701

D

v. d. Z.

2

DE STRIJD
OM DE ARMENZORG
IN NEDERLAND

1795-1854

P. B. A. MELIEF

RECEPTIE NA AFLOOP DER PROMOTIE
IN HET UNIVERSITEITSGEBOUW

DE STRIJD OM DE ARMENZORG IN NEDERLAND 1795-1854

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DE GRAAD VAN DOCTOR
IN DE LETTEREN EN WIJSBEGEERTE AAN DE
R. K. UNIVERSITEIT TE NIJMEGEN, OP GEZAG
VAN DE RECTOR MAGNIFICUS DR. L. J. ROGIER,
HOOGLERAAR IN DE FACULTEIT DER LETTEREN
EN WIJSBEGEERTE, VOLGENS BESLUIT VAN DE
SENAAT IN HET OPENBAAR TE VERDEDIGEN OP
VRIJDAG 20 MEI 1955 DES NAMIDDAGS OM 4 UUR

DOOR

PETRUS BERNARDUS ANTHONIUS MELIEF

GEBOREN TE ZEIST

J. B. WOLTERS — GRONINGEN, DJAKARTA — 1955

PROMOTOR PROF. DR L. G. J. VERBERNE.

UITGEGEVEN MET STEUN VAN HET
DR VAN GILS-FONDS

AAN MIJN VROUW
AAN DE NAGEDACHTENIS
VAN MIJN VADER EN MOEDER

INHOUD.

Inleiding	1
Hoofdstuk I. De Nationale Vergaderingen	10
Hoofdstuk II. De wet op het armbestuur van 15 Juli 1800.	28
Hoofdstuk III. Toenemende verwarring in de armenzorg 1800/13	57
Hoofdstuk IV. De regeling van het domicilie van onderstand	91
Hoofdstuk V. Voortgezette saecularisatie van de kerkelijke armenzorg	113
Hoofdstuk VI. Om de vrijheid van de kerkelijke armenzorg	159
Hoofdstuk VII. De armenwet van 1854	187
Besluit	213
Bijlage	227
Bibliographie	230
Register van persoonsnamen	238
Afkortingen	240

INLEIDING

Tijdens de reformatie waren in de Noordelijke Nederlanden de armen-goederen in het bezit gekomen van de gereformeerden. Sindsdien was de armenzorg der gereformeerde kerk bevoorrecht boven die der overige kerken. De Staten van Holland bijvoorbeeld verleenden de gereformeerde armeninstellingen in 1605 vrijstelling van de impost op brood, in 1632 een gedeelte van de opbrengst der boeten op de gemene mid-delen. Hun resolutie van 7 Maart 1680 kende de regenten van wees-huizen en de aalmoezeniers van huiszittende armen het recht toe er-fenissen te aanvaarden onder voorrecht van boedelbeschrijving ¹.

De dissenters moesten uit eigen middelen voorzien in de behoeften van hun arme geloofsgenoten, wilden zij tenminste voorkomen, dat dezen in de gereformeerde godsdienst werden onderwezen of opgevoed. De genoemde voorrechten genoten zij niet of slechts gedeeltelijk en bij uitzondering ². Hun achterstelling uitte zich ook op andere wijze. De katholieken waren in het algemeen onderworpen aan een speciale be-lasting van vijf procent op goederen in de dode hand, het collateraal, dat driemaal in de honderd jaar moest worden betaald. Sedert 1655 was het in Helmond verboden giften en legaten over te maken aan katholieke geestelijken, zusters en klopjes en aan katholieke gestichten en godshuizen. Of dit plakkaat is nageleefd valt te betwijfelen. In ieder geval is het later, in 1730, herhaald en tevens uitgebreid tot het col-lecteren voor katholieke doeleinden langs de huizen of door het plaatsen van bussen op kerkhoven of „heilige plaetsen”.

Eerst in het laatste kwart der achttiende eeuw, toen de gedachte van de burgerlijke pariteit zich opdrong, werd de katholieke godshuizen en in-stellingen voor huiszittende armen vrijdom verleend van de impost op brood, bier, turf en spek, het eerst in Groningen in 1775, tien jaar later in Holland ³.

¹ H. Smitsaert, Het aandeel van den staat in de verzorging der armen, p. 10—12; G. Lutzenberg, Vervolg op het groot plakkaatboek (armwezen), p. 12.

² Zo werden de opzieners der verenigde Waterlandse en Vlaamse doopsgezinde gemeente te Koog aan de Zaan in 1698 vrijgesteld van de impost op levensmiddelen, terwijl de katholieke armbezorgers te Hoorn in 1729 octrooi verkregen tot aanvaard-ing van legaten, die bestemd waren voor het onderhoud hunner armen.

³ Lutzenberg, a.w., p. 14, 17, 18, 21, 25, 32, 38—39, 42, 53; M. Kramer, Room-sche armen ten tijde der republiek (Bijdragen bisdom Haarlem, dl 45, p. 260—264); J. H. Hofman, Aarts priester Van Dillen (arch. gesch. aartsbisdom Utrecht, dl XXVI,

De gereformeerde kerk droeg de verzorging der armen op aan diakenen. Zij werden beschouwd als zuiver kerkelijke bedienaren, die hun mandaat uitsluitend aan de kerk ontleenden. De kerkorde van 1619 gelastte hun „de aelmoessen ende andere armengoederen neerstelyck te versamelen, ende deselve getrouwelycken ende vlijtichlyck naar den eysch der behoeftigen beyde der Ingezetenen ende Vremden, met gemeyn advis uyt te deelen, de benauden te besoecken ende te vertroosten, ende wel toe te sien, dat de aelmoessen niet misbruyckt en worden, waarvan sy reeckeninge sullen doen in den Kercken-Raedt, en oock (so yemandt daarby wil zyn) voor den Gemeenten, tot sulcken tydt, als den Kercken-Raedt het goetvinden sal”.

Geeft dit voorschrift al de intenties van de kerk weer, practijk is het niet geworden. Trouwens, het staat vast dat de diakonieën tijdens de republiek verre van zelfstandig zijn geweest. In alle gewesten vaardigde de burgerlijke overheid verordeningen uit met betrekking tot het beheer van godshuizen en andere armeninstellingen, de inzameling der liefdegaven, de verpleging der armen en de uitdeling van de onderstand, die bindend waren voor de kerkelijke armbesturen, soms zelfs enkel voor hen bedoeld schijnen te zijn geweest ¹.

Zeer uitvoerig werden hun werkzaamheden geregeld bij het door de Staten van Utrecht gearresteerde reglement van 1775. Dit droeg de diakenen van de plattelands-gemeenten op alle gelden, effecten en overige waardepapieren op te bergen in een „Diaconie-kist, met twee verscheide sloten”, waarvan de predikant de ene en de oudste diaken de andere sleutel zouden hebben. De gelden, die niet terstond of binnen afzienbare tijd voor de ondersteuning der behoeftigen nodig waren, moesten op voordelige wijze worden belegd. De diakonie zou geen goederen mogen verkopen dan met toestemming van gedeputeerde staten. Het reglement bepaalde voorts, dat het aanvragen en uitreiken van onderstand als regel diende te geschieden in de kerk na de dienst en dat diakenen, die in strijd met het advies der kerkeraad een behoeftige onderstand hadden verleend, gehouden waren tot restitutie van „het geen zy kwalyk gedaan of uitgegeven hadden”. Het bevatte voor- p. 69—84); J. M. van Oppenraay, *Geschiedenis der R.K. gemeente te Zutphen na de reformatie* (arch. gesch. aartsbisdom Utrecht, dl XXVIII, p. 352—460); A. M. Frenken, *Helmond in het verleden* (Helmond z.j.), II, p. 90, 373; M. J. M. van der Heijden, *De dageraad van de emancipatie der katholieken*, p. 9—10, 32—33.

¹ Luttenberg, a.w., p. 9—54, *passim*.

schriften betreffende de rekening en verantwoording der armbezorgers en verplichtte de bedeelden 's Zondags tweemaal ter kerke te gaan en hun kinderen „naarstig” naar de school en de catechisatie te sturen, op straffe van intrekking der alimentatie. Bepalingen omtrent de weigering van het diakonaat ontbraken. Men treft die slechts aan in een resolutie van de Staten van Holland van 1737 en in het reglement op het onderhoud van behoeftige katholieken, dat in 1794 door het gewestelijk bestuur van Overijssel werd gearresteerd ¹.

Men heeft betoogd, dat als gevolg van de afhankelijkheid der gereformeerde diakonieën langzamerhand het denkbeeld ontstond dat zij verplicht waren in alle behoeften te voorzien, voorzover die niet bevredigd werden door andere kerkelijke armbesturen en de besturen van de algemene en heilige geestarmen, die door de plaatselijke of gewestelijke regering werden onderhouden ². Dit zou verklaren dat de diakonieën der gereformeerde kerk tijdens de republiek der Verenigde Nederlanden veelal de organen van de openbare onderstand geweest zijn.

Inderdaad bedeelden genoemde diakonieën niet enkel de arme lidmaten van de eigen kerk, maar de verklaring daarvan schijnt gezocht te mogen worden in de nauwe band tussen de gereformeerde kerk en de staat, zoals die in de tachtigjarige oorlog was gegroeid. Mag de vraag naar de juiste verhouding tussen beide de nederlandse calvinisten vooral in de beginjaren van de republiek hebben verdeeld, algemeen bleef men vasthouden aan de historisch gegroeide relatie. De gereformeerde kerk werd daardoor in zekere zin de volkskerk, die zich de noden van het volk aan te trekken had. Niet onlogisch schijnt het dat men de gereformeerde kerk beschouwen ging als het orgaan van de openbare armenzorg. In verband hiermee mag het vanzelfsprekend worden genoemd dat de burgerlijke overheid de diakonieën aan haar voorschriften onderwierp.

Echter werd de eigen aard der christelijke liefdadigheid daarbij niet altijd ontzien. De diakonie dreigde haar vrije keuze van bedeling te verliezen, toen de plaatselijke besturen, om begrijpelijke redenen, de vestiging van arme lieden in hun stad trachtten te voorkomen door middel van acten van indemniteit. Deze acten, die men ook aantreft onder de naam ontlast-brieven, borgbrieven, brieven van garantie

¹ Luttenberg, a.w., p. 18, 53.

² Smissaert, a.w., p. 12.

en acten van bevrijding, waren een belofte van de overheid of een armbestuur van de plaats van herkomst om een nieuw domicilie te vrijwaren van ondersteuning in geval van armlastigheid. Zij komen het eerst voor in Holland. De Staten bepaalden in 1682 dat de plaats van herkomst na een éénjarig verblijf van vroegere ingezetenen in een andere stad niet meer gehouden was hen in geval van armoede „te praesteren die officien der barmhertigheyt, die deselve aan de ingezetenen . . . gewoon syn te laten genieten”. Deze resolutie werd er oorzaak van dat zeer vele stedelijke besturen de vestiging van armen of toekomstige armen trachtten te voorkomen. Daartoe diende een acte van indemniteit. Wie zich in een nieuwe woonplaats wilde vestigen moest een dergelijke acte overleggen aan het plaatselijk bestuur. Was de acte in orde bevonden — het kwam voor dat gemeente- of armbesturen hun belofte niet hielden — dan volgde niet steeds een definitieve vergunning tot vestiging. In Rotterdam kreeg men in dat geval provisioneel admmissie voor negen maanden. Eerst nadat de betrokkene in staat gebleken was zichzelf te onderhouden, werd hem finale admmissie verleend. De Rotterdamse magistraat schakelde later ook anderen hierbij in. De huiseigenaars werden verplicht de namen van nieuwe huurders bekend te maken. Tenslotte betrok men de kerken in de admmissie en indemnatie, met dien verstande dat de toelating in laatste instantie aan de overheid verbleef¹.

Een acte van indemniteit was derhalve een afwijking van de publicatie van 1682. De burgerlijke overheid eiste de overlegging ervan om financiële redenen. Andere motieven zaten niet voor. En met kerkelijke bepalingen, voor wat betreft de katholieken bijvoorbeeld ten aanzien van non-paschanten, werd natuurlijk geen rekening gehouden².

Niet elke inkomende was in staat een acte van indemniteit over te leggen. Nederlandse steden weigerden wel ze af te geven³. En wat het buitenland aangaat kende men ze niet, uitgezonderd in Westfalen. In zo'n geval traden familieleden of werkgevers als borg op. In Rotterdam schijnt men er na 1784 gemakkelijker in geworden te zijn. Admmissie werd voortaan verkregen, althans bij de katholieken, tegen een

¹ C. W. van Voorst van Beest, De katholieke armenzorg te Rotterdam in de 17e en de 18e eeuw, p. 12 e.v.

² Non-paschanten, dronkaards enz. waren gewoonlijk uitgesloten van de alimentatie.

³ Harlingen en Wijhe bijvoorbeeld.

douceur aan de armenkas of op belofte, bij armlastigheid naar de vroegere woonplaats te zullen terugkeren ¹.

De plaatselijke besturen gaven soms in plaats van een acte van indemniteit een acte van readmissie of terugkomst-indemnatie. De plaats van herkomst verklaarde daarin de vroegere ingezetenen in geval van armoede te zullen alimenteren mits zij terugkeerden. Men meende dat de onderstand aldus minder kostbaar zou wezen, of men wilde voorkomen dat de verblijfplaats te ruime uitkering zou verstrekken op kosten van de vroegere woonplaats.

Het geven en nemen van acten van indemniteit kwam in de achttiende eeuw steeds meer in gebruik. De Staten van Utrecht namen in 1687 de Hollandse resolutie van 1682 over, die van Zeeland in 1705. De Staten-Generaal schreven in 1731 het gebruik der acten voor in Staats-Brabant, welk besluit in 1792 uitgebreid werd tot het gehele gebied der generaliteit ². Men mene echter niet dat daardoor enige uniformiteit ontstond in zake indemnatie en admissie. Elke stad in de zeven gewesten regelde de ondersteuning van behoeftigen naar eigen inzicht, binnen het kader der gewestelijke reglementen. Kon men in Rotterdam reeds na twee jaren sinds zijn vestiging voor ondersteuning in aanmerking komen, wie zich in de Meyerij neerzette mocht eerst na vijf jaar een beroep doen op de armbesturen. Ook de duur der indemnatie verschilde. Bovendien bleken de acten soms een loze belofte, omdat de betreffende plaatselijke- of armbesturen hun verplichtingen niet nakwamen. De geschillen die daaruit voortkwamen, konden niet worden opgelost ³. Het enige verweermiddel was, de door die besturen afgegeven acten niet meer te erkennen of te aanvaarden.

De gevolgen van deze toestand kwamen neer op de armen zelf. Waren zij langer dan een jaar afwezig geweest, dan waren hun aanspraken op alimentatie in hun vroegere woonplaats vervallen zonder dat zij

¹ Van Voorst van Beest, a.w., p. 17.

² Luttenberg, a.w., p. 16, 17, 32, 33, 34, 40—42. In Groningen, Zwolle en de kleine steden en het platteland van Overijssel werden de acten eveneens geëist. Cf. Frenken, a.w., II, p. 374.

³ De Raden van Brabant, de Landen van Overmaze en Staats-Vlaanderen kregen in 1792 bevoegdheid om geschillen tussen burgerlijke en armbesturen of tussen armbesturen onderling „de plano” te beslissen, d.w.z. zonder de normale procedure en zonder dat verweermiddelen of beroep waren toegelaten: Luttenberg, a.w., p. 52—53; S. J. Fockema Andreae, Rechtsgeleerd handwoordenboek² (Groningen 1951), p. 84.

terstond rechten konden doen gelden tegenover het plaatselijk- of armbestuur van hun verblijfplaats. Velen zagen zich dan ook gedwongen te gaan bedelen, een euvel, dat blijkens de steeds hernieuwde plak-katen van de Staten-Generaal en van provinciale en gemeentebesturen in de achttiende eeuw hand over hand toenam. Om het zoveel mogelijk te beperken stond men inheemse bedelaars slechts toe in hun woon-plaats te bedelen. Wie in Gelderland buiten zijn woonplaats bedelde „sal de neus opgespleten worden”, bepaalden de Staten in 1714¹.

Bedelarij werd dus in weerwil der plak-katen geduld. Wel maakte men gewoonlijk onderscheid tussen valide en invalide armen en verleende enkel aan de laatsten verlof om aalmoezen te vragen, indien zij tenminste „waarlyk arm” waren en „onbequaam om eenig werk te doen”. Valide armen moesten werken in zgn. werkhuizen. Deze waren echter slechts gering in aantal en bedoelden enkel de armen te verzorgen.

Onder de indruk van de klachten over de toenemende armoede begon men in de tweede helft der achttiende eeuw in de kringen der verlichte burgerij de traditionele liefdadigheid aan ernstige critiek te onderwerpen. De patriotten, zoals de aanhangers der nieuwe denk-beelden ten onzent zich bij voorkeur noemden, geloofden in een nieuwe aarde en een nieuwe mensheid, te vestigen in een nabije toekomst op de uitspraken van het menselijk verstand. Zij meenden te kunnen triom-phen over „godsdienst en barbaarsheid”, waren afkerig van een dogmatisch christendom en verlangden naar verdraagzaamheid omwille van de vrede. Moest men de onrust in de wereld niet voor een groot gedeelte toeschrijven aan het irrationele fanatisme van de godsdienst, vroegen zij? ². Ter rechtvaardiging van hun overtuiging verwezen zij naar de eeuwen sinds de reformatie, waarin christenen van verschil-lende belijdenis elkaar en de wereld om godsdienstige twistpunten in het verderf hadden gestort. Maar terwijl de godsdienst verdeelde, zou de rede verenigen, verzekerden zij.

Hun patriottisme, een synthese van allerlei „schlagwörter” als rede, beschaving, natuur, vrijheid, tolerantie en deugd, eiste het algemeen

¹ Plakkaat van 9-5-1714; cf. H. F. J. M. van den Eerenbeemt, 's-Hertogenbosch in de Bataafse en Franse tijd 1794—1814, p. 50, 212—213.

² Cf. J. V. Langmead Casserley, *The retreat from christianity in the modern world* (London z.j.), ch. II.

belang te stellen boven dat van het individu en onderschreef de oude uitspraak dat het heil van het volk de hoogste wet is ¹. Zij dachten in staat te zijn de armoede te vernietigen, indien tenminste de bestaande armenzorg ingrijpend werd veranderd. Naar de mening van een tijdgenoot veroorzaakte die immers dat velen, „verzekerd van de toevlucht, die zy tot de Diakonie en armenmiddelen ten allen tyde konden neemen, noch nyverheid, noch zuinigheid, noch voorzorg betrachteden, en leefden gelyk de vogelen des Hemels; terwyl anderen . . . zich enkel toeleiden, om ten koste der Diakonie of huis-armen luij en ledig te leven” ².

Naar het inzicht der patriotten bedeede de diakonie te gemakkelijk, zonder te onderscheiden tussen valide en invalide armen of hun werkelijke toestand en behoeften te kennen, niettegenstaande Paulus had verklaard dat wie niet werkte niet zou eten en de arbeid reeds in het Paradijs de mens bevolen was. De bedeling was daardoor oorzaak van vermeerdering der armoede. Maar het streed niet met de christelijke liefdadigheid, vervolgden zij, om aan valide paupers arbeid in plaats van brood te verschaffen en hen in staat te stellen zichzelf te onderhouden. Het christendom toch eiste naast de weldadigheid ook de deugd van voorzichtigheid en wijsheid. In verband hiermee legden zij sterk de nadruk op het onderwijs en de zedelijke verbetering van de armen, vooral van de jeugd. Een slechte levenswandel achtten zij namelijk de voornaamste oorzaak van de armoede. Daaruit ontstond niet alleen de luiheid, maar ook het euvel van te vroege en onberaden huwelijken.

Bleven de patriotten in het algemeen steken in een philanthropische kijk op de armoede, er waren er ook die het vraagstuk van een andere zijde benaderden en nieuwe bronnen van bestaan trachtten op te sporen. De oprichting van de Maatschappij tot bevordering van den Landbouw in 1776 en de stichting van de Oeconomischen Tak van de Maatschappij van Wetenschappen in 1777 zijn de eerste tekenen, dat men het probleem der volkswelvaart theoretisch onder ogen ging zien.

¹ J. S. Theissen, *Uit de voorgeschiedenis van het liberalisme in Nederland*, p. 8 e.v.

² N. H. van Charante, *Bedenkingen over de beste wijze om de armen te ondersteunen en bestendig aan den kost te helpen*; het Zeeuwsch Genootschap der Wetenschappen aangeboden, ter beantwoording van deszelfs voorgestelde vraag (Verhandelingen uitgegeven door het Zeeuwsch Genootschap der Wetenschappen (Middelburg 1780), VII, p. 139 e.v.), p. 141. Gevraagd was naar de beste wijze van armenzorg voor de armen zelf en voor de diakonieën en de „burgerlyke maatschappye”.

Uit de kringen van de Oeconomischen Tak kwam het voorstel de liefdegaven aan te wenden tot premies voor industriële doeleinden, om de fabrieken in staat te stellen tegen concurrerende prijzen te fabriceren en de armenfondsen „eene merkelyke ontlastinge” te bezorgen. „Verstandige Armbezorgers” werden aangespoord daaraan mee te werken, onder meer door oprichting van „diaconie-spinscholen”, waardoor de industrie naar men verwachtte de beschikking zou krijgen over geschoolde arbeiders.

Enkele philanthropen begonnen in deze geest te werken. Er ontstonden werkinrichtingen die niet alleen bedoeld waren als maatregel van armenzorg, maar die men hoopte te verheffen tot commercieel bestaansbare ondernemingen, de zgn. pauperfabrieken. Mansvelt noemt als voorbeeld van deze wonderlijke vermenging van philanthropie en oeconomie de in 1777 te Hoorn opgerichte Vaderlandsche Maatschappij van Reedery en Handel, waarin rederij, handel, fabriekswezen en armenschool onder één directie waren samengebracht en die naar men hoopte zonder verlies zou werken, het onoeconomisch en oeconomisch bedrijf door elkaar geslagen ¹.

De meeste dezer ondernemingen legden zich toe op de productie van textiel. Zij steunden gedeeltelijk op de goedgeefsheid van het weldadige publiek, waardoor hoe langer hoe meer het besef doordrong, dat de Nederlandse industrie een uitvloeisel was van het goedhartig streven om arme stakkers aan het werk te zetten en dat elke deelneming een patriottisch offer was. Ook voor het debiet waren zij afhankelijk van de goedwilligheid van het publiek. En daar de vrije nijverheid voor dezelfde markt werkte als de pauperindustrie, ontstond tussen beide herhaaldelijk strijd ². Op den duur gingen de pauperfabrieken alle ten onder, maar met „een ongelooflijk optimisme”, aldus Mansvelt, begon men telkens weer opnieuw, tot en met de eerste helft der negentiende eeuw toe ³.

¹ W. M. F. Mansvelt, *Geschiedenis van de Nederlandsche Handel-Maatschappij*, p. 13—16. Cf. J. Bierens de Haan, *Van Oeconomische Tak tot Nederlandsche Maatschappij voor nijverheid en handel 1777—1952* (Haarlem 1952), waarin Mansvelt het eerste hoofdstuk schreef.

Te Zwolle, Haarlem en Monnikendam werden eveneens pauperfabrieken opgericht.

² Mansvelt, a.w., p. 17—18.

³ Mansvelt, a.w., p. 17. Cf. R. A. Burgers, *100 jaar G. en H. Salomonson*, p. 64—81.

Men had dus in de kringen der patriotten bezwaar tegen de armenzorg zoals die door de bestaande instellingen werd uitgeoefend. Hoe dacht men de al of niet vermeende fouten te verbeteren? Gijsbert Karel van Hogendorp betoogde in zijn in 1793 geschreven *Brieven over armenwezen*, dat ter bestrijding van de armoede, „deezē kanker van alle de Europese Natien”, alle armbesturen „onder één en dezelfde werking” behoorden te worden gebracht. Deze centralisatie dacht hij zich op lokaal niveau, door middel van een stedelijke „vereenigde commissie”, waaraan de armbesturen ondergeschikt dienden te zijn. Dat men van kerkelijke zijde daartegen bezwaren maken zou, achtte hij niet mogelijk. Integendeel, de diakenen zouden naar zijn mening een opperbestuur gaarne aanvaarden, daar dit „hun lastig ampt eenvoudiger en gemakkelijker maaken (zal) . . .”.

Van Hogendorps denkbeelden tenderden dus in de richting van een algemeen armbestuur over alle instellingen van liefdadigheid ¹. Dezelfde gedachte ligt ten grondslag aan de door een Zeeuwse schrijver gestelde eis, in het geven en nemen der acten van indemniteit eenheid te brengen door ze af te schaffen of „op een gelyken voet” te regelen ².

¹ Collectie Van Hogendorp, port. 161, bundel A.

² J. Harger, Antwoord op de vraage, hoedanige is de wyze, om de armen, zoo binnen de steden, als op het platte land van het Vereenigde Nederland, en in het byzonder van Zeeland, te ondersteunen en bestendig aan den kost te helpen; welke voor de Diakonyen en armen-middelen min bezwaarende, voor de armen zelven nuttiger, en voor de burgerlyke maatschappye, waar van zy leden zyn, voordeeliger is, dan die wyze van bedeelinge, welke, nu, byna alom, plaats heeft (Verhandelingen uitgegeven door het Zeeuwsch Genootschap der Wetenschappen te Vlissingen (Middelburg 1780), VII, p. 1—139), p. 42—44.

HOOFDSTUK I

DE NATIONALE VERGADERINGEN

De Nationale Vergadering, die 1 Maart 1796 bijeengekomen was om een staatsregeling te ontwerpen voor de Bataafse republiek, heeft vrij wat aandacht besteed aan de heersende volksarmoede. Bijna eenstemmig waren de representanten ervan overtuigd dat de staat hier een eigen, onvervreembare taak te vervullen had. Over de grenzen dier taak bestond echter een diepgaand meningsverschil. Welke armen zouden van staatswege onderstand ontvangen? Had de kerkelijke armenzorg recht of reden van bestaan? Velen veroordeelden de bestaande armenzorg als „een zeer verkeerde vermenging van het Godsdienstige, met iets dat louter Burgerlyk is” en verweten haar, dat zij luiheid en ledigheid bevorderde en daardoor de armoede vergrootte. „Dit Duivels Oorkussen”, zeiden zij martiaal, „behoorde niet in ene geregelde Maatschappij”. Zij wilden de ondersteuning van alle behoeftigen overlaten aan de burgerlijke overheid. Valide armen zouden enkel bedeed worden als zij werkten. De kerkelijke armenfondsen moesten overgaan naar de nationale armenkas.

Anderen verklaarden zich weliswaar voorstander van een algemeen openbaar armbestuur, maar wensten de onderstand daarvan te beperken tot die armen, die niet in aanmerking kwamen voor bedeling door kerkelijke en particuliere armbesturen. Zij zeiden te vrezen, dat de milddadigheid verminderen en misschien zelfs geheel verdwijnen zou als de kerkelijke fondsen geamalgameerd werden. Hun tegenstanders bleken daarvoor minder bevreesd: die deugd „is het eige character van den Nederlander tot op dit ogenblik”, verzekerden zij. Eén hunner voorzag in zijn geestdrift „eene spoedigere Verbroedering der verschillende Godsdienstige Gezindheden”, wanneer alle armen door dezelfde vader, vader staat, uit dezelfde kas werden verzorgd ¹.

Voor- en tegenstanders van louter staatsarmenzorg zijn sterk beïnvloed door de denkbeelden van C. Rogge, remonstrants predikant te Leiden sinds 1794. Rogge was lid van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen. Hij behoorde tot de overtuigde unitarissen, maar stond

¹ Dagverhaal der handelingen van de Nationale Vergadering representeerende het Volk van Nederland 1796—1798, III 1022, IV 684, V 909.

buiten de actieve politiek. Zijn christendom was dat van de redelijk denkende mens, voor wie de Openbaring enkel diende tot bevestiging van de geloofswaarheden, die het menselijk verstand uit eigen kracht kon achterhalen. Christus was hem niet de Openbaring Gods in deze wereld, doch een „Zedelijke Wereldhervormer”, Wie het uitsluitend ging om de zedelijke bekering van de mens. Aan Diens zedelijke eis kan iedere mens voldoen, meende hij.

Daarmee verviel onder meer de tegenstelling tussen de verschillende kerkgenootschappen: de dogmatische scheidsmuren hadden elke betekenis verloren. „Is het te verwonderen”, heeft Fiolet terecht gevraagd, „dat juist in die tijd” — sc. op het einde der achttiende eeuw — „de éénwording van alle protestanten de geesten intens gaat bezighouden?”¹. Rogge nu deed op de jaarvergadering van de remonstrantse broederschap in 1795 samen met zijn ambtgenoot B. van Rees een voorstel tot vereniging van alle protestanten, maar hun poging mislukte².

In 1796 verscheen van hem een boekje over de armenzorg onder de veelzeggende titel *De Armen kinderen van den staat. Of onderzoek nopens de verplichting van het Gouvernement, om de armen te verzorgen; en ontwerp van plan, daartoe strekkende*³. Hij betoogde, dat armenzorg door de kerken een vermenging is van ongelijksoortige zaken en noemde het een uiting van „onstaatkundige onachtzaamheid”, om de heilige plichten van de *burger* over te laten aan willekeur en afhankelijk te stellen van „grillige voorwaarden” als doop, opvoeding en belijdenis. Dat de kerkelijke armenzorg, dat „Gothisch gesticht”, nog steeds bestond, was naar zijn mening veroorzaakt door „eene blinde navolging van eene schikking der eerste Kristen Kerk, die slegts tydyk was”. De gevolgen? „Luiheid, baldaadige weelde, laaggeestigheid, bygeloof en huichlaary bekleeden de plaats van naarstigtheid, spaarzaamheid, gevoel van eigen waarde en waare Godsvrucht”. Alle lust tot arbeid doofde uit door het gemak waarmee de onderstand verkregen werd. En het ontvangen brood was „de prys eener zoogenaamde Godsdienstige regtzinnigheid . . . Het naklappen van geleerde en onverstaane klanken is

¹ A. Fiolet, Een kerk in onrust om haar belijdenis, p. 20; cf. Van der Heijden, a.w., p. 200—201.

² Fiolet, a.w., p. 13/14, 20.

³ Leiden 1796.

de prys, waar voor de mensch de vryheid koopt om zich zelve te verbeestlyken”.

Rogge's critiek op armenzorg door de kerken was met deze grieven nog niet uitgeput. Behalve de toevalligheid van het lidmaatschap ener kerk, dat sommigen onderstand bezorgde, soms zelfs — in het geval van een bevoorrechte kerk — op kosten van de gehele maatschappij, signaleerde hij een andere onbillijkheid: de ongelijke bedeling, die de verschillende kerken hun lidmaten verstrekten, naar gelang de grootte hunner armenfondsen. Hij vroeg zich af, of „een welgeërdende Staat zulk eene hoogstonbillyke, ongelyke behandeling” dulden kon. Een taxatie van de maatschappij in haar geheel, ten behoeve van een heersende kerk, achtte hij niet rechtvaardig en in strijd met het natuurlijk gevoel van recht en billijkheid.

Zijn requisitoir besluitend riep Rogge uit, dat de tijd gekomen was „om de armen in hun waar licht, in hunne regte betrekking tot den Staat te beschouwen, en daar op het bestuur dezer zaak te grondvesten”. Hij vervolgde: de armen zijn kinderen van de staat. Dit eisen Vrijheid, Gelijkheid en Mensenrechten. De staat alleen is „hun Vader, Verzorger en Opvoeder”. Geholpen door alle leden van de maatschappij verschaft het staatsbestuur aan alle behoeftigen, die nog tot enig werk in staat zijn, arbeid en brood, aan de invalide armen brood. Het is immers geroepen tot handhaving van de rechten van de mens en van de burger. Nog een motief voerde hij aan, een motief, dat ten grondslag ligt aan vele beschouwingen over armenverzorging uit de Bataafse tijd en dat later, tijdens de regering van koning Willem I, gemeengoed werd van allen, die in de armenzorg nieuwe wegen wilden gaan. Hij stelde dat ieder mens recht heeft op de goederen der natuur. Dat die goederen reeds eigendom geworden zijn, vervolgde hij, verzwakt dat natuurlijk recht niet. Indien zulks het geval was, zou men immers een vijand van de eigendom worden en zijn aanspraken daarop gewelddadig doen gelden. Vandaar dat de staat levensonderhoud moet geven.

Rogge bleek te beseffen dat de invoering van staatsarmenzorg op velerlei moeilijkheden en weerstanden stuiten zou, met name bij de kerkelijke armbesturen. Het is karakteristiek voor zijn tekort aan begrip voor de kerkelijke liefdadigheid dat hij die enkel zag in het eigendomsrecht op de kerkelijke armengoederen. In zijn schets voor een armbestuur over de gehele republiek werd aan de plaatselijke besturen op-

gedragen toezicht te houden op alle armeninstellingen en op de administratie van de kerkelijke armenfondsen. Maar hij wilde meer: „Waar het gevoeglyk kan geschieden, en 'slands voordeel zulks vereischt, worden de Weeshuizen van verschillende Kerkgenootschappen, andere Godshuizen, en alle afzonderlyke armen administraties, uit dat verschil voortvloeiende, in één gesmolten”. Naar zijn mening waren de fondsen van kerkelijke armbesturen weliswaar „byzondere goederen”, waarop de staat geen rechten kon doen gelden, maar een amalgama oordeelde hij in het belang te wezen van de maatschappij, daar immers de bijdragen van ieder lid erdoor verminderden. En het heil des volks was de hoogste wet.

Zou echter de liefdadigheid niet afnemen, indien alle armenfondsen versmolten werden? Rogge antwoordde veeleer het tegendeel te veronderstellen. De milde gevers behoefden voortaan „de luiheid” niet meer te voeden, daar het algemeen armbestuur valide armen desnoods dwingen zou arbeid te verrichten. Zij wisten dus hun gaven goed besteed. Hij meende overigens „dat alles zich van zelve (zou) herstellen”. Wie kon de Rede weerstaan?

In overeenstemming met zijn unitaristisch streven eiste Rogge uitdrukkelijk de centralisatie van de staatsarmenzorg. De leiding zou berusten bij een door de regering benoemd opperbestuur, waaraan plaatselijke armbesturen ondergeschikt dienden te zijn. Zijn taak zou bestaan in de uitvaardiging van algemene verordeningen op het bestuur van alle armen, „behoudens echter zodanige wyzigingen, als de plaatslyke omstandigheden vereischen”. In het bijzonder moest de zorg uitgaan naar bevordering van de arbeidzaamheid onder de valide armen. Die waren immers tot arbeid verplicht, omdat vrijheid orde, geen losbandigheid is en omdat die orde vraagt, dat eenieder aan zijn bestemming beantwoordt door werkzaam te zijn. Ontbrak de gelegenheid tot arbeid, dan diende de staat die verschaffen.

Voor de meest geschikte wijze van werkverschaffing verwees Rogge naar een door Cornelis Zillesen in 1795 gepubliceerd boek *Wyserig onderzoek wegens Neêrlands opkomst, bloei en welvaard, het daarop gevolgd verval en wat de nog overgebleven middelen van herstel zyn*, waarvan hij enkele bladzijden overnam. Zillesen, die deskundig was in financiële vraagstukken, verwierf in de eerste Nationale Vergadering enige bekendheid door zijn voorstel tot invoering van een algemeen

belastingstelsel. Enkele jaren later ontwierp hij een plan tot verbetering van de financiële toestand der Bataafse republiek door conversie van de verschillende soorten schuldbrieven van de staat.

In zijn *Wysgerig onderzoek* besprak hij onder meer op welke wijze de gealimenteerden meest ten bate der fabrieken konden werken, namelijk in de reeds bestaande, of in op te richten werkhuizen. Tewerkstelling in bestaande fabrieken verdiende naar zijn mening de voorkeur, omdat de „fabrikeurs” door de lage lonen — de paupers zouden immers een toelage uit de armenkas blijven ontvangen — in staat zouden zijn tegen lage prijzen te produceren en daardoor tevens te concurreren op de buitenlandse markt, en omdat de stedelijke uitgaven voor de ondersteuning van de armen aanzienlijk zouden verminderen. Bovendien zouden terstond alle twisten en moeilijkheden betreffende de acten van indemniteit ophouden. Genoemde acten waren immers onvermijdelijk zolang de armbezorgers de bedeelden niet tot arbeid aanspoorden. Maar voortaan gold: wie werken kan is nuttig en kan derhalve in alle steden, waar werkgelegenheid is, geadmitteerd worden. De indemnatie-acten zouden daarom kunnen worden afgeschaft.

Pauperfabrieken daarentegen achtte Zillesen een voortdurende bedreiging voor de bestaande nijverheid, tenzij bepaald werd dat zij hun goederen niet voor eigen rekening zouden mogen verkopen maar moesten leveren aan „fabrikeurs”: want „nimmer moeten deze (werk-)huizen zelve Fabrieken worden, die door haar geringe arbeidsloonen in staat zouden zyn in mededinging met de Fabrieken te komen, of by voorkeur of gunst, alleen voor deze of geene Fabriek werken, ten nadeele der anderen. Het eenige doelwit moet maar in dezen weezen, om de tot lasten der Maatschappij loopende monden, dienstbaar te maaken voor de Fabrieken”.

Om terug te keren tot Rogge, deze besprak tenslotte de financiering van de staatsarmenzorg. De kosten wilde hij ten laste brengen van de gehele maatschappij, daar armenzorg een maatschappelijk belang van de eerste orde was. Alle leden zouden er naar vermogen in moeten bijdragen. Een groot bedrag zou er naar zijn mening niet mee gemoeid zijn, tenminste indien men de aanwezige armenfondsen in de nationale armenkas stortte, de werkzaamheid der armen bevorderde en de belastingen op levensmiddelen verlaagde of ophief.

* * *

De verzorging der behoeftige „natuurgenooten” kwam in de Nationale Vergadering eerst eind December 1796 aan de orde ¹. De eerste schermutselingen tussen unitarissen en federalisten waren toen reeds voorbij. Op voorstel van de unitarissen had de vergadering besloten de in November ingekomen ontwerp-constitutie, die in sterke mate federalistisch was, aan een herziening te onderwerpen en in overeenstemming te brengen met het beginsel van de één- en ondeelbaarheid. Daartoe werd een commissie van zeven leden benoemd, de commissie-Floh, die merendeels uit overtuigde voorstanders van centralisatie bestond. Vier van hen waren de mening toegedaan dat de „maatschappy” verplicht was om aan onvermogenen en behoeftigen onderstand te verlenen. Het waren de doopsgezinde predikant J. H. Floh, een der voorstellers van de scheiding van kerk en staat en schrijver van een door het Nut uitgegeven verhandeling over het verband tussen deugd en geluk ², de Brabantse patriot J. F. R. van Hooff ³, de uit Vlaardingens afkomstige katholieke metselaar en aannemer P. van Zonsbeek, een der radicaalste vertegenwoordigers ⁴, en J. G. H. Hahn, eertijds voorman van de patriotse partij te Leiden, een man met een groot geloof in de nieuwe, verlichte idealen ⁵.

Hadden de samenstellers van het eerste ontwerp gezwegen over het onderhoud der armen — omdat ieder kerkgenootschap verplicht was haar arme lidmaten in hun nood bij te staan ⁶ of, wat waarschijnlijker is, omdat de autonomie der burgerlijke gemeenten door het ontwerp werd gewaarborgd — Floh en zijn medestanders vulden deze lacune aan door in een hoofdstuk over de rechten en plichten van de mens, dat aan de constitutie voorafging, twee bepalingen op te nemen omtrent de armenzorg. Zij luiden:

„Elk behoeftig lid der Maatschappy heeft recht, om van haar werk te vorderen, en hy, die niet kan werken, onderstand” (art. 3 der rechten);

¹ Weliswaar was de armenzorg al eerder ter sprake gebracht, maar dat geschiedde slechts incidenteel: Van der Heijden, a.w., p. 204 en Dagverhaal, III 3, 4, 63.

² 1784—1934 Gedenkboek der Maatschappij tot nut van het algemeen, p. 247.

³ Th. Goossens, Mr J. F. R. van Hooff, een Brabants patriot 1755—1816, p.40; cf. Dagverhaal, V 599.

⁴ Van der Heijden, a.w., p. 172/173.

⁵ E. A. B. J. ten Brink, Geschiedenis van het Nederlandse postwezen. 1795—1810, p. 21; cf. Dagverhaal, IV 684.

⁶ Aldus J. C. van der Loos, Michaël Hendrik Witbols, p. 38 (in Bijdragen Haarlem, dl 45, p. 1—53).

„de Maatschappij is verplicht aan haare behoeftige leden werk, en aan hun, die niet werken kunnen, onderstand te verschaffen” (art. 6 der plichten). De constitutie zelf bevatte nog de bepaling, dat het Wetgevend Lichaam binnen zes maanden na zijn eerste zitting diende vast te stellen op welke wijze de „staat” de behoeftigen zou ondersteunen. Deze opdracht stond vermeld in de achtste „titul”, die „in rangschikking der denkbeelden” luidde: „Van den Godsdienst, de zorg voor den Armen, en het publicq onderwijs” ¹.

De vergadering wees het ontwerp terug naar de commissie. Deze diende in Januari 1797 een gewijzigde redactie in. Aan de rechten en plichten voegde zij een aantal grondbeginselen toe, waarvan het negentiende vaststelde: „Een welgeörende Maatschappij draagt zorg, dat haare werkzaame leden, die hunne kragten en vermogens ten haaren dienste hebben besteed, in hunnen ouderdom niet werden verlaten; doch lediggangers hebben op dezen onderstand geen aanspraak, en bedelaars worden niet geduld”. Ten overvloede werd in artikel 6 der rechten verklaard dat slechts zij, „die hunne kragten en vermogens ten nutte (der Maatschappij) hebben besteed, doch door ouderdom of ligchaamsgebreken buiten staat zyn, zich zelven te onderhouden, eene billyke aanspraak (hebben) op de hulp en ondersteuning der Maatschappij” ². Over het recht op arbeid en de plicht der maatschappij om onderstand te verlenen werd niet gesproken, uit vrees voor mogelijke nadelige gevolgen voor ’slands financiën en om te voorkomen „dat het gealimenteerd worden . . . worde aangemerkt, als een middel van bestaan”.

Hahn had daar echter geen vrede mee. Hij stelde een nieuw artikel 19 voor, waarin het recht op arbeid of onderstand werd toegekend aan de werkzame of onvermogene leden der maatschappij, niet aan lediggangers en bedelaars. Die zouden niet worden geduld. Maar zou dit geen dode letter kunnen blijven? G. J. G. Bacot, representant van de Ommelanden en leerling van de bekende Groningse hoogleraar in het staats-, natuur- en volkenrecht F. A. van der Marck, vreesde zulks

¹ Dagverhaal, IV 331. De „titul” is kenmerkend voor een tijd toen velen de godsdienst enkel waardeerden wegens de zedelijke en morele voorschriften: Fiolet, a.w., p. 19; H. Smitskamp, Simon Stijl als verlicht geschiedschrijver (in Bijdragen Geschiedenis der Nederlanden, VI, afl. 3—4, p. 210).

² Dagverhaal, IV 483—484.

en wilde daarom door oprichting van openbare werkhuizen de bedelarij weren. De vergadering nam tenslotte beide voorstellen over. Ultimo Januari 1797 bepaalde zij: de maatschappij maakt instellingen, waardoor haar werkzame of onvermogene leden arbeid of onderstand vinden; doch lediggangers hebben geen aanspraak op onderstand ¹.

Slechts de afgevaardigde Helmich uit Overijssel had dit negentiende artikel geheel willen weglaten. Alle inwoners konden werk en brood vinden, meende hij, als gezorgd werd voor ruimere werkgelegenheid door vestiging en uitbreiding van de industrie. Oude lieden en wie door „andere gebreken” niet in staat waren om arbeid te verrichten, zouden altijd wel onderstand vinden. Bovendien zou de „voorafgaande” belofte van het beginsel de armoede vergroten: velen zouden er aanleiding in vinden „om zig daar op te verlaaten, en hunne dagelyksche verteeding ruimer te stellen” ².

Tijdens het debat over artikel 19 der grondbeginselen was de vraag gesteld of uit de erkenning van het recht op arbeid of onderstand volgde, dat de bestaande armenfondsen geamalgameerd en aan de staat getrokken moesten worden. Men had dit toen ontkend, zonder echter diep op de zaak in te gaan. Maar weldra kreeg de vraag de volle aandacht van de vergadering.

Voordat de discussies over de rechten en plichten van de mens en de burger en over de beginselen van de staatsregeling beëindigd waren, was een nieuwe commissie benoemd om vast te stellen, welke bepalingen betreffende de verzorging der armen de staatsregeling zelf bevatten moest. Zij zou „eenige hoofdgronden” daaromtrent moeten formuleren en duidelijk moeten maken wat het volk in deze wilde. De commissie-Floh was namelijk door tijdnood gedwongen haar taak gedeeltelijk aan anderen over te dragen ³.

Op advies van de nieuw-benoemde commissie, waarvan Floh weer lid en rapporteur was, omschreef de Nationale Vergadering de volkswil ten aanzien van de armenzorg in de volgende bewoordingen:

de bestaande inrichting van het armbestuur, „volgens welke elke Gezindheid, ieder kerkgenootschap zyne zoogenaamde Geloofsgenooten

¹ Dagverhaal, IV 683—684, 697.

² Dagverhaal, IV 685.

³ Dagverhaal, IV 332, 956.

onderhoud, (is) eene zeer verkeerde vermenging van het Godsdienstige, met iets dat louter Burgerlyk is”;

uit de aard en de natuur van het maatschappelijk verdrag volgt, dat brood- en werkverschaffing aan de armen door de burgerlijke overheid redelijk en billijk is. Die mag dit niet onverschillig overlaten aan de liefdadigheid van welgestelden, noch aan de barmhartigheid „van slegts een gedeelte der Maatschappy, waar mede (de behoeftigen) ondersteld worden, uit hoofde van doop, geloofsbelijdenis of opvoeding, meestal geheel toevallige zaken! — meer byzonder verbonden te zyn ...”;

het „algemeen belang van den Staat” schrijft dwingend voor dat „de Maatschappy de zorg voor haare arme en behoeftige Leden, onmiddellyk aan hare Bestuurderen aanbeveele”.

De commissie kon nu kort zijn. Toen zij in de tweede helft van April 1797 rapport uitbracht, herinnerde zij de vergadering aan bovenstaande richtlijnen en stelde op grond daarvan vast, „dat alle behoeftige en onvermogene Leden der Maatschappy, Armen van den Staat zyn, die ... van wegen de geheele Maatschappy moeten ondersteund en geholpen worden, zonder dezen onderstand ... te doen afhangen, dan alleen van het Lidmaatschap van den Staat”. Om de kosten te dragen moest een „Algemeen Armen Fonds” worden gesticht, waarin elke burger naar vermogen zou bijdragen. De valide armen zouden van staatswege in de gelegenheid worden gesteld om mee te werken aan „het algemeen nut”. Naar de mening der commissie zou een op deze beginselen gegrond armbestuur niet alleen „met den aart en het doel der Maatschappelyke Vereeniging bestaanbaarder ... (maar ook) meerder geschikt ter bevordering van den algemeenen welvaart” zijn dan het bestaande. Zij stelde daarom voor de volgende artikelen in de staatsregeling op te nemen:

„Van de zorg voor de Armen.

art. 1. Alle arme en behoeftige Leden der Maatschappy ... worden voor rekening van den Staat geholpen en ondersteund, zonder onderscheid tot welk eene Godsdienstige Gezindheid zy ook zouden mogen behooren.

art. 2. De Staat zorgt voor een algemeen Armenfonds, en tevens dat er zoodanige inrigtingen worden gemaakt, dat elk behoeftig Lid der Maatschappy, door ten algemeenen nutte naar deszelfs vermogens te

kunnen medewerken, aan zyne bestemming als Mensch en Burger beantwoorde”.

art. 3. De lasten worden door alle burgers naar vermogen gedragen.

art. 4. „Arme Wezen, en alleen zoodanigen die geheel onvermogen zyn, worden uit het Nationale Fonds onderhouden; zy die werken kunnen worden daar toe dadelyk aangezet, of in de gelegenheid gesteld; onwillig zynde, gedwongen, en in gevalle van volstreckte weigering buiten de Maatschappij geleid.

art. 5. De werkelyk bestaande Wees- en Armen Kassen der onderscheidene Kerkgenootschappen, voor zoo verre dezelve *particuliere* eigendommen zyn, worden aan de beschikking der onderscheidene Eigenaren overgelaten; dit nogthans sluit niet uit derzelver verpligting om tot het algemeen Nationaal Armen Fonds, het hunne te moeten bydraagen”.

art. 6. Het Wetgevend Lichaam zal binnen zes maanden na zijn eerste zitting vaststellen op welke wijze het nationale armenfonds zal worden „daargesteld” en welke maatregelen daarvoor getroffen moeten worden.

Deze artikelen waren geheel doortrokken van de verlichte geest der achttiende eeuw, die afkerig was van het irrationele van de godsdienst — hetgeen wezenlijk verschilt van onredelijkheid — en die droomde van een nieuwe eenheid en saamhorigheid van alle mensen, gevestigd op de uitspraken van de rede. Hun directe grondslag vormde het maatschappelijk verdrag, dat naar de verwoording van de Nationale Vergadering gesloten was ter verzekering en omwille van het ongestoord genot van vrijheid, gelijkheid, veiligheid en eigendom. Het vijfde artikel achtte men daarmee geenszins in strijd. Het eigendomsrecht was immers geen absoluut recht. Wanneer het algemeen belang dat volstrekt eiste, was elke burger verplicht zijn eigendom af te staan. Welnu, betoogde men, dat een goede armenzorg een algemeen belang was kon toch niet ontkend worden? En vormde de bestaande armenzorg eigenlijk niet een gevaar voor de gehele maatschappij? De armbezorgers waren er immers niet op uit om de luiheid en de „vadzigheid” der bedeelden te „verwisselen in eene heilzaame arbeidzaamheid”. Soms gaven zij te veel, vaak te weinig en niet zelden verwaarloosden zij de armen geheel, „by gebrek aan vermogen” — waarom artikel 5 sprak van de werkelijk bestaande wees- en armenkassen. Bovendien, konden de

armbesturen zich wel de eigenaars der armenfondsen noemen, vroeg men? Waren zij niet veeleer voogden, die het goed der armen beheerden omdat dezen daartoe zelf niet in staat waren ¹?

Mag het al de intentie van sommige leden geweest zijn om de kerkelijke armenzorg te vernietigen, die van de vergadering was het in elk geval niet. Bijna algemeen werd aanvaard dat alle armen kinderen van de staat zijn. Slechts de representanten uit Zwolle en Kampen verwierpen dit beginsel, omdat zij het noodlottig achtten voor de financiële toestand van de jonge staat, een hunner bovendien omdat het naar zijn mening de versmelting van de bestaande armenfondsen onvermijdelijk maakte ².

Maar volgde er inderdaad uit dat de staat alle armen zou moeten verzorgen en dat een nationale armenkas moest worden gevormd? Men wees er op dat het onderhoud der armen „beter en met wyzer spaarzaamheid . . . uit de beurs en voor rekening van een' kleine kring" geschiedde dan door en ten laste van de staat, omdat plaatselijke armbezorgers „een directer belang" hadden bij de uitgaven van de plaatselijke kassen en hun verantwoordelijkheid „moeijlyker" was dan wanneer men putte uit de nationale kas. Ook zouden zij daarom sterker aandringen op arbeidzaamheid der armen ³. J. van Manen, een kleermaker uit het Utrechtse, die zich bezig hield met letterkundige arbeid ⁴, lid van de commissie tot de constitutie en „warm unitaris", betoogde dat een plaatselijk georganiseerde armenzorg „het zedelyk gevoel, het medelyden, van ieder individu (opwekte), om aan de behoeften zynrer medemenschen te gemoet te koomen. Doch dit gevoel is minder levendig, zo dra 'er een generaal Fonds is, waar uit alle armen moeten onderhouden worden — de Gierigaart behelpt 'er zich mede, om den behoeftigen van zyn hals te schuiven . . .". Een nationale armenkas achtte hij bovendien onbestaanbaar zonder de bijdragen der ingezetenen, die daartoe door de wet moesten worden gedwongen. „Doch even dit", vervolgde hij, „is het geen boven de magt van den Wetgeever gaat:

¹ Dagverhaal, V 909—917 (abusievelijk genummerd 910, 811—813, 922—925); cf. III 1172, IV 483, 638.

