. 25.

vergeten dat allereerst de wijze waarop, niet de mate waarin in aanmerking dient te worden genomen en dat weinig, maar goed verkieselijk is boven veel, maar slecht. Toch is het een onmiskenbare eisch dat die bondgenooten van den Staat tot bereiking van het staatsdoel meewerken, althans niet tegenwerken. En hiermede is tevens gevonden de mate van zelfstandigheid, die het Staatsgezag aan de kerkelijke en bizondere vereenigingen kan en moet laten: alleen de negatieve eisch, door den Staat gesteld: werk mij niet tegen, legt verplichtingen op aan corporaties, die overigens geheel onafhankelijk kunnen blijven. Welke voorschriften van dwingend recht die eisch noodzakelijk maakt zal later besproken worden. Eerst nog een woord over de rechtmatigheid en gegrondheid van den eisch zelve.

Binnen het grondgebied van den Staat berust de hoogste autoriteit bij het staatsgezag dat geen andere macht naast, veel minder boven zich duldt. Wat de Staat wil, tracht hij te bereiken langs alle wegen die hem geopend zijn; de wil van particuliere personen en corporaties is ondergeschikt aan den staatswil. Ondenkbaar is het dat iemand ongestraft iets zou kunnen doen, dat strijdt met wat de staatswil beoogt. In art. 195 van de Grondwet wordt verklaard dat het armbestuur een voorwerp van aanhoudende zorg der Regeering zal zijn; op welke wijze de voorziening van den nood der behoeftigen geschieden moet is dus een onderwerp, dat de Staat binnen den kring zijner bemoeiing trekt; overtuigd van de waarheid dat het staatsbelang bestrijding der armoede vordert, draagt de Grondwetgever aan den wetgever op de zaak te regelen, uiteen te zetten hoe die bestrijding zal geschieden. Ondenkbaar nu moet het zijn dat kerkelijke of particuliere vereenigingen of ook bizondere personen iets zouden mogen verrichten, dat de bereiking van het Staatsdoel zou kunnen belemmeren; als ondergeschikt aan het hoogste gezag hebben zij zich te gedragen naar de regels, die dat gezag in deze voorschrijft. Wanneer de Staat, aan de historische traditie getrouw, op het gebied der armenzorg de medewerking toestaat, ja inroept van diakonieën en bizondere instellingen, ja zelfs wanneer hij — naar het stelsel onzer wet — tot dezen zegt: „doet gij zooveel mogelijk; ik zal het overige verrichten", dan moet tevens de Staat daarbij gelasten: „maar doet het zoo, dat *mijn* doel verwezenlijkt wordt, want mijn wil is boven de uwe geplaatst en ik heb uwe hulp alleen gevraagd voor de verwezenlijking van *mijn* doel."

Het belang van den Staat brengt mee dat de onafhankelijkheid van het grondgebied gewaarborgd zij, dat men een eventueelen vijand kunne weren. Daartoe heeft de Staat tal van maatregelen getroffen: vestingen gebouwd, dienstplicht geregeld enz. enz. Maar eenige onderdanen wenschen den Staat ter bereiking van dat doel te helpen: zij oefenen zich geheel vrijwillig in den wapenhandel, zorgen in één woord dat zij in geval van oorlog tot den strijd bekwaam zijn. Zal nu, als een oorlog uitbreekt, eene vereeniging van zoodanige burgers, zonder met den Staat in overleg te treden, doen wat *zij* meent dat er gedaan moet worden? Zal de Staat het gevaar loopen dat door kortzichtigheid of door welke eigenschappen dan ook, die vrijwillige strijders wellicht den Staat tegenwerken en wellicht zelfs, schoon met de beste bedoelingen, den vijand een voordeel bezorgen? De Staat zal hun hulp alleen aanvaarden onder de uitdrukkelijke voorwaarde, dat zij in alles aan den Staatswil zich onderwerpen. Vervullen zij die voorwaarde niet, dan zal de Staat hen voor het vervolg onschadelijk maken. — De Staat heeft den strijd aangebonden tegen het pauperisme, een vijand die de welvaart, de orde, de veiligheid en de gezondheid bedreigt. Kerkelijke en particuliere vereenigingen wenschen in dien strijd mede te vechten. Zal nu zulk eene vereeniging haar eigen weg mogen gaan? Zal de Staat er zich aan blootstellen dat zulk eene vereeniging, door overmatige bedeeling, die de armoede vermeerdert, door onverstandige maatregelen of waardoor dan ook, de overwinning van den Staat moeielijker, ja zelfs, den vijand krachtiger maakt? [1]) De Staat zal haar medewerking alleen kunnen gebruiken onder het beding, dat de Staatswil als hoogste wil geëerbiedigd worde en die medewerking inderdaad voor bereiking van het staatsdoel bevorderlijk zij. Wordt dat beding niet nagekomen, dan zal de Staat hen alle handelend optreden moeten verbieden.

Het gaat niet aan vol te houden dat de scheiding van Kerk en Staat den diakonieën volkomen vrijheid van handelen zou

---

[1]) Dr. Böhmert, t. a. p. pag. 10: „Die Wohlthat kann eine Plage und ein Unsegen für die Armen selbst wie für ganze Gemeinden werden, sobald im Wohlthätigkeitswesen Anarchie herrscht und sobald Privatpersonen, Vereine, Anstalten und Stiftungen ihre Gaben ausstreuen, ohne sich mit einander zu kümmern. Es musz daher überall dafür gesorgt werden, das Privatpersonen und Vereine im Wohlthun vorsichtig sind und sich den Anforderungen des Gemeinwohls unterordnen."

geven. De ondersteuning, die de Kerk haren behoeftigen lidmaat verstrekt, is stoffelijk en geestelijk: zij geeft hem geld of onderstand in natura of werk, en zij geeft hem den zedelijken steun der godsdienst. Door het eerste te doen betreedt zij een terrein, waarop ook de Staat werkzaam is en waarop dus haar bemoeiingen in overeenstemming of althans niet in strijd met de bedoelingen van den Staat mogen zijn; door het tweede blijft zij op haar eigenaardig gebied, waarop de Staat zich van alle inmenging onthoudt. Beperkte zij zich tot het laatste, geen wetsvoorschrift zou haar binden; nu zij ook het eerste doet, moet dat aan het staatsdoel dienstbaar zijn.

Den bizonderen en kerkelijken vereenigingen wordt dus de onverbiddelijke eisch gesteld, dat zij zullen medewerken tot bereiking van het staatsdoel. De vraag rijst of het tegendeel ooit te duchten valt, en het antwoord hierop moet zeer stellig bevestigend luiden. In ieder geval mist de Staat, die zijnen helpers geen voorschriften geeft, elken waarborg, dat hun medewerking waarlijk hulp zal zijn. Ook laat zich denken dat de verschillende instellingen wel elk op zichzelf en van haar standpunt bezien doen wat in haar vermogen is, maar dat zij — zonder het te willen of te weten — elkaar tegenwerken, elkanders resultaten te niet doen, terwijl met dezelfde of mindere moeite en een even groote of zelfs kleinere som veel meer tot stand gebracht kon worden, wanneer de nu versnipperde krachten zich vereenigden. „De armenbedeeling, die slechts eene premie voor de luiheid en eene aanmoediging voor de zorgeloosheid is, wordt bepaaldelijk eene oorzaak van armoede" zegt de Bosch Kemper [1]) en minder kernachtig, maar even stellig vindt men deze gedachte bij Mees terug [2]), trouwens alle schrijvers laten zich in denzelfden geest uit. Welnu, wanneer algemeen als vaststaand aangenomen wordt dat ondoelmatige bedeeling de armoede vermeerdert, moet de Staat, wiens doel het is de armoede te bestrijden, door dwangmaatregelen ondoelmatige bedeeling zooveel doenlijk tegengaan.

De Regeering, van wie het armbestuur een voorwerp van aanhoudende zorg is, moet dus in de eerste plaats, wat haar eigen aandeel in de ondersteuning der behoeftigen betreft,

---

[1]) t. a. p. pag. 268. Een merkwaardig voorbeeld en treffend bewijs der stelling is de achteruitgang der boeren, die indertijd door de abdij te Rijnsburg bedeeld werden (zie hierboven pag. 8).

[2]) Mees, Werkinrigtingen, pag. 126—127.

zoeken naar de beste wijze, waarop die ondersteuning kan geschieden; in de tweede plaats zorgen dat de kerk en de bizondere personen niet door onverstandige inrichting der werkzaamheden het pauperisme doen toenemen; en tevens door centralisatie van aller pogingen er naar streven met de ten dienste staande middelen het grootst mogelijk resultaat te verkrijgen.

Gaan wij thans na in hoever de armenwet aan deze eischen voldoet.

Wat bepaalt onze armenwet omtrent de armenverzorging, die van staatwege geschiedt? wat omtrent die, welke door kerkelijke, bizondere en gemengde instellingen plaats heeft?

Van alle in eene gemeente aanwezige instellingen wordt eene lijst opgemaakt en bijgehouden (art. 3). De reglementen der gemeente-instellingen worden door den gemeenteraad, die der instellingen sub *d* door den gemeenteraad en het betrokken kerk- of bizonder bestuur gezamenlijk herzien of, zoo er nog geen bestaan, vastgesteld (artt. 4 en 5). Gedeputeerde Staten zien toe „dat die reglementen de noodige voorschriften inhouden tot verzekering van een regelmatig beheer en dat zij niets bevatten, strijdig met de wetten of het algemeen belang" (art. 6). De bepalingen betreffende de inrichting en het bestuur der instellingen sub *b* en *c*, alsmede wijzigingen in die bepalingen worden door hare bestuurders aan het gemeentebestuur meegedeeld, op straffe van verlies der bevoegdheid tot het aangaan van burgerlijke handelingen (art. 7). Het gemeentebestuur houdt toezicht op de niet door het Staats- of provinciaal gezag opgerichte gods- en werkhuizen sub *a* en *d*; of deze en de provinciale gods en werkhuizen aan hunne bestemming blijven beantwoorden, kan door een van Regeeringswege ingesteld plaatselijk onderzoek worden nagegaan (art. 8). De bestuurders van *alle* instellingen geven jaarlijks ten behoeve van het Regeeringsverslag op: het getal van de door hen ondersteunden of verpleegden, het beloop hunner uitgaven voor beheer en voor onderstand van allerlei aard en dat hunner inkomsten door collecten, inschrijvingen of andere vrijwillige bijdragen en subsidiën; de besturen sub *a* en *d* voorts alle verdere opgaven, door de Regeering noodig geacht (art. 10). De besturen sub *b*, *d* en *c* moeten, desgevraagd, aan de burgerlijke besturen opgeven, of een arme, die zich bij een burgerlijk bestuur heeft aangemeld, van hen al dan niet onder-

stand kan erlangen [1]) (art. 12), want de ondersteuning der armen wordt overgelaten aan de kerkelijke en bizondere instellingen van weldadigheid (art. 20) en eerst na zich verzekerd te hebben dat de armen van dezen geen onderstand kunnen erlangen. mag een burgerlijk bestuur dien verleenen en dan slechts bij volstrekte onvermijdelijkheid (art. 21). Het burgerlijk of algemeen, het gemengd armbestuur, of bij gebreke daarvan het bestuur der gemeente, waar de arme zich bevindt, beslist zonder beroep op de aanvraag om onderstand (art. 22). Aan het verleenen van onderstand mogen voorwaarden worden verbonden, niet strijdig met de wet, de openbare orde of de goede zeden (art. 23). Dit weinige is in hoofdzaak de kern der wet, bakent de rechten en plichten der instellingen op zich zelve en in onderling verband af. [2]).

HOOFDSTUK II.

De Staat als armverzorger.

§ 1.

Welk stelsel geeft onze armenwet voor ondersteuning van staatswege? „Angst voor de geldmiddelen der gemeenten is haar kenmerkende karaktertrek" zegt de heer Hugo Muller [3]), en de heer Dobbelmann [4]) was „geneigd te vragen, waar iets van die zorg der Regeering te bespeuren valt, tenzij de zorg dat er zoo weinig mogelijk voor armenzorg wordt gedaan."

---

[1]) „In dit artikel wordt onder burgerlijke besturen ook verstaan het gemeentebestuur." Redevoering van den minister, 16 Mei 1854. Bijlagen, pag 860*a*.

[2]) De overige bepalingen sanctionneeren eenige der genoemde voorschriften, plaatsen de besturen der gemeente-instellingen sub *a* en der instellingen sub *d* voor verscheidene financieele handelingen onder contrôle van Gedeputeerde Staten, eischen voor de begrooting en rekening van ontvangsten en uitgaven dier instellingen goedkeuring van den gemeenteraad, geven en regelen een recht van verhaal op de ondersteunden, hunne bloed- of aanverwanten of nalatenschappen, stellen bemoeielijkende eischen voor het geven van subsidiën uit fondsen van burgerlijke gemeenten aan instellingen van weldadigheid, handelen over bedelaars en landloopers, wijzen aan hoe geschillen te beslissen, omschrijven eenige begrippen en zijn overgangs- en slotbepalingen.

[3]) In zijn brochure: „Iets over herziening der armenwet" (pag. 8) Amst. 1892.

[4]) In de Tweede Kamer, 10 Dec. 1891 Handelingen 1891—'92, pag. 404 v.

Deze uitingen zijn beide gericht tegen het stelsel van art. 21, volgens hetwelk „geen burgerlijk armbestuur mag onderstand verleenen 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." Het is een bekend feit, dat dit artikel niet overal op dezelfde wijze wordt toegepast: sommigen lezen er in dat reeds de minste bedeeling van kerkelijke of particuliere zijde ondersteuning door het burgerlijk armbestuur onmogelijk maakt, anderen dat het burgerlijk armbestuur ook den reeds door kerk of particulieren ondersteunden behoeftige mag bedeelen, wanneer, niettegenstaande die ondersteuning, er nog „volstrekte onvermijdelijkheid" van meerderen onderstand is. In Amsterdam, Rotterdam en 's Gravenhage huldigt men de eerste, de strengere opvatting; zoo ook in Utrecht, maar in sommige gemeenten kent men achterdeurtjes, waardoor toch de arme niet ledig wordt heengezonden. De tegenwoordige Minister van Binnenlandsche Zaken is de mildere interpretatie toegedaan [1]), doch hoe men ook over de quaestie denke, reeds dit is een bedenkelijk punt dat van een zoo cardinaal artikel tweeërlei lezing mogelijk is en in de praktijk zich doet gelden. Waar het burgerlijk armbestuur niets geeft aan hem, die van de instellingen sub *b* en *c* iets geniet, stuit men eenerzijds op hardheden, als door den heer Hartogh werden meegedeeld [2]) (o. a. uit Rotterdam, waar in Juni 1890 een ziekelijke vrouw door het burgerlijk armbestuur werd afgewezen, omdat zij van de Nederl. Herv. Kerk *f* 0.80 per week kreeg!), anderzijds op het ongewenschte verschijnsel, dat behoeftigen zich van het kerkelijk verband los maken, opdat niet de bedeeling der diakonie voor hen een beletsel zij om van de ruimere bedeeling van het burgerlijk armbestuur te profiteeren (zooals o. a. de Katholieken, die de kerkelijke mis op Paschen niet bijwonen om daardoor opzettelijk hun recht op kerkelijken onderstand te verbeuren). Toch is — en deze grief weegt niet minder zwaar dan de verschillende wetsuitlegging — de ondersteuning, van gemeentewege verstrekt, veelal beneden redelijke eischen. In Amsterdam b. v. is 't maximum van onderstand voor alle „partijen", die tot het

---

[1]) Zie noot 4 vorig pagina.

[2]) Ibidem, pag. 401.

Burgerlijk Armbestuur zich wenden: in geld *f* 3.— per week, in natura 3 roggebrooden van 2 Kilo elk per week, en 1000 turven per jaar, maar het schijnt een hooge uitzondering dat dit maximum verleend wordt; de onderstand, die in geld wordt gegeven, is gewoonlijk hoogstens *f* 1.50 per week [1]). Armenverzorging kan men dit eigenlijk niet noemen; het is, naar een bekende uitdrukking, „te weinig om van te leven en te veel om van te sterven"; het is een aalmoes, die het leven van den pauper rekken kan; het is geen verzorging, die hem de middelen in handen geeft, om zich — tot zijn eigen bate, maar toch ook ten bate der gemeente — aan de armoede te ontworstelen. Armenverzorging verdient het te minder te heeten, wanneer men daarbij bedenkt, dat te Amsterdam in 1890 er slechts *acht* armbezoekers waren, die de aanvragen om onderstand van 3782 partijen hadden te onderzoeken, terwijl diezelfde acht armbezoekers in datzelfde jaar 11613 aanvragen om bewijzen van onvermogen onderzoeken moesten. [2]) Hoe oppervlakkig dat onderzoek is, d. w. z. hoe lichtvaardig de onderstand verstrekt wordt, hoeveel kwaad daardoor mogelijk gemaakt wordt, en hoe die inrichting (volgens de wet, dat onverstandig geven de armoede vermeerdert) eigenlijk pauperisme kweekt, valt niet

---

[1]) Bij Hugo Muller, t. a. p. pag. 16. — Treffender nog blijkt de onvoldoendheid van de burgerlijke armenverzorging uit een tweetal artikelen van A. Rauwerda (Stiens) „Het armwezen in Friesland" (De Amsterdammer, Dagblad voor Nederland, 28 en 29 Sept. 1891). De heer Rauwerda deelt mee „een staatje, dat door den administreerenden armvoogd van een klein dorp zelf is ingevuld." Ik ontleen daaraan de volgende posten:

„een wees, bij vreemden besteed, voor *f* 1.25 in de week."

„een oude vrouw, tegen vergoeding van *f* 1.— per week bij anderen inwonend."

„twee oude luidjes, waarvan de vrouw nog iets verdient met naaien, krijgen *f* 1.50 per week."

„een oud vrijgezel, zeer aamborstig, krijgt 50 cent per week."

„oude vrouw met inwonenden idioten zoon, ontvangt *f* 1.— per week."

„oude vrouw van 79 jaar, die alleen woont, ontvangt *f* 1.— per week."

[2]) In het XI^de^ zijner zeer belangrijke artikelen over „Haagsche Armverzorging" (Het Vaderland, 6 Juni 1893) deelt Dr. H. J. de Dompierre de Chaufepié mede dat (te 's Hage) er in 1892 1021 gezinnen (door het Burgerlijk Armbestuur) te verzorgen waren en dat de zorg daarvoor aan 5 armverzorgers was opgedragen, die volgens de uit 1864 dateerende instructie „in den ruimsten omvang de zorg en het toezicht op de bedeelden moeten houden, de armen zooveel mogelijk in hun woning moeten bezoeken en alles verrichten om de armen tot een beteren toestand te brengen." Terecht concludeert de schrijver: „van een werkelijk ingrijpende, opbouwende werking in den zin van voortdurende zorg voor de armen kan geen quaestie zijn."

te berekenen. [1]) De groote fout van de armenwet moet men niet zoeken in wat zij bepaald heeft, maar in wat zij verzuimd heeft te bepalen. De wetgever heeft vóór alles gewild dat de gemeentelijke armbesturen zuinig zouden zijn, o. a. op dezen zeer juisten grond dat overbodige bedeeling een bron van armoede was, maar hij heeft niet voorkomen dat men, dit billijke beginsel overdrijvende, een weinig afdoende aalmoes zou geven; hij heeft de gemeente in de regeling hunner armenzorg vrijgelaten, maar daardoor de deur opengezet voor een zoo sommair onderzoek als b. v. in Amsterdam plaats heeft. Zeker, de Staat moet slechts het noodige geven, opdat niet de schatkist worde uitgeput door de steeds onbescheidener vragen der armen, opdat niet het gevoel van verantwoordelijkheid bij den behoeftige worde verstompt, opdat toch vooral het lot van den bedeelde minder aangenaam zij dan dat van den minsten niet-bedeelde, opdat zooveel mogelijk het werk worde overgelaten aan de kerk en de particulieren, die — naar het woord van d'Haussonville [2]) — door toewijding en opoffering, welke de Staat q. t. niet beoefenen kan, tot oplossing van het vraagstuk beter dan de Staat kunnen medewerken. Maar dat noodige moet de Staat dan toch ook geven. Geen der bovengenoemde overwegingen kan ooit tot de slotsom voeren dat de Staat met minder dan het noodige volstaan kan. En noodig is „een maximum van goede afdoende hulp met een minimum aankweeken van pauperisme" [3]); noodig is zooveel, dat de arme kans hebbe zich uit zijn armoede op te werken tot den stand van vrijen werkman, en tevens zoo weinig, dat de ondersteuning van Staatswege slechts de geheel onmisbare hulp voor die poging der armen is; noodig is een nauwkeurig onderzoek vóór en een nauwlettend toezicht na de bedeeling; noodig is dat voor den arme waarlijk gezorgd worde. Dit alles is noodig, niet alleen voor den behoeftige zelf, maar evenzeer voor de gemeente, waar hij armlastig is; want zoo waarlijk een vrije werkman, zij het ook met een klein inkomen, voor de stad zijner inwoning verkieselijk is boven een leeglooper, die jaren achtereen bedeeld

---

[1]) Te 's Hage kent men armen uit families, die nu reeds in het *vijfde* geslacht bedeeld worden!

[2]) d'Haussonville (la Misère à Paris): „Il y a certains problèmes, dont on poursuivra vainement la solution en dehors du dévoûment et du sacrifice, que la charité comporte." (Revue des Deux Mondes, 1881, pag. 847).

[3]) Das englische Armenwesen, Dr. P. F. Aschrott, 1886.

wordt en een nieuw geslacht van toekomstige bedeelden in het leven roept, zoo waarlijk is het in het welbegrepen belang eener gemeente den laatste te helpen om de eerste te worden en zoo waarlijk is *noodig*, al wat daartoe onmisbaar is. Zoo bezien wordt de verzorging der armen een der „krachtige correctieven, die wij — zegt Mr. N. G. Pierson [1]) — begrijpen dat de bestaande orde van zaken noodig heeft." En hij vervolgt: „Zoo wordt de armverzorging, in onze voorstelling, niet langer iets bijkomstigs, een aanhangsel, maar een voornaam bestanddeel van het maatschappelijk leven." Moeielijker is de taak van den Staat, waar hij met den arme te doen heeft, die alle schaamte in het vragen, alle eergevoel, allen lust tot arbeid van zich af heeft geschud, den arme, op wien de kerkelijke en particuliere liefdadigheid reeds vruchteloos hare zachtere middelen hebben laten inwerken; den dronkaard, den arbeidsschuwe, den verkwister. De grootste gestrengheid zal hier geraden zijn; werk zij een zeer stellige voorwaarde van ondersteuning. Zelfs zal de Staat met deze soort van behoeftigen het meest te doen hebben, omdat zij niet of niet meer door de kerk en particulieren geholpen worden.

Na deze algemeene en vage beginselen, waarnaar onze armenwet zou moeten gewijzigd worden, wil de Staat het zich ernst maken met zijn strijd tegen het pauperisme, dringt zich de alles beheerschende vraag op den voorgrond door welke wijze van bedeeling, door welke inrichtingen en instellingen, door welke wetsbepalingen die beginselen eene gestalte zullen krijgen. Een theorie alleen is nergens minder bruikbaar dan op het gebied van armenzorg, waar bijna uitsluitend practische overwegingen in aanmerking komen. „De leer der armoede is geheel op de ondervinding gegrond" zegt Mees [2]) en Aschrott [3]) merkt op „Het karakteristieke van het armwezen in een staat ligt niet in het op den voorgrond plaatsen van een abstracte theorie, maar in de wijze, waarop in de praktijk de zorg voor de armen is verzekerd, en in den omvang, dien deze verkrijgt." Geen wonder dan ook dat de schrijvers, die ten onzent deze of dergelijke beginselen voorstonden, vooral naar de practische zijde van het vraagstuk hun blik richtten, en wonder evenmin,

[1]) Alg. Vergadering v. h Statistisch Instituut, t. a. p. pag. XXXIV.

[2]) Werkinrigtingen enz. pag. 278.

[3]) geciteerd in het opstel van G. Hintzen „Armenwetgeving," Economist 1889, pag. 129 v.

dat velen, door de roem van het Elberfeldsche stelsel daartoe bewogen, dat stelsel als ook voor ons land mogelijk en wenschelijk aanprijzen. Een onderzoek naar de beginselen daarvan is dus hier op zijn plaats.

§ 2.

Over het Elberfeldsche stelsel is ook in ons land reeds zooveel geschreven, dat het onnoodig is daarover lang uit te weiden, maar ter beantwoording van de vraag of het mogelijk en wenschelijk is die regeling van armverzorging tot de onze te maken, is een korte uiteenzetting van het systeem onmisbaar.

De Duitsche Rijkswet van 6 Juni 1870 geeft den behoeftige geen *recht* op onderstand [1]; maar het „Armenverband" is verplicht onderstand te verleenen, verplicht niet tegenover den arme, maar tegenover den Staat, die het recht heeft „die Armenverbände zur Ausführung der ihnen auferlegten Verbindlichkeiten zu zwingen." [2] De arme, die dus een actie in rechten mist, kan echter, als zijn verzoek wordt afgeslagen, bij een hoogere autoriteit van die weigering in appèl komen. De wet onderscheidt „Ortsarmenverbände", uit één of meer gemeenten bestaande, en „Landarmenverbände", die soms één, meest meerdere Ortsarmenverbände omvatten en door de „Einzelstaaten" of door grootere „Kommunalverbände" gevormd worden. „Die öffentliche Unterstützungspflicht liegt zunächst dem Ortsarmenverbande ob; wenn ein fürsorgepflichtiger Ortsarmenverband nicht vorhanden ist, so tritt ergänzend der Landarmenverband ein, welchem auch gewöhnlich die Verpflichtung auferlegt ist, für arme Geisteskranke, Sieche, Taubstumme und Blinde Sorge zu tragen und denjenigen Ortsarmenverbänden, welche unvermögend sind, die nöthige Beihilfe zu gewähren. [3]).

De landswetten der afzonderlijke staten regelen verder de samenstelling en inrichting der Orts- en Landarmenverbände,

---

[1]) Böhmert, (Das Armenwesen in 77 Deutschen Städten u. einigen Landarmenverbänden, Dresden 1886), pag. 43 v.: „Behufs Erlangung von Unterstützung ist der Rechtsweg allgemein ausgeschlossen. Das Almosen ist als eine Gabe zu betrachten, die aus Billigkeitsrücksichten gewährt wird, aber nicht gefordert werden darf, und die Verabreichung des Almosens ist eine Pflicht der Gemeinde, nicht den Hilfsbedürftigen gegenüber, sondern dem Staate gegenüber."

[2]) Schönberg, Handbuch der politischen Oekonomie. III, pag. 881.

[3]) Böhmert, t. a. p.

de wijze waarop en de mate waarin uit de openbare kas onderstand gegeven wordt enz., zoodat terecht van de rijkswet getuigd wordt[1]), dat zij is „ein Gerippe, welches erst durch die organisatorische Thätigkeit der Einzelstaaten Fleisch, Blut und Leben gewinnt." [2]) Tot juiste waardeering van het Elberfeldsche stelsel moet daarom de pruisische regeling geraadpleegd, die men vindt in het „Allgemeine Landrecht" (Tit. 19, Theil VI).

„§ 1. Dem Staate kommt es zu, für die Ernährung u. Verpflegung derjenigen Bürger zu sorgen, die sich ihren Unterhalt nicht selbst verschaffen und denselben auch von anderen Privatpersonen, welche nach besonderem Gesetze dazu verpflichtet sind, nicht erhalten können."

„§ 2. Denjenigen, welchen es nur an Mitteln u. Gelegenheiten, ihren und der Ihrigen Unterhalt selbst zu verdienen, ermangelt, sollen Arbeiten, die ihren Kräften und Fähigkeiten gemäss sind, angewiesen werden." [3])

„§ 3. Diejenigen, die nur aus Trägkeit, Liebe zum Müsziggang oder anderen unordentlichen Neigungen die Mittel, sich ihren Unterhalt selbst zu verdienen, nicht anwenden wollen, sollen durch Zwang und Strafen zu nützlichen Arbeiten unter gehöriger Aufsicht angehalten werden."

„§ 6. Der Staat is berechtigt u. verpflichtet, Anstalten zu treffen, wodurch der Nahrungslosigkeit seiner Bürger vorgebeugt und der übertriebenen Verschwendung gesteuert werde."

„§ 7. Veranlassungen, wodurch ein schädlicher Müsziggang, besonders unter den niederen Volksklassen, genähert u. der Trieb zur Arbeitsamkeit geschwächt wird, sollen im Staate nicht geduldet werden."

„§ 8. Stiftungen, welche auf die Beförderung u. Begünsti-

---

[1]) C. Rocholl, System des Deutschen Armenpflegerechts, Berlin 1873.

[2]) Overigens regelt de Rijkswet den „Unterstützungswohnsitz."

[3]) Muensterberg (Die deutsche Armengesetzgebung u. das Material zu ihrer Reform, Leipzig, 1887) pag. 511 teekent aan ad § 1 en § 2: „Nach der bekannten Aeusserung des Fürsten Bismarck über „das Recht auf Arbeit" haben diese Sätze dazu herhalten müssen, die Behauptung zu rechtfertigen, dass das preussische Landrecht ein solches Recht anerkenne. Wer die etwas überschwängliche Sprachweise des Landrechts kennt, weiss, dass dies nicht der Fall u. damit nichts anderes gemeint ist, als dass die Obrigkeit und insbesondere die Armenverwaltung bemüht sein soll, auf Eröffnung von Erwerbsgelegenheit im allgemeinen hinzuwirken, und Unterstützung wo möglich nur gegen Arbeitsleistung zu gewähren; es braucht nicht besonders hervorgehoben zu werden, dass die preussische Praxis diese Sätze nie anders aufgefaszt hat."

gung solcher schädlichen Neigungen abzielen, ist der Staat aufzuheben und die Einkünfte derselben zum Besten der Armen zu verwenden berechtigt."

„§ 10. (Auch) Stadt- u. Dorfgemeinden müssen für die Ernährung ihrer verarmten Mitglieder u. Einwohner sorgen".

„§ 14. Die Vorsteher der Korporationen u. Gemeinden sind schuldig, sich nach den Ursachen des Verfalls ihrer Mitglieder zu erkundigen u. dieselben der Obrigkeit zur Abhelfung in Zeiten anzuzeigen".

„§ 15. Aller Armen u. Unvermögenden, denen ihr Unterhalt auf andere Art nicht verschafft werden kann, muss die Polizeiobrigkeit eines jeden Orts, ohne Unterschied des Ranges u. sonstigen Gerichtsstandes derselben, sich annehmen."

Gaf de Rijkswet slechts „ein Gerippe", aan dat skelet is door het A. P. Landrecht vleesch en bloed toegevoegd; eerst de „Armenordnung für die Stadt Elberfeld" [1]) heeft aan den onbezielden klomp leven ingeblazen. Maar bij de vraag of het systeem in quaestie voor ons bruikbaar is, mag niet vergeten worden dat bij eventueele overneming van het Elberfelder stelsel ook de daarop betrekking hebbende bepalingen van de Duitsche Rijkswet en het Pruisisch Landrecht (aan welke bepalingen de Armenordnung van Elberfeld altijd ondergeschikt is) door ons zouden moeten worden aanvaard. Mij komt het voor dat artikelen als de boven geciteerde §§ 2 en 3, maar vooral 6, 7 en 8 in Nederland niet licht door de Volksvertegenwoordiging zullen worden aangenomen.

In Elberfeld zorgt de „Städtische Armenverwaltung" (samengesteld uit den „Vorsteher", vier „Stadtverordneten" en vier voor drie jaar gekozen stemgerechtigde burgers) voor alle burgers, die een wettige aanspraak op hulp tegenover de stad hebben. Zij wordt bijgestaan a) wat aangaat de openbare armenzorg door de „Bezirkvorsteher" en de „Armenpfleger" b) wat betreft het beheer der stedelijke armeninrichtingen binnenshuis door afgevaardigden uit de besturen dier inrichtingen. Elk stemgerechtigd burger is verplicht de verkiezing tot een onbezoldigd ambt in de stedelijke armenverzorging aan te nemen. De Bezirkvorsteher en Armenpfleger worden gekozen voor drie jaar en zijn daarna herkiesbaar. Aan elken Armenpfleger wordt een (door huisnummers aangeduid) „Quartier" der stad,

[1]) Van 9 Juli 1852, herzien 4 Januari 1861, 21 November 1876.

aan elken Bezirkvorsteher een uit 14 Quartiers bestaand „Bezirk" aangewezen. Regelmatig en minstens alle veertien dagen vergaderen de Armenpfleger van elk Bezirk onder leiding van den Bezirkvorsteher. Elke aanvraag om onderstand uit stedelijke middelen moet bij den Armenpfleger van het betreffend Quartier gedaan worden. De Armenpfleger moet dan dadelijk door een zorgvuldig persoonlijk onderzoek zich op de hoogte stellen van de „Verhältnisse" van den aanvrager; is hij daardoor overtuigd dat het geval van wettelijke aanspraak op armverzorging aanwezig is, vindt hij voorts den nood zoo dringend dat hulp onverwijld gegeven moet worden, dan mag hij die onmiddellijk en zonder „Rückfrage" verschaffen, maar zoodanige ondersteuning mag slechts bij wijze van uitzondering en in zeer geringe bijdragen verstrekt worden; in alle andere gevallen moet de Armenpfleger de aanvrage in de eerstvolgende Bezirksvergadering ter tafel brengen en daaromtrent een voorstel doen; hetzelfde geldt ook voor de voortzetting der in dringende gevallen voorloopig verleende ondersteuningen. De Bezirksvergadering beslist met meerderheid van stemmen over de aanvragen en voorstellen; naar die beslissing heeft de Armenpfleger zich te gedragen. De voorzitter beslist bij staking van stemmen en kan besluiten der vergadering schorsen en de beslissing van de Verwaltung daaromtrent vragen. Eene instructie stelt regels voor de te verleenen hulp. Het stedelijk armbestuur (Städtische Armen-Verwaltung) houdt zich door inzage der protocollen van de Bezirksvergaderingen (die haar na elke vergadering dadelijk toegezonden worden) en door andere daartoe strekkende middelen op de hoogte van de genomen besluiten, die het vernietigen kan. In de gewone vergaderingen van het stedel. Armbestuur hebben alle Bezirkvorsteher zitting; zij deelen in 't kort den toestand van elk Bezirk mee en leggen twijfelachtige gevallen aan het Armbestuur ter beslissing voor. De tot onderstand noodige gelden worden den Bezirkvorsteher in de vergadering van het Armbestuur verstrekt; de Bezirkvorsteher geeft in de Bezirksvergadering aan elken Armenpfleger het geld, dat hem voor de armen in zijn „Quartier" gegeven is. Van het gebruik dier sommen legt de Armenpfleger aan den Bezirkvorsteher en deze aan het Armbestuur rekening af. Een gelijksoortige samenwerking tusschen de particulieren en het openbaar gezag is voor het bestuur der stedelijke armen- en ziekeninrichtingen binnenshuis in het leven

geroepen. — Dit overzicht zou onvolledig zijn zonder de meest karakteristieke §§ uit de „Instruction für die Bezirkvorsteher und Armenpfleger" [1]):

„§ 1. Der hilfsbedürftige, arbeitsunfähige Arme wird, sofern nicht Andere zu seinem Unterhalt verpflichtet und vermögend sind, oder Privatwohlthätigkeit seinem Bedürfnisz abhilft, aus städtischen Mitteln unterstützt, wenn er oder ein Anderer für ihn Hilfe nachsucht".

„§ 2. Der hilfsbedürftige aber arbeitsfähige Arme, wenn er oder ein Anderer für ihn Hilfe nachsucht, und wenn er nachweist, sich redlich, jedoch ohne Erfolg um Arbeit u. eigenen Verdienst bemüht zu haben, kann [2]), sofern nicht Andere zu seinem Unterhalt verpflichtet u. vermögend sind, oder Privatwohlthätigkeit seinem Bedürfnisz abhilft, vorübergehend unterstützt werden, bis er ein genügendes Einkommen bezieht; er ist verpflichtet die ihm angewiesene, seinen Kräften angemessene Arbeit zu verrichten".

„§ 3 al. 2. Das Geldbedürfnisz für Anschaffung des zum Unterhalt unabweislich Nothwendigen, demnach für Nahrung, Kleidung, Obdach u. Hausrath, kann in der Regel für eine Familie wöchentlich auf die nachstehenden höchsten Sätze bemessen werden, nämlich auf

3 M. — Pf.	für das Familienhaupt.	
2 M. — Pf.	für die bei dem Manne lebende Ehefrau.	
2 M. — Pf.	für ein Kind von 15 Jahren u. darüber.	
1 M. 80 Pf.	für ein Kind von 10 bis zu 15 Jahren.	
1 M. 30 Pf.	„ „ „ „ 5 „ „ 10 „	
1 M. 10 Pf.	„ „ „ „ 1 „ „ 5 „	
- M. 80 Pf.	„ „ „ „ weniger als 1 Jahr.	

[1]) Van 4 Januari 1861, herzien 21 November 1876.

[2]) De Heer Hugo Muller (Iets over herziening der armenwet, Amst. 1892) zegt (pag. 24): „Het eenige onlogische in deze bepaling is de *facultatieve* hulp aan werkloozen te verleenen. Hebben zij inderdaad „sich redlich bemüht" om werk; kunnen zij niets vinden; zijn zij bereid het werk te verrichten, dat het armbestuur hun oplegt: dan moet ook het laatste *verplicht* zijn tot ondersteuning, evenals in het geval in § 1 vermeld." Zoo beschouwd is er werkelijk een onlogisch verschil tusschen § 1 en § 2, maar ik geloof veeleer dat de gedachtengang deze was: de arbeitsunfähige moet bedeeld worden; den arbeitsfähige zal dadelijk werk verschaft worden, zoodat ook hij direct geholpen is, maar is er op het oogenblik voor hem geen werk te vinden of is dat niet onmiddellijk voldoende winstgevend, dan kan hij totdat hij (door het werk) „ein genügendes Einkommen" heeft, eveneens bedeeld worden.

Demnach auf 12 Mark für eine aus den genannten Personen bestehende Familie, und auf 3 M. für die einzelstehende Person".

„§ 6. Insbesondere gehören (demnach) die Aemter der Bezirkvorsteher und Armenpfleger zu den wichtigsten bürgerlichen Ehrenämtern . . . ."

„§ 13. Der einzelne Armenpfleger soll in der Regel nicht mehr als vier Armen seine Fürsorge widmen".

„§ 16. Die Armenpfleger sind verpflichtet die Armen des Quartiers fleiszig, mindestens alle vierzehn Tage einmal in ihre Wohnungen zu besuchen . . . ."

„§ 23. Wenn der Armenpfleger ermittelt hat, dasz gesetzlich oder vertragsmäszig zur Unterstützung des Hilfsbedürftigen Verpflichtete vorhanden sind, bringt er das Ergebnisz durch Vermittelung des Bezirkvorstehers zur Kenntnisz der Armen-Verwaltung" [1]).

„§ 33. Die städtische Armen-Verwaltung hat, da derselben wenige milde Stiftungsfonds zu Gebote stehen, nur die Aufgabe die gesetzliche Pflicht der Gemeinde zur Armenpflege zu erfüllen; nur zur Erfüllung dieser vom Gesetz auferlegten Pflicht dürfen die von der Bürgerschaft für Armenzwecke erhebenen Steuern verwendet werden".

„§ 34. Das Vorhandensein des in § 3 angegebenen wöchentlichen Einkommens . . . . schlieszt in der Regel einen jeden Anspruch auf Unterstützung aus öffentlichen Armenmitteln aus".

„§ 35. Wenn das Einkommen des Hilfesuchenden die Sätze des § 3 nicht erreicht, so ist zwar eine Unterstützung aus öffentlichen Armenmitteln bis zur Ergänzung jener Sätze unter Umständen zulässig, aber es folgt daraus allein noch nicht deren genügende Rechtfertigung."

„§ 37. Die Bezirks-Versammlung . . . bewilligt keine Unterstützung für mehr als vierzehn Tage und wird vor jeder neuen Bewilligung an eine schon unterstützte Person u. Familie nach dem Bericht des Pflegers und nach der Lage des Falles prüfen, ob eine Gabe wiederholt gewährt werden müsse".

„§ 51. Nach § 361 des Strafgesetzes wird mit Haft bestraft:

1°. Wer sich dem Spiel, Trunk, oder Müszigganga dergestalt hingiebt, das er in einen Zustand geräth, in welchem zu seinem Unterhalte oder zum Unterhalte derjenigen, zu deren Ernährung

---

[1]) Aan het opsporen en in rechten vervolgen der tot alimentatie verplichten schijnt in Elberfeld door de Verwaltung streng de hand te worden gehouden.

er verpflichtet ist, durch Vermittelung der Behörde in Anspruch genommen werden musz.

2°. Wer, wenn er eine Unterstützung aus öffentlichen Armenmitteln empfängt, sich aus Arbeitsscheu weigert, die ihm von der Behörde angewiesene, seinen Kräften angemessene Arbeit zu verrichten." Enz.

Dit zijn dus de hoofdlijnen van het Elberfeldsche stelsel van armverzorging, een stelsel in 1853 (het jaar der invoering) „so wesentlich verschieden von dem Hergebrachten u. Gewohnten, so ohne allen Vorgang und einzigartig, so kühn u. so weit über das Masz dessen hinausgehend, was man bisher für möglich und zulässig gehalten, dasz man dieselbe nicht ohne Zagen u. Zweifel ins Leben treten sah" [1]), maar een stelsel tevens, in welks lof de Duitsche schrijvers schier allen eenstemmig zijn. Men prijst het „individualiseerende" van het systeem: de gezonde gedachte dat elke arme als 't ware een voorwerp van afzonderlijke waarneming, van studie bijna moet zijn; men getuigt met ingenomenheid van de opvoedende kracht, die in het armbezoek gelegen is voor de uit alle rangen en standen gekozen Armenpfleger; men berekent hoe groot de bezuinigingen zijn, door deze regeling teweeggebracht ten bate der stad Elberfeld, die vroeger onder zware armenlasten gebukt ging; men somt op hoevele steden in Duitschland deze regeling, sommige ongewijzigd, hebben overgenomen; men bewondert de gelukkige verbinding van Staats-armenzorg en particuliere weldadigheid; [2]) men gewaagt er van hoe in Elberfeld en elders het ambt van Armenpfleger te bekleeden werkelijk als een eer geldt, hoe men verlegen staat wie te kiezen, daar er een overvloed van flinke en bereidwillige aspiranten is; hoe de meesten zich laten herkiezen na den

---

[1]) Böhmert, t. a. p. pag. 50.

[2]) Omtrent dat laatste punt sprak Oberbürgemeister Lieschke (in eene te Elberfeld gehouden, bij Böhmert, I 143, meegedeelde redevoering): „Voor de overheid is de arme een voorwerp, waarop zij de wet heeft toe te passen; zij doet dat, als zij hem geeft wat hem toekomt. Dit is te veel en te weinig. Te veel, omdat het als openbare aalmoes geschiedt; te weinig, omdat het de oorzaak niet wegneemt. De ervaring leert dat de burgerlijke armenzorg verstijft tot een dood „Schematismus" en dat de kiem daarvan ligt in haar uitwendigen, wereldlijken oorsprong: de hoofdfout van burgerlijke armenzorg is „das äuszerliche, amtliche, todte Wesen." Het middel, dat daarvan een levend organisme kan maken, is de „persönliche Hingebung u. selbstverleugnende Treue." Er is maar één reserve: daar het *burgerlijke* armenzorg blijft, mag slechts het noodwendige gegeven worden."

driejarigen diensttijd en alleen menschen met bizonder drukke zaken na dien termijn voor anderen plaats maken; eindelijk weten in de meeste gevallen (althans in de gewone tijden) de Armenpfleger zelve voor de hun opgedragen armen werk te vinden.

§ 3.

In hoever — zoo moeten wij ons thans afvragen — is dit stelsel voor ons mogelijk en wenschelijk?

Wat het laatste punt in de eerste plaats betreft, wenschelijk is zeker dit dat onze gemeenten van Elberfeld leeren niet dan na grondig onderzoek tot bedeeling over te gaan noch daarmee voort te gaan, te leeren ook dat (naar het woord van een oud advokaat-diaken der Herv. Gemeente te 's Gravenhage) [1]) „elk gezin een wereld op zichzelf is." Zelfs de meest oppervlakkige en kortstondige ervaring, door het bezoeken van armen opgedaan, leidt tot het inzicht dat algemeene, voor allen geldende regels ondenkbaar zijn, dat in elk speciaal geval de oorzaak opnieuw opgespoord, het middel tot herstel gezocht moet worden; dat nu eens deze behandeling, dan weer gene aangewend, nu eens met dwang, dan weer met zachtheid te werk gegaan moet worden; dat soms ook het beste is in 't geheel niets te doen; [2]) dat in één woord afdoende hulp slechts na afdoende maatregelen, maar deze slechts na volledige kennis mogelijk zijn. Wenschelijk is het zeer zeker, dat deze les, door de Elberfeldsche Armenordnung betracht, voor onze burgerlijke armbesturen niet verloren ga.

Maar is invoering van het stelsel ten onzent mogelijk?

Zij, die in de laatste jaren hunne gedachten over die vraag hebben laten gaan, zijn niet allen tot hetzelfde antwoord gekomen: de heer G. Hintzen, hoewel niet met zooveel woorden het Elberfelder stelsel afkeurende, schijnt niet erg er mee ingenomen; maar ik meen hem in deze eenige onbillijkheid te mogen verwijten: eerst heet het [3]) dat men aldaar „met plaatselijke omstandigheden van bijzonderen aard te doen gehad"

---

[1]) Jhr. Mr. G. J. Th. Beelaerts van Blokland, Armenzorg der Ned. Herv. Gemeente te 's Gravenhage, 1874, pag. 7.

[2]) „Unhappily no knowledge is so rare as the knowledge when to do nothing." (Report on the poor-laws, 1834, pag. 121).

[3]) De Economist, 1889, pag. 156.

heeft, eene bewering, naar mij voorkomt volkomen weerlegd door het feit dat in zoovele andere steden (en waar de plaatselijke omstandigheden van geheel anderen aard waren) in Duitschland het stelsel met goed gevolg is overgenomen [1]); onbillijk schijnt mij de schrijver, waar hij [2]), om te bewijzen „dat in vele steden, ook per hoofd der bevolking, en zelfs vrij sterk in Elberfeld, de armenlast is toegenomen" de uitgaven voor armwezen te Elberfeld in 1876 en 1884 naast elkaar plaatst: onbillijk is dit, omdat hij de totale sommen opgeeft en dus, niettegenstaande zijn eigen woorden „per hoofd der bevolking", met het inmiddels toegenomen zielental geen rekening houdt, onbillijk ook, omdat juist de bespreking van Dr. Muensterberg's werk het tegenovergestelde zou doen verwachten en men noode ziet dat de lof, door den Duitschen schrijver aan het stelsel toegezwaaid, door den Hollandschen verslaggever niet is opgemerkt: immers men leest bij Muensterberg [3]): „Durch diese Reform wurden so vortreffliche, in dem verbesserten Zustande der Armen, wie in *ausserordentlicher Verminderung der Armenpflegekosten* [4]) zum Ausdruck gelangende Erfolge erzielt..." Maar dit geldt meer de wenschelijkheid dan de mogelijkheid eener invoering.

Mr. N. G. Pierson [5]) is vol van lof voor het stelsel, dat hij „de organisatie der maatschappij voor het werk der armverzorging" noemt, maar hij acht het „alles behalve goedkoop" en begrijpt „dat de kostbaarheid van dit stelsel een groot bezwaar zal zijn tegen de algemeene aanneming daarvan. Ik beweer niet dat het een overwegend bezwaar *behoort* te zijn,

---

[1]) Wat de heer Hintzen op pag. 168, min of meer in tegenspraak met zichzelven, schoorvoetend toegeeft: „op enkele plaatsen is het Elberfelder stelsel met vrij gunstig gevolg toegepast, o. a. naar gezegd wordt te Dusseldorf, ofschoon.... hiervan weinig blijkt."

[2]) Ibidem pag. 168.

[3]) Dr. E. Muensterberg, die Deutsche Armengesetzgebung u. das Material zu ihrer Reform, Leipzig, 1887, pag. 504.

[4]) Door mij gecursiveerd.

[5]) Alg. Vergadering v. h. Statist. Instituut, t. a. p. pag. XLVI v. In verband met het toen door Mr. Pierson gesprokene is merkwaardig een artikel van zijn hand: „Armverzorging" in „de Gids" van Juli 1872. In dit artikel ook beschrijft de heer Pierson het Elberfelder stelsel en vraagt (pag. 68): „Zou men hier te lande, zoo voor de burgerlijke als voor de kerkelijke armverzorging hetzelfde kunnen beproeven?" Zijn antwoord luidt bevestigend en het bezwaar, op de Alg. Vergadering v. h. Statist. Instituut ontwikkeld, wordt in het Gids-artikel nog niet genoemd.

maar constateer alleen, dat het zeer veel gewicht in de schaal zal leggen". Hij heeft zich nl. de vraag gesteld of de hooge maxima „niet tot het wezen van het E. stelsel behooren, of men met minder kan volstaan, indien men de armverzorging wil laten beantwoorden aan haar doel: leniging van armoede". Welnu, wanneer dit geen bezwaar *behoort* te zijn, dan mag het ook geen gewicht in de schaal leggen; is veel geld noodig om de armverzorging aan haar doel te laten beantwoorden, dan moet dat geld gevonden worden, want de armverzorging *moet* aan haar doel beantwoorden; en zal de „meerderheid der gemeenten" een goed stelsel verwerpen, omdat het „ongeveer een gulden per hoofd der bevolking" kost, dan moet die tegenstand door den Staat, door een wet, die tevens de middelen tot dekking aanwijst, gebroken worden. Onwederlegbaar juist schijnt mij de stelling van den heer Hugo Muller [1]): *„In de behoefte, zooals die bij behoorlijk onderzoek blijkt, moet worden voorzien, onafhankelijk van de kosten,* het daarvoor noodige geld *moet* beschikbaar worden gesteld. De inkomsten moeten geregeld worden naar de uitgaven, omdat die uitgaven onvermijdelijk zijn".

Maar, aangenomen al dat de hooge maxima tot het wezen der zaak behooren en men niet zonder het doel te missen met minder volstaan kan, aangenomen ook dat Mr. Pierson's berekening juist is en toepassing van het stelsel „ongeveer een gulden per hoofd der bevolking" zou vorderen, zou dan de vermeerdering van kosten zoo aanmerkelijk zijn? Men mag het, met het oog op de boven (pag. 101) meegedeelde tabel, betwijfelen. Over 1890 heeft het armwezen gekost aan de gezamenlijke gemeenten ± 4082 (duizendtallen guldens), d. i. per inwoners des Rijks berekend *f* 0.89 en wel:

per inwoner van gemeenten met	
3000 en minder zielen	*f* 0.47
3001—10000 zielen	*f* 0.72
10001—20000 zielen	*f* 1.12
meer dan 20000 zielen	*f* 1.31.

Zouden de oorzaken, die op het platteland de armverzorging goedkooper maken, onder het Elberfeldsche stelsel haar kracht

[1]) t. a. p. pag. 20. Deze schrijver komt aan het einde zijner brochure tot de conclusie dat de armenwet moet gewijzigd worden in dier voege:

„3° dat de armenzorg, door de burgerlijke Armbesturen uitgeoefend, alom worde ingericht naar het Elberfeldsche stelsel."

verliezen? Ik geloof van neen; maar ik geloof dat wel eenige oorzaken, die in de groote steden de kosten voor het armwezen zoo hoog opdrijven en doen toenemen, en waaronder toch zeker ook wel behoort het uiterst oppervlakkig onderzoek, door toepassing van het systeem in quaestie, althans voor een belangrijk deel, verlamd zouden worden.

Bovendien ben ik van oordeel, dat, ware dit stelsel bij ons mogelijk en mocht men op goede gronden er bij ons vermindering der armoede van verwachten, geen geldelijk offer te groot zou zijn om dat benijdenswaardig resultaat te verkrijgen. In 1854 heeft de Regeering als 't ware in haar vaan geschreven: in zake Staatsarmenzorg is het goedkoopste stelsel het beste; ik zou die leus willen omkeeren en zeggen; het beste stelsel is het goedkoopste; d. w. z. een stelsel, waardoor men bereikt dat geen cent onnut wordt uitgegeven; waardoor de „arbeitsfähige" behoeftige werk krijgt en tot den stand van vrijen werkman weer wordt opgeheven; waardoor de „arbeitsunfähige" zoo wordt ondersteund, dat zijn kinderen niet van zelf weer in het pauperisme terugvallen, maar een flinke kans hebben om later zelf den kost te verdienen; een stelsel, waardoor langs den weg van gedwongen wrijving van de welgestelden en de kern der burgerij met de maatschappelijk misdeelden op die laatsten een heilzame invloed en tevens een onmisbare contrôle wordt uitgeoefend; zulk een stelsel kan in den beginne niet dan uit een ruime beurs in de praktijk worden doorgevoerd, maar het moet, wanneer het waarlijk het pauperisme binnen de engst mogelijke grenzen terugdringt, op den duur waarlijk goedkoop zijn, goedkooper althans dan eeuwigdurende bedeeling à fonds perdu; en de aanvankelijk noodige sommen moeten, zoo besteed dat de kwaal zooveel doenlijk genezen worde, minder zwaar wegen voor den Staat dan de kosten voor een behandeling, die de kwaal slepende houdt, ja, haar verergert: het beste stelsel is het goedkoopste.