² Dagverhaal, V 913.

³ Dagverhaal, V 910—911.

⁴ Hij schreef onder meer: Over de zedelyke verbeteringen, uit het gebod der liefde tot den naasten ontleend, waarvoor de ambachten, kunsten, neringen en vooral de koophandel vatbaar zyn (A'dam 1792).

de staat kan of mag geen bloot morele pligten voorschryven; de staat kan geen weldadigheid, medelyden, liefde of mededeelzaamheid gebiedten — dan zou hy ook Godsdienstige leerstellingen mogen voorschryven — zulk een voorschrift zou het wezen dier zedelyke deugd, de milddadigheid zelve vernietigen”¹.

Van Manens bezwaren tegen een algemene armenkas reikten verder dan de vrees voor de ondergang der schatkist. Door de liefdadigheid een zedelijke deugd te noemen verwierp hij eigenlijk de grondgedachte van het rapport der commissie, dat armenzorg en godsdienst heterogene zaken waren — hoewel hij zich haastte te verklaren dat hij dit „niet (wilde) tegen spreken”. Naar de geest des tijds waren godsdienst en zedelijkheid immers identiek.

Vanuit een geheel andere gedachtenwereld trachtte de katholieke Van Zonsbeek aan te tonen dat de vrees voor vernietiging van de liefdadigheid bij invoering van staatsarmenzorg ongegrond was. Wanneer de staat ervoor zorgt, aldus oordeelde hij, „dat niemand van gebrek, buiten zyn schuld, behoeft omtekomen, of zich verplicht ziet van een anders goed meester te maken, (dan zal) men evenwel nog genoegzame sporen van hulp behoevende kunnen vinden, om zyne milddaadigheid levendig te houden . . . Dan eerst zal de Barmhartigheid veld winnen, wanneer het oog met gretigheid ter ontdekking naar waare behoeftigen zal rondzien”. Armenzorg achtte hij een dure plicht van de staat, alleen al om wille van de openbare rust en orde, om „redenen van politie” zou men later zeggen, en ter bescherming van de eigendom. Maar ook „de overmaat van armoede, en de daar uit voortvloeiende list, om in schyn van armoede, een lui leven te kunnen leiden . . .”, m.a.w. de onmacht van de bestaande armenzorg, maakten naar zijn mening staatsarmenzorg onvermijdelijk en noodzakelijk. Niettemin trachtte hij de verschillende concepties te verenigen door voor te stellen die armen uit te zonderen van de staatszorg, die onderstand ontvingen uit fondsen, waarvan de bestuurders gekant waren tegen een nationale armenkas. „Dan had de Natie ook geen last van die bezorging”, merkte hij aan het adres van de commissie op².

Niet alle katholieken in de Nationale Vergadering deelden Van Zonsbeeks gedachten over de armenzorg. Pastoor Witbols weigerde te ge-

¹ Dagverhaal, V 914—915.

² Dagverhaal, V 915—916.

loven in de mogelijkheid en uitvoerbaarheid van een landelijke armenkas. Weliswaar beschouwde hij alle armen als kinderen van de staat, die van hem onderstand konden eisen, maar hij bestreed dat de staat alle armen moest verzorgen. Dit kon men immers overlaten aan de bestaande kerkelijke en particuliere armbesturen, „doch met dien verstande, dat het te kort schietende, uit 's lands kasse vergoed worde, het geen zoo noodzaaklyk is, dat zonder deeze voorzieninge veele Armen kassen moeten bezwyken ...”.

Witbols erkende dus dat de armbesturen niet meer in staat waren om de toenemende armoede te bestrijden en de armen genoegzaam te ondersteunen. Ook hij achtte de staat verplicht tot armenzorg. Hij kwam echter tot een andere conceptie dan Van Zonsbeek, die op grond van deze overwegingen overhelde naar verzorging der armen door de staat alleen. De burgerlijke overheid zou de armbesturen die over onvoldoende fondsen beschikten, subsidie moeten verlenen ¹.

Op de vraag, in welke verhouding de gesubsidiëerde armbesturen tot de overheid zouden staan, ging Witbols niet in. Hij kon dat niet, omdat zijn conceptie nieuw was. Het nieuwe bestond niet op de eerste plaats in de subsidiëring zelf. Vóór 1795 was het regelmatig voorgekomen dat gereformeerde diakonieën op een of andere wijze door de regeringen van steden en gewesten waren ondersteund. Nieuw was de subsidiëring, door de neutrale staat, van alle armbesturen, zonder onderscheid naar gezindte. Omstreeks 1800 schijnt deze gedachte bij verscheidene katholieke en protestantse kerk- en armbesturen ingang gevonden te hebben ².

De doopsgezinde Leidse lakenfabrikant Pieter Vreede, die men een realistisch zakenman heeft genoemd, die zich in de grond van de zaak weinig bekommerde om wijsgerige systemen of strenge beginselen ³,

¹ Dagverhaal, V 911; cf. Van der Loos, a.w., p. 39 en Vaderlandsche kerkgeschiedenis uit de zeven noordelijke provinciën sinds het concilie van Trente, IV (Amsterdam 1950), p. 27.

² Arch. b. z. v. 1813, inv. no. s 203—209. Merkwaardig is dat Witbols afwijzend stond tegenover bezoldiging van staatswege van de kerkelijke bedienaren, terwijl hij voor de armenzorg subsidiëring van de kerkelijke armenfondsen voorstelde. Van der Loos (Michaël Hendrik Witbols, p. 36) zegt, dat de katholieken die bezoldiging verwierpen uit vrees voor een afhankelijkheid van de staat die hun priesters zou verlagen tot staatsdienaars en hun kerkelijk en godsdienstig leven „in knellende boeien zou slaan”. Blijkbaar bestond die vrees niet waar het de armenzorg betrof. Mogelijk wijst dit op de aanwezigheid van het sociale motief.

³ Goossens, a.w., p. 8; cf. J. van der Poel, Leven en bedrijf van Pieter Vreede

nam het voorstel van Witbols over, ook voor zover dit de handhaving der kerkelijke en particuliere armenfondsen bedoelde. Versmelting daarvan tot een algemeen fonds achtte hij wel „heilzaam en nuttig”, maar hij zeide te vrezen dat daardoor te veel moeilijkheden zouden ontstaan. Hij stelde voor het eigendomsrecht van de armbesturen op hun armenfondsen te erkennen, maar hen tevens te onderwerpen aan „eene generale Opperbestuuring”, temeer omdat de zo noodzakelijke tewerkstelling der armen zonder een generaal bestuur niet wel mogelijk zou wezen. Op dit laatste legde hij sterk de nadruk. Hij bepleitte de oprichting van „nuttige Instituten . . ., op dat Trafyken en Fabrieken, op dat Zeevaart, en den Landdienst nut trekke van den armen; of liever om door de middelen van bestaan te vermeerderen; en de nyverheid te doen geboren worden, de armoede en behoefteigheid te verminderen, zoo niet geheel te doen ophouden”. Blijkbaar stak ook in Vreede een stuk verlichte utopie ¹.

Veruit de meeste leden der Nationale Vergadering aanvaardden als vanzelfsprekend dat de armen niet aan hun lot mochten worden overgelaten, maar onderstand moesten kunnen vinden. Daarom verwondert het enigszins dat zij nalieten te wijzen op de gevolgen der acten van indemniteit, dat namelijk de behoeftigen zich veelvuldig gedwongen zagen om door bedelarij in hun onderhoud te voorzien. Kenden zij de toestanden in het armwezen niet voldoende? Mag dit al bij velen het geval geweest zijn, het geldt zeker niet voor alle representanten. De verklaring schijnt dan ook te wezen, dat de zaak der indemnatie-acten er eigenlijk niet veel toe deed, daar zij afhankelijk was van en verband hield met de inrichting van de Bataafse republiek, de mate van centralisatie en het al dan niet tot stand komen van een nationale armenkas.

Enkel de Friese afgevaardigde C. L. van Beyma, die tot de radicale vleugel van de unitarissen behoorde — hij wilde in 1797 de departementale besturen geen autonomie toestaan dan om statuten en reglementen te maken in zaken van „policie”, economie en financiën — meende de acten ter sprake te moeten brengen. Hij deed het in verband met wat anderen de voordelen van een plaatselijke armenverzorging hadden

(in Verslag van de algemene vergadering van het Historisch Genootschap van 3-11-1951).

¹ Dagverhaal, V 912.

genoemd ¹. Naar zijn mening werd de armoede daardoor eerder groter. Zolang immers de plaats van inwoning, c.q. een daar aanwezig arm-bestuur, de eigen armen moest onderhouden, zou ieder plaatselijk bestuur blijven trachten arme huisgezinnen en personen binnen de in de indemnatie-acten vastgestelde tijd te verwijderen, om de plaatselijke of armenfondsen voor hun onderhoud te vrijwaren. De behoeftigen bleef dan niets over dan „altijd om (te) zwerven, en zy waren dus bijna in de onmogelijkheid om iets te vergaaren, want naauwlyks zyn menschen getrouwd, naauwlyks krygen zy kinderen of 'er volgt verdrijving en daar uit verergering van staat" ². Dit te voorkomen achtte Beyma alleen mogelijk door de armenzorg te doen geschieden van staatswege en door de stichting van een nationaal armenfonds.

De stellingen waren nu betrokken. Ofschoon men eerder al had aanvaard dat de verzorging der armen „onmiddellyk" van het staatsbestuur zou moeten uitgaan — op welk „decreet" Floh niet naliet de aandacht te vestigen — gaven de meeste sprekers toch de voorkeur aan een plaatselijk georganiseerde armenzorg, zij het om uiteenlopende motieven. Dat de vergadering haar instemming met het rapport betuigen zou was dan ook twijfelachtig.

In deze omstandigheden bood een advies van Rutger Jan Schimmelpenninck de mogelijkheid om uit de impasse te geraken. Hij waarschuwde ervoor om in de staatsregeling te uitgebreide bepalingen over de ondersteuning der armen op te nemen. Hoe „wys" die mochten wezen, er waren immers voorbeelden dat zij tot „het tegen over gestelde effect" hadden geleid. Dacht hij aan Frankrijk, waar sinds de invoering van staatsarmenzorg en de vorming van een nationaal armenfonds in 1790 het aantal armen, naar men zei en velen argeloos geloofden, verveelvoudigd was ³? Zijn advies was, het rapport terug te wijzen naar de commissie. Dit geschiedde ⁴.

Enige weken nadien bracht Floh een nieuw voorstel ter tafel, dat opvallend veel verschilde van het vorige. Gehandhaafd was de uit-

¹ Hiervóór, p. 20.

² Dagverhaal, V 916.

³ Dagverhaal der handelingen van het Vertegenwoordigend en Wetgevend Lichaam des Bataafschen Volks, III 876, 1033.

⁴ De vergadering sprak zich bij meerderheid van stemmen toch nog uit voor de vorming van een algemeen armenfonds, maar blijkens het vervolg heeft men daaraan weinig betekenis gehecht.

spraak dat alle behoeftige leden der maatschappij kinderen van de staat zijn, ongeacht hun godsdienstige belijdenis of het kerkgenootschap waartoe zij behoorden. Aan de staat wilde de commissie de taak opgedragen zien instellingen te stichten, „die geschikt zyn, aan de eene zyde om van de behoeftigen een voor den Vaderlande nuttigen dienst te trekken, en om dezelve tevens van de andere zyde, van het noodige te voorzien”.

De commissie zweeg echter over de centralisatie van de armenzorg en de wijze van financiering. Ook sprak zij zich niet uit over de plaats van de kerkelijke en particuliere armeninstellingen in het geheel der armenzorg en over de omvang van het eigendomsrecht dier instellingen op hun fondsen. De regeling van al deze omstrede kwesties werd overgelaten aan het Wetgevend Lichaam, dat „binnen zes maanden na deszelfs eerste zitting . . . een volledig Plan van een wel geregeld Armen Bestuur over de geheele Republiek (zal) doen ontwerpen, en ten spoedigsten, immers binnen den tyd van een jaar daar na, arresteeren, en in werking brengen”. De tijdslimiet achtte de commissie noodzakelijk om te voorkomen dat de bepalingen der staatsregeling een dode letter zouden worden ¹.

Zonder veel discussie aanvaardde de Nationale Vergadering dit voorstel. Het werd echter met de staatsregeling door de grondvergaderingen, waaraan de beslissing daarover in laatste instantie toekwam, verworpen ².

Naar men weet is de Nationale Vergadering goeddeels beheerst door het conflict tussen unitarissen en federalisten. Eerstgenoemden vonden hun aanhang voornamelijk onder de gegoede burgerij in Holland en Utrecht en ook in Staats-Brabant. Overtuigd van de gebreken van het staatsbestel der zeven verenigde provinciën stonden zij een strakke eenheid voor, waarin voor het vroegere particularisme van steden en gewesten geen plaats zou wezen. De één- en ondeelbaarheid zou ook een financiële moeten zijn. Zij eisten dan ook de versmelting der gewestelijke schulden.

Men mag veronderstellen dat met name de Hollanders hierbij hun eigenbelang niet geheel verwaarloosden. De „staatsschuld” van hun

¹ Dagverhaal, V 1104.

² Dagverhaal, V 1110—1111.

gewest was immers niet gering en verklaart ten dele de tegenstand der overige gewesten tegen het amalgame der schulden.

Hiermee stemt overeen dat de bezwaren tegen een nationale armenkas voor het merendeel afkomstig waren van federalisten uit de landgewesten¹. Men generalisere echter niet. Van Manen, ofschoon vurig unitaris, bleek een even vurig tegenstander van „een algemeen onderhoud en cas”. Maar zijn afwijzing hield verband met overwegingen van godsdienstige aard. Men zou kunnen opmerken dat die in de discussie over de rapporten van de commissie-Floh zelden een rol speelden. De vergadering had zich echter in een doctrinair enthousiasme reeds uitgesproken voor de saecularisatie van de armenzorg op grond van de overweging, dat deze met de religie geen relatie had. Het had derhalve weinig zin de voorstellen der commissie te bestrijden met religieuze motieven. Anderzijds zou het feit, dat Van Manen, Witbols en anderen de armen desondanks als kinderen van de staat beschouwden, kunnen wijzen op een evolutie van hun denkbeelden betreffende de armoede en de armenzorg naar het sociale motief.

Ook voor wat het amalgame van de bestaande armenfondsen betreft, komt men niet klaar met de eenvoudige tegenstelling unitarissen-federalisten. De vrees dat hiertoe besloten zou worden, kwam in het debat herhaaldelijk tot uiting. Maar zelfs een „zeer overtuigd” unitaris als Pieter Vreede oordeelde het niet raadzaam zulk een verstrekkend besluit te nemen. Hij moet daarvoor wel ernstige redenen hebben gehad.

In September 1797 kwam de tweede Nationale Vergadering bijeen. Men kent de geschiedenis ervan. 22 Januari 1798 pleegden de radicale unitarissen in Den Haag een staatsgreep. Zij zuiverden hun tegenstanders weg en begonnen terstond een staatsregeling te ontwerpen die aan hun eisen voldeed. De daartoe benoemde commissie was reeds in Maart gereed. De vergadering hechtte zonder enige openbare discussie haar goedkeuring aan de ontwerp-staatsregeling, daarin weldra gevolgd door de — eveneens gezuiverde — grondvergaderingen. In de handelingen van deze „constitueerende vergadering, representeerende

¹ Nl. van G. D. Jordens (Deventer), G. A. van Marle (Kampen) en W. Queysen (Zwolle). Ook W. A. van Beveren (Zeeland) verklaarde zich tegenstander van een algemeen armenfonds.

het Bataafsche Volk” treft men derhalve geen verslag aan van het ontstaan der bepalingen omtrent de verzorging der armen. Gedachtig wellicht de waarschuwing van Schimmelpenninck over het gevaar van uitvoerige bepalingen vergenoegde men zich met twee artikelen in de algemene beginselen. Het waren:

- art. 47. „De Maatschappij, bedoelende in alles de welvaart van alle haare Leden, verschaft arbeid aan den Nijveren, onderstand aan den Onvermogenen. Moedwillige lediggangers hebben daarop geene aanspraak. De Maatschappij vordert de volstrekte weering van alle Bédelarij”.
- art. 48. „Het Vertegenwoordigend Lichaam regelt, binnen zes Maanden na Deszelfs eerste zitting, bij eene uitdruklijke Wet, het Armenbestuur over de geheele Republiek. Deze Wet bepaalt de algemeene voorschriften en plaatselijke beschikkingen, hiertoe vereischt” ¹.

Het vierde der additionele artikelen bepaalde nog dat alle geestelijke goederen en de fondsen, waaruit tevoren de tractementen of pensioenen van predikanten en hoogleraren der „voormaals Heerschende Kerk” werden betaald, aan de staat kwamen. Zij zouden onder meer worden gebruikt voor „een vast Fonds . . . voor de Nationale Opvoeding (van verworpen kinders), en ter bezorging der Behoeftigen . . .”, onverlet de aanspraken van „eenig Lichaam of Gemeente” ².

¹ Geciteerd uit G. Bannier, Grondwetten van Nederland, p. 50.

² Dagverhaal, IX 301, 347.

HOOFDSTUK II

DE WET OP HET ARMBESTUUR VAN 15 JULI 1800

De staatsregeling van 1798 berustte op de leer van de volkssouveriniteit en het maatschappelijk verdrag. Om de vrijheid van de enkeling te waarborgen schiep zij een „Volksregeering by Verteegenwoordiging” en legde alle macht in handen van het Verteegenwoordigend Lichaam. Dit bestond uit twee kamers, waarvan de eerste kamer de wetten vaststelde en de tweede ze onveranderd kon afwijzen of goedkeuren. Daarnaast kwam een Uitvoerend Bewind, welks taak was voor de uitvoering der wetten zorg te dragen. Het werd in alles afhankelijk van het Verteegenwoordigend Lichaam.

In opdracht van de beide kamers ging 15 Juli 1800 van het Uitvoerend Bewind een publicatie uit, „houdende eene wet voor het Armen-Bestuur over de geheele (Bataafsche) Republiek”¹. Overeenkomstig het achtenveertigste grondbeginsel der staatsregeling, waarnaar in de considerans uitdrukkelijk werd verwezen, was in het eerste artikel bepaald: „’er zal een Arm-Bestuur over de geheele Republiek plaats hebben”. Het tijdstip waarop de wet in werking treden zou, werd niet aangegeven. Men stelde dat afhankelijk van een nauwkeurige, nog te verkrijgen kennis van de omvang der plaatselijke openbare armenzorg en van de medewerking der kerkgenootschappen, aan wie gevraagd werd — „op eene Legale wyze” — of zij hun arme lidmaten wilden onderhouden en of zij daartoe in staat waren².

Het armbestuur werd sterk gecentraliseerd. Aan het hoofd stond het Uitvoerend Bewind. Het zou instructies opstellen voor de departementale besturen en zorg dragen voor de stichting van magazijnen voor levensmiddelen, kleding, brandstof enz. en van werkhuizen en gestichten, waarin aan behoeftigen arbeid en aan arme kinderen „een nuttige opvoeding” kon worden verstrekt.

De eigenlijke armenzorg werd opgedragen aan de departementale en plaatselijke besturen. Zij misten echter alle autonomie. Eerstgenoemde besturen zouden „naar het voorschrift en onder approbatie van het Uit-

¹ Collectie Dassevael, lijst 1, no. 112, bijl. 57; Luttenberg, a.w., p. 58—63.

² Arch. Uitv. Bew., inv. 338, exh. 6-9-1800.

voerend Bewind" de vereiste maatregelen nemen tot het aanleggen en oprichten van bovenbedoelde magazijnen etc. en ambtenaren aanstellen voor het beheer daarvan. Zij waren gelast „tweemaal in het jaar aan het Uitvoerend Bewind specifieke lysten in (te) zenden van de producten, zoo wel als van de eetwaaren, met byvoeging van de quantiteit, en voor welke pryzen, die in hun Departement kunnen worden afgeleverd". Voorts zouden zij instructies opstellen voor de gemeentebesturen en hun rekening en verantwoording in ontvangst nemen, onderzoeken, en inzenden aan het Uitvoerend Bewind. Kortom, „zy zullen zich in alles gedragen naar de instructiën, hen door het Uitvoerend Bewind voorgeschreven". Hetzelfde gold, mutatis mutandis, voor de gemeentebesturen ¹.

De taak van het armbestuur werd door de wet omschreven als het verschaffen van onderstand aan de onvermogenen, van arbeid aan „den Nyverigen". Maar onmiddellijk daarop volgde, dat geen algemeen amalgame der armenfondsen zou plaats vinden en dat „armen, of kinderen van den Staat zyn alleen zoodanigen, welke zich de noodwendige behoeftens des levens niet kunnen verschaffen, of door anderen daar van niet voorzien worden". Ter verduidelijking volgde, dat men daaronder de armen moest verstaan, die onderstand ontvingen uit openbare gemeentefondsen, die niet behoorden aan een kerkgenootschap of aan particulieren, maar beheerd werden door of namens de burgerlijke overheid en „waarop allerlei behoeftigen, zonder onderscheid van Godsdiensstige Geloofsbelydenis, aanspraak hebben, of waar uit onderhouden worden zoodanige armen, welke door geene Kerkgenootschappen voor de hunne worden erkend of aangenomen". Het algemeen armbestuur zou hen terstond na zijn totstandkoming overnemen, met de fondsen en gestichten die tot dan in hun onderhoud hadden voorzien ².

Het stond de kerken derhalve vrij hun arme lidmaten al dan niet te bedelen. Kozen zij het laatste, dan „maakten zy zich verdienstelyk jegens 't Vaderland" en mochten hun armengoederen in eigen beheer houden. Zij zouden echter moeten aantonen over toereikende fondsen te kunnen beschikken.

Algehele zelfstandigheid werd hun niet toegestaan: „over diergelyke

¹ Artt. 26—33, 35—40, 49.

² Artt. 2—7.

Kerkgenootschappen zal een indirect toezicht plaats hebben van wegen het algemeen Armen-Bestuur, in diervoege, dat zy zonder voorkennis en toestemming van dat Armen-Bestuur geene vaste Goederen en Effecten zullen mogen verkoopen, of bezwaren; dat zy in het doen van hunne bedelingen en in het verschaffen van Werk aan dezulken, welke nog iets kunnen verdienen, zich zullen moeten gedragen naar hetgeen in deeze opzichten door het algemeen Armen-Bestuur gevolgd wordt, en het welk aan hun door hetzelfde zal worden kenbaar gemaakt".

Om overtreding van deze voorschriften te voorkomen verplichtte de wet de kerken „aan het Gemeente-Bestuur waar onder zy behooren, jaarlyks over (te) leggen Copie authentique van hunne gesloten rekening, en daarby over (te) leggen geverificeerde Naam lysten van de Personen, door hun bedield, en van de bedelingen door elk hunner in het byzonder genoten, met opgave tevens van den arbeid, die dezelve bedeelde Personen, gedurende het vorige jaar, verrigt hebben; waarby zal moeten gevoegd zyn eene verklaring van de Arm-Bestuurders dier Kerkgenootschappen, dat door dezelve alle mogelyke zorg is gedragen, om de arbeidzaamheid der bedielden te bevorderen". Bij overtreding hiervan zouden zij hun arme lidmaten en de voor dezen bestemde fondsen moeten overdragen aan het algemeen armbestuur ¹.

De kerkelijke armenkassen werden dus niet beschouwd als het eigendom van kerkelijke (arm-)besturen, maar als „goed der armen". Omdat de behoeftigen zelf daarvan een slecht gebruik zouden maken, was de wetgever in hun eigen belang verplicht regelend op te treden. Dat deze opvatting aan de wetsbepalingen ten grondslag lag blijkt, behalve uit de genoemde voorschriften voor de kerkelijke armbesturen, ten overvloede nog uit het zestiende en zeventiende artikel, waarin van die besturen geëist werd de armenfondsen aan het algemeen armbestuur af te staan, indien zij hun armen daaraan vrijwillig overdroegen als kinderen van de staat of daartoe „om billyke redenen" werden gedwongen.

Artikel 15 tenslotte. Dit bepaalde: „de zogenaamde Actens van Borgtocht, of indermiteit, zullen voortaan niet meer mogen gegeven of genomen worden . . .". Geen kerkgenootschap was echter gehouden onderstand te verlenen aan „immigranten", die in de laatste drie jaren uit een armenfonds waren ondersteund of zulks binnen een jaar na aankomst zouden behoeven. Zij zouden uit de algemene armenkas ge-

¹ Artt. 8, 9, 12—14.

alimenteerd worden. Meer dan enig ander artikel werd dit oorzaak van grote verwarring in de armenzorg.

Dit is dan de inhoud van de publicatie van 15 Juli 1800. Zij is een gevolg van de opdracht aan het Vertegenwoordigend Lichaam, binnen zes maanden na zijn eerste zitting het armbestuur over de gehele republiek bij de wet te regelen. De zes maanden waren twee jaren geworden eer het Uitvoerend Bewind de wet in het staatsblad mocht brengen. Wat sommige leden der Constituante hadden gevreesd, dat men niet wist „of in het vervolg de maanden even zoo veel dagen zullen hebben als thans, dan was dit zoo, 'er was reeds zoo veel aan het Wetgevend Ligchaam gedemandeerd ...”¹, was inderdaad geschied, zij het niet enkel ten gevolge van een overstelpend aantal opdrachten voor een organieke wetgeving.

Vooreerst veroorzaakte de onenigheid onder de unitarissen uitstel. Het Intermediair Uitvoerend Bewind, dat na de staatsgreep van 22 Januari 1798 werd gevormd, was in Maart in een definitief omgezet. Korte tijd later riep de — gezuiverde — Constituante zichzelf uit tot Vertegenwoordigend Lichaam. Slechts aanvullende verkiezingen voor een derde deel van het aantal leden zouden worden gehouden. Deze en andere maatregelen wekten ook onder de unitarissen zo grote ontevredenheid, dat de weldenkenden uit hun midden besloten tot een zuivering binnen de eigen gelederen. 12 Juni volgde nu een tweede staatsgreep, die de meer gematigde vleugel aan het bewind bracht. De kiezers werden in de gelegenheid gesteld een wettige vertegenwoordiging bijeen te roepen. Einde Juli begon deze haar wetgevende arbeid.

De „Juni-revolutie” maakte een aantal reeds genomen maatregelen tot uitvoering van artikel 48 der staatsregeling ongedaan. Het voorlopig Vertegenwoordigend Lichaam had namelijk een commissie in het leven geroepen „om de bedeeeling der Armen van alle Gezindheden op eenen algemeenen voet te brengen”. Nadat een verklaring van „onverwylde noodzaakelykheid” ten deze was aangenomen had men besloten, de administratieve organen van departementen en gemeenten te gelasten opgave te verstrekken van alle aanwezige armenfondsen en gestichten, hun uitgaven van de laatste tien jaren, en van het aantal

¹ Dagverhaal, V 1105; cf. 1104.

bedeelden ¹. Dat daaraan niet was voldaan toen de gebeurtenissen van Juni plaats vonden, behoeft nauwelijks opgemerkt. Evenmin, dat de activiteiten van de voorlopige vergadering geen invloed hebben gehad op het ontstaan van de wet op het armbestuur.

Toch verdienen zij enige aandacht. Men kan zich afvragen of de door de commissie voorgestelde lastgeving aan de departementale en gemeentelijke organen onder meer niet een poging is geweest, om de representanten op de hoogte te stellen van de omvang der kerkelijke en particuliere armenzorg, waaraan zij niet zonder groot nadeel voor de staat konden raken ². De commissie achtte immers haar taak behalve omvangrijk ook moeilijk ³.

Meer dan de onenigheid onder de unitarissen is de strijd tussen kerk en staat om de armenzorg oorzaak geweest van het overschrijden van de limiet van zes maanden voor het ontwerpen van een wet op het armbestuur. Twee vragen kwamen daarbij steeds weer naar voren: welke armen zullen door het algemeen armbestuur onderhouden worden; blijven de bestaande armenkassen eigendom van de arm- of kerkbesturen of zal een algemeen amalgaam plaats vinden? Aanvankelijk trachtte de wettig gekozen vertegenwoordiging „binnenskamers” een antwoord te vinden. Voor- en tegenstanders van staatsarmenzorg bestreden elkaar in dit stadium met aan de staatsregeling ontleende argumenten, echter zonder resultaat. Zij vonden er elk wat wils.

Het bovenstaande wordt treffend geïllustreerd door het eerste rapport, dat de in Augustus 1798 benoemde commissie tot het armbestuur aan de eerste kamer voorlegde ⁴. Haar opdracht luidde, een algemeen armbestuur over de gehele republiek te ontwerpen. De kamer had dus in het midden gelaten of de gezindten hun arme lidmaten mochten blijven ondersteunen, maar juist deze vraag bleek het grote struikelblok te wezen. Wat betekende namelijk „algemeen”?

Naar de commissie zeide waren twee opvattingen mogelijk: het algemeen armbestuur zou alle armen omvatten, ook de kerkelijke, of het tegendeel daarvan. Welke de juiste was wilde zij echter niet be-

¹ Dagverhaal der handelingen van het Vertegenwoordigend- en Intermediair Wetgevend Lichaam des Bataafschen Volks, I 337.

² Een gelijke lastgeving van later datum zou inderdaad die bedoeling hebben: cf. p. 35 hierna.

³ Dagverhaal Intermediair Wetgevend Lichaam, I 337.

⁴ Dagverhaal V. L., II 436—440.

slissen, daar zij beide vanuit de staatsregeling te verdedigen achtte. Voor de eerste opvatting pleitte immers „de zeer onbepaalde en zeer algemeene uitdrukking van den letter der Wet, (volgens welke de Maatschappij,) de Staat, die, als eene rechtschapen Moeder, voor (alle haare kinderen) de zelfde zorg draagt, onderstand verschaft aan den onvermogenen”. „Naar de ongedwongenste verklaring”, meende commissie, betekende dit: aan alle onvermogenen.

Een tweede argument achtte zij de eis der staatsregeling tot wering van alle bedelarij. Hoe, vroeg zij, kon dat geschieden, als niet alle armen onder het staatsarmbestuur stonden of wanneer elke gezindte op haar eigen, wellicht verkeerde wijze arbeid of onderstand verschaft? Als de kerkgenootschappen in moeilijkheden geraakten, wie zou dan het bedelen kunnen voorkomen of beletten? En ten laatste, dat het eigendomsrecht zich verzette tegen nationalisatie der armenfondsen kon men niet staande houden, omdat het algemeen belang zulks noodzakelijk maakte en wettigde.

Anderzijds echter kon naar de mening van de commissie verwezen worden naar artikel 40 der algemene beginselen, dat onteigening zonder toestemming van de eigenaar slechts veroorloofde indien „de openbaare noodzaaklykheid, door de Vertegenwoordigende Magt erkend”, dit eiste. Derhalve diende eerst te worden uitgemaakt, in hoeverre de armenfondsen wettig eigendom waren en of de openbare noodzakelykheid aanwezig was. Het betrof immers geestelijke goederen en armenkassen, die verkregen waren uit vrijwillige giften of legaten, waarvan de additionele artikelen het eigendomsrecht der bezitters hadden erkend en verzekerd.

De rapporteur der commissie, de lutheraan J. Lublink de Jonge¹, vervolgde: „Het kan, ook als eene nevenbedenking, Burgers Representanten! uwe aandacht niet ontslippen, welke de gevolgen zouden zyn, by het vernietigen van zodanige erfmaakingen” — sc. tot een bepaald doel —, „op de harten en denkbeelden, van zoo veele Leden der Maatschappij, wier vooroordeelen (indien men ze zo gelieft te noemen) niet dan door den tyd kunnen worden uit den weg geruimd;

¹ Hij stamde uit een welgestelde koopmansfamilie te Amsterdam. In 1796 nam hij voor Utrecht zitting in de Nationale Vergadering, waarin hij onder meer hoofd was van de commissie voor de scheiding van kerk en staat. Cf. Van der Heijden, a.w., p. 204.

hoe zeer zulke menschen zouden worden afgeschrikt (ondanks het recht om voor hun Geloofsgenoten afzonderlyk te zorgen, dat hen niemand kan beneemen,) hoe ze zouden worden weêrhouden, om over hun tydelyk vermogen ten nutte hunner behoeftige natuurgenoeten te beschikken; hoe dit alle makingen, alle legaten ad pias causas zou tegenwerken, en het vuur der milddadigheid, zo hoognoodig in deeze omstandigheden van tyden". Eigende de staat zich de kerkelijke armenfondsen toe, dan zou hij alle gods- en weeshuizen eveneens moeten nationaliseren. Maar daartegen verzette zich het eenentwintigste artikel der algemene beginselen, dat aan de kerkgenootschappen het onderhoud van hun gestichten had opgedragen.

De commissie wilde de kamer dan ook niet één oplossing voorleggen maar gaf haar meerdere in overweging. Zij stelde voor dat de kerken hun armen zouden blijven alimenteren, indien zij tenminste aantoonen daartoe in staat te zijn „of zich, in onverhoopte gevallen, onderwerpen aan zodanige schikkingen, als men zou goed vinden vast te stellen". Ook zou men de kerkelijke armbesturen kunnen verplichten, bij te dragen in de algemene armenkas of jaarlijks rekening en verantwoording van hun armenzorg te doen aan het algemeen armbestuur. Het laatste scheen noodzakelijk om eenheid te vestigen in de verzorging der armen en om te ruime bedeling en daardoor vermeerdering van armoede te voorkomen.

Blijkbaar heeft de commissie willen trachten voor- en tegenstanders van staatsarmenzorg te verenigen op een compromis-voorstel, waarbij de kerkelijke armbesturen een plaats werd toegekend binnen het kader van een algemeen armbestuur. Een amalgama der bestaande armenkassen wees zij af. De bezwaren daartegen werden in haar rapport breed uitgemeten, met name het noodlottige gevolg ervan voor de schatkist en de vernietiging der liefdadigheid. De kamermeerderheid beoordeelde echter de financiële toestand der Bataafsche republiek anders, en gunstiger, dan de commissie ¹.

Ondanks herhaald aandringen van de commissie op een beslissing van de kamer betreffende haar opdracht en haar voorstellen bleef het aan haar een „concludent rapport" uit te brengen. Daartoe bleek zij niet bij machte, ten gevolge van de eigen verdeeldheid over de princi-

¹ Dassevael, bijl. 91—92; cf. arch. b.z.v. 1813, inv. 202, bijl. 63—64.

piële zijde van het vraagstuk ¹. In deze omstandigheden richtte zij zich tot de openbare mening. In haar rapport van 20 September 1798 stelde zij de kamer de vraag, tot welke armbesturen zij zich zou kunnen wenden om voorlichting en advies. En daar naar haar mening de oprichting van een generaal armbestuur zonder een feitelijke kennis van de armenzorg niet wel mogelijk was verzocht zij alle armbesturen te gelasten, binnen een maand nauwkeurige opgave te doen van de staat hunner fondsen. Dit laatste werd terstond aanvaard. Enkele dagen later vaardigde het Uitvoerend Bewind een desbetreffend besluit uit, „onder uitdrukkelijke verklaring dat deeze opgave zal geschieden zonder praesjuditie en onverlet het gesustineerde recht van elk Kerkgenootschap, als blyvende hetzelfde onbeslist, tot zoo lang (het Vertegenwoordigend Lichaam) zich deswegens zal hebben gepronuntieerd” ². Op de eerste vraag bleef de kamer echter het antwoord schuldig.

Zeër vele armbesturen, ook kerkelijke, zonden de verlangde opgaven in, sommige met de uitdrukkelijke vermelding dat hun fondsen door testamentaire beschikking hun wettig eigendom geworden waren ³. Voor het verkrijgen van een nauwkeurige kennis omtrent de feitelijke toestand van de armenzorg waren zij echter te vaag. Men omschreef de fondsen als bestaande uit privaattgiften, uit de opbrengst van collecten en uit legaten, zonder evenwel de grootte dezer inkomsten te vermelden. Het Uitvoerend Bewind had nog gevraagd naar alle „directies” en regels, die op enige wijze verband hielden met de ondersteuning der armen. Bedoeld werden gegevens betreffende het aantal bedeeden, de wijze van administratie en de jaarlijkse inkomsten en uitgaven der armbesturen. Veelal zwegen deze daarover.

Verscheidene besturen weigerden ook slechts gedeeltelijk aan de bevelen der regering te voldoen ⁴. Zij betoogden daartoe niet gehouden te zijn, daar alleen degenen, die geen onderstand ontvingen uit kerkelijke fondsen, armen in de zin der wet waren. Bovendien hielden zij zich ervan

¹ Dagverhaal V.L., II 440, 622; cf. p. 42 en 47 hierna.

² Notulen Uitv. Bew., no. 48, 26-9-1798, no. 3.

³ Dagverhaal V.L., II 906, 942, 962, 981, 1006, 1027, 1033; III 6, 41, 52, 57, 66, 80, 87, 88, 122, 156, 165, 172, 199, 210, 224, 236, 260, 277, 301, 316, 333, 363, 392, 400, 438, 467, 503, 513, 541, 552, 554, 558, 571, 589, 600, 614, 638, 692, 701, 725, 812, 844, 865, 866, 902, 931, 956, 984; IV 295, 815; cf. arch. b.z.v. 1813, inv. no.s 195—202.

⁴ Dagverhaal V.L., III 100, 948; Dassevael, bijl. 86. In October 1798 werden 34 weigeringen genoteerd, in hoofdzaak van kerkelijke zijde.

overtuigd, dat hun fondsen hun onschendbaar eigendom waren of eigenlijk geen armenfondsen mochten worden genoemd, daar zij tevens dienden voor de eredienst en het onderhoud der kerkgebouwen. Lublink de Jonge stelde daarom vast dat de geruststellende verklaring, de opgaven zouden „geen praepjuditie aan elks vermeend recht van eigendom toebrengen”, geen effect had gehad. Overdreef hij pour besoin de sa cause? Het valt namelijk op, dat hij in de kamer niet gewaagde van de opgaven, die ook van kerkelijke besturen waren ingekomen, maar daarentegen uitvoerig inging op het „verbazend aantal van Adressen, ten blyke der hartelyke deelneeming van 'sLands Ingezetenen in dit allerbelangrykst onderwerp” aan de kamer gezonden ¹.

De poging om de „stem des volks” te doen spreken mocht inderdaad geslaagd heten. Uit Noord-Holland waren 25 adressen ingekomen, alle van dezelfde inhoud. De 1357 leden der gereformeerde kerk die hun handtekening, of eenvoudig een kruisje, er onder hadden geplaatst, protesteerden tegen een eventuele versmelting van de kerkelijke armenkassen. Daardoor zouden armoede en verwarring ontstaan, terwijl de openbare eredienst bijna onmogelijk werd. De tekorten van de staatsarmenzorg moesten naar hun mening gedekt worden uit een algemene belasting. Adressanten drongen voorts aan op erkenning van het eigendomsrecht der kerkelijke gemeenten op hun armenfondsen. Door dit recht afhankelijk te stellen van de beslissing van het Vertegenwoordigend Lichaam had men het immers „quaestieus” gemaakt ².

Positiever was de *Constitutie nopens het Armen-bestuur* overwogen, een brochure van een aantal aanzienlijke burgers uit Amsterdam, onder welke zich bevonden twee leden van de katholieke familie Van Brienens, de lutheraan J. Deiman, lid van de Amsterdamse municipaliteit, twee remonstrantse predikanten ³ en twee juristen. Een van hen, J. Bondt, was als regent van het Amsterdamse werkhuis voor armen bekend met de problematiek van de armenzorg. Dat hij ook onder zijn vak-

¹ Dagverhaal V.L., III 871 vlg.

² Arch. b.z.v. 1813, inv. 202, bijl. 11—35. De adressen waren afkomstig uit Oosthuizen, IJpendam, Purmerend, Hobrede, Purmerland, Warder, Monnikendam (2), De Beemster, Marken, Nieuwendam, Schellingwoude, Landsmeer, Randsdorp, Zunderdorp, Broek in Waterland, Buiksloot, Durgerdam, Watergang, Zuiderwoude, Holyfloot (?), Berkhout, Beverwijk, Wijk op Zee en Uitdam.

³ Nl. P. van der Breggen Paauw en de historieschrijver M. Stuart.

genoten een vooraanstaande positie innam bewijst zijn lidmaatschap van de commissie tot vervaardiging van het burgerlijk wetboek ¹.

De schrijver van de brochure, de doopsgezinde predikant W. de Vos, heeft zich voor zijn betoog blijkbaar door de beide rechtsgeleerden laten adviseren. Naar zijn mening had men in de staatsregeling niet willen beslissen tussen twee alternatieve oplossingen, namelijk: of de bestaande armenzorg geheel vernieuwen of ongewijzigd laten voortbestaan. Een derde mogelijkheid was gebleven: de verbetering van de bestaande verzorging, door te trachten de nadelen ervan te voorkomen en door de werkzaamheid der armen te bevorderen en de onderstand aan voorwaarden te binden. De redactie van artikel 48, dat de armenwet de algemene voorschriften en de daartoe vereiste plaatselijke beschikkingen zou bepalen, bewees dat uniformiteit niet mogelijk was geacht. Daartegen verzetten zich immers het verschil in plaatselijke omstandigheden en de feitelijkheid, dat de uitvoering der armenwet afhankelijk was van de toepassing door de plaatselijke armbesturen. Bovendien was een *regeling* van het *armbestuur* wezenlijk anders dan het *beheer* van de bestaande armenkassen.

De Vos gaf toe dat de kerkelijke en particuliere armenzorg de armoede soms hadden doen toenemen door een kortzichtige wijze van onderstandsverlening. Om dit in de toekomst te voorkomen en om andere misstanden uit te roeien wilde hij beide onderworpen zien aan „poenale wetten (en) nuttige schikkingen”. Maar „de algemeene Ineensmelting” adviseerde hij „althans niet te wagen, voor dat men een geheel door-gewerkt Plan met de noodige berekeningen des wegens voor zich hebbe, en de Natie tot eenige overtuiging de oogen geopend worden, dat zy daar uit wezenlyke en duurzame voordelen te wachten hebbe; wekkende dan van zelve eene ware geneigdheid, om daar aan ook alomme de hand te leenen, en 'er door ruime liefdadigheid ... goedwillig en rykelyk mede te werken”.

De *Constitutie* werd fel bestreden door de remonstrantse predikant B. van Rees uit Leiden. Hij stelde zijn *Bedenkingen* op schrift en zond die alle kamerleden toe. Wat de Amsterdammers voorstelden, schreef

¹ Biogr. Wdbk., X 85. Bondt werkte in 1814 mee aan de oprichting van de Nederlandse Bank.

De andere rechtsgeleerde, J. L. Farjon, was na 1795 stadsadvocaat van Amsterdam.

hij, „zal den Armenstaat, zoo in betrekking tot Vaderland en Vryheid als Godsdienst, in veel erger toestand, dan deze zich immer bevondt, brengen”, terwijl „Ineensmeling van alle Armen ... sectengeest en partyzucht (zal) breeken, vernietigen, ... onzen behoeftigen broeder tot de waardigheid van mensch en burger, van een vrye man verheffen, (en) het Armen bestuur brengen daar het behoort te zijn”¹.

Van Rees verwees herhaaldelijk naar zijn collega Rogge, wiens *Armen kinderen van den Staat* hij een „schoon vertoog” noemde. De daarin ontvouwde gedachten over staatsarmenzorg onderschreef hij geheel, uitgezonderd die betreffende de zelfstandigheid van het algemeen armbestuur, waarvan hij een „imperium in imperio” vreesde².

Rogge zelf had intussen een ontwerp voor een armbestuur aan de representanten doen toekomen³. Het week in verscheidene opzichten af van zijn vroegere denkbeelden. De kerkgenootschappen wilde hij nu desnoods de ondersteuning van hun invalide armen toestaan, maar de valide kerkelijke armen kwamen „natuurlyk” onder het toezicht van het algemeen armbestuur, daar in het andere geval de maatregelen tot bevordering van de industrie konden gefrustreerd worden.

Wederom bepleitte Rogge de, zo nodig gedwongen, tewerkstelling van valide armen, terwijl hij tevens een lans brak voor werkverruiming van staatswege door ontginning van woeste gronden, aanleg van waterwegen of plaatsing van behoeftigen bij leger en vloot⁴. Maar in tegenstelling met zijn vroegere opvatting eiste hij nu onvoorwaardelyk het toezicht van de staat op alle weeshuizen. Misschien houdt dit verband met zijn advies, de kinderen van behoeftigen niet meer op te leiden tot een ambacht maar tot fabrieksarbeid, daar die alleen welvaart vermocht te brengen. Typisch verlicht klinkt zijn vonnis, dat luiheid en ledigheid veelal veroorzaakt werden door te lage lonen, te laag namelijk als gevolg van „vuige winzucht”.

De beide remonstranten stonden niet alleen in hun verweer tegen de denkbeelden van De Vos c.s., al vonden die ook alom in den lande

¹ Bedenkingen over den toekomstigen Armenstaat, by de overweeging van de voordragt door de burgers de Vos, c.s. over dat onderwerp gedaan aan de eerste kamer van het Vertegenwoordigend Lighaam, voorrede. Cf. p. 11 hiervóór.

² A w, p 7

³ Arch. b z v. 1813, inv. 202, bijl. 57—60

⁴ Arch. b z v. 1813, inv. 202, bijl. 68: 28 burgers uit West-Zaandam dringen eveneens aan op werkverschaffing door ontginning van woeste gronden

instemming. Zo verklaarde zich een aantal burgers uit Groningen vóór, omdat de openbare en particuliere liefdadigheid „sig zeer minzaam . . . zullen kunnen vereenigen” als het plan van De Vos doorgang vond. De katholieke armbezorgers te Groningen zeiden het plan te ondersteunen, daar bij invoering ervan de liefdadigheid behouden zou blijven. In Gorkum was men van mening dat de derde weg van De Vos temeer aanbeveling verdiende, omdat velen de belijders van andere godsdiensten niet wilden alimenteren. Elders gaven leden van „onderscheidene” kerkgenootschappen, lutheranen, doopsgezinden en katholieken en „zeer vele” burgers hun instemming te kennen in gelijk-luidende adressen aan de eerste kamer ¹.

Die veelvuldige instemming riep echter enkele reacties op, in het bijzonder bij acht gereformeerde kerkeraden en diakonieën uit Gelderland en Overijssel ². Zij zeiden het toe te juichen dat De Vos en zijn medestanders een algemeen amalgame der armenfondsen hadden afgewezen, maar betreurden dat hun ontwerp enkel handelde over de grondslagen van het armbestuur en geen concreet voorstel bevatte. Men moest vrezen dat bij verwerkelijking van hun plannen de bedeling der kerkelijke armbesturen aan deze zou „moeten” verblijven en dat het Vertegenwoordigend Lichaam de kerkelijke armenzorg zou „moeten” regelen. Wilden De Vos c.s. „het onderhoud der Armen voor de onderscheidene Corporaties . . . als eene burgerlyke verplichting doen voorkomen”, zodat zij, kerkeraden en diakonieën, „burgerlyk verplicht” waren hun bedeling voort te zetten?

Mocht dit het geval zijn, vervolgden de adressanten, dan diende men echter te weten dat de kerkelijke armenzorg „eene zuiver vrywillige en godsdienstige plicht (is), die aan een ieders eigen geweten en verantwoording, en wel voor God alleen, (moet) overgelaten worden”. Men zou er rekening mee moeten houden dat de kerken nú, na de scheiding van kerk en staat, „als zoodanig, binnen de termen

¹ Arch. b.z.v. 1813, inv. 202, bijl. 66, 67, 72—77, 79—108. De adressen waren afkomstig uit Groningen, Amsterdam, Rotterdam, Gorkum, Koog, Zaandijk, Nijkerk, Haarlem, Amersfoort, Bolsward, Wormerveer, Leeuwarden, Waverveen, Workum, Mackum, 't Hoogeland, Soest. L. de Jonge telde abusievelijk 33 adressen: Dagverhaal V.L., III 874.

² Arch. b.z.v. 1813, inv. 202, bijl. 61, 62, 109—113, 115. Het waren de kerkeraden en diakonieën te Vorigten, Arnhem, Heerde, Nijkerk, Zwolle, Vressen(?). Hattem en Lienden, Kesteren, Ommeren en Ingen.

der wet blyvende, niet meer *geboden* of *verboden*, *ontlast* of *belast* (kunnen) worden, in een eenige harer huishoudelyke zaken, zo als het Armenbestier zeker is". De staat kan de kerkelijke armbesturen geen stellig gebod tot ondersteuning hunner armen opleggen of hen aan poenale wetten onderwerpen en onder zijn toezicht stellen. En het staat hem evenmin vrij aan kerkelijke armen onderstand van staatswege te weigeren *omdat* de armbesturen niet gehoorzamen aan de burgerlijke armenwetgeving.

De kerkeraden en diakonieën eindigden met de onverholen waarschuwing aan de eerste kamer om de kerkelijke armenzorg intact te laten. Zij verwierpen een alimentatieplicht nog op grond van de overweging, dat zij voortaan de kosten van de eredienst en het onderhoud hunner leraren zelf zouden moeten dragen. Ingeval men hen tot armenzorg zou verplichten, achtten zij het niet „berispelyk" de traditionele wijze van armenverzorging te beëindigen. De christelijke plicht tot liefdadigheid was daaraan immers niet gebonden maar kon ook individueel worden beoefend.

Lublink de Jonge prees zich na binnenkomst van de adressen gelukkig, in staat te zijn tot een oordeel over „het gevoelen der Natie in het algemeen" ¹. Met de meerderheid van de commissie toonde hij echter een bijzondere voorkeur voor de argumentatie van De Vos. Hij repte in het geheel niet van de adressen der gereformeerde kerkeraden en diakonieën, die op grond van de eigen aard der kerkelijke liefdadigheid inmenging van de staat in hun armenzorg hadden veroordeeld.

Dit schijnt vreemd, daar een uiteenzetting met die opvatting ons van wezenlijk belang voorkomt. Maar misschien heeft Lublink, gesteld dat hij eenzelfde overtuiging had, die uiteenzetting willen vermijden, uit vrees dat zij aanleiding zou kunnen zijn tot felle aanvallen op de kerkelijke armenzorg en de positie van de verdedigers zou verzwakken.

De *Bedenkingen* van Van Rees werden door Lublink weliswaar genoemd — alle kamerleden hadden immers een exemplaar ontvangen — maar nonchalant afgedaan met de minzame opmerking, dat de commissie zich niet vond „opgewekt ... alle 'smans bedenkingen op het Betoog van W. de Vos c.s. ter toets te brengen". Ongetwijfeld waren die niet altijd gemakkelijk te weerleggen. Van Rees had er bijvoorbeeld

¹ Dagverhaal V.L., III 874.

op gewezen, dat de gereformeerde armen tijdens de oude republiek feitelijk door de staat bestuurd waren. Was toen de kerkelijke liefdadigheid geweld aangedaan, vroeg hij? Tegenover de mening, dat de liefdadigheid bij invoering van een algemeen armbestuur vernietigd zou worden, stelde hij dat zulks vroeger toch niet het geval geweest was, toen de gereformeerde kerk de armen *moest* ondersteunen. En wat de armenfondsen betrof: die „zyn uit der zelve aart en benaaming zelve, het eigendom der armen”. Bij een algemeen amalgame gaan zij derhalve met de armen over naar het algemeen armbestuur, zonder dat van onteigening sprake kan wezen ¹.

De brochure van De Vos daarentegen werd in den brede besproken. Lublink vermeldde de inhoud in hoofdlijnen, met de motieven die de ondertekenaars tot staving van hun voorstel hadden aangevoerd, zei daarop echter niet te willen ingaan, daar hem daartoe geen opdracht was verleend, en vroeg de vergadering tenslotte of het gevoelen van zoveel „werkzaame Ingezetenen” en van allen, die hun instemming hadden betuigd, niet bijzondere aandacht verdiende? Zijn conclusie was dat „aan den zin der staatsregeling geen algemeen beheer over alle armenfondsen in den striksten zin, geen amalgame van alle Armenkassen der onderscheiden Gezindheden in onze geheele Republiek wordt toegekend”. Aanvaardde men de tegenovergestelde opvatting, dan zou de liefdadigheid afnemen en het aantal „makingen ad pias causas” verminderen, terwijl bovendien de voor de armen zo gunstige wedijver tussen de armbesturen zou komen te vervallen. „Maar”, vervolgde de rapporteur, „wie siddert niet op het denkbeeld, dat het groote werktuig van het Armen-Bestuur van deze stevige springveer eensklaps zal worden beroofd, het geen immers plaats moet hebben, zo dra die eigen byzondere aandrang op houdt . . .”. Men zou de geldelijke moeilijkheden van de staat zonder noodzaak vergroten — en nog wel in deze „tyd van penurie” — en aan ambtenaren moeten opdragen wat anderen pro Deo verrichtten. Ter adstructie wees Lublink waarschuwend op Frankrijk ².

¹ Bedenkingen, p. 18—19, 32—33, 61—62.

² Volgens Lublink bedroegen de inkomsten van de godshuizen in de departementen van Frankrijk vóór 1790 32 miljoen livres, in 1797, na de saecularisatie der kerkelijke bezittingen, niet meer dan 10 miljoen livres; die der Parijse godshuizen in 1790 7 miljoen livres, in 1797 bijna 2 miljoen livres. In Parijs ontvingen 2792 staatsbeambten van de openbare armenzorg aan salaris bijna 1 miljoen livres.

Hij legde tenslotte de kamer de volgende beginselen voor:

a. Het armbestuur zou algemeen zijn en alle armen moeten omvatten, maar „direct” slechts de „publieke” armen, indirect, „meer middelyk, door regeling, door toezicht, door onderzoek en approbatie”, de armen van alle kerkelijke armbesturen.

b. Het armbestuur zou moeten overeenstemmen met de één- en ondeelbaarheid.

c. Het zou gegrond zijn op het beginsel van gelijkheid. De be-
deling mocht niet meer verschillen, „in zo verre, dat niet de een tot
weelde, overdaad en luiheid wordt opgekweekt, en de ander naauw-
lyks het noodige geniet”.

d. Voortaan moest gelden dat valide armen zichzelf onderhielden.
Daarom zou het algemeen armbestuur niet enkel onderstand mogen
verlenen, maar moeten trachten „om waare armen, onder bevordering
van hun lichamelijken en zedelyken welstand, zo gebruikbaar als moge-
lyk te maaken, om, ook door hun, den voorspoed en den bloei van
den Staat te bevorderen”. Daarom zou het zich in het bijzonder wijden
aan de opvoeding van de arme kinderen.

Het oordeel van de eerste kamer over het rapport stelde Lublink
teleur. Men verwierp het om zijn vaagheid, die een bevredigende be-
oordeling welhaast onmogelijk maakte en vroeg een uitgewerkt plan
voor een algemeen armbestuur over te leggen. Blijkbaar besepte de
kamer echter dat die taak te zwaar zou zijn voor de innerlijk
verdeelde commissie. Een der commissieleden had immers tijdens
de openbare behandeling van het rapport getuigd van zijn afwijkende
inzichten ten aanzien van de ineensmelting van alle armenfondsen ¹.
Daarom gaf zij opdracht een concreet voorstel ter tafel te brengen,
dat berustte op de in het rapport genoemde beginselen, maar dan voor-
zien van de kanttekeningen die Appellius daarbij had gemaakt. De
commissie verkreeg daardoor enige zekerheid over de wil van de
kamermeerderheid ².

Mr. J. H. Appellius, later, onder Lodewijk Napoleon en koning Wil-
lem I minister van financiën, had getracht de denkbelden van Van Rees
en diens opponenten te verenigen in een compromis. Zoon van een
predikant der Waalse gemeente toonde hij enig begrip, geen waardering

¹ Nl. W. Doelman.

² Dagverhaal V.L., III 1035.

echter voor het kerkelijke standpunt in zake de alimentatie van behoeftigen. Als een der bezwaren tegen het amalgame der kerkelijke armenfondsen voerde hij aan, dat vele gemeenten daarin nimmer zouden toestemmen, „als waar door zy de gelegenheid moeten laten verlooren gaan, om hunne Medeleden dat onderwys in het dogmatieke van hun Kerkgenootschap te geeven, op welke sommigen misschien te veel prys hegten”.

Na zijn studie in de rechten aan de Leidse universiteit had hij zich als advocaat gevestigd in zijn geboorteplaats Middelburg. In 1795 was hij benoemd tot raadpensionaris van Zeeland. Daar werden de armen grotendeels gealimenteerd door kerkelijke armbesturen, die echter financieel veelal afhankelijk waren van de burgerlijke overheid. De meeste godshuizen werden geheel of gedeeltelijk bekostigd uit de openbare kas en bijna al hun besturen waren rekenplichtig aan de magistraat. In enkele gevallen benoemde deze ook de administrateurs¹.

Appelius nu betoogde dat alle armen kinderen van de staat waren — waardoor het door Lublink gemaakte onderscheid van kerkelijke en publieke armen werd aangetast — en dat de kerkgenootschappen derhalve niet verplicht konden worden hun behoeftige lidmaten te ondersteunen. Zij zouden hen kunnen overlaten aan de maatschappij, maar moesten dan afstand doen van de voor hen bestemde fondsen. Die bleven echter hun eigendom indien zij de alimentatie voortzetten.

Van de zijde der armen gezien, ging Appelius voort, kon men het zo stellen: zij waren gerechtigd onderstand te vragen aan de staat, maar daartoe niet verplicht. Het stond hun vrij te trachten zich op een andere wijze hulp te verschaffen. Door hun dit toe te staan, merkte de spreker terloops op, verminderde men de lasten van de nationale armenkas, daar vele kerkelijke gemeenten zich gaarne offers zouden getroosten om hun armen niet te noodzaken hun toevlucht te nemen tot het algemeen armbestuur.

Onderstreepte Appelius de vrijheid der kerkelijke armbesturen om hun armen al dan niet te alimenteren, volledige zelfstandigheid, wanneer zij het eerste deden, kende hij hun niet toe. Daar immers de kerkelijke armenfondsen „van het eene oogenblik tot het andere (aan de Maatschappij) kunnen vervallen”, was het niet alleen haar recht,

¹ Arch. b.z.v. 1813, inv. 812b, bijl. 9—12.

maar ook haar plicht daarop „een algemeen toeverzicht” uit te oefenen ¹.

Waarin dit toezicht zou bestaan vermeldde Appellius niet. Het was de rechtsgeleerde M. C. van Hall, procureur der stad Amsterdam, die het nader omschreef als de altijd waakzame zorg dat de fondsen niet verzwakten ². Vóór hem had de bekende Gelderse federalist H. Vitringa het ook door hem aan de staat toegekende recht van toezicht op de kerkelijke armbesturen gemotiveerd als noodzakelijk „ten einde te zorgen, dat de goede oogmerken der Gevers in de beheringe der Fondsen bevorderd, als ook dat deze Leden der Maatschappy” — sc. de arme lidmaten der kerken — „bekwaam gemaakt, en in staat gesteld worden, om tot het algemeene nut mede te werken”. Hij had echter tevens gewaarschuwd dat het toezicht niet mocht ontaarden in een beheer of bestuur in strikte zin, daar na de scheiding van kerk en staat „geene Burgerlyke Macht over eenige geoorloofde daaden . . . van de Leden der Godsdienstige Genootschappen, die zy *als* zodanigen verrichten, zich eenige regeling kan toeëigenen . . .” ³.

Vitringa en Appellius beschouwden beiden de kerkelijke liefdadigheid als een zaak van vrijwilligheid. Beiden urgeerden de noodzakelijkheid van overheidstoezicht op de kerkelijke armbesturen. Zij kwamen echter slechts schijnbaar tot hetzelfde resultaat.

Vitringa beperkte de staatstaak in de armenzorg tot de ondersteuning van die armen, „in welker behoeften, de Maatschappy . . . geheel of ten deele moet voorzien, — uit hoofde dat ’er geene, of althans geene toereikende byzondere Fondsen voor handen zyn”. De staat had dus naar zijn opvatting een aanvullende taak ⁴. Ook had hij een beter begrip van de godsdienstige liefdadigheid, getuige zijn hiervóór aangehaalde woorden.

Appellius’ standpunt werd bepaald door de theorie van het maatschappelijk verdrag. Armenzorg was burgerplicht en hield wezenlijk geen verband met de godsdienst. De kerkelijke armbesturen mochten aanvullen, niet wat aan de staatszorg ontbrak, want die strekte zich uit over alle armen, maar wat de staat hun wilde overlaten om de daaraan verbonden geldelijke voordelen ⁵. Dat de kamer de commissie-

¹ Dagverhaal V.L., III 1027.

² Dagverhaal V.L., III 1031.

³ Dagverhaal V.L., III 1024—1025; cf. VI 666—667.

⁴ Dagverhaal V.L., III 1023—1024.

⁵ Dagverhaal V.L., III 1027, 1029.

Lublink opdracht gaf naar zijn beginselen een ontwerp voor een algemeen armbestuur op te stellen vindt zijn verklaring hierin, dat de geest des tijds er uit sprak, meer dan uit de denkbeelden van Vitringa. Bovendien leken zij geschikt om de bestaande controverse omtrent de armenzorg uit de weg te ruimen. Zelfs een zo fervent voorstander van staatsarmenzorg als Van Zonsbeek adviseerde immers tot aanvaarding van Appelius' voorstellen ¹.

Lublink de Jonge gaf zich echter nog niet gewonnen. Toen hij in April 1799 zijn vierde rapport aan de kamer uitbracht verklaarde hij, dat de denkbeelden van Appelius bij nadere overweging gebleken waren met die der commissie overeen te stemmen. Feitelijk nam hij echter Vitringa's opvatting over, door de „voorwerpen” van de staatsarmenzorg te omschrijven als die armen, die wegens het gebrek aan de noodzakelijke levensbehoeften aanspraak konden maken op onderstand, „voor zoo verre zy niet van elders dien onderstand . . . verkrygen”. Zij kwamen onder het staatsarmbestuur, de kerkelijke armen onder het „algemeen toezicht” daarvan. Het armbestuur zou moeten waken voor vermindering der kerkelijke fondsen en zorg dragen, dat de door de kerken ondersteunde armen aangespoord werden tot arbeidzaamheid en allen gelijke bedeling ontvingen.

De inrichting van de staatsarmenzorg zou als volgt zijn: aan het hoofd een „Opper-Armen-Bestuur”, daaronder acht departementale administratieve commissies en plaatselijke „onder-armen-Besturen”, bestaande uit „arm- of wykmeesters”, de zogenaamde „burgerlyke diaconen”. De departementale en plaatselijke bestuurders werkten pro Deo, maar zouden enkele voorrechten genieten, bijv. vrijstelling van de dienst aan brandspuiten, van wachtlopen enz. ².

Men vraagt zich af wat de commissie er toe gebracht heeft, om de opdracht van de kamer naast zich neer te leggen door niet de richtlijnen van Appelius te volgen maar Vitringa's voorstellen over te nemen. Moet dit toegeschreven worden aan de voorkeur van de meerderheid voor het stelsel van kerkelijke armenzorg als zodanig of hebben andere motieven bijgedragen?

Een bevredigende verklaring kan niet gegeven worden zonder de

¹ Dagverhaal V.L., III 1034—1035.

² Dagverhaal V.L., IV 398—403.

samenstelling van de commissie nader te hebben beschouwd. Tot de vaste leden behoorden, behalve de reeds herhaaldelijk genoemde Lublink de Jonge, Van Haeften, D. J. Steyn Parvé uit Den Haag, C. van Foreest, in 1795 burgemeester van Alkmaar, de Helmondse advocaat P. Verhoysen, J. G. Kramer en J. B. Blydenstein, fabrikant te Enschede¹. Voorts W. Doelman, Van Tomputte, Okhuysen en L. de Kempnaer, de laatste naar het schijnt geen figuur van betekenis².

Lublink de Jonge, de rapporteur der commissie, in welke hoedanigheid hij zonder twijfel een grote invloed heeft gehad, is blijkens zijn rapporten en zijn optreden in de kamer voorstander geweest van handhaving der kerkelijke armenzorg, zij het in verbeterde vorm. Van Haeften steunde hem daarin trouw³. Van Foreest en Steyn Parvé verdedigden beiden het voortbestaan der kerkelijke armbesturen, eerstgenoemde op grond van het eigendomsrecht⁴, Steyn Parvé wegens motieven van financiële aard⁵. Dergelijke motieven zullen ook Blydensteins houding hebben bepaald. Op zijn verzoek werd in 1797 een aantal kinderen van acht tot zestien jaar uit het aalmoezeniersweeshuis te Amsterdam besteed in Enschede, om „het gebrek aan werkvolk te completeren, en om by tyd en wyle eene aanwinst van werkende burgers te doen”. Men verwachtte dat de jongens op zestienjarige leeftijd in staat zouden zijn om van hun spaargelden een weefgetouw met toebehoren te kopen, waarmee zij voortaan in eigen onderhoud zouden kunnen voorzien. De regenten van het weeshuis vonden echter op den duur de onkosten te groot en weigerden in 1798 nog eens zestig tot honderd kinderen op te zenden. Het volgend jaar moest de munici-

¹ Zijn naam komt eerst in 1799 voor in de verslagen der commissie.

² Biogr. Wdbk., II 657.

³ Cf. Dagverhaal V.L., III 1033—1034.

⁴ Dagverhaal V.L., V 830—831, XI 346; cf. Dassevael, bijl. 39—40.

⁵ Dagverhaal V.L., IV 504; cf. XII 82—87. Misschien is zijn houding mede bepaald door zijn opvatting, dat aan de staat wel een *ius circa sacra* toekwam, maar dat de specifiek kerkelijke zaken aan elk burgerlijk gezag onttrokken waren. Hij heeft namelijk begrip kunnen hebben voor christelijk-charitatieve denkbeelden, zoals blijkt uit zijn dissertatie *De Ecclesia in Civitate* (Leiden 1777), p. 21—22, 29 en stelling V, waarin hij onder meer schreef: „Religio itaque, quatenus est obligatio homini imposita Deum colendi juxta conscientiam et subjectionem, qua Deo subijcitur, actionibus et vita testandi publice faciendi singula, quae ad Dei O.M. gloriam pertinere ipsi videntur, nullo imperio civili per indolem suam subjecta esse potest”.

paliteit van Enschede meedelen dat geen der kinderen in staat bleek iets te verdienen ¹.

Men mag aannemen dat Blydensteins aanvankelijk optimisme omtrent tewerkstelling van behoeftige kinderen zoal niet geschokt, dan toch minstens verzwakt is na zijn ervaring in zijn woonplaats en dat hij daardoor de geldelijke voordelen van de kerkelijke en particuliere armenzorg voor de schatkist beter is gaan beseffen. Kramer blijkt enkele jaren later eveneens bezorgd te zijn voor financiële moeilijkheden van de staat, indien de stichting van een algemeen armbestuur niet gepaard ging met oprichting van werkplaatsen voor valide armen ².

Van de overige leden der commissie is alleen Doelman een notoir voorstander geweest van staatsarmenzorg en van amalgame van alle bestaande armenfondsen ³. Welke overtuiging de anderen waren toegedaan is van secundair belang. Het staat immers vast dat de meerderheid van de commissie de kerkelijke liefdadigheid heeft willen handhaven.

Men zal opmerken dat hiermee de voorkeur voor de denkbeelden van Vitringa geenszins is verklaard. Appellius wenste immers evenzeer de kerkelijke armenzorg te laten voortbestaan. Maar Vitringa's constructie waarborgde de kerken een grotere mate van zelfstandigheid in de uitoefening van hun armenzorg en bood hun meer garanties voor de erkenning van het eigendomsrecht op de armengoederen. Appellius daarentegen beschouwde de armenfondsen als het goed der armen en eiste dan ook nadrukkelijk het recht voor de staat op om die fondsen te naasten, als de kerken de onderstand van hun arme lidmaten aan hem overdroegen ⁴. Het laat zich denken dat de commissie, die de adressen van kerkeraden en diakonieën terdege had bestudeerd, rekening heeft willen houden met de daarin voorkomende „vooroordeelen (indien men ze zo gelieft te noemen)”, die „niet dan door den tyd kunnen worden uit den weg geruimd”.

Hier komt bij dat zij meer dan de kamerleden op de hoogte was van

¹ Collectie Goldberg, port. 48, bijl. 99—103; cf. W. F. van Voorst, Aalmoezeniersweeshuis en inrichting voor stadsbestellingen. 1 Jan. 1666—1 Jan. 1916, p. 23.

² Arch. Staatsbewind, inv. 345, exh. 23-3-1802, no. 72; cf. Dagverhaal V.L., XII 579.

³ Dagverhaal V.L., V 829—830.

⁴ Dagverhaal V.L., III 1028.

de werkelijke toestand in de armenzorg. Van tijd tot tijd bereikte haar een aantal verzoeken van armbesturen om maatregelen ter voorziening in de dringende behoeften der armen ¹. Verscheidene instellingen dreigden in moeilijkheden te geraken, omdat zij er niet in slaagden hun effecten te belenen. Men wilde hun geen crediet verlenen, uit vrees „dat de Fondsen zouden worden verklaard voor Nationaal, waar door de beleeners buiten staat zouden worden gesteld, om hunne Penningen terug te bekomen” ². Dit maande tot voorzichtigheid, om het bestaande zoveel mogelijk te sauveren.

De laatstgenoemde feiten lieten de kamer niet onberoerd. Alvorens het rapport van de commissie te bespreken, hechtte zij haar goedkeuring aan het voorstel om in enkele gevallen een lening van staatswege te garanderen, niettegenstaande het bezwaar dat misschien zeer vele armbesturen een verzoek daartoe zouden indienen ³. Tegelijkertijd werd besloten over te gaan tot stemming over het amalgaam der armenfondsen. Versmelting van alle fondsen werd met grote meerderheid verworpen. Van Zonsbeek stelde daarna voor een beslissing te nemen aangaande de fondsen, die ontoereikend waren voor het onderhoud der armen. Maar nu meldde zich de uiterst moeilijke vraag of de beheerders daarvan afstand moesten doen, indien zij de daaruit verzorgde armen overlieten aan de staatsarmenzorg. De kamer achtte het niet wel mogelijk terstond een overwogen antwoord te geven en gaf de commissie opdracht, over het vraagstuk der armenzorg in zijn geheel een nieuw rapport op te stellen ⁴.

Binnen enkele weken legde Lublink zijn voorstellen ter tafel. Ondanks de herhaaldelijk gemaakte aanmerking dat men meer diende te letten op de eisen van de staatsregeling dan op requesten van armbesturen — sommigen hadden geadviseerd tegen publicatie der rapporten, om „remarques” te voorkomen van wie „een byzonder gevoelen omtrent deze zaak koesteren” — deed hij mededeling van enige door hem ontvangen adressen, van de classis Dokkum van „Herformde Gemeenten” en van 131 meest joodse burgers uit Amsterdam en het

¹ Dagverhaal V.L., II 386, 423—424, 664, 1026, 1035; III 187, 270, 831, 938, 1089; IV 68, 76, 380, 405, 576, 595, 635, 665, 927, 936.

² Dagverhaal V.L., IV 927; cf. IV 909 en VI 161—162, 188.

³ Dassevael, bijl. 82.

⁴ Dagverhaal V.L., IV 502—508.

departement van de Amstel¹. Laatstgenoemden meenden dat de staats-regeling meer eiste dan een „algemeen toeverzicht” van de regering op de kerkelijke armbesturen, die vrijwillig en voor eigen rekening in het onderhoud van hun behoeftige lidmaten voorzagen. Luiheid en lediggang waren immers de onvermijdelijke gevolgen van armenzorg door de kerken, van „eene bestreeving, die ... ligt haare geboorte aan eene nagebleevene Aristocratie verschuldigd zou schynen; doch die wy allen, Godlof! hebben afgezworen”.

De classis betoogde dat de door de kerken vrijwillig ondersteunde armen geen aanspraak maakten op onderstand van wege de staat, waarom deze de kerkelijke armenzorg zelfs niet mocht régelen. De kerken binden aan wettelijke voorschriften achtte zij niet in overeenstemming met het beginsel van vrijwilligheid, dat de christelijke liefdadigheid kenmerkt. Het betekende dat armenzorg hun als een plicht werd opgelegd. Het voorstel van Appelius, dat de kerkgenootschappen zouden kunnen besluiten om hun armen al dan niet te alimenteren, noemde zij slechts een schijnbare verzachting van die burgerlijke plicht. Het luidde immers, dat zij daartoe niet gedwongen konden worden „mits zy slegts afstand doen van de middelen ..., welke daar toe waren geschikt”.

Na overweging van deze adressen en rekening houdende met het aanvaarde beginsel, dat geen algemeen amalgame zou plaats vinden, meende Lublink de kinderen van de staat te moeten omschrijven als die armen, die zich de eerste levensbehoeften niet kunnen verschaffen en daarvan niet door anderen, individueel of in vereniging, vrijwillig worden voorzien. Maar als het ware openbaar getuigenis gevend van de verwarring binnen de eigen kring van de commissie gaf hij even later deze omschrijving: wie niet in staat zijn zich het noodzakelijke levensonderhoud te verschaffen maar daarin door anderen *moeten* worden geholpen. Geen wonder dat Van Zonsbeek en Vtringa beiden aandrongen op een duidelijker begripsbepaling, ofschoon uiteraard om uiteenlopende redenen².

Vrijwel eenstemmig wees de kamer het voorstel van de commissie af om de kerkgenootschappen, die hun armen wilden onderhouden, volkomen vrijheid en zelfstandigheid van bedeling toe te staan en hen

¹ Arch. b.z.v. 1813, inv. 202, bijl. 70, 122—123.

² Dagverhaal V.L., V 313—314, 316.

aan een direct noch indirect toezicht van staatswege te onderwerpen. De commissie had het gemotiveerd met een verwijzing naar de verantwoordelijkheid van de beheerders der kerkelijke armenfondsen aan de lidmaten der gemeenten, waardoor wanbeheer naar haar mening vrijwel was uitgesloten, en met het „heilig en onschendbaar” eigendomsrecht der kerken op hun armengoederen. Slechts in geval van „zichtbaare en moedwillige verwaarloozing” achtte zij het ingrijpen van de burgerlijke overheid geoorloofd.

Van Zonsbeek, die blijkbaar met genoegen speurde naar inconsequentie en contradictie in het rapport, meende hier de commissie te kunnen betrappen op schending van het eigendomsrecht. Was het daarmee niet in strijd, vroeg hij, om de staat ook maar het geringste toezicht te doen uitoefenen en te eisen dat de fondsen, die buiten de schuld van hun wettige eigenaars niet meer aan hun bestemming konden beantwoorden, aan de staat werden afgestaan, zoals de commissie wilde ¹. Van Haeften, die ditmaal niet meegewerkt had aan de samenstelling van het rapport, voegde er aan toe, dat bij toestemming in die eis de overheid gerechtigd was tot „eenige inzage” in de administratie der kerkelijke en particuliere armbesturen, om verkwisting van geld en goederen te kunnen voorkomen ².

De subsidiëring van noodlijdende kerkelijke armbesturen was door de commissie reeds afgewezen als te kostbaar voor de schatkist en in strijd met de staatsregeling, daar bij de zo verschillende bedeling van de kerkelijke armen de gelden van de staat ongelijk zouden worden verdeeld. Bovendien zou dan een „gemengd” armbestuur ontstaan, hetgeen de stichting van het algemeen armbestuur zo niet verhinderen, dan toch vertragen zou. De kamer ging hierin geheel met de commissie mee. Eveneens aanvaardde zij de voorstellen betreffende de organisatie van het algemeen armbestuur. Zij waren gelijk aan de reeds eerder ingediende ³.

Niettegenstaande de fundamentele bezwaren tegen dit ontwerp voor een algemeen armbestuur, met name tegen de zelfstandigheid der kerkelijke armbesturen, ondanks de vaagheid die men de commissie wederom verweet — aan welk verwijt zij trachtte te ontkomen door het

¹ Dagverhaal V.L., V 313—314.

² Dagverhaal V.L., V 315—316.

³ Het rapport van de commissie in: Dassevael, bijl. 74—75.

gevaar van overijlde besluiten te signaleren — aanvaardde de eerste kamer het plan „en gros”¹. De leden werden echter in de gelegenheid gesteld hun bedenkingen op de afzonderlijke artikelen alsnog kenbaar te maken.

Velen maakten daarvan gebruik om een „min of meer indirect toezicht over Armen-fondsen en de wyze van bedelingen” van de kerken te eisen, indien zij met de alimentatie van hun behoeftige lidmaten voortgingen. Aanvankelijk handhaafde de commissie haar stelling, „met een vrye beschikking over eigen goed diergelyk eene inzage niet (te kunnen) overeenbrengen”, en gaf eerst toe, toen de kamer onverzettelijk bleek². Meer resultaat had haar poging, het door de kamer aan de burgerlijke gemeenten toegekende recht om de door hen onderhouden armen over te dragen aan het algemeen armbestuur, uit het wetsontwerp te verwijderen. Wijzend op de verwarring, die ontstaan zou, wanneer er „gemeene plaatslyke, en gemeene algemeene Armen” waren, noemde zij dit recht zonder meer onaanvaardbaar.

Duidelijkheidshalve werd de incongruentie der omschrijvingen van de kinderen van de staat weggenomen. Het zouden de armen zijn, die zich de noodzakelijke levensbehoeften niet konden verschaffen en daarvan door anderen niet voorzien werden. Met hetzelfde doel voegde men een bepaling toe betreffende de leden van een kerkgenootschap. Daaronder zouden worden verstaan degenen, die door aflegging van de geloofsbelijdenis „als anderzins” tot lidmaat waren aangenomen, met hun minderjarige en inwonende meerderjarige kinderen.

Overeenkomstig de één- en ondeelbaarheid van de nieuwe republiek werden de acten van indemniteit afgeschaft. De wet bepaalde dat zij „voortaan” niet meer mochten gegeven of genomen worden.

De meest omstreden artikelen van de concept-armenwet, met name die betreffende de omvang van het amalgame der armenfondsen, de „voorwerpen” van het staatsarmbestuur, het voortbestaan van de kerkelijke armenzorg en de verhouding van de laatste tot de burgerlijke overheid, waren na een moeizame en langdurige behandeling in October 1799 door de eerste kamer afgedaan. De overige, van meer organisatorische aard, werden zonder veel discussie aanvaard³. Van

¹ Met 36 tegen 19 stemmen.

² Dagverhaal V.L., V 829—831; cf. Dassevael, bijl. 71, 72.

³ Dagverhaal V.L., VI 292—293, 314.

Haeften achtte het echter noodzakelijk een tiental additionele artikelen voor te stellen, houdende onder meer de opdracht aan het Uitvoerend Bewind om een maximum vast te stellen voor de bedeling en de eis, dat niemand onderstand ontvangen zou, tenzij hij een schriftelijke verklaring overlegde van de werkgevers in zijn woonplaats, dat zij hem geen werk konden verschaffen. De kamer bleek van een dergelijk perfectionisme niet geheel afkerig te wezen. De vaststelling van een maximaal bedrag aan onderstand werd door haar aanvaard. Armbezorgers die het overschreden, zouden worden beboet met een bedrag, gelijk aan tweemaal het bedelingssurplus ¹.

Een andere toevoeging berustte op de scheiding van kerk en staat. In 1796 had de Nationale Vergadering bij decreet bepaald dat de wezen in de „wees- en stadskinderhuizen” vrijheid van godsdienst zouden genieten, maar desondanks was men in verscheidene weeshuizen alle kinderen in de gereformeerde leer blijven onderwijzen ². Daarom stelde Van Haeften voor te bepalen dat in alle, vroeger rooms-katholieke maar sinds de reformatie stedelijke gods- en gasthuizen alle armen zonder uitzondering moesten toegelaten worden en dat de regenten zoveel mogelijk uit alle kerkgenootschappen zouden worden genomen. Ook deze voorstellen werden aanvaard.

Opmerkelijk was de zevende additie, die bepaalde, dat degene, die zonder toestemming van het departementaal bestuur het ambt van algemeen armbezorger weigerde, voor twaalf jaren zou zijn uitgesloten van alle ambten. Zij houdt verband met de reactie van de diakenen der gereformeerde gemeente te Arnhem op de memorie van De Vos. In hun request aan de eerste kamer hadden dezen gezegd te vrezen, dat velen hunner uit „mismoedigheid” hun ambt zouden neerleggen indien zij daartoe bij de wet werden verplicht ³. Lublink de Jonge had het daarop van het grootste belang genoemd „onzen Medeburgeren smaak te doen verkrygen in de tegenwoordige orde der zaaken” ⁴. Waarschijnlijk is Van Haeften, die herhaaldelijk de noodzakelijkheid van een algehele ordening der bestaande armenzorg had trachten aan

¹ Dagverhaal V.L., VI 317, 362—364.

² Arch. b.z.v. 1813, inv. 202, bijl. 47—48; cf. A. J. M. Kunst, Van Sint Elisabeths-gasthuis tot gereformeerd burgerweeshuis 1485—1814 (Utrecht 1954), p. 212—213, en Van der Heijden, a.w., p. 183—188.

³ Arch. b.z.v. 1813, inv. 202, bijl. 62.

⁴ Dagverhaal V.L., III 875.

te tonen, in het belang van armen en fondsen beide¹, en die als lid van de commissie tot het armbestuur de inhoud der requesten en adressen aan de eerste kamer heeft gekend, beducht geworden dat die ordening ten dele zou mislukken ten gevolge van gebrek aan arm-bezorgers. De representanten durfden echter in deze moeilijke materie niet dadelijk een besluit nemen en hielden het voorstel in beraad. Eerst onder Lodewijk Napoleon zijn sanctie-maatregelen genomen tegen burgers, die hun „maatschappelyke pligt” verwaarloosden.

De conceptwet op het armbestuur bereikte de tweede kamer nog in October 1799. Aanstonds werd een commissie van onderzoek benoemd van drie leden, onder wie Lublink de Jonge. Na zijn aftreden als lid der eerste kamer was hij herkozen en had toen een zetel gekregen in de tweede kamer.

De commissie was spoedig met haar arbeid gereed. Zij sprak als haar overtuiging uit dat de afwijzing van het algemeen amalgaam overeenstemde met de staatsregeling en het algemeen belang, daar een groot aantal behoeftigen onderstand vinden zou uit vrijwillige giften, die bij versmelting van alle armenfondsen „ligtelyk” achterwege zouden blijven. Haar enige bezwaar betrof artikel 12, dat de indemnatie-acten voor afgeschaft verklaarde. Moest men ze niet zoveel mogelijk vorderen van inkomende vreemdelingen? De commissie liet echter onmiddellijk volgen dat het wellicht beter was „hieromtrent by eene afzonderlyke wet . . . voorzorge te nemen”. De zaak was immers te omvangrijk om in een wetsartikel opgelost te worden².

Tijdens de openbare behandeling van dit advies ontspon zich een kort maar fel debat tussen de voorstanders van louter staatsarmenzorg en degenen, die de kerkelijke liefdadigheid gehandhaafd wilden zien. De representant Linthorst achtte een algemeen amalgaam nodig om „de voor het algemeen belang zoo verderfelyke Secten, of Gezindheden, vooral onder de Christenen langzamerhand te vernietigen, en die met elkander te vereenigen”. Hem werd geantwoord dat die „Secten-geest” inderdaad verderfelyk was, maar dat vernietiging van „de schadelyke kracht der vooroordeelen trapsgewyze, door het bevorderen van betere opvoeding en algemeen onderwys, en dus door het aanmoedigen van eene vrye, redemaatige en zich alom uitbreidende ver-

¹ Dagverhaal V.L., III 1034, V 315—316, 380.

² Dassevael, bijl. 66.

lichting, doch tevens zonder kwetsing van iemands eigendommelyke rechten (moest) geschieden”¹. Vitringa, nu ook lid der tweede kamer, noemde de verbroedering der gezindten „voor als noch” onwaarschijnlijk en hield zijn opponent in zake het amalgame der fondsen voor dat „de Wetgever, die de denkwijze van de Leden der Maatschappij, vooral in het Godsdienstige, moet gade slaan, dezelve langs dien weg welligt van de tederste zijde zoude kwetsen, en van de tegenwoordige orde van zaken afkeerig maaken”. Bovendien — hadden zijn ervaringen in de eerste kamer hem overtuigd van de meerdere overredingskracht van het betoog van Appellius? —: „zoo lange door sommigen van dezelven (Kerk)genootschappen het uitoefenen van weldadigheid als eene Godsdienstige plicht beschouwd wordt”, geniet de staat daarvan werkelijke voordelen².

Misschien zijn deze argumenten doorslaggevend geweest. Zonder veel omwegen ging de kamer 19 November 1799 tot stemming over en keurde het rapport van de commissie, en daarmee de wet, goed. Over de desiderata van Van Haeften zweeg zij echter volkomen³.

De publicatie van de wet op het armbestuur door het Uitvoerend Bewind geschiedde eerst acht maanden later. Wat was de oorzaak van dat uitstel?

Bij vergelijking van de door de beide kamers aanvaarde armenwet met die van 15 Juli 1800 blijkt een duidelijk verschil. De eerste bevat zevenenveertig, de laatste achtenvijftig artikelen. Ten dele is dit het gevolg van een duidelijker formulering van enkele artikelen, waarop het Uitvoerend Bewind had aangedrongen en waaraan de kamers hadden voldaan, overwegend dat de wetgever bij het nemen van nieuwe en belangrijke maatregelen niet duidelijk genoeg kon wezen⁴.

Het betrof de omschrijving van „publieke armen” en de bevoegdheid van de plaatselijke (arm)besturen. Drie nieuwe artikelen waren hiervan het gevolg. De kinderen van de staat werden nader bepaald als „alle die geen, welke onder den naam van Stedelyke, Dorps, Gemeene, Heilige Geest Armen, of onder welke benaming ook, onderstand ... ontvangen, uit eenige inzameling van Penningen, kassen, of

¹ Dagverhaal V.L., VI 663, 667.

² Dagverhaal V.L., VI 666—667.

³ Dagverhaal V.L., VI 668.

⁴ Dassevael, bijl. 58—64.

Fondsen, welke niet toebehoren aan of staan onder de beheering van eenig Kerkgenootschap, Burger, of genootschap van Burgers", maar waarvan de administratie geschiedt door of in opdracht van de burgerlijke overheid en op ondersteuning waaruit alle behoeftigen, ongeacht hun belijdenis, aanspraak maken mogen, of waaruit de armen, die niet door de kerken „voor de hunne worden erkend of aangenomen", onderhouden worden. Zij zouden terstond na zijn oprichting door het algemeen armbestuur worden overgenomen, met de fondsen die voor hun alimentatie waren bestemd en „mitsgaders alle gestichten en etablissementen tot dezelve betrekkelijk". Aan de plaatselijke (arm)besturen werden slechts administratieve bevoegdheden toegekend.

De verduidelijking van het begrip „kinderen van de staat", die op verlangen van het Uitvoerend Bewind was aangebracht, betekende nog iets meer. Nader beschouwd blijkt die voortgekomen te zijn uit de wil om de verzorging der „publieke" armen ingrijpend te wijzigen. De diakonieën van de gereformeerde kerk waren immers niet zelden belast met de ondersteuning van niet-kerkelijke armen. Dit geschiedde in opdracht van het betreffende plaatselijk bestuur, dat de kosten daarvan droeg. Splitsing van de fondsen dezer „gemengde" armbesturen was bijzonder moeilijk, temeer daar die wijze van armenzorg vaak sinds vele jaren gebruikelijk was geweest. Appellius had die moeilijkheid beseft en ook daarom niet willen onderscheiden tussen kerkelijke en publieke armen¹. Dat men op voorstel van de commissie-Lublink dit onderscheid handhaafde en tevens zoveel mogelijk tegemoet kwam aan het verlangen naar vrijheid en zelfstandigheid van de kerkelijke armbesturen, kan dan ook verklaard worden uit de verwachting, daardoor te kunnen ontkomen aan de stichting van vele nieuwe burgerlijke armbesturen. Die zou noodzakelijk zijn wanneer de diakonieën zich terugtrokken uit de verzorging der „algemene" armen. Het voorbeeld van Frankrijk, door de commissie aangehaald, spoorde daartoe zeker niet aan. Zo bezien blijken de representanten zakelijker geweest te zijn dan vroeger wel is beweerd.

De nieuwe begripsbepaling van de kinderen van de staat trok overigens wel een scherpe grens tussen het algemeen armbestuur en die kerkelijke besturen, die hun armen uit eigen fondsen onderhielden. Ten aanzien van de „gemengde" instellingen werd echter veel in het onzekere ge-

¹ Dagverhaal V.L., III 1029.

laten. Hun armen zouden naar het algemeen armbestuur overgaan voor zover zij niet „als de hunne (werden) erkend”. Maar wat, zolang dat bestuur nog niet tot stand gekomen was? Daarover werd in de wet gezwegen. Pas later zou blijken dat revolutie gedacht, niet gemaakt werd.

Het Uitvoerend Bewind had te kennen gegeven dat de onderworpenheid van de gods- en gasthuizen aan het algemeen armbestuur expressis verbis in de wet moest zijn vermeld. Het maakte echter onderscheid tussen gestichten, die „hunnen oorsprong en voortduurend bestaan aan Erfmaakingen of Donatiën alleen verschuldigd, en ingericht zyn naar bepaalde wetten, overeenkomstig den wil des Testateurs of Donateurs”, en die, welke eigendom waren van een kerkgenootschap, dat zijn armen bleef verzorgen. Enkel de laatste werden onderworpen aan het indirecte toezicht van het staatsarmbestuur. De eerstgenoemde gestichten „blyven alleen ondergeschikt aan zodanig toeverzicht, als by de donatie, of maaking, is bepaald”¹.

De derde correctie betrof het beginsel, dat in de openbare armen-gestichten kinderen van alle gezindten moesten worden toegelaten. Het Uitvoerend Bewind meende dat daarvan moeilijkheden te wachten waren, bijv. in verband met de joodse spijswetten of met de vastenwetten, die in de verschillende kerken golden. Het wilde afzonderlijke openbare gasthuizen oprichten voor de armen van verschillende belijdenis, zowel kinderen als bejaarden. Een uitzondering kon gemaakt voor de hospitalen, daar men daarin slechts tijdelijk verbleef. De kamers namen déze voorstellen niet over. Zij vergenoegden zich ermee in het vierentwintigste artikel voor te schrijven dat „de conditiën en midsen, welke by donatiën of maakingen aan deeze Gestichten mogten zyn gehegt”, zoveel mogelijk moesten worden nagekomen en bepaalden tevens, dat men bij de benoeming van regenten rekening diende te houden met de belijdenis, „welke in elk deeze Gestichten onderwezen, of door de bewooners derzelve aangekleefd en agtervolgd word”².

4 Juli 1800 keurde de tweede kamer de wijzigingen van het Uitvoerend Bewind goed. Daarop ging dit over tot de „Publicatie, houdende eene Wet voor het Armen-Bestuur over de geheele Republiek”.

¹ Artt. 22—25 van de publicatie van 15 Juli 1800.

² Artt. 50—52.

HOOFDSTUK III

TOENEMENDE VERWARRING IN DE ARMENZORG 1800—1813

16 September 1801 deed het Uitvoerend Bewind de eerste kamer een concept-constitutie toekomen, ter vervanging van de staatsregeling van 1798. In de begeleidende missive gewaagde het van „de kenteekenen ... van de drift en overhaasting, waar mede (de oude Constitutie) was in de waereld gebragt”, en van zijn onmacht op bestuurlijk en administratief gebied, daar het overstelpt was met zaken, welker afdoening ter plaatse diende te geschieden, door ter zake kundigen: „Hoe veele Wetten zijn 'er, na drie jaaren arbeids, nog wel aanwezig, welke als algemeene Voorschriften van gedrag kunnen aangemerkt worden? ... Wy behoeven slechts voor den geest te brengen ... of U te herinneren aan het werk van het Arme-bestuur, de Gemeentebestuur, en Burgerlyke Rechtbanken, waar omtrent zo veel gearbeid, en nog niets daargesteld is ...”¹.

Oprechter erkenning van gemaakte fouten was wel niet mogelijk. Teleurgesteld over de werking van de staatsregeling kwamen de leidende Bataven, mannen als Gogel en Schimmelpenninck, tot bezinning over de gang van de revolutie. Zij gingen begrijpen, dat het historisch gegroeide enkel door die omwenteling kan worden gewijzigd, die ervan uitgaat en ermee rekent. Daarom aanvaardden zij de wil van Bonaparte, die de hervorming der Bataafse republiek doorzette, niet slechts met instemming maar uit overtuiging².

De constitutie van 1801 voerde het autoritaire beginsel in, omdat het soevereine volk niet in staat gebleken was zichzelf te regeren. Typerend is dat het recht van initiatief, met voorbijgaan van het Wetgevend Lichaam, nu bij uitsluiting aan een Staatsbewind van 12 leden kwam, dat dus een overheersende invloed kreeg in de wetgeving. Trouwens, het Wetgevend Lichaam zou voortaan slechts zelden vergaderen.

De grenzen der vroegere gewesten, in 1798, bij de nieuwe departementale indeling, doorsneden om het aloude particularisme uit te roeien, werden nu hersteld. De plaatselijke en departementale besturen,

¹ Dagverhaal V.L., XII 596—599.

² L. G. J. Verberne, *De Bataafsche Tijd*, in: *In den spiegel van het verleden*, p. 177—178.

aan welke in 1798 slechts administratieve bevoegdheid was gelaten, kregen een zekere zelfstandige bestuursmacht terug. Voor de armenzorg had dit belangrijke gevolgen.

A. De afschaffing van de wet op het algemeen armbestuur.

Niet geheel ten onrechte mocht het Uitvoerend Bewind de eerste kamer wijzen op de vele, maar vruchteloze pogingen om de wet op het armbestuur tot uitvoering te brengen. Tegelijk met de afkondiging der wet op 15 Juli 1800 had het de agenten van inwendige politie, nationale opvoeding en oeconomie gelast, advies uit te brengen over de „richtige Introductie” ervan ¹. Zij voldeden daaraan met bekwame spoed. Naar hun mening zou de oprichting van het algemeen armbestuur eerst mogelijk zijn, wanneer men beschikte over gegevens betreffende het aantal armen en de gesteldheid der fondsen, die aan de staat vervielen. Daarom adviseerden zij tot een aanschrijving aan de departementale besturen, om binnen twee maanden mededeling te doen van de openbare, niet-kerkelijke armenzorg in hun departement, namelijk van het aantal armen, hun bedeling in geld, kleding en voedsel en van de toestand der voor hen bestemde fondsen en gestichten. Daar de omvang van het staatsarmbestuur mede bepaald werd door de bereidheid of de onwil der kerken om hun behoeftige lidmaten te ondersteunen, zou men deze door middel van de plaatselijke besturen „op eene Legale wyze” moeten vragen of zij daartoe bereid en in staat waren, en in geval van een bevestigend antwoord van hen eisen, aan te tonen dat hun armenfondsen toereikend waren. Aan de plaatselijke of openbare armbesturen moest tenslotte opdracht gegeven, voorlopig geen wijzigingen aan te brengen in de alimentatie der armen, „met verdere injunctie aan dezelve Gemeente Bestuuren, om de respective Kerkgenootschappen onder hun ressort te gelasten, om insgelyks met de administratie en directie van hun Armenwezen, op den zelfden voet, als tot hier toe gebruikelijk is, te continueren”.

Het Uitvoerend Bewind nam de consideraties der agenten letterlijk over en richtte zich in September 1800 tot de departementale besturen met een missive van bovenvermelde inhoud. Daarmee stelde het zich op het standpunt, dat de publicatie van 15 Juli voorsnog geen bin-

¹ Arch. Uitv. Bew., inv. 338, exh. 6-9-1800; notulen Uitv. Bew., port. 84, 6-9-1800; Dassevael, bijl. 54.

dende voorschriften bevatte en dat de uitvoering der bepalingen eerst na de stichting van het algemeen armbestuur zou geschieden.

Het advies aan het Uitvoerend Bewind was een noodzakelijk gevolg van het vierendertigste artikel der wet, dat een onderzoek gelastte naar de gesteldheid der fondsen, die aan de staat kwamen te vervallen, en het nemen van voorlopige maatregelen voorschreef om in eventuele tekorten te voorzien. Het zou al zeer vreemd zijn als de agent van nationale oeconomie, J. Goldberg, er niet in het bijzonder de hand in heeft gehad.

Tijdens zijn reis door de Bataafse Republiek — in 1800 gemaakt om de nodige kennis te vergaren „van hetgeen de welvaart der Ingezeten in de onderscheidene oorden der republiek betreft” — was Goldberg getroffen door de alom heersende armoede. Zijn *Journal* laat daarover geen twijfel bestaan. Zijn aandacht ging vooral uit naar de wijze van ondersteuning der behoeftigen en de financiering daarvan. Herhaaldelijk moest hij vernemen dat de armen, ook de valide, bedield werden zonder tot arbeid aangespoord of gedwongen te worden, en zelfs dat verscheidene gemeentebesturen bedelaars toestemming gaven hun onmaatschappelijk bedrijf uit te oefenen.

Anderzijds leek, dat men met succes begonnen was de armen werk te verschaffen in pauperfabrieken, meest voor de vervaardiging van textiel, tot verlichting van de armenkassen en ondanks de kwaadwilligheid en luiheid der armen zelf, „daar deze deels door vooroordeel tegen het spinnen en deels uit gemakkelijheid veelal zich onttrek(ken), om hare kinderen in de fabriek te laten werken”¹. Vandaar dat verscheidene municipaliteiten „sterk reikhalsden” naar oprichting van een dergelijke fabriek. Goldberg zelf was van mening dat men daardoor de lasten van het algemeen armbestuur aanzienlijk zou kunnen verlichten. In de *Oeconomische Courant* van 24 December 1800 wendde hij zich naar aanleiding van een verslag over de werkschool voor minvermogene kinderen te Bergen op Zoom tot alle departementen van 't Nut met de aansporing, dat voorbeeld te volgen en „alzo op de loflykste wyze medetewerken, om de introductie van het Algemeen Armbestuur dezer Republiek te faciliteeren”².

Wat de godshuizen betreft was Goldberg tot de bevinding gekomen,

¹ Cf. Van den Eerenbeemt, a.w., p. 57—59.

² Collectie Goldberg, port. 48, bijl. 19.

dat hun uitgaven te groot waren en bezuiniging geboden was. Een mogelijkheid daartoe achtte hij de bereiding van „Rumfordsche soepen”, een vinding van de Amerikaan Benjamin Thomson, die proeven genomen had met een goedkoop en gezond volksvoedsel en daarvoor door de keurvorst van Beieren was vereerd met de titel van Graaf Von Rumford. *De Nederlandsche Mercurius* maakte in 1800 propaganda voor deze „oeconomische Soep-kokery” en deelde mee, dat de meeste recepten bestonden uit garstemeel, gort, grutte, grauwe en groene erwten, wittebonen, aardappelen, peen, uien, brood, bier-azijn, zout en water, maar waaraan door sommigen nog vlees of spek werd toegevoegd ¹. Naar Goldbergs overtuiging zou de bereiding van deze soep „niet ongepast” zijn voor de noodzakelijke bezuiniging in de godshuizen. In een missive aan de departementale besturen prees hij nog de oprichting van openbare soepkeukens aan ².

Waarschijnlijk heeft Goldberg het Vertegenwoordigend Lichaam, waarbij toen nog de oppermacht berustte, door openbaarmaking van de werkelijke toestand van het armwezen willen overtuigen van de dringende noodzakelijkheid om de werkzaamheid onder de armen te bevorderen en daarom aangedrongen op de bovengenoemde aanschrijving aan de departementale besturen. Intussen trachtte hij, samen met de agent van inwendige politie, zoveel mogelijk gegevens te verzamelen over de bestaande werkhuizen voor bedeeden. Aan regenten of directies verzocht hij mededeling te doen van de verrichte arbeid, de instructies waarop directie en personeel waren aangesteld, en van de reglementen tot handhaving van de tucht binnen de werkhuizen zelf ³.

Goldbergs bemoeiingen zijn dus ten dele bepaald door zijn bezorgdheid voor de financiële toestand van de staat. Helaas waren de verkregen inlichtingen niet van dien aard dat zij die bezorgdheid vermochten weg te nemen. De directie van de linnen-rederij te Utrecht, opgericht in 1789 onder de zinspreuk „door oeffening Beschaafder”, klaagde in haar antwoord over het verlies van een aanzienlijk aantal contribuanten sinds 1795 en over de geringe afname van de fabrieks-goederen, naar zij meende een gevolg van de concurrentie van buiten-

¹ J. C. Breen, Spijskokerij voor behoeftigen in 1801 en 1802, in: Tijdschrift voor armenzorg en kinderbescherming, jrg. 20, p. 35—36; cf. Verberne, Het sociale en economische motief in de Bataafse tijd.

² Dassevael, bijl. 47.

³ Goldberg, bijl. 46.

landers, die goedkoper produceerden, hoewel met minder nut „voor het algemeen”. Anderen, men denke aan Blydenstein, waren al evenmin optimistisch. R. Scherenberg, straks, in 1815, lid van de door Willem I te benoemen commissie voor het armwezen, beantwoordde weliswaar alle vragen die Goldberg had gesteld, maar vermeldde niets over de geldelijke resultaten van de door hem te Utrecht opgerichte spinnerij voor kinderen van bedeelde armen ¹.

Aan adviezen ontbrak het overigens niet. Een Rotterdammer zond zijn „medeburger” Goldberg een plan tot instandhouding der fabrieken, waarin de wenselijkheid werd geuit van oprichting, door de staat, van werkhuizen, die niet rendabel zouden mogen wezen, daar het „zelfs beeter (is) er jaarlyks een zeekere som by te verliezen”. Aldus zouden immers de fabrikanten in staat gesteld worden, het door behoeftigen geproduceerde tegen lage prijzen in te kopen en de concurrentie van vreemdelingen tegen te gaan. Het *Genootschap tot nut van stad en land* te Zierikzee ried aan, de armen meer kennis bij te brengen van de vaderlandse geschiedenis. En uit Leiden ontving Goldberg een *Oppervlakkig Plan ter bevordering van Arbeidzaamheid, en ter ontlasting van Alimentatie in de stad Leyden*, dat adviseerde tot opsluiting van niet-werkwillige armen en bedelaars ².

Goldberg moet zich wel hebben afgevraagd of zijn correspondenten, die hem tijdens zijn reis door de republiek inlichtingen hadden verstrekt over de werkhuizen voor behoeftigen, dit naar waarheid hadden gedaan. Ongetwijfeld heeft hij oog gekregen voor de gecompliceerde vraagstukken, die met het tewerkstellen van gealimenteerden samenhangen. Een snelle afdoening van zaken werd daardoor zeker niet bevorderd.

Bovendien mislukte de poging om een juist beeld te verkrijgen van de omvang van de staatsarmenzorg — waarvan de oprichting van het algemeen armbestuur én door het Vertegenwoordigend Lichaam én door Goldberg c.s. afhankelijk was gesteld ³. Zeer vele kerkelijke armbesturen en diakonieën weigerden aan de burgerlijke autoriteiten aan te tonen, dat zij in staat waren om hun arme lidmaten te onderhouden. Verscheidene municipaliteiten deden het departementaal bestuur enkel

¹ Goldberg, bijl. 14, 104—106.

² Goldberg, bijl. 6, 8, 97.

³ Dassevael, bijl. 36.

mededeling van het aantal door hen verzorgde armen, maar vergaten de begroting enz. van de openbare armenfondsen over te leggen. Zij waren bevreesd, dat de oprichting van het algemeen armbestuur hun groter lasten zou opleggen dan bij een plaatselijk georganiseerde armenzorg het geval was en verzochten dan ook, de eigen armenfondsen te mogen behouden ¹. Die vrees werd gedeeld door een zeer groot aantal municipaliteiten, die weliswaar verslag uitbrachten over de toestand der fondsen maar op andere wijze de bedoelingen van het Uitvoerend Bewind zouden tegengaan ².

De kerkelijke armbesturen gedroegen zich overigens op uiteenlopende wijzen. De meeste verklaarden hun armenzorg te zullen voortzetten, maar weigerden óf elke mededeling aangaande hun fondsen óf volstonden met die te omschrijven als bestaande uit giften, collecten, „etcetera”. De hervormde kerkeraad te Steenbergse Zeedeel zeide haar armen te willen alimenteren „in de vooronderstelling, dat de Hervormde Gemeente haare bezittingen ook behoudt”. Het rooms-katholieke kerkbestuur te Kruisland deelde mee te vertrouwen op de christelijke liefdadigheid der parochianen. Elders werd er op gewezen, dat het de diakonie niet vrijstond de armenfondsen aan het algemeen armbestuur af te staan, daar die wettig eigendom waren en kerkelijk geadministreerd werden. Een totale afwijzing van de aangenomen armenwet sprak uit de reactie van de diakonieën, die botweg verklaarden geen der vragen van het Uitvoerend Bewind te zullen beantwoorden, daar deze impliciet het eigendomsrecht der kerkelijke gemeenten op de kerkelijke armengoederen ontkenden. Hun grondbeginsel was immers, dat die eigendom der natie waren en dat de regering, daartoe gemachtigd door de kamers, er rechtens over kon beschikken.