Er is — naar mij voorkomt — een ernstiger bezwaar dan de duurte, tegen de mogelijkheid der invoering van het Elberfeldsche stelsel ten onzent. In dat stelsel roept de overheid eenige burgers tot een soort van persoonlijken dienstplicht, tot eene praestatie ten bate der gemeenschap op, en dat wel zonder hem, wien zij de niet gemakkelijke en vrij wat tijdroovende taak van Bezirkvorsteher of Armenpfleger opdraagt, eenig andere belooning toe te kennen, dan dat de wet zijn

ambt „zu den wichtigsten bürgerlichen Ehrenämtern" rekent. De Duitscher is doordrongen van het besef dat de Staat, waaraan hij gehoorzaamheid verschuldigd is, het recht heeft hem in te lijven in het leger, dat tegen het pauperisme strijd voert. In Elberfeld, zoo zagen wij, geldt waarlijk een benoeming tot Berzirkvorsteher of Armenpfleger als een onderscheiding en slechts de noodzakelijkheid dringt er sommigen noode toe zich niet herkiesbaar te stellen. Nu rijst de vraag: zou het mogelijk zijn ook in Nederland, èn in de groote steden èn op het platteland genoeg personen te vinden, die, ik zeg niet den noodigen tijd, ook niet den noodigen tact, maar de noodige bereidvaardigheid, den noodigen gemeenschaps-zin, de noodige toewijding hebben om, onbezoldigd, drie jaar lang jaarlijks vier gezinnen geregeld, minstens ééns in de veertien dagen, te bezoeken en minstens ééns in de veertien dagen daarover een vergadering te houden? Zeker, er zijn ook bij ons particulieren, die vrijwillig en zonder op eenig loon aanspraak te maken zich bij eene vereeniging hebben aangesloten om in dienst dier vereeniging armen te bezoeken. Maar zouden deze zelfde personen voor dat werk opgewektheid gevoelen, wanneer zij niet meer als 't ware ex plenitudine potestatis zich aansloten bij een genootschap, waar hun medewerking als een gunst op prijs gesteld wordt, maar wanneer zij door den gemeenteraad of het burgerlijk armbestuur werden *benoemd* tot Stads-armbezoeker? De Nederlander, tuk op zijn „vrijheid bovenal", is in zijn hart afkeerig van Staatstusschenkomst, vooral als de Staat, wiens zaak hij zoo weinig als de zijne beschouwt, op zijn vrijen tijd beslag komt leggen en dat nog wel zonder vergoeding! Zijn niet reeds zij, die tot verbetering der armenzorg iets willen bijdragen, armbezoekers van particuliere instellingen geworden en is niet hun aantal veel te klein, om uit hen alleen de gelederen te vullen, gesteld al dat hun bereidwilligheid zoo groot was dat zij ook in Staatsdienst aan armenzorg zich zouden willen wijden? Men zou, evenals in Elberfeld (waar hij, die zijne benoeming niet aanneemt, gestraft wordt door verlies van stemrecht en betaling van dubbele belasting gedurende drie jaar) eventueelen tegenstand door een strafbepaling kunnen voorkomen of breken, maar in het stelsel, waar de offervaardigheid der burgers een zoo wezenlijke factor is, mag toepassing dier strafbepaling eigenlijk niet plaats hebben. Zoo dan al de benoemde zijn ambt aanvaardde, maar alleen

om niet in de boete te vallen — de vaderlandsche wijsheid zegt: „met onwillige honden is het kwaad hazen vangen" en nergens geldt dit meer dan bij deze wijze van armverzorging, waar zooveel aankomt op de goede gezindheid der armbezoekers. Dit argument tegen de mogelijkheid der toepassing laat zich niet met cijfers en feiten adstrueeren; het is de vraag in hoever sommige eigenaardigheden van ons volkskarakter, eenige bij ons in zwang zijnde begrippen en het gemis van eenige trekken, die den Duitscher eigen zijn, zich verzetten tegen de invoering van een Duitsch stelsel in Nederland. Nu kan men aan dat argument meerdere of mindere waarde hechten, maar het gaat, dunkt mij, niet aan met den heer Hugo Muller [1]) meer apodictisch dan overtuigend te spreken: „Men zal bij ons te lande tegen dien dwang opzien, doch het komt mij voor dat die beduchtheid redelijken grond mist...." Geldt hier niet het woord van Cicero dat men spoedig gelooft, wat men hoopt, en heeft niet de wensch van den heer Muller, dat de burgerlijke armenzorg alom naar het Elberfeldsche stelsel worde ingericht, hem er toe verleid het bovengenoemde bezwaar als van onwaarde te beschouwen? Zeker is het wenschelijk dat allen zonder onderscheid hunne roeping gevoelen om ten bate van de gemeenschap, en ten bate der armen tevens, niet alleen op het eigen gekozen arbeidsveld eener particuliere vereeniging, maar ook waar de overheid hunne medewerking vraagt, de armenverzorging aan haar doel te doen beantwoorden, maar gevoelen allen die roeping? „Wij moeten leeren inzien" — schrijft Mr. N. G. Pierson in zijn Leerboek der Staathuishoudkunde [2]) — „dat de zoogenaamde philanthropie voor een zeer groot deel niets anders is dan noodwendige, volstrekt onmisbare aanvulling en verbetering van het werk der maatschappelijke machine". Maar die waarheid „*moeten* wij *leeren* inzien"; zij is nog op lange na geen gemeen goed. En waar dezelfde schrijver [3]) verklaart: „De overheid kan het daarheen leiden, dat niet enkel ambtenaren het werk verrichten; zij kan gebruik maken van de tusschenkomst der burgerij", wordt daarmede eerder bedoeld dat zoo iets zich in abstracto denken laat en aanbeveling verdient, dan

---

[1]) t. a. p., pag. 30.
[2]) Dl. II, pag. 110.
[3]) Ibidem, pag. 111.

dat daardoor die mogelijkheid voor de Regeering van ons land in onzen tijd wordt uitgesproken.

Over de vraag of uitbreiding van het aandeel van den Staat in de richting van het Elberfeldsche stelsel wenschelijk was, is in het begin van dit jaar (28 Januari) een debat gevoerd in de Eerste Kamer bij gelegenheid van de Beraadslagingen over het ontwerp van wet tot vaststelling van hoofdstuk V der Staatsbegrooting. Reeds in de afdeelingen had men blijkens het Voorloopig Verslag der Commissie van Rapporteurs [1]) daarover van gevoelen gewisseld: „In eene afdeeling werd door enkelen beweerd, dat het armwezen een geheel nieuwe regeling behoeft. Het is, zeiden deze leden, thans gedesorganiseerd. De kerkelijke armenzorg, meenden zij, beteekent weinig of niets. De particuliere armenzorg geschiedt ondoelmatig. Aan Staatsarmenzorg is dringend behoefte. Het eenige middel tot herstel zagen deze leden in een progressieve armenbelasting. Dit gevoelen ontmoette krachtige tegenspraak. Zij, die het medegedeelde gevoelen bestreden, hielden staande, dat in dezen van unificatie geen heil is te wachten. Zij achtten het integendeel wenschelijk vóór alles de kerkelijke armbesturen te steunen, daarnaast ontwikkele zich vrij de niet kerkelijke particuliere armenzorg in elke natuurlijke richting. In Staatszorg het middel tegen de kwaal te zien achtten zij eene dwaling, die tot bittere teleurstelling zou leiden". Bij deze gedachtenwisseling, die eerder een schermutseling dan een strijd is, werden dus van twee verschillende stelsels slechts de grondtrekken aangegeven, waardoor een oordeel daarover moeielijk wordt. In mindere mate was dit bij het debat ter vergadering het geval.

De heer Wertheim, na eerst het onvoldoende van kerkelijke en particuliere armenzorg uiteen te hebben gezet, sprak [2]): „De gemeenschap kan niet willen in mijn oog, dat er personen zijn, die daartoe behooren, die meedoen aan de verplichtingen, die daaraan verbonden zijn, ik bedoel niet alleen de geldelijke verplichtingen, maar ook de moreele, dat zijn die van rust en orde, dat die uitgesloten zouden zijn van den steun, die de gemeenschap aan de leden daarvan, tot op zekere hoogte, dient te verleenen" en hij vervolgde: „Ik zou niet willen dat

---

[1]) Handelingen van de Eerste Kamer, 1892—'93, pag. 229.

[2]) Handelingen Eerste Kamer, 1892—'93, pag. 309.

de Staat zich met alles belastte. Ik zou mij kunnen voorstellen, dat de Staat die het middel heeft om allen te doen betalen in de verplichting die op allen rust, de middelen wist te creëeren, die de gemeenten in staat zouden stellen om te kunnen doen wat noodzakelijk is...". „Verder zou ik willen dat alle ingezetenen verplicht waren zich te wijden aan de toepassing van de liefdadigheid, aan het onderzoek van de wijze, waarop het geld zou moeten worden besteed. Met andere woorden, ik zou het Elberfeldsche stelsel verplichtend willen maken in ons land..." De door mij boven ontwikkelde bedenking, dat wellicht de toepassing op den onwil of een te ver gedreven vrijheidszin of gebrek aan belangstelling der inwoners zou kunnen schipbreuk lijden, wordt door dezen afgevaardigde met stilzwijgen voorbijgegaan; naar zijn oordeel is het dus voldoende dat de wet spreekt en het Elberfeldsche stelsel is er. Zijn rede eindigde met het schoone woord: „De hooge beteekenis van de zaak moet zijn, dat *niemand meer vergeten kan worden en niemand recht heeft zich te onttrekken* en dat kan alleen geschieden door tusschenkomst van den Staat".

Hem antwoordde de heer Pijnappel: „Hoe meer de werkzaamheid der kerk afneemt, des te meer moet in mijn oog niet de *Staat* de taak der liefdadigheid ter hand nemen, maar de particulieren..." „... indien zij niet georganiseerd zijn, dan moeten zij zich organiseeren. Ieder moet zich inrichten naar de toestanden, waarvoor hij staat. En indien niet allen hun plicht doen, is dit voor mij nog geen reden om te eischen, dat zij, die op dit gebied nog niet werkzaam zijn, tot werkzaamheid zullen worden *gedwongen*. De Staat toch handelt alleen door dwang. En dwang op dit gebied in de plaats te stellen van vrije handeling, zou m. i. een ongelukkigen toestand in het leven roepen". Indien de particulieren niet georganiseerd zijn, dan moeten zij zich organiseeren, zegt de heer Pijnappel; maar wat, zoo zij niettegenstaande dat „moeten" het toch niet doen? Wanneer dwang daartoe onraadzaam is, moet dan, als de particulieren hun organisatie verzuimen en de werkzaamheid der kerk afneemt, de Staat lijdelijk den achteruitgang van de verzorging der armen dulden en is de Regeering verantwoord door te zeggen: „Ja maar, de particulieren doen hun plicht niet; waarom organiseeren zij zich ook niet?" Moet de arme het slachtoffer zijn van het tekort in de kerkelijke kassen en het plichtverzuim der particulieren? De heer Nebbens

Sterling [1]) zeide: „Het komt mij voor dat armenzorg in de eerste plaats is eene taak en een plicht van de kerk" [ja, van kerkelijk standpunt, maar uit het oogpunt der Regeering, van wier aanhoudende zorg het armbestuur een voorwerp is, is al wat de kerk doet niets anders dan een vrijwillige en onverplichte verlichting der Staatstaak] „en dat daarnevens de particuliere liefdadigheid vrij moet werken" [zij moet vrij werken, maar de Staat zal hebben toe te zien dat die vrijheid niet leide tot handelingen, waardoor het doel van den Staat wordt tegengewerkt], „vooral in een land als het onze, waar, de tegenwoordige dagen hebben het geleerd, zoo ontzaggelijk veel in het belang der noodlijdenden, van degenen die behoefte hebben, van de armen wordt gedaan." [De vraag rijst: is dat vele genoeg? is alles, wat gedaan wordt, waarlijk „in het belang" der armen en zijn allen arm, voor wie iets gedaan wordt?] „De Staat moet zich, naar mijn inzien, met armenzorg niet verder inlaten, dan blijkt volstrekt noodzakelijk te zijn". [Maar laat de Staat zich niet minder ver in dan volstrekt noodzakelijk is? Zijn niet in Amsterdam meer dan acht armbezoekers „volstrekt noodzakelijk" voor de verzorging van 1000 bedeelden?]

De heer Nebbens Sterling „zou vreezen dat, bijaldien de Staat zich meer met de armenzorg ging bemoeien, de kerk en de particuliere liefdadigheid zich meer en meer zouden terugtrekken, en men ten slotte met minder goede gevolgen een last zou hebben gelegd op den Staat, die financieel zeer zwaar zou zijn te dragen". De kerk zou dus steeds minder gaan doen, naarmate de Staat meer deed. Maar naar dienzelfden regel zou de kerk eene groote werkzaamheid hebben moeten ontwikkelen sedert 1854, want toen sprak de Regeering tot haar: „wij zullen slechts het volstrekte onvermijdelijke suppleeren, in de verwachting dat gij zooveel mogelijk zult doen". En tot '70 toe werd het aandeel der kerk steeds kleiner! Na '70 is zij, voor zoover de middelen het haar toelieten, meer gaan verrichten, schoon de wet haar daartoe niet dwong. De kerk bedeelt omdat zij dit werk als een deel harer roeping erkent; zij zou blijven bedeelen, al wilde de Staat ook alles doen; te meer omdat de kerkelijke bedeeling in onzen tijd, waarin zoovelen geneigd zijn de kerk den rug toe te keeren,

---

[1]) Ibidem, pag. 312.

een middel is waardoor de kerk hare lidmaten vasthoudt. En wat de particulieren betreft, zal een liefdadige waarlijk minder tot weldoen gezind zijn, omdat hij weet dat desnoods de Staat zich den arme aan zal trekken? Is in Engeland de bizondere liefdadigheid gedood, toen alom werkhuizen de armen wilden opnemen? Het gemeenschapsbesef, schoon ten onzent nog niet algemeen, breidt zich uit en het kweekt de gedachte dat liefdadigheid een christelijke, maar niet minder een maatschappelijke deugd is. Voor tot weldadigheid gezinde particulieren zou ook bij de meest mogelijke uitbreiding van Staatsarmenzorg een ruim veld en een eigenaardige taak overblijven.

De bedenking, door mij boven ontwikkeld tegen een algemeene en plotselinge invoering van het Elberfelder stelsel, belet echter geenszins onze gemeente- en burgerlijke armbesturen hun voordeel te doen met de ervaring, daar opgedaan. Ook is er geen reden, waarom niet eene gemeente de proef eener overneming van het systeem zou kunnen wagen. Zou zij wellicht door de ruimere bedeeling onmiddellijk de armen uit naburige gemeenten tot zich lokken? De noodzakelijkheid blijkt niet om reeds dadelijk en als blindelings de maxima van Elberfeld over te nemen. Bovendien zou het zooveel zorgvuldiger onderzoek vele tot nog toe bedeelden als onwaardig leeren kennen; voor de luie, aan den drank verslaafde, voor de — men zou bijna zeggen — moedwillige armen zou dat onderzoek een schrikbeeld zijn; zij zouden het licht schuwen, dat door nauwlettend gadeslaan van de oorzaken hunner armoede over hen geworpen wordt; zij zouden een stad ontvluchten, waar zij in eens zoo op de vingers gezien worden en een andere gemeente gaan bewonen, waar men niet zoo hinderlijk nauwlettend is. Zoo doende stel ik mij voor, dat niet alleen niet-vermeerdering, maar zelfs vermindering der kosten het gevolg zou kunnen zijn.

Overigens komt mij voor dat Dr. Muensterberg gelijk had, toen hij omtrent het Elberfelder stelsel schreef: [1]) „Selbstverständlich ist dasselbe nicht für jedes Gemeinwesen brauchbar, nicht für jedes notwendig; nicht brauchbar da, wo es an genügenden ehrenamtlichen Kräften fehlt; nicht notwendig, wo der Gemeindevorstand ohnedies Wohlhabende u. Bedürftige

[1]) t. a. p., pag. 505.

genau kennt. Ueberhaupt darf man es nicht schablonenhaft nachahmen wollen; mit Rücksicht auf die zu Gebote stehenden persönlichen u. finanziellen Kräfte, auf den Umfang und die Art der Bedürftigkeit in seinem Bezirke u. s. w. hat jedes Gemeinwesen zu prüfen, was ihm am meisten entspricht. Nur darf der Grundgedanke der Individualisirung weder in kleinsten noch in grössten Verhältnissen aufgegeben werden." — In afwachting eener wijziging der armenwet, die nu de beslissing over aanvragen om onderstand aan het burgerlijk armbestuur of gemeentebestuur laat (art. 22), in afwachting der wijziging, die het mogelijk zou moeten maken dat, evenals in Elberfeld, de „armenpfleger" over het al of niet verleenen van hulp uitspraak doen, zou reeds nu een ondernemend gemeentebestuur het onderzoek aan onbezoldigde armbezoekers kunnen opdragen, terwijl voorloopig de beslissing blijft bij het burgerlijk armbestuur, dat zich door de relazen der armbezoekers laat voorlichten (gelijk ook nu gebeurt ten opzichte der bezoldigden). De groote verbetering, daardoor reeds verkregen, zou hierin bestaan dat men vooreerst van onbezoldigden meer toewijding mag verwachten, en voorts, dat men aan elk hunner niet meer dan 4 à 5 gezinnen jaarlijks aanwees, maar met de verplichting die gezinnen minstens b.v. alle veertien dagen te bezoeken en daarover rapport uit te brengen. Alvorens tot die verandering over te gaan zou dat gemeentebestuur voor meerderjarige (mannelijke en vrouwelijke) inwoners der stad de gelegenheid kunnen openstellen om zich op een lijst van candidaten voor het ambt van onbezoldigd stadsarmbezoeker te laten inschrijven, waardoor men vooraf zou kunnen nagaan of het niet „an genügenden ehrenamtlichen Kräften fehlt". Wel is de beslissing der aanvragen door de armbezoekers zelve een integrerend deel van het Elberfelder systeem en berekend om hun een gevoel van verantwoordelijkheid te geven en hun tevens het besef te doen krijgen, dat waarlijk hun ambt, door de hun geschonken macht, een eereambt is — maar voorloopig, n.l. tot een eventueele wijziging der armenwet, de beslissing aan het burgerlijk armbestuur te laten, zou, dunkt mij, een geleidelijke overgang zijn, wel geschikt om de armbezoekers voor te bereiden op de taak der zelfstandige beslissing, die hun met het oog op hun onervarenheid liever niet van het begin af reeds kan worden toevertrouwd. En wel eischt het stelsel, dat het gemeentebestuur in de keuze

der armbezoekers niet gebonden is door de vraag, wie daartoe wel bereid zouden zijn (want er is meer dan alleen goede wil voor de vervulling van dit ambt noodig), wel moet ook hij benoemd kunnen worden, die voor benoeming zeer geschikt maar daarop niet gesteld is — doch ook hier moet men niet alles in ééns tot stand willen brengen: doen zich eenige, wellicht minder geschikte, vrijwilligers op, men probeere het eerst met dezen; de kans bestaat dat de ondervinding hen tot bruikbare armbezoekers opvoedt en ook dat hun voorbeeld anderen tot navolging wekt. Onmogelijk is het niet dat ook in ons land, waar het nooit aan lofredenaars op de nationale deugd van liefdadigheid ontbroken heeft, het bewustzijn ontwake, dat hij zich verdienstelijk maakt tegenover den Staat, de maatschappij en zijne medeburgers, die een deel van zijn vrijen tijd er aan geven wil om te dienen in de rangen der vrijwilligers, die de Staat oproept tot den strijd tegen het pauperisme.

Blijkt het stelsel van onderzoek door onbezoldigde armbezoekers met een zeer klein aantal gezinnen te hunnen laste voor Nederland een utopie, men zal in ieder geval moeten komen tot een hervorming, waardoor niet langer aan zoo weinigen de contrôle over en verzorging van zoovelen wordt opgedragen; „der Grundgedanke der Individualisirung darf weder in kleinsten noch in grössten Verhältnissen aufgegeben werden". Desnoods zal men dan in de meeste gemeenten het aantal bezoldigde armbezoekers moeten vergrooten, in de hoop dat het vollediger onderzoek een vermindering van kosten eenerzijds teweeg zal brengen, waardoor de voor uitbreiding van personeel vermeerderde kosten andererzijds wellicht gedekt worden. —

Aan het slot dezer beschouwingen willen wij nog eenige woorden wijden aan eenige vraagpunten, die in de laatste jaren gerezen zijn.

§ 4.

Moet men den behoeftige een *recht op onderstand* tegenover den Staat toekennen? En — in verband hiermede — verdient het stelsel onzer wet, dat het burgerlijk armbestuur of gemeentebestuur *zonder beroep* op de aanvraag om onderstand beslist, goedkeuring?

Wat de inappellabele beslissing betreft, leest men in het adres van Vitus Bruinsma e. a., te zamen bestuurders van het

Friesch Comité van de Volkspartij, gericht aan de Tweede Kamer (dd. 18 December 1891): „Den armen behoeftige wordt daarmede een recht ontzegd, dat in onze maatschappij zelfs den grootsten misdadiger gewaarborgd is. Ten einde den arme niet geheel aan de willekeur van den armenvoogd over te leveren, waren bepalingen noodig, die hem een recht op onderstand waarborgden en tevens een college van hooger beroep aangaven voor het geval, dat het burgerlijk armbestuur hem geen of onvoldoende hulp verleende." Het gaat niet aan hierop te antwoorden dat het „recht, dat in onze maatschappij zelfs dén grootsten misdadiger gewaarborgd is" niet den arme alleen ontzegd is; dat onze wetboeken in vele gevallen slechts één instantie kennen. Evenmin is de opmerking dat het bij den misdadiger een rechterlijke, bij den behoeftige een administratieve beslissing geldt, een afdoende weerlegging; want men zou repliceeren dat daardoor niet minder de arme aan de willekeur van den armenvoogd is overgelaten. Om de fout van het door Vitus Bruinsma c. s. aangeprezen stelsel te doen uitkomen, moet men het aan de praktijk toetsen. Stel er is een recht op onderstand (of ook geen recht op onderstand, want in Duitschland kent men hooger beroep terwijl daar geen recht op onderstand is). Stel dat de arme in hooger beroep van de weigering of van de te karig verleende hulp kan komen bij een hooger college of bij den rechter. Wat nu? Dat college of die rechter moet, om juist te kunnen oordeelen, in aanmerking nemen alle overwegingen, die den behoeftige tot het vragen, het armbestuur tot het weigeren of onvoldoend geven geleid hebben. Het onderzoek, door of vanwege het armbestuur ingesteld, zal nog eens gedaan moeten worden; de gronden, waarop daarna de weigering gevolgd is, zullen door den rechter in appèl moeten worden gewikt en gewogen. Neem aan dat de hoogere rechter uitmaakt: onderstand (of meer onderstand) moet in dit geval gegeven worden en het armbestuur zal alsnog daartoe moeten overgaan. Is daarmede nu werkelijk veel gewonnen? Zal inderdaad die rechter in appèl kunnen appreciëeren de motieven, die den met ervaring en menschenkennis toegerusten armenvoogd tot weigering deden besluiten? De heer Sickesz [1]) sprak van een „klasse van menschen, die misschien zeer goed zouden kunnen bewijzen

[1]) Tweede Kamer, zitting v. 4 April 1878. Handeln. 1877—'78, pag. 588.

onderstand noodig te hebben, maar van wie het, voor hen, welke deze menschen van nabij kennen, duidelijk is dat hunne armoede eigenlijk te wijten is aan luiheid of slecht levensgedrag, aan eigenschappen alzoo, die hen, behalve met de armbesturen, ook in aanraking brengen met het politie-toezigt. Daarom is het van belang, vooral op het platteland, waar politie-toezigt en armverzorging voornamelijk in handen van den burgemeester berusten, dat zij, aan wie de zorg voor de plaatselijke politie is opgedragen, tevens in het hoogste ressort hebben te oordeelen over het al of niet bedeelen van armen." De beslissing van den rechter in appèl zal dus dikwijls op ongewenschte wijze ingrijpen in de plannen en bedoelingen van den armenvoogd en dikwijls zal die rechter zich een niet dan zeer oppervlakkig oordeel kunnen vormen over de noodzakelijkheid en doelmatigheid van ondersteuning. Maar bovendien: hoe vaak zal door de behoeftigen van het hooger beroep worden gebruik gemaakt? Zal een gemeentebestuur, dat meermalen van hooger hand tot het geven van onderstand genoodzaakt werd, daardoor een hoogeren post voor armwezen op de gemeentebegrooting uittrekken en voortaan ruimer bedeelen? Wat waarborgt mij, als ik bij den armvoogd willekeur mag veronderstellen, dat het college of de rechter, tot contrôle over zijn daden geroepen, niet evenzeer willekeurig te werk zal gaan? Doch aangenomen al, wat onwaarschijnlijk is, dat de beschikkingen in tweede instantie altijd juist en billijk waren, en dat inderdaad het gemeentebestuur zich voornam ruimer te bedeelen, zou daardoor een beter stelsel van armverzorging zijn in 't leven geroepen? Er is tegenwoordig — zooals ons gebleken is — in de groote steden een zeer onvolledig onderzoek naar en een zeer onbeteekenend toezicht op den behoeftige, die onderstand vraagt. Bij invoering van hooger beroep zou het onderzoek weinig minder elementair zijn, het toezicht even onbeteekenend. Was nu ruimere bedeeling het gevolg, dan zou het stelsel in plaats van beter slechter geworden zijn; wie zonder onderzoek en zonder toezicht geeft, doet nog het minst kwaad, wanneer hij zeer weinig geeft; hoe meer zijn gift bedraagt, des te noodlottiger zijn de gevolgen. Van ernstig onderzoek nu en nauwlettend toezicht schijnen de Friesche hervormers afkeerig; zij zwijgen althans daarvan in hun adres, nemen het dus niet op in hun plan. Doch zonder die beide is elke bedeeling en a fortiori ruimere bedeeling een ramp.