Slechts enkele kerkelijke besturen bleken hun armen aan het algemeen armbestuur te willen overdragen, sommige ³ onder het voorbehoud, dat zij eerst moesten geïnformeerd zijn over de godsdienstige opvoeding van de arme kinderen of „de natuur van het verwacht wordend Reglement”. Als reden van hun besluit voerden zij aan, ten gevolge van grote schulden niet meer in staat te zijn aan hun verplichtingen te voldoen. Maar ook zij weigerden elke opgave omtrent de samenstelling en de feitelijke toestand

¹ Arch. b.z.v. 1813, inv. 203—209, passim.

² Arch. Staatsbewind, inv. 345, exh. 23-3-1802, no. 72.

³ Nl. de R.K. armbezorgers te Oude Tonge en de hervormde kerkeraad te Haarlem.

van hun fondsen. De rooms-katholieke gemeente te Mijmerswijk motiveerde haar weigering met te zeggen: „ons van geen fouten bewust”¹.

Uit het voorgaande blijkt dat in kringen van kerkelijke armbesturen ernstige tegenstand bestond tegen de armenwet. Weliswaar was aan de diakonieën vrijheid en zelfstandigheid toegekend, maar al spoedig bleek, dat het diepgaand verschil van inzicht tussen de voorstanders van louter staatsarmenzorg en van onderstand door de kerk niet door woorden kon worden weggenomen. Eerstgenoemden stonden de diakonie enkel de vrije keuze toe om haar armen al dan niet te onderhouden. Verklaarde zij de alimentatie te willen voortzetten, dan was zij voortaan verplicht om al haar armen onderstand te verlenen. En om daarbij „willekeur”, verkwisting der fondsen en ongelijke bedeling te voorkomen, oefende de staat een zeker toezicht uit. Daarom decreteerde het Vertegenwoordigend Lichaam in 1800, dat alle verlaten kinderen moesten onderhouden worden door het kerkgenootschap van hun ouders, welk decreet door het Hollandse Hof van Justitie werd bevestigd op grond van de overweging, dat armbezorgers slechts verplicht waren te onderzoeken of „hun eigen armen” inderdaad hulpbehoevend waren, zonder zich nog te verdiepen in de oorzaken der armoede. Volgens het Hof berustte dit beginsel — „byna (een) Axioma” — op de aard der kerkelijke armenzorg, die immers niets anders was dan „een generaal Mandaat, om zekere Classe van behoeftigen te be-deelen, waar van Armbezorgers de Uitvoerers zyn, en, al wat zy, dien aangaande meer zouden doen, zoude de palen van hun Mandaat te buiten gaan”².

Het Hof deed deze uitspraak naar aanleiding van de weigering van katholieke armbezorgers op Texel om onderstand te verlenen aan kinderen, wier ouders wegens diefstal in een tuchthuis waren opgesloten. Diakonieën betoogden echter, dat het geven van aalmoezen „een wezentlyk deel (is) van de Godsdienst” en buiten het gezag van de burgerlijke overheid viel, en wel temeer daar de gaven werden toevertrouwd aan „het christelyk toeverzicht van de Opzieners der Gemeente”. Die moesten in elk geval afzonderlijk vaststellen, of en in hoeverre een arme de onderstand waardig was. De christelijke weldadigheid kon zich im-

¹ Arch. b.z.v. 1813, inv. 206, no. 87.

² Dassevael, bijl. 19, 23. Het decreet van het Vertegenwoordigend Lichaam dateert van 14-11-1800.

mers niet verplicht achten altijd aan iedere arme hulp te bieden. Daarom was de vrijheid die de armenwet hun toestond, te beperkt. Feitelijk werden diakonieën, die toezegden hun armen te verzorgen, verplicht om alle kerkelijke armen in alle omstandigheden te ondersteunen ¹.

Het beroep op de eigen aard der christelijke liefdadigheid was ook voor de hervormde diakonieën of kerkeraden van Vianen, Haarlem, Den Haag, Gouda, Amersfoort, Berkenwoude, Agterbroek, Lekkerkerk en Schoonhoven een der motieven van hun verzet tegen de armenwet. Zij uitten hun bevreemding over het wettelijk voorgeschreven toezicht van de staat op de ondersteuning hunner armen, een zaak van christelijke plicht, en verwierpen de gedwongen afstand van ontoereikende fondsen omdat de kerk daardoor van „alle vruchten (der) Godsdienstige mededeelzaamheid (zou) worden beroofd”. Een merkwaardig getuigenis van de toenemende confessionele begrenzing in de armenzorg van de vroegere heersende kerk vormt hun klacht, dat de publicatie der wet te laat, want niet binnen de grondwettelijke termijn van zes maanden was geschied, waardoor zij onderstand verleend hadden aan armen die reeds kinderen van de staat waren. Met uitzondering van de kerkeraad te Haarlem, die, naar men weet, uitvoeriger reglementen wilde afwachten alvorens te besluiten haar armen te blijven ondersteunen — de vrees dat bij openlijk verzet de inkomsten uit de „recognitien van Land en Stad” verloren zouden gaan, heeft hier een rol gespeeld ² — verklaarden alle overige zich „ongezind en onvermogen” om op dezelfde wijze als voorheen de armen voorlopig te ondersteunen, ongezind namelijk omdat zij kinderen van de staat verzorgd hadden, onvermogen daar het merendeel hunner inkomsten voor het onderhoud van niet-lidmaten was gebruikt. Het Vertegenwoordigend Lichaam verzochten zij de wet zo te wijzigen, dat aan de christelijke liefdadigheid recht gedaan werd.

De eerste kamer wees dit verzoek af. Tegenover de bedenkingen der diakonieën stelde zij enkel de ontkenning dat de wet op het armbestuur de kerkelijke armenzorg in haar noodzakelijke vrijheid beperkte ³.

Men ziet, dat de uitvoering van de publicatie van 15 Juli 1800 ver-

¹ Dassevael, bijl. 39—40; cf. bijl. 36.

² Dassevael, bijl. 36; cf. Dagverhaal V.L., XI 458.

³ Dassevael, bijl. 36, 39—40; cf. Dagverhaal V.L., XI 346, 458, 663; XII 130—131.

traagd werd door de voorzichtigheid van Goldberg c.s., om het algemeen armbestuur niet te stichten tenzij op een financieel gezonde basis, en op bezwaren stuitte van de kant van kerkelijke armbesturen, die om motieven van principiële aard de armenwet geheel of ten dele verwierpen. Moet hieraan worden toegeschreven dat zij nimmer is uitgevoerd? Zouden de Bataven uiteindelijk gezwicht zijn voor de aandrang van kerkelijke armbestuurders om recht te doen aan de christelijke liefdadigheid, of liever: aan hun conceptie daarvan?

De vraag valt moeilijk te beantwoorden, om de eenvoudige reden dat de afschaffing van de armenwet een direct gevolg is geweest van de strijd om het al of niet voortbestaan van de acten van indemniteit. De chaos die daardoor in de armenzorg ontstond, toonde de onuitvoerbaarheid der wet aan en illustreert eens te meer de mislukking van de staatsregeling van 1798 en de zwakheid en onmacht van het Uitvoerend Bewind op bestuurlijk en administratief gebied. Daarom, en ook om de pogingen van Willem I tot ordening van het armwezen meer relief te geven, volgt hier een samenvatting van het conflict.

Naar men weet hadden de beide kamers van het Vertegenwoordigend Lichaam weinig aandacht besteed aan de indemnatie-acten. In hun cerebrale constructie van de één- en ondeelbaarheid der Bataafse republiek misten zij immers elke zin en zij werden dan ook kort en bondig voor afgeschaft verklaard. De tweede kamer-commissie bleek evenwel enig begrip te hebben van de revolutie, die daardoor werd teweeggebracht, en van de moeilijkheden die ervan het gevolg konden zijn, waar het de toelating in de republiek van vreemdelingen betrof. Zij wilde de zaak bij een nadere wet geregeld zien. Voor het overige keurde zij artikel 15 goed.

Die gerede goedkeuring is des te opvallender omdat de beide kamer-commissies op de hoogte waren van de problematiek der materie. In October 1798 zond het intermediair bestuur van Holland de eerste kamer een aantal stukken betreffende de acten van indemniteit¹. Zij bevatten een voorstel tot afschaffing en het advies daarop van het provinciaal comité. De representant A. van der Dussen had in September 1797 voorgesteld, het geven en nemen der acten voortaan te verbieden en de onderstand van behoeftigen op te dragen aan de „genoot-

¹ Decreten provinciaal bestuur van Holland van 12-1-1798; arch. b.z.v. 1813, inv. 202, bijl. 39.

schappen" of de algemene armenfondsen van hun geboorteplaats. In verband daarmee zouden alle christen- en joodse „leeraars" jaarlijks aan het plaatselijk bestuur opgave moeten verstrekken van de door hen in het voorbije jaar gedoopte of besneden kinderen. De reeds afgegeven indemnatie-acten zouden van kracht blijven.

De reden van het voorstel was, dat sommige municipaliteiten en kerkelijke armbesturen geweigerd hadden aan vertrekkende personen een acte te geven. In de couranten maakten zij dit bekend en voegden er aan toe zich ontslagen te houden van ondersteuning vanaf het tijdstip van vertrek. Daardoor ontstond verwarring, ten nadele vooral van de armen zelf, die nu van de ene gemeente naar de andere werden verwezen zonder ergens admmissie te kunnen verkrijgen. De meeste gemeente- en kerkelijke arm-besturen bleven namelijk het oude gebruik volgen om geen vreemde te admitteren zonder een acte van indemniteit.

Het provinciaal comité onderwierp het voorstel aan ernstige critiek. De onderstand op te dragen aan de geboorteplaats achtte het bezwaarlijk wegens de ingewikkelde procedure van de jaarlijkse verrekening tussen de armbesturen, die daarvan het gevolg zou wezen, wanneer de behoeftige elders werd verpleegd, tenzij men voorschreef dat hij met zijn gezin in geval van armoede terstond naar zijn geboorteplaats terugkeerde. Maar ook dan bleven er naar zijn mening bezwaren. Een arme kon immers in de gemeente waar hij reeds enige tijd was gevestigd, „wegens relatiën" altijd wel iets verdienen, maar was in zijn geboorteplaats veelal een vreemde en dientengevolge geheel aangewezen op de armenfondsen. Bovendien, als de beide echtgenoten niet uit dezelfde geboorteplaats kwamen, moest dan „eene scheiding" plaats vinden? En wie zou de vreemdelingen, die gebrek leden, onderhouden?

Het tweede deel van het voorstel, betreffende de jaarlijkse opgave van de gedoopte of besneden kinderen, vond evenmin de goedkeuring van het comité. Er waren immers kerkgenootschappen die hun lidmaten eerst op latere leeftijd doopten, terwijl de opgave van de besnedenen alleen de mannelijke kinderen betrof. Op ondersteuning uit welke armenkas zouden de joodse vrouwen aanspraak kunnen maken? En tenslotte, bij de staatsregeling zouden wellicht alle armen kinderen van de staat worden, waardoor de acten dan vanzelf kwamen te vervallen.

Om al deze redenen wilde het comité niet op Van der Dussens plannen ingaan. Ingeval echter een regeling noodzakelijk werd geacht adviseerde het te bepalen, dat de algemene armenkas of de kerkgenootschappen van de gemeente, waar iemand zes jaren had gewoond, tot zijn alimentatie waren gehouden. Om de grotere gemeenten te beschermen tegen eventuele nadelige gevolgen van deze regeling — de armen vestigden zich bij voorkeur in dichtbevolkte steden — zou tevens moeten vastgesteld, dat men slechts verplicht was diegenen te admitteren, die een geboorte-acte en een bewijs van goed gedrag konden overleggen, benevens een verklaring waaruit bleek, hoelang zij elders hadden gewoond.

Dit laatste deel van het advies wekt de indruk, dat het comité de indemnatie-acten gedeeltelijk wilde handhaven, welke indruk wordt versterkt door de uitgesproken wenselijkheid om in elke municipaliteit geboorteregisters aan te leggen, waarvan de extracten de oude acten zouden vervangen. Niettemin is het onmiskenbaar de bedoeling van het comité geweest, de verblijfplaats van de behoeftigen aan te wijzen als hun domicilie van onderstand.

Als gevolg van de unitaristische staatsgreep van Januari 1798 bleven voorstel en advies voorlopig in portefeuille. Maar er was meer. De unitarissen beseften, dat een gewestelijke regeling der indemnatie geen oplossing kon brengen van de sinds jaar en dag bestaande geschillen, wantoestanden en onzekerheden in de armenzorg. In de eenheidsstaat, die hun doel was, zou dit slechts mogelijk zijn bij een algemene (re-) organisatie der alimentatie. Daarom overhandigde het intermediair bestuur van Holland het verhandelde betreffende de acten van indemniteit aan de eerste kamer¹. In overeenstemming met de geproclameerde eenheid van de nieuwe staat vaardigde deze in het vijftiende artikel van de wet op het armbestuur een verbod uit om „voortaan” de acten te geven of te nemen, niettegenstaande de onmisbare voorwaarden daartoe niet waren vervuld. Zolang immers het algemeen armbestuur een papieren fictie was en een nationale armenkas ontbrak, kon niet verwacht worden dat de plaatselijke besturen hun fondsen zouden uitputten voor ieder, die komen wilde.

¹ Cf. de houding van de Hollandse unitarissen bij de pogingen tot afschaffing der gilden (C. Wiskerke, *De afschaffing der gilden in Nederland*, p. 108) en de organisatie van het postwezen (Ten Brink, a.w., p.35).

Vrijwel onmiddellijk na de publicatie van de armenwet kreeg het Uitvoerend Bewind een groot aantal klachten te verwerken met betrekking tot artikel 15. Verscheidene armbesturen gaven noch namen na 15 Juli 1800 indemnatie-acten, zich beroepend op de letter van de wet, en weigerden de verpleeggelden te restitueren van behoeftigen, die zich elders hadden gevestigd en kort nadien een beroep hadden moeten doen op de armenkassen van hun nieuwe woonplaats. Evenzo handelden zij met betrekking tot armen, die elders waren ondersteund op grond van een door hen afgegeven indemnatie-acte.

Daaruit ontstonden „veele ongeleegenheden” voor de besturen, die het oude gebruik bleven volgen. Zij klaagden over de desastreuze gevolgen voor hun fondsen, nu andere hun verplichtingen niet nakwamen, en beriepen zich op de uitdrukkelijke lastgeving van het Uitvoerend Bewind om „met de administratie en directie van hun Armenwezen, op den zelfden voet, als tot hier toe gebruikelijk is, te continueren”, welk bevel naar hun mening ook de acten van indemniteit betrof¹. De municipaliteiten der „onderscheidene Gemeentens 'sLands van Breda” verdedigden het geven en nemen ervan op grond van het corpus der wet. Zij betoogden dat men het vijftiende artikel moest lezen in verband met artikel 1 en dat de afschaffing der acten eerst realiteit kon worden na de stichting van het algemeen armbestuur. Het leek hun bovendien niet ondenkbaar „dat by de dadelyke oprigting van dat bestuur, zich zoodanige zwarigheden *kunnen* opdoen, dat dien aengaande verandering zoude moeten plaats hebben ...”. Had men intussen artikel 15 reeds toegepast, dan ontstond de practische onmogelijkheid een billijke regeling te treffen tussen de gemeenten, tot schade van vooral de grotere².

De eerste kamer, die deze „klaagrequesten” te behandelen kreeg, sprak aanvankelijk als haar overtuiging uit dat de publicatie van 15 Juli 1800 „meerendeels” schikkingen bevatte, die na de totstandkoming van het algemeen armbestuur in werking zouden treden. Zij deed zulks in overeenstemming met bijv. een vroeger besluit, dat de „gemeene armen” vooralsnog ten laste van hun verblijfplaats moesten verzorgd

¹ Cf. hiervóór, p. 58.

² Arch. Staatsbewind, inv. 390, exh. 29-3-1802, no. 25; inv. 345, exh. 25-3-1802, no. 60; inv. 201, exh. 2-4-1802, no. 6. Onder meer requestreerden 19 hervormde predikanten uit het Utrechtse.

worden¹. Maar artikel 15 beschouwde zij als reeds terstond in werking getreden, omdat de nieuwe staat één en ondeelbaar was, geen vereniging van zelfstandige gewesten. Het omstreden artikel steunde derhalve op de staatsregeling en niet op de wet op het armbestuur zelf. Daarom verwees zij requestanten naar „de duidelyke letter van de wet”.

Mag de kamer dan al het gelijk aan haar zijde hebben gehad, feitelijk was zij door haar decreet omtrent de verzorging der „gemeene armen” zelf oorzaak dat de meeste plaatselijke besturen de acten van indemniteit handhaafden. Toch mag men haar niet verwijten in het geheel geen oog te hebben gehad voor de realiteit en zich enkel te hebben laten leiden door doctrinaire overwegingen.

De municipaliteiten van Breda en omliggende gemeenten en van Den Helder hadden namelijk in hun request gewezen op het gevaar, dat hun gemeenten als grensplaatsen bedreigde door de immigratie van behoeftige vreemdelingen. Hun admissie te moeten verlenen zonder overlegging van een indemnatie-acte achtten zij al te bezwarend voor de plaatselijke (armen)kassen en zou hen naar zij zeiden buiten staat stellen „’sLands finantien . . . te helpen styven”. Ook zou de veiligheid van persoon en goederen erdoor illusoir worden.

Het laatste argument, een beroep op de staatsregeling, die zulks een der „oogmerken” genoemd had van de maatschappelijke vereniging, legde de eerste kamer-commissie naast zich neer, niettegenstaande zijzelf bij voorkeur schuil ging achter de staatsregeling. Maar om de grensgemeenten te bewaren voor een grote toeloop van behoeftige vreemdelingen, misschien ook wel om wille van „’sLands finantien”, stelde zij in Augustus 1801 de kamer voor te decreteren, dat een vreemdeling in geval van armoede onmiddellijk het land moest verlaten, tenzij hij zes jaren in dezelfde woonplaats had vertoefd of een wettig huwelijk met een ingezetene gesloten had. Ten aanzien van inheemse burgers wilde zij echter blijven vasthouden aan het reeds meermalen genomen — en niet opgevolgde — besluit, dat het geven en nemen van acten van indemniteit indruiste tegen de eisen van de staatsregeling en daarom verboden moest blijven².

¹ Decreet van 30-12-1799; cf. Dassevael, bijl. 65. Reeds in 1799 schenen sommige gemeenten hun armen te willen bedelen ten laste van de schatkist.

² In December 1800 en daarna in Januari en Maart 1801 had de eerste kamer hetzelfde besluit genomen: Dassevael, bijl. 33—34; cf. Dagverhaal V.L., XI 106, 161—162.

Die eerder genomen besluiten waren echter een slag in de lucht gebleken. De regering der stad Utrecht vaardigde in Juli 1801 een ordonnantie uit, die bepaalde dat niemand admisie zou worden verleend zonder een acte van indemniteit van zijn geboorteplaats en een bewijs van goed gedrag van zijn laatste verblijfplaats, met verklaring aldaar gedurende het aan het vertrek voorafgegane jaar geen onderstand te hebben ontvangen. De municipaliteiten van Bodegraven, Zegwaart en Zoetermeer namen dezelfde maatregel en trachtten de nakoming ervan te bevorderen door de huiseigenaren te verplichten, niemand in hun woningen toe te laten zonder een door hen afgegeven verklaring, dat aan de gestelde eisen was voldaan ¹.

Wel geheel anders was de houding die het Uitvoerend Bewind aannam. Niet alleen wees het de opvatting af, dat de indemnatie-acten vervallen waren vanaf de publicatie van de wet op het armbestuur. Door de maatregelen van wat het „de meest durvende en meest vorderende Gemeente Bestuuren” noemde, die tot wering van een overmatig aantal armen de acten hadden gehandhaafd of wederom ingevoerd — en waardoor de „minder onbevreesde” municipaliteiten in een ongunstige positie kwamen te verkeren — kwam het tot de overtuiging, dat artikel 15 eerst na de oprichting van het algemeen armbestuur in werking zou kunnen treden. Om de verdenking te ontgaan te willen terugkeren tot de vroegere wijze van armenzorg verklaarde het overigens, dat het algemeen armbestuur „ordre, gelykmatigheid van onderhoud en lasten, en wering van tadiëuse en schadelijke verschillen” zou bevorderen.

Het Bewind kreeg de steun van enkele kamerleden, die niet blind waren voor de feitelijke toestand en ontwikkeling in het armwezen. Er was namelijk onzekerheid ontstaan over het onderhoud van diegenen, die zich in een nieuw domicilie hadden gevestigd en daar binnen een jaar tot armoede waren vervallen, en van de armen, die drie jaren verzorgd waren door hun kerkgenootschap maar nu werden overgelaten aan het algemeen armbestuur ... dat niet bestond. Een der leden vroeg zich af, of men de laatstgenoemden niet zou kunnen doen ondersteunen door hun kerkgenootschap uit hun verblijfplaats, waarna later het algemeen armbestuur restitutie zou doen van de verpleegkosten. Anderen toonden zich bezorgd voor de ongunstige financiële

¹ Arch. Staatsbewind, inv. 318, exh. 8-3-1802, no.62; cf. Dassevael, bijl. 27 en Dagverhaal V.L., XIII 341.

toestand van de armbesturen. Steeds veelvuldiger verzochten die subsidie of toestemming om hun goederen en effecten te verkopen, om in de toenemende behoeften te kunnen voorzien, soms om leningen terug te betalen die plotseling door de geldschietters geheel werden opgevraagd, misschien omdat dezen de toestanden in de armenzorg te onzeker vonden.

Een vaste gedragslijn van de eerste kamer laat zich hier moeilijk onderkennen. Verzoeken om subsidie werden nu eens toegestaan, dan weer geweigerd „om der gevolgen wille”. Tot verkoop van goederen en effecten verleende zij slechts ongaarne toestemming, hetgeen begrijpelijk is daar de armenfondsen straks misschien naar de nationale armenkas zouden overgaan. Daarom trachtte zij gewoonlijk de betrokken municipaliteiten te overreden plaatselijke belastingen te heffen voor de ondersteuning van behoeftigen, of wilde enkel verlot geven tot belening der armengoederen.

Dit streven slaagde slechts zeer ten dele, waarom er tenslotte niets overbleef dan de gevraagde toestemming te verlenen. De vaste commissie tot het armbestuur moest in verband hiermee toegeven dat een herziening van de armenwet zijn nut kon hebben, maar zeide tevens ervan overtuigd te zijn dat daardoor de oprichting van het staats-armbestuur zou worden vertraagd. Desondanks hield zij vast aan de geldigheid van artikel 15.

In de kamer zelf gingen echter stemmen op om elke gemeente te gelasten haar eigen armen te onderhouden, daar immers de toenemende financiële moeilijkheden de stichting van het algemeen armbestuur feitelijk onmogelijk maakten¹. Zij bereikten dat besloten werd, in Augustus 1801, het advies betreffende de acten van indemniteit terug te wijzen naar de commissie, met de opdracht om bij het opmaken van een nieuw voorstel rekening te houden met de geuite bezwaren².

Het besluit van de eerste kamer werd achterhaald door de staatsgreep van het Uitvoerend Bewind van September 1801. Reeds in 1799 bestond ook in de kringen der Bataafse revolutionnaires de overtuiging dat de omwenteling niet geslaagd was. De gezant in Parijs,

¹ Dagverhaal V.L., XII 15, 20, 39, 60/61, 68/71, 101, 104, 149/150, 173, 178, 179, 203, 265/266, 551, 572, 614; XIII 42, 51, 58/59, 70, 76, 85, 143, 325, 430, 575, 594, 695; cf. Dassevael, bijl. 26, 45/46, 48, 51, 52, 65, 77 en arch. Staatsbewind, inv. 345, exh. 23-3-1802, no. 72.

² Decreet eerste kamer van 14-8-1801.

Schimmelpenninck, sprak van de wenselijkheid de revolutie nationaal te maken, terwijl Gogel een sterke regering noodzakelijk achtte. Napoleon, die in Frankrijk naar een ralliement van de partijen streefde en zijn persoonlijke macht stevig verankerde, verlangde voor de republiek naar een regering, waarvan hij meer steun verwachten kon voor de oorlog tegen Engeland. In Februari begon men van Franse zijde aan te dringen op een herziening van de staatsregeling. Het nieuwe, door een commissie uit de eerste kamer in overleg met het Uitvoerend Bewind samengestelde ontwerp werd echter door de kamer verworpen, waarna het Bewind het in September enigszins gewijzigd dadelijk aan de grondvergaderingen ter goedkeuring voorlegde. Dank zij het feit, dat men enkel het aantal tegenstemmers publiceerde, slaagde deze opzet.

Reeds vóór de aanneming der constitutie vermoedde men, dat de wet op het armbestuur niet ongewijzigd zou blijven. Daarom trachtten verscheidene arbesturen aan daaruit voortvloeiende maatregelen te ontkomen door aan de eerste kamer uitstel te verzoeken. Dat was het geval bij de gereformeerde kerkvoogden van Maasbommel, Alphen en enkele andere gemeenten in het Ambt van Maas en Waal, die weigerden hun afgesloten rekening voor te leggen aan het departementaal bestuur van De Dommel. Aan een der kamerleden ontlokte dit de opmerking dat zij, „weetende de gebeurtenissen, welke hier sedert kort in de Vergadering betrekkelijk de Staatsregeling hebben plaats gehad, zoeken . . . tyd te winnen, om misschien by nadere gebeurtenissen het doen van rekening te kunnen ontduiken”¹. Ná de omwenteling gaven schout en schepenen van Ouwerkerk en Hazerswoude als hun mening te kennen, dat een algemeen armbestuur en een algemene armenkas „welligt nimmer tot stand (zouden) koomen”².

Inderdaad. De constitutie van 1801 herstelde de autonomie van steden en gewesten in ruime mate. Daarom decreteerde het Staatsbewind 8 Maart 1802, dat de acten van indemniteit konden gehandhaafd worden. Kort daarop gelastte het de raad van binnenlandse zaken voorstellen in te dienen betreffende de intrekking van de publicatie van 15 Juli 1800 en de wijze waarop voortaan in het onderhoud der armen moest worden voorzien, ten laste namelijk van de kerkgenoot-

¹ Dagverhaal V.L., XI 342, 348—350; XII 78, 82—87, 102—103. Cf. Dassevael, bijl. 67.

² Arch. Staatsbewind, inv. 201, exh. 5-4-1802, no. 20.

schappen of van de plaatselijke en departementale besturen ¹. De wet voor een armenbestuur over de gehele republiek had opgehouden te bestaan ².

Heeft de tegenstand van kerkelijke armbesturen en diakonieën invloed gehad op het besluit, de armenwet ongedaan te maken? De vraag is, in stringenter vorm, boven reeds gesteld ³. Zo geformuleerd, moet het antwoord ontkennend luiden. De oprichting van een algemeen armbestuur hield immers ten nauwste verband met de vestiging van de staatseenheid. Daarom was het gedeeltelijk herstel in 1801 van de gewestelijke en stedelijke autonomie er oorzaak van dat de armenzorg voortaan, en in meerdere mate dan de armenwet van 1800 toeliet, ten laste kwam van en uitgeoefend werd door de gewestelijke en stedelijke besturen. Afschaffing der wet was onvermijdelijk.

Het schijnt echter, dat het Staatsbewind mede rekening gehouden heeft met de oppositie der diakonieën. Een der beweegredenen voor het herstel der indemnatie-acten was de verwarring in de armenzorg, ontstaan ten gevolge van de uiteenlopende gedragingen van gemeentebesturen die ze wel, en van andere die ze niet meer gaven en namen. Naar de mening van het bewind was dit te bedenkelijker daar „de veranderde orde van zaaken, de eventuele introductie (van de) Wet op het Algemeen Armbestuur, welke reeds voorheen zo vele moeilijkheden ontmoette, nog meer onzeker en bedenkelijker maakt”. Het kan wel niet anders of men heeft hierbij gedacht aan de tegenzin van kerkelijke armbesturen om zich te gedragen naar de voorschriften van genoemde wet.

B. *Pogingen van Holland tot hervorming van de armenzorg.*

De afschaffing van de armenwet van 15 Juli 1800 bestendigde de chaos in de armenzorg. De acten van indemniteit waren immers vóór 1795 volstrekt niet algemeen geweest. In enkele steden, Leiden bijv., had men ze reeds vóór de omwenteling van 1795 afgeschaft. Bovendien rees de vraag of degenen, die op grond van artikel 15 der armenwet zonder een dergelijke acte in een nieuw domicilie waren toegelaten, alsnog niet verplicht moesten worden tot overlegging ervan. Men wees

¹ Arch. Staatsbewind, port. 52, notulen van 23-7-1802; Luttenberg, a.w., p. 63—64.

² Cf. voor de terugkeer naar de oude toestand F. Brekelmans, Het Bredase gasthuis. Geschiedenis van het oude-mannenhuis te Breda met de daarmee in 1798 verenigde gestichten (Breda 1951), p. 21.

³ Hiervóór, p. 65.

er op dat verscheidene gemeentebesturen het wetsartikel gebruikt hadden om zich te onttrekken aan de alimentatie van „emigranten”, zulks ten nadele van de armenfondsen van andere gemeenten en van vele werkwilligen, die nu naar men meende zouden moeten vertrekken uit hun verblijfplaats, maar elders geen admisie zouden verkrijgen en zich gedwongen zouden zien te bedelen.

De Baljuw en Hove en Hoge Vierschaar van Rijnland daarentegen verwittigden de regering van hun besluit, de indemnatie-acten ook in de toekomst niet te zullen geven en nemen en geen borgstelling te eisen van wie zich in hun district wilden vestigen, omdat daardoor „schaarsheid van bouwlieden en bruykers van landen volgd”. Naar hun mening kon in een ingewikkelde zaak als de armenzorg het best geoordeeld worden door de besturen, die de verordeningen moesten uitvoeren en handhaven. Het Staatsbewind heeft dit advies wellicht ter harte genomen. Het zag er tenminste van af te trachten door algemene maatregelen orde op zaken te stellen, met het gevolg dat de bedelarij hand over hand toenam¹.

In deze omstandigheden besloot het departementaal bestuur van Holland in 1804 te onderzoeken „of het mogelyk zy, behoudens de voordduurende en plaatselyke zorg en verordening omtrent het Armbestuur, van wegen deze Vergadering, eenigen maatregel te beramen, om, in den dringenden nood zoo veeler Behoeftigen, krachtdadiger, dan tot nu toe geschied is, te voorzien, op het principe, van hun, door eenen aangewezenen arbeid, voor zoo verre zy 'er toe geschikt zyn, in staat te stellen, zich zelve, althans gedeeltelyk, te onderschragen, zonder dat hieruit eenige nadeelige invloed ontstaa op de overal standgrypende Fabrieken, of Handwerken”.

Een algemene armen-commissie werd gevormd en tot leden werden benoemd C. van Breugel, eertijds stadssecretaris van 's-Hertogenbosch en scriba van de hervormde kerkelijke commissie aldaar, in welke functie hij in 1799 het eigendomsrecht der hervormde gemeente op haar kerkgebouwen verdedigd had, L. Diert van Melissant, W. 't Hoen, F. Kumsius en D. J. Steyn Parvé. Andere leden der commissie waren L. Rengers, die ook onder Lodewijk Napoleon en Willem I deel uitmaken zou van commissies tot herziening van het vigerende stelsel

¹ Arch. Staatsbewind, inv. 201, exh. 5-4-1802, no. 20; inv. 321, exh. 13-7-1802, no. 9; arch. b.z.v. 1813, exh. 25-5-1802, no. 9.

van armenzorg, L. van Limburg Stirum, de bekende orangist van 1813, L. van Toulon, secretaris der posterijen in de nieuwe republiek en straks president van de stedelijke armencommissie te Den Haag, en J. A. A. Zoutman. Hun taak zou zijn de bestaande instellingen van armenzorg te doen samenwerken ter bestrijding van „onnutte uitdelingen” en ter voorkoming van dubbele of ongelijke bedeling.

Men stelde zich voor te komen tot oprichting van plaatselijke armencommissies, waarvan de verschillende plaatselijke armbesturen deel zouden uitmaken, en hun adviezen te verstrekken betreffende de middelen, die zouden kunnen bijdragen tot het aanbrengen van verbeteringen in de armenzorg. Om dit te bereiken zou de algemene armencommissie „de weg van persuasie” bewandelen, temeer daar „al het wezenlyke (van de alimentatie), voor het Plaatselyk Bestuur, (is) overgelaten”. Daarom wilde men niet verder gaan dan de vestiging van een „Algemeen opzigt over de armen in alle plaatsen, die zich de verordeningen van het (departementaal) Bestuur niet onttrekken willen, zoo veel mogelyk op eenen eenparigen voet”¹.

De commissie ontwierp een plan voor werkverschaffing aan valide armen. Geen arbeid leek haar meer geschikt dan de bereiding van vlas, linnen, garen enz., daar immers de daarvoor benodigde grondstoffen in het eigen land aanwezig waren en het werk zelf gemakkelijk geleerd en thuis verricht kon worden. Dit laatste achtte de commissie een belangrijk voordeel, omdat de werkhuizen „eene verzameling van zedeloze schepselen” waren. Bovendien waren de producten „van de eerste noodwendigheid”. Ieder behoefde immers „al wat uiterlyk zyn of haar Lighaam dekt, van het hoofd tot de voeten”.

De fondsen wilde de commissie bijeengebracht zien uit vrijwillige bijdragen der ingezetenen, niet door middel van belastingen, want dan beroofde men de armenzorg van „eene van hare schoonste cieraaden” en vernietigde de liefdadigheid. Zij was er evenwel van overtuigd dat werkverschaffing alléén de armenzorg niet zou kunnen verbeteren: „het zyn niet zoo zeer de Bestuuren en Directie van en over Fabryken en Werkhuizen, maar over de Voorwerpen” — sc. de armen — „zelves,

¹ Voornaamste stukken, getrokken uit de handelingen van de algemene armencommissie, over het departement Holland, I 5, 54. De stukken bevatten „alle de Rapporten, circulaire Missives, Besluiten van het Departementaal Bestuur en andere Stukken van aangelegenheid, de werkzaamheden van (de) Commissie en de nieuwe Armen-inrigting betreffende”.

door den welken de verbetering van den Armen staat te wagten is . . .”¹.

In verscheidene steden kwamen in 1805 inderdaad armencommissies tot stand², veelal bestaande uit vertegenwoordigers van de bestaande openbare armeninstellingen. Maar ofschoon de algemene commissie uitdrukkelijk verzekerde haar werkzaamheden te zullen beperken tot de algemene armbesturen, trachtte zij haar toezicht ook uit te strekken over de kerkelijke armbesturen. In 1805 bezorgde zij een vertaling van de geschiedenis en de inrichting van het Hamburgse armbestuur, dat onder meer een werkinrichting voor behoeftigen exploiteerde, en liet die door middel van de plaatselijke commissies aan „de geestelykheid” ter hand stellen. Haar bedoeling was deze te bewegen tot samenwerking met de openbare armbesturen en tot bevordering van arbeidzaamheid onder de kerkelijke armen.

Deze poging mislukte. Door de plaatselijke commissies te Delft, Heusden, Hoorn en Leiden werd de commissie op een desbetreffende vraag meegedeeld dat elke samenwerking ontbrak. Uit Haarlem ontving zij bericht, dat de werkinrichting voor gereformeerde armen steeds ongunstiger resultaten boekte ten gevolge van de omstandigheid, dat de regenten gewoonlijk geen kennis van zaken hadden, waardoor zij duurder inkochten dan menige particuliere fabrikant. Men vond het dan ook niet vreemd dat de inrichting „agteruit (werkte)”. Niettemin weigerden de regenten zich te gedragen naar de richtlijnen van de plaatselijke armencommissie³. In Edam ondervond de directie van de wolspinnerij zelfs ernstige tegenwerking van de „onderscheidene armbesturen”.

Eveneens mislukte een poging om een nauwkeurige opgave te verkrijgen omtrent het aantal armen in het departement. De algemene commissie erfde hier het wantrouwen van vele kerkelijke armbesturen tegen elk streven naar hervorming van de armenzorg, dat tijdens de behandeling van de armenwet door het Wetgevend Lichaam was ontstaan. De commissie van correspondentie over het armwezen te Amsterdam ervoer zulks, toen een der besturen op het verzoek om opgave van het aantal door haar onderhouden armen antwoordde: „Toen ons

¹ Stukken, I 63—64; II 10; III 121.

² Nl. in Amsterdam, Den Briel, Edam, Enkhuizen, Den Haag, Haarlem, Heusden, Hoorn, Leiden, Gouda, Naarden, Monnikendam en Delft.

³ Stukken, I 114—117, 200, 352, 358—359.

in den Jare 1800, door het toenmalig bestuur van Holland, eene aanvraag wierd gedaan, om op te geven het getal der armen onder ons opzigt, en het montant der Fondsen, ... waren wy huiverig om daar aan volledig te voldoen; ... dewyl toen het voornemen scheen te zyn om de Armen allen, het zy dezelve Ledematen waren, van eenig Godsdienstig Genootschap of niet, aantemerken als Kinderen van den Staat ...". Blijkbaar was die vrees weer aanwezig. In Edam deed zich hetzelfde geval voor. „De staat van het Diaconale Fonds heeft men, denkelyk uit een verkeerd begrip van de intentie der Algemeene Armen-Commissie, of uit eene zekere huiverigheid, niet goedgevonden op te geven", deelde de plaatselijke armencommissie mee. En de pastoor van de rooms-katholieke kerk aan het begijnhof te Delft weigerde, naar hij zeide „om gegronde redenen", de vragen van de commissie te beantwoorden en verzekerde, dat zijn armen nog nimmer hadden behoeven te klagen over hun verzorging en nooit iemand zouden lastig vallen met een verzoek om alimentatie „dan Armbezorgeren van die Gemeente daarze toe behooren".

Men hoede zich echter voor generaliseren. Ook nu weer deden meerdere kerkelijke armbesturen opgave van de staat van hun armen en armenfondsen ¹. Meestal betrof het besturen die met geldelijke moeilijkheden kampten. Maar door de weigering van de overige kerkelijke armbesturen kon geen bevredigend inzicht verkregen worden in de omvang der armoede.

De algemene commissie moest tenslotte zelf erkennen dat haar streven, door algemene maatregelen de gehele armenzorg te verbeteren, tevergeefs geweest was, voornamelyk als gevolg van de afwijzende houding der kerkelijke liefdadigheid. Nergens slaagde zij erin de noodzakelyk geachte coördinatie tussen de armbesturen tot stand te brengen, uitgezonderd te Rotterdam, al bleven ook daar moeilijkheden voorkomen. De plaatselijke commissies lieten liever alles bij het oude, omdat veranderingen „voornamelyk in dit Land, ... niet alleen ondoenlyk zyn, (maar) mogelyk eene nadelige uitwerking" konden hebben en de „loffelyken yver" der armbesturen zouden doen afnemen ².

De algemene armencommissie over het departement Holland staakte haar bemoeiingen met de alimentatie van behoeftigen in 1807. De

¹ Stukken, I 338, 356, 372—373, 377; cf. I 91.

² Stukken, I 61; II 93—94, 138, 239—241; III 23, 52—65.

reden daarvan is niet slechts de feitelijke mislukking van de haar opgedragen taak. Die moet veeleer gezocht worden in de pogingen van koning Lodewijk om te komen tot vestiging van een algemeen armbestuur voor geheel het koninkrijk Holland.

C. Hernieuwde pogingen tot wettelijke regeling van de armenzorg.

Koning Lodewijk, die zijn koningschap niet had begeerd, maar het desondanks aanvaardde met de beste bedoelingen en zijn beleid wilde richten op de werkelijke belangen van zijn rijk, gaf ook bij zijn voorgenomen ordening van de armenzorg blijk van enige kennis van de Bataafse werkelijkheid. Een commissie uit de staatsraad ontving namelijk opdracht, advies uit te brengen over de alimentatie van behoeftigen en de acten van indermniteit ¹.

De drie leden der commissie, N. Calkoen, geboren Amsterdammer en lid van de raad der stad, A. van Gennep, landdrost van Maasland, en W. Queysen, een der heftigste federalisten uit de Nationale Vergadering, waar hij zich een fel tegenstander had getoond van staatsarmenzorg — „ruïneus” noemde hij die — maar voorstander was gebleken van oprichting van nationale werkhuizen ², wensten zich eerst op de hoogte te stellen van de omvang der armoede en de bestaande wijze van armenzorg. Aan de landdrosten binnen het koninkrijk verzochten zij gegevens over het aantal armen in hun ressort, die door de openbare en kerkelijke instellingen van liefdadigheid werden ondersteund, de verhouding daarvan tot het totaal der bevolking en die tussen valide en invalide armen. Zij informeerden naar de wijze van ondersteuning, de aanwezigheid van werkhuizen voor bedeelden en naar het bedrag, dat gemiddeld nodig was voor het onderhoud van één behoeftige. De directies der werkhuizen dienden opgave te verstrekken van het benodigde kapitaal voor werkverschaffing aan tweehonderd tot vijfhonderd armen en van het „doorgaande verlies” daarop.

Ook de godshuizen werden in het onderzoek betrokken. Verlangd werden inlichtingen betreffende de inrichting van de administratie en de wijze van verantwoording, het aantal verpleegde personen en de fondsen of inkomsten waaruit de uitgaven bestreden werden. Men zou

¹ Arch. staatssecretarie, inv. 255, exh. 3-4-1807, no. 19.

² Dagverhaal, V 913. Queysen werd in 1801 benoemd tot lid van het Staatsbewind: Bannier, a.w., p. 566.

moeten meedelen of de inwoning aan een „godsdienstig systema” gebonden was en wat de verpleegden buiten de inwoning aan onderstand ontvingen.

De landdrosten zonden de vragenlijst naar de gemeentebesturen, die van Maasland vergezeld van het advies om „met vriendelyke overeenstemming der Leeraren of Bedienden van de Armen Fondsen der onderscheidene Kerkgenootschappen te werk te gaan”¹.

Ofschoon het aantal kerkelijke armbesturen, die inlichtingen weigerden te geven, geringer was dan bij de enquêtes van 1798 en 1800, bleek het ook nu weer niet mogelijk de preciese omvang van de armoede te bepalen. Wel werd duidelijk, dat de armbesturen op zeer verschillende wijze in het onderhoud van behoeftigen voorzagen en dat de kerken een belangrijk aandeel hadden in de verzorging der armen. Van de bijna 700 godshuizen in het koninkrijk — men verstond daaronder niet enkel gestichten voor wezen en oude lieden, maar soms ook fondsen, waaruit onderwijzers en doktoren een toelage ontvingen — werd slechts een zesde deel geheel of gedeeltelijk uit openbare kassen gefinancierd. Alle overige, van welke er 175 bestemd waren voor de armen van een bepaald kerkgenootschap, beschikten over genoegzame eigen kerkelijke of particuliere fondsen. Deze fondsen bestonden uit onroerende goederen, huishuren, pachten, renten, effecten en obligaties of werden gevormd door legaten, collecten, kost- en bestedingsgelden, lonen en hoofdelijke omslagen over de ingezetenen van een burgerlijke gemeente. In enkele gevallen trok men inkomsten uit concessies van de burgerlijke overheid, uit arbussen in herbergen en het stadhuis, uit belastingen op het begraven en de opbrengst van toneelvoorstellingen, soms uit het verhuren van rouwmantels.

De alimentatie zelf was uitermate gevarieerd. Behalve inwoning gaven de weeshuizen in het algemeen volledig levensonderhoud tot een leeftijd van achttien tot vijfentwintig jaar en soms nog een uitzet bij het verlaten van het huis. De gestichten voor bejaarde behoeftigen — de leeftijdsgrens varieerde van vijfenveertig tot vijftig jaar — verstrekten geheel of gedeeltelijk onderhoud. Voor sommige tehuizen was enig admissiegeld vereist. Er waren gestichten, die enkel inwoning gaven of onderwijs in de „mathematische wetenschappen”. Het Fraterhuis te Utrecht leidde een klein aantal jonge mannen op tot „de studiën”,

¹ Arch. b.z.v. 1813, inv. 812b, bijl. 14; Dassevael, bijl. 2.

d.w.z. het verstrekke een studietoelage aan arme leerlingen van de latijnse school ¹. In de hofjes genoten de bewoners gewoonlijk een kleine toelage in geld, levensmiddelen of brandstof. Het leprozenhuis te Amsterdam verschafte een gratis behandeling van hoofdzeer.

Uit de opgaven betreffende de staat der huiszittenarmen vermocht de commissie slechts de conclusie te trekken dat de armoede groot was. Over de werkelijke armoede onder deze categorie behoeftigen bleef veel onzekerheid bestaan, alleen al omdat de opgaven ontbraken omtrent het vermogen of onvermogen van de bedeelden om geheel of gedeeltelijk in eigen onderhoud te voorzien. Ook hier verzorgden kerkelijke en particuliere armbesturen het grootste aantal armen, uitgezonderd in Brabant, waar bijna alle katholieke armen uit de openbare kassen werden gealimenteerd, en Friesland, waar de overheid ruim tweederde van het aantal armen onderhield. De gemiddelde onderhoudskosten voor één behoeftige verschilden van vier tot honderdveertig gulden per jaar. Opmerkelijk was dat zij zelfs plaatselijk ver uiteenliepen. Te Koudekerke bijv. was met de verzorging van een gereformeerde arme jaarlijks een bedrag gemoeid van honderdveertig gulden, met die van een katholieke arme zesendertig gulden. Waar ook de bedragen voor de heilige geest armen werden vermeld, bleken die in het algemeen lager te zijn dan voor de kerkelijke armen ². Enkele armbesturen deelden mee dat zij bij gebrek aan middelen gedwongen waren om onregelmatig en meest onvoldoende onderstand te verlenen. Sommige landdrosten tekenden hierbij aan, dat werkverschaffing aan de bedeelden zou bijdragen tot een aanzienlijke verlaging van de kosten der alimentatie. Die te Groningen merkte nog op, dat de geringe accuratesse van de opgaven moest toegeschreven worden aan de onmacht en de ongeschiktheid daartoe van de diakonale administraties ³.

Tegen deze achtergrond en zeker ook onder de indruk van de klachten over steeds toenemende armoede ⁴, vooral in de departementen Amsteland en Maasland, besloot de koning aan de eerste sectie van de staats-

¹ Gemeentearch. Utrecht, bibliotheek over Utrecht, suppl. 600.

² Ter verklaring werd onder meer aangevoerd dat de kerkelijke besturen melding maakten van de zieken, de hoofden van grote gezinnen die een te klein inkomen hadden en van de werkelozen.

³ Arch. b.z.v. 1813, inv. 567, exh. 4-6-1807, no. 8.

⁴ Gedenkstukken tot de algemeene geschiedenis van Nederland, V, st. 1, 284—285; st. 2, 607.

raad de stichting op te dragen van „une administration générale et uniforme des Pauvres . . . , qui, en respectant les propriétés particulières, et les Institutions, qui ont leur origine dans les donations, legs, ou autres dispositions testamentaires, réunisse tous les objets, qui peuvent concourir à obtenir le but, et la rendre utile pour le bien-être en général”. Dit algemeen armbestuur diende direct verantwoordelijk te zijn aan de koning. Het zou toezicht uitoefenen op de ondersteuning der behoeftigen, alle bedelarij trachten uit te roeien, ook onder de kerkelijke armen, en werk moeten verschaffen aan valide en oude en gebrekkige armen, voor zover dezen daartoe nog in staat waren. Tevens zou het moeten zorgen voor de stichting van instellingen voor mannelijke wezen, die ten laste van de staat of van particuliere (en kerkelijke) armenadministraties werden onderhouden. De koning legde er de nadruk op, dat in deze instellingen naast wezen ook kinderen van arme ouders toegelaten konden worden, indien zij daarvoor toestemming gaven. Het doel moest wezen de kinderen op te leiden tot de militaire dienst, om hen aldus „plus utiles à l’Etat” te maken ¹.

Het trekt de aandacht dat dit besluit tot stand kwam zonder de medewerking van de commissie-Calkoen. Had Queysen zijn medeleden ervan weten te overtuigen, dat staatsarmenzorg „ruïneus” was en de liefdadigheid zou vernietigen? Was de koning niet bekend met zijn denkbelden of was zijn benoeming tot lid der commissie wellicht een poging, om de diakonieën en andere kerkelijke armbesturen gerust te stellen? Het staat niet vast wegens het ontbreken van gegevens. Feit is dat de uitwerking van het koninklijk besluit, de vorming van een algemeen armbestuur, werd toevertrouwd aan C. Hultman, L. van Toulon en L. Rengers. De beide laatsten hadden zitting gehad in de algemene armencommissie over het departement Holland en waren dus blijkbaar voorstander van ordening der gehele armenzorg. Voor nader advies zou de nieuwe commissie zich moeten wenden tot de regering van Amsterdam.

Hultman c.s. kwamen in Juli 1808 met hun opdracht gereed. Naar hun mening had de bedeling tot nog toe gesteund op „de kiesheid der zeden, op de schaamte, die liever alles wilde beproeven, dan van een ander iets ontvangen”. Dit was echter van lieverlede veranderd. Eenmaal bedeed, verloor de arme immers alle schaamtegevoel.

¹ Arch. staatssecretarie, exh. 24-3-1808, no. 4.

Daardoor, en door het toegenomen zedenbederf in de achttiende eeuw, de weelde en de liefdadigheid, was de armoede steeds meer gegroeid.

Hultman, Toulon en Rengers huldigden dus dezelfde opvattingen als de Bataven van 1798, wier staatsregeling bepaald had dat moedwillige lediggangers geen aanspraak konden maken op onderstand. Ook naar hun overtuiging zou als beginsel moeten gelden: wie niet werkt zal ook niet eten. Immers, „Er kan in eene welgeregelde Maatschappy, en daar uit gevormde Regeeringsvorm geen Verplichting bedagt of gevorderd worden, die de eenen mensch den last zoude opleggen, om voor den anderen altyd het brood te winnen”. Dit is enkel mogelijk waar het „natuurgenoten” betreft, die ten gevolge van lichaamsgebreken of anderszins niet in eigen onderhoud kunnen voorzien. Daarom zou de staat aan invalide armen onderstand, maar aan valide werk moeten verschaffen en de luiards tot arbeid dwingen. Een onontbeerlijke voorwaarde hiertoe achtte de commissie eenheid, algemeenheid en „meer uitgebreidheid” van het armbestuur.

Op grond van bovenstaande overwegingen stelde de commissie de koning voor over te gaan tot stichting van een algemeen armbestuur, dat onder meer een oppertoezicht zou dienen uit te oefenen over alle particuliere en kerkelijke armeninstellingen en godshuizen, waarin kinderen werden onderhouden. Het zou direct verantwoording verschuldigd zijn aan het gouvernement, niet „in eene plaatselyke betrekking staan” en in het bijzonder zijn aandacht wijden aan de werkverschaffing aan valide armen, daarbij rekening houdend met plaatselijke omstandigheden. Bedelarij zou verboden moeten wezen. Wie bedelde, moest drie dagen „te water en te brood gezet” en bij herhaling van zijn misdrijf gedurende een jaar en zes weken afgezonderd worden in „s lands bedelaarshuis”. Aan „liedjeszangers of omloopers met orgels of muziek” zou voortaan geen patent gratis worden uitgereikt.

De commissie adviseerde voorts tot oprichting van gestichten voor mannelijke wezen en kinderen, die in de openbare en gesubsidieerde particuliere en kerkelijke godshuizen verpleegd werden. Aan de „kweekelingen tot s'lands dienst” wilde zij gezond voedsel zien verstrekt, in hoofdzaak bestaande uit gort, brood, vlees, soep, aardappelen, groente, karnemelk en soms vis. Meel en meelspijzen wenste zij te verbieden, terwijl „de gewoone drank der kweekelingen zal zyn Zuiver Water”.

In de gestichten voor vrouwelijke wezen moesten „de Meisjens twee aan twee slapen”.

Voor wat tenslotte het toezicht van het algemeen armbestuur betrof op de kerkelijke en particuliere armbesturen, naar de mening van de commissie zou dit de „inwendige administratie” moeten gelden, en tevens het recht moeten omvatten om te beslissen in de geschillen tussen deze besturen en toe te zien op de armen zelf. Feitelijk wilde zij hen onttrekken aan de macht van de eigen instellingen¹.

Eerst een jaar na de publicatie van de voorstellen der commissie vaardigde de koning een decreet uit, „houdende daargestelling van een algemeen Bestuur van Weldadigheid” volgens de richtlijnen van de commissie-Hultman. Alle weldadige instellingen werden onder staats-toezicht gesteld. De bestuurders van weeshuizen kregen bevel jaarlijks „aan de koninklijke pupillen de meest mogelyke élèves te leveren, en vooral die genen te zenden, die door hun sterk gestel, hunne lichaams-gestalte en hunne neiging tot den krijgs-loopbaan zich meest geschikt zullen toonen”².

Het is de bedoeling van koning Lodewijk geweest, door middel van het algemeen armbestuur de gehele armenzorg te centraliseren en een aantal maatregelen tot bezuiniging in de administratie en de ondersteuning van de bestaande armbesturen door te voeren. Dat het hem ernst was blijkt uit de vereniging van de huizittende aalmoezeniers-armenhuizen te Amsterdam onder één directie. Het moet dan ook waarschijnlijk genoemd worden dat de kerkelijke armbesturen ondergeschikt zouden zijn gemaakt aan het algemeen bestuur, wanneer hem de gelegenheid zou zijn gelaten zijn decreten tot uitvoering te brengen. Dit was hem echter niet vergund. Zijn broer de keizer van Frankrijk lijfde het koninkrijk Holland in 1810 in. Op dat ogenblik waren enkel de plannen met betrekking tot de wezen en arme kinderen tot uitvoering gekomen. De Pruisische gezant meldde in 1809 dat 3200 jonge mannen waren gerecruteerd, onder wie 400 wezen uit Amsterdam. Moeilijkheden hadden zich daarbij niet voorgedaan, naar hij meende, omdat het achterwege blijven der conscriptie het volk met de lichte der wezen had verzoend³.

¹ Arch. staatssecretarie, 6149.

² Arch. staatssecretarie, 6149; Luttenberg, a.w., p. 79—80.

³ Gedenkstukken, V, st. 1, 199; VI, st. 1, 69.

Wellicht is deze mening juist geweest. Tijdens de inlijving zouden de regenten der weeshuizen immers wel verzet aantekenen tegen de recruterij van hun pupillen.

D. De Inlijving.

„Il ne faut pas seulement envisager les hospices avec l'oeil de la pitié, il faut les envisager aussi avec l'oeil de l'administrateur ... L'administration la plus simple et la plus économique sera toujours la meilleure”. Dit citaat stamt van d'Alphonse, de intendant-generaal voor binnenlandse zaken gedurende de inlijving. Hoewel het voornamelijk betrekking heeft op de godshuizen, wier administraties men plaatselijk wilde centraliseren, is het karakteristiek voor de plannen der Franse ambtenaren tot hervorming van de gehele armenzorg in de nieuw verworven departementen ¹.

Lebrun, d'Alphonse en andere Fransen prezen beurtelings en als om strijd de weldadigheid der Nederlanders, „la sensibilité hollandaise pour le malheur”. Hunnerzijds deden zij wat mogelijk was om de toenemende armoede te lenigen, door subsidie te verlenen aan de armenkassen, die zwaar getroffen werden door de rentereductie ². Lebrun drong er bij de keizer op aan belangrijke bedragen beschikbaar te stellen voor de ondersteuning van behoeftigen, omdat zulks onder meer zou spreken tot de verbeelding van zijn onderdanen en de goeden onder hen tot groter liefdadigheid zou aansporen. Hun bekommernis was echter volstrekt niet alleen van humanitaire aard, maar werd evenzeer bepaald door de vrees voor versterking van de openbare rust en orde. Ongetwijfeld leefde de herinnering aan de journées van de grote revolutie nog ³.

Dit alles verhinderde echter niet dat zij ernstige bedenkingen koesterden tegen de wijze van ondersteuning. De staatsraad Réal, die in 1811 een inspectiereis door de Hollandse departementen ondernam, werd getroffen door het grote aantal aanwezige godshuizen, een gevolg naar hij meende van een edele wedijver tussen de verschillende gezindten. Meer goeds wist hij er echter niet van te zeggen. Hij oordeelde het

¹ Gedenkstukken, VI, st. 2, 924.

² Cf. Van den Eerenbeemt, a.w., p. 215—216.

³ Gedenkstukken, VI, st. 1, 76, 81, 90, 92, 100, 108; st. 2, 767, 768, 837, 943—944.

aantal te groot en meende, dat het aanzienlijk lager zou kunnen zijn. In Amsterdam bijv. zou men het kunnen verminderen van 29 tot 10. De huizen zelf vond hij te luxueus ingericht. Hierop doelde Lebrun zijdelings, toen hij Napoleon op diens vraag naar de mogelijkheid, de in de godshuizen verpleegde kinderen te besteden op het platteland en de ouderen onder hen aan boord van oorlogsschepen te plaatsen — tot vorming van „un fonds de 2200 hommes qui augmenteraient nos équipages” — antwoordde, dat de kinderen een zeker *dédain* hadden voor de gewone beroepen en bijna allen de voorkeur gaven aan een beroep als goudsmid enz. Naar de mening van d'Alphonse verleenden de armbesturen te veel onderstand en vergrootten daardoor de armoede in plaats van die te verminderen. De godshuizen bevorderden de luiheid en losbandigheid, terwijl de regenten vele nodeloze uitgaven deden, die spotten met ieder begrip van zuinigheid. Evenals Lebrun betreurde hij het gebrek aan werk en werk-inrichtingen voor behoeftigen. Réal vermocht in de bestaande werkhuizen enkel de netheid en de zindelijkheid te waarderen. Het werk was er immers niet voldoende gevarieerd, de prikkel om goed te werken ontbrak, daar de armen geen deel van de opbrengst ontvingen, terwijl de regenten slechts één doel schenen te kennen, om namelijk aan de bedeelden elke mogelijkheid tot vertrek uit het werkhuis te ontnemen. Zijn conclusie luidde: „on fait mieux en France”, waar een bedeelde in het werkhuis een vak kon leren of het zijne beoefenen en een zeker loon ontving¹.

Het Franse bestuur wilde dan ook de Franse wijze van alimentatie invoeren, met name de centralisatie van het armbestuur, maar dan op lokaal niveau. D'Alphonse, die zich wel de meeste moeite heeft getroost tot hervorming, was zich ervan bewust, dat totale centralisatie onuitvoerbaar was sinds in 1801 de bestuurlijke uniteit plaats had moeten maken voor de autonomie van steden en departementen². In zijn circulaire van 1 April 1811 verzocht hij de prefecten der departementen hun oordeel uit te spreken over de vorming van een centraal bureau van weldadigheid in de hoofdstad van ieder kanton. Dit bureau zou moeten vaststellen, welke „ateliers de charité” in de verschillende

¹ Gedenkstukken, VI, st. 1, 69, 184—185, 325.

² Gedenkstukken, VI, st. 2, 1273. D'Alphonse schreef dat al eerder in Holland de fouten in de armenzorg waren erkend en maatregelen tot verbetering voorgesteld, „mais les événemens politiques n'ont pas permis de les mettre en exécution, et il est difficile qu'elles puissent maintenant être adaptées au régime suivi en France”.

kantonale gemeenten dienden te worden gesticht, hen hulp verlenen bij de pogingen tot werkverschaffing aan behoeftigen en jaarlijks hun begroting, rekening enz. controleren. De fondsen der gemeentelijke bureaux zouden samengevoegd kunnen worden en naar behoefte over de gemeenten verdeeld. Immers, „c'est une association de famille qui se forme pour le soulagement des membres de la famille qui souffrent". De prefecten drukte hij op het hart bij hun eventuele pogingen tot invoering van de voorgestelde centralisatie minder gebruik te maken van hun gezag dan van „la raison et l'humanité" ¹.

Het plan van d'Alphonse was niet nieuw. Reeds vóór diens benoeming tot intendant had de minister van binnenlandse zaken de landdrosten ervan op de hoogte gesteld, dat de regering alle godshuizen binnen een gemeente onder één administratie wilde brengen. Toen waren de Franse armenwetten, die onder meer alle armen-administraties in een gemeente gelastten samen te voegen onder een commissie van vijf armbestuurders en voorschriften bevatten betreffende het beheer van hun inkomsten, het beleggen van fondsen en donaties enz., reeds executoir verklaard in het gebied ten zuiden van Maas en Waal en in Zeeland, dat in Maart 1810 door koning Lodewijk gedwongen aan Frankrijk was afgestaan. Hetzelfde geschiedde in Januari 1811 in de overige departementen ². Nadien volgden nog besluiten met betrekking tot

¹ Gedenkstukken, VI, st. 2, 1273—1274; arch. b.z.v. 1813, inv. 1040 (minuut).

² J. Imbert (*L'influence de la législation hospitalière française dans les départements hollandais (1810—1813)*, in: *Annales universitatis Saraviensis*, t. I, p. 3—24) heeft betoogd dat de executoir-verklaring van de Franse armenwetten in de Hollandse departementen in strijd is geweest met het algemeen reglement op de departementale organisatie van Holland van 18 October 1810, dat onder meer bepaalde, dat in het bestuur der godshuizen, de bedeling van behoeftigen en de verzorging van vondelingen niets zou worden veranderd (artikel 49).

R. Feenstra (Enkele opmerkingen over de invoering der Franse wetgeving in Nederland (1810—1813), in: *Tijdschrift voor rechtsgeschiedenis*, XX, p. 344—351) bestrijdt de opvatting van Imbert. Hij wijst erop dat het decreet van 18 October oorspronkelijk een tijdelijk karakter droeg. Artikel 1 bepaalde de geldigheid immers tot het jaar 1811.

Imbert deelt trouwens zelf mee (p. 12), dat onmiddellijk na de inlijving de directeur-generaal van de afdeling comptabiliteit der godshuizen de prefecten had aangeschreven, dat de bepaling van artikel 49 geenszins betekende, dat zij geen maatregelen moesten overwegen om de bedoelde instellingen geleidelijk te onderwerpen aan de in de overige delen van het keizerrijk geldende verordeningen betreffende het beheer enz. van fondsen en andere inkomsten. Een bevestiging hiervan vindt men in een circulaire van de procureur generaal bij het keizerlijk gerechtshof te

de regeling van de uitgaven der armbesturen, de reducering van het aantal besturen en de vaststelling van het domicilie van onderstand. Daarbij werd de geboorteplaats aangewezen als de gemeente, waar de behoeftige recht had op de openbare onderstand¹.

Men mag besluiten, dat het Franse bestuur van meet af aan de armenzorg in „Holland” heeft willen hervormen en dat d'Alphonse daarmee meer haast heeft willen maken dan andere bestuurders.

De kerkelijke armeninstellingen werden van de voorgenomen maatregelen niet uitgezonderd, ook niet door Lebrun, die zeker geen scherp-slijper was en de voortvarendheid van zijn ondergeschikten soms scheen te betreuren². Hij besloot de in godshuizen verpleegde kinderen over te brengen naar het platteland, om aan hun „als het ware vegetatief” bestaan een einde te maken en tegelijkertijd de landbouw van voldoende werkkrachten te voorzien. Zij zouden worden ondergebracht in kinderkolonies en onder leiding van bekwame lieden gesteld³.

Deze pogingen tot verbetering en hervorming van de armenzorg konden slechts ten dele worden gerealiseerd. J. Imbert deelt mee dat de invoering van de Franse armenwetten in het land van Maas en Waal en in Zeeland lange tijd traineerde, zodat het nieuwe systeem daar eerst in 1813 werkte. In de overige departementen bleek het niet mogelijk de centralisatie door te voeren. Wel slaagde men er in de interne administratie der instellingen van liefdadigheid te verbeteren. Het aantal verpleegden in de gast- en godshuizen verminderde, door de toelating te doen plaats hebben op advies van de betrokken prefect en op grond van een door een commissaris van politie opgemaakt rapport. Enig resultaat werd bereikt met de sanering van de toestanden in de weeshuizen. Zeshonderd gezonde wezen waren in 1811 tegen een matige vergoeding op het platteland besteed⁴.

Den Haag van 1811 (herdrukt in Bijvoegsel staatsblad, VII, st. 3, p. 1753), volgens welke de rechters zich voor de toepassing der executoir-verklaarde wetten ook moeten laten leiden door de niet executoir-verklaarde, om in staat te zijn de eerste nauwkeurig te interpreteren.

¹ Luttenberg, a.w., p. 83—85; Gedenkstukken, VI, st. 2, 923.

² Gedenkstukken, VI, st. 2, 924; cf. H. T. Colenbrander, Inlijving en opstand, p. 74.

³ Gedenkstukken, VI, st. 2, 838, 841, 876—877; Colenbrander, a.w., p. 70—73.

⁴ Als wij Lebrun mogen geloven, is dit aantal zeker groter geweest: Gedenkstukken, VI, st. 1, 158.

De voorschriften in zake de erfating aan liefdadige instellingen, het beleggen van fondsen, de verkoop van goederen en het aangaan van schulden — welke handelingen slechts met autorisatie van het gouvernement geschieden mochten — werden „bon gré mal gré” gerespecteerd. Hetzelfde was het geval met de bepalingen betreffende de vaccinatie van wezen en hun inlijving bij leger en vloot¹.

Imbert noemt drie oorzaken van het mislukken der centralisatiepogingen: het individualisme der Nederlanders, de inrichting van hun armeninstellingen zelf, met name van die der diakonieën, wier fondsen veelal verenigd waren met de kerkekassen, en de nalatigheid van het Franse bestuur, dat zijn revolutionnair élan verloren zou hebben. Naar zijn overtuiging is het individualisme vooral eigen geweest aan de kerkelijke besturen. Dat zij misschien ook om andere redenen zich verzet hebben tegen de invoering der Franse armenwetten blijkt in zijn studie niet.

Het lijkt evenwel niet onwaarschijnlijk, dat zij de behoeftigen zijn blijven beschouwen „avec l'oeil de la pitié”. Lebrun schreef in 1810 aan de keizer, dat de regenten der godshuizen niettegenstaande het grote aantal kinderen in hun gestichten niet bereid bleken mee te werken aan hun uitbesteding op het platteland. Later maakte hij melding van de pogingen om de bevolen vereniging van het aalmoezeniers- en burgerweeshuis te Amsterdam te ontgaan. Een der motieven daarvan was, dat de wezen uit de „betere” stand „vermengd” zouden worden met die van mindere afkomst. De burgemeester der stad had daarom bezuinigingen ingevoerd in voedsel en kleding, liever dan de fusie met geweld door te zetten. Toen De Celles, de prefect van het departement Zuiderzee, de maatregel toch trachtte uit te voeren, namen sommige administrateurs ontslag, hetgeen niet werd aanvaard. De zaak vond echter geen doorgang. Nadien moest De Celles nog erkennen, dat zijn administratie zich had moeten beperken tot de gesubsidieerde godshuizen.

D'Alphonse deed dezelfde ervaring op. In December 1811, na herhaalde maar vergeefse pogingen tot uitvoering van zijn centralisatieprogram — sommige prefecten benoemden commissies voor elke liefdadige instelling afzonderlijk, anderen bleven werkeloos — gaf hij

¹ Imbert, a.w., p. 15—21.

bevel enkel de gesubsidieerde armbesturen te onderwerpen aan het toezicht van de kantonnale commissies. Zijn motivering luidde, dat de kerkelijke instellingen „des établissements privés” waren, waarom zij slechts aan een „algemeen” toezicht van de plaatselijke autoriteiten konden onderworpen zijn, dit in het algemeen belang ¹.

Hij vond echter bij de prefecten niet voldoende medewerking. Die te Zwolle was van mening dat men zich moest beperken tot de samenvoeging van de armen-administraties in elke gemeente afzonderlijk. De prefect van de Wester-Eems, H. L. Wichers, verklaarde zich voorstander van armenzorg door de diakonieën, omdat dan alleen de echte armen bedeed werden en groter zuinigheid werd betracht dan bij de organisatie van d'Alphonse het geval kon wezen. Door R. L. de Kempenaer, van het departement van de IJssel, werd daaraan toegevoegd, dat kerkelijke armbezorgers hun ambt „gratis” vervulden en reeds onder toezicht van de lokale autoriteiten stonden. Hij zeide de centralisatie van de armenzorg te zullen nastreven, ook al voorzag hij „une infinité d'obstacles”, daar de alimentatie in zijn departement groten-deels een kerkelijke aangelegenheid was ².

Men mag derhalve vaststellen, dat het mislukken van de pogingen tot centralisatie van de armenzorg gedurende de inlijving zeker ook veroorzaakt is door de houding van kerkelijke armbesturen. Daarmee wil echter niet gezegd zijn dat deze altijd gehandeld hebben vanuit een christelijke bewogenheid om de arme. Men bedenke, dat velen gevangen zaten in een rationeel supra-naturalistisch christendom, waarin geloof en leven gescheiden waren. Men ontkomt niet aan de indruk, dat de tegenstand van deze besturen meest van „wereldlijke” aard geweest is. In zoverre mogen Imberts conclusies juist worden genoemd.

Anderzijds kan met betrekking tot de protestantse armbesturen de vraag worden gesteld of de reactie tegen de pariteitsstaat, die in 1801 begonnen was, bij velen hunner niet de verwachting heeft doen ontstaan, dat zij spoedig de verzorging van ook de „algemene” armen, van de „kinderen van den Staat”, zouden kunnen hervatten? Naast de geldelijke onmacht zou dat een verklaring kunnen wezen voor de

¹ Gedenkstukken, VI, st. 2, 1224; Imbert, a.w., p. 13, 14, 18.

² Gedenkstukken, VI st. 2, 1275—1277; arch. b.z.v. 1813, inv. 1040, exh. 16-8-1811, bijl. 3. Cf. Van Voorst, a.w., p. 24—34.

in vergelijking met de jaren 1798—1801 toegenomen voorzichtigheid van deze besturen tegenover de maatregelen of voorgenomen maatregelen van de regering. Van een protest blijkt namelijk niets meer. Het uitblijven daarvan zou echter ook een aanwijzing kunnen zijn, dat men zich geleidelijk ging verzoenen met de nieuwe staatsgedachte.

HOOFDSTUK IV

DE REGELING VAN HET DOMICILIE VAN ONDERSTAND

Koning Willem I mag veilig de grootste van onze koningen worden genoemd. Minder dan zijn opvolger bemind bij de mensen, verdient hij niettemin meer hun waardering, ook al is hem die tijdens zijn leven en ook daarna om verlerlei redenen onthouden.

Men heeft hem een over-ernstig, zeer werkzaam man genoemd, begaafd met een nuchter burgermansverstand, zonder veel fantasie en daarbij koppig en zelfs ietwat nurks ¹. Inderdaad zoekt men tevergeefs naar een bon mot, naar de humor, die ontwapent en tevens bevrijdt van nuchtere zakelijkheid. Hij nam vrijwel alles ernstig, zeer zeker de armoede onder zijn volk. Maar zijn al te abstracte beschouwing van de werkelijkheid, zijn koele verstandelijkheid, die hem blind maakte voor de geestelijke kracht van de godsdienst, doemden zijn goedbedoelde pogingen tot bestrijding van het pauperisme tot vruchteloosheid. Want dit staat vast: voortdurend bleef zijn aandacht gevestigd op de volksarmoede, was hij begaan met het lot dat velen teisterde. Hij hielp zoveel hij kon en stimuleerde de liefdadigheid van zijn onderdanen. Meer dan anderen verstond hij ook de economische achterstand van zijn koninkrijk als oorzaak van armoede. Zijn welvaartspolitiek is er het bewijs van.

Toch is hij niet in staat geweest de armoede zelfs maar te verminderen. Als bijna al zijn tijdgenoten zat hij tezeer gevangen in een philanthropische kijk op het vraagstuk, waardoor een redelijke oplossing ervan voor tientallen jaren verschoven werd. Dit wijte men echter niet uitsluitend hieraan. De afscheiding van België tastte immers zijn welvaartspolitiek in sterke mate aan.

De grondwet van 1815 beval het armbestuur en de opvoeding der arme kinderen als een zaak van hoog belang aan de aanhoudende zorg der regering aan en verplichtte de koning tot een uitvoerig jaarlijks verslag „van de inrigtingen dien aangaande” aan de Staten-Generaal ². Dienovereenkomstig deed de regering in 1816 de beide kamers mede-

¹ L. J. Rogier in: *In vrijheid herboren*, p. 35.

² Artikel 228 grondwet.

deling van de toestand van het armwezen, voor zover zij tenminste daartoe in staat was. Het ontbrak namelijk aan een genoegzaam aantal juiste gegevens.

Het getal bedeelden in de noordelijke provincies schatte men op een elfde deel der bevolking, daaronder niet begrepen de 22.000 in godshuizen verpleegde behoeftigen. Bedelarij kwam veelvuldig voor. De voor het Zuiden opgegeven getallen waren nog vager. Men volstond met mee te delen dat in de godshuizen ongeveer 15.500 behoeftigen verbleven.

De regering wees kortelings op de grote verscheidenheid in het bestuur en het onderhoud der armen. In tegenstelling tot het Noorden maakte men in de zuidelijke provincies geen onderscheid tussen kerkelijke en algemene armen. Elke burgerlijke gemeente was er verplicht haar eigen ingezetenen te alimenteren, met welke taak een bureau de bienfaisance, een overblijfsel uit de Franse tijd, was belast. De godshuizen stonden onder een afzonderlijke administratie. Om voor ondersteuning in aanmerking te komen was een eenjarig verblijf binnen een gemeente vereist, maar deze bepaling schoot in zoverre haar doel voorbij, dat de behoeftigen op allerlei wijzen zich trachtten te vestigen in gemeenten, die ruime onderstand verstrekten.

In het Noorden onderhielden de gezindten hun arme lidmaten, ten gevolge waarvan er „bijna zoo vele onderscheidene armen-administratiën . . . , als godsdienstige gezindheden gevonden worden”. De algemene armen, onderscheiden in huiszittende, gemene, grote, heilige geest, stedelijke, aalmoezeniers- en potarmen, werden bedeeld door armbezorgers, benoemd door of van wege de plaatselijke besturen. Met betrekking tot de armenwetgeving vermeldde de regering, dat de Franse wetten in 1810 in het Noorden executoir verklaard waren maar nimmer in werking getreden, zodat de armenzorg er tot nu toe „op den ouden voet” was geschied. Het Franse bestuur had de acten van indemniteit afgeschaft en bepaald, dat na een eenjarig verblijf van een behoeftige in een gemeente de armenfondsen aldaar verplicht waren hem te alimenteren. Na de vrijwording in 1813 waren de meeste plaatselijke besturen dit decreet als vervallen gaan beschouwen — „schoon ten onrechte” — waardoor de acten waren herleefd. De daardoor ontstane verwarring in de alimentatie was voor de regering aanleiding geweest te bepalen dat allen, die in armoede raakten, terstond bedeeld moesten worden door de armenkassen van hun verblijfplaats, „met regres, in-

dien zij daar nog geen jaar gewoond hadden, op zoodanige kas, als tot derzelver onderhoud verplicht was”¹. Men kon immers niet toestaan dat de armen het slachtoffer werden van het verschil in opvatting betreffende de indemnatie-acten. Een verblijf van één jaar scheen echter als grondslag voor de alimentatieplicht ondoelmatig en onbillijk. Daarom kondigde de regering een wetsontwerp aan met betrekking tot gemelde acten.

Tot zover het verslag van 1816². Het was uitermate vaag en verre van volledig en betrof meer de liefdadige instellingen dan de armoede zelf. De mededelingen omtrent de Franse armenwetten, de acten van indemniteit en de voortzetting van de armenzorg in het Noorden „op den ouden voet” waren zelfs onjuist³.

Erger was, dat de regering in zekere zin zelf schuld had aan de ontstane verwarring. Bij besluit van de Souvereine Vorst van 31 December 1814 was namelijk de inrichting van het armbestuur en het bestuur der godshuizen uit de inlijving vernietigd en vervangen door een met de „oude Vaderlandsche gebruiken” meer overeenkomstig bestuur⁴. Maar blijkens het verslag aan de Staten-Generaal wilde de regering niet alle Franse decreten zien afgeschaft, zulks in overeenstemming met het tweede additionele artikel van de grondwet van 1815, dat de geldigheid van alle in werking zijnde wetten gelastte tot daarin op andere wijze zou zijn voorzien⁵.

Men vraagt zich af of deze contradictie voortgekomen is uit schulde-loze onbekendheid met de bestaande verordeningen, of dat hier wellicht opzet in het spel was. Het kan immers niet ontkend worden dat de Franse armenwetten een ordening van het armbestuur nastreefden, die de voorkeur heeft gehad van de koning en zijn raadgevers. Ook zij overwogen „door algemeene maatregelen, en eene, alle de Provinciën omvattende administratie, in het onderhoud der armen te voorzien”⁶.

¹ Besluit van 17-8-1814.

² Bijvoegsel staatsblad 1815, II, st. 2, p. 782—809.

³ Cf. Brekelmans, a.w., p. 22.

⁴ Cf. Van den Eerenbeemt, a.w., p. 221; Brekelmans, a.w., p. 23.

⁵ De onzekerheid over de voortdurende geldigheid der Franse armenwetten bleef nog lang bestaan. In feite bleven er verscheidene gehandhaafd; cf. arch. arm-wezen, exh. 24-8-1821, no. 58, bijlagen.

⁶ Bijv. staatsbl. 1818, V, st. 2, p. 611. Cf. de troonrede van 20-10-1817: „... meer dan ooit, (is) het noodzakelijke gevoeld van algemeen werkende bepalingen omtrent het Armen-Wezen”.

Naar de mening van de koning ontbrak het de bestaande armenzorg aan een „algemeen plan”, aan samenwerking van de verschillende armbesturen en „bedwang” over de behoeftigen. Daarom werd in 1815 een commissie benoemd om een onderzoek in te stellen naar de staat der armen en voorstellen te doen tot verbetering daarvan en tot inprenting van „duurzame en werkdadige begrippen van arbeidzaamheid en onthoudendheid” aan de behoeftigen. Zij zou zich bezig moeten houden met de inrichting en de omvang van het toekomstige armbestuur, echter zonder uit het oog te verliezen „den goeden regeling van deszelfs betrekkingen tot den plaatselyken instellingen voor algemeene of kerkelijke armen, welke het Onze intentie is, dat over het geheel in stand gehouden, doch aan den werking der aan te nemen hoofd beginselen dienstbaar gemaakt worden”. Bijzondere aandacht diende te worden gewijd aan de opvoeding der arme kinderen ¹.

Reeds de samenstelling der commissie doet zien in welke richting zich de gedachten van de koning bewogen. Tot lid werden benoemd de gouverneur van Zuid-Holland, F. van Leyden van Westbarendrecht, de tweede kamerleden J. Della Faille, A. Ch. Membrede, L. de Potter, R. Scherenberg, De Schiervel d'Altenbrouck, F. baron de Secus, het lid van de Staten van Holland J. D. van Slingelandt, L. van Toulon, nu burgemeester van Gouda, C. Vollenhoven, L. Rengers en de secretaris van het kabinet des konings J. J. van Crombrugghe. Van Slingelandt, Toulon en Rengers hadden zitting gehad in de algemene armencommissie over het departement Holland, de beide laatsten bovendien in de door koning Lodewijk benoemde commissie tot het algemeen armbestuur. Rengers had het rapport van deze commissie in 1814 aan Willem I ter hand gesteld, vergezeld van een schrijven, waarin hij als zijn mening te kennen gaf dat het Franse bestuur *te veel* had willen veranderen. Hij zeide te erkennen dat het beginsel betreffende de inrichting van een algemeen armbestuur altijd hetzelfde kon wezen, maar achtte de toepassing ervan afhankelijk van de omstandigheden van land en volk ².

Vollenhoven en Scherenberg waren mannen van langdurige ervaring in de alimentatie van behoeftigen. Eerstgenoemde behoorde sinds 1801 tot het college van regenten over het aalmoezeniersweeshuis te Amster-

¹ Arch. staatssecretarie, exh. 25-12-1815, no. 12.

² Arch. staatssecretarie, no. 6149.

dam en werd in 1815 curator van de armenscholen aldaar. Willem I benoemde hem in 1818 tot hoofd van de afdeling armwezen aan het departement van binnenlandse zaken. Scherenberg had in 1799 het initiatief genomen tot de oprichting van een spinnerij voor bedeelde armen te Utrecht. Zijn bedoeling was de armenkassen te verlichten en beschaving en goede zeden onder de armen te verbreiden. Begonnen werd met het tewerkstellen van vijftig kinderen. Werden zij betrappt op bedelarij, dan onthield men hun ouders de onderstand.

In 1815 publiceerde Scherenberg een boekje over de ondersteuning van behoeftigen, onder de titel *Bedenkingen over de armoede, en door welke middelen het aantal der armen in Nederland zoude kunnen worden verminderd, hunnen toestand verbeterd, en zij tot nuttiger leden der maatschappij zouden kunnen worden opgeleid*¹. Het werd met een memorie van de Utrechtse commissie van correspondentie over de besteding van vondelingen op last van de koning aan de staatscommissie overhandigd. Evenals Vollenhoven werkte Scherenberg mee aan het in 1817 gestichte *Magazijn voor het Armen-Wezen in het koninkrijk der Nederlanden*, dat tot 1822 verscheen en onder redactie stond van de Leidse hoogleraar in de staathuishoudkunde en de statistiek H. W. Tydeman, een veelzijdig geleerde, want behalve economische verhandelingen publiceerde hij historische, theologische en juridische werken².

Het Magazijn vertegenwoordigde in de beginjaren van het Verenigd Koninkrijk de moderne richting onder degenen, die zich met het pauperisme bezig hielden. De moderniteit bestond voornamelijk hierin, dat men de grote armoede tot op zekere hoogte onderkende als een vraagstuk van economische aard en maatschappelijke ordening. Naar de mening van Scherenberg moest de ontstellende ellende worden toegeschreven aan het verbroken evenwicht tussen de bevolking en de middelen van bestaan en aan de bestaande armenzorg, die de armoede vergrootte en daarom „het voornaamste doel van een goed armbestuur” miste. Het eerste zag hij niet enkel als een gevolg van het kwijnen van handel en nijverheid gedurende de Bataafse en de Franse tijd. Immers, de gastvrijheid, verleend aan allen die om godsdienstige redenen hun vaderland verlaten hadden — hij wees bijv. op de hugenoten, die na de opheffing van het Edict van Nantes in 1685 in de Nederlanden hun

¹ Volgens het titelblad verschenen de *Bedenkingen* eerst in 1816.

² Biogr. wdbk., II 1461—1464.

tweede vaderland gevonden hadden — had de bevolking al te snel doen toenemen. Evenals de Nederlanders beoefenden de „immigranten ... bijna uitsluitend” de handel en verwaarloosden andere „kunstmatige” bronnen van welvaart als bijv. fabrieksarbeid, ofschoon deze aan meer handen werk verschafte.

Scherenberg zeide dan ook ervan overtuigd te zijn, dat de economische structuur van Noord-Nederland te eenzijdig naar de handel was gericht. Sterk drong hij aan op verruiming van de werkgelegenheid door oprichting van nieuwe fabrieken. Dat de mogelijkheid daartoe bestond betwijfelde hij niet: was ons land niet „de bakermat van zeer vele fabrieken geweest, toen andere landen en volken hierover nog niet dachten?”.

Anderzijds stelde hij voor te trachten, de „natuurlijke” welvaartsbronnen te vermeerderen door droogmaking van meren en ontginning van woeste gronden, waarvoor dank zij „de Voorzienigheid” nog gelegenheid te over was. Ook wilde hij de gilden zien hersteld, zij het „onder zekere bepalingen”, om de nadelen van de concurrentie te beperken. Aan de vrouwen diende men een „meer huiselijke opvoeding” te geven en hen in geen geval het beroep van dienstbode te laten uitoefenen. De jonge meisjes wenden daardoor naar zijn mening aan een betere tafel, aan opschik enz., waardoor behoeften bij hen ontstonden die zij later niet meer konden bevredigen. Als gevolg daarvan vervielen zij dan gewoonlijk tot een „walgelijke slordigheid”¹.

De bestaande armenzorg veroordeelde Scherenberg als uitermate gebrekkig. Zij veroorzaakte namelijk luiheid en maakte de behoeftigen arbeidsschuw. De kerkelijke armenzorg achtte hij afgeweken van de door Christus gepredikte algemene mensenliefde, sinds zij haar alimentatie was gaan beperken tot de eigen geloofsgenoten. De diakenen waren naar zijn overtuiging niet voor hun taak berekend, mede omdat zij hun ambt slechts voor korte tijd bekleedden. Daarom zou de regering zich de verzorging der armen moeten aantrekken, temeer daar men hen beschouwen kon als „eene algemeene familie van onmondige kinderen van den Staat”. Haar doel zou daarbij geen ander mogen zijn dan bevordering van arbeidzaamheid, beschaving en goede zeden onder de behoeftigen en wering van bedelarij. Scherenberg

¹ Bedenkingen, p. 7—15; Magazijn voor het Armen-Wezen, I, p. 117. Cf. C. Vollenhoven, Ontwerp van opvoeding voor armen-kinderen, p. XV.

besloot: „Het bedeele van armen, dat is alleen *geven*, ... is dus het ware zaad ter aankweeking van armoede; de reeds diep vervalle arme is, uit den aard, lui en vadsig; heeft een afkeer van werken; en is gewoon aan het lijden van gebrek: hij steunt op liefdegaven, — verwaarloost zich zelve te helpen, en wordt een invretende kanker voor de maatschappij. Het zoude dus bijna beter kunnen schijnen, om dit diep vervallene gedeelte der maatschappij, door gebrek te doen omkomen, dan het, door liefdegaven in staat te stellen, om zijnen ... ellendigen toestand te doen voortduren, en op hunne kinderen voort te planten. De maatschappij moet dus gebiedend zeggen: „Er zal niet gegeven worden, dan aan zieken, en tot den arbeid onbekwame armen. — Tot de andere armen moet zij even gebiedend zeggen: „Kiest alleen tusschen *uitnodiging* of *dwang* tot arbeid” ¹.

Ook Vollenhoven achtte staatsarmenzorg te verkiezen boven kerkelijke en particuliere armenverzorging. Slechts dan konden immers algemene maatregelen genomen worden omtrent de ondersteuning van behoeftigen en een „doelmatige voogdijschap” over hen uitgeoefend. Hij meende trouwens dat „eene godsdienstige geloofsbelijdenis in geene de minste betrekking met de armoede staat”. Maar evenmin als Scherenberg wilde hij aan de diakonieën het recht onthouden om hun verarmde geloofsgenoten te alimenteren. Zij zouden daarmee kunnen voortgaan als particulieren, „doch het is te hopen en te verwachten, dat, wanneer eenmaal, door de gevolgen, de Natie hoe langer hoe meer overtuigd zal worden van de nuttigheid eener staats-armen-inrigting, de meeste en verlichtste inwoners verkiezen zullen, om hunne liefdegaven in de algemeene Staats-armencollecte te storten; ten einde de bewustheid te hebben, van mede te werken tot het groote doeleinde, om de armoede door werkzaamheid te keer te gaan”.

Naar beider mening verhinderde het eigendomsrecht van de kerkelijke armbesturen op hun armengoederen de naasting ervan door de staat, hoe gewenst dit ook was. Tydeman sloot zich hierbij aan: een amalgame der armenfondsen „zou te zeer tegen den Geest der meeste menschen stooten”. Daarom ontwierpen zij een plan voor een algemeen armbestuur, waarin de diakonieën en de overige niet openbare instellingen van liefdadigheid het recht op de alimentatie hunner armen en het beheer van de eigen fondsen behielden, maar tevens onderworpen

¹ Bedenkingen, p. 15—16; Magazijn, I, p. 99—129 en V, p. 105.

werden aan de burgerlijke overheid, voor zover noodzakelijk ter bevordering van de werkzaamheid onder de door hen bedeeden. Vollenhoven zou echter enige jaren later gaan ijveren voor een uitgebreider toezicht van de overheid op de kerkelijke armbesturen. Hij trachtte dit te rechtvaardigen door te betogen, dat de kerkelijke gemeenten „voor zooveel de administratie betreft, en dus, met de meest volkomen uitzondering van al wat de Godsdienst aangaat”, deel uitmaakten van de burgerlijke gemeenten. Beschouwd als besturende lichamen waren zij naar zijn mening zelfs openbaar, want zij „hebben als zoodanig de verzorging van een openbaar belang ten doel”¹.

Over de structuur van het algemeen armbestuur liepen de meningen van Vollenhoven en Scherenberg uiteen. Gaf eerstgenoemde de voorkeur aan een opbouw vanuit plaatselijke armbesturen, Scherenberg daarentegen bleek een vurig voorstander van een nationaal armbestuur met uitgebreide volmachten ten aanzien van de plaatselijke besturen. Naar zijn mening ontbrak het deze aan voldoende geldelijke middelen om werkhuizen op te richten en in stand te houden en op andere wijze werk te verschaffen aan behoeftigen. Bovendien zouden de „hardigheden en onregtvaardigheden”, die voortvloeiden uit de acten van indenniteit, slechts door een nationaal armbestuur kunnen voorkomen worden.

Beiden wilden de uitgaven voor de staatsarmenzorg bekostigd zien uit de staatskas, desnoods door middel van een algemene armenbelasting. Maar zouden bij invoering van deze gedwongen liefdadigheid de liefdegaven niet verminderen? Was men wel „naar regte” verplicht om anderen te onderhouden? Wat laatstgenoemde tegenwerping betreft antwoordde Tydeman namens de redactie van *Het Magazijn*, dat de burgerlijke wet zedelijke verplichtingen verheffen mocht tot stellige plichten, indien het belang van de maatschappij daarom vroeg².

Bijzonder veel aandacht schonken de beide auteurs aan de opvoeding van vondelingen, wezen en arme kinderen in de gods- en weeshuizen. Vollenhoven schreef in 1815 een brochure over het aalmoezeniers-

¹ *Magazijn*, I, p. 40—64, 197—234, 235—240; II, p. 149; V, p. 1—18. Arch. armwezen, port. 1618, stukken enz., II, exh. 3-7-1828, no. 34.

² *Magazijn*, III, p. 17—39; V, p. 223. Ook J. C. W. le Jeune (*Geschiedkundige nasporingen omtrent den toestand der armen en de bedelarij*, p. 65 e.v.) was van mening dat invoering van staatsarmenzorg de liefdadigheid niet zou doen afnemen. Er bleven immers talloze gelegenheden voor die „beminnelijken pligt” over.

weeshuis te Amsterdam en vertaalde het volgende jaar een Frans boekje over de opvoeding van arme kinderen „volgens de beide vereenigde leerwijzen van de Heeren Bell en Lancaster”, Engelse paedagogen, die een onderwijs door kinderen aan kinderen propageerden. Hun uitgangspunt was, „dat eene geheele nederbuiging tot de kinderlijke wijze, van spreken en gevoelen noodig is, om den gang te ontdekken, welke God wil, dat men met hen” — sc. de kinderen — „neme”, deelde hij mede. De methode schijnt toentertijd in ons land niet onbekend te zijn geweest. Vollenhoven vermeldt dat de Friese predikant J. H. Nieuwold, die in Idaarderadeel het onderwijs had trachten te verbeteren en daardoor zoveel bekendheid verwierf, dat men hem in 1799 had aangezocht voor het ambt van agent van nationale opvoeding, er vele jaren tot zijn grote tevredenheid mee gewerkt had. Hij ging daarbij niet zover als in Engeland wel geschiedde, waar ook het bestuur der school voor een belangrijk deel aan de kinderen overgelaten werd en zij zelfs elkaars vergrijpen beoordeelden en bestraffen — hetgeen naar Vollenhovens overtuiging „dien echten geest van zedelijke onafhankelijkheid en kracht” deed ontstaan ¹.

Scherenberg wijdde in zijn *Bedenkingen* een dertig bladzijden aan de opvoeding van arme kinderen, waarbij hij herhaaldelijk verwees naar Vollenhovens ervaringen met het Amsterdamse weeshuis. Beiden achtten de opvoeding aldaar ondoelmatig, omdat zij niet gericht was op de bestaansmogelijkheden in de maatschappij. De jongens werden er immers opgeleid voor ambachten, waaraan weinig behoefte bestond, terwijl de meisjes vrijwel alleen naaiwerk leerden verrichten, waardoor zij ongeschikt waren voor het gewone werk in het huishouden. Zij

¹ C. Vollenhoven, *Iets over het aalmoezeniers-weeshuis te Amsterdam en eenige bedenkingen over de armoede* (Amsterdam 1815). De algemeene Konst- en Letterbode voor het jaar 1816, I, p. 13—14, prees deze brochure ten zeerste aan.

Ontwerp van opvoeding voor armen-kinderen, volgens de beide vereenigde leerwijzen van de heeren Bell en Lancaster, door den graaf Alexander de la Borde; vertaald uit het Fransch door Mr C. Vollenhoven; met eene inleiding van den vertaler (Amsterdam 1816). Volgens Vollenhoven zeide Bell, dat zijn methode in sommige delen van Indië al sedert „onheuglijke tijden” gevolgd werd. Cf. voor de Lancaster-scholen de Katholieke encyclopaedie voor opvoeding en onderwijs (Den Haag z.j.), I, p. 237—238 en S. Stokman o.f.m. *De religieuzen en de onderwijs-politiek der regering in het koninkrijk der Nederlanden (1814—1830)*, Den Haag 1935, p. 221, waar gezegd wordt dat de Lancaster-methode vooral door liberalen gepropageerd werd, die daardoor de geest van vrijheid en onafhankelijkheid bij de jeugd hoopten aan te kweken.

stelden daarom voor de weeshuizen over te brengen naar het platteland, waar men de jongens „voornamelijk” zou moeten opleiden tot de militaire dienst, de meisjes voor het boerenwerk. Tegelijkertijd zou men hen in fabrieken moeten laten werken ¹.

De regering — beter de staatscommissie, want haar rapport werd gebruikt voor het samenstellen van het verslag van 1816 aan de Staten-Generaal ² — zeide niets te veel toen zij de staat van het armwezen in het koninkrijk zorgelijk noemde. Het aantal armen, op het einde van de achttiende eeuw toch al bedenkelijk groot, was tijdens de Bataafse tijd maar vooral gedurende het Frans bewind aanzienlijk toegenomen.

Enkele cijfers mogen hier volstaan. In Noord- en Zuid-Holland bedroeg het aantal huizittende armen omstreeks het einde van het jaar 1807 ruim 154.000 op een bevolking van 786.000 zielen ³. Weliswaar daalde het na 1813 tot 128.000 in 1817, maar dit getal schijnt eerder te laag dan te hoog, omdat men bij lange na niet over de opgaven van door diakonieën bedeelde armen beschikte. Andere gegevens wijzen op een snelle stijging sinds 1807. Te Leiden werden in dat jaar op een bevolking van 28.000 zielen 6325 huizittende armen geteld, in 1817 bedroeg het totaal der bedeelde niet minder dan 14.000. In het aalmoezeniersweeshuis te Amsterdam werden in het begin der achttiende eeuw gemiddeld 20 verlaten of te vondeling gelegde kinderen binnen gebracht. Tegen het einde der eeuw overschreed dit getal de 100 beduidend, in 1810 was het gestegen tot 735 en het bereikte in het hongerjaar 1817 een top van 855 vondelingen en 240 verlaten kinderen ⁴. In de overige provincies van Noord-Nederland was de toestand minder ongunstig dan in Holland, uitgezonderd in Zeeland, waar het getal huizittende armen was toegenomen van 5296 in 1807 tot 9319 in 1817.

De armbesturen waren niet in staat om in deze toenemende nood te voorzien. De rente-reductie, de zogenaamde tiërcering, lang gevreesd

¹ Magazijn, I, p. 118; Bedenkingen, p. 47—77.

² Arch. armwezen, exh. 28-12-1816, no. 14.

³ Het cijfermateriaal is ten dele ontleend aan de onder koning Lodewijk gehouden enquête (arch. b.z.v. 1813, inv. 812b, bijlagen) en de tabellen 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.

⁴ L. G. J. Verberne, Geschiedenis van Nederland, VII, p. 169.

en steeds weer uitgesteld, tot het Frans bestuur de maatregel doorzette, de waardevermindering van de onroerende goederen en het afnemen van de liefdegaven hadden vele in geldelijke moeilijkheden gebracht. Verscheidene besturen waren gedwongen leningen te sluiten indien zij de ondersteuning wilden voortzetten. Dat sommige minder bedeelden armoede voorwendden — Rengers schreef in 1816 dat „velen” zich om onderstand aanmeldden om vrijstelling te kunnen verkrijgen van het recht van patent ¹ — doet aan de ernst van de toestand niets af.

Onder deze omstandigheden gingen bestuurders van openbare en kerkelijke instellingen van weldadigheid trachten hun fondsen voor verder verval te behoeden, door onder meer zeer nadrukkelijk één indemnatie-acte en een bewijs van goed zedelijk gedrag te verlangen van wie zich binnen de betreffende burgerlijke of kerkelijke gemeente metterwoon wilde vestigen. Zoals uit het verslag van 1816 aan de Staten-Generaal reeds is gebleken, deed zich daarbij de moeilijkheid voor, dat de wetgeving in zake indemnatie en admmissie verwarring veroorzaakte. Hier handelde men overeenkomstig de Franse wetten, die de acten hadden afgeschaft en vervangen door de alimentatieplicht van de verblijfplaats of van de daar aanwezige armenfondsen na een eenjarig verblijf van de behoeftige binnen haar territorium. Maar elders, in Holland bijv., hielden armbesturen op de „oude voet” vast aan de publicatie van de Hollandse Staten van 1682, die, naar bekend is, de plaats van herkomst vrijstelde van de alimentatie van een vroegere ingezetene, indien deze langer dan een jaar in een andere gemeente verbleven had. Daardoor zagen andere gemeente- en armbesturen zich weer gedwongen het binnenkomen van armen of toekomstige armen te voorkomen, door de admmissie afhankelijk te stellen van een acte van indemniteit of een cautie.

De aldus ontstane verwarring dreigde voor een groot deel de armen zelf te treffen, zoals ook in 1800 na de publicatie van de armenwet het geval geweest was. Zij konden nergens admmissie verkrijgen en waren dan ook genoodzaakt om te bedelen. De regering had daarom in 1814 provisioneel bepaald dat de verblijfplaats van een behoeftige tot zijn alimentatie gehouden was. Zij kon niet vermoeden dat haar besluit aanleiding zou wezen tot nieuwe moeilijkheden. Gemeenten, die ruimer

¹ Gedenkstukken, VIII, st. 2, p. 19.

bedeelden dan elders geschiedde, kregen een grote toeloop van lieden, die zich, vaak met behulp van de armenkas hunner vorige woonplaats, gedurende de wettelijk gestelde en door het besluit bevestigde termijn van één jaar wisten te handhaven, om daarna aan te kloppen om onderstand. De gemeentebesturen trachtten dan ook de vestiging te beletten van allen, van wie men vermoedde of meende te kunnen vermoeden, dat zij niet in staat waren hun brood te verdienen ¹.

In regeringskringen ontstond nu — wellicht mede uit vrees voor toenemende onveiligheid ² — de overtuiging, dat „meer definitieve bepalingen ... (die) bestaan in algemeene verordeningen op het stuk der acten van indemniteit”, dringend noodzakelijk waren. Andere hervormingen, van welker noodzaak men evenzeer overtuigd was, vroegen te veel voorbereiding om ze tegelijkertijd in te voeren ³.

De materie bleek minder eenvoudig dan aanvankelijk gemeend was. Men overwoog verschillende mogelijkheden: het gebruik der acten geheel verbieden of algemeen invoeren, of te laten regelen door ieder plaatselijk bestuur afzonderlijk. De laatste oplossing zou de geschillen tussen de plaatselijke of armbesturen bestendigen en tevens leiden tot een zeker herstel van de provinciale en stedelijke souvereiniteit. Daarom verwierp de regering deze mogelijkheid, gedachtig het „principiis obsta”. Een algeheel verbod van het geven en nemen van indemnatieacten leek nadelig voor gemeenten met financieel krachtige armenfondsen. Invoering van een algemene verplichting in zake indemnatie en admissie scheen dan ook de voorkeur te verdienen.

Scherenberg bestreed dit echter. Naar zijn overtuiging verhinderde de algemene invoering der acten de gunstige ontwikkeling der nijverheid, daar de trek van ingezetenen en vreemdelingen naar plaatsen met ruime werkgelegenheid erdoor verhinderd werd. Vooral een stad als Amsterdam, die omwille van haar handel vele vreemdelingen moest opnemen, zou in moeilijkheden geraken, nog afgezien van de omstandigheid, dat dezen veelal niet in staat waren de gevraagde acten over te leggen. De bedenkingen der voorstanders, dat afschaffing de trek der armen naar gemeenten met „betere” armenfondsen bevorderen

¹ Arch. armwezen, exh. 8-2-1815, no. 1 en dossier A 7, exh. 22-11-1816, no. 9 (minuut).

² Gedenkstukken, VIII, st. 2, p. 103—104.

³ Arch. armwezen, exh. 28-12-1816, no. 14.

zou, achtte hij fictief. Meer nog dan de welgestelden waren de behoeftigen immers gehecht aan hun geboorteplaats. Zij zouden die zelden verlaten, tenzij in het vooruitzicht elders door arbeid een beter bestaan te kunnen vinden.

Scherenberg vroeg zich dan ook af, of het niet mogelijk was de indemnatie-acten geheel af te schaffen en tevens te zorgen, dat „aan zoodanige armen, die alleen op speculatie op eene betere ondersteuning wilden verhuizen, den lust tot deze verhuizing benomen werd?”¹ Wanneer men bedenkt dat Willem I het herstel van de welvaart in zijn rijk in de eerste plaats heeft zoeken te bereiken door het herstel van handel en industrie, dan wordt begrijpelijk, dat Scherenbergs bezwaren tegen algemene invoering van de acten van indemniteit indruk op hem gemaakt hebben. Er moest hem alles aan gelegen zijn de beroepsmatige beweeglijkheid van de bevolking zo weinig mogelijk te belemmeren.

In November 1816 legde de minister van binnenlandse zaken de koning een ontwerp voor tot afschaffing van de acten van indemniteit. Volgens zijn uitdrukkelijke vermelding stemde het overeen met de opvatting van de in 1815 benoemde staatsarmencommissie. De door Scherenberg gewraakte acten — naar de mening van de minister oorzaak van „dikwerf in het oneindige gerekte, ingewikkelde geschillen” — zouden in het vervolg niet meer gegeven en genomen mogen worden. Slechts de bestaande mochten „voor als nog” van kracht blijven. Voortaan zou de alimentatie der behoeftigen geschieden door de plaatselijke of armenkassen van hun geboorteplaats of van de gemeente, waar zij vijf volle jaren hadden verbleven, aangeslagen waren in de directe belastingen en geen onderstand hadden ontvangen. Ter bescherming van de eigen armenfondsen zouden de plaatselijke besturen van elke nieuw-binnenkomende een door diens laatste verblijfplaats uitgereikt bewijs van goed gedrag kunnen eisen, waarin verklaard werd, dat de betrokkene gedurende de laatste zes maanden geen ondersteuning ontvangen had en aangeslagen was in de directe belastingen. Vreemdelingen dienden voorzien te zijn van een paspoort en een bewijs van goed gedrag en zouden moeten aantonen, in staat te zijn de eerste vijf jaren zichzelf en hun gezin te onderhouden.

Ten aanzien van de kerkelijke armbesturen beperkte de minister

¹ Bedenkingen, p. 85—96.

zich tot de stellige verklaring, dat de wet hun „Huishoudelijke instellingen” zou eerbiedigen ¹.