De eisch, dat meer moet gegeven worden, moet noodwendig vastgeknoopt worden aan den eisch der „Individualisirung"; wat en hoeveel en hoelang den behoeftige verstrekt behoort te werden, kan eerst worden uitgemaakt, wanneer al wat dien behoeftige betreft door een ernstige studie is aan het licht gekomen; wanneer de onderstand vermeerderd of verminderd moet worden, wanneer de hulp verlammend op de veerkracht zou beginnen te werken, kan alleen bekend worden door voortdurend den behoeftige in zijn doen en laten te volgen. De grondgedachte van het Elberfelder stelsel is geen listig uitgedachte theorie, het is het rationeele, voor de hand liggende denkbeeld dat de menschen verschillend zijn en elk naar zijn verschillende behoeften moet behandeld worden. Niet door hooger beroep, niet door recht op onderstand verbetert men het lot der armen, maar door — van den kant van den Staat — het voornemen de schamele gemeente niet langer alleen als een voorwerp van politie-zorg te beschouwen, door het in praktijk brengen der leer, dat de armoede in de eerste plaats is een maatschappelijk verschijnsel; door — van den kant der burgers — meerdere waarachtige belangstelling dan door het domme aalmoes-geven betoond wordt, door bereidwilligheid tot samenwerking, door — waar dat noodig is — het ten offer brengen van eigen inzicht aan het doel van den Staat.

In de praktijk — en het is altijd de praktijk, die in zake armenzorg het belangrijkst is — komt het ten slotte vrijwel op hetzelfde neer of men den arme recht op onderstand geeft of niet. Men heeft beweerd dat het verleenen van een recht den behoeftige den laatsten prikkel tot werk zou ontnemen. Ik geloof niet, dat dit per se het geval zal zijn, want zoo de Staat een recht geeft op onderhoud aan allen, wien het noodige daartoe ontbreekt, zal hij noodzakelijk den luie, den arme uit „Arbeits-scheu" onderstand geven op zoo weinig aantrekkelijke voorwaarden, dat de regel, volgens welken het lot van den minsten vrijen werkman verkieselijk moet zijn boven dat van den bedeelde, in toepassing gebracht wordt.

En voorts: de arme proeft het niet aan het brood — zooals men gezegd heeft — of hem dat krachtens zijn recht of ten gevolge van een vrije gunst gegeven is: hij weet dat hij onder zekere omstandigheden van het gemeentebestuur of burgerlijk armbestuur ondersteuning zal erlangen. En voor den Staat ook maakt het weinig verschil uit of hij den behoeftige onder

zekere voorwaarden een recht op onderstand geeft, of wel hem het recht niet toekent, maar hem toch op zijn verzoek, mits diezelfde voorwaarden vervuld zijn, de ondersteuning verschaft, op grond dat het Staatsbelang dat vordert. Zoo die ondersteuning een gunst is, mist zij toch het eigenaardig willekeurige van een gunst; mij staat het vrij een arme iets te geven of niet te geven, maar de Staat kan den behoeftige die gunst niet onthouden; hij is tot het verleenen daarvan verplicht, niet tegenover den vrager, maar tegenover zichzelf, omdat zijn eigen belang gebiedend eischt het pauperisme krachtdadig te bestrijden. De waarneming, dat de Staat die verplichting tegenover zichzelf niet sterk genoeg gevoelt, met die eisch min of meer de hand licht, behoeft er ons niet toe te leiden een recht op onderstand te willen scheppen (een recht trouwens dat onmogelijk te codificeeren zou zijn, omdat het nooit absoluut, maar onder allerlei a priori niet vast te stellen beperkingen zou kunnen gegeven worden), doch het moet in ons de begeerte wakker roepen dat de armenwet, die slechts politiezorg beoogt, ook de maatschappelijke zijde van het vraagstuk binnen haar gezichtskring trekke.

Engeland wordt o. a. door Aschrott [1]) „das klassische Land des Staats-armenwesens" genoemd, eene benaming die juist is, wanneer men daardoor niet de veelbeteekenende particuliere weldadigheid in Engeland over het hoofd ziet. Reeds in de armenwet van Elisabeth, „an Act for the Relief of the Poor 43. Eliz. c. 2" wordt bepaald dat de in ieder kerspel te benoemen „overseers" de armenbelasting (poor-rate) zullen heffen, die strekken moet om de kosten van verzorging van arme kinderen, van werkverschaffing aan daartoe geschikten, van ondersteuning aan zieken, zwakken, ouden enz. te dekken. En het wettelijk karakter heeft zich sedert niet verloochend, integendeel, het heeft zich geleidelijk en consequent meer en meer ontwikkeld, maar tot welke maatregelen heeft, na een ervaring van bijna drie eeuwen en na vele noodlottige mistastingen, dat recht op onderstand geleid? Tot groote gestrengheid bij de Staatsarmenzorg. Trouwens, de Staat, die een recht op onderstand geeft, moet gestrenger zijn dan de Staat, die zich de bevoegdheid tot weigeren voorbehoudt, omdat de meerdere zekerheid tot meerdere onbezorgdheid *kan* leiden, omdat even-

[1]) Das englische Armenwesen, pag. 149.

tueel misbruik van het recht door afschrikking moet voorkomen worden en omdat niet, zooals bij de kerkelijke en bizondere liefdadigheid, de draagkracht der financieën een grens stelt aan de veelheid der bedeelingen. Vandaar in Engeland het zooveel besproken „Workhouse" als hoofdbestanddeel der armenverzorging van staatswege; vandaar de „workhouse-test": wie zich om onderstand aanmeldt met de bewering, dat hij wel wil werken maar geen werk kan vinden, *moet* in het werkhuis gaan, want (sedert 1834) houdt men streng vast aan het beginsel dat „in-door-relief" d. i. ondersteuning in het werkhuis regel, en out-door-relief een welgemotiveerde uitzondering moet zijn. Een verblijf in het workhouse is verre van aangenaam: het huisgezin, dat zich tot dat laatste redmiddel verwezen ziet, wordt feitelijk ontbonden: de man apart, de vrouw apart, de kinderen in afzonderlijke gestichten of als emigranten naar Canada; in het werkhuis draagt men uniform; alles gaat op de klok en op het geluid van een bel: opstaan, werken, eten, slapen; het werk bestaat meest uit touwpluizen en houtkerven; bezoeken buitenshuis mag men slechts zelden afleggen. — Over den invloed der werkhuizen zijn de schrijvers het niet eens; sub judice lis est en het ligt niet in mijn bestek de vraag uitvoerig te bespreken; maar het komt mij voor dat de Staat, die zichzelven bij de wet de verplichting oplegt in het onderhoud te voorzien van hen, die daartoe zelf onbekwaam zijn, de uitdooving van zucht tot zelf-onderhoud, die daarvan het gevolg zal kunnen zijn, door groote gestrengheid in de bedeeling moet tegengaan. In het verslag van 1840 „on the continuance of the Poor-Laws Commission and some further amendments of the law relating to the relief of the poor" wordt betoogd dat het verblijf in een behoorlijk ingericht gesticht aan den bewoner een grootere som van lichamelijken welstand verzekert dan door den gewonen arbeider in zijn huis wordt genoten (b.v. ruimere, frisschere en beter verwarmde kamers, betere en meer regelmatige maaltijden, warmer kleeding, betere verzorging bij ziekte, en dat alles zonder zorgen zijnerzijds). Daar nu een gevoel van humaniteit eischt dat aan alle lichamelijke behoeften ruim worde voldaan, maar aan den anderen kant het gevolg, dat de arme in gunstiger condicie is dan de zelfstandige werkman, moet worden vermeden, onderwerpt men den in een gesticht opgenomene aan een stelsel van arbeid, tucht en beperking, dat in zijn eigen schatting opweegt tegen

de genoten stoffelijke voordeelen. Tegen dit betoog valt inderdaad weinig aan te voeren: een werkhuis *moet* afschrikwekkend zijn. Ook is dat, naar mij voorkomt, mits niet overdreven, de groote schaduwzijde van het werkhuis niet; het is een prikkel tot zelfstandigheid. Maar wat blijft er zoodoende over van het heilzame „individualiseeren"? Het werkhuis is een mechanisme, dat allen op denzelfden voet behandelt. En wat zegt ons de mededeeling, dat slechts 10% van de bevolking der werkhuizen bestaat uit werklieden, die tot arbeiden in staat zijn? Dit, dat de gestrengheid niet denkbeeldig is, maar geducht gevoeld wordt! In Engeland, zoo is gebleken, had het werkhuis zoo weinig de sympathie van het groote publiek, dat een algemeen streven ontstond om zooveel doenlijk de armen daaruit te houden; de armen wendden zich niet tot de „guardians", die hen naar het werkhuis zouden zenden, maar tot de particuliere weldadigheid, die, slecht georganiseerd en vaak meer medelijdend dan verstandig, door haar ingrijpen de armoede nog deed toenemen [1]). Aan dien ongelukkigen toestand heeft de „Society for Organising Charitable Relief and Repressing Mendicity" (meest kortweg „Charity Organisation Society" genaamd) sints 1870 een einde trachten te maken. De wijkcomité's dezer Society vallen samen met de districten van het burgerlijk armbestuur; in elk comité worden de zaken behandeld door vertegenwoordigers uit de instellingen van liefdadigheid en door den guardian. Hoofddoel is een verbinding tusschen de staats- en particuliere armenzorg in het leven te roepen en te houden; na onderzoek wordt òf op de aanvrage afwijzend beschikt òf door de Society

---

[1]) Van de hand van Mr. Aug. Philips is in 1851 verschenen „de Engelsche Armenwetten, naar inhoud en werking geschetst." Hoewel des schrijvers ervaring maar tot 1851 reikt, kan dit werk nog met vrucht geraadpleegd worden en bevat vooral voor de werkhuizen veel wetenswaardigs. Aan het eind (pag. 91) lezen wij de conclusie: „in geen geval kan het voorbeeld van Engeland dienen om te betoogen, dat het werkhuis-stelsel onbruikbaar zou zijn als wijze van armverzorging; in geen geval kan uit de mislukking van de wet besloten worden tot het onvoldoende van het stelsel dat zij huldigt, om de eenvoudige rede, dat de mislukking der wet gelegen is juist in hare niet-uitvoering . . . ." „Wilde men desniettemin uit de ervaring in Engeland verkregen, zich een oordeel over de werking van het werkhuis-stelsel zoeken te vormen, dan zouden daartoe slechts in de eerste jaren na de invoering der wet de bouwstoffen te vinden zijn, omdat in die jaren alléén de voorschriften der wet zooveel mogelijk zijn opgevolgd. En in dien tijd voorzeker hebben de wettelijke beginselen zich heilzaam betoond en aan de verwachting ten volle beantwoord."

zelf wordt eenige onderstand verleend, òf — en dit is regel — de aanvrager wordt naar de binnen den kring van het comité werkende en voor dit geval meest passende instelling verwezen. Door deze organsiatie schijnt het mogelijk te zijn dat voor rekening van den Staat alleen of althans voornamelijk komen die armen, van wier ondersteuning van particuliere zijde geen heil te verwachten is.

In hoever dit voorbeeld ten onzent navolging zou kunnen vinden? Ik antwoord met Dr. de Dompierre de Chaufepié [1]) dat aldaar èn de armoede èn de desorganisatie èn de armenwet anders is dan bij ons; ik zou er willen bijvoegen dat het systeem veronderstelt eene zeer krachtige, over ruime fondsen beschikkende particuliere weldadigheid, die er voor berekend is alle niet-wanhopige gevallen naar eisch te behandelen.

§ 5.

Intusschen blijft de vraag over:

In hoeverre moet arbeid als een voorwaarde van onderstand gesteld worden?

Ook bij het opwerpen dezer quaestie kan het niet in mijne bedoeling liggen eene oplossing aan de hand te willen doen, maar slechts eenige factoren aan te duiden, die bij het zoeken naar een oplossing van belang zullen blijken te zijn. Over werkeloosheid, werkverschaffing, werkhuizen is zooveel gedacht en geschreven, dat in een vluchtige bespreking van arbeid als voorwaarde van onderstand slechts eenige van vele punten gereleveerd kunnen worden.

Evenals bij alle vraagstukken van armenzorg schuilt de moeielijkheid ook hier meer in de praktijk dan in de theorie.

In theorie is men het er over eens dat, ook en zelfs vooral waar van staatswege geholpen wordt, aan den „Arbeitsfähige" arbeid moet worden aangeboden, dat — terwijl een aalmoes of een gift den bedeelde vernedert en hem langzamerhand zijn schaamtegevoel doet verliezen — de arbeid den arme opheft en hem doet gevoelen dat het doel van den Staat allerminst is een ras van werkelooze kostgangers te onderhouden. Het besef dat hij het hem verstrekte geld heeft verdiend, werkt verheffend op den arme en wanneer de gelegenheid zich voor-

---

[2]) In: het Vaderland, 14 Maart 1893.

doet als vrije werkman opnieuw te beginnen, treedt hij niet op als een, die door de bedeeling aan ledigheid is gewend, maar hij heeft de heilzame gewoonte van het werken behouden, ja zelfs ontwikkeld.

Maar hoe moeielijk is het niet deze regels in praktijk te brengen! Aanbieding van arbeid als voorwaarde van onderstand verschaft den tot arbeid geschikte de zekerheid, dat voor hem nooit nijpende nood te vreezen is, want het werkhuis staat voor hem open; die zekerheid geeft licht een sterken prikkel aan de toeneming der bevolking, en juist die toeneming veroorzaakt en bestendigt de armoede, volgens de leer van Malthus dat de bevolking de neiging heeft in veel sterker mate zich te vermeerderen dan de middelen van bestaan. Daarom eischt Mr. W. C. Mees in zijn beroemd geschrift [1]) „dat de algemeen verkrijgbare onderstand onder zeer onaangename voorwaarden worde aangeboden, welke de armeninrigting, waardoor het volk tegen volstrekt gebrek gewaarborgd wordt, tevens tot het bestendige schrikbeeld der mindere volksklassen maken, zoodat ook het slechtere gedeelte der bevolking door schrik tegen de onaangenaamheden aan het armenonderhoud verbonden tot dezelfde behoedzaamheid gebragt worde, welke aan het betere gedeelte door gevoel van pligt eigen is." Dit denkbeeld heeft ook bij den engelschen armenwetgever voorgezeten, en hij heeft het in-door-relief, het verblijf in het workhouse zoozeer tot een schrikbeeld gemaakt, dat de particulieren, met medelijden bewogen voor de rampzaligen, die nog maar in dat vreeselijk uiterste hun eenig redmiddel zagen, door aalmoezen de armen in staat stelden toch buiten dat akelige workhouse te blijven. Het gevolg was dat groote werkhuizen in Engeland zoo goed als leeg stonden en een onberedeneerde particuliere weldadigheid aan waardigen en onwaardigen haar giften verkwistte. Te streng moge het werkhuis dus voor den arme niet zijn; toch mag ook het verblijf daar allerminst aantrekkelijk zijn; de vraag hoe het ééne te vermijden zonder in het andere te vervallen is een van die practische quaesties van armenzorg, waarvan de oplossing niet dan na langdurig experimenteeren gevonden wordt.

Wat men van werkhuizen wel en wat niet te wachten heeft, leert ons het werk van Mees. Na bewezen te hebben dat het

---

[1]) De Werk-inrigtingen voor Armen uit een Staathuishoudkundig oogpunt beschouwd; Rotterdam 1844, pag. 205.

verschaffen van werk slechts een palliatief kan zijn, dat de kwaal niet in haren wortel aantast, ontwikkelt hij verder de bezwaren tegen werkinrichtingen voor armen: zij benadeelen de vrije nijverheid; men vermeerdert n.l. niet de middelen van bestaan, maar verplaatst die; het onderhoud der armen door werkinrichtingen is veel kostbaarder, dan men zich gewoonlijk voorstelt; de armen zijn allerongeschiktste werklieden; alle werkinrichtingen zijn tot nog toe (tot 1844) ten onzent eene mislukking geweest; de Weldadigheidskolonieën ook waren op verre na niet in staat de armen geheel door eigen arbeid te onderhouden; maar, zet men dat herschenschimmig doel ter zijde, dan hebben de kolonieën zeker een goed en goedkoop armenonderhoud bezorgd; overigens leert de ervaring dat werkinrichtingen niet zelden veel meer strekken tot verbastering dan tot verbetering der armen. Maar deze bezwaren zijn niet alle onvermijdelijk en zelfs de onvermijdelijke wegen niet op tegen het hooge en zedelijke doel: de ontwikkeling en verbetering der lagere volksklassen. Werkinrichtingen tot opleiding der jeugd zijn meest zeer duur, maar hij „gelooft geenszins dat voor de opleiding onzer armenjeugd werkscholen overbodige of ondoelmatige inrigtingen zijn zouden"; werkverschaffing aan armen, in welker onderhoud men toch reeds ten volle voorziet, verdient aanbeveling; de opbrengst strekt in mindering der onderhoudskosten. (In bizonderheden gaat hij daarna den arbeid voor de verschillende soorten van zulke armen na, nl. vondelingen, verlaten kinderen enz.; gebrekkige en oude lieden; bedelaars). Biedt men arbeid als voorwaarde van onderstand aan, dan zorge men dat het werkhuis een schrikbeeld blijve; tijdelijke verschaffing van arbeid in buitengewone gevallen kan, mits tijdelijk en mits in werkelijk buitengewone gevallen verstrekt, goed werken; pogingen om door tijdelijke werkverschaffing armen uit hun verdorvenheid op te heffen kunnen slagen, als men niet de armen aan die hulp gewent. „Men moet altijd indachtig blijven, dat het over het algemeen even onmogelijk is door het verschaffen van arbeid de oorzaken der armoede op te heffen als het ijdel is te pogen door bedeeling hare gevolgen weg te nemen." Wat dan? Is er dan geen kruid voor gewassen? Toch wel! „De kwaal der armoede is niet als hopeloos te beschouwen. Zij heeft haren eersten grond in de armen zelven en daar moet dus ook hare genezing gezocht worden. Naar mate verstand en zedelijkheid bij de lagere volksklassen

toenemen, zal de armoede afnemen." „De zedelijke en verstandelijke opheffing der lagere volksklassen is inderdaad het eenige grondige geneesmiddel, dat door de wetenschap en de ondervinding kan worden aangewezen." —

In de vijftig jaren, verloopen sedert Mees zijn thans nog allerminst verouderd boek schreef, is, naar ik meen, door de wetenschap en de ondervinding nog geen grondiger geneesmiddel aangewezen; [1]) en ik stel mij voor, dat de schrijver, zoo hij nog leefde, een warm pleidooi zou houden voor het Elberfeldsche stelsel, omdat dit door de gedwongen wrijving tusschen behoeftigen en niet-behoeftigen den besten waarborg biedt dat, zij het ook langzamerhand, de zedelijke en verstandelijke ontwikkeling bevorderd wordt.

Maar wanneer het geneesmiddel nog niet binnen ons bereik is, en, al ware het dat, niet dan na een langdurige aanwending de kwaal kan cureeren, is een palliatief niet te minachten. Laat ons zien in welke mate het van staatswege wordt te baat genomen.

In de wet vindt men slechts enkele, weinig beteekenende bepalingen omtrent werkhuizen; art. 73 nl. dat de „algemeene overgangs- en slotbepalingen" opent, zegt (al. 3): „Onder werkhuizen worden verstaan alle inrigtingen van weldadigheid, waarin aan armen, in plaats van onderstand, arbeid tegen loon wordt verstrekt", nadat vooraf art. 8 bepaald heeft: „Alle niet door het staats- of provinciaal gezag opgerigte gods- en werkhuizen, die behooren tot de instellingen vermeld onder litt. *a* en *d* van art. 2, zijn, onverminderd het toezigt dat daarop, in verband met hunnen oorsprong, stichtingbrief of andere verordeningen door anderen moet worden uitgeoefend, onderworpen aan het toezigt van het gemeentebestuur. Van Onzentwege kan, zoo dikwerf Wij dit noodig oordeelen, door een plaatselijk onderzoek in die en in provinciale gods- en werkhuizen worden nagegaan, of zij aan hunne bestemming blijven beantwoorden".

---

[1]) Dat verstandelijke en zedelijke ontwikkeling nog voor het eenig afdoende middel geldt, blijkt o. a. uit „Misères Sociales, La lutte pour le bien-être," par Ernest Gilon (3ième édition, Paris 1893). Gilon concludeert (pag. 186): „ce n'est donc pas la société, qu'il faut bouleverser, ce sont les hommes" en (pag. 354) „ce qu'il faut améliorer, c'est l'individu", gedachten die men reeds uitgedrukt vindt in „de Sociale Quaestie" door Mr. N. G. Pierson (Amsterdam 1887): „Zal het pauperisme verdwijnen, zoo moet de *mensch* wijzer, beter worden. De bron der ellende ligt niet hoofdzakelijk buiten, maar in ons" en „Verheffing van het zedelijk en verstandelijk peil des volks is het meest afdoende middel tot bestrijding der armoede."

Dit weinige is alles; dat arbeid in plaats van of liever als voorwaarde van onderstand kan gegeven worden, ligt in art. 73 opgesloten, gelijk men het ook lezen kan in art. 24: „Aan het verleenen van onderstand mogen voorwaarden worden verbonden, niet strijdig met de wet, de openbare orde of de goede zeden," maar explicite zegt de wet het nergens, en evenmin noemt zij op aan welke personen arbeid kan worden aangeboden.

Blijkens het laatst verschenen Regeeringsverslag (dat over 1890) worden de „instellingen tot werkverschaffing aan behoefgen" onderscheiden in die „met daartoe ingerichte werkplaatsen" en in die waarin „op andere wijze dan in daartoe ingerichte werkplaatsen" werk verschaft wordt. Van de eerste categorie waren er in in 1890 sub *d* geene, sub *a* 13 en wel in Zuid-Holland 2, Friesland 6, Overijssel 2, Groningen 1, Drenthe 2. In sommige andere provincieën waren er dergelijke sub *b* en *c*, maar Noord-Brabant, Gelderland en Limburg zijn geheel van zoodanige inrichtingen verstoken. De 13 instellingen waren als volgt over de gemeenten verdeeld:

in gemeenten	van	3000 en minder	zielen	1
„	„	3001—10000	„	5
„	„	10001—20000	„	3
„	„	meer dan 20000	„	4

Die vier gemeenten boven de 20000 zielen zijn: Leiden, Delft, Deventer en Leeuwarden, maar in de laatste stad heeft de inrichting over 1890 niet gewerkt.

Noode mist men in deze opgave steden als Amsterdam, Rotterdam en 's Gravenhage, en dat te meer als men zich de bijna negentig jaar geleden te 's Gravenhage opgedane ondervinding voor den geest brengt: [1]) „Het is naauwelijks te geloven en evenwel het wordt door de daad bevestigd, dat in den Haag alwaar men 5 of 6000 Armen telde, en de schaamteloze Bedelarij voor de Ingezetenen ondraaglijk en voor de Vreemdelingen aanstotelijk was, de aanleg van *een* Werkschuur voor een vijftig Vrouwen en geen twintigtal Manspersonen of Jongens voldoende is geweest om de Bedelarij in eens te doen ophouden, en dat thans nog, de eene dag door de andere, de Werkzaal door geen honderd werkende Armen bezogt wordt!"

Door die instellingen sub *a* werd werk verschaft aan 971

---

[1]) Voornaamste Stukken v. d. Algemeene Armencommissie, enz. 1807. Deel III, pag. 96.

personen (waarvan 400 het werk thuis verrichtten). Gaarne zou men hierbij weten het aantal werkdagen, dat voor eene juiste waardeering onmisbaar is. Is aan die allen het geheele jaar door werk gegeven? Onder het cijfer 971 is niet begrepen de instelling te Leiden, want de arbeiders daar konden, als zij elders werk vonden, het werkhuis verlaten om daarin terug te komen, als dat afgeloopen was. Dit geschiedde vaak, zoodat er geen registers op naam gehouden werden en de bestuurders niet konden opgeven aan hoeveel personen werk verschaft was, maar het aantal verpleegdagen te Leiden bedroeg 27752. Hier stuit men dus op het omgekeerde gebrek en de vraag is thans: hoeveel personen zijn daardoor gebaat geworden?

Het werk is meest van weinig verheffenden aard: breien van kousen enz., touwpluizen en vlasbraken, verbrijzelen van keien, cokeskloppen; maar ook: het maken van kleedingstukken voor de Departementen van algemeen bestuur. Zou het niet mogelijk zijn — zonder een te merkelijke vermeerdering van kosten — aan hem, die tot beter en productiever werk in staat is, ook beter en productiever werk te geven? Wel mag men aannemen, dat de knapste werklieden het minst aan werkeloosheid zullen blootstaan, en dat velen van die zich aanmelden, geen ambacht geleerd hebben, maar zullen er onder die meer dan 971 niet geweest zijn, die tot iets verstandigers in staat waren dan waartoe zij verwezen werden? Als in antwoord op die vraag sprak de heer A. P. Obermeijer: [1]) „Hoe men ook gepeinsd heeft, tot op heden is men niet geslaagd iets te bedenken, waarmede men den tot rust veroordeelden werkman een hem *passende* werkzaamheid heeft kunnen verschaffen." „Ofschoon arbeid in het algemeen verre te verkiezen is boven lediggang, toch wachte men zich den vlijtigen en vakkundigen werkman eenig werk aan te bieden, dat hij niet met opgeheven hoofde kan verrichten. — Grint kloppen, om maar iets te noemen, kan men doen verrichten door den man, die geen ambacht geleerd heeft. Voor den bekwamen vakman is het een werk, dat zoo het hem al niet vernedert in de oogen van het publiek, dan toch in zijn eigen oogen, en *te recht*." —

Verreweg het belangrijkst zijn de mededeelingen omtrent de

[1]) De vraag „Welke zijn de oorzaken der toenemende werkeloosheid en welke middelen kunnen worden aangewend, om die te beperken?" besproken ter vergadering v. d. Kiesvereeniging „Burgerplicht" 9 Mei 1893, ingeleid door A. P. Obermeijer, Amsterdam, Egeling.

inkomsten en uitgaven, niet alleen in het eigenlijk gezegde verslag, maar ook in de daarbij behoorende tabellen. Doch het komt mij voor dat de bewerker in de groepeering der cijfers niet bizonder gelukkig geweest is. Wij lezen n.l.:

„Uitgegeven werd in 1890 aan

Onderhoud en verzorging der in de instellingen gehuisveste of alleen gevoede personen *f* 13816.

en aan hetgeen voor werkverschaffing, na aftrek der tegenoverstaande ontvangst wegens opbrengst van het werk, als verstrekte onderstand wordt beschouwd *f* 28162.

Totaal . . . . . *f* 41978."

Het bedrag ad *f* 28162 is blijkbaar gevonden door de *f* 23912 voor aankoop van grondstoffen en werkgereedschappen te voegen bij de *f* 35259 voor in geld uitbetaalde arbeidsloonen en van die som af te trekken de *f* 31009, de opbrengst van vervaardigde in het dienstjaar verkochte voorwerpen. Maar wat is de beteekenis van het cijfer *f* 41978? Het kan niet de bedoeling geweest zijn hierdoor uit te drukken hoeveel nu eigenlijk *aan onderstand* uitgegeven is, want met een jaarlijks wederkeerende verwijzing naar het verslag over 1854 wordt steeds herhaald dat bij het algemeen onderstandscijfer geen rekening gehouden is met werkverschaffing, juist omdat op de vraag: hoeveel bedroeg hier de onderstand? het antwoord onmogelijk is (zie boven pag. 106 noot 2); en in het Regeeringsverslag over 1854 leest men bij werkverschaffing: „Het is niet mogelijk met juistheid te bepalen, welk gedeelte van de uitgaaf dezer instellingen als onderstand te beschouwen is; want die uitgaaf strekt hoofdzakelijk voor aankoop van grondstoffen en loon voor arbeid, waar tegenover staat de opbrengst van het werk. Zelfs hetgeen besteed is voor onderhoud en verzorging der in instellingen van dezen aard gehuisveste personen kan niet zuiver voor onderstand worden gehouden, want ook dit strekt grootendeels tot belooning van arbeid. Eigenlijk zou slechts onderstand zijn datgene wat, hetzij in natura, hetzij in geld, meer aan loon voor werk wordt besteed dan het daarvoor erlangde werk waardig is. Het behoeft echter geen betoog, dat dit niet juist kan worden aangewezen." De bewerker maakte dus een fout door voor de waarde van al het geproduceerde te nemen de opbrengst van het verkochte. Een tweede fout maakte hij door alle uitgaven van onderhoud en verzorging, tegen de in '54 gegeven waarschuwing in, als onderstands-

kosten voor te stellen. Veel meer dan de onoplosbare vraag naar het beloop van den onderstand interesseert ons hoeveel rechtstreeks aan de behoeftigen is ten goede gekomen, en voorts hoeveel verlies door de instellingen is geleden. Om het eerste bedrag te vinden moet men bij de kosten van onderhoud enz. der gehuisveste of alleen gevoede personen (*f* 13816) optellen de in geld uitbetaalde arbeidsloonen (*f* 35259) en zoo blijkt dat aan de behoeftigen in huisvesting en voeding en in arbeidsloon besteed is de som van *f* 49185.

In hoever is door al de instellingen sub *a* samen met verlies gewerkt? Wil men dat weten, dan dient een geheel andere berekening gemaakt, en wel de volgende:

Uitgaven:

Herstelling, onderhoud enz. van de gebouwen	*f* 10979
Idem van roerende en onroerende bezittingen behalve de gebouwen	- 190
Aankoop van grondstoffen en werkgereedschappen . .	- 23912
In geld uitbetaald arbeidsloon	- 35259
Voeding, huisvesting enz. der behoeftigen	- 13815
Renten v. opgenomen of verschuldigde kapitalen . .	- 400
Nadeelige saldo's van vorige dienstjaren	- 3291
Diversen	- 38
Totaal der Uitgaven	*f* 87884

Inkomsten:

Renten van effecten, enz.	*f* 402
Opbrengst van vervaardigde in het dienstjaar verkochte voorwerpen	- 31009
Voordeelige saldo's van vorige dienstjaren	- 3841
Diversen (die blijkens de gespecificeerde opgave tot inkomsten uit de zaak mogen gerekend worden) . .	- 37035
Totaal der Inkomsten	*f* 72287

Daarbij moet nog in aanmerking genomen worden:

waarde van vervaardigde voorwerpen, grondstoffen en gereedschappen volgens het slot der rekeningen *over het dienstjaar* in magazijnen voorhanden	- 24531
Idem idem *over het vorige dienstjaar*	*f* 21618
Verschil	*f* 2913

Dit verschil is een bate voor de werkinrichtingen en strekt dus in mindering van het nadeelig saldo. Wij komen nu tot het volgend resultaat:

Totaal der uitgaven	*f* 87884
Totaal der inkomsten	- 72287
Verlies	*f* 15597
Meerdere waarde der voorhanden voorwerpen	- 2913
Werkelijk nadeelig saldo	*f* 12684

De gezamenlijke instellingen sub *a* tot werkverschaffing aan behoeftigen in daartoe ingerichte werkplaatsen hebben dus over 1890 een nadeelig slot van *f* 12684 gehad, waarin voorzien is door subsidieën van gemeenten (ad *f* 12660) en door erfstellingen, legaten en schenkingen (ad *f* 225). Bedenkt men dat het offer der 13 of (in 1890 wegens het stilstaan der werkinrichting te Leeuwarden dat het offer) der 12 gemeenten ten beloope van *f* 12660 aan meer dan 971 behoeftigen verschaft heeft huisvesting en voedsel tot een bedrag van *f* 13816 en arbeidsloon ad *f* 35259, dan is er, dunkt mij, reden om zich over deze uitkomst te verblijden. Ook schijnen voor de vervaardigde voorwerpen voldoende débouché's gevonden te zijn: immers verkocht werd voor eene waarde van *f* 31009, terwijl slechts een restant dat op *f* 2913 geschat moet worden den voorraad in de magazijnen kwam vermeerderen: voor meer dan $^{10}/_{11}$ van het verwerkte vond men afzet.

Wat betreft de instellingen sub *a* en *d* tot werkverschaffing aan behoeftigen op andere wijze dan in daartoe ingerichte werkplaatsen, haar aantal (in 1890) was nog geringer, nl. 5 sub *a* (1 in Gelderland, 1 in Friesland, 3 in Groningen) en 1 sub *d* (in Zwolle). De 5 instellingen sub *a* gaven werk aan 318 personen, die sub *d* aan 461.

Wat de inkomsten en uitgaven betreft, een oppervlakkige blik op de eindcijfers der tabellen, die de kosten van de sub *a* en *d* bedoelde instellingen samen vatten, zou ons een onjuiste voorstelling der zaak geven. De instelling sub *d* te Zwolle nl. wordt door regenten van de armeninrichting aldaar beheerd voor rekening van een aannemer, die de vervaardigde voorwerpen verkoopt en de winst of het verlies voor zijne rekening neemt. Nu figureeren in de tabel der uitgaven van de instellingen sub *a* en *d* *f* 7220, door regenten voor rekening van den aannemer als arbeidsloon betaald, maar dit is de eenige post, die men omtrent deze instelling geboekt vindt; onder de inkomsten der instellingen sub *a* en *d* wordt van die te Zwolle niet gerept. Juister waardeering van de financieën meen ik te

verkrijgen, door mij alleen tot de instellingen sub *a* te bepalen, en dus die *f* 7220 voor de sub *d* bedoelde, waar niets tegenover staat, te schrappen. Zoodoende verkrijgt men als

Uitgaven der instellingen sub *a* *f* 7392, waarvan ik nog zou willen aftrekken *f* 316, uitsluitend voor bedeeling besteed en dus geen uitgave der instelling q. t. Blijft dus *f* 7076.

Inkomsten:

Opbrengst van vervaardigde in het dienstjaar verkochte voorwerpen	*f* 6476
Voordeelige saldo's van vorige dienstjaren	- 617
Totaal	- 7093

Deze beide inkomsten waren dus voldoende om de uitgaven goed te maken. Nog komt daarbij dat de waarde van vervaardigde voorwerpen enz. volgens het slot van rekening over het dienstjaar in magazijnen voorhanden *f* 83 meer beliep dan hetzelfde over het vorig dienstjaar. Van buiten af komende baten waren *f* 288 aan collecten enz. en *f* 775 aan subsidieën van gemeenten. —

In hoever arbeid als voorwaarde van onderstand behoort te gelden, of een juiste splitsing in „arbeitsfähigen" en „arbeitsunfähigen" practisch mogelijk is, of men, met Mr. N. G. Pierson [1]) zou moeten wenschen werkhuizen als „inrichtingen, waar de valiede, maar lichtzinnige werkman, die des winters gebrek lijdt, omdat hij des zomers zijne extraverdienste verbrast, op voorwaarden, die hem niet aangenaam zijn, onderstand geniet" en alleen als zoodanig, dit alles zijn vragen, waarop thans niet verder kan worden ingegaan. Ook hier geldt te zeer, wat door Mr. Pierson aan het eind der bespreking getuigd werd dat „grondige kennis van zaken, wat onze Nederlandsche toestanden betreft" in niemands bezit is [2]). Slechts enkele bijdragen heb ik willen geven, en als de laatste van die kan achterstaand staatje wellicht dienst doen.

---

[1]) Alg. Vergadering van de Vereeniging voor Statistiek t. a. p. pag. XLI.

[2]) Ibidem pag. LXVIII. Sedert is van wege de Vereen. voor Statistiek een onderzoek naar den feitelijken stand van zaken ingesteld. Aan Mr. Ph. Falkenburg, die de resultaten van dat onderzoek publiceert, hebben wij eene uitvoerige beschrijving van Amsterdam's armenzorg te danken; binnen kort zal ook Rotterdam bewerkt zijn. Het verheugt mij zeer dat onlangs het Bestuur mijn aanbod, om tot uitgave der resultaten mee te werken, wel heeft willen aannemen.

INSTELLINGEN TOT WERKVERSCHAFFING AAN BEHOEFTIGEN.

Jaar	met daartoe ingerichte werkplaatsen.								op andere wijze dan in daartoe ingerichte werkplaatsen.							
	aantal instellingen				aantal personen, aan wie werk verschaft is.				aantal instellingen.				aantal personen, aan wie werk verschaft is.			
	sub *a* en *d*	sub *b*	sub *c*	Totaal.	sub *a* en *d*	sub *b*	sub *c*	Totaal.	sub *a* en *d*	sub *b*	sub *c*	Totaal	sub *a* en *d*	sub *b*	sub *c*	Totaal
1854 [1]	16	7	14	37	3013	254	2721	5988	13	5	57	75	1794	193	5086	7073
1870	12	6	14	32	2508	617	983	4108	6	5	44	55	740	646	2713	4099
1890	13	2	15	30	971	99	607	1677	6	4	37	47	779	534	1977	3290

[1]) Regeeringsverslag 1854: „Onder de hier bedoelde instellingen zijn niet begrepen zoogenaamde armen- of armen- en werkhuizen, die meer bepaaldelijk voor bedeelde armen zijn opgerigt." Deze nl. worden tot de godshuizen gerekend.

§ 6.

Moeten de kosten der armenzorg van overheidswege worden gebracht ten laste van het Rijk?

De Staat heeft zijn taak: verzorging der armen, die en voor zoover zij van kerkelijke of bizondere instellingen niet ondersteund worden, grootendeels ter uitvoering overgedragen aan kleinere gezags-centra, aan de gemeenten, omdat bij armverzorging met de onderscheidene plaatselijke toestanden moest worden rekening gehouden. Maar ook heeft de Staat, althans voor het meerendeel, de kosten, daarvoor noodig, aan de gemeenten ter dekking uit eigen middelen overgelaten; slechts enkele posten worden uit de staatskas betaald. Nu de uitgaven der burgerlijke armbesturen over het algemeen stijgen en, in Friesland vooral, het armwezen een financieele ramp is, rijst van zelf de vraag waarom niet het Rijk alles betaalt. Terwijl het beginsel, om de zorg aan de kleinere centra over te dragen, onaangetast blijft, wordt het beginsel, dat die centra ook den last behooren te dragen, van alle kanten aangevallen. Men zegt — en terecht, naar mij voorkomt — dat er eigenlijk geen reden is om den gemeenten op te leggen het verschaffen van gelden, benoodigd ter bereiking van een staatsdoel; men wijst op den onhoudbaren toestand van vele Friesche gemeenten, waar weinig rijken wonen en eenige niet-onbemiddelden vele behoeftigen moeten onderhouden, op gevaar af van zelf behoeftig te worden; men merkt op dat de armste gemeenten onder den zwaarsten last gebukt gaan en dat hier is een cercle vicieux, waaraan te ontkomen onmogelijk schijnt.

In theorie erkennen dan ook alle schrijvers de verplichting van den Staat om de geheele armenlast over te nemen; practische bezwaren verzetten zich naar het oordeel van de meesten hunner tegen een verwezenlijking dezer theorie. Men vreest n.l. dat als voor de gemeenten de groote prikkel tot zuinigheid, n.l. dekking der kosten uit eigen beurs, wegvalt, zij te ruim zullen gaan bedeelen en zoodoende wellicht de armoede zullen doen toenemen. Het klinkt als een axioma dat men ook in zake armverzorging zoowel door het te veel als door het te weinig kan zondigen, doch deze waarheid is zoo dikwijls vergeten, dat men er zich niet voor behoeft te schamen haar nog eens met nadruk te herhalen. Te weinig doen tegenwoor-

dig vele onzer gemeentebesturen; te veel zouden zij wellicht — niet gaan verrichten, maar — gaan geven, wanneer de schatkist ter hunner beschikking gesteld was. Toen van 1818—1854 de diakonieën als het ware optraden als administrateurs van den algemeenen onderstand en de subsidie van gemeentewege haar gegeven werd in den vorm eener aanvulling van haar jaarlijksch tekort, werden slechts weinigen door de diakonieën afgewezen; waarom zouden zij zuinig geweest zijn? Dit is het aan onze geschiedenis ontleende bewijs voor Dr. Muensterberg's stelling [1]: „Ueberall wo über das Bedürfniss hinausreichende Armenmittel zur Verfügung standen, wurde die sichere Erfahrung gemacht, dass die Armutszustände dadurch eher verschlimmert als verbessert wurden, und überall, wo örtlichen Verwaltungen eine grosse, allgemeine, nicht von ihnen allein dotirte Kasse zur Verfügung stand, hat man die Neigung zu leichtfertiger Wirtschaft beobachten können." Dit is — zegt hij — een „notorische Thatsache", die toegegeven wordt ook door hen „denen im übrigen der Gedanke einer Staatshülfe für lokale Bedürfnisse durchaus nicht unsympathisch ist". Een zeer streng toezicht van staatswege op het gebruik der geldmiddelen zou dus onmisbaar zijn. Bovendien bestaat het zeer wezenlijke gevaar, dat als de uitdeelers niet meer tevens de betalers zijn, zij den spoorslag tot heilzame hervormingen zullen missen. En op de krachtsontwikkeling der bizondere personen ook zou de wetenschap, dat de Staat den last op zich neemt, storend kunnen werken. De armen zelf, zoo geneigd om de schatkist als een onuitputtelijke goudmijn te beschouwen, zouden niet meer doordrongen zijn van het besef, dat wat zij krijgen, door hun medeburgers is opgebracht. Thans, nu uit de gemeente-financieën de noodige middelen moeten gevonden worden, weet de door het burgerlijk armbestuur ondersteunde dat zijn eveneens arme, maar niet-bedeelde buurman ook voor hem een bijdrage moet leveren; of, als hij dat niet weet, dan weet die buurman zelf het toch en helpt direct of indirect verhoeden dat niet meer dan noodig is gegeven worde. [2]

De vraag, die ons bezig houdt, is ook op de reeds meerma-

---

[1]) t. a. p., pag. 307.

[1]) Aldus ongeveer A. Lammers, die Staats-armenpflege, pag. 16, 17 (in Volkswirtschaftlichen Zeitfragen u. Vorträge I n°. 249. Berlin 1881).

len genoemde Algemeene Vergadering van de Vereeniging voor Statistiek besproken. Na aangetoond te hebben dat het Elberfeldsche stelsel bij ons niet licht zal worden ingevoerd, omdat het te duur is, vroeg mr. N. G. Pierson: „Wat dan? Moet de *Staat* het werk der armverzorging in handen nemen? Het denkbeeld heeft voorstanders gevonden; maar ik beken het gaarne, tot mijne verwondering. Zal armverzorging beperkt blijven binnen de grenzen die zij niet overschrijden kan zonder de armen te demoraliseeren en de financiën in verwarring te brengen, dan moet zij plaatselijk door de belanghebbenden gecontroleerd worden, zelfs *met* die controle loopt zij gevaar deze grenzen te buiten te gaan, gelijk de ondervinding in Engeland heeft bewezen; *zonder* haar is dat gevaar niet te vermijden. Deze waarheid wordt thans door alle schrijvers van gezag zoo eenstemmig erkend, dat het mij onnoodig schijnt haar uitvoerig te betoogen." Mr. W. K. Bn. van Dedem „hoorde niet zonder leedwezen de meening, dat de rijksschatkist in de kosten der armenzorg zou hebben te dragen, niet serieus noemen"; hij betoogde dat men in het geheele land de kosten gelijkelijk behoort te dragen, omdat de burgerlijke armenzorg een algemeen volksbelang is of op een algemeenen volksplicht berust; hij wees op het irrationeele en onbillijke, beweerde dat alleen utiliteitsgronden voor het schuiven van de kosten der armenzorg door het Rijk op de gemeenten zijn aangevoerd, gronden, waaraan hij geen gewicht ontzeggen wou, maar die, waar er zooveel tegenover staat, niet uitsluitend mogen wezen. „Er moet iets op gevonden worden om tot een billijker verdeeling van de kosten der armenzorg, die van de burgerlijke overheid uitgaat, te komen. En hoe kan dat, zoo men de staatskas ongemoeid wil laten?"

Opmerking verdient bij dit debat dat mr. Pierson tot staving zijner opinie het werk van Dr. Muensterberg (pag. 303 v.) aanhaalde. Bij Muensterberg nu vindt men de reeds boven opgesomde bezwaren, maar hij laat (pag. 308) op die opsomming volgen: „Wie wichtig nun auch die vorstehenden Einwendungen sind, welche im Hinblick auf die sittliche u. finanzielle Seite der öffentlichen Armenpflege erhoben werden, so lässt sich doch nicht verkennen, dass es im Grunde nur äussere, das Wesen der Sache nicht berührende Bedenken sind, welche der Umwandlung der Armenlast zur Staatsarmenlast entgegengestellt werden. Will man konsequent sein, so muss

man in der That darauf denken, mit allen Mitteln dem theoretisch als richtig erkannten Ziele zuzustreben und durch geeignete Massregeln, vor allem durch Einführung einer wirksamen Aufsicht, die Uebernahme der Last auf das Reich zu ermöglichen; es ist nicht wahrscheinlich, aber es ist wohl denkbar, dass sich die gefürchteten Uebelstände durch zweckentsprechende Vorkehrungen würden vermeiden oder vermindern lassen." Zooals men ziet is dit dezelfde gedachtengang als bij Bn. van Dedem: er zijn utiliteitsgronden, die niet van belang ontbloot zijn, maar er kan wellicht wat op gevonden worden. Toch is Muensterberg tegen de overneming van den „Gesammtarmenlast" door het Rijk, want, zegt hij, met een beroep op de geschiedenis (pag. 311): „Es ist nicht blos eine Frage der Opportunität, ob der Staat oder die Gemeinde die Armenlast tragen soll; tief in ihrer historischen Entwickelung liegt die natürliche Verpflichtung der letzteren begründet." Nu schijnt mij vooreerst dat beroep op de historische ontwikkeling zwak, want daarvoor zou moeten zijn aangetoond dat de toestanden, waaronder die verplichting der gemeenten ontstaan was, sedert niet of weinig veranderd waren; verder zou zelfs een historische grondslag niet de wijziging van een onhoudbaren toestand mogen beletten en het schijnt mij weinig afdoende om op de bewering: „die verdeeling is schromelijk onbillijk" te antwoorden: „Ja, maar de geschiedenis verklaart ons hoe dat zoo ontstaan is"; eindelijk tellen bij de duitsche schrijvers de factoren van Unterstützungswohnsitz en Freizügigkeit te veel mee, dan dat hun beschouwingen geheel en al voor ons land zouden opgaan. Is het eenmaal in confesso dat het billijk is den Staat te laten dragen de kosten, die ter bereiking van een staatsdoel gemaakt worden, dan moet men er naar trachten de bezwaren tegen het in praktijk brengen van dat stelsel uit den weg te ruimen: er moet iets op gevonden worden.

In Duitschland heeft de vraag: hoe de schatkist in de kosten van het armwezen te doen bijdragen, reeds vele schrijvers tot het ontwerpen van een systeem verlokt. Zoo o. a. Wittgenstein [1]) wiens stelsel hierop neerkomt: Aan het einde van elk dienstjaar geeft elke gemeente aan een hoogere autoriteit op, hoeveel personen gedurende hoeveel dagen door haar ge-

[1]) Max. Wittgenstein, Augsb. Allgem. Zeitung, 1877 n°. 267 Hauptblatt.

durende dat jaar uit openbare middelen ondersteund zijn; naar rato van het zielental wordt voor elke gemeente de „durchschnittliche Zahl" van verpleegdagen vastgesteld; gemeenten, die een grooter aantal verpleegdagen dan volgens haar bevolking op grond van dat „Durchschnittbetrag" verwacht zou worden, kunnen aanwijzen, worden voor elken dag meer met b.v. 50 pf. schadeloos gesteld. — De fout van deze inrichting (die bovendien slechts de gemeenten ontheft van wat men het surplus der kosten zou kunnen noemen) schijnt mij toe deze te zijn, dat de gemeenten er zoodoende belang bij hebben veel of weinig te bedeelen, al naar mate de schadeloosstelling hoog of laag is. De 50 pf. wordt slechts bij wijze van voorbeeld door Wittgenstein voorgesteld, maar juist de hoegrootheid van dat bedrag en de onmogelijkheid van een juiste vaststelling daarvan komt mij voor de zwakke zijde van het stelsel te zijn: is die som meer dan een schadeloosstelling, zoodat er ook nog een winstje in zit, dan zullen de gemeenten ruim gaan bedeelen, om die tegemoetkoming te krijgen en het zal tusschen allen een wedstrijd worden, wie maar het grootste aantal verpleegdagen bereiken kan; het Durchschnittbetrag" zal door die gezamenlijke pogingen onmatig hoog worden opgevoerd; is die som minder dan een schadeloosstelling, zoodat de gemeenten op het surplus verlies zouden lijden, dan zal aller streven daarop gericht zijn vooral beneden het gemiddelde cijfer te blijven; van het een en het ander, zoo van te ruime als te karige bedeeling, zal de invloed op den toestand der armen verderfelijk zijn. Zoo men al voor ééne gemeente gevonden heeft de som, die niets meer en niets minder dan een billijke vergoeding zal zijn (iets dat op zichzelf reeds zeer moeielijk wezen kan), dan zal die som stellig niet voor alle andere gemeenten deugen; de plaatselijke verscheidenheid van toestanden is daarvoor een onoverkomelijke hinderpaal. — In Duitschland schijnt het plan van Wittgenstein zoo goed als geheel te zijn doodgezwegen.

Een ander stelsel heeft Rocholl [1]) uitgedacht: hij stelt op eene vergelijking: de gezamenlijke „Steuerkraft" van den Staat verhoudt zich tot den gezamenlijken armenlast als de Steuerkraft van eene gemeente zich verhoudt tot x. Hierin is x = de som, die de gemeente naar billijkheid had behooren bij te dragen

[1]) C. J. Rocholl, Ueber die Reform des Armenwesens, Breslau, 1880.

in den algemeenen armenlast. Is de door die gemeente besteede som kleiner dan x, dan moet zij het verschil in de Staatskas storten; is die som grooter, dan krijgt zij het verschil uit de Staatskas vergoed. — Zooals men ziet laat dit systeem de schatkist eigenlijk ongemoeid; de fiscus treedt op als een bankier, int van A. om dat aan B. te geven, maar draagt zelf niets bij. Men zou dus eerder moeten zeggen dat zoodoende de gemeenten voor gezamenlijke rekening bedeelen. De Duitsche schrijvers, die dit voorstel hebben bestreden, opperden daardoor tevens bezwaren tegen andere plannen, die het onnoodig is hier te ontwikkelen omdat de daartegen ingebrachte bezwaren nog niet weerlegd zijn. Men verwijt n.l. Rocholl en dien anderen dat zij voor de gemeenten allen prikkel tot zuinigheid, allen afkeer van verkwisting wegnemen: het komt er nu voor een gemeente niet meer op aan hoeveel zij besteedt: wat zij te veel doet, krijgt zij terug; wat zij te weinig doet, moet zij toch bijbetalen. Men zou hier wel tegen kunnen aanvoeren, dat een zeer ruim bedeelende gemeente toch ook zelf er schade bij lijdt als zij zoodoende den algemeenen armenlast verhoogt, waarin toch ook zij moet bijdragen, maar het is zeer betwijfelbaar of vele gemeentebesturen dat zouden inzien! Aan den eisch, dat de uitdeeler belang hebbe bij de hoegrootheid der door hem besteede som, is door dit stelsel niet voldaan.

Sedert de vergadering van de Vereen. voor Statistiek is de vraag, die ons bezighoudt, door twee Nederlandsche schrijvers nader besproken. In zijn reeds meermalen door mij genoemde brochure gaat ook de heer Hugo Muller na of het wenschelijk is de kosten van armenzorg ten laste der gemeenten te laten. Zijn antwoord luidt ontkennend. Van het vigeerend stelsel beschrijft hij als het gevolg (pag. 43): „dat juist *die* gemeente, welke door toevloed van behoeftigen reeds in eenen ongunstigen financieelen toestand verkeert, nog belast wordt met geheel de armenzorg voor vele noodlijdenden; en hetzelfde feit doet zich voor bij gemeenten, die hetzij door den aard der gronden, waarop zij gevestigd zijn, hetzij ten gevolge van nalatigheid van de zijde der grondeigenaren eene grootendeels armoedige bevolking tellen. Zoo doen zich ongunstige omstandigheden dubbel gevoelen en wordt eene drukkende ongelijkheid dubbel zwaar." Het is de cercle vicieux, waarvan wij boven reeds spraken. Deze waarneming leidt hem tot de conclusie (pag. 44): „Het eenig juiste beginsel is, dat de kosten der armenzorg

door het rijk worden gedragen, onafhankelijk van de bizondere omstandigheden, gunstige of ongunstige, waarin de een of andere gemeente verkeert". Laat ons thans zien, hoe de heer Muller denkt over de daaraan verbonden bezwaren, en of hij ook een stelsel aan de hand doet. „De vrees is menigmaal geuit" zoo zegt hij „dat zulk eene regeling eene te groote vermeerdering der uitgaven zoude veroorzaken, en men pleegt zich dan te beroepen op wat in Engeland onder de oude armenwetgeving is geschied. Doch dan dient toch herinnerd te worden, dat, op grond der ten eenemale verschillende omstandigheden, aan dat beroep bewijskracht moet worden ontzegd". — Zeer zeker waren de omstandigheden »ten eenemale verschillend" en is het daarom gewaagd een parallel te trekken, maar „dat het brengen der armenverzorging ten laste van het Rijk tot verspilling zoude leiden, wordt..... met een beroep op den tegenwoordigen toestand in Engeland tegengesproken" en „Terecht beroept men zich op den *tegenwoordigen* toestand in Engeland om te bewijzen dat behoorlijk toezicht opdrijving der uitgaven vermindert." Zijn dan ook nu nog de tegenwoordige toestanden in Engeland niet in menig opzicht „ten eenemale verschillend" met de onze? [1]) Trouwens, iets verder (pag. 46) erkent de heer Muller: „Bij eene algemeene invoering van het Elberfelder stelsel zoude de contrôle op andere wijze [dan in Engeland] moeten worden uitgeoefend; het voorbeeld worde hier alleen aangehaald om te bewijzen, dat eene centrale organisatie geene

---

[1]) Bovendien is, volgens G. Hintzen („Armenwetgeving" Economist 1889) het Engelsche stelsel een duur stelsel. In 1883 waren er 20447 ambtenaren, die te samen 1117705 p. st. genoten.