De Raad van State beval het ontwerp aan, echter onder toevoeging van een artikel, dat karakteristiek genoemd mag worden voor de denkbeelden van de leidende functionarissen in het Verenigd Koninkrijk. Dit gelastte de plaatselijke of armbesturen dadelijk in de nood der armen te voorzien, zonder de ondersteuning te mogen weigeren of vertragen onder het voorwendsel, dat een onderzoek diende vooraf te gaan naar de verplichting tot alimentatie. Had de behoeftige ergens minder dan vijf jaren domicilie gehad, dan zou het betrokken plaatselijk bestuur de verpleeggelden mogen terugvorderen van de gemeente, die volgens de bepalingen der wet tot de alimentatie gehouden was ². Hiermee zou de behoeftigen feitelijk het recht op onderstand worden toegekend.

Aldus aangevuld bereikte de conceptwet de gedeputeerde staten om advies. Met uitzondering van die van Luik, Zuid-Brabant, Henegouwen en Namen achtten alle andere provinciale besturen haar in beginsel aanvaardbaar. De vier overige noemden de aan gemeentebesturen opgelegde onderstandsplicht en het daarmee corresponderende recht op onderstand verwerpelijk. De Luikse staten verklaarden dat „een soort van gebreveteerde bedelarij” het onvermijdelijke gevolg zou wezen, daar de wet geen criterium voor armoede bevatte. Men zou dus allen die arm zeiden te zijn, moeten ondersteunen. En daar de inkomsten waarover de plaatselijke overheid beschikte, gewoonlijk niet toereikend waren, zou de heffing van een armenbelasting noodzakelijk worden, waardoor de „toevallige” liefdadigheid zou afnemen.

De staten van Friesland bleken daarentegen van mening, dat de wet de enig juiste oplossing aangaf voor de alimentatie van behoeftigen. Zij achtten die namelijk een burgerlijke plicht, „aan het uiterlijke dwangrecht onderhevig”, welke aan particulieren slechts kan worden overgelaten op grond van de „naauwere betrekking” waarin de behoeftigen tot hen staan. Daarom wilden zij de vijfjarige inwoning zonder te zijn bedeed, als voorwaarde tot het verkrijgen van een nieuw domicilie laten vervallen. Zij zeiden te vrezen, dat de armbesturen de bepaling zouden misbruiken om de alimentatie af te wentelen op de geboorte-

¹ Arch. armwezen, dossier A 7, exh. 22-11-1816, no. 9.

² Arch. armwezen, dossier A 7, exh. 1-2-1817, no. 38.

plaats, door bijv. een behoeftige, die bijna vijf jaren gedomicilieerd was, de alimentatie als het ware op te dringen. De „heilzame” bedoelingen der wet werden dan teniet gedaan. Evenals de staten van Groningen vonden zij de clause omtrent het aangeslagen zijn in de directe belastingen zinloos, omdat de minvermogenden zelden daarin aangeslagen werden.

Het verdient opmerking dat geen der staten van de noordelijke provincies bezwaren koesterde tegen de onderstandsplicht van plaatselijke of armbesturen, ofschoon men zulks in verband met de belangrijke plaats van de kerkelijke armenzorg in de alimentatie van behoeftigen zou kunnen verwachten. Zij gingen zelfs verder dan de minister, door te adviseren ook de kerkelijke instellingen te onderwerpen aan de voorschriften der wet. Gedeputeerden van Noord-Holland betoogden dit noodzakelijk te achten ter voorkoming van verwarring in de armenzorg. Het kwam immers „dagelijks” voor dat kerkelijke armbesturen behoeftigen, die volgens de bestaande wetten ter ondersteuning naar hen verwezen werden, weigerden te alimenteren, waardoor zij de openbare armenkassen dwongen tot uitgaven die hen niet aangingen. Zij sloten onderling contracten over het verlenen van onderstand en be-deelden gewoonlijk slechts de lidmaten van hun kerkelijke gemeenten.

De staten van Zuid-Holland, Utrecht en Zeeland stelden voor, de kerkelijke verordeningen betreffende de alimentatie enkel te handhaven voor zover zij niet in strijd waren met de bepalingen der wet. In het tegenovergestelde geval zouden deze naar hun mening weinig effect sorteren, vooral niet op het platteland, waar veelal geen algemene armbesturen aanwezig waren. De vrees voor verzet van kerkelijke zijde achtten zij ongegrond. De kerk zelf had immers reeds erkend, dat door de synode algemene verordeningen betreffende het onderhoud der armen moesten worden uitgevaardigd ¹. In hoeverre was dit laatste waar?

In strijd met de protestantse beginselen, die immers een presbyteriale kerkorde van autonome gemeenten voorstaan, was in 1816 aan de nederlands hervormde kerk van regeringswege bij algemeen reglement een bestuur opgelegd. De geestelijke vader ervan was de hoofdcommies aan het departement van hervormde eredienst J. D. Janssen. Naar zijn opvatting kwam aan de staat ten aanzien van de kerk het recht toe van toelating, oppertoezicht en oppervoogdijschap, en tevens het bescherm-

¹ Arch. staatssecretarie, exh. 21-10-1818, no. 46.

recht wanneer de kerk financiële en andere voorrechten van staatswege heeft ontvangen. Was de Souverein zelf lidmaat en dus de „natuurlijke Patroon” der kerk, dan had hij bovendien het episcopaalrecht ¹.

Het algemeen reglement droeg dienovereenkomstig een hiërarchisch-aristocratisch karakter. In de plaats van de autonome kerkeraden en de meerdere vergaderingen van classis en synode kwamen de synodale, provinciale en classicale kerkbesturen, waarvan de leden voor de eerste maal door de koning werden benoemd. Want dit was zijn doel: de vestiging van een kerkelijke ambtenarij in gehoorzaamheid aan de staat, om de kerk te besturen in een geest van „wijze” verdraagzaamheid.

De kerk heeft dit aanvaard. Slechts zeven classes en één Waalse kerk protesteerden, en dan nog meer tegen de inhoud van het reglement dan tegen de onkerkelijkheid van zijn beginselen. Innerlijk uitgehold door een rationalistische „geloofs”-houding, die haar belijdenis had ondermijnd, en beducht voor financiële schade als de toegestoken hand van de regering werd geweigerd, was zij niet bestand tegen de aspiraties van de koning ².

Artikel 89 van het reglement bepaalde, dat de zorg voor de armen aan diakenen naar plaatselijk gebruik bleef aanbevolen. Dit betekende echter geenszins een sanctie van de bestaande diakonale armenzorg. De toenmalige commissaris-generaal voor de hervormde kerk, Repelaer van Driel, verwittigde de algemene christelijke synode ervan, dat de plannen der regering met betrekking tot de organisatie van de armenzorg „in het algemeen” ongetwijfeld van invloed zouden zijn op de diakonale armenzorg en op de plaats van de diakenen daarin. Het laatste verduidelijkte hij door te onthullen, dat maatregelen werden beraamd om afwijzing van een benoeming tot armbezorger te voorkomen, dit in verband met moeilijkheden in een aantal gemeenten, waar verkozen diakenen hun bediening hadden geweigerd. Nog andere maatregelen kondigde hij aan, onder meer om het beheer der armenfondsen en de „zoo menigvuldige en zeer strijdige verordeningen en gebruiken . . . zelfs in bijzondere gemeenten” op meer eenparige voet te regelen ³.

Ter zelfder tijd verleende de koning zijn sanctie aan het reglement

¹ J. C. A. van Loon, Het algemeen reglement van 1816, p. 46.

² Van Loon, a.w., p. 47, 154—179; Fiolet, a.w., p. 27—31.

³ Handelingen der algemeene christelijke synode, 1816, p. 24, 38—39; 1817, p. 63.

op het bestuur van het platteland van Zuid-Holland. Artikel 36 daarvan droeg aan de schout het toezicht op over de armbesturen en over de kerkelijke, geestelijke en armengoederen en gelastte hem zorg te dragen voor een behoorlijke afdoening hunner rekening door genoemde besturen ¹.

Blijkbaar streefde de regering dus naar de volledige onderworpenheid van de „Huishoudelijke instellingen” der diakonieën aan de burgerlijke autoriteiten. Desondanks konden Repelaer van Driel en allen, die zijn denkbeelden over de verhouding van kerk en staat deelden, van mening zijn, dat zij de zelfstandigheid der diakonieën als kerkelijke, d.w.z. godsdienstige instellingen niet te na kwamen. Aan de koning verklaarde hij in 1816, dat de *godsdiens*t geheel vrij bleef en het gouvernement enkel toezicht zou uitoefenen op het *uitwendig* kerkbestuur ². Toen het provinciaal kerkbestuur in Gelderland in 1817 protesteerde tegen het afhoren der diakonale rekeningen door de plaatselijke besturen, daar vele burgemeesters een andere belijdenis waren toegedaan, wees de bewindsman dit argument dan ook als niet ter zake doende van de hand. Hij voegde er aan toe dat vooral in plattelandsgemeenten, waar de armbezorgers niet altijd bekwaam genoeg waren, de burgemeester inzage moest hebben in de administratie van kerkelijke armeninstellingen ³.

De synode hoorde Repelaers mededeling omtrent het voornemen der regering tot hervorming van ook de diakonale liefdadigheid gewillig aan. De zo vanzelfsprekende vraag, welke betekenis dan moest worden gehecht aan artikel 89 van het algemeen reglement van 1816, bleef achterwege. Volstaan werd met de kennisgeving aan de vergadering, dat men een eventuele mogelijkheid tot een kerkelijke regeling van het beheer der armengoederen „tot gelegener tijd” in beraad zou houden ⁴. Toen dus van de zijde van enkele noordelijke staten de minister verzocht werd om de wettelijke voorschriften betreffende het domicilie van onderstand uit te breiden tot de kerkelijke liefdadige instellingen, behoefde men geen tegenstand te duchten van de synode, niettegenstaande het recht op onderstand en de wettelijke reglemen-

¹ Luttenberg, a.w., p. 156.

² Fiolet, a.w., p. 30.

³ Provinciaal archief Gelderland, arch. C.d.K., exh. 11-4-1818, no. 22.

⁴ Handelingen synode 1816, p. 75—77; cf. handelingen synode 1817, p. 89 en 1818, p. 118.

tering van de christelijke liefdadigheid voor de diakonie een ernstige bedreiging vormden.

Eerst in 1818 kon de regering voortgang maken met de regeling van het onderstandsdomicilie. De adviezen van gedeputeerde staten hadden lang op zich laten wachten. Zij werden ter hand gesteld aan de op 27 Februari 1818 benoemde staatscommissie tot een onderzoek naar en het ontwerpen van algemene maatregelen ter vermindering van het aantal armen ¹.

De arbeid van deze commissie is voor de redactie en de inhoud van de wet op het domicilie van onderstand van 28 November 1818 van beslissende betekenis geweest. Het eerste artikel van het ontwerp, dat de alimentatieplicht op de geboorteplaats der behoeftigen legde en een stellig recht op onderstand bevatte, verving zij door de „voorzigtige redactie”: „De gemeente, in welke een behoeftige in den algemeenen onderstand deelen *kan*, is die zijner geboorte”. Zij zeide „het stellige recht op onderstand” uit het ontwerp te hebben willen verwijderen, „zonder daarom van den anderen kant eenen geest van ongevoeligheid in dezelve te doen doorstralen”. Daarom had zij niet de onderhoudsplicht der gemeenten op de voorgrond gesteld, maar „de aanspraak der armen op den onderstand en het medelijden hunner natuurgenooten”, en steeds gesproken van de plaats, waar de behoeftigen „dat medelijden behoorden interoeopen”. Die kon naar haar mening geen andere wezen dan de geboorteplaats, omdat ieder daar de meeste „betrekkingen” had.

Of de commissie, die zich tot taak gesteld had de verschillende opvattingen der provinciale besturen „grootendeels te concilieeren”, werkelijk de bedoeling heeft gehad het recht op onderstand aan de be-

¹ Kabinet des konings, port. 573, exh. 27-2-1818, no. 58. Tot leden werden benoemd (arch. staatssecretarie, exh. 11-4-1818, no. 58) de Zuid-Nederlanders A. C. Raoux, eertijds aanhanger van Jozef II, de graaf van Lans, burggraaf de Spoelberck en de Noord-Nederlanders J. Fagel, R. Metelerkamp, A. Lampsius en d'Eynhoutz.

Volgens J. J. Westendorp Boerma, Johannes van den Bosch als sociaal hervormer, p. 88, was de benoeming van de commissie een gevolg van een memorie van Scherenberg over Het bestrijden van de bedelarij door koloniën op de heide.

De considerans van het benoemingsbesluit noemde de vermindering van het aantal algemene armen de bijzondere taak der commissie. Artikel 4 veronderstelde echter hetzelfde met betrekking tot de armen van diakonieën en andere kerkelijke instellingen.

hoefligen te ontnemen, kan echter betwijfeld worden. Zij voegde immers een nieuw artikel toe, dat luidde: „Het is aan administrateurs *van den algemeenen onderstand* veroorloofd, daar uit de genen te be-deelen, aan wie zij die bedeeing anderzins, volgens de tegenwoordige wet, zouden kunnen weigeren, wanneer deze uitzondering door regtvaardigheid en menschelijkheid wordt gewettigd”¹. Haar motivering was, dat er gelegenheid moest bestaan om in bijzondere gevallen onderstand te kunnen verlenen, onder vermindering overigens van het recht daarop — het werd nogmaals uitdrukkelijk verklaard — maar zonder door „eene te strenge bepaling het menschelijk gevoel te kwetsen, of hunne belangloze goedwilligheid aan te naauwe banden te leggen”².

De bestaande reglementen en verordeningen van diakonieën of andere kerkelijke armeninstellingen met betrekking tot de alimentatie verklaarde de commissie niet te willen aantasten. Het godsdienstig gevoel, bron van alle liefdadigheid, was naar haar mening „te zuiver om dezelve niet geheel en al onbelemmerd te laten”. Anderzijds echter nam zij het voorstel van de minister over om de geschillen over het domicilie van onderstand tussen twee burgerlijke gemeenten te doen beslissen door het betrokken provinciale bestuur en voegde daaraan toe, dat eendere conflicten tussen diakonieën of soortgelijke instellingen „op dezelfde wijze” zouden worden afgedaan³.

Waarom bedoelde geschillen onttrokken werden aan de beslissing van de gewone rechter, is niet duidelijk. Tijdens de behandeling van het ontwerp in de tweede kamer verdedigde de regering de voorgestelde procedure op grond van het administratieve karakter van de vaststelling van het onderstandsdomicilie, die derhalve tot de competentie van het bestuur behoorde, overeenkomstig de grondwet. Gezien echter haar latere pogingen om niettegenstaande het verzet van de rechterlijke

¹ Zie bijlage achter in dit boek.

² Cf. het dertiende artikel van de wet van 28-11-1828, door de commissie bedoeld als waarborg dat de armen niet het slachtoffer zouden worden van geschillen betreffende het domicilie van onderstand, en het koninklijk besluit van 11-4-1818, no. 62 (arch. staats-secretarie, exh. 11-4-1818, no. 62), dat bepaalde, dat de verplegingskosten voor behoeftige krankzinnigen ten laste zouden komen van „de bureaux van Weldadigheid, de Diakenien of de Administratien der huiszitten armen der gemeenten, waar dezelve regt hebben te deelen in den publieken onderstand”. De ministers van binnenlandse zaken en justitie — hun rapporten onder hetzelfde nummer — gebruikten eveneens de term „regt op onderstand”.

³ Arch. staatssecretarie, exh. 21-10-1818, no. 46.

macht de beslissingen aan zich te houden, lijkt het niet gewaagd te veronderstellen, dat zij haar armenwetgeving slechts uitvoerbaar achtte door rechter in eigen zaak te zijn.

Het ontwerp van de staatsarmencommissie werd, met enkele kleine wijzigingen, door de regering, na advies van de Raad van State, overgenomen en tenslotte met grote meerderheid door de tweede kamer aanvaard. De Raad van State bewoog de minister tot de concessie, het verwerven van een nieuw onderstandsdomicilie afhankelijk te stellen niet van een driejarige, maar van een vierjarige inwoning, om aldus bedoelde verwerving zo moeilijk mogelijk te maken. Dat de afzonderlijke artikelen der wet de armen een recht op onderstand toekenden, sprak hij bij voorbaat tegen. Voor het algemeen belang kon dat immers slechts nadelig zijn. Bovendien zou men naar zijn mening bij het verlenen van ondersteuning rekening moeten houden met de oorzaak van de armoede en de financiële toestand van de gemeente, die met de alimentatie belast zou zijn. Anders gezegd, slechts wie buiten eigen schuld arm geworden waren, zouden voor ondersteuning in aanmerking kunnen komen.

In tegenstelling met de minister wenste de Raad vast te houden aan de bepaling, dat de behoeftige tijdens zijn vierjarige inwoning in een andere dan zijn geboorteplaats geen bedeling mocht ontvangen hebben. Bij weglating hiervan vreesde hij voor ontduiking van vooral de geest der wet, daar de andere voorwaarde om een nieuw onderstandsdomicilie te verkrijgen, met name die betreffende de bijdrage in de directe belastingen, door middel van onderstand vervuld zou kunnen worden. Hij vroeg of de plaatselijke besturen daarvan geen gebruik zouden maken om te trachten hun alimentatie-plicht te ontgaan.

Hier won de minister het pleit. Naar zijn mening was het „eenigzins injurieuze” de plaatselijke besturen van dergelijke, bovendien moeilijk bewijsbare handelingen te verdenken. Artikel 3 der wet luidde derhalve, dat de gemeente, waar iemand gedurende vier achtereenvolgende jaren had verbleven en de hem opgelegde belastingen had voldaan, voor wat de onderstand betreft zijn geboorteplaats zou vervangen ¹.

In de tweede kamer waren het meest zuidelijke leden die het wetsontwerp bestreden. Merkwaardig genoeg niet omdat verscheidene artikelen gehanteerd konden worden in de zin van een recht op onderstand, maar omdat dit er in ontbrak. De Zuid-Brabantse afgevaardigde

¹ Arch. staatssecretarie, exh. 21-10-1818, no. 46.

Th. Dotrengé, een der leiders van de liberale kamergroepering, achtte de maatschappij verplicht aan valide armen werk en aan invalide armen brood te verschaffen, in het bijzonder omwille van het eigendomsrecht, dat in het tegenovergestelde geval naar zijn mening „cesserait peut-être d'avoir de l'appui dans la morale”. Hij verklaarde zich voorstander van de in het Zuiden bestaande Franse armenwetten, die de behoeftigen een positief recht op onderstand toekenden. De voorgestelde wet zou immers in plaats van de alimentatie te regelen, haar onderwerpen aan de willekeur van de bevolking. Andermaal merkt men hier de moeilijkheden van de regering bij de versmelting van zo heterogene delen als Noord- en Zuid-Nederland.

Samen met anderen kantte Dotrengé zich in felle bewoordingen tegen de procedure tot beslissing der geschillen over het domicilie van onderstand. Hij noemde die een bedreiging voor de individuele en burgerlijke vrijheid, waardoor „toutes les garanties que doit donner l'indépendance de l'ordre judiciaire” zouden worden vernietigd. Hij achtte haar bovendien in strijd met de grondwet, die de beslissing ten aanzien van burgerlijke rechten en plichten bij uitsluiting opgedragen had aan de gewone rechter ¹.

Nog zeide hij te moeten vrezen, dat in de verschillende provincies een sterk uiteenlopende jurisprudentie zou ontstaan. Dat men door de voorgestelde procedure kostbare rechtsgedingen zou kunnen voorkomen, zoals Metelerkamp, eertijds advocaat te Gouda, betoogd had, kon naar zijn mening geen stand houden. Over het contra-argument van Sandberg van Essenburg uit Overijssel, dat bij het voeren van rechtsgedingen advocaten zich van de zaak zouden meester maken, waardoor deze nog meer duister dreigde te worden, zwegen de opposanten uiteraard. Het scherpst drukte zich de West-Vlaamse advocaat L. Pycke uit. Zij betoog tegen bijna alle artikelen der wet beëindigend verzocht hij in zijn afkeuring enkel het bewijs te willen zien van zijn overtuiging, dat de natie diende bestuurd te worden volgens wetten, „dont la sagesse doit faire leur bonheur”.

De vraag of en in hoeverre de kerkelijke armeninstellingen gebonden zouden zijn aan de voorschriften der wet, werd door de Leidse burge-

¹ Dotrengé doelde op artikel 165 grondwet, dat luidde: „Alle twistgedingen, zoo eigendom of daaruit voortvloeiende regten, over schuldveroordeeling of burgerlijke regten, behooren bij uitsluiting tot de kennis van de rechterlijke macht”.

meester D. F. van Alphen, schrijver van enkele artikelen in het *Magazijn voor het Armen-Wezen*, ter sprake gebracht. Het negende artikel bepaalde hieromtrent: „Door de bepalingen van deze wet wordt geenszins gederogeed aan de bestaande reglementen en verordeningen op het stuk van onderhoud, alimentatie en onderstand, door de Diakonieën en alle andere administratiën van godsdienstige gemeenten aan derzelver behoeftige ledematen te verleenen”. Van Alphen nu betoogde, dat de aan de kerkelijke instellingen terecht toegekende zelfstandigheid enkel de niet gesubsidieerde onder hen betrof, en bestond in het genot van door de grondwet en de overige burgerlijke wetten geschonken rechten. Daarom achtte hij het juist dat de geschillen tussen kerkelijke instellingen betreffende het domicilie van onderstand door de burgerlijke overheid werden beslist. De grondwet liet immers niet toe, dat zij buiten „une jurisdiction administrative” vielen. Naar zijn mening was zulks trouwens in strijd met het belang der behoeftigen.

Noch de regering noch de kamer spraken Van Alphen tegen. Stilzwijgend aanvaardden zij de strekking van zijn betoog, dat de kerkelijke liefdadigheid zich zou moeten richten naar de burgerlijke wet ¹.

De eerste kamer keurde het wetsontwerp zonder meer goed.

¹ J. J. F. Noordziek, Verslag der handelingen van de tweede kamer der Staten-Generaal, gedurende de zitting van 1818—1819, p. 52—67 en Bijlagen 1818—1819, p. 17.

HOOFDSTUK V

VOORTGEZETTE SAECULARISATIE VAN DE KERKELIJKE ARMENZORG

Na de uitvaardiging van de wet op het domicilie van onderstand waren de verslagen aan de Staten-Generaal met betrekking tot de staat van het armwezen aanvankelijk gunstiger dan in de voorafgaande jaren. Dat over 1818 eindigde met de verklaring, dat niettegenstaande de snelle bevolkingstoename het aantal armen verminderde en hun levensomstandigheden minder slecht waren. Het volgend jaar kon worden vastgesteld, dat de armoede minder groot was als men gevreesd had en „de bedoelingen der Plaatselijke Besturen eene meer algemeene, meer nuttige rigting” namen.

Het verslag over 1820 echter klonk reeds minder positief. Wel bleek de regering van mening dat de toestand niet ongunstig genoemd mocht worden, daar alle vormen van onderstand aanwezig waren, maar tegelijkertijd verklaarde zij dat men zich *dus* „zonder overijling en met eene volkomene gerustheid” kon gaan bezighouden met het ontwerpen van wetten en administratieve maatregelen, die in deze „zoo teedere en zoo belangrijke materie ... de meest geschikte zijn”. Over vermeerdering of vermindering der armoede liet zij zich in het geheel niet uit. In haar rapporten uit de jaren 1821 tot 1824 waagde zij zich evenmin aan een prognose, maar daarna erkende zij dat het aantal armen groter was dan in de vorige jaren, al moest daarbij rekening worden gehouden met de groei van de bevolking¹.

De beschikbare gegevens betreffende de armoede waren inderdaad minder geëigend om de regering gerust te stellen. Hoe gebrekkig ook — onder meer ten gevolge van het gemis aan gegevens over de kerkelijke instellingen van liefdadigheid — zij toonden aan dat het pauperisme in het noordelijke deel van het Verenigd Koninkrijk, Limburg niet meegerekend, na 1820 geleidelijk toenam. Dat het aantal armbesturen, die inlichtingen aan de overheid bleven weigeren, afnam, doet hieraan niets af.

¹ Bijvoegsel staatsblad 1818, V, st. 2, p. 619—635; idem 1819, VI, st. 2, p. 875—893; idem 1821, VIII, st. 2, p. 1004—1024; idem 1826, XIII, st. 4, 186—213.

Ook in andere opzichten was er weinig reden tot gerustheid. Diakonieën van de nederlands hervormde kerk klaagden over moeilijkheden bij de vervulling van kerkelijke ambten, met name van het diakonaat, waardoor wanorde dreigde te ontstaan in de alimentatie van de hervormde armen en de jaarlijkse wisseling van diakenen niet overal kon plaats vinden, bij „gebrek aan stof”. Het waren „de meeste voorname ingezetenen, leden der gemeente”, die zich aan het diakonaat onttrokken of na korte tijd ontslag namen.

Deze klachten dateerden reeds van 1816. Repelaer van Driel had toen al getracht voorzieningen te treffen. Bij de synode won hij informaties in omtrent de mogelijkheid van kerkelijke verordeningen om het weigeren van kerkelijke ambten tegen te gaan of te voorkomen. Het kerkbestuur had hem geantwoord dat enkel „politieke” middelen daartoe geschikt leken, de vrijstelling bijv. van diakenen van inkwartiering of vergoedingen in andere vorm. Dwangmiddelen toe te passen leek haar „stootend”, daar het een kerkelijke bediening gold. Zelf aanvaardde zij een voorstel, om het aanzien van het diakonaat te verhogen door diakenen onder het toezicht te stellen van de classicale besturen, maar overigens verklaarde zij het tijdstip voor „eene oogenblikkelijke decisie” nog niet gekomen te achten ¹.

Talrijk waren de klachten betreffende de zorgelijke financiële omstandigheden van de diakonieën. De synode werd herhaaldelijk geattendeerd op de nadelige saldo's van diakonie-rekeningen, met name in Zeeland, Noord-Brabant, Groningen en Drente. Het provinciaal kerkbestuur van Groningen schreef dit toe aan de immigratie van behoeftige vreemdelingen, wier alimentatie door de burgerlijke overheid werd opdragen aan de diakonieën, onverschillig tot welke gezindte zij behoorden. Elders kwam de gedwongen ondersteuning van niet-lidmaten en zelfs van niet-hervormde armen eveneens voor.

Bij de synode vonden de bezwaarden echter geen gehoor. Toen de commissie tot de rapporten betreffende de kerkvisitatie in 1820 een discussie trachtte uit te lokken over de vraag, of het „geheel onmogelijk” zou wezen om te voorkomen dat diakonieën belast werden met het onderhoud van armen, die geen lidmaat waren of tot een andere kerk behoorden, leidde de synode de netelige kwestie op dood spoor door

¹ Handelingen synode 1816, p. 75—77; 1817, p. 63; 1818, p. 32—33, 76—80, 111; 1819, p. 53; 1820, p. 70.

haar commissoriaal te maken¹. Ten aanzien van de tekorten op de begroting overwoog zij de „leden” der gemeenten tot groter liefdadigheid aan te sporen of de koning verlof te vragen tot heffing van een kerkelijke armenbelasting, om tenslotte te besluiten „te moeten afwachten zulke schikkingen, waardoor eenmaal, van Gouvernementswege, deze zaken in de vereischte termen zullen gebragt worden”. De klachten met betrekking tot het gedwongen afleggen van rekening en verantwoording door kerkelijke armbesturen aan de burgerlijke overheid — waardoor het beheer van de kerkelijke armenfondsen feitelijk aan de kerk onttrokken werd — deed zij op dezelfde wijze af².

De grieven van kerkelijke armbesturen hielden gedeeltelijk verband met de practijk van de wet op het domicilie van onderstand. Naar men weet was deze wet uitgevaardigd om de chaotische toestanden in de armenzorg sinds de Franse tijd te verbeteren. Het negende artikel sauveerde de kerkelijke reglementen en verordeningen betreffende de alimentatie van behoeftige lidmaten, maar naar de geest des tijds vormde dit geen bezwaar voor een diepgaande bemoeiing van de burgerlijke overheid met de kerkelijke armenzorg. De godsdienst bleef vrij, slechts het uitwendig bestuur der kerk kwam onder staatstoezicht, had Repelaer van Driel verklaard. Dit leek des te noodzakelijker, daar de synode erkende dat het beheer van de diakonale fondsen „op verre na niet op denzelfden voet (is), en veel te wenschen overig (laat)”³.

Brengt men deze erkenning en de opvatting van Repelaer in verband met de critische bemerkingen op de kerkelijke liefdadigheid van Scherenberg en andere voorstanders van staatsarmenzorg en met het toenemen van de armoede, dan wordt begrijpelijk dat de regering de kerkelijke armbesturen trachtte te binden aan wettelijke voorschriften. Een middel hiertoe scheen de wet op het domicilie van onderstand te zijn.

De uitvoering van deze wet stelde teleur. Niet alleen dat geschillen bleven voorkomen over indemnatie-acten, die vóór 28 November 1818 waren afgegeven en die hun geldigheid behouden hadden — men kon bijna niet anders verwachten — een groot aantal nieuwe ontstond over restitutie van onderstandsgelden, die op grond van het dertiende

¹ Handelingen synode 1821, p. 74, 77.

² Handelingen synode 1818, p. 112, 118; 1819, p. 55, 56, 65; 1820, p. 70—72; 1821, p. 74, 77; 1823, p. 78.

³ Handelingen synode 1820, p. 71.

artikel der wet door de verblijfplaats van een arme waren voorgeschooten en daarna werden teruggevorderd van de tot alimentatie gehouden gemeente- of armbesturen. Andere geschillen rezen ten gevolge van de weigering van kerkelijke armbesturen, het wettelijk onderstandsdomicilie te erkennen van behoeftigen die elders ter kerke gingen ¹. Neemt men kennis van deze geschillen, dan waant men zich meer in de kille sfeer ener administratieve behandeling van de armoede dan in die der christelijke bezorgdheid om de mens in nood. De vraag dringt zich op of hier, in de georganiseerde armenzorg, de organisatie de caritas zelf niet verdrongen heeft. De rechtvaardigheid gebiedt te zeggen, dat de diakonieën gebonden waren aan hun reglementen, die de uitdeling van de liefdegaven gelastten aan de lidmaten der kerk, d.w.z. aan wie „hunne belijdenis naar behooren hebben afgelegd” ². Daarentegen trachtten de burgerlijke autoriteiten hen veelal te dwingen tot de alimentatie van ook niet-lidmaten en „buitenkerkelijke” armen.

De behoeftigen dreigden van die geschillen het slachtoffer te worden. De uitspraken van gedeputeerden inzake het onderstandsdomicilie van behoeftigen of de restitutie van voorgeschooten onderstandsgelden werden namelijk door kerkelijke armbesturen herhaaldelijk niet erkend of nagekomen, terwijl de burgerlijke armbesturen de ondersteuning bleven weigeren aan behoeftigen, die naar hun mening in aanmerking kwamen voor alimentatie door kerkelijke instellingen. Daarom verwezen de gouverneurs van de provincies partijen soms naar de gewone rechter, anderzijds werden de geschillen wel afgedaan bij koninklijk besluit ³.

Deze laatste procedure had zeer waarschijnlijk de voorkeur van binnenlandse zaken, maar over de rechtmatigheid ervan bestond in regeringskringen geen eenstemmigheid. Dit bleek in 1819, toen de hervormde diakonie te Nieuwland weigerde zich te schikken naar de uitspraak van gedeputeerden van Zuid-Holland om voorgeschooten chirurgijnskosten te restitueren. Diakenen verzochten het geschil te mogen voorleggen aan de rechter. Hierop won de minister van binnenlandse zaken advies in bij hervormde eredienst, of men de gevraagde toestemming zou verlenen of maatregelen genomen moesten worden om

¹ Arch. armwezen, répertoire 1820—1823, passim.

² Arch. armwezen, répertoire 1820—1823, no. A 4673.

³ Arch. armwezen, répertoire 1819—1820, no. s 2805, 2893, 2912, 3239, 3532 en répertoire 1820—1823, no. 4921.

de uitvoering van de beslissing van gedeputeerden te verzekeren. Repe-laer van Driel antwoordde „niet genoegzaam zeker te zijn omtrent de grenzen der magt, welke aan het publiek gezag, bijzonder aan de provinciale staten ... moet geacht worden toetekomen om zoodanige pretentieuze armeninrigtingen, als de Diakonie van Nieuwland, welke geen onderstand uit publieke kassen schijnt te ontvangen, (te doen gehoorzamen)”¹.

Gedeputeerden drongen echter aan op een snelle afdoening van zaken. Naar aanleiding van de weigering van de hervormde diakonie te Utrecht om onderstand te verlenen aan niet-lidmaten van de Utrechtse gemeente, al behoorden zij tot de hervormde kerk, wezen die van Zuid-Holland en Utrecht op „het onvoldoende der bevoegdheid tot het doen van uitspraak in eene questieuze zaak, wanneer daarbij de magt niet gevoegd en de middelen tevens aangewezen zijn, om de uitspraak behoorlijk te kunnen doen nakomen”. Gedeputeerden van Overijssel zeiden in verband met dergelijke twisten te verlangen „om van de daarover bij ons bestaande twijfelingen ... te worden ontslagen”.

Hoe zou men echter onwillige diakonieën² aan de voorschriften der wet kunnen onderwerpen, waar artikel 9 hun reglementen uitdrukkelijk scheen te erkennen?

Het waren gedeputeerden van Gelderland en Noord-Brabant die daartoe de regering de argumenten verschaften. Laatstgenoemden verklaarden naar aanleiding van een verzoek van de hervormde diakonie te Klundert om subsidie uit de plaatselijke kas, dat de daar aanwezige kerkelijke armbesturen reeds eerder subsidie ontvangen hadden en derhalve „alleen in naam Diaconyen of Kerkelijke Armen, doch niet anders kunnen beschouwd worden dan algemeen gesubsidieerd wordende Armbesturen te zijn, en verplicht alle behoeftige Ingezetenen der geheele (plaatselijke) Jurisdictie, om het even in welk gehucht van dezelve die wonen, ieder voor zoo veel hun kerkgenootschap aangaat, te onderhouden”. Naar hun mening waren de diakonieën gehouden

¹ Arch. hervormde eredienst, no. 2288, exh. 16-8-1819.

² Het verzet van diakonieën tegen de voorschriften van de wet was volstrekt niet algemeen, zoals blijkt uit handelingen synode 1819, p. 55: de kerkeraad van Streyn „en vele anderen” verzoeken de synode maatregelen te nemen „om hetgeen de diakonie aldaar op andere diakonieën te pretenderen heeft, te kunnen innen”.

tot de alimentatie van alle hervormden in de burgerlijke gemeente Klundert ¹.

Gedeputeerden van Gelderland gingen verder. Oppervlakkig gezien, aldus betoogden zij, had de wet enkel betrekking op de openbare armenfondsen. Maar vroeger, vóór de scheiding van kerk en staat, bedeede de hervormde kerk ook armen die niet bij een kerkgenootschap waren aangesloten. Daarom had de wetgever van 1818 er in berust, dat in plaatsen waar kerkelijke armbesturen aanwezig zijn, deze ook de alimentatie blijven verzorgen waartoe de burgerlijke gemeente gehouden is. Anders gezegd, de burgerlijke gemeente is slechts gehouden tot de ondersteuning van „buitenkerkelijke” armen, de diakonieën zijn *verplicht* aan de kerkelijke behoeftigen onderstand te verlenen.

In die geest, vervolgden gedeputeerden, hadden zij de diakonieën steeds gewezen op hun plichten. Toen er twijfel ontstond over de betekenis van „openbare onderstand”, zoals bedoeld door de wet van 28 November 1818, hadden zij daaronder altijd de fondsen der godsdienstige gezindten begrepen: „Dit principe te volgen, (is) het eenige middel om de wet van den 28. November 1818 aan derzelver doel te doen beantwoorden” ².

Aan binnenlandse zaken beraamde men intussen maatregelen om weerspannige diakonieën te onderwerpen aan de wettelijke voorschriften. Na overleg met de koning adviseerde de minister aanvankelijk gedeputeerden van Overijssel, de diakenen van de hervormde gemeente te Almelo, die geweigerd hadden door de Zwolse diakonie voorgeschoten begrafeniskosten te restitueren, af te zetten, indien zij zich bleven verzetten tegen de door hen genomen beslissing ³. Van Maanen, de bekende minister van justitie onder het bewind van Willem I, wees deze oplossing echter van de hand. Hij vreesde er een nadelige invloed van op de lidmaten van het betrokken kerkgenootschap, waardoor men geen zekerheid had dat de opvolgers van de ontslagen diakenen zich door de uitspraak van gedeputeerden gebonden zouden achten ⁴. Naar zijn mening was de executie daarvan enkel te verkrijgen door middel van

¹ Arch. armwezen, répertoire 1820, dossier 3264.

² Arch. armwezen, répertoire 1823, no. A 4977.

³ Arch. armwezen, répertoire 1820—1823, no. 4665. Cf. arch. justitie, port. 4830, exh. 2-3-1822, no. 33.

⁴ Arch. staatssecretarie, exh. 21-7-1822, bijlage.

een rechtsgeding. Maar aan binnenlandse zaken wilde men dit juist vermijden.

In deze situatie verschaftte de officier van justitie te Heerenveen de regering de mogelijkheid om alle geschillen betreffende de voorschriften van de wet op het domicilie van onderstand administratief-rechtelijk af te doen. Naar aanleiding van een conflict tussen twee hervormde diakonieën over de ondersteuning van een weduwe met vier kinderen verklaarde hij zich niet competent als „aanlegger of principale partij” op te treden in burgerlijke zaken, tenzij de wet zulks uitdrukkelijk gelastte. In het onderhavige geval nu ontbrak die last, daar de wet van 28 November 1818 de beslissing in geschillen had opgedragen aan gedeputeerde staten ¹.

De regering mocht tevreden zijn. Het advies van gedeputeerden van Gelderland, dat de diakonieën binnen de openbare onderstand vielen, en de verklaring van de officier te Heerenveen, die naar haar overtuiging beide „zoozeer strookten met den geest der wet van den 28. November 1818”, schenen haar bedoelingen veilig te stellen. Daar ook de Raad van State voorkeur bleek te hebben voor een administratief-rechtelijke behandeling van geschillen met of tussen diakonieën — „vermits het aanwenden van regtsmiddelen ... gemakkelijk aanleiding zoude kunnen geven, om de kwestie over de verplichting van alimentatie ... opnieuw tot een punt van onderzoek bij de regterlijke autoriteit te maken” ² — meende men nu te kunnen doortasten. Kort na elkaar werden twee koninklijke besluiten uitgevaardigd, die bepaalden, dat de voor de armen der verschillende godsdienstige gemeenten bijeengebrachte en door „bijzondere arm-verzorgers” bestuurde fondsen gerekend moesten worden onder de „publieke” onderstand en dat diakenen zich hadden te gedragen overeenkomstig de resoluties van gedeputeerden of in hoger beroep konden gaan bij de koning. Weigerden zij het laatste, dan was de gouverneur van de betrokken provincie gemachtigd om de resolutie

¹ Arch. justitie, port. 4830, exh. 2-3-1822, no. 33; arch. staatssecretarie, exh. 21-7-1822, bijlage. De officier betoogde voorts dat de wet van 6 Maart 1818 (staatsblad 1818, no. 12, Wet ..., omtrent de straffen tegen de overtreders van algemeene verordeningen uit te spreken of bij provinciale of plaatselijke reglementen vast te stellen), volgens welke overtreders van provinciale verordeningen betreffende zaken van „inwendige politie en oeconomie” strafbaar waren voor de rechter, niet van toepassing was op „eigenlijk gezegde wetten, met gemeen overleg van de Staten-Generaal geëmancieerd”.

² Arch. staatssecretarie, exh. 21-7-1822.

executoir te verklaren en door een deurwaarder te doen executeren ¹.

Men ging evenwel voorzichtig, om niet te zeggen aarzelend te werk. Aan binnenlandse zaken wilde men met name het besluit omtrent de executie van uitspraken van gedeputeerden vooralsnog niet beschouwd zien als een algemeen voorschrift, dat zonder de toestemming, in ieder afzonderlijk geval, van de koning mocht worden toegepast ². Een der redenen is ongetwijfeld het gemis aan eenstemmigheid geweest in de regering zelf, waarin Van Maanen andere opvattingen huldigde dan zijn ambtgenoot aan binnenlandse zaken.

De beide besluiten waren van wijder strekking dan de verzekerde uitvoering van de wet op het domicilie van onderstand. Door de diakonieën of — naar de zegswijze van de regering — de diakonale armenfondsen te beschouwen als behorend tot de openbare onderstand, was de mogelijkheid ontstaan niet enkel om bedoelde wet op hen toe te passen, maar ook om hen te onderwerpen aan andere wettelijke voorschriften tot hervorming en verbetering van de armenzorg.

In 1822 benoemde de koning een nieuwe staatsarmencommissie. Haar taak was het, een onderzoek in te stellen naar de „ware” toestand van de armen, om op grond daarvan voorstellen te doen tot invoering van verbeteringen, waaronder „zoodanige . . ., welke, zonder in de bestaande wetgeving eenige verandering noodig te maken, al dadelijk omtrent het armwezen zouden kunnen worden daargesteld” ³.

Voorzitter der commissie was prins Frederik, de tweede zoon van de koning, medestichter van de eerste kolonie van weldadigheid. Als secretaris werd aangewezen Willem van Hogendorp, een man met een open oog voor de sociale misstanden. In tegenstelling met velen van zijn geestverwanten uit het Réveil was hij niet afkerig van een evolutie in het maatschappelijke leven. De invloedrijke Bilderdijk bijv. veroordeelde elke poging tot maatschappelijke verbetering als strijdig met Gods bestuur. En Willems eigen broer Dirk verklaarde in het werk van de commissie enkel een streven te kunnen zien tot stichting

¹ Koninklijke besluiten van 17-1-1822, no. 101 en 21-7-1822, no. 68.

² Arch. staatssecretarie, exh. 14-8-1835, no. 98. Om die reden zal Luttenberg de beide besluiten niet hebben opgenomen in zijn verzameling van wetten betreffende het armwezen. Ook de algemene christelijke synode (handelingen synode 1837, p. 42) vermeldde ze niet onder de besluiten die de wet op het domicilie van onderstand van toepassing hadden verklaard op de diakonie.

³ Arch. staatssecretarie, exh. 3-1-1822, no. 36.

van het „Rijk des Duivels”. In Frederiksoord, dat hij samen met Jacob van Lennep in 1823 bezocht, misprees hij dat alle protestanten de hervormde godsdienstoefeningen moesten bijwonen. Daar bestond naar zijn mening „werkelijke geloofsdwang”, men las er niet uit de Bijbel maar uit „zedekundige (prul)boeken”. Van Lennep bleek bevreesd, dat de armen als gevolg van het ontvangen onderwijs in geschiedenis, aardrijkskunde, taalkunde en staatsrecht(?) „te onvrede met hun lot” zouden worden. Willem daarentegen was vol lof over de kolonie ¹.

Onder de overige leden der commissie bevonden zich generaal Van den Bosch, het tweede kamerlid C. Gockinga uit Groningen en de gouverneur van Oost-Vlaanderen baron Ch. de Keverberg van Kessel. Gockinga behoorde eertijds tot de patriotse partij, was in 1801 toegetreden tot het Staatsbewind en bekleedde onder het Frans bestuur een post in de conseil-général van het departement van de Westereems. Te Noordbroek, waar hij gewoonlijk de zomer doorbracht op zijn buitengoed Veenhuizen, stichtte hij een vlasspinnerij voor behoeftigen, om de diakonale armenkas te verlichten en de paupers zelf te reclasseren. Het laatste verstond hij als een werk van lange adem: „Men kon niet onbedeeld laten dezulken, die eigenlijk niet behoorden bedeeld te worden. Er zijn er onder, die, door langdurig bedelen en zuipen, van werken afgewend zijn. Met deze allen moet men geduld hebben. Ons doel zijn verbeteringen, die in 't vervolg te wachten zijn, voortspruitende uit verbeteringen der zeden, meest te zoeken in het opkomend geslacht”. Het recht op onderstand en een armenbelasting achtte Gockinga niet doelmatig en onbillijk, daar immers de liefdadigheid erdoor zou afnemen en niemand „naar regte” verplicht was anderen te onderhouden ².

Baron de Keverberg was Limburger van geboorte. Katholiek opgevoed verloor hij zijn godsdienst onder invloed van het achttiende-eeuwse rationalisme en van Kant, die hij persoonlijk kende en dik-

¹ M. E. Kluit, *Het Réveil in Nederland*, p. 124—128; J. R., *Réveil en armoede*, in: *De heraut voor de gereformeerde kerken in Nederland*, no. 3445 (21-5-1944); J. J. Westendorp Boerma, *Johannes van den Bosch als sociaal hervormer*, p. 249—250; Z. W. Sneller, *Economische en sociale denkbeelden in Nederland in den aanvang der negentiende eeuw (1814—1830)*.

² *Magazijn*, V, p. 223 e.v., waar een verslag over het werkhuis is opgenomen. Cf. *Opmerkingen over armwezen en bedelarij*, in: *Ned. jaarboeken voor regtsgeleerdheid en wetgeving*, V, st. 2, p. 161 e.v., st. 3, p. 419 e.v.

wijls bezocht. Na de bezetting van de Zuidelijke Nederlanden door de Fransen in 1793 bekleedde hij enkele bestuursfuncties, waarin hij zich onder meer verdienstelijk maakte voor het onderwijs. Willem I benoemde hem in 1814 tot gouverneur van Antwerpen en in 1817 van Oost-Vlaanderen. Hij verrichtte er goed werk voor allerlei instellingen van openbaar belang op het gebied van het gevangeniswezen en de armenzorg.

Evenals Van den Bosch behoorde De Keverberg tot degenen, die in de opvoeding van de armen tot arbeiders, door directe armenzorg dus, het beste middel zagen tot vermindering en wering van het pauperisme. Zijn *Essai sur l'indigence dans la Flandre Orientale*, het resultaat van een onderzoek naar de oorzaken van de grote armoede in zijn gewest, droeg als motto een uitspraak van de Franse abbé Bonnin, die luidde: „porter les hommes au travail, à ne chercher des ressources dans eux-mêmes, à économiser pour le temps où les forces leur manqueront . . . voilà la perfection d'une administration sage et politique”¹. Hij wilde in de armenzorg vestigen „l'empire de la raison”. Naar zijn mening diende men te onderscheiden „les besoins réels d'avec les besoins factices ou simulés; ne pas confondre l'infortune et l'inconduite; trouver la mesure des besoins de l'indigent, et appliquer des règles justes et bienveillantes à la position particulière de chaque individu appartenant à l'indigence dans (la) commune”. Men moest dus de „ware” armoede leren kennen, ook in het belang van „votre coeur, dont la bonté ne doit pas dégénérer en faiblesse”. Welnu, verzekerde De Keverberg, de armoede van de valide arme bestond enkel in het gemis aan werk. Daarom zou hij van staatswege in de gelegenheid gesteld moeten worden „de pouvoir et de devoir songer sérieusement à vivre dorénavant du produit de sa propre activité”².

Het initiatief tot de benoeming der commissie was uitgegaan van prins Frederik. In een *Pro Memoria* over hetgeen zoude kunnen leiden tot de middelen door welke men met zekerheid den staat der behoeftigen zoude kunnen verbeteren en zelfs welligt de armen in dit Koninkrijk doen verdwijnen³ had hij de stichting van een algemeen armbestuur aanbevolen en zich een warm voorstander betuigd van een algemene kolo-

¹ Het *Essai* verscheen in 1819 te Gent.

² *Essai*, p. 11, 20, 22—24.

³ Arch. staatssecretarie, exh. 3-1-1822, no. 36, bijlagen.

nisatie van behoeftigen. Oorspronkelijk waren zijn denkbeelden niet. Hij ontleende ze in hoofdzaak aan Van den Bosch, met wie hij correspondeerde en naar wiens geschriften hij in zijn *Pro Memorie* herhaaldelijk verwees.

De activiteit van Van den Bosch op sociaal gebied berustte op humanitaire overwegingen, maar die gedragen werden door de wetenschappelijke overtuiging, dat de heersende armoede voornamelijk veroorzaakt was door onevenredige verdeling van de eigendom¹. Zijn bekommernis ging vooral uit naar de valide armen, die zich geen voldoende bestaansmiddelen konden verschaffen. Zij zouden door de bezittende klasse in staat moeten worden gesteld door arbeid hun brood te verdienen.

Ofschoon overtuigd dat het in vrijheid nagestreefde eigenbelang de krachtigste drijfveer van de mens is, achtte Van den Bosch het ingrijpen van de staat in de bestrijding van het pauperisme noodzakelijk. In een door prins Frederik aangehaalde verhandeling betoogde hij dat de armoede, die zo groot geworden is dat de middelen tot leniging enkel uit belastingen gevonden kunnen worden, de bijzondere aandacht van de regering eist. Bovendien had de ervaring uitgewezen dat fabrieksarbeid niet, maar landbouwkolonies wel bijdroegen tot vermindering van het pauperisme. De stichting daarvan was echter enkel mogelijk bij vereniging van „vele individuele vermogens”. Daarom, concludeerde Van den Bosch, was de vestiging van een algemeen arm-bestuur onontbeerlijk. Dit zou een zelfstandig departement moeten wezen onder een prins van het koninklijk huis, om de tegenstand, „aan een gedeelte der natie zoo eigen, tegen al wat nieuw is”, te verzwakken en daaraan dat aanzien te geven „waardoor vele bezigheden uit gevoel van deelneming gratis zouden kunnen worden opgedragen . . .”.

De voorkeur van Van den Bosch voor tewerkstelling van valide armen in landbouwkolonies houdt verband met zijn ervaringen in Indië, waar hij van 1799 tot 1809 als officier verbleef. In de Bataviase Ommelanden had hij een landgoed weten te verwerven van enige duizenden morgen braakliggend land, waarop hij door slaven en vrije arbeiders rijst liet verbouwen en een afwateringskanaal graven. Daarbij had hij bemerkt welk nut er onder straffe leiding getrokken kon worden

¹ Verberne, a.w., p. 174; Westendorp Boerma, a.w., p. 221 e.v.

uit mensen, die anders het grootste deel van de dag plachten te verlummelen ¹.

Nà 1813 begon hij in particuliere gesprekken propaganda te maken voor zijn grote gedachte, de armoede te vernietigen door productieve werkverschaffing, in het bijzonder op het platteland ². Met dat doel stichtte hij in 1818 de Maatschappij van Weldadigheid, die weldra de kolonie Frederiksoord tot stand bracht. Het lag in zijn bedoeling daarin ook armen op te nemen, die onderhouden werden door kerkelijke armbesturen. Om het aantal huiszittende armen te verminderen wilde hij van elk kinderrijk gezin twee kinderen in de landbouwkolonies plaatsen. Hij motiveerde dit met een verwijzing naar het rapport van De Keverberg over Oost-Vlaanderen, waaruit naar zijn mening gebleken was dat de helft van de arme gezinnen in eigen onderhoud zou kunnen voorzien, indien er per gezin twee kinderen minder waren.

Het lijkt onwaarschijnlijk dat Van den Bosch de kerkelijke armenzorg waardeerde. In 1818 schreef hij dat de niet-werkwillige armen „voornamelijk en bij uitsluiting” door openbare armbesturen verzorgd dienden te worden, terwijl de alimentatie van invalide armen en de administratie van de voor hen bestemde fondsen het best geschieden „door of van wege het Algemeen of de bijzondere plaatselijke Besturen” ³. Ook zijn opmerking, dat „veel goeds hieromtrent” te vinden is in het *Magazijn voor het Armen-Wezen*, suggereert zijn verlangen naar een openbare en algemene armenzorg.

Naar de mening van prins Frederik bevatte het betoog van Van den Bosch „onbegrijpelijk veel innemends”. Hij verheelde zich overigens niet dat diens plannen moeilijk te verwezenlijken waren, al achtte hij dit ook een gevolg van „bijooogmerken of menschelijke zwakheden”. Over het nut van een algemeen armbestuur zeide hij zich vooralsnog geen definitief oordeel te kunnen vormen, ofschoon hij meende het te mogen bevestigen. Niet alleen immers waren er enkele kwesties die

¹ Westendorp Boerma, Een geestdriftig Nederlander Johannes van den Bosch, p. 10.

² Westendorp Boerma, a.w., p. 23.

³ Verhandelingen over de mogelijkheid, de beste wijze van invoering, en de belangrijke voordeelen ener algemeene armen-inrigting in het rijk der Nederlanden, door het vestigen eener landbouwende kolonie in deszelfs noordelijk gedeelte, p. 8, 98—99.