Wat het beroep van de eene zijde èn van de andere op Engelands geschiedenis betreft, het is opmerkelijk dat Mr. Aug. Philips in de voorrede van zijn reeds genoemd werk (1851) ook gewaagt van schrijvers, die pro en contra het voorbeeld van Engeland aanhalen „als ware" zegt Mr. Philips „de daar verkregene ondervinding een tuighuis, hetgeen aan elke meening wapens verschaffen kan, zoo ten aanval als ter verweering." En aan het slot van zijn werk merkt hij op dat de wet van 1834 haar oogmerk heeft gemist „wegens hinderpalen welke Engelsche volksgewoonten en Engelsche toestanden aan hare werking in den weg stelden." „Om de ondervinding, (zoo vervolgt hij) in dat land verkregen, elders te kunnen toepassen en zich tot aanprijzing of tot afschrik van soortgelijke regeling op het voorbeeld van Engeland te kunnen beroepen, zal vooraf moeten onderzocht zijn of gelijke gewoonten en gelijke toestand als dáár, aanwezig is; of gelijke struikelblokken bestaan en al dan niet uit den weg zijn te ruimen." (pag. 91).

opdrijving der uitgaven behoeft mede te brengen." Dat bewijs nu schijnt mij vrijwel overbodig: niemand zal ooit in ernst beweren dat door centrale organisatie per se en ten allen tijde en niettegenstaande alle voorzorgsmaatregelen vermeerdering van kosten wegens opdrijving van uitgaven onvermijdelijk ontstaan zal; maar wel wordt dit beweerd, dat, zoo die organisatie dat niet al *behoeft* voort te brengen, zij uit haar aard en aan zichzelf overgelaten dat allicht evenwel doen zal; en de vraag is deze: door welke voorzorgsmaatregelen kan men *in Nederland* dat gevaar afwenden? Dat men elders daarin geslaagd is, is troostrijk en wetenswaardig, maar aan die mogelijkheid werd, meen ik, niet getwijfeld. Dat ook (pag. 46) te Berlijn de contrôle doeltreffend is, kan evenzeer als voorbeeld dienst doen, maar lost evenmin voor ons de quaestie op. Waar de heer Hugo Muller (pag. 47) schrijft: „Onnoodige opdrijving der uitgaven behoeft niet gevreesd te worden, wanneer de kosten van het armwezen ten laste van het Rijk worden gebracht" meen ik dat hij eene stelling verkondigt, die slechts waar is als men er aan toevoegt: indien van overheidswege een voortdurende contrôle op de met de bedeeling belaste organen kan worden uitgeoefend. In haar algemeenheid schijnt mij de bewering van den heer Muller onjuist. Dat toezicht noodig zal zijn, schijnt echter de schrijver implicite reeds erkend te hebben, want aan de geciteerde woorden gaat vooraf: „Alles hangt af van een behoorlijke organisatie en contrôle. Het armwezen zoude kunnen worden gebracht onder het beheer van een ministerieel departement, — dat tevens alle bemoeiingen, die met het arbeidsvraagstuk en met onderwijs in verband staan, zoude kunnen omvatten. Met de contrôle zouden afzonderlijke ambtenaren worden belast." Men moet het betreuren dat de heer Muller zijn stelsel niet in meer bizonderheden ontvouwd heeft: welke de verhouding zijn zou van de armbesturen tot dat Departement van Armwezen, Arbeid en Onderwijs, in hoever zij autonoom zouden blijven, maar vooral *hoe* de contrôle zou uitgeoefend worden, is niet aangegeven. Vergis ik mij niet, dan is het ministerieel departement in het systeem-Muller in zoover slechts een bijzaak, dat niet met het al of niet tot stand komen van dat Departement zijn stelsel staat of valt; een essentieel en integreerend deel is het niet en den heer Muller zal het — naar mij voorkomt — tot op zekere hoogte vrij onverschillig zijn of de belangen van het

armwezen (arbeidsquaesties en onderwijszaken) aan een afzonderlijk Departement dan wel aan een afdeeling van een reeds bestaand ter behartiging worden toevertrouwd. Maar wanneer dit zoo is — en de onmisbaarheid van een *afzonderlijk* bestuur blijkt niet — dan blijft van het door den heer Muller ontworpen schema slechts over dat door ambtenaren contrôle zal moeten worden uitgeoefend, een bewering, waarvan wel niemand de juistheid ontkennen zal, maar die, op zich zelf en zoo daarbij niet practische regelen gevoegd worden, tot de oplossing der quaestie: hoe door een toezicht van overheidswege de te duchten nadeelen te voorkomen? weinig of niets bijdraagt. Welke middelen elders beproefd zijn om den last der gemeenten minder ongelijkmatig te maken, wordt door den schrijver verder nog beknopt meegedeeld; ik wensch daarop niet verder in te gaan, omdat het niet meer dan voorbeelden zijn, die wel stellig de mogelijkheid eener goede regeling boven allen twijfel verheffen, maar ook alleen als zoodanig en niet ter navolging dienen kunnen (gelijk de schrijver ze ook niet ter navolging aanbeveelt). Toch wil ik nog even wijzen op wat ons omtrent het Nieder-Oesterreichische ontwerp wordt meegedeeld (pag. 47): „Het denkbeeld" zoo zegt de heer Muller „om de gemeenten de helft der kosten te doen dragen, is blijkens de toelichting in het ontwerp opgenomen, omdat men zoodoende de ongelijkheid van den last voor de verschillende gemeenten minder drukkend wou maken, doch daarbij (al vreesde men geene verspilling) toch een spoorslag tot zuinigheid wilde behouden." Men vreest geen verspilling, men houdt zich overtuigd dat de gemeenten niet meer zullen doen dan nuttig en noodig is, men werpt ver van zich het denkbeeld eener roekelooze bedeeling . . . maar wil toch een spoorslag tot zuinigheid behouden! Wanneer ik een prikkel tot zuinigheid wenschelijk acht, blijkt daardoor dan niet dat ik toch min of meer eigenlijk wel verspilling vrees? Overigens, en dit is een belangrijke verdienste, heeft de heer Muller door zijn betoog bewezen, èn dat de ook door hem voorgestane wijziging noodzakelijk is èn dat men, met het oog op de ervaring van andere landen, aan het overwinnen der daartegen bestaande bezwaren niet moet wanhopen. Maar die bezwaren uit den weg geruimd heeft hij niet.

Mr. J. Sickenga („de Gemeente in Nederland" 1893) begint met zich af te vragen (pag. 84) of inderdaad de gemeente rechtens wel tot het maken van zooveel kosten verplicht is.

Hij schrijft: „Is het wel rechtmatig te zeggen dat de armenwet aan de gemeenten heeft opgelegd zoovele uitgaven te doen als werkelijk geschiedt? Nergens toch wordt pertinent de gemeente verplicht hier handelend, dat wil hier zeggen steunend en geldverstrekkend op te treden. De gemeente beslist over aanvragen om hulp, waar geen burgerlijk armbestuur is. Dit is waar, maar evenzeer is het waar dat in de armenwet geen voorschrift te vinden is waarbij de gemeente in eenig geval verplicht wordt te beslissen in het voordeel van den vrager. Maar bovendien is nergers voorgeschreven dat bij eene gunstige beslissing de gemeente zelf den onderstand moet bekostigen. Beslist nu de gemeente ten nadeele van den vrager of verklaart zij zich bij eene gunstige beslissing niet verplicht en niet aangewezen zelf te ondersteunen, dan zeker zal het de bedoeling van den wetgever zijn geweest dat rijks- of provinciale instellingen optreden." Vraagt men naar de bedoeling des wetgevers, dan meen ik met een beroep op de geschiedenis en op de destijds gewisselde stukken, dit als vaststaand te mogen aannemen, dat eene gemeente, die zich niet verplicht of niet aangewezen zou verklaren om zelf te ondersteunen, zeer zeker tegen des wetgevers bedoeling zou handelen. „Aan geene gemeente" — zoo lees ik in de M. v. T. 1870 — „wordt de verplichting opgelegd te zorgen voor armen, die zich op haar grondgebied bevinden. Het bestuur is, *behoudens zijne verantwoordelijkheid voor de gevolgen*, geheel vrij." De vrees voor staatsarmenzorg heeft de vrijheid in het leven geroepen; in verband daarmede stelde men het bekende beginsel „de arme heeft geen *recht* op onderstand" en sloot hooger beroep voor de gevallen beslissing uit. Maar het gemeentebestuur is verantwoordelijk voor de gevolgen; aan zijn prudentie wordt overgelaten al of niet te ondersteunen, maar is, naar zijn oordeel, ondersteuning noodig, dan zal *hij* die moeten geven; van een zich niet-verplicht of niet-aangewezen verklaren heeft de wetgever niet gedroomd. De beteekenis van de in '70 tot stand gekomen wijziging is juist *niet* dat nu de verblijfplaats op de aanvrage om onderstand te beschikken had (want dat geschiedde ook onder het restitutie-stelsel van 1854—'70), maar dit: dat nu niet langer de geboorteplaats maar de verblijfplaats was aangewezen als verplicht tot ondersteuning, d. w. z. tot het betalen der kosten, en wel verplicht niet tegenover den arme, maar tegenover den Staat, aan wie zij verantwoordelijk is voor

de gevolgen. Zich niet-verplicht of niet-aangewezen verklaren zou in de praktijk neerkomen op of leiden tot het „toekaatsen van armen" en dat toekaatsen is altijd als een laakbare handeling, als een daad in strijd met des wetgevers bedoeling beschouwd.

Na die vraag tot de feiten komende, zegt Mr. Sickenga (pag. 115): „Het staat vast dat de armenzorg moeilijk uitvoerbaar is en meer en meer kost, en dat het onredelijk is de gemeente met bijna alle uitgaven bezwaard te doen blijven, vooral nu gebleken is dat juist de last over de verschillende gemeenten zoo ongelijkelijk verdeeld is en in het bijzonder de armenzorg vele gemeenten dwingt hare ingezetenen zoo onevenredig zwaar in vergelijking met andere gemeenten te belasten." Daarom neemt hij de conclusie van den heer Hugo Muller over en citeert in extenso het betoog van dien schrijver. Vervolgens zelf weer het woord vattend schrijft hij (pag. 120): „Als vaststaande aannemende dat de gemeente althans de verzorging der armen niet behoort te bekostigen, behoudens natuurlijk de besteding van de daarvoor bestemde fondsen, zal menigeen mogelijk toch nog bezwaar hebben aan de gemeente of de door haren raad benoemde armbesturen de armenzorg zelf over te laten. Velen meenen dat waar anderen de kosten betalen, niet altijd conscientieus bij de besteding der gelden zal gehandeld worden, allerminst wanneer het Rijk de gelden verschaft. Men vertrouwt, naar het schijnt, niet meer op de edele en trouwhartige natie." — Waartoe dat beroep op de „edele en trouwhartige natie"? Is dit een argument of een phrase? Is door de minder „conscientieuse handelingen" bij de besteding der gelden een blaam geworpen op de eerlijkheid der ambtenaren of van de „natie"? — „Maar waarom dan toch niet?" vervolgt mr. Sickenga. „Zeker, in enkele gevallen zal het kunnen gebeuren dat te rijkelijk en niet goed bedeeld wordt, maar moet dan de vrees voor een enkel geval den doorslag geven?" Mij dunkt, hier wordt met een blijmoedig optimisme zonder bewijs aangenomen dat de „te rijkelijke en niet goede bedeeling" een uitzondering zijn zal, die in *enkele* gevallen zal *kunnen* gebeuren. Maar de ervaring, zoo zagen wij, leert juist dat het misbruik de regel is. Niet de vrees voor een enkel geval, maar voor eene voortdurende slechte praktijk moet ons behoedzaam maken, moet niet „den doorslag geven" maar ons doen zoeken naar de „behoorlijke

organisatie en contrôle" waarvan, zooals de heer Muller terecht getuigde, alles afhangt. „Men bedenke" — zoo heet het verder — „dat ook in de gemeenten waarin bedeeld wordt, de gelden waaruit het Rijk subsidieert mede worden opgebracht." Maar men bedenke evenzeer hoe onwaarschijnlijk het is, dat eene gemeente met de uit de schatkist geleverde penningen de noodige zuinigheid in acht neemt, alleen op grond dat ook zij of liever haar burgers, met 1121 andere gemeenten of liever met die andere burgers ten slotte voor de schatkist belastingen moeten opbrengen. „En nog eens, vertrouwt men ten onrechte de gemeente en de gemeentelijke armbesturen niet, welnu, wie beter armbesturen weet in het leven te roepen, hij wijze dat aan. In geen geval mag dat wantrouwen den doorslag geven." — Ook deze schrijver dus betoogt, en met klem van redenen (want zijn tabellen toonen de ongelijkheid van den armenlast voor de verschillende gemeenten) de noodzakelijkheid van een overgang der kosten op het Rijk. Hoe denkt hij zich de practische oplossing der quaestie? Uitgaande van de stelling, dat alle kosten uit takken van staatszorg (en dus ook uit armenzorg van overheidswege) door het Rijk betaald, voorgeschoten of terugbetaald moeten worden en vooropstellende dat alle fondsen aangewezen voor armenzorg daarvoor bestemd moeten blijven en in de eerste plaats gebruikt moeten worden naar hunne bestemming, ontvouwt hij zijn systeem in de volgende woorden (pag. 127): „Tot het doen van buitengewone uitgaven zou de gemeente door het Rijk te zijner tijd moeten worden in staat gesteld. Tot het doen der gewone uitgaven zou het Rijk telken drie of vier maanden al zoodanige som moeten storten als waarschijnlijk noodig zou zijn. Dat „waarschijnlijk" moet voor de goede orde hier natuurlijk beteekenen, volgens de door hooger macht goedgekeurde begrooting, op de verklaring van b. v. Gedeputeerde Staten. De loop van zaken zou dan de volgende zijn. Op de Rijksbegrooting zou uitgetrokken worden voor uitkeering aan de gemeenten ongeveer het bedrag, dat de gezamenlijke gemeenten volgens de laatst vastgestelde gemeentelijke rekeningen over het jaar, waarover die rekening liep, hebben uitgegeven. Voor armenzorg na aftrek van de inkomsten uit daarvoor bestemde andere fondsen...." Of men met deze oplossing vrede mag hebben? Naar mijn bescheiden meening zal het antwoord op die vraag ontkennend moeten luiden. De vroeger ontwikkelde

bezwaren schijnen mij toe door deze regeling niet uit den weg te zijn geruimd. Hoe zal het bedrag gevonden worden, dat de gemeente wegens armenverzorging van het Rijk kan vorderen? Door eene begrooting, die, zoo ik den schrijver wel begrijp, door den gemeenteraad wordt opgemaakt, daarna door hooger macht wordt goedgekeurd, nadat Ged. Stn. daaromtrent van advies gediend hebben. Na dat advies zal die goedkeuring door hooger macht een formaliteit zijn; die hoogere macht *kan* niet weten op duizend gulden na, hoeveel in gemeente A., hoeveel in gemeente B. noodig is. En zoo komt dus feitelijk de vaststelling van het bedrag òf aan Ged. Stn. òf aan den gemeenteraad zelve. Ook Ged. Stn. schijnen mij tot een juist oordeel incompetent: de vraag hoeveel werkelijk voor een goede, dat is voor een niet te ruime en tevens niet te karige armenverzorging noodig is, die vraag, dunkt mij, kan onmogelijk door dat college voldoende beantwoord worden, omdat voor het vinden van dat antwoord noodig is wat aan dat college ontbreekt: voldoende kennis van alle factoren, die in elke gemeente op het vereischte cijfer invloed doen gelden. Zijn de „laatst vastgestelde gemeentelijke rekeningen" een bruikbare leiddraad? Neen, want zij zeggen alleen hoeveel gegeven is, niet hoeveel gegeven had moeten worden; hier zal tot nog toe te veel, elders te weinig gegeven zijn. Moet dan de gemeenteraad zelve beslissen hoeveel uit de schatkist voor armenzorg gegeven moet worden? Dat zal de feitelijke toestand worden, wanneer ook het advies van Ged. Stn. een fictie geworden is. Maar is juist dat niet wat vermeden moet worden? Hebben wij niet geleerd dat te ruime bedeeling ontstaat overal, waar de gever vrijelijk put uit andermans beurs? En is te ruime bedeeling niet een ramp voor den Staat en voor den arme? Ook deze schrijver dus heeft het principe juist gesteld, maar voor de verwezenlijking daarvan mist zijn betoog practische waarde. [1]

---

[1]) Opmerkelijk is, in verband met bovenbestaande beschouwingen van Mr. Sickenga, wat hij twee jaar vroeger omtrent dezelfde vraag schreef (Frieslands gemeentelijke toestanden in woorden en cijfers, 1891; pag. 36): „Waarom de gemeente uitsluitend belast met de verzorging van arme staatsburgers? Wij vinden ook niet ééne reden, waarom dat niet [?] billijk zou zijn. Wel zal het gemeentebestuur zeker beter dan het rijksbestuur kunnen oordeelen hoe voorzien moet worden in den nood der armen, maar dat is geen reden om dan ook de uitgaaf zelve geheel voor rekening der gemeente te laten. Laat de gemeente belang bij de zaak houden, dat is noodig, maar laten sommigen van haar onder dezen zwaren, zoo ongelijk verdeelden last,

Een oplossing der vraag schijnt nog niet gevonden te zijn; trouwens zoo al de quaestie eenerzijds de leer der armenverzorging raakt, anderszijds staat zij in het nauwste verband met het vraagstuk of en hoe de gemeente-financieën op een anderen voet moeten gebracht worden, een vraagstuk dat op de in September van dit jaar te houden algemeene vergadering der Vereeniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek behandeld zal worden. Terwijl die vergadering kort na het verschijnen van mijn proefschrift plaats hebben zal, is het mij echter mogelijk geweest kennis te nemen van de praeadviezen, die in het begin van Augustus verschenen zijn. De vraag, die ons thans bezighoudt, beslaat in die praeadviezen een zeer kleine plaats, zoodat het mogelijk is al wat daarop betrekking heeft hier mee te deelen; van tijd tot tijd zal ik mij met alle bescheidenheid een kleine kantteekening veroorloven.

„Welke wijzigingen zijn wenschelijk in de wetgeving, met het oog op den tegenwoordigen toestand der gemeente-financiën?" Allereerst is Mr. J. Sickenga aan het woord; na hetgeen wij boven citeerden uit zijn werk „de Gemeente in Nederland" (waarheen hij ook verwijst), opent hij (wat armenzorg betreft) voor ons geen nieuwe gezichtspunten. — Het tweede praeadvies is van de hand van Mr. E. Fokker; deze schrijft (pag. 18): „Ten aanzien van het armwezen — mede een Culturzweck, dat mag meetellen — ziet men in den laatsten tijd eene strooming ontstaan om het zwaartepunt dier taak van de gemeenten over te brengen naar den Staat. Het valt te betwijfelen of die strooming spoedig sterk genoeg zal worden om tot wijziging van het beginsel der armenwet te leiden.... Men zal — mocht al het subsidiaire karakter aan de overheidsarmenzorg ontnomen zijn — allicht het onraadzaam achten den Staat met zijn ambtenaren centraliseerend hier te doen optreden en evenzeer inzien dat

---

niet bezwijken." In 1891 achtte de schrijver het dus nog noodig, dat de gemeente belang bij de zaak hield, en ik kan mij niet anders voorstellen of Mr. Sickenga dacht daarbij aan de mogelijkheid van verspilling der rijksmiddelen. Vandaar stelde hij (in 1891) een stelsel, waardoor *noodlijdende* gemeenten (slechts deze, en dus niet *alle*) een subsidie van het Rijk zouden kunnen krijgen, die in geen geval meer mocht bedragen dan „de wederhelft van laatstgenoemde kosten van armenzorg en bestuur" (berekend naar de daarvoor vastgestelde sommen in de afgesloten rekening van het voorlaatste dienstjaar). Maar in 1893 ziet hij die noodzakelijkheid niet (meer) in en verwijt hen, die (nog) vrees voor verspilling koesteren, wantrouwen in „de edele en trouwhartige natie."

het niet aangaat geheel op kosten van den Staat de gemeenten met de uitvoering te belasten. Doch deze overwegingen beletten niet te erkennen dat ook armenzorg.... niet per se gemeentezaak is en dat slechts redenen van doelmatigheid zelfs hier de beslissing te geven hebben." Schrijver is van oordeel (pag. 19): „dat dàn de zaken 't best worden behartigd, wanneer op het gebied der uitvoering ook ten aanzien van die zaken, welke tot de overgedragen taak der gemeente behooren, veel opgedragen en overgelaten wordt aan de plaatselijke besturen. Behoudens — natuurlijk — een toezicht door hooger autoriteit." Dit wat de uitvoering aangaat; wat de bestrijding der kosten betreft (pag. 20): „Het is [dus] rationeel dat de Staat, die gemakkelijker aan geld uit belastingen komt, ook de gemeente te hulp komt voor uitgaven, welke door haar zijn gedaan ten behoeve van de gemeenschap, immers zoowel door den Staat als door de gemeente vertegenwoordigd." Tot die uitgaven nu behooren o.a. die van het armwezen. Hoe denkt nu Mr. Fokker zich de practische oplossing? Wij lezen op pag. 22: „Neemt de Staat $^1/_3$ van de gezamenlijke (netto) onkosten van de genoemde onderwerpen voor zijn rekening, zoo zal een in velerlei oogpunt wenschelijke toestand worden geschapen." „Hoe moet die bijdrage geregeld worden? M. i. in geen geval zoo, dat de gemeente eenvoudig het $^1/_3$ van al die (netto) uitgaven uit 's Rijks kas terugontvangt; dan zou de Rijks schatkist aan de gemeentebesturen als het ware overgeleverd zijn." — „Doch de Staat kan aan de gemeenten eene uitkeering doen, jaarlijks te bepalen of voor een zeker aantal (b. v. 5) jaren vast te stellen, in dier voege berekend voor elke gemeente dat deze nooit meer ontvangt dan $^1/_3$ van hetgeen zij voor elk der bij de wet aan te wijzen onderwerpen uitgeeft, nooit meer tevens per ingezetene dan $^1/_3$ der som bedraagt welke gemiddeld per ziel voor het geheele Rijk in alle gemeenten te zamen voor elk dier onderwerpen is besteed. Wat boven dat gemiddelde is uitgegeven, draagt de gemeente niet voor $^2/_3$, maar voor het geheel." Vragen wij ons af of deze regeling de ongelijkheid zou wegnemen of belangrijk verminderen, dan moet m. i. het antwoord ontkennend luiden. Denken wij ons dat in 1890 het systeem-Fokker gegolden had. Over 1890, zoo zagen wij vroeger, bedroegen de uitgaven van alle gemeenten, per inwoner des Rijks berekend, *f* 0.89. Over datzelfde jaar bedroegen de kosten van armwezen voor Amsterdam

f 1.022.750.— of per inwoner dier stad ruim *f* 2.50. Nu wordt berekend hoeveel Amsterdam aan armenzorg ten koste gelegd zou hebben als niet *f* 2.50, maar *f* 0.89 per inwoner besteed was, en over het zoo gevonden bedrag krijgt zij $^1/_3$ vergoed, m. a. w. zij krijgt eene bijdrage van nog niet *f* 0.30 per inwoner, en de resteerende ruim *f* 2.20 blijft voor haar eigen rekening. De gemeente Schiedam betaalde per ziel *f* 0.29; voor haar wordt met het rijks-gemiddelde geen rekening gehouden, maar zij krijgt per inwoner $^1/_3$ van *f* 0.29 of bijna *f* 0.10 terug, houdt dus voor eigen rekening over ruim *f* 0.19. Is nu eenigszins tegemoet gekomen aan de tusschen Amsterdam en Schiedam bestaande ongelijkheid? Neen, integendeel zelfs; de Rijksbijdrage was voor het in gunstige condicie verkeerende Schiedam relatief veel hooger dan voor het zwaar belaste Amsterdam. Over 1890 zou dus het Rijk nooit meer bijgedragen hebben dan per inwoner $^1/_3$ van *f* 0.89, maar feitelijk veel minder, want die *f* 0.30 worden alleen gegeven aan gemeenten, die het Rijksgemiddelde overschreden hebben; die daaronder gebleven zijn, krijgen slechts $^1/_3$ van de werkelijke uitgaven. — De schrijver vervolgt: „Daar het eerste $^1/_3$ niet afhankelijk is van het door een enkele gemeente uitgegevene, maar van het door alle gemeenten te zamen voor zeker onderwerp besteede, is een gemeentebestuur niet a priori zeker dat vermeerdering van uitgaven voor zoodanig onderwerp slechts voor $^1/_3$ ten laste der gemeente zal komen, maar bestaat altijd de kans dat de volle $^3/_3$ van de vermeerdering op de gemeentekas zal drukken. Een prikkel tot opdrijving van uitgaven kan in zoodanige regeling niet gelegen zijn." Het wil mij schijnen dat in de bedoelde regeling zelfs veeleer een krachtige prikkel tot zuinigheid zal gevonden worden, een spoorslag om de uitgaven tot op of beneden het rijks-gemiddelde terug te brengen. Maar is het wenschelijk een zoo sterken drang op algemeene bezuiniging in zake armenzorg uit te oefenen? En zullen er niet altijd gemeenten zijn, die noodzakelijk meer dan dat gemiddelde zullen moeten besteden?

Mr. Fokker wil dus de uitvoering der armenwet overlaten aan de plaatselijke besturen, behoudens toezicht door hooger autoriteit, en als Rijksbijdrage uitkeering van $^1/_3$ der (netto) onkosten in den door hem aangegeven zin.