„men vermeende geen onderwerp van eene wet te zijn”, daar het wenselijk leek dat zij buiten de Staten-Generaal om door de koning beslist werden. Maar het ontbrak daarenboven aan volledige gegevens betreffende de toestand der armen.

Het was naar aanleiding van deze kanttekeningen van de prins bij de voorstellen van Van den Bosch dat de koning, op advies van binnenlandse zaken, de bovengenoemde commissie in het leven riep. Waarom gelastte hij haar, voorlopig met eventuele voorstellen betreffende verbeteringen in de alimentatie van behoeftigen binnen de perken van de bestaande wetgeving te blijven?

Wellicht is het advies van binnenlandse zaken van invloed geweest. De minister wees een algemeen armbestuur af omdat het constitutioneel niet mogelijk was — de grondwet had de armenzorg immers opgedragen aan de provinciale en locale overheid — en als vanzelf het recht op onderstand met zich meebracht. De koning achtte het laatste een „Theoretisch Denkbeeld”. Misschien heeft het andere argument meer indruk op hem gemaakt ¹. Maar waarschijnlijker lijkt, dat hij herinnerd is aan de tegenstand van kerkelijke armbesturen tegen vroegere pogingen tot invoering van een algemeen armbestuur, en de vigerende wetten ruim genoeg achtte om algemene maatregelen te kunnen nemen. Men denke in dit verband aan het besluit, dat de diakonie-fondsen gerekend moesten worden onder de publieke onderstand, aan welk besluit de houding van de nederlands hervormde kerk zeker niet vreemd geweest is.

De commissie heeft haar taak, gegevens bijeen te brengen omtrent de feitelijke toestand der behoeftigen en maatregelen te ontwerpen tot verbetering van de armenzorg, ruim opgevat. Zij is daartoe aangespoord door de regering, die haar advies vroeg in alle vraagstukken, die zich voordeden ten gevolge van het streven naar saecularisatie van de kerkelijke armenzorg. Aan haar bevindingen verdient dus ruime aandacht geschonken te worden. Daarom zullen achtereenvolgens besproken worden de pogingen, om de kerkelijke armbesturen te bewegen tot het verstrekken van inlichtingen aan de burgerlijke overheid betreffende hun bedeling, fondsen enz., en de maatregelen, die men heeft genomen of willen nemen, om de invloed dier overheid op genoemde besturen te versterken en in de eigenlijke armenzorg het louter bedelen der armen te vervangen door

¹ Rapport binnenlandse zaken van 29-9-1821, als bijlage van arch. staatssecretarie, exh. 3-1-1822, no. 36.

opvoeding tot arbeidzaamheid. Tenslotte komen de pogingen ter sprake tot volledige uitvoering van de wet op het onderstandsdomicilie.

A. De weigering van kerkelijke armbesturen om gegevens te verstrekken tot samenstelling van het jaarlijks verslag aan de Staten-Generaal.

Naar men weet schreef artikel 228 van de grondwet de koning voor jaarlijks verslag uit te brengen aan de Staten-Generaal betreffende het armbestuur en de opvoeding van de arme kinderen. De gegevens daartoe werden verkregen langs de weg der ambtelijke hiërarchie. De regering verzocht de gouverneurs van de provincies om toezending van de armenstaat van hun gewest. Dezen vroegen de gemeentebesturen opgave van het aantal arm-besturen en administraties in hun gemeente, hun inkomsten uit dotaties, collecten en subsidies van gemeente of rijk en tevens van de kosten, daaronder begrepen die voor reparaties aan gebouwen en betaling van interest. De huiszittende armbesturen dienden, behalve van het totaal der bedeeden, ook opgave te doen van het getal bedeeden, die voor meer of minder dan de helft of voor de helft in eigen onderhoud konden voorzien, de godshuizen van het aantal zieken, oude lieden, gebrekkigen en kinderen, dat zij verzorgden ¹.

Zonder te beschikken over de opgaven van de kerkelijke armbesturen was de regering niet in staat aan het grondwettelijk voorschrift te voldoen. Bovendien konden algemene maatregelen slechts genomen worden bij een zo volledig mogelijke kennis van de toestand der armenzorg in haar geheel. Het bevreemdt dan ook niet dat zij er herhaaldelijk bij de gouverneurs op aandrong, alle kerkelijke armbesturen te bewegen tot invulling van de toegezonden vragenlijsten. Tijdens het bewind van koning Willem I willigden de meeste kerkelijke besturen deze wens in, al waren er die de gestelde vragen zo formeel beantwoordden, dat hun werkelijke inkomsten en uitgaven niet gekend werden ². Het getal onwillige was gering. Mag men afgaan op de mededelingen van de gouverneurs en

¹ Arch. armwezen, exh. 13-1-1825, no. 6^d en exh. 22-2-1828, no. 15. Alleen de tabellen voor de huiszittende armen en de godshuizen worden hier vermeld, daar onder deze armeninstellingen de meeste weigeringen voorgekomen zijn.

² Arch. armwezen, exh. 15-4-1831, no. 121. Zij vermeldden hun inkomsten uit dotaties, collecten en subsidies, maar verzwegen die uit giften. Later trachtte men dit formalisme te ondervangen door de vragen algemener te stellen: zie hierna, p. 152.

van de minister van binnenlandse zaken, dan deden omstreeks 1825 ongeveer vijftig besturen van voornamelijk hervormde, katholieke en doopsgezinde instellingen geen opgave. Zij vormden nog geen twee procent van het totaal der armbesturen in het Noorden. Tot 1830 bleef dit getal gelijk. In 1833 was het gestegen tot drie procent. Tot 1840 liep het langzaam op tot vier procent, maar daarna nam het vrij snel toe tot bijna zes procent in 1843 en tien procent in 1848 ¹.

De armbesturen motiveerden hun weigering gewoonlijk met een verwijzing naar hun financiële zelfstandigheid en het particuliere eigendom hunner fondsen. Slechts bij subsidiëring door de burgerlijke overheid meenden zij verplicht te kunnen worden om hun administratie voor „buitenstaanders” open te leggen. Een enkel bestuur voerde aan, dat de fondsen bijeengebracht werden uit particuliere giften en bestemd waren voor „pieuse einden”, waarvan de kennisneming alleen de regenten toekwam. Terwijl de Waalse gemeente te Amsterdam zeide het voor bewezen te mogen houden, dat de koning de zelfstandigheid en onschendbaarheid der diakonieën wilde. Dat de vrees voor een algemeen amalgaam niet geheel verdwenen was zou kunnen blijken uit het motief van enige andere Waalse gemeenten, dat zij „de ware strekking” van de informaties niet kenden ².

De regering wist geen middel te vinden om de tegenstand der diakonieën te breken. In 1823 adviseerde men aan binnenlandse zaken de gouverneur van Overijssel, die dwangmiddelen wilde zien toegepast, de onwillige kerk- en armbesturen er op te wijzen dat de verlangde opgaven enkel dienden tot samenstelling van het jaarlijks verslag aan de Staten-Generaal. Blevén zij weigeren, dan moest hij hun de gevolgen(?) daarvan voorhouden, echter in „algemeene bewoordingen (en) op eene veeleer raadgevende, dan bedreigende toon”. De koning wilde echter de oplossing liever overlaten aan de gouverneur zelf ³.

Later schijnt Willem I inderdaad dwangmaatregelen overwogen te hebben. Aan door diakonieën gevraagde toestemming tot aanvaarding van legaten of verkoop van bezittingen wilde hij de voorwaarde verbinden, vooraf opening van zaken te doen.

¹ De Bosch Kemper, a.w., tabel 1.

² Handelingen synode 1820, p. 72.

³ Prov. arch. Zwolle, arch. gouverneur, eerste divisie, exh. 15-9-1823, no. 1, bijlage.

De staatscommissie verzocht hem echter hiermee te wachten tot de directeuren van de beide erediensten rapport hadden uitgebracht over de relatie van diakonieën en andere kerkelijke instellingen van liefdadigheid tot hun kerkbestuur. Naar haar mening moest men bij toepassing van dwangmaatregelen vrezen voor moeilijkheden in zake de vervulling van het diakonaat en voor vermindering van de weldadigheid onder de gemeenteleden. De voorwaarde zelf leek haar weinig doeltreffend, daar men er meer de instellingen, en via deze de armen, door treffen zou dan de administraties ¹.

Op de motieven der kerkelijke armbesturen voor hun weigering ging de commissie niet in. Achtte zij 'die niet of moeilijk te weerleggen? Door de vraag zo te stellen gaat men de kern van de zaak voorbij. Zij heeft namelijk willen trachten, door middel van het hiërarchische bestuursapparaat der nederlands hervormde kerk tenminste de hervormde diakonieën en armbesturen te onderwerpen aan een stellige plicht tot verstrekking van gegevens omtrent hun fondsen en alimentatie ².

De rapporten van Goubau en Van Pallandt van Keppel, de directeuren van katholieke en hervormde eredienst, zullen de regering hebben overtuigd, dat deze poging der commissie althans voorlopig gedoemd was te mislukken. Goubau volstond met mee te delen dat de meeste katholieke armbesturen verenigd waren met hun kerkbestuur. Van Pallandt was uitvoeriger. Hij memoreerde, dat de weigering veelal voortkwam uit een zekere beduchtheid voor algehele onderwerping van de diakonie aan het burgerlijk gezag. Naar zijn opvatting kwam haar echter „volkomen vrijheid” toe, enkel beperkt door bepalingen van „openbaar belang”, tenminste indien zij geen subsidie ontving uit openbare kassen. De gesubsidieerde diakonieën daarentegen achtte hij verplicht niet enkel tot mededeling van de gevraagde inlichtingen, maar ook tot het afleggen van rekening en verantwoording aan de plaatselijke besturen ³.

Merkwaardig genoeg liet hij de eigenlijke vraag omtrent de relatie van de diakonieën tot hun kerkbestuur onbeantwoord. Waarom?

¹ Arch. staatssecretarie, exh. 10-6-1825, no. 113, bijlagen.

² Cf. W. Volger, *Om de vrijheid van de kerk*, p. 389—390.

³ Arch. katholieke eredienst, exh. 26-9-1825, no. 13 (minuut); arch. hervormde eredienst, inv. 1951, rapport van 4-6-1825; arch. armwezen, port. 1617, stukken enz. no. 4, exh. 28-9-1825, no. 65.

Misschien, daar het in 1824 door de synode aanvaarde reglement op de kerkeraden, dat deze relatie regelde, reeds ter goedkeuring aan de koning was voorgelegd of omdat hij het aan de regering wilde overlaten daaruit gevolgtrekkingen te maken, die hij meende niet te kunnen verantwoorden. Wat het reglement betreft, dit bepaalde dat de diakenen „in het naauwste verband” stonden met de kerkeraad en deelnamen aan haar werkzaamheden. Zij zouden lidmaat der gemeente moeten wezen. Wel mochten niet-lidmaten toegelaten worden tot het diakonaat, maar dezen waren dan uitgesloten van de „bijzondere werkzaamheden des kerkerads”¹.

Intussen hadden verscheidene provinciale besturen getracht, de betreffende diakonie- en armbesturen door overreding te bewegen hun administratie te openen voor het plaatselijk bestuur. Gedeeltelijk slaagden zij, maar de meerderheid der armbesturen bleef weigeren. Gedeputeerden van Noord-Holland, Gelderland en Noord-Brabant zagen nu van verdere pogingen af. Zij hielden het niet geraten zich opnieuw aan een mislukking bloot te stellen, daar dit de regering immers zou „prostitueren”. De gouverneur van Noord-Holland, die tevoren tegenover Van Pallandt de noodzaak van dwangmaatregelen staande gehouden had², informeerde nu of de opgaven van diakonieën dermate belangrijk waren, dat men zich de ongetwijfeld onaangename gevolgen van sancties mocht getroosten. Zijn Noord-Brabantse ambtgenoot verzocht voorlopig geen verdere stappen te ondernemen. Hij hoopte dat het goede voorbeeld van de overige diakonieën op den duur navolging vinden zou. Gedeputeerden van Gelderland vroegen echter nadrukkelijk toestemming om dwang toe te passen³.

Twee jaren bleef de zaak slepend. In 1828, naar aanleiding van een request van beheerders van het Hooftshofje voor zestien hervormde „vrijsters” of weduwen te Den Haag om vrijgesteld te worden van de opgaven betreffende de fondsen enz., bracht Vollenhoven, de administrateur voor het armwezen, een samenvattend rapport uit. Naar zijn mening

¹ Handelingen synode 1823, p. 39—44; 1824, p. 30—37. Het reglement werd 16 November 1825 door de koning gesanctionneerd.

De binding van diakenen aan de kerkeraad kwam niet voor in het door de synode in 1824 aanvaarde reglement. Zij is het resultaat van een advies van de Raad van State, die vreesde dat men anders moeilijk diakenen zou kunnen vinden: arch. hervormde eredienst, 1617.

² Arch. armwezen, port. 1617, stukken enz. no. 1, exh. 4-6-1825, no. 11, bijlage.

³ Arch. armwezen, port. 1618, stukken enz. no. 20, exh. 3-7-1828, no. 34.

was er weinig aan gelegen, dat enkele diakonieën na herhaalde aandrang van de overheid alsnog bereid gebleken waren de gevraagde inlichtingen te verstrekken, daar wegens de jaarlijkse aftreding van diakenen hun opvolgers opnieuw zouden kunnen weigeren. In wezen ging het er om, vast te stellen of de kerkelijke armbesturen openbare dan wel particuliere instellingen waren. In het eerste geval zouden zij zich moeten gedragen overeenkomstig de reglementen op het bestuur van steden en platteland en derhalve rekenplichtig zijn aan de burgerlijke autoriteiten en gehouden, de gevraagde gegevens te verschaffen.

Zonder zich verder te verdiepen in de vraag, waartoe particuliere instellingen dan gehouden waren, betoogde Vollenhoven nu dat de kerkelijke armbesturen „onderdelen zijn van het burgerlijk bestuur”. Hij verwierp het veelvuldig gemaakte onderscheid tussen gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde instellingen — de laatste konden immers in de toekomst subsidie nodig hebben, waarom het plaatselijk bestuur, dat de subsidie verleent, dient te zorgen voor een zo goed mogelijk beheer der kerkelijke fondsen. Vervolgens stelde hij vast dat aan de diakonieën „de verzorging van een openbaar belang” was toevertrouwd. En concludeerde dat zij niet slechts de opgaven tot samenstelling van het verslag aan de Staten-Generaal zouden moeten overleggen, maar daarenboven het beheer hunner fondsen dienden te verantwoorden ten overstaan van de plaatselijke overheid. Dat daardoor de liefdadigheid zou afnemen achtte hij onwaarschijnlijk. Wie was zo bekrompen, dat hij minder gaf als de regering maatregelen nam ten behoeve van de armen?

De minister van binnenlandse zaken P. van Gobbelschroy, die tevens het departement van katholieke eredienst beheerde, wenste zich niet uit te spreken over de argumentatie van Vollenhoven. Op diens advies stelde hij het rapport in handen van de staatscommissie ¹.

Alvorens echter op haar arbeid in deze in te gaan, bespreken wij de pogingen van de regering tot versterking van het overheids-toezicht op de kerkelijke armenzorg.

B. Het toezicht van de burgerlijke overheid op de kerkelijke liefdadigheid.

In 1820 gaf Willem I zijn minister van binnenlandse zaken De Coninck

¹ Arch. armwezen, port. 1618, stukken enz. II, no. 34, exh. 3-3-1829, no. 3, bijlagen.

opdracht zich op de hoogte te stellen van de voorschriften in zake de subsidiëring van instellingen van weldadigheid en van de wijze van voorziening in de behoeften der armen, indien de inkomsten van de armbesturen en de subsidies niet voldoende waren. Op grond van de verkregen gegevens zou hij de mogelijkheid moeten overwegen van een „vast aantenemen beginsel”.

Deze opdracht gold alleen de noordelijke provincies van het koninkrijk. In het Zuiden verleende men subsidie naar behoefte, terwijl men er zo nodig plaatselijk een armenbelasting hief ¹.

Een uniform beginsel aan te nemen scheen noodzakelijk in verband met de vele klachten die de regering bereikt hadden. Sommige plaatselijke besturen verleenden subsidie aan kerkelijke armbesturen die daarom vroegen, andere weigerden echter, daar naar hun mening elke godsdienstige gemeente verplicht was te voorzien in de behoeften van haar armen. Heffing van een kerkelijke armenbelasting was in dat geval soms onvermijdelijk. Vóór 1818 verkregen de kerkelijke armbesturen gewoonlijk machtiging daartoe ², maar nadien achtte De Coninck zulks niet in overeenstemming met de wet op het domicilie van onderstand, die immers de zorg voor de armen aan de burgerlijke gemeenten opgedragen had. Wanneer andere instanties die taak overnamen maar hun middelen bleken niet toereikend, dan hadden zij naar zijn overtuiging een strikt recht op subsidie uit de openbare kas, „zoo men wil dat in de behoeften van alle instellingen, en mitsdien van alle Armen voorzien worde”. Desnoods zouden de plaatselijke besturen daarvoor belastingen moeten invoeren.

Bijna eenstemmig wezen de gedeputeerde staten, wier oordeel door de minister gevraagd was, algemene en vaste beginselen af in zake het verlenen van subsidie aan instellingen van liefdadigheid ³. Zij meenden dat elk verzoek daartoe afzonderlijk beoordeeld diende te worden. Met uitzondering van gedeputeerden van Drente, die overtuigd zeiden te zijn, dat buitengewone collecten of vrijwillige bijdragen niet voldoende waren „om alle de wezenlijke belangen der gealimenteerden doelmatig te kunnen opvolgen”, onderschreven zij de waarschuwing

¹ Arch. armwezen, port. 1618, stukken enz. II, no. 47, exh. 26-2-1825, no. 95.

² Koninklijk besluit van 5-9-1814, no. 28; arch. armwezen, exh. 15-11-1824, no. 30a, bijlagen.

³ Arch. armwezen, port. 1618, stukken enz. II, exh. 26-2-1825, no. 95. Het advies van Noord-Holland ontbreekt.

van het Noord-Brabants bestuur om niet wat „als bij overlevering bekend en door het gebruik geheiligd is, door vaste en bepaalde voorschriften te veranderen, of daaromtrent nieuwe denkbeelden op te wekken”. Dit scheen hun noodlottig voor de vrijwillige liefdadigheid van de gelovigen.

De meeste gemeentebesturen uit Zuid-Holland verzochten de bestaande armenzorg intact te laten. Duidelijker nog drukten zich gedeputeerden van Utrecht uit. Zij adviseerden de minister het beginsel der godsdienstige liefdadigheid te willen handhaven, daar in het tegenovergestelde geval het burgerlijk bestuur grote financiële moeilijkheden ondervinden zou, het recht op onderstand binnendrong in de alimentatie van behoeftigen en het aantal armen zou vermeederen. Weliswaar was een algemeen armbestuur naar hun mening minder kostbaar dan armenzorg door de verschillende gezindten, maar anderzijds achtten zij de nadelen daarvan geringer dan het voordeel van een algemene inrichting van armenzorg. Hun betoog besluitend gaven zij De Coninck in overweging zich niet blind te staren op verbeteringen in de financiële toestand der armbesturen, daar „het dreigend kwaad van de toenemende armoede een ander geneesmiddel dan eene ruimere bedeeeling (schijnt) te vorderen”.

Gedeputeerden van Groningen wezen nog op de eenvoudige, zuinige en doelmatige wijze, waarop naar hun opvatting de diakonieën in tekorten wisten te voorzien. Ten bewijze hiervan lieten zij hun advies vergezeld gaan van een verslag der hervormde diakonie te Zuidbroek en Muntendam, die eertijds als gevolg van een slechte administratie in schulden was geraakt. Verbetering — die „voor een groot deel althans, aan den tijd en de ondervinding (moet) worden overgelaten” — was ontstaan na de heffing van een buitengewone belasting van de lidmaten der gemeente. Het bestuur van Gelderland tenslotte achtte de subsidiëring van kerkelijke gods- en gasthuizen niet wenselijk, daar deze enkel bestemd waren voor de gelovigen van een bepaalde kerk en derhalve niet het algemeen belang dienden. Mocht de regering evenwel besluiten tot een algemene verplichting van de burgerlijke overheid in zake de verlening van subsidies, dan leek hem een zeker beheer van de armenfondsen door de plaatselijke besturen noodzakelijk.

De adviezen van gedeputeerden bleven enkele jaren in portefeuille. Eerst in 1825 werden zij overhandigd aan de staatscommissie van

1822, om ervan „het noodige gebruik” te maken. De regering ging intussen haar eigen weg. Overeenkomstig haar verklaring, de hoofdelijke omslagen over de lidmaten van een kerkelijke gemeente te zullen vervangen door subsidies¹, verwees zij kerkelijke armbesturen, die toestemming vroegen tot heffing ener armenbelasting, naar het betrokken plaatselijk bestuur. Dit zou verplicht zijn de tekorten aan te vullen en in geval van onvermogen een belasting moeten heffen over alle ingezetenen van de burgerlijke gemeente. Volgens Vollenhoven was hiermee „de rigtsnoer aangewezen, volgens welke in de door kerkbesturen aantevragen subsidien en tot vinding derzelve moet gehandeld worden”².

De ontwikkeling en uitvoering van het subsidie-stelsel ging gepaard met pogingen om de kerkelijke armbesturen onder staatstoezicht te stellen. Deze besturen waren gebonden aan een aantal voorschriften betreffende het aanvaarden van legaten, de verkoop van goederen, effecten enz., in welke handelingen de burgerlijke overheid moest gekend worden³. Volgens de letter van verscheidene provinciale en stedelijke bestuursreglementen stonden zij onder het toezicht van de plaatselijke autoriteiten, die dienden te zorgen voor een tijdige verantwoording van het beheer der kerkelijke armenfondsen. Practisch genoten zij echter een grote mate van vrijheid, daar deze instructies ook van de zijde der plaatselijke besturen veelal onuitgevoerd bleven⁴.

Niettemin had de overheid minstens een vage indruk niet enkel van de eigenlijke armenzorg der kerkelijke instellingen, maar ook van het beheer der kerkelijke armenfondsen. Diakonieën, die een beroep deden op de financiële steun van het plaatselijk bestuur, moesten hun aanvraag van subsidie vergezeld doen gaan van de afgesloten rekening der laatste tien jaren en hun begroting overleggen. Daardoor was men in staat vast te stellen, dat de rente van uitgezette kapitalen regelmatig te laat of in het geheel niet geïnd werd en dat legaten en andere schenkingen gebruikt werden voor de alimentatie of de aflossing van oude schulden, en niet ter vermeerdering van de fondsen op voordelige wijze werden belegd, zoals de regering wilde. In vele kleine plattelands-

¹ Bijvoegsel staatsblad 1821, VIII, st. 2, p. 1009.

² Arch. armwezen, exh. 13-12-1824, no. 20a en exh. 31-10-1825, no. 140a.

³ Luttenberg, a.w., p. IV—V.

⁴ Arch. staatssecretarie, exh. 10-12-1823, no. 120.

gemeenten, waar kerk- en armbestuur verenigd waren — en diakenen volgens de gouverneur van Gelderland meer geschikt waren „voor den akkerbouw als voor zulke administratien” — bleek een afzonderlijke boekhouding van de armenzorg te ontbreken, waardoor verantwoording en toezicht practisch waren uitgesloten. Elders hoorde de kerkeraad of de pastoor de rekening af. Of zij wel deskundig waren? Maar diakenen zelf konden toch deskundig zijn, werd opgemerkt. Was dan het voorschrift van de jaarlijkse aftreding niet nadelig, repliceerde de regering ¹. Niet zonder overdrijving noemde zij het beheer van de kerkelijke armenfondsen een oorzaak van geldverspilling.

Het mag welhaast vanzelfsprekend worden genoemd dat de regering in deze toestand verandering trachtte te brengen. Zij wilde iedere arme een ordentelijk onderhoud verschaffen. Daarom hadden kerkelijke armbesturen, wier fondsen tekort schoten, recht op subsidie, terwijl de plaatselijke besturen verplicht waren die te verlenen. Mocht men toestaan dat de openbare gelden door een ondeskundig beheer van kerkelijke armbezorgers niet ten goede kwamen aan de behoeftigen zelf? Nog afgezien van de financiële moeilijkheden van de staat luidde het antwoord ontkennend. Men concludeerde, dat de kerkelijke armbesturen dan ook onderworpen dienden te worden aan het toezicht van de burgerlijke overheid.

Reeds in 1820 ontwierp De Coninck een wet, om dat toezicht te vestigen over de gestichten van liefdadigheid en de gestes van administraties en ontvangers „op eenen vasten en doelmatigen voet” te regelen, waardoor klachten over dit gedeelte der „publieke administratie” voortaan voorkomen konden worden. Hij wilde onder meer de administrateurs „der gestichten” — van alle gestichten dus — jaarlijks rekening en verantwoording doen afleggen aan het plaatselijk bestuur, dat bovendien maandelijks de boeken der ontvangers zou moeten nazien. Dezen zouden voortaan onderworpen zijn aan de wettelijke voorschriften betreffende „de rekenplichtigen van publieke penningen, en aan derzelver verantwoordelijkheid”. Zij zouden geen goederen mogen verkopen of verpanden dan met koninklijke autorisatie en verplicht zijn „vrije” bedragen boven de tweehonderd gulden te beleggen in „renten op den

¹ Arch. armwezen, port. 1618, stukken enz. II, no. s 1 en 2, exh. 26-2-1825, no. 95.

Staat". De begroting zou jaarlijks door het plaatselijk bestuur gearresteerd worden ¹.

Dit wetsontwerp van De Coninck heeft de Staten-Generaal niet bereikt. Mogelijk heeft Willem I een openbare behandeling willen ontgaan, omdat de materie van „teedere aard" was en het ontwerp te veel opschudding verwekken zou in de kamer en daarbuiten, misschien ook omdat andere wegen naar het begeerde doel schenen te leiden. Op zijn uitdrukkelijk verzoek richtte Van Pallandt van Keppel in 1822 een circulaire tot de hervormde kerkbesturen van Noord- en Zuid-Holland, waarin hij hen herinnerde aan de voorschriften van de bestaande bestuursreglementen, met name aan de bepalingen in zake de verantwoording van diakonie-besturen ten overstaan van de schout en diens assessoren, en de — geslaagde — pogingen tot ontduiking daarvan laakte.

Omdat de circulaire geen effect sorteerde, nam men zijn toevlucht tot krachtiger middelen. Naar aanleiding van een organisatorische wijziging in de armenzorg van de zuidelijke provincies verzocht De Coninck de staatsarmencommissie zich te beraden over de vraag, aan wie „in het algemeen" de bevoegdheid toekwam tot de benoeming van armbestuurders en de goedkeuring van de jaarlijkse rekening en begroting van de armbesturen. De commissie veronderstelde dat de minister uitsluitend de openbare instellingen van weldadigheid bedoelde en voorts die armbesturen, die subsidie ontvingen uit een openbare kas of daarop aanspraak konden maken — maar naar de opvatting van De Coninck waren dat alle besturen, ook de kerkelijke; de commissie moet dit geweten hebben, waarom haar argumentatie vreemd aandoet. Dienovereenkomstig antwoordde zij dat de stedelijke besturen genoemde bevoegdheden mochten „behouden" en de besturen van plattelandsgemeenten ze konden uitoefenen onder goedkeuring van gedeputeerde staten, tenzij het instellingen betrof wier statuten en stichtingsacten anders bepaalden.

Op grond van dit advies verscheen een koninklijk besluit, dat de benoeming van bestuurders van liefdadige instellingen ten plattelande, het arresteren van hun begroting en de goedkeuring hunner afgesloten rekening overliet aan de gemeentebesturen. De stedelijke besturen ont-

¹ Arch. armwezen, A 4360, exh. 30-10-1820.

vingen machtiging het benoemingsrecht en het recht tot „definitive” vaststelling van de rekening en begroting te behouden ¹.

Vrijwel onmiddellijk na de publicatie van bovenstaand besluit bereikten de regering vele verzoeken om opheldering omtrent de strekking ervan. Zij kwamen alle neer op de vraag, of het ook op de kerkelijke armbesturen van toepassing moest wezen. De Coninck antwoordde bevestigend. Hij deelde mee, dat het besluit „zelfs” in Zuid-Holland zo werd opgevat en uitgevoerd, ofschoon de voorschriften in zake de verantwoording enz. van besturen van liefdadige instellingen daar veelal een dode letter gebleven waren en de overheid er beducht moest wezen voor een felle oppositie.

Kort daarna bleek evenwel dat hij niet zeker van zijn zaak was. Het provinciaal bestuur van Noord-Holland, het gewest met het grootste aantal armen, weigerde namelijk pertinent alle kerkelijke instellingen te onderwerpen aan de nieuwe maatregelen. Gedeputeerden stelden de minister ervan in kennis de verordening te willen toepassen op gesubsidieerde diakonieën, niet op „vrije”. Zij zeiden het koninklijk besluit in die geest te hebben opgevat en in het provinciaal blad ter algemene kennis gebracht. Zij ondervonden immers al genoeg moeilijkheden bij het verzamelen van gegevens betreffende de armenfondsen, ook van de zijde van gesubsidieerde armbesturen, en achtten het daarom „onmogelijk” de interpretatie van de minister over te nemen.

De Coninck droeg nu de staatscommissie op te onderzoeken, of de bezwaren van Noord-Holland gegrond waren en in hoeverre de diakonale reglementen wijziging dienden te ondergaan met betrekking tot de benoeming en verantwoording van diakenen. Hij wilde zich dus niet gewonnen geven. Of hij de kerkelijke reglementen wilde „aanpassen” aan het koninklijk besluit dan wel het toezicht van de burgerlijke overheid op de kerkelijke armbesturen hoopte te versterken door middel van kerkelijke verordeningen, blijkt echter niet.

De illusie van De Coninck, er in geslaagd te zijn de kerkelijke armbesturen in de vaste greep van de regering te brengen, werd door de commissie vernietigd. Haar advies leidde de terugtocht in. Zij bleek van mening dat de minister „te ver” gegaan was, daar de kerkelijke

¹ Koninklijk besluit van 10-12-1823, no. 120 (Luttenberg, a.w., p. 162—163). Cf. arch. staatssecretarie, exh. 10-12-1823, no. 120 en arch. armwezen, port. 1617, stukken enz. no. 4, exh. 4-6-1825, no. 11.

armbesturen „eer kerkelijke” dan liefdadige instellingen waren. De benoeming van diakenen te doen geschieden door de plaatselijke besturen achtte zij te meer bezwaarlijk, daar „de thans bestaande wijze van aanstelling dier leden een uitvloeisel is van hunne godsdienstige begrippen, en deel maakt tenminste der disciplinaire punten hunner kerkelijke gevoelens”. Anderzijds meende zij echter de arrestatie van de diakonale rekening en begroting door de gemeentebesturen niet zonder meer te mogen afwijzen. Immers, was de volkomen zelfstandigheid, die een aantal diakonieën voor zich opeiste, wel in overeenstemming met artikel 228 grondwet, dat het armbestuur in de aanhoudende zorg van de regering aanbeval? Met de beantwoording van deze vraag zeide de commissie te willen wachten tot zij kennis had kunnen nemen van de reglementen der kerkelijke armbesturen. Daarom adviseerde zij de koning, zijn besluit van 10 December 1823 niet op die besturen toe te passen en de beide departementen van eredienst rapport te doen uitbrengen over de reglementen der kerkelijke liefdadige instellingen. Zo geschiedde. 21 Mei 1824 verscheen een nieuw koninklijk besluit, welks inhoud overeenstemde met het advies van de commissie ¹.

De capitulatie van de regering was echter niet definitief. Door de suggestie, de bestaande kerkelijke reglementen zo nodig aan een herziening te onderwerpen, had de commissie de mogelijkheid opengelaten tot een versterkt overheidstoezicht op de diakonieën. Dit scheen geenszins onmogelijk, daar de synode der hervormde kerk feitelijk door de regering werd beheerst.

Het werd echter 1825 eer men de zaak opnieuw entameerde. In dat jaar brachten Goubau en Van Pallandt van Keppel rapport uit over de bestaande reglementaire voorschriften bij de kerkelijke armeninstellingen ². Hun bevindingen kwamen vrijwel overeen. Voor zover bekend — aartspriester De Haan uit Sneek, tot wie de gouverneur van Friesland zich gewend had, deelde mee „hier en daar” een onderzoek te hebben ingesteld — waren bij zeer veel kerkelijke armbesturen geen vaste reglementaire bepalingen voorhanden. Diakenen handelden gewoonlijk naar eigen inzicht, volgens plaatselijke gewoonten en gebruiken,

¹ Luttenberg, a.w., p. 169—170.

² Arch. katholieke eredienst, exh. 26-9-1825, no. 13; arch. armwezen, port. 1617, stukken enz. I, no. 4, exh. 28-9-1825, no. 65 en 4-6-1825, no. 11.

zelden naar bijzondere, schriftelijk vastgelegde regels. Op hun benoeming oefende de burgerlijke overheid in het algemeen geen invloed uit¹. De kerkeraad, de pastoor of gecommiteerden uit gemeente of parochie sanctioneerden de afgesloten rekening en begroting. De door de plaatselijke besturen gesubsidieerde instellingen verleenden inzage van hun bescheiden, al waren er uitzonderingen. De ambtsduur van diakenen was veelal onbepaald en varieerde van een jaar tot levenslang. Er waren er die hun plichten verwaarloosden en bijv. niet ter juister tijd en gelegenheid collecteerden. Goubau vermeldde nog, dat in een aantal parochies in Gelderland en Zeeland geen armbestuur aanwezig was en dat de Gelderse gouverneur gewezen had op het veelvuldig voorkomende euvel, dat de pastoor alleen het armbestuur vormde.

Het valt op hoe verschillend en tegenstrijdig de adviezen waren, die Goubau en Van Pallandt aan het bovenstaande toevoegden. Terwijl de eerste uit het gemis aan diakonale reglementen meende te moeten besluiten tot een „volslagen willekeur” in de armenzorg van vele parochies en de „wenschelijkheid” van algemene burgerlijke verordeningen, verklaarde Van Pallandt dat het toezicht van de kerkeraad veel goed maakte. Algemene maatregelen leken hem nadelig te zijn. Een armbestuur behoefde immers „dagelijksche wijzigingen”, daar het aantal armen, hun omstandigheden en behoeften dagelijks veranderden.

Ook nu weer legde hij de nadruk op de noodzaak ener ruime zelfstandigheid voor de kerkelijke armeninstellingen: „Zonder huishoudelijke vrijheid en onafhankelijkheid moesten de diaconien ophouden te bestaan, omdat dezelve noodzakelijke voorwaarden zijn van vrijwilligheid en godsdienst”. Wel achtte hij een „oppertoezicht” van de regering nuttig, maar dan geregeld naar „den eigenen aard dier instellingen” en voor zover hun rechten en belangen en die van de staat het „gebiedend” eisten. Met klem verzocht hij *alle* kerken daaraan te onderwerpen, aldus te kennen gevend dat de hervormde kerk meer dan de overige aan de staat gebonden was. Maar liever dan de maatregelen tot hervorming van de armenzorg te laten uitgaan van het wereldlijk gezag wilde hij trachten, die tot stand te brengen door algemene voor-

¹ In Zeeland werden de katholieke armbesturen te Middelburg, Huis, Hoofdplaat, Overslag, Stoppeldijk en Westdorpe benoemd door de plaatselijke besturen, ten overstaan van welke ook de verantwoording van hun rekening en begroting geschiedde.

schriften van de kerk zelf, aanvaard en uitgevoerd op „kerkelijke” wijze onder sanctie van de koning.

Van Pallandt kreeg de steun van de provinciale besturen. Zij bleken in meerderheid bevreesd voor desorganisatie van de armenzorg, indien men daarin veranderingen aanbracht, en achtten bovendien de door De Coninck ontworpen maatregelen nadelig voor de openbare financiën. Hierop zinspeelde ook het hervormd kerkbestuur van Zuid-Holland, toen het in een op verzoek van de classicale vergaderingen opgestelde missive aan gedeputeerden de vermindering van de vrijwillige liefdadigheid en een toenemende afkeer van het diakonaat de gevolgen noemde van de gehele of gedeeltelijke onderhorigheid der diakonieën aan het „politiek gezag”.

Is deze houding van de provinciale autoriteiten van invloed geweest op het besluit of liever op de besluiteloosheid van de regering? Ongetwijfeld heeft zij zich herinnerd, welke gevolgen de weigering van gedeputeerden van Noord-Holland met zich had meegebracht om het koninklijk besluit van 10 December 1823 toe te passen op alle kerkelijke instellingen van liefdadigheid. Een feit is dat maatregelen uitbleven.

Aan binnenlandse zaken gaf men zich echter nog niet gewonnen. De rapporten van de beide erediensten hadden er de overtuiging versterkt dat de kerkelijke armenzorg dringend hervorming behoefde. Bovendien, dat hervormingen mogelijk waren bewezen de weinige armbesturen als die te Deventer en enkele andere steden, wier handelingen geregeld waren in vaste reglementen. Het katholieke armbestuur in deze stad bijv. mocht aan „luijaards of verkwisters” geen onderstand verlenen. Zijn armen werden zoveel mogelijk buiten de stad besteed, terwijl de namen der bestedingen 's Zondags vanaf de preekstoel bekend werden gemaakt. De armbezorgers vergaderden eenmaal per week en moesten zes stuivers boete betalen bij verzuim zonder voorafgaand bericht van verhindering.

Men zette dan ook de pogingen tot verbetering van de kerkelijke liefdadigheid voort. In 1826 vaardigde de gouverneur van Gelderland een resolutie uit, waarbij diakenen werden gelast de armenfondsen af te zonderen van de eigenlijke kerkekas en een behoorlijke administratie in te richten. Zij zouden eventuele overschotten moeten beleggen in een rentegevend fonds en zich jaarlijks dienen te verantwoorden voor het plaatselijk bestuur. Kwamen zij deze voorschriften niet na, dan

waren zij „persoonlijk en in hunne goederen” aansprakelijk voor de geleden verliezen en konden beboet worden voor ten minste vijftig gulden¹. De gouverneur zeide de resolutie genomen te hebben om de „mindere regelmatigheid” in het beheer der armenfondsen tegen te gaan. Vollenhoven deelde hem echter mee, dat het toezicht van gemeentebesturen op diakonieën niet verder behoorde te gaan „dan tot die onderwerpen, welke het object van eenige thans werkelijk bestaande verordeningen uitmaken”. Ofschoon hij de strekking van de resolutie goedkeurde, adviseerde hij de koning, wiens sanctie de gouverneur had verzocht, haar niet te bekrachtigen, daar hij zich immers *algemene* maatregelen betreffende het bestuur en beheer van de kerkelijke armenfondsen voorbehouden had². Aan Van Gobbelschroy, de opvolger van De Coninck, liet hij weten dat daarop reeds te lang gewacht was³.

De minister liet zijn administrateur wachten. Persoonlijk was hij van mening dat de diakonie niet gerekend kon worden onder de publieke administratie. En omdat „men” het oneens was over de verhouding tussen burgerlijke en kerkelijke instellingen van liefdadigheid, oordeelde hij het niet raadzaam de laatstgenoemde onder toezicht te stellen, ook niet op grond van kerkelijke, door de koning bekrachtigde reglementen⁴. Daarom vroeg hij de staatscommissie om advies.

Met het voorgaande houden ten nauwste verband de pogingen der regering om het afwijzen van een benoeming tot armbezorger tegen te gaan of te voorkomen. Men herinnere zich dat Repelaer van Driel de klachten, die hem hieromtrent van de kant van diakonieën bereikt

¹ De voorschriften waren ontleend aan een ordonnantie uit 1750 „op het leggen van Armen-penningen door Diaconen of Armenmeesters ten platten lande” voor de kwartieren Zutphen en De Veluwe.

² Eerder al had de Raad van State zich in dezelfde geest uitgelaten, zulks naar aanleiding van een geschil tussen het gemeentebestuur van Berkel en Rodenrijs en het katholieke armbestuur aldaar.

³ Arch. armwezen, port. 1617, stukken enz. 1, no. 4, exh. 2-9-1826, no. 98 en exh. 9-3-1827, no. 174.

⁴ Arch. armwezen, port. 1617, stukken enz. 1, no. 4, exh. 27-11-1827, no. 27: gedeputeerden van Gelderland wilden de hervormde diakonie te Culemborg verplichten tot belegging van een legaat. Diakenen argumenteerden echter dat geen enkele wèt hen voorschreef kapitalen te beleggen.

Cf. de voorzichtige houding van Van Gobbelschroy ten aanzien van de sluiting van de scholen der broeders van liefde. Hij wil voorkomen dat men het rijksbestuur beschuldigt van willekeurige handelingen: Stokman, a.w., p. 242.

hadden, in 1816 had voorgelegd aan de synode der nederlands hervormde kerk, echter zonder tot een oplossing te kunnen komen.

Ook bij openbare armbesturen deed zich deze moeilijkheid voor, vooral in het Zuiden. Daarom verbood het stedelijk bestuur van Brussel in een *Instruction pour Messieurs les maîtres des pauvres* van 1817 zich zonder zijn toestemming aan een benoeming te onttrekken. In een verordening van 1820 werd bepaald dat „alwie, zonder redens, erkend door het Collegie (van Borgemeester en Schepenen), zig zal geweygert hebben van deze bediening te bekleeden”, gestraft zou worden met een boete van vijftig gulden en drie dagen opsluiting. Men achtte deze maatregel geoorloofd, omdat een regelmatige verzorging der armen een belang was van de gehele bevolking en zonder de medewerking van armbestuurders niet kon plaats vinden. In andere gemeenten van het Zuiden werden dergelijke verordeningen eveneens uitgevaardigd en toegepast, uitgezonderd in Oost-Vlaanderen, waar gedeputeerden van oordeel waren dat niemand tegen zijn wil gedwongen mocht worden een ambt te aanvaarden.

In 1825 werd de aandacht van de regering op deze kwestie gevestigd toen een zekere J. B. Steenkist te Brussel, die zijn benoeming tot stedelijk armbezorger aanvankelijk had geweigerd op grond van zijn hoge ouderdom, maar na zijn veroordeling alsnog had aanvaard, de koning verzocht het vonnis niet uit te voeren. De Coninck adviseerde Willem I de boete van vijftig gulden te handhaven „om der gevolgen wille” en vroeg toestemming om de materie voor te leggen aan de staatscommissie. Aan prins Frederik deelde hij mee het nuttig te vinden zich de stedelijke reglementen van Brussel aan te schaffen, om er desgewenst gebruik van te maken „bij het ontwerp van reglement omtrent het beheer der Armen-administratiën in het algemeen”.

Willem I wachtte het advies van de commissie niet af. In een missive aan de gedeputeerden van alle provincies zeide hij de bevoegdheid van de stedelijke besturen, om door middel van boeten en strafbepalingen de geregelde werking van de openbare liefdadigheid te verzekeren, niet te willen betwisten ¹. Tegelijkertijd echter adviseerde hij daarvan spaar-

¹ Inderdaad verleende de koning goedkeuring (besluit van 18-5-1827, no. 144) aan het reglement op het burgerlijk armbestuur in de provincie Groningen, dat de weigering zonder geldige reden van een benoeming tot armbezorger verbood op boete van minstens f 25.—.

zaam en enkel bij dreigende desorganisatie van de armenzorg gebruik te maken, en nadat pogingen tot overreding waren mislukt. Eerder zou men het ambt van armbezorger aantrekkelijk moeten maken door vrijstelling te verlenen van schuttersdiensten, inkwartiering en poortersgeld en door „eene eervolle onderscheiding bij de stedelijke plegtigheden” in het vooruitzicht te stellen ¹.

C. *Bedeling of opvoeding tot arbeidzaamheid?*

Reeds herhaaldelijk kwam ter sprake dat velen, die sinds het laatste kwart der achttiende eeuw de armoede observeerden, de gehele of gedeeltelijke vernietiging ervan verwachtten van de opvoeding der armen tot arbeiders. Zij waren de exponenten van de Verlichting, die een vernieuwing van de opvoeding nastreefde. Voor zover het de armoede betrof kwam het practisch neer op werkverschaffing aan volwassen armen en lering en leiding van arme kinderen in de school. De arbeid zag men als een middel tot zedelijke verbetering van de behoeftige. Door te arbeiden beantwoordde hij aan zijn bestemming als mens en werd hij zedelijk goed en gelukkig. Daarom wilde men het onderwijs in de armenschoolen verbinden met handenarbeid, waardoor dan tevens, naar men verwachtte, voor de nijverheid geschikt personeel beschikbaar kwam.

De neerslag van deze opvatting waren de in 1788 gestichte werk-inrichting te Hamburg en de stichting te München van de graaf van Rumford van 1789. Hamburg werd verdeeld in zestig wijken, met elk drie armbezorgers, die toezicht hielden op de armen en hun werk verschafften, dat in hoofdzaak bestond uit het spinnen van vlas. Bedelarij was verboden, evenals het geven van aalmoezen. Het voornaamste doel was de opvoeding der kinderen. In München begon het onderwijs in naaien en breien reeds op vierjarige leeftijd ².

Ook in ons land ontstonden dergelijke werkinrichtingen, in Haarlem, Amsterdam en Rotterdam bijv., vooral tijdens het bewind van Schimmelpenninck en koning Lodewijk. In 1816 telde men er vijfentwintig ³.

¹ Arch. armwezen, exh. 4-1-1825, no. 13d, 22-2-1825, no. 34a, 31-3-1825, no. 80a, 22-8-1825, no. 8d en 22-10-1825, no. 18d; missive administrateur van 21-9-1826 (Luttenberg, a.w., p. 195—196).

² Westendorp Boerma, Johannes van den Bosch als sociaal hervormer, p. 76 e.v.

³ Le Jeune, a.w., bijlage D.

Enkele behoorden aan een katholieke of hervormde diakonie. De meeste waren noodlijdend.

De verlichte philanthropen — de opvoeding tot arbeidzaamheid verzandde veelal in philanthropie — beschouwden de bestaande armenzorg, die enkel bedeelde, als een oorzaak van luiheid onder de bedeeelden en daardoor van toenemende armoede. Ten onrechte richtten zij hun verwijt in het bijzonder tot de kerkelijke armeninstellingen, die zij tijdens de regering van Willem I trachtten te bewegen hun armen te plaatsen in de koloniën van weldadigheid, de schepping van generaal Van den Bosch. Deze wilde stedelijke paupers overbrengen naar het platteland, waar zij, naar men hoopte, door fabricage van textiel maar vooral door ontginning van woeste gronden in hun eigen onderhoud zouden kunnen voorzien. Het laatste stelde de regering op de voorgrond, uit vrees voor benadeling van de vrije nijverheid. Behalve het reeds genoemde Frederiksoord werden gesticht de kolonie Willemsoord voor vrije kolonisten en de „dwangkolonie” aan de Ommerschans, waar de Maatschappij van Weldadigheid bedelaars zou dwingen tot arbeid en wilde trachten hen „te beschaven en te verzedelijken”. In de vrije kolonies dacht Van den Bosch onder meer wezen en vondelingen op te nemen. Hij bedacht contracten, volgens welke een plaatselijk bestuur zes kinderen zou mogen opzenden tegen een jaarlijkse betaling van zestig gulden per kind, hetgeen een besparing van veertig gulden betekende.

Het optimisme waarmee men de kolonisatie in 1818 begonnen was, moest spoedig worden prijsgegeven. De kolonisten bleken niet allen bekwaam tot veldarbeid, waardoor de oorspronkelijke opzet gedeeltelijk moest worden losgelaten en de invoering van andere werkzaamheden, van ambachten, noodzakelijk werd. Meer en meer werd de Maatschappij „een verzorgingsinstituut, dat zich geldelijk niet bedruipen kon”.

In 1821 zag Van den Bosch, die altijd weer nieuwe mogelijkheden ontdekte om zijn stichting in het leven te houden, zich gedwongen de regering om steun te verzoeken. Na advies van de staatscommissie besloot zij met de Maatschappij te contracteren voor de plaatsing van 4000 vondelingen en wezen, 500 gezinnen en 1500 bedelaars tegen betaling van f 180.000 gedurende 16 jaren, welke vaste inkomsten bestemd waren voor rente en aflossing van nieuwe leningen. Provincies en gemeenten zouden aan godshuizen niet meer dan dertig gulden subsidie

per kind mogen verstrekken, tenzij de kinderen naar de kolonies opgezonden werden of bewezen kon worden, dat hun onderhoud elders goedkoper was. De verblijfskosten in de koloniën, vastgesteld op f 45.— per jaar voor elk kind, kwamen voor rekening van de „voor die kinderen gestichte Godshuizen”¹.

Het was van meet af aan moeilijk om geschikte huisverzorgers voor de kinderen te vinden. Hen onder te brengen bij minderwaardige gezinnen achtte Van den Bosch echter te gevaarlijk. Daarom wijzigde hij zijn aanvankelijke plannen en ging over tot gestichtsofvoeding, waartoe in de buurtschap Veenhuizen drie gestichten werden gebouwd. Men verwachtte dat de bevolking er in 1824 zou gestegen zijn tot achtduizend zielen, maar twee jaren later waren nog slechts achttienhonderd kinderen aanwezig. De regenten van weeshuizen verleenden weinig of geen medewerking, omdat zij zich onder meer niet verantwoord achtten hun kinderen af te staan aan een instituut zonder ervaring². Terwijl de provinciale en plaatselijke besturen, aan wie bij het bovengenoemde besluit het toezicht opgedragen was op het beheer van de aan godshuizen verleende subsidies, geen gebruik maakten van hun bevoegdheid³. Daarom verbood de koning hen vanaf 1 Januari 1825 subsidie te verlenen aan openbare en diakonale weeshuizen, tenzij de regenten hadden aangetoond dat hun inkomsten minder dan dertig gulden per kind bedroegen. In geen geval mocht méér subsidie worden verstrekt dan tot aanvulling tot dit bedrag. De betrokken overheid zou de regenten moeten wijzen op de aanzienlijke besparing van de verplegingskosten, die de opzending van de kinderen naar de koloniën ten gevolge kon hebben, welke besparing nog groter zijn zou, als zij gebruik maakten van het koninklijke aanbod om de voor het onder-

¹ Koninklijk besluit van 6-11-1822, no. 15. Cf. Westendorp Boerma, Een geestdriftig Nederlander Johannes van den Bosch, p. 28—41.

² Tussen 1819 en 1822 sloot de Maatschappij slechts 76 contracten met instellingen van liefdadigheid. Daaronder bevonden zich 11 kerkelijke instellingen, namelijk het gereformeerde weeshuis te Delft, de hervormde diakonie te Den Haag, het katholieke weeshuis aldaar, het hervormde armbestuur te Groningen en de hervormde en doopsgezinde gemeente aldaar, de doopsgezinde diakonie te Haarlem, het gereformeerde weeshuis te Monnikendam, de gereformeerde armmeesters te Steenwijk, de hervormde diakonie te Zaltbommel en het hervormde armbestuur te Zwolle: F. W. Fabius, De maatschappij van weldadigheid, in hare werking, strekking en geldelijken toestand, beschouwd door ... (Amsterdam 1841), bijlage 1.

³ Cf. p. 133, 136 hiervóór.

houd verschuldigde zestien jaarlijkse termijnen van *f* 22.50 per kind ineens af te doen voor *f* 200.—¹.

Ook deze aantrekkelijke voorwaarden leidden niet tot het gewenste resultaat. De regering nam nu krachtiger maatregelen. In 1827 gelastte zij de regenten van gestichten voor wezen, vondelingen, verlaten kinderen en anderen, „geen bedelaars zijnde”, welke subsidie ontvingen uit een openbare kas of inkomsten trokken uit openbare collecten of andere openbare inzamelingen, die binnen kerkgebouwen uitgezonderd, de valide kinderen in de koloniën van weldadigheid te plaatsen, op straffe van intrekking der subsidie of verbod tot het houden van openbare collecten².

Wederom echter weigerden de regenten van verscheidene gesubsidieerde weeshuizen hun pupillen op te zenden naar Veenhuizen³. De gecommitteerden van de rooms-katholieke gemeente te Middelburg organiseerden zelfs bijzondere collecten onder hun parochianen om de wezen „in hun midden (te) behouden”. De hervormde kerkeraad in genoemde stad verzocht de koning van het bevel te worden ontslagen, daar men zich ter plaatse „gerustelijk vergenoegde” in de opvoeding der wezen en de kinderen na hun terugkeer uit de koloniën geen werk meer zouden kunnen vinden, omdat zij er enkel grove veldarbeid hadden geleerd.