Op geheel ander standpunt stelt zich de derde praeadviseur Mr. F. S. van Nierop. Hij erkent (pag. 73) dat het stelsel onzer

wetgeving, waardoor de kosten van uitvoering van vele landswetten bijna geheel ten laste der gemeenten zijn gebracht, onbillijk werkt, maar hij kan niet meegaan met hen, die de onbillijkheid wenschen op te heffen door de taak der gemeente in te korten of het Rijk een zeker deel der uitgaven te doen dragen. Zijn bezwaar is voornamelijk van politieken aard: hij „hecht n.l. veel aan het zelfbestuur en vrees[t] dat dit groot gevaar zou loopen, indien de Regeering zich ging onledig houden of in meerdere mate dan thans geschiedt ging bemoeien met hetgeen door den wetgever aan de gemeente is opgedragen." Van een vroegere meening teruggekomen, geraakt hij (pag. 75) „meer en meer tot de overtuiging dat, hoezeer de schatkist des Rijks de gemeente ook zal behooren bij te staan, het geene aanbeveling verdient den steun, zij het ook voor een deel, af te meten naar de uitgave, die de gemeente voor het armwezen doet. De kosten van armwezen kunnen niet als maatstaf van de bijdrage, die de Staat behoort te geven, of als een der elementen van zoodanigen maatstaf worden aangenomen, zonder dat de Staat over de uitgaaf mede beslist en op de besteding der gelden toezicht houdt. En hoe zal de Staat het laatste doen? Er is groot gevaar dat het verleenen van subsidie, in welken vorm zij ook plaats vinde, tot misbruik aanleiding zal geven en tegen dit gevaar behoorlijk te waken zou verre van gemakkelijk zijn. De contrôle van het gemeentebestuur zou in tal van kleine gemeenten een zeer zwakke waarborg zijn. De Staat zou uit eigen oogen moeten toezien en tot dit doel eene organisatie in het leven roepen, die aan de vrijheid der gemeente en vooral aan de verantwoordelijkheid van haar bestuur voor de uitgaven van het armwezen niet weinig afbreuk zou doen. Zoo dit op eenig gebied nadeelig kon werken, zeer zeker zal dit mogelijk zijn bij het armwezen, waarbij strenge contrôle van de noodzakelijkheid der te verstrekken ondersteuning gebiedend vereischt wordt. Het openbaar armbestuur kan ook niemand beter worden opgedragen dan aan de plaatselijke besturen, met de locale toestanden vertrouwd, maar dan ook, opdat de armenzorg eene verstandige zij, met de verplichting om zooveel mogelijk uit eigen kas in de kosten te voorzien. Het spreekt vanzelf, dat de wetgever de gemeente in staat moet stellen deze taak, haar door hem opgedragen, naar behooren te vervullen, doch dit zal in den regel denkbaar zijn ook zonder dat juist een deel der uitgaven van het armwezen ten laste van

's rijks schatkist wordt gebracht." Het is niet raadzaam — zoo zou men deze redeneering kunnen samenvatten — dat de Staat eene bijdrage geeft, zonder dat hij ook toezicht houdt; dit toezicht nu laat zich niet wel denken, maar dan is ook een bijdrage verwerpelijk. Schrijver wil dus eene uitkeering om (pag. 81) „de middelen aan te vullen en de lasten gelijk te maken," wil dus de gemeente financieel krachtiger en dan armenzorg zonder contrôle. De vraag nu of die financieele versterking der gemeente uitvoerbaar is, en hoe, ligt buiten ons bestek.

De rij wordt gesloten door het praeadvies van Mr. K. A. Godin de Beaufort, die een onderzoek instelt over de vraag of inderdaad het armwezen aan de gemeenten thans zooveel meer kost dan vroeger.

„In 1870," zoo schrijft hij (pag. 114) „bedroegen de uitgaven voor onderstand van alle instellingen genoemd in art. 2 der armenwet te zamen *f* 10.812.000." Deze opgave is door Mr. de Beaufort, blijkens een noot, aan de „Jaarcijfers" ontleend; maar een ongelukkig toeval wil dat de opgave in de „Jaarcijfers" over 1870 en 1871 in deze tabel foutief is (althans niet klopt met de Regeeringsverslagen). Na vergelijking zal men bevinden dat in de „Jaarcijfers" het totaalbedrag over 1870 (Reg.sverslag) onder 1871 staat opgegeven, en dat over 1869 (Reg.sverslag) onder 1870. En niet alleen het totaal bedrag, maar ook de splitsing daarvan over de verschillende rubrieken. Door die fout in de „Jaarcijfers" heeft dus feitelijk Mr. de Beaufort den stand van zaken over 1890 niet met dien over 1870, maar over 1869 vergeleken. Nu was 1869 het laatste, doch tevens het ongunstigste jaar der periode vóór de wijziging van 1870; geen wonder dan ook dat eene vergelijking met 1890 toont „dat over het algemeen de armenwet gunstig heeft gewerkt, en de artt. 21 en 60*a* dier wet aan het beoogde doel hebben beantwoord." Doch ook 1870, zooals in Mr. de Beaufort's bedoeling lag, schijnt mij geen gelukkig gekozen punt van uitgang, omdat de eerste helft van dat jaar nog onder de oude, de tweede onder de nieuwe wetgeving valt.

Een stellige conclusie mag men, naar mijn bescheiden meening, eerst trekken, wanneer men de twintig jaren van 1870—1890 naast elkander plaatst, en liefst nog ook de daaraan voorafgaande periode van 1854—1870 in oogenschouw neemt. Ik heb boven (in Hoofdstuk II) getracht deze methode te volgen.

De slotsom van Mr. de Beaufort is dat „moeielijk over de

lasten door de armenwet aan de *gezamenlijke* gemeenten opgelegd, [kan] worden geklaagd, al is het natuurlijk mogelijk dat *enkele* gemeenten door die lasten te zwaar worden gedrukt." „Intusschen" lezen wij verder op pag. 120, nadat eerst de mogelijkheid van te zwaren druk is erkend, „verlieze men niet uit het oog, dat zoowel het aantal der gemeenten waar zich [de bedoelde] ongunstige omstandigheden voordoen, als het aantal der gemeenten, welke zich in bizonderen voorspoed mogen verheugen, betrekkelijk gering is. En waar het nu m. i. niet zoude aangaan de wetten op het armwezen [en het lager onderwijs] te wijzigen ter wille van eenige gemeenten, die in een exceptioneelen toestand verkeeren, schiet er m. i. niets anders over dan de gemeenten, die door de uitgaven voor armwezen [of lager onderwijs] *te* zwaar worden gedrukt, door buitengewone subsidies te gemoet te komen." Bij de lezing van dit betoog is het mij opgevallen, dat de schrijver het aantal der gemeenten, die in buitengewoon gunstige of ongunstige conditie verkeeren, *betrekkelijk* gering noemt. Zij zullen natuurlijk steeds in de minderheid zijn, want anders zouden de omstandigheden niet langer „bizonder" zijn en de uitzondering zou regel zijn geworden.

Maar de vraag rijst of de door Mr. de Beaufort „exceptioneel" genoemde toestand dat altijd blijven zal. Als oorzaken van dien toestand noemt hij „een samenloop van omstandigheden, waardoor het verschil in bedenkelijke mate is toegenomen." Is er een waarborg dat die omstandigheden van voorbijgaanden aard zullen zijn? En verder lezen wij: „emigratie van welgestelden hier, immigratie van minvermogenden ginds [1]), kwijning van landbouw en nijverheid en afnemende draagkracht elders hebben vroeger bloeiende gemeenten in moeielijkheden gebracht; andere gemeenten daarentegen zien de welgestelden toestroomen en komen in steeds gunstiger conditie daar de reeds geringe lasten over steeds meerderen kunnen worden verdeeld." Steeds gunstiger conditie, steeds meerderen om de reeds geringe lasten te helpen dragen, wijst dit niet op een progressie van het kwaad, op een neiging om steeds minder exceptioneel, steeds meer regel te worden of althans om de ongelijkheid steeds grooter te doen zijn? En de vraag of het aantal der

---

[1]) In „De Economist" (Maart 1893) vindt men een belangwekkend artikel van Mr. F. S. van Nierop: de Immigratie en Emigratie te Amsterdam.

gemeenten die boven of beneden het norma zijn altijd gering of betrekkelijk gering zal blijven, de vraag ook of zoodoende niet de norma veranderen zal, schijnt daardoor gewettigd.

Mr. de Beaufort dan wil in de armenwet (pag. 121) „eene bepaling als die van art. 49 der wet op het L. O." „Bij het verleenen der buitengewone subsidies zou echter m. i. meer dan thans geschiedt, naar vaste regelen moeten worden te werk gegaan."

Eén dier regelen wordt vervolgens door den schrijver in de volgende woorden ontwikkeld: „Ook zoude bij de overweging der vraag of eene gemeente door de kosten van het armwezen te zwaar wordt gedrukt, niet uitsluitend behooren te worden gelet op wat uit de *gemeentekas* aan het armwezen wordt ten koste gelegd. Het is toch niet zoozeer de vraag of de gemeentekas daarvoor veel heeft bij te passen, maar veel meer of de *ingezetenen* der gemeente door de kosten van het armwezen te zwaar worden gedrukt, en nu kan het zeer wel zijn dat eene gemeente veel aan het armwezen ten koste moet leggen zonder dat daarom nog de druk voor de ingezetenen te zwaar kan worden geacht. Het kan toch zijn dat de groote uitgaven, welke de gemeente heeft te doen, haar oorzaak vinden in verzuim der ingezetenen, in gemis aan energie der kerkelijke en particuliere vereenigingen, en in dit geval hebben de ingezetenen geen reden om zich te beklagen, wanneer zij aan de gemeente moeten betalen voor hetgeen deze wel doen moet ten gevolge van hun verzuim. De bedoeling van den wetgever, dat de kosten van het armwezen in de eerste plaats door kerkelijke en particuliere instellingen behooren te worden gedragen mag niet uit het oog worden verloren. De vraag of de ingezetenen te zwaar worden gedrukt kan dus alleen worden beantwoord als men onderzoekt wat door kerkelijke en particuliere vereenigingen en door de gemeente *gezamenlijk* voor het armwezen wordt uitgegeven. Het gezamenlijk bedrag der uitgaven behoort aan de draagkracht der ingezetenen te worden getoetst. Handelde men anders dan zouden door het verleenen van subsidie juist die gemeenten worden bevoordeeld waar de ingezetenen het minste doen." Kan het inderdaad de bedoeling des wetgevers geweest zijn, dat kerkelijke en bizondere instellingen de meeste kosten *behooren* te betalen? Men vindt wel in de over de wet gewisselde stukken de stelling dat armverzorging in de eerste

plaats de taak der kerk en der particuliere liefdadigheid is, maar mij dunkt hier kan slechts aan een verplichting van dezen tegenover zichzelf, niet tegenover den Staat gedacht zijn. Het feit waarnemende dat sedert onheugelijke tijden kerk en particulieren met armenzorg zich bezig houden, en begrijpende dat dat ook voortaan het geval zou zijn, heeft de wetgever de vrijheid gevonden om aan den Staat den subsidiairen rol te geven, omdat er particuliere en kerkelijke liefdadigheid *is*, niet omdat die er *behoort te zijn*. Wat de sub *b* en *c* bedoelde instellingen doen is, meen ik, een geheel onverschuldigde tegemoetkoming, een onverplichte hulp, aan den Staat geboden. Maar als dat zoo is, dan kan men bij het nalaten daarvan ook niet van een „verzuim", althans niet van een verzuim tegenover den Staat spreken. Is het onbillijk om aan een gemeente, waar alles op de schouders van het burgerlijk armbestuur neerkomt, een ruime subsidie te geven? Ja, zegt Mr. de Beaufort, en het is onraadzaam, want zoo voedt men het gemis aan energie der kerkelijke en particuliere vereenigingen; over die zware lasten hebben de burgers zich niet te beklagen, want die spruiten voort uit hun verzuim. En den gedachtengang van den schrijver vervolgend zou men moeten zeggen: zij *behoorden* de *vrijwillige* liefdadigheid te beoefenen. Hierin nu schijnt mij een zekere tegenstrijdigheid niet te miskennen. Doch ik meen dat ook de toetsing van het gezamenlijk bedrag der uitgaven aan de draagkracht der ingezetenen tot eenige onbillijkheid zou leiden. Stel wederom dat in eene gemeente niets of zeer weinig door de instellingen sub *b* en *c* gedaan wordt; uit de gemeentekas wordt daardoor zeer veel aan het armwezen ten koste gelegd, maar toetst men het totaalcijfer aan de draagkracht der ingezetenen, dan blijkt dat gemis aan energie der niet-burgerlijke instellingen de gemeente op kosten jaagt. Is dit nu een reden om subsidie te weigeren, dan zullen de zeer zware lasten uit gemeentelijke geldmiddelen moeten gevonden worden, d. i. moeten bestreden worden uit belastingen, waarin ook zij, van wier gering inkomen men geen offer van liefdadigheid zou kunnen vergen, moeten bijdragen. De onbillijkheid zal hierin bestaan dat de goeden met de kwaden lijden. —

Op de vraag: of en zoo ja hoe de armenlast van de gemeenten op het Rijk moet worden overgebracht? verwachte men van mij geen stellig antwoord. Ook hier is zeker gemak-

kelijker te zeggen hoe het niet, dan hoe het wel gaan moet. Maar, terwijl ik in mijn proefschrift de belangrijke quaestie, hierboven gesteld, niet ontgaan kon, meende ik dat het zijn nut kon hebben de verschillende en vaak zeer uiteenloopende opinies te beschouwen; waar ik mij van tijd tot tijd aan critiek heb gewaagd, meende ik dat te mogen doen zonder daardoor mijzelf tegenover den lezer tot een positieve beslissing te verbinden.

HOOFDSTUK III.

De Staat tegenover de kerkelijke en bizondere liefdadigheid.

De Staat — zoo zagen wij — aanvaardt terecht de hulp van de kerk en van bizondere personen bij het werk van armverzorging; zelfs is voor het stelsel onzer wet, dat aan deze laatsten zooveel mogelijk wordt overgelaten, veel te zeggen, wanneer maar niet de Staat, uit kracht van zijn subsidiair optreden, meent met minder dan het noodige te kunnen volstaan en wanneer maar niet de kans bestaat dat zijn bondgenooten door onverstand en door versnippering van krachten, in verkeerde richting werken of althans minder tot stand brengen dan met dezelfde beschikbare krachten bereikbaar was.

Allereerst komt het mij daarom voor dat de Staat de bevoegdheid heeft en moet uitoefenen, door een toezicht op de wijze van bedeeling te voorkomen dat onberedeneerd geven de armoede vermeerdere.

Onze armenwet echter stelt alleen bepalingen betreffende het bestuur van burgerlijke en gemengde instellingen vast, laat de kerkelijke en bizondere geheel vrij in haar organisatie en haar werkzaamheid: die vrijheid — meende men — zou een prikkel tot groote krachtsinspanning zijn. Maar ook al ware zij dat gebleken, dan nog behoudt die vrijheid haar zeer bedenkelijke zijde: zij maakt alle misbruiken mogelijk. Wanneer bekrompen begrippen bij de bestuurders, verouderde bepalingen in de reglementen een stelsel van armverzorging hebben ingevoerd, dat op dien naam nauwelijks aanspraak kan maken, omdat de bedeeling zonder onderzoek en zonder contrôle weinig minder verderfelijk is dan het eenvoudige aal-

moes-geven, dan moet de Staat de werkzaamheid van dien bondgenoot òf opheffen òf in de goede richting leiden. Tertium non datur: de Staat moet als het ware tot kerk en bizondere personen zeggen: „wilt gij mij helpen in mijne bestrijding der armoede, dan aanvaard ik gaarne uwe medewerking, maar vergeet niet dat averechtsche hulp gelijk staat met tegenwerking en door mij niet geduld kan en mag worden." Toch zou ik dadelijk tegenover die bevoegdheid van den Staat willen stellen de eisch, dat *binnen de aangeduide grenzen* de vrijheid van de sub *b* en *c* bedoelde instellingen worde geëerbiedigd: de Staat moet voor zich zelf zoeken naar de beste wijze van armverzorging, maar mag zijn stelsel niet aan vrijwillig zich vormende vereenigingen opdringen, omdat die dwang schadelijk zou zijn en onnoodig is. Alleen waar en in zoover het inzicht van kerkelijke en bizondere armbesturen zou leiden tot handelingen, die tegen het Staatsdoel indruischen, alleen daar moet het: halt! gesproken worden. Trouwens, wanneer men tot samenwerking komt op de wijze, die hieronder ontvouwd zal worden, zullen de ergste misbruiken vanzelf moeten ophouden; de kennisneming van de middelen, die anderen gebruiken, het tot zijn beschikking hebben van de resultaten van anderer onderzoek, de ondervinding dat die samenwerking een bron is van verrassende onthullingen, de wrijving van gedachten tusschen de samenwerkende besturen, dat alles zal velen doen twijfelen aan de voortreffelijkheid der tot nog toe gevolgde wegen, en die twijfel, gevoed door de gezondere begrippen, die zich omtrent armverzorging baan breken, zal leiden — ongemerkt, vanzelf en zonder de ten onzent weinig begeerde tusschenkomst van den Staat — tot veranderingen, die weldra verbeteringen zullen blijken. [1]) Met

---

[1]) De vraag, welk stelsel van armverzorging voor kerkelijke en bizondere instellingen het verkieselijkst zou zijn, te beantwoorden, ligt even weinig in het bestek van dit proefschrift als een opsomming te geven van de fouten, die thans nog velen dier instellingen aankleven. Het laatste trouwens zou een feitenkennis veronderstellen, die niemand in ons land bezit. Wat 's Gravenhage betreft, moet ook hier verwezen worden naar de serie van zaakrijke artikelen, door Dr. H. J. de Dompierre de Chaufepié in den loopenden jaargang van „het Vaderland" aan de Haagsche armenzorg gewijd. Wat de eerste vraag aangaat, ik meen dat het Elberfelder stelsel — niet „schablonenhaft nachgeahmt", maar voor zoover mogelijk en wenschelijk is, overgenomen — èn voor de diakonieën èn voor de particuliere vereenigingen het beste zou zijn. Onder de lidmaten der verschillende kerkgenootschappen zal men stellig genoeg geschikte en bereidvaardige mannen en vrouwen kunnen vinden, om

andere woorden: ik geloof dat de Staat zich voldoende kwijt van zijne verplichting om toe te zien dat niet onverstandige bedeeling de verwezenlijking van zijn doel belemmere, wanneer hij allerwege samenwerking mogelijk maakt, niet alleen, maar ook zoo noodig door dwang invoert. Want samenwerking, ook als middel van onderlinge en stilzwijgende contrôle, is voldoende, maar tevens onmisbaar.

Alvorens de vraag te bespreken hoe die samenwerking zal moeten georganiseerd worden, willen wij nagaan wat op dit gebied reeds is tot stand gekomen.

De meest volledige opsomming daarvan vindt men, voorzoover mij bekend, in de reeds meermalen genoemde artikelen van Dr. H. J. de Dompierre de Chaufepié [1]), waaraan ik het volgende ontleen: Van particuliere zijde is er in de laatste vijfentwintig en vooral in de laatste vijf jaren een zeer krachtig streven naar hervorming ontstaan. Allerwege ontstonden vereenigingen, die zich noemden: Kamers van Navraag, Bureaux van Informatie, Weldadigheid of Liefdadigheid naar Vermogen, Verbetering der Armenzorg enz. In 1874 reeds werd in Rotterdam een informatiebureau ingericht; sinds 1885 werkte te Arnhem zulk een bureau; in Utrecht is in 1891 een vereeniging opgericht, wier doel het o. a. is een algemeen register samen te stellen en om vereenigingen en personen uit te noodigen daarvan gebruik te maken en van hun zijde zooveel mogelijk gegevens te verschaffen. In Hoorn vormden zich in 1888 de vertegenwoordigers van alle armbesturen en liefdadige vereenigingen, *behalve het Roomsch-Katholieke armbestuur en de St.-Vincentiusvereeniging*, tot eene centrale commissie, die o. a. een algemeen Stamboek inrichtte, waarin vermeld staat alles wat men omtrent de behoefte der gezinnen kan vernemen. Die gegevens staan ten dienste van de verschilde vereenigingen en particulieren; en alle diakonieën en vereenigingen *behalve de Roomsch-Katholieke diakonie en de*

---

de armenzorg te individualiseeren. Evenzeer mag men ook bij particuliere instellingen aannemen, dat zij, gevormd en in stand gehouden door het geheel onverplicht initiatief van bizondere personen, in haar midden de voor individualiseering noodige krachten niet tevergeefs zullen zoeken. Maar op dit punt kunnen wij thans niet verder ingaan. Vermeld zij alleen nog dat de Amsterdamsche vereeniging „Liefdadigheid naar Vermogen" en de Haarlemsche „Weldadigheid naar Vermogen" de grondgedachte van het Elberfelder stelsel tot werkelijkheid gemaakt hebben.

[1]) N°. VIII en N°. IX, in „het Vaderland" dd. 21 April en 10 Mei 1893.

St.-Vincentiusvereeniging verbonden zich om, voordat zij een verzoek om onderstand in behandeling namen, die gegevens te raadplegen. Ook in Heerde is een centrale commissie tot stand gekomen (1891), die een „gezinnenboek" en een „bedeelingsboek" heeft samengesteld: in deze gemeente heeft geen der diakonieën zich aan het werk der centralisatie onttrokken. In Dordrecht is in den loop van 1892 een centraal-comité voor armverzorging opgericht, maar *de Christelijk Gereformeerde en Nederlandsche Gereformeerde gemeente hebben zich aldaar van samenwerking onthouden*; tot het aanleggen van een Centraalboek heeft men er nog niet kunnen komen. [1]) — Verder blijkt dat in Amsterdam een gewenschte samenwerking bestaat tusschen de Vereeniging Liefdadigheid naar Vermogen en het Burgerlijk Armbestuur; dat ook de Vereeniging tot Verbetering van Armenzorg te Leeuwarden samenwerking met andere zoekt; dat in Utrecht door een gelijknamige vereeniging centrale registers zijn ingericht; dat eindelijk ook in Arnhem iets dergelijks beproefd wordt.

Wat leeren ons deze feiten? Mij dunkt dit, dat het particuliere initiatief ten onzent onmachtig was een krachtige centralisatie tot stand te brengen. Er is veel beproefd, maar betrekkelijk weinig verkregen. De bizondere liefdadigheid der laatste jaren heeft veel goeds gedaan door zorgvuldiger onderzoek, door nieuwe wijzen van ondersteuning toe te passen, door tot wering van bedelarij mee te werken, maar op het gebied van centralisatie ligt haar grootste verdienste niet. Het is genoeg dat twee, drie diakonieën, zooals in Hoorn en Dordrecht, weigerachtig blijven en de centraalregisters lijden aan een noodlottige onvolledigheid, het doel der centralisatie wordt slechts voor een deel bereikt. Het eerste jaarverslag van de Centrale Commissie voor Armenzorg te Hoorn deelt mede dat van de 533 bezochte gezinnen er 250 tot den Roomsch-Katholieken godsdienst behoorden en begrijpelijk klinkt de verzuchting: „Het is daarom te meer te betreuren, dat het R. K. parochiaal armbestuur en de St. Vincentiusvereeniging zich niet bij de Centrale Commissie hebben aangesloten."

Stelt men zich voor — niet alleen voor onze groote steden, maar voor het geheele land — het verschil tusschen wat bereikt

---

[1]) Over Dordrecht en Hoorn handelt vrij uitvoerig Hugo Muller, t. a. p. pag. 37—41. Over Hoorn: het Nieuws van den Dag, 4 April 1892.

is en wat bereikt moet worden: eene welgeordende centralisatie in elke gemeente, dan verzinkt het eerste bij het laatste in 't niet.

Maar mag men niet veilig aan het particulier initiatief de voltooiing der taak overlaten? Neen, naar mij voorkomt. Zoo al particuliere krachten die taak kunnen voltooien, dan zou daarmee te veel tijd gemoeid zijn; daarvoor is de zaak te urgent. „Veel misleiding is aan den dag gekomen" aldus luidt de te Hoorn opgedane ervaring. Dat ook elders de vele misleiding aan den dag kome, mag niet worden verdaagd tot tijd en wijle het allen besturen van bizondere en kerkelijke instellingen behagen zal onderling en met het burgerlijk armbestuur hunner gemeente in overleg te treden! Maar ik twijfel trouwens aan de mogelijkheid dat ooit, op welk verwijderd tijdstip dan ook, door vrijwillige samenwerking het doel ten volle bereikt worde, want ik geloof dat er altijd kleinzielige bestuurders zullen zijn, die uit misplaatsten onafhankelijkheidszin en onberedeneerde afkeer van al wat naar nieuwigheden zweemt of om welk motief ook hun eigen weg zullen blijven gaan, van centrale registers niet willen weten en, gewapend met de eeuwige leus dat liefdadigheid vrij moet zijn, zullen volhouden dat het niemand aangaat aan wie zij hun weldaden willen bewijzen. Intusschen, dit is een quaestie van geloof en ik erken, dat, hoewel ik in deze beschouwing niet alleen sta, andere meer optimist gezind zijn. Ik voor mij zie hierin (evenals bij mijn bezwaar tegen het Elberfelder stelsel) één onzer nationale karaktertrekken: naar zijn eigen inzichten en beschouwingen wil de Nederlander wel voor armenverzorging het zijne bijdragen; hij sluit zich daartoe aan bij een vereeniging van gelijkgezinde particulieren of offert zijn geld aan de diakonale kas van zijn kerkgenootschap; anderen een blik te gunnen in zijn wijze van doen, aan anderen iets te gaan vragen, de resultaten van zijn onderzoek aan anderen ongevraagd af te staan, zijn vereeniging, waarin hij tot nog toe met zijn medeleden heer en meester was, in zekeren zin vrijwillig ondergeschikt te maken aan een Centrale Commissie, waarin zijn vereeniging slechts door één lid vertegenwoordigd zou zijn, dat alles verwacht ik niet van den Nederlander, die graag op zich zelf, „zelfstandig" zooals hij het noemt, te werk gaat, anderen niet lastig valt, maar zelf ook met rust gelaten wil worden. Wellicht was het deze eigenaardigheid van ons volkskarakter, die er den Minister Tak van Poortvliet toe bracht [1])

[1]) Handelingen Eerste Kamer 1892—'93, pag. 315.

op de woorden: „Ik heb mij afgevraagd, hoe een organisatie der particuliere liefdadigheid van overheidswege is te verkrijgen" te doen volgen: „waardoor niet belemmerd wordt die vrijheid van handelen, zonder welke de uiting van particulieren liefdadigheidszin zich niet wel laat denken." Toch zal, nu de ondervinding te Hoorn de zegeningen der centralisatie heeft doen zien, en nu particulier initiatief te zwak of te traag blijkt, noodwendig de wet die vrijheid van handelen eenigszins moeten belemmeren. Of die wet niet zal schipbreuk lijden op dezelfde omstandigheden, die nu de vrijwillige samenwerking tegenhouden? De volksvertegenwoordigers zullen met het algemeen belang te rade moeten gaan, meer dan met de met dat belang strijdige wenschen hunner kiezers. Dat het denkbeeld eener wettelijke verplichting tot meedeeling van gegevens niet nieuw is, blijkt overigens uit art. 21 van het in 1847 ingediend ontwerp, waar men leest: „De diakonien of andere armbesturen, om het even of zij al dan niet eenige subsidie erlangen, moeten desgevraagd, wederkeerig aan elkander en aan de besturen der burgerlijke gemeenten, de opgaven verstrekken, benoodigd tot het voorkomen of tot het regelen van dubbele bedeelingen van erkende behoeftigen. De bestuurders, die nalatig mogten zijn in de nakoming van dit artikel, zijn, hoofdelijk voor het geheel, jegens het bestuur dat dientengevolge ondersteuning heeft verstrekt, welke anderszins niet zou zijn verleend geworden, in regten aansprakelijk voor het beloop van dat verstrekte, voor zooverre zij tot de handeling van het diakonie- of ander armbestuur, welke die nalatigheid te weeg brengt, hebben medegewerkt." Dit artikel gaat tegelijk verder en minder ver dan onze bestaande armenwet: verder omdat het spreekt van „de diakonien of andere armbesturen" en dus *alle* instellingen van weldadigheid omvat, terwijl onze wet alleen aan het burgerlijk armbestuur denkt; minder ver, omdat slechts de verplichting tot het geven, niet tot het vragen van inlichtingen wordt vastgesteld, terwijl art. 21 thans luidt: „Geen burgerlijk armbestuur mag onderstand verleenen 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", dus een stellig gebod om inlichtingen te vragen geeft. In verband met art. 21 bepaalt art. 72: „De besturen der kerkelijke, gemengde en bijzondere instellingen van welda-

digheid moeten, des gevraagd, aan de burgerlijke besturen opgeven, of een arme, die zich bij een burgerlijk bestuur heeft aangemeld, van hen al dan niet onderstand kan erlangen."

Het geldt dus deze artikelen te vervangen door bepalingen, die van *alle* (in eene gemeente bestaande) weldadige instellingen eischen het geven en het vragen van informaties voor *alle* aan één harer gedane aanvragen om onderstand. Zoodanige bepalingen vindt men te Dresden in werking, en het is dus van belang den toestand aldaar van naderbij te zien. [1])

In Dresden werd ten jare 1880 het Elberfelder stelsel ingevoerd voor de „amtliche Armenpflege", doch daar er vele kerkelijke en bizondere vereenigingen afzonderlijk werkten, liet de toestand ook na die verbetering nog veel te wenschen over. Nadat een poging tot centralisatie, door een der particuliere instellingen gedaan, mislukt was, besloot het burgerlijk armbestuur in 1882 de hand aan het werk te slaan. Weldra kwam een geheel vrijwillige aansluiting van *alle* te Dresden bestaande instellingen tot stand. Aard en werking blijken het duidelijkst uit de „Grundzüge über den Anschlusz der in Dresden bestehenden Wohlthätigkeits-Vereine an die amtliche Armenpflege daselbst:

§ 1. Alle für Wohlthätigkeit, Armen- u. Krankenpflege wirksamen Privat-Vereine und Institute der Stadt Dresden treten mit der amtlichen Armenpflege in Verbindung.

§ 2. Zweck dieser Vereinigung ist:

a) Abhelfung oder wenigstens thunlichste Einschränkung des gewerbmäszigen Bettels.

b) Verhütung der Ueberhaufung einzelner Personen u. Familien mit Gaben.

c) Ausschlusz unwürdiger Personen.

d) Ausschlusz der in verarmten Zustande neu angezogenen Personen von Privatunterstützungen.

e) Einheitliches Vorgehen zur Beschaffung von Abhilfe im Falle einer allgemeinen Nothlage.

§ 3. Zur Erreichung des in § 2 sub *a*) bis *d*) angegebenen Zweckes verpflichtet sich jeder Verein:

1) alle bei ihm eingereichten oder angebrachten Unterstüt-

---

[1]) Ook hiervoor putte ik uit het reeds meermalen genoemde werk van Böhmert, (deel I pag. 99 v.)

zungsgesuche mit einziger Ausnahme der Gesuche um Gewährung von Krankenhilfe, dem Armenamte zur Verörterung zu übergeben. s. § 4.

2) bei letzterem jede von ihm verwilligte Unterstützung, bestehe sie in Geld, Naturalgegenständen, Speisemarken, Krankenpflege oder Medicamenten oder auch in zeitweiser oder dauernder Unterbringung in Versorg-, Bewahr-, oder Erziehungsanstalten, allmonatlich anzuzeigen.

3) die Seiten des Armenamtes ertheilten Winke wegen Nichtunterstützung gewisser Personen, soweit sie den Unterstützungswohnsitz betreffen, *unbedingt*, soweit sie dagegen auf andere Punkte sich beziehen, *thunlichst* zu beobachten.

§ 4. Die § 3 sub 1) gedachten Vorerörterungen erstrecken sich über den Unterstützungswohnsitz, den aktenkundigen Leumund der Bittsteller, über vorher von letzteren empfangene öffentliche oder private Unterstützungen und die Zulässigkeit einer Betheiligung auswärts unterstützungswohnsitzberechtigter oder landarmer Personen bei Unterstützungen aus Vereinsmitteln.

§ 5. Das Ergebnisz der nach der angegebenen Richtung hin mit thunlichster Beschleunigung angestellten Erörterungen wird auf jedem Gesuche amtlich vermerkt und letzteres alsdann dem betreffende Vereine zurückgesendet.

§ 6. Die nach § 3 sub 2. zur Anzeige zu bringenden Unterstützungen werden entweder in den betreffenden beim Armenamte geführten Personalakten vermerkt, oder, dafern solche noch nicht angelegt sein sollten, in einem zu diesem Zwecke anzulegenden Kataster gebucht.

§ 7. Vom Rathe zu Dresden wird beim Armenamte ein besonderer Beamte angestellt, welcher mit den mehrgedachten Vorerörterungen betraut wird . . . u. s. w."

Natuurlijk zal ook hier van „schablonenhaft nachahmen" geen sprake mogen en kunnen zijn, maar ook hier zal de grondgedachte: het oprichten van eene „Centralstelle", het inrichten van een centraalregister, waarvoor allen hun bijdragen leveren en waaraan allen inlichtingen ontleenen, overgenomen moeten worden. Menige weldadige instelling, ook ten onzent, bezit omtrent de door haar ondersteunde armen kostbare gegevens, ware dossiers; niet langer mogen die gegevens aan andere instellingen worden onthouden; en zouden die andere dat licht niet wenschen, zoo moeten zij gedwongen worden het zich te

verschaffen. Ik zeg met opzet: zich dat licht te verschaffen, en niet: het te gebruiken. De grens der vrijheid, die aan de bizondere en kerkelijke instellingen gelaten moet worden, schijnt mij toe deze te zijn: de Staat moet ze dwingen kennis te nemen van het resultaat van anderer onderzoek; de Staat moet ze, na die kennisneming, vrijlaten in het gebruik van dat resultaat. Het tegendeel zou werkelijk zijn een „belemmering van die vrijheid van handelen, zonder welke de uiting van particulieren liefdadigheidszin zich niet wel laat denken." Maar ook, het zal voldoende zijn dat een bestuur wete: de behoeftige, die zich bij mij aanmeldt, staat zus en zoo in het centraalregister aangeteekend, om dat bestuur tot een juiste beslissing over al of niet te verleenen hulp in staat te stellen. In de praktijk zal de plicht om de eerste informaties van het centraalregister in te winnen, weldra niet meer als plicht gevoeld worden, maar verschijnen als een recht, welks uitoefening òf alle verder onderzoek overbodig maakt òf voor het verder in te stellen onderzoek een vaste basis oplevert. En wanneer de plicht om, wat men van den bedeelde af weet, mee te deelen, zwaar drukt omdat men zich schaamt met zoo onvolledige en onbetrouwbare gegevens voor den dag te komen, dan kan dat schaamtegevoel de aanleiding worden tot heilzame inwendige hervormingen. Om het nut van een centraalregister in te zien, stelle men den casus non dabilis dat alles, wat in één jaar door alle instellingen van weldadigheid werd verricht, aan één man werd meegedeeld en dat men tot hem zeide: doe gij nu het volgend jaar ons aller werk. Die man zou vreemd opzien van al wat hij hoorde, zou bemerken dat het spreekwoord: „armoede zoekt list" een waar woord is, maar ook zou zijn beheer zich kenmerken door vereenvoudiging, bezuiniging, schifting onder de bedeelden. Wat voor één man en voor velen onmogelijk is, doet een wel ingericht centraalregister; het is het depôt van alles, wat de verschillende instellingen omtrent al haar bedeelden te weten zijn gekomen en uit dat depôt mag ieder weer nemen, wat voor hem te weten noodig is.

Hoe weinig afdoende zijn de argumenten, indertijd door de Diakonie der Nederlandsch Hervormde Gemeente te Amsterdam aangevoerd tegen het samenstellen van een groot adresboek der armen, dat voor ieder ter lezing zou liggen, argumenten op grond waarvan het daartoe strekkend verzoek van

Liefdadigheid naar Vermogen is afgewezen [1]). Ten eerste, zoo heette het, zou het moeielijk zijn dit adresboek dagelijks bij te houden, wat toch noodig zijn zou, wilde men den toestand weten op het oogenblik dat de aanvrage om ondersteuning geschiedt. — Evident is mij die noodzakelijkheid niet, en ik beroep mij op Dresden, waar met succes de door elk der instellingen gegeven ondersteuning *maandelijks* meegedeeld wordt. — Ten tweede, beweerde men, heeft zulk een adresboek geen de minste beteekenis voor andere Kerkgenootschappen, dan waartoe de aanvrager behoort, aangezien b. v. geen Israëlitische arme zich om onderstand zal wenden tot een der Christelijke diakonieën noch ook omgekeerd. — Ik antwoord dat lieden van alle denkbare kerkgenootschappen zich bij de vrije (niet-kerkelijke) armbesturen aanmelden of kunnen aanmelden; het adresboek behoudt zijne waarde tusschen elk kerkgenootschap op zichzelf en de vrije vereenigingen; dat het tusschen de kerkgenootschappen onderling onnoodig zou zijn, maakt het niet overbodig. — Ten derde, zei men, hebben ook de armen hunne geheimen, die behooren geëerbiedigd te worden en door een dergelijk adresboek zouden worden geschonden. — Ja, ook de armen hebben hunne geheimen; dat dubbele bedeeling, ondersteuning van onwaardigen en weet ik welke misbruiken meer dagelijks voorkomen, gebeurt juist doordat de armen hunne geheimen hebben! Maar denkt men aan de „pauvres honteux", de schamele armen (de categorie trouwens die, volgens anderen, het meest tot bedrog geneigd is), dan zegge men met den heer J. A. Tours dat het boek „ter inzage zou moeten liggen alleen voor hen, van wie men mag vertrouwen, dat zij zullen verzwijgen, wat kieschheidshalve verzwegen moet worden."

In zijn belangwekkende studie „Paris qui mendie (Les vrais et les faux pauvres. Mal et Remède, Paris, 1893) bespreekt Louis Paulian het „Office central des oeuvres charitables" te Parijs, een instelling die volgens hem „le cumul des secours" niet belet. Daarom wil hij (pag. 292, v.) „une caisse centrale des oeuvres de charité privée" (waaronder hij alle niet-burgerlijke begrijpt). Aan de verschillende instellingen wil hij haar zelfstandigheid in het al of niet geven van onder-

[1]) Op de reeds vaak vermelde vergadering der Vereen. voor Statistiek behandeld.

stand laten, „mais lorsqu' ils auront voté ce secours, au lieu de donner aux malheureux la somme ou l'objet qu'ils lui destinent, ils lui remettront un bon payable à la caisse centrale. Cette caisse centrale fonctionnera absolument comme une maison de banque. Le pauvre se présentera à son guichet muni de son chèque ou de son bon, et recevra immédiatement ce que lui est dû. Seulement la caisse, avant de payer, fera deux choses: elle s'assurera de l'identité du quémandeur, et inscrivra à son nom la somme ou l'objet qu'elle lui remettra. De cette façon chaque malheureux aura son compte, tenu constamment à jour, et sur lequel à tout moment on pourra relever l'ensemble des sommes, qui lui auront été payées de la part de n'importe quelle société." De maatregelen tot vaststelling der identiteit zijn voorloopig van minder belang. „Supposons maintenant que ma caisse centrale fonctionne. Me voilà chargé de payer les chèques et les bons tirés sur moi, soit par les sociétés d'assistance, soit par les personnes charitables. Il est bien entendu que moi.... je ne fais aucune enquête, je ne prends aucun renseignement, je ne donne aucun conseil, je ne fournis aucun travail, je me contente de payer pour le compte de mes correspondants. — Mais qui ne voit immédiatement que mon livre de caisse va constituer le meilleur, le plus sûr, le plus sincère, le plus complet de tous les renseignements? Un homme se présente à ma caisse avec un bon de 20 francs qui lui a été donné par l'oeuvre des loyers. — Je le paye, et sur sa fiche, qui reste entre mes mains, j'inscris cette somme de 20 francs. Il revient le lendemain avec un chèque de 20 francs de madame Carnot ou de M. de Rothschild, avec un bon de layette de M. Jules Simon, avec un chèque de 30 francs du baron Schickler. — Je paye encore à moins que madame Carnot, que M. M. Schickler, Jules Simon ou Rothschild, se rendant compte du fonctionnement de ma caisse, ne m'aient donné l'ordre de payer *sous condition* et cette condition on devine en quoi elle consiste; elle peut se formuler ainsi: „Payez, à moins que l'état de compte du mendiant ne vous prouve que j'ai été trompé." Mon système, on le voit, est des plus simples, et son efficacité est absolue, si toutes les sociétés viennent à moi."

Het zij mij, met alle bescheidenheid die tegenover een deskundige als Paulian betaamt, vergund eenige bedenkingen tegen zijn vinding in het midden te brengen. De caisse centrale

fungeert dus alleen als bankier: „je me contente de payer pour le compte de mes correspondants". Maar — wat, als zoo'n correspondent den order tot betaling onvoorwaardelijk gesteld heeft? „Je ne fais aucune enquête, je ne prends aucun renseignement, je ne donne aucun conseil", maar ik zal toch wel, ik als caisse centrale, den gever waarschuwen, want doe ik dat niet, dan mis ik mijn doel en constateer eenvoudig in mijn kasboek een cumul de secours. En zoo na die waarschuwing de gever zijn order intrekt, is er dan niet veel moeite en omslag voor niets geweest, en is het dan niet veel practischer om *vooraf* aan het centraalbureau inlichtingen in te winnen, de wijze van doen, die in Dresden gebruikelijk is? Of moet men aannemen dat niemand een onvoorwaardelijken order zal geven? Neen, mevrouw Carnot misschien niet, en ook de heeren de Rothschild, Jules Simon en Schickler niet. Maar de besturen van genootschappen en instellingen? „Ils continueront à être seuls juges des motifs pour lesquels ils alloueront un secours quelconque à celui qui se sera adressé à eux" wordt door den schrijver vooropgezet. Strijdt niet dat denkbeeld van alleen-beoordeelen met de mogelijkheid, dat de caisse centrale den voorwaardelijk gegeven onderstand zal weigeren? En wanneer die caisse de bevoegdheid tot weigeren heeft, niet alleen tegenover den behoeftige die zich aanmeldt, maar ook tegenover het bestuur, dat den arme naar de caisse verwijst, hoe is dan denkbaar, wat Paulian wil: „respecter scrupuleusement l'autonomie et l'indépendance absolue, qui sont la condition essentielle de leur succès"? De caisse moet òf werken als een bankier, die uitbetaalt zonder iets anders dan de echtheid van den order te onderzoeken òf een office central zijn, die het resultaat van aller onderzoek voor allen bereikbaar stelt. Wil men het tweede, dan zal men niet kunnen volstaan met op het kasboek na te gaan, hoeveel de arme reeds heeft ontvangen; wat voor den een veel te veel is, is voor den ander op lange na niet voldoende; de weigering zal eerst gemotiveerd kunnen worden door een kennisneming van het geheele dossier van den aanvrager, en dat dossier zal aan de „Centralstelle" voor alle belanghebbenden (van wie men geen onbescheidenheid te duchten heeft) geopend moeten worden. Maar ook dan is het practischer aan een bestuur vóór zijn beslissing inzage der stukken te geven en zoo een juiste beslissing te waarborgen, dan a posteriori door de caisse centrale, die de gegevens

voor zich behoudt, den reeds verleenden onderstand te laten vernietigen, op grond dat die onderstand blijkens de stukken had moeten geweigerd worden.

De taak van den Staat in zake armenzorg is — en hiermee wensch ik ten slotte mijn motto te rechtvaardigen — éénheid te brengen in de verschillende vormen, die particuliere en kerkelijke armenzorg aannemen, door beide op één zelfden weg te leiden, n.l. het onderling geven en vragen van inlichtingen: „der Staat verhält sich zu den Verschiedenheiten der übrigen Gestaltungen als ausgleichende Einheit"; mocht de Staat daarbij op verzet, uit onverstand of waaruit dan ook voortvloeiende, stuiten, dan moet de kracht der wet dien tegenstand breken: „der Staat verhält sich zu Widerspruch und Unvernunft als überwaltigende Nöthigung"; wat kerkelijke en particuliere krachten onverricht laten, moet door den Staat gedaan worden, zoodat door de drie verbondene mogendheden samen alles en alles als één geheel tot stand gebracht wordt: „der Staat verhält sich zu Unvollständigkeit und massloser Ausdehnung als Anfüllung und Ergänzung".

STORENDE ERRATA.

Pag.	2 regel 12 v. o.	staat:	*Statistisch Instituut*;	lees:	*Vereeniging voor de Statistiek.*
„	8 onderste regel	„	*Wtewaall*	„	*Wttewaall.*
„	10 regel 5 v. o.	„	*1578*	„	*1568.*
„	14 „ 23 v. b.	„	*comissies*	„	*commissies.*
„	32 „ 3 „ „	„	*bestaan, in*	„	*bestaan. In*
„	48 „ 4 „ „	„	*afschrift*	„	*opschrift.*
„	91 „ 16 „ „	„	*quoot der*	„	*quoot.*
„	126 noot [3])	„	*Statistisch Instituut*	„	*Vereeniging voor de Statistiek*
„	135 noot [5])	„	„ „	„	„ „ „ „
„	138 regel 6 v. b.	„	*Berzirkvorsteher*	„	*Bezirkvorsteher.*
„	142 „ 21 „ „	„	*1000*	„	*3782*
„	165 „ 15 v. o.	„	*wezen*	„	*wegen.*
„	182 „ 1 v. b.	„	*het norma*	„	*de norma.*

L IJ S T

DER

voornaamste geraadpleegde boeken en stukken.

Geschiedkundig gedeelte.

Mr. J. H. G. Boissevain, De Armenwet, 1854.

Hoogl. J. T. Buys, De Grondwet.

I. J. Blaupot ten Cate, Verhandeling over het domicilie v. onderstand, 1860.

Hoogl. J. de Bosch Kemper, Geschiedkundig onderzoek naar de armoede in ons Vaderland enz., 1851, 1860.

Groot Placaetboek.

Handelingen der Eerste en Tweede Kamer, 1847—'48, 1852—'53, 1853—'54, 1868—'69, 1869—'70.

Handelingen omtrent het voorstel v. negen leden enz., 1846.

Handelingen over de Herziening der Grondwet, 1848.

Kerkelijk Placaetboek, 1742.

Ds. J. van Leeuwen, De Diaconie beschouwd in hare betrekking tot het Armwezen, 1842.

G. Luttenberg, Vervolg op het Groot Plakkaatboek, Dl. I, 1837.

Mr. W. C. Mees, De Werk-inrigtingen voor Armen in Nederland, 1844.

Hoogl. H. J. Roijaards, De Conceptwet omtrent de ondersteuning van behoeftigen, enz., 1846.

Mr. J. Sickenga, Frieslands gemeentelijke toestanden in woorden en cijfers, 1891.

" De Gemeente in Nederland, 1893.

Thorbecke, Aanteekening op de Grondwet, 1843.

Mr. S. Vissering, Regeling van het Armwezen, Gids, jaarg. 1852.

Walter, Lehrbuch des Kirchenrechts.

De Bedeelings-Statistiek.

Dr. V. Böhmert, Die Armenpflege. Abt. 34, Bd. XI—XIV v. Zimmers Handbibliothek der praktischen Theologie, 1890.

Mr. N. G. Pierson, Rede gehouden in de Alg. Vergadering der Vereeniging voor de Statistiek. Bijdragen v. h. Stat. Inst. 1891, N°. 2, pag. XXXV v.

Regeeringsverslagen aangaande de verrichtingen over het Armbestuur (1854—1890).

Ons stelsel van armenverzorging en de middelen tot verbetering.

Dr. P. F. Aschrott, Das Englische Armenwezen, 1886.

Jhr. Mr. G. J. Th. Beelaerts van Blokland, Armenzorg der Ned. Herv. Gemeente te 's-Gravenhage, 1874.

Dr. V. Böhmert, Das Armenwesen in 77 Deutschen Städten u. einigen Landarmenverbänden, 1886.

Dr. H. J. de Dompierre de Chaufepié, Haagsche Armverzorging (het Vaderland, jaarg. 1893).

G. Cohn, Arbeit und Armut, in Schmollers Jahrbücher 1881.

E. Gilon, Misères sociales, la lutte pour le bien-être, 1893.

Handelingen van de Eerste Kamer, 1892—'93.

O. comte d'Haussonville, la Misère à Paris (Revue des Deux Mondes, 1881 s.).

Mr. G. Hintzen, Armenwetgeving (Economist 1889).

A. Lammers, Die Staats-Armenpflege, 1881.

Dr. E. Muensterberg, Die Deutsche Armengesetzgebung u. das Material zu ihrer Reform, 1887.

Hugo Muller, Iets over herziening der Armenwet, 1892.

A. P. Obermeyer, Welke zijn de oorzaken der toenemende werkeloosheid, enz., 1893.

Louis Paulian, Paris qui mendie, 1893.

Mr. A. Philips, De Engelsche Armenwetten naar inhoud en werking geschetst, 1851.

Mr. N. G. Pierson, Armenverzorging (de Gids, 1872).

„ Leerboek der Staathuishoudkunde, dl. II.

A. Rauwerda, Het Armwezen in Friesland (de Amsterdammer, dagblad voor Nederl., 28 en 29 Sept. 1891).

STELLINGEN.

STELLINGEN.

I.

Van 1854—1870 is, in strijd met des wetgevers bedoeling, de armenlast van de gemeentebesturen en burgerlijke armbesturen verzwaard; na 1870 is daarin wel eenige, maar een onbelangrijke verbetering gekomen, die waarschijnlijk niet stand zal houden.

II.

Invoering van het Elberfeldsche stelsel van armverzorging in de ondersteuning van overheidswege verdient warme aanbeveling; eventueele verhooging van kosten mag niet als bezwaar daartegen gelden.

III.

Krachtdadige centralisatie van armenzorg is onmisbaar; particulier initiatief is tot bereiking daarvan onvoldoende; de wetgever zal die centralisatie moeten bevelen.

IV.

Art. 195 G. W. verbiedt den wetgever niet het armwezen in zijn geheel te regelen.

V.

Onteigening par zônes is volgens onze wetgeving geoorloofd.

VI.

Eene vereeniging die „de omverwerping der bestaande maatschappelijke orde beoogt met alle haar ten dienste staande onwettelijke of wettelijke, vredelievende of gewelddadige middelen" is een verboden vereeniging in den zin der wet van 22 April 1855 S. 32.

VII.

De bepaling van art. 96 der wet van 4 Juli 1850 S. 37, volgens welke een lid der Eerste Kamer op geen der geslotene provinciale lijsten van hoogstaangeslagenen meer genoemd, ophoudt lid te zijn, mist redelijken grond.

VIII.

Het huwelijk met een gevolmachtigde komt niet tot stand, wanneer de lastgever vóór de huwelijksvoltrekking is overleden.

IX.

De erkenning van een natuurlijk kind bewijst de afstamming en is niet eene vermomde adoptie.

X.

Behalve de gronden, door prof. DIEPHUIS (N. B. R. IV. 258 v.) aangevoerd, kan ook het gebruik van het woord „nimmer" in art. 182 B. W. als bewijsgrond gelden voor de stelling dat in het daar genoemde geval de voortduring der gemeenschap hare werking zal uitoefenen voor zoover deze in het voordeel der minderjarigen is, en als niet bestaande beschouwd zal worden, waar zij voor hen nadeelig zijn zou.

XI.

De regel: „superficies solo cedit" geldt ook in ons recht, en wel als een absolute regel, behalve in de enkele gevallen, die de wet zelve uitzondert.

XII.

De onwaardigheid van art. 885 B. W. ontstaat van rechtswege.

XIII.

De onderscheiding tusschen absolute en relatieve ondeugdelijkheid van het object, waarop of het middel, waarmede eene poging verricht wordt, is verwerpelijk.

XIV.

Poging op een ondeugdelijk object of met een ondeugdelijk middel behoort in jure constituendo niet strafbaar gesteld te worden.

XV.

Jure constituto is eene zoodanige poging bij ons niet strafbaar.

XVI.

De woorden: „terstond daarna" in art. 40 S.v. doelen ook op het laatste lid van dat artikel.

XVII.

Door de spoorwegonderneming en den passagier wordt bij het geven en nemen van het plaatskaartje een overeenkomst gesloten; deze (vervoer-)overeenkomst is een contractus sui generis.

XVIII.

De schuldenaar van den failliet kan zijn schuld niet compenseeren met eene door het faillissement opeischbaar geworden schuldvordering op tijd.

XIX.

Hoewel een photographie niet is een werk van beeldende kunst behoort ook den photograaf een zeker auteurs-

recht door de wet te worden toegekend; art. 4 van het gewijzigd ontwerp tot regeling van het auteursrecht op werken van beeldende kunst (1884) is hiertoe onvoldoende.

XX.

Art. 127 B. R.v. is overbodig.

XXI.

Ten onrechte schrijft Mr. N. P. VAN DEN BERG (in „De Gids", Mei 1893 pag. 224): „Het waren de schatten van Californië en Australië, waarvan de verspreiding nieuw bloed deed stroomen door de aderen van eene aan bloedarmoede schier bezwijkende maatschappij". — Het vinden van die schatten mag niet genoemd worden als de oorzaak van de industriëele ontwikkeling na 1850.

XXII.

Het is wenschelijk dat het doctoraal-examen in de rechtswetenschappen langer dan twee uur duurt.