In arren moede gaf men de staatscommissie opdracht ook in deze zaak advies uit te brengen⁴.

D. *De werking van de wet op het domicilie van onderstand.*

De beide koninklijke besluiten van 1822, die diakenen gelastten de beslissing van gedeputeerden na te komen in geschillen betreffende het domicilie van onderstand en de kerkelijke armenfondsen bepaalden te behoren tot de publieke onderstand, schenen een regelmatige verzorging van behoeftigen verzekerd te hebben. Geen hunner zou voortaan het

¹ Koninklijk besluit van 24-3-1824, bij Luttenberg, a.w., p. 167—169. De gesubsidieerde instellingen, waarin het onderhoud per kind jaarlijks meer dan dertig gulden bedroeg, kregen dus in 1824 nog niet *bevel*, de valide kinderen op te zenden, zoals Westendorp Boerma (Johannes van den Bosch als sociaal hervormer, p. 125) vermeldt.

² Koninklijk besluit van 17-8-1827, no. 125.

³ Weigeringen kwamen voor te Amsterdam, Arnhem, Rotterdam en Middelburg.

⁴ Arch. staatssecretarie, exh. 22-10-1828, no. 92.

slachtoffer behoeven te worden van onenigheid tussen armbesturen¹. Bovendien leek de weg geëffend naar onderwerping van de kerkelijke armbesturen aan de voorschriften in zake het toezicht, de verantwoording enz., die voor de openbare besturen van kracht waren. Deze mogelijkheid te realiseren was het streven van de regering van Willem I.

Men weet dat een eerste poging daartoe mislukte. De koning zag zich in 1824 gedwongen zijn besluit met betrekking tot de benoeming van armbezorgers door en hun verantwoording aan de plaatselijke overheid te herroepen, voor zover het de diakonieën betrof. Maar al ging hij sindsdien voorzichtiger te werk, zijn bedoeling bleef dezelfde: te trachten, door algemene maatregelen de gehele armenzorg te saneren.

De capitulatie van de regering in 1824, haar omzichtigheid en haar aarzeling om de kerkelijke armenzorg onder de staatsmacht te brengen — waarvan de capitulatie een symptoom is — hebben de werking van de wet op het domicilie van onderstand beïnvloed, temeer daar niet alle gouverneurs het beleid van de regering onderschreven. De gouverneur van Noord-Holland, in wiens gewest zich vele twisten voordeden over de verplichting tot alimentatie, weigerde gebruik te maken van het recht tot executie van zijn uitspraak, dat hem op zijn verzoek door de koning verleend kon worden. Naar aanleiding van een geschil tussen de katholieke armbesturen te Westwoud en Westerblokker over de verpleging van een behoeftige, die zijn wettelijk domicilie in eerstgenoemde gemeente had maar in Westerblokker ter kerke ging, verklaarde hij liever geen beslissing te willen nemen, daar deze reeds meerdere malen niet opgevolgd was. Ofschoon Vollenhoven hem meedeelde, dat zijn uitspraak de kracht had van een rechterlijk vonnis en hem daarom „het regt van parate executie” toekwam — blijkbaar trachtte de administrateur een eigen politiek te voeren — bleef een verzoek om machtiging daartoe achterwege². De kerkelijke armbesturen, die hun eigen maatstaven aanlegden voor de ondersteuning van behoeftigen, gingen dan ook in vele gevallen vrijuit.

Maar ook plaatselijke en openbare arm-besturen bemoeilijkten de uitvoering der wetsbepalingen, door deze als om strijd te ontduiken. Soms legden zij behoeftigen, die bijna vier jaren hadden ingewoond

¹ Cf. p. 119/120 hiervóór.

² Arch. armwezen, exh. 15-3-1824, no. 109a, 6-4-1824, no. 44d en 29-4-1824, no. 14d.

zonder te zijn bedeed, belastingen op, in de wetenschap dat die niet betaald konden worden. Aldus hoopten zij de ondersteuning van de betrokkenen te kunnen afwentelen op hun geboorteplaats of vroegere verblijfplaats. Soms werden geen belastingen opgelegd, zodat een inwoner die verarmd was, niet voor ondersteuning in aanmerking kon komen, omdat hij geen belastingen betaald had. Ook weigerde men restitutie van elders verleende onderstand op grond van het motief, dat de kosten bij een verblijf van de bedeede in zijn domicilie van onderstand zeker lager zouden zijn geweest. Onverkwikkelijke meningsverschillen ontstonden over de ondersteuning van kinderen, die „toevallig” in een gemeente geboren waren, terwijl een andere gemeente de geboorte- of verblijfplaats van zijn vader was.

Nog op andere wijze trachtte men aan de alimentatie van behoeftigen te ontkomen. Verscheidene plaatselijke besturen lieten na de vestiging van nieuwe inwoners te registreren, om vaststelling van de inwoningstermijn van vier jaren — voorwaarde voor het verkrijgen van een nieuw domicilie van onderstand — onmogelijk te maken. Het kwam voor dat men iemand door expresse tegenwerking verhinderde zich een bestaan te verschaffen, zodat hij gedwongen was onderstand te vragen alvorens vier jaren te hebben ingewoond. Openbare armbesturen weigerden de alimentatie van behoeftige lidmaten van kerkelijke gemeenten, wier door de wet erkende reglementen zich tegen hun bedeling verzetten, bijv. in geval zij de godsdienstoefeningen niet bijwoonden. En bij openbare en kerkelijke armbesturen bestond het euvel dat zij geen hulp verleenden aan degenen, die nergens admmissie konden verkrijgen, daar men bevreesd was dat zij na korte tijd zouden verarmen ¹.

Deze en andere pogingen om zich te onttrekken aan de ondersteuning van behoeftigen of de restitutie van elders verleende onderstand ² deden bij enkele provinciale besturen het verlangen opkomen naar een eenvoudiger regeling van het domicilie van onderstand. In 1824 stelde de gouverneur van Drente voor, alle behoeftigen zonder uitzondering te verwijzen naar hun geboorteplaats. Dit zou immers niet alleen de alimentatie zelf vereenvoudigen, maar tevens een uniforme uitvoering van de wet mogelijk maken in alle provincies. Zijn voorstel ontving

¹ Cf. de artt. 2, 3, 9 van de wet van 28 November 1818.

² Cf. de indices in het algemeen rijksarchief en arch. staatssecretarie, exh. 12-7-1834, no. 89, bijlagen.

weinig steun van zijn ambtgenoten, van wie er slechts vier het overnamen.

De regering zocht tastend naar een oplossing. Elk geschil betreffende het domicilie van onderstand werd door haar afzonderlijk behandeld, terwijl de koninklijke besluiten dienaangaande zelden de motieven bevatten die tot de beslissing hadden geleid¹. Daarom adviseerde de staatsarmencommissie de koning in 1826, nieuwe regelingen te treffen of de practijk van de wet op het domicilie van onderstand te verbeteren door middel van een door de administrateur voor het armwezen te ontwerpen instructie². De regering koos de laatste weg en belastte Vollenhoven met het opstellen van een handleiding voor de uitvoering van bedoelde wet.

Vollenhoven kweet zich met scherpzinnige nauwkeurigheid van zijn taak, die hij omschreef als „het vaststellen eener instructie bevattende de regtsleer ter materie, naar aanleiding van de uitspraken door den Koning op de opgerezene geschillen gedaan”. Hij vleide zich niet daardoor alle geschillen voor de toekomst te kunnen voorkomen, maar verwachtte wel onjuiste opvattingen en weifelingen van provinciale en plaatselijke besturen te overwinnen.

Met betrekking tot de kerkelijke armenzorg stelde hij vast, dat de fondsen voor de armen der godsdienstige gemeenten mede begrepen waren onder de openbare onderstand. Hij memoreerde, dat de financiële onmacht van kerkelijke armbesturen om ondersteuning te verlenen aan behoeftigen, die daarop krachtens de wet aanspraak maakten, geen reden zijn mocht om zich aan de alimentatie of restitutie van voorgeschoten verpleeggelden te onttrekken. Bedoelde besturen hadden immers recht op subsidie, terwijl de gemeentebesturen verplicht waren die toe te staan³.

Het scheen hem voorts doelmatig te bepalen, dat behoeftigen, die behoorden tot een kerkgenootschap waarvan een gemeente of parochie in hun onderstandsdomicilie aanwezig was, door het plaatselijk bestuur daarnaar verwezen konden worden. Terwijl de koninklijke beslissingen, die tot dan toe elk geschil afzonderlijk betroffen hadden, naar zijn

¹ Arch. armwezen, port. 1618, stukken enz. II, no. 19, exh. 3-7-1828, no. 1.

² Arch. staatssecretarie, exh. 2-7-1826, no. 132.

³ Koninklijke besluiten van 17-1-1822, no. 101 en 24-11-1824, no. 50. Cf. p. 117—120 en 130—133 hiervóór.

mening in het vervolg algemeen geldende voorschriften zouden moeten wezen.

Op grond van deze overwegingen stelde hij tenslotte voor te bepalen, dat voortaan de eis, de ondersteuning door een andere gemeente of door een kerkelijke gemeente in een andere burgerlijke gemeente dan de verblijfplaats te doen bekostigen, van gemeentebestuur tot gemeentebestuur en niet van armbestuur tot armbestuur gesteld diende te worden. Ook zouden de uitspraken van gedeputeerden bindend moeten zijn voor de kerkelijke armbesturen ¹.

Van Gobbelschroy voorzag dit rapport van Vollenhoven van slechts enkele kanttekeningen, maar die tastten de grondslag ervan aan. Vollenhoven had opgemerkt, dat de koning bevoegd was voorschriften uit te vaardigen betreffende de beslissing in geschillen en deze te doen executeren, daar bedoelde voorschriften reglementair waren en aan het beginsel der wet niets toevoegden. Naar aanleiding hiervan zeide de minister zich af te vragen, of zulks wel juist was en aanbeveling verdiende. Het kon immers „meer dan reglementair schijnen om aan de armbesturen de bevoegdheid tot het institueren van vervolgingen te hunnen naam te willen benemen”. Was het niet onbillijk, vroeg hij verder, doelend op de voorstellen van Vollenhoven, de niet gesubsidieerde diakonieën geheel afhankelijk te maken van de plaatselijke overheid? Was dit wel in overeenstemming met de „onafhankelijkheid tot op zekere hoogte waaruit (zij) tot dusverre nog, in afwachting van het geen er eventueel mogt worden bepaald, facto worden beschouwd, of althans behandeld(?)” ².

Ditmaal wendde de koning zich tot de Raad van State om advies. Het is echter duidelijk dat het antwoord op de vraag naar de verhouding van kerkelijke en staatsarmenzorg van beslissende betekenis zou wezen. In zoverre was de staatscommissie misschien in staat een oplossing van de moeilijkheden aan de hand te doen.

Status questionis 1828—1840.

Uit het voorgaande is gebleken, dat de regering ervoor terugschrok de kerkelijke armbesturen zo te onderwerpen aan de wet en haar eigen

¹ Arch. armwezen, port. 1618, stukken enz. II, no. 19, exh. 3-7-1828, no. 1, bijlage.

² Ibidem.

decreten als de doctrine, dat de armenzorg der kerken deel uitmaakte van de openbare onderstand, scheen toe te laten. Trouwens, Van Gobbelschroy bleek een andere opvatting toegedaan. Of zijn zienswijze berustte op een principiële overtuiging ten aanzien van de verhouding van kerk en staat mag echter betwijfeld worden. Het lijkt waarschijnlijker dat de zorgelijke financiële toestand van het koninkrijk hem tot voorzichtigheid gemaand heeft. Maar eenzelfde bezorgdheid scheen te pleiten voor een versterkt toezicht van de overheid op de kerkelijke armbesturen, die men lang niet alle in staat achtte tot een doelmatig en zuinig beheer van hun fondsen. Vollenhoven, meer ervaren dan de minister in zaken van armenzorg maar met minder verantwoordelijkheid belast, bleef dan ook aandringen op een *algemene* regeling van het armwezen. Liever nog zag hij in elke gemeente één armbestuur, daar de aanwezigheid van meerdere besturen naast elkaar hem uiterst nadelig scheen voor de armen zelf en tevens een oorzaak van geldverspilling¹.

Het woord was nu aan de staatscommissie. Daarin ontbrak sinds 1827 generaal Van den Bosch, die een benoeming tot commissaris-generaal van West-Indië had moeten aanvaarden. Met hem verloren de voorstanders in de commissie van staatsarmenzorg, van een algemeen armbestuur en de opnemings daarin van de kerkelijke liefdadigheid een bekwaam en vurig medestander, die zich bij doelmatig geoordeelde maatregelen niet liet weerhouden door overwegingen van geldelijke aard en wiens beschouwingen over de oorzaken van het pauperisme naar een andere oplossing tenderden dan de philanthropie. Misschien is zijn afwezigheid mee oorzaak geweest, dat de commissie in de problematiek der verhouding van diakonieën tot armenzorg van staatswege is blijven steken. Prins Frederik, de voorzitter der commissie, verklaarde in 1836, dat het vraagstuk in 1828 uitvoerig besproken was. De meerderheid had de tussenkomst van de burgerlijke overheid in het beheer der kerkelijke armenfondsen raadzaam geoordeeld, maar „eene niet onaanzienlijke minderheid” van in hoofdzaak noordelijke leden bleek de tegenovergestelde opvatting te huldigen, uit vrees voor vermindering van de vrijwillige liefdadigheid en invoering van de armenbelasting. Na de revolutie van 1830 en de afscheiding van België was deze minderheid meerderheid geworden. Volgens de prins had zij de defini-

¹ Arch. armwezen, stukken enz. I, no. 4, exh. 21-8-1827, bijlage.

tieve redactie van het oorspronkelijke meerderheidsrapport verworpen ¹.

Deze houding van de minderheid verklaart het uitblijven van stellige adviezen betreffende het overheidstoezicht op de kerkelijke armbesturen en de overige vraagstukken, die aan de commissie waren voorgelegd. In het geval van de armbesturen te Middelburg, die geweigerd hadden de door hen onderhouden wezen en vondelingen op te zenden naar de koloniën van weldadigheid, erkende zij dat de wettelijke voorschriften ontdoken waren, maar legde tevens de nadruk op het voordeel van bijzondere collecten onder de katholieke en hervormde gelovigen voor de plaatselijke financiën. Die „ruime milddadigheid” door ingrijpen van de overheid te stremmen noemde zij onverantwoord, waarom zij de koning adviseerde de beide armbesturen toe te staan de kinderen voorlopig te Middelburg te alimenteren ². De commissie wilde dus niets minder dan dat Willem I zijn besluit betreffende de opzending onuitgevoerd liet. Over het netelige vraagstuk van het toezicht op de kerkelijke armbesturen zweeg zij geheel, ook toen gedeputeerden van Noord-Brabant ontdekten, dat de fondsen van de hervormde diakonie te Klundert vroeger „op eene verregaande wijze waren verspild geworden” en naar aanleiding daarvan opnieuw de noodzaak betoogden van overheidstoezicht op het beheer der kerkelijke armenfondsen.

Onder deze omstandigheid is te begrijpen dat de regering het voortbestaan van de commissie op den duur overbodig vond. Reeds in 1834 overwoog men haar te ontbinden, maar nog twee jaren werd haar nutteloos bestaan gerekt. Haar taak werd in 1836 overgedragen aan drie staatsraden. Een nieuwe commissie te benoemen of de bestaande zo aan te vullen dat voor het standpunt der regering een meerderheid verkregen werd, was door prins Frederik ontraden. Dit zou de aandacht der onderdanen trekken en verwachtingen wekken, die bij voorbaat aanleiding zouden geven „tot veel beweging en geschrijf van de zijde der Diakonien”. Hij achtte het daarom beter de kerkelijke armeninstellingen „in derzelver tegenwoordigen staat te laten verkeerren”.

De regering ging nu voort op de ingeslagen weg van voorzichtig afstellen der mogelijkheden, echter met nog minder resultaat. Men weet, dat het aantal kerkelijke armbesturen, die weigerden de opgaven in te

¹ Arch. staatssecretarie, exh. 2-4-1836, no. 102.

² Arch. staatssecretarie, exh. 22-10-1828, no. 92, bijlage.

zenden voor de samenstelling van het jaarlijks verslag aan de Staten-Generaal, gestaag toenam. Aan binnenlandse zaken trachtte men in 1833 hierin verandering te brengen door de provinciale besturen te gelasten van nieuwe tabellen gebruik te maken, waarvan de beantwoording naar men dacht minder bezwaarlijk zou wezen. De vernieuwing bestond hoofdzakelijk in een meer algemene en dus vager redactie der „hoofden”. In plaats van de inkomsten uit dotaties, collecten, giften, subsidies enz. verzocht men opgave van de inkomsten uit bezittingen „van allerlei aard” en uit toegekende rechten, collecten en giften. Onder de uitgaven diende de onderstand „van allerlei aard” vermeld te worden ¹. Dat men aldus de tegenstand van kerkelijke armbesturen tegen het verstrekken van inlichtingen over hun armenstaat hoopte te breken, wijst op het wanbegrip in regeringskringen voor de motieven der betrokken besturen.

Eén omstandigheid dient hier vermeld, die de houding der kerkelijke armbesturen meer relief verleent. De provinciale autoriteiten gingen namelijk soms verder dan de regering wenste of voorschreef. Gedeputeerden van Overijssel bijv. verlangden opgave, behalve van de reeds genoemde inkomsten en uitgaven, van de aflossing van schulden, de te gelde gemaakte goederen en effecten, van het belegd kapitaal en de nieuw aangegane schulden. Wellicht kan men dit toeschrijven aan de aanmoediging, die minder voorzichtige gouverneurs ontvingen niet van de minister, maar van het departement van binnenlandse zaken ².

De pogingen, de gebreken of vermeende tekorten in de administratie en het beheer der kerkelijke armbesturen te herstellen, werden eveneens voortgezet. Weer was het de gouverneur van Gelderland die de zaak aanhangig maakte. In 1834 verzocht hij de koning een besluit te willen uitvaardigen, dat diakonieën en andere armbesturen verplichtte legaten en giften enkel aan te wenden tot versterking hunner fondsen, overeenkomstig door gedeputeerden ontworpen voorschriften. Onder meer wilde hij diakenen persoonlijk aansprakelijk gesteld zien voor met het besluit strijdige handelingen.

Het voorstel werd algemeen bestreden, met name het laatste deel

¹ Arch. armwezen, exh. 15-6-1831, no. 82, 30-1-1833, no. 124, 9-7-1833, no. 118, 29-1-1835, no. 208.

² Arch. armwezen, exh. 29-6-1835, no. 134, bijl. 110; cf. exh. 15-4-1831, no. 121 en 2-6-1828, no. 30; cf. p. 146 hiervóór.

ervan. Men was overtuigd van het geringe effect der persoonlijke aansprakelijkheid, daar diakenen door de kerkelijke gemeente benoemd werden en een onbezoldigd ambt bekleedden. Gedeputeerden van Noord-Holland verwierpen het voorstel in zijn geheel. Naar hun mening was de onvoorwaardelijke zelfstandigheid der kerkelijke armbesturen voorwaarde voor een goede verzorging van kerkelijke armen. De minister van binnenlandse zaken, H. J. van Doorn van Westcapelle, een zeer conservatief en zeer invloedrijk man, achtte een „algemeen werkend” voorschrift niet raadzaam zolang de relatie tussen de kerkelijke armbesturen en de burgerlijke overheid niet geregeld was. Daarom deelde hij de gouverneur mee, dat gedeputeerden bij aanvragen tot aanvaarding van legaten of giften in elk geval afzonderlijk voorwaarden zouden kunnen stellen. Zijn opvolger, H. Merkus de Kock, bleek eveneens afkerig van algemene en strikte voorschriften, om dezelfde reden. Bovendien achtte hij bevelen, die niet vergezeld gingen van strafbepalingen in geval van overtreding, doelloos ¹.

De beide ministers hadden weinig waardering voor de procedure tot beslissing van geschillen betreffende het domicilie van onderstand. De executie van de uitspraken der administratieve autoriteiten scheen hun niet vrij van bedenkingen. Men wist immers niet wat te doen indien partijen verzet aantekenden tegen een executie. Waarschijnlijk zouden zij dan door de gewone rechter in het gelijk gesteld worden. Anderzijds vonden beiden de door Van Maanen aangeprezen „weg van regten” evenmin aanbevelenswaardig. Zij concludeerden daarom dat men enkel door een nieuwe *wet* uit de impasse zou kunnen geraken. De tijdsomstandigheden — de status-quo — vormden echter naar hun mening een beletsel om deze bij de Staten-Generaal aanhangig te maken.

Men vraagt zich af of dit de werkelijke reden is geweest. Toen Van Doorn in 1833 aan de koning rapport uitbracht in zake de executie van administratief-rechtelijke beslissingen in geschillen betreffende het domicilie van onderstand, liet hij zich ontvallen, dat bij de indiening van een wetsontwerp „zoo vele discussien geboren (werden), als waartoe de bepalingen der wet van 28 November 1818, al ligtelijk aanleiding zouden kunnen geven”. Liever zou men de procedure moeten handhaven, echter zonder daarvan een algemeen voorschrift te maken.

De Kock was laconieker. Toen enkele diakonieën zich in 1839 inder-

¹ Arch. staatssecretarie, exh. 2-7-1834, no. 56 en 20-9-1838, no. 92.

daad verzetten tegen uitspraken van gedeputeerden en executie ervan, wilde hij slechts afwachten of hun rechtsingang verleend zou worden. Was dit inderdaad het geval, dan achtte hij nieuwe wettelijke bepalingen noodzakelijk ¹.

Hiermee wil niet gezegd zijn dat de regering of enkele ministers het vigerende stelsel van armenzorg wilden prijsgeven, waarbij de kerkelijke armbesturen gerekend werden te behoren tot de publieke onderstand, maar enkel, dat ernstige twijfel ontstond over de opportuniteit van de volledige uitvoering ervan en van de wet op het domicilie van onderstand ². Dat men de kerkelijke onderstand bleef beschouwen als een deel der staatsarmenzorg, waaraan men niet zonder financiële bezwaren voor de publieke kassen zelfstandigheid zou kunnen toekennen, blijkt uit de houding van de regering tegenover de volgelingen van de predikanten De Cock en Scholte, die zich in 1834 afgescheiden hadden van de hervormde kerk. Het armenvraagstuk speelde daarbij een belangrijke rol.

In 1834 richtte zich Ds. G. Benthem Reddingius, hervormd predikant te Assen — hij maakte deel uit van de consulerende commissie voor de organisatie van de nederlands hervormde kerk, waarin hij de vrijzinnige richting vertegenwoordigde ³ — tot secretaris Janssen van het departement van hervormde eredienst, met vermelding van de onwil zijner gemeentenaren gelden te storten in de armenbus, als niet onmiddellijk een einde werd gemaakt aan de alimentatie van door de hervormde diakonie nog steeds ondersteunde afgescheidenen en hun het verblijf in het armenhuis niet ontzegd werd ⁴. De kerkeraad had

¹ Arch. staatssecretarie, exh. 14-8-1835, no. 98; arch. justitie, port. 4830, exh. 11-9-1839, no. 42.

² De koninklijke besluiten van 27-11-1831, no. 91 en 14-3-1833, np. 87 (Luttenberg, a.w., p. 236, 242—243) bepaalden, dat de kerkelijke armenfondsen tot de openbare onderstand behoorden en de wet op het domicilie van onderstand van toepassing was op de kerkelijke armbesturen. Cf. Bisschoppelijk archief Den Bosch, parochie-arch. Bokhoven: de burgemeester van Bokhoven tracht in 1839 de katholieke armbestuurders te benoemen en beveelt hen zich te verantwoorden voor het plaatselijk bestuur.

³ Van Loon, a.w., p. 143.

⁴ Blijkbaar ging het om gealimenteerden die zich nog niet officieel afgescheiden hadden. Cf. F. L. Bos, Archiefstukken betreffende de afscheiding van 1834, IV, p. 19, 20, 21.

daarop besloten de onderstand en huisvesting in te trekken, indien betrokkenen in hun afscheiding volhardden, en waarschuwde hen dat zij dan niet meer op ondersteuning konden rekenen.

Reddingius vroeg nu Janssen om advies. Enerzijds wilde hij de afgescheidenen de alimentatie onthouden, „niet om dat voor altijd te doen, maar om hen verlegen te maken, en dan zouden zij ligt gebragt kunnen worden tot terugkeering ...”. Evenals Ds. C. W. Pape was hij ervan overtuigd dat „... als het eens op het dragen van kosten voor hunne regtzinnigheid zoude aankomen, de gansche sante kraam (zoude) uiteenstuiven”. Hij vreesde echter, „dat zij direct aan de Regeering zullen klagen en dat die dan op grond van de Wet van 1818 ons zal gelasten om provisioneel met de alimentatie van die menschen door te gaan ...”¹.

„Die menschen” waren degenen, die zich tevergeefs hadden verzet tegen de toenemende invloed in de kerk van de Groninger richting en tegen de feitelijke leervrijheid. In plaats van de opvoeding der menschen tot geestelijke zelfstandigheid wilden zij de realiteit van zonde, verlossing en uitverkiezing gehandhaafd en erkend zien en tevens de oude belijdenis met de formulieren van enigheid. Een deel van hen, overwegend „kleine luyden”, verbrak in 1834 het kerkverband en verenigde zich in de christelijk-gereformeerde kerk. In verscheidene plaatsen ontstonden echter moeilijkheden bij de alimentatie hunner armen².

Naar aanleiding van Reddingius' schrijven vroeg Van Maanen de koning of men hem niet „zijdelings” moest meedelen, dat de kerkeraad de afscheiding niet behoorde te erkennen. Daaruit zou dan volgen dat zij „geene inzameling van liefdegiften onder die separatisten gedaan, *als zoodanig* kan aannemen, ... en voorts met de alimentatie der armen — voor zooverre die *geen ledematen* zijn, welke schriftelijk verklaard hebben niet langer *als ledematen* te willen beschouwd worden — zal kunnen voortgaan, althans tot zoolang zijlieden door hun halstarrig gedrag zich dezer gunst niet zullen hebben onwaardig gemaakt”³.

¹ Bos, a.w., II, p. 156—157, 310. Cf. Handelingen synode 1842, p. 121: „Te Gouda schijnen er meer afgescheidenen te zijn, dan zich aanmelden, in de hoop van de toevlugt tot de Diaconie te behouden”. Zie nog Volger, a.w., p. 45, noot 175.

² Bos, a.w., II, p. 501—502, 529.

³ Bos, a.w., II, p. 162—163.

Van Maanens bedenking werd inderdaad ter kennis van Reddingius gebracht, maar was op het departement van hervormde eredienst nog niet bekend, toen Janssen de predikant antwoordde, dat de kerkeraad de afgescheidenen na ontvangst van hun schriftelijke verklaring van afscheiding royeren mocht als lidmaten der gemeente en hen ervan verwittigen, dat alle alimentatie hunner armen van de zijde der hervormde diakonie had opgehouden. Deze was immers niet verplicht hen te ondersteunen. Mocht de regering echter bezwaar maken, dan zou Reddingius zich kunnen wenden tot „het provinciaal gezag en zoo noodig hoger”. Later werd Janssen voorzichtiger en schreef, dat afscheiding geen dadelijke gevolgen meebracht voor de gealimenterden ¹.

In 1835 ontstond in de kringen der regering de overtuiging dat een stelligere en beslister houding diende te worden aangenomen tegenover de separatisten. Van Maanen en Van Pallandt van Keppel speelden met de gedachte hun godsdienstoefeningen te verhinderen, maar aan binnenlandse zaken wilde men daar niet op ingaan. De Raad van State adviseerde nu de koning de afgescheidenen voor te houden, dat zij bij daadwerkelijke verbreking van het kerkverband verplicht waren tot ondersteuning van de eigen armen. De betrokken ministers namen dit advies over. Daarop volgde de uitvaardiging van het koninklijk besluit van 5 Juli 1836, dat om erkenning requesterende afgescheidenen gelastte te verklaren, zelf te zullen zorgen „voor de behoeften van hunne eeredienst en armen, zonder op onderstand in den Lande of op eenige bezittingen, inkomsten of regten van de Hervormde — Gereformeerde — kerk of eenig ander in dit Rijk erkend kerkgenootschap ooit aanspraak te maken” ². Tegelijkertijd echter werden zij vervolgd met geldboeten, inkwartiering, gevangenisstraf en verhinderd van hun bijeenkomsten.

Verscheidene afgescheiden gemeenten zonden nu bij hun verzoek om erkenning de vereiste verklaring in ³ en werden zelfs erkend. Maar de vervolging bleef voortduren, ook toen na de reorganisatie van de rechter-

¹ Bos, a.w., II, p. 163—164 en 164, noot 50; III, p. 9. Cf. Handelingen synode 1837, p. 26—27, 100, waar blijkt dat het advies van Janssen aanvankelijk door de hervormde kerk gevolgd werd. Later veranderde dit.

² Bos, a.w., II, p. 432 (cf. p. 241, 268, 270, 271, 276, 344), 467—475, 483, 487; III, p. 296.

³ Bos, a.w., IV, p. 4, 354.

lijke macht in 1838 sommige rechtbanken een grotere welwillendheid aan den dag legden.

In 1839 trachtten de afgescheidenen te Hilversum erkenning van hun gemeente te verkrijgen. In verband hiermee rapporteerde de burgemeester aan de gouverneur van Noord-Holland, dat de meerderheid der requestanten tot de klasse van „fabriekswerklieden en daghuurders” behoorde en daarom zeker niet in staat was de belofte tot ondersteuning van de eigen armen na te komen, tot groot bezwaar van de plaatselijke kas. Hij adviseerde van hen een borgstelling te vragen, bijv. in de vorm van een inschrijving op het grootboek, waaruit men die onderstand zou kunnen bekostigen ¹.

Op grond van deze informatie wilde de minister van hervormde eredienst de erkenning niet toestaan: „De toelating te verleenen onder eene voorwaarde, aan welke men vooraf weet dat *niet kan* voldaan worden, zou ongerijmd zijn en tevens in het vervolg bijzonder met betrekking tot de arm-administratie tot zeer nadeelige gevolgen kunnen leiden”. De Raad van State ontraadde echter zover te gaan. Op zijn advies besloot de koning requestanten mee te delen hun gemeente niet te kunnen erkennen, „zoolang zij niet ten genoegde der Regering hebben doen blijken tot het onderhoud hunner armen en het dragen van de kosten van hunne eeredienst ... werkelijk in staat te zijn” ².

Enige tijd later kwam de Raad van State op de zaak en zijn vroegere opvatting daaromtrent terug, zulks in verband met de adressen van achttien afgescheiden gemeenten om erkenning. Met één uitzondering wilde Van Maanen daarop afwijzend beschikken, daar adressanten naar zijn overtuiging niet in staat zouden zijn om hun behoeftige lidmaten te onderhouden. De Raad wenste zich nu te houden aan het koninklijk besluit van 5 Juli 1836, daar de regering door meer te vorderen dan daarbij was bepaald, de verdenking op zich laadde het ongedaan te willen maken. Na erop gewezen te hebben dat genoemd besluit de plicht tot ondersteuning van afgescheiden armen verplaatst had van de hervormde diakonie naar die der afgescheiden gemeente, vervolgde hij: „Het is dus alleen in het geval dat de diaconie der

¹ Bos, a.w., IV, p. 362.

² Bos, a.w., IV, p. 364, 367—368, 370—371. Cf. IV, p. 365, waar Van Maanen dezelfde mening blijkt te huldigen als zijn ambtgenoot van hervormde eredienst. Zie nog Bos, Kruisdominees (Kampen 1953), p. 58—59, 97.

Afgescheidene (Gemeente) aan de op zich genomene verplichting niet meer kan voldoen en subsidie mogt vragen aan de gemeentekas, dat de bedenking van bezwaar ontstaat. Maar ten nadele van wien? Van de gemeentelijke kas, waarin de adressanten ... doen opmerken, dat zij ... hunne quota betalen om daaruit subsidiën te doen verleenen aan de Gereformeerde diaconie. En zou het dan zoo onbillijk zijn, ja zelfs niet Christelijk, dat diezelfde gemeentekas uit de bijdragen der Gereformeerden ook subsidiën verleende aan de armen van een *erkende Christelijke gemeente*? Eens toch als zoodanig erkend zijnde, zijn er geene termen om hen niet op gelijken voet, voor zoover de conditiën van toelating dit toestaan, te behandelen; en die conditie is ... niet geweest om voor hunne armen te zorgen *zonder subsidiën der gemeente* te mogen vragen op denzelfden voet van alle andere gezindheden, maar alleen zonder op *onderstand van het rijk* aanspraak te maken". Het gemis aan waarborgen voor een regelmatige verzorging van afgescheiden armen mocht derhalve naar het oordeel van de Raad geen motief vormen om de erkenning niet toe te staan.

Die werd niettemin geweigerd. De mening, dat de armen ener afgescheiden gemeente desnoods billijke aanspraak konden maken op subsidie uit de plaatselijke kas, bewees volgens de regering „te meer de noodzakelijkheid om die erkenning niet te verleenen zonder waarborg tegen dat bezwaar der burgerlijke gemeenten, bijzonder ten platte-lande". Zij bleef dan ook van afgescheiden gemeenten bewijzen vragen van financieel vermogen¹. Eerst onder koning Willem II zou hierin verandering komen.

¹ Bos, Archiefstukken betreffende de afscheiding van 1834, IV, p. 374—381, 381—386, 387.

HOOFDSTUK VI

OM DE VRIJHEID VAN DE KERKELIJKE ARMENZORG

Sinds de afkondiging van de wet op het domicilie van onderstand hadden de algemene synode der nederlands hervormde kerk vele klachten bereikt over burgerlijke gezagsdragers, die de kerkelijke armenfondsen als het openbaar plaatselijk eigendom der hervormde gemeenteleden beschouwden, zich daarom het beheer der fondsen aanmatigden en diakenen dwongen tot de alimentatie van behoeftigen, die volgens kerkelijke reglementen en gebruiken daarvoor niet in de termen vielen. Het kwam voor, dat de kerkeraad volstrekt onbekend was met de armenzorg van de diakenen, daar zij rekening en verantwoording deden aan het plaatselijk bestuur. Naar de classis Groningen opmerkte had dit tot gevolg, dat „diakenen de ware lust tot hunnen arbeid niet zonder redenen” ontbrak.

De synode zweeg de klachten dood, of verklaarde zich niet competent en verwees adressanten „aan 's Konings regtvaardigheid”. Soms ook ging zij schuil achter artikel 31 van het in 1825 koninklijk goedgekeurde reglement op de kerkeraden, waarbij de kerkelijke voorschriften in zake het beheer en de verantwoording van diakenen waren erkend, behoudens de reeds bestaande algemene of plaatselijke verordeningen en die, welke in de toekomst van de zijde der regering zouden worden vastgesteld ¹.

In 1834 trachtte de Utrechtse hoogleraar in de kerkgeschiedenis H. J. Royaards aan de passieve houding van de algemene christelijke synode een einde te maken. Tijdens de jaarlijkse bijeenkomst stelde hij voor aan de vaste synodale commissie opdracht te verlenen te onderzoeken, „welke algemeene beginselen en bepalingen voor de Diakenie-administratiën Kerkelijk zouden kunnen worden vastgesteld, vooral ook omtrent den plaats van den onderstand, de verplichting daartoe, de beslissing der geschillen, ten dezen gerezen, de overeenstemming met de bepalingen van den algemeenen onderstand, volgens de staatswet van 1818, enz. — ten einde hierdoor, zoo veel mogelijk, een einde kon worden gemaakt aan de onzekerheid, misslagen der Diakenie-administratiën, en botsingen tusschen de burgerlijke en kerkelijke armen-

¹ Handelingen synode 1822, p. 76—77; 1824, p. 39, 43; 1825, p. 40; 1827, p. 47; 1829, p. 96; 1832, p. 138.

besturen, en dit thans geheel onzekere punt onzer kerkelijke wetgeving werde aangevuld" ¹.

De synode bleef echter zichzelf gelijk. Wel beval zij het voorstel aan de commissie ter nadere overweging aan, maar tegelijkertijd verklaarde zij zich niet bevoegd om de kerkelijke reglementen te interpreteren. En de commissie achtte de armenzorg van diakenen „zoo veelzins ontrokken aan de bemoeijing der Kerkelijke Collegien, dat het voor als nog onmogelijk moet gehouden worden, algemeene beginselen en bepalingen daaromtrent kerkelijk vast te stellen . . ." ².

Twee jaren later ontving Royaards de steun van Ds. Prins, predikant te Chaam, Baarle-Nassau en Alphen, die de synode aanspoorde algemeen geldende en duidelijke kerkelijke bepalingen vast te stellen, waarbij het kerkeraden of diakenen zou verboden zijn de armenfondsen anders te gebruiken dan voor de ondersteuning van de armen der gemeente, tenzij met toestemming van het classicaal bestuur. Ook zijn poging tot herstel van de christelijke caritas mislukte. De synodale commissie zeide het ontwerpen van algemene bepalingen voor de kerkelijke armenzorg niet wel mogelijk te achten, daar diakenen de verzorging der armen naar plaatselijk gebruik was opgedragen. Met betrekking tot het domicilie van onderstand en de beslissing in geschillen sprak zij als haar overtuiging uit, dat een kerkelijk reglement daaromtrent niets vast te stellen had, daar verscheidene koninklijke besluiten de wet van 28 November 1818 van toepassing hadden verklaard op de diakonieën van godsdienstige gemeenten. Daarom kwamen naar haar mening voor een kerkelijke en door de koning goed te keuren regeling slechts twee kwesties in aanmerking, met name het toezicht op de diakonie-administratie en de circumscriptie der kerkelijke gemeenten in verband met de kadastrale of burgerlijke begrenzing van een stad of plattelands-gemeente.

Ten aanzien van het toezicht op de diakonie verwees de commissie naar haar vroeger advies, de classicale besturen daarmee te belasten. Op de vraag, in hoeverre de kadastrale indeling bindend kon zijn voor de kerkelijke gemeenten, antwoordde zij dat de wet op het domicilie van onderstand het kerkelijk onderstandsdomicilie weliswaar naar het het burgerlijke regelde, maar dat daardoor „noch het regt, noch de

¹ Handelingen synode 1834, p. 158—160.

² Handelingen synode 1835, p. 44—45, 49—50, 96.

verplichting der Diakenen (kon) worden opgeheven, om, als bedienaars der christelijke weldadigheid, naar plaatselijk gebruik te voorzien in de behoeften van ledematen, die *kerkelijk* onder hunne gemeente ressorteren”, temeer, daar de openbare armbezorgers onderstand mochten verstrekken aan wie zij dit wettelijk konden weigeren.

Hoe kerkelijk de commissie zich ook uitdrukte, men mene niet dat zij daarmede stelling nam tegen onkerkelijke strevingen van de regering. Deze had reeds in 1836 verklaard, dat diakonie-besturen niet gehouden waren tot de alimentatie van behoeftigen, wier domicilie van onderstand zich buiten hun kerkelijke gemeente bevond. De commissie herhaalde dus in kerkelijke bewoordingen, wat de burgerlijke regel had vastgesteld ¹.

De synode nam de voorstellen van de commissie over en verzocht de minister van hervormde eredienst de kerkbesturen aan te schrijven, dat de classes in het vervolg zouden toezien op de gestes der diakonieën. Zij liet niet na mee te delen artikel 31 te zullen handhaven ².

Het hoogste kerkelijk orgaan in de hervormde kerk bleef dus in de armenzorg de bedoelingen van zijn stichter koning Willem I volgen. In de adviezen van de synodale commissie op de voorstellen van Royaards en Prins beluistert men niet alleen een welhaast slaafse onderworpenheid aan de wet op het domicilie van onderstand en de koninklijke besluiten, die de toepassing ervan nader hadden geregeld, maar tevens de angst, ervan verdacht te zullen worden de onderstand te willen weigeren aan behoeftigen, wier bedeling naar kerkelijke voorschriften geen zaak der kerk kon wezen.

Bij deze geesteshouding past wonderwel dat opposante diakonieën geen gehoor vonden. Waarschijnlijk moet men het daaraan toeschrijven, dat zij trachtten buiten medewerking van de synode hun christelijke zorg voor de behoeftigen — of wat zij als zodanig beschouwden — voor de ondergang te behoeden.

Naar aanleiding van de alimentatie van hervormde armen, afkomstig uit Zwolle en Rijswijk, richtte de hervormde diakonie te Utrecht zich in 1840 rechtstreeks tot de diakonieën aldaar, om nadere gegevens

¹ Handelingen synode 1836, p. 25, 91; 1837, p. 30—33, 101; 1838, p. 38—39. Cf. Luttenberg, a.w., p. 261—262.

² Handelingen synode 1838, p. 59.

omtrent het „moreel” der behoeftigen. Zij ontving daarop een schrijven van burgemeester en wethouders, dat de correspondentie over de bedeling van behoeftigen diende te geschieden van plaatselijk bestuur tot plaatselijk bestuur, overeenkomstig het voorschrift van 19 Augustus 1834 ¹.

Diakenen, die intussen geweigerd hadden die lidmaten der Utrechtse gemeente te ondersteunen, die te Utrecht parochieerden maar wier burgerlijk domicilie van onderstand te Jutphaas gevestigd was ², antwoordden: „Nadat de wet van 28 November 1818 . . ., tegen den letter en geest dier wet aan, op *kerkelijke* armbesturen was toegepast geworden, is van lieverlede het toezigt van het Burgerlijk gezag op de diakonale collegien in een vrij regelmatig beheer ontaardt, dat men naar den vorm zoowel als inhoud der briefwisseling, zoo met het Burgerlijk gezag als tusschen de Diakonien zelve, in twijfel staat of de Diakonien niet meer als wereldlijke dan wel als kerkelijke inrigtingen zijn aan te merken”.

Zij wezen er vervolgens met nadruk op dat diakenen kerkelijke ambtsdragers zijn, aangesteld door de kerkelijke gemeente en „uitdeulers van *christelijke* liefdegaven, waarbij alle dwang of regt tot afvordering van de zijde der Behoeftigen, of uit eigen hoofde, of krachtens eenig gezag, ondenkbaar schijnt”. Men handhaafde dus, dat de bedeling door de diakenen moest geschieden „in de eerste plaats, of bij beperktheid der middelen uitsluitend, aan de huisgenooten des geloofs van een uiterlijk althans onberispelijk gedrag ³ en wel niet dan aan leden *derzelfde* gemeente, wier gelden verstrekt worden . . .”. Tenslotte concludeerden zij dat naar elders vertrokken lidmaten „niet, althans niet buiten voorkennis en toestemming (der) gemeente of derzelver Diakonien” ten laste der diakonie ondersteund mochten worden. Daarom achtten zij een domicilie van onderstand, „als eene *verplichting* tot uitreiking immers in den regel”, in strijd met de christelijke, vrije liefdadigheid, die daardoor „uit een zuiver godsdienstigen naar eenen burgerlijken of maatschappelijken grond overgeplant wordt”.

¹ Koninklijk besluit van 19-8-1834, no. 72; cf. hiervóór, p. 149.

² Arch. armwezen, exh. 18-1-1840, no. 72, 20-2-1840, no. 144, 19-3-1840, no. 53.

³ Cf. bissch. arch. Den Bosch, parochie-arch. Bokhoven: de pastoor van Bokhoven vraagt in 1839 Mgr. Den Dubbelden of hij non-paschanten, dronkaards en zedeloos levende armen moet bedelen. De Vicaris antwoordt dat de Statuta Synodi Diocesanæ Buscoducensis van 1612 (titul 21, caput V) zulks verbieden.

Tot zover het antwoord aan burgemeester en wethouders van Utrecht. Het werd door de diakenen aan andere diakonieën toegezonden, vergezeld van het advies zich aan de invloed van het burgerlijk bestuur te onttrekken. Van vele zijden ontvingen zij reacties, die hun overtuiging aangaande de juistheid van hun denkbeelden versterkten ¹.

Kort hierna publiceerde *De Evangelische Kerkbode* — een in 1841 opgericht weekblad van een tamelijk conservatief protestantisme, dat onder meer uitblonk door een fel anti-papisme ² — een artikel, waarin de grote macht van de koning over de hervormde kerk aan de kaak werd gesteld. De schrijver noemde die onbillijk en gevaarlijk en zag als een der oorzaken de prioriteit, voor de regering althans, van de financiële aspecten boven de eigenlijke kerkelijke zaken. Het artikel was van wijder strekking, maar illustreert ook voor het onderwerp van deze studie wat de gouverneur van Noord-Holland, die de aandacht van binnenlandse zaken op *De Kerkbode* vestigde, een „lang teruggehoudene” mening onder de protestanten noemde ³.

Tevens verscheen een geschrift van de predikant te Vrouwenpolder op Walcheren, J. van Leeuwen, die met het oog op een eventuele nieuwe wetgeving voor het armwezen een aantal lessen van de geschiedenis wilde geven ⁴. Met de *Handelingen der Apostelen* als uitgangspunt betoogde hij dat de diakonie voortkwam uit de vrijwillige christelijke liefdadigheid, die haar eigen wetten had en haar bedeling onafhankelijk van de staat regelde. Sinds de hervorming was zij in ons land „een met de kerk vereenigd burgerlijk beheer, op het welk de verplichting rustte om voor den staat . . . de verzorging der armen te regelen”, met het gevolg dat zij „in plaats van milde en onbekrompene verzorgster van allen die Christus beleden, de angstvallige bedeelster (was geworden), die zich binnen eenen engen kring hare verplichting voorschreef”. Daardoor, zo vervolgde de auteur, beantwoordde zij niet meer aan de bedoelingen van de kerk van Christus, want zij bevorderde de verdeeld-

¹ Cataloog gemeentearchief Utrecht, IV 1030, notulen Nov./Dec. 1840, no. 90b (5-12-1840, 10-12-1840); no. 116a (19-12-1840); no. 84b (10-12-1840); notulen Jan./Febr. 1842, no. 121a. Cf. Rapporten van de gouverneurs in de provinciën 1840—1849, I, p. 108—109.

² G. Gorris S.J., J. G. Le Sage ten Broek en de eerste fase van de emancipatie der katholieken (Amsterdam 1947), II, p. 104—106.

³ Rapporten gouverneurs, I, p. 357—362, waar het artikel is opgenomen.

⁴ De diaconie, beschouwd in hare betrekking tot het armwezen, naar de bestaande wetgeving: wenken der geschiedenis en ervaring bij eene nadere wetgeving.

heid onder de christenen en benadeelde de geest der broederlijke gemeenschap. Tenslotte had de toepassing op de christelijke armenzorg van de wet op het domicilie van onderstand de totale afwijking veroorzaakt van wat de diakonie behoorde te wezen. Immers liep zij ten gevolge van de verplichting tot onderstand gevaar, de onzedelijkheid aan te kweken en de armoede te vergroten.

Overgaande tot een leerstellige beschouwing van het doel en het wezen der diakonie kwam Van Leeuwen tot de slotsom, dat deze niet noodzakelijk inhaerent was aan het christendom en de christelijke kerk en door een kerkeraad of de hoogste kerkelijke vergadering kon worden opgeheven, indien zij „het bestaan der diakonie-inrigting eens nadeelig oordeelde(n) voor den welstand der Kerk”. Immers de zedelijke plicht van de christen om zijn broeders te ondersteunen betrof hem enkel als individu en was van andere aard dan de vrijwillig gekozen vorm van georganiseerde armenzorg: de diakonie was „slechts ... (een) secundaire inrigting”. Daarom en omdat de staat niemand dwingen mocht tot vervulling van zijn zedelijke plichten, kon geen burgerlijke wet haar voorschrijven de behoeftigen te verzorgen. De eigen aard van de kerkelijke bediening zou daardoor worden ondermijnd.

Van Leeuwen ontleende zijn argumentatie gedeeltelijk aan het in 1841 voor de eerste maal verschenen *Tijdschrift voor Staathuishoudkunde en Statistiek*, welks redacteur, Mr. B. Sloet tot Oldhuis, de toenemende armoede behalve aan economische oorzaken toeschreef aan de „kwalyk bestuorde” weldadigheid. Feitelijk bestond immers in ons land de wettelijke liefdadigheid — *charité légale* —: door de „tegenstrijdige en onbekookte” koninklijke besluiten, die de wet op het domicilie van onderstand van toepassing hadden verklaard op de kerkelijke armenzorg, waren de diakonieën gedwongen onderstand te verlenen zonder onderscheid te mogen maken tussen behoeftigen, wier armoede door ouderdom of ziekte, of door luiheid, drankzucht en misdadigheid was veroorzaakt. Sloet beklemtoonde echter dat diakenen behoorden te handelen vanuit een zuiver godsdienstig beginsel. Vandaar dat hij aanvaarding van subsidie afkeurde. Door een beroep te doen op de openbare kas, gaven diakenen immers hun onafhankelijkheid prijs en ont sierden hun christelijke bediening ¹.

, Intussen waren de eerste gevolgen van de brief der Utrechtse diakonie

¹ *Tijdschr. v. st. en st.*, I, p. 106—108, 114—131.

aan de dag getreden. Verscheidene hervormde diakonieën kwamen in verzet tegen de executie van door gedeputeerden gedane uitspraken. Die te Oosterbeek weigerde door de gemeente Renkum voorgeschoten begrafeniskosten te restitueren, daar de betrokken behoeftige wel tot de hervormde kerk had behoord, maar geen lidmaat was geweest. Het gemeente-bestuur van Renkum vroeg nu advies van een rechtsgeleerde omtrent de rechtsgeldigheid der executie en daagde, toen het advies die rechtsgeldigheid ontkende, de diakonie voor de kanton-rechter. Toen deze zich incompetent verklaarde, nam men in overweging de zaak voor de Hoge Raad te brengen. De Gouverneur van Gelderland wist dit echter te voorkomen. Aan de regering verzocht hij toestemming om de predikant te Oosterbeek te ontslaan, al ontveinsde hij zich niet, dat het ontslag een ongunstige indruk maken zou op de hervormde predikanten en de zich alom openbarende „lust, om zich aan de beslissingen van de hoge regering te onttrekken”, zou aanwakkeren ¹.

Wellicht deinsde de synode terug voor de gevolgen van de actie der diakonieën voor de kerk in haar geheel. Ook is mogelijk, dat zij meer oog kreeg voor de eigen aard der christelijke liefdadigheid en een beter besef van de bedreiging, die het vigerende stelsel van armenzorg daarvoor vormde ². Of heeft zij, door de leiding in handen te nemen, het streven der diakonieën naar algehele zelfstandigheid willen tegenhouden of remmen? Van de predikant G. H. van Senden te Zwolle en de secretaris der stad G. Luttenberg, wiens denkbeelden over de inrichting van het armwezen zeker niet tenderden naar een vermindering van invloed van de staat op de kerkelijke armbesturen, ontving zij in 1841 een conceptreglement voor de diakonale werkzaamheden. Het werd ter hand gesteld aan het provinciaal kerkbestuur van Utrecht, dat in overleg met Royaards haar oordeel zou moeten geven. Dit leidde tot de

¹ Arch. justitie, port. 4830, exh. 11-9-1839, no. 42; arch. armwezen, exh. 22-3-1841, no. 94; rapporten gouverneurs, I, p. 97 noot 1, p. 110—112.

² Ds J. H. Reddingius te Franeker, die in 1841 de onderworpenheid der diakonie aan de wet op het domicilie van onderstand en de daarop gevolgde koninklijke besluiten verdedigd had, maar later bekende van gedachten te zijn veranderd, zegt dat zulks ook in de synode het geval is geweest: cf. Leiddraad voor armbesturen, inzonderheid voor diakenen, tot aanwijzing van het gebruik der wetten en besluiten betreffende het armwezen (Groningen 1841), en De verpligting der diakenen, bij de gemeenten der nederlandsche hervormde kerk, uit een kerkelijk oogpunt beschouwd (Leeuwarden 1847), voorberigt en p. 3—22.

opstelling van een memorie, die in de synodale vergadering van 1844 in behandeling kwam.

De memorie ademde geheel de geest van de Utrechtse hoogleraar. Zonder de band met de staat volkomen te willen losmaken, streefde deze naar de onafhankelijkheid van de kerk. Aan de staat kende hij enkel het recht toe te voorkomen dat een kerkgenootschap buiten de wet treedt. Daarom achtte hij de koninklijke sanctie op kerkelijke reglementen noodzakelijk¹. In de memorie vindt men deze gedachte terug. Zij bevatte vijf beginselen omtrent wezen, doel en inrichting der diakonie als kerkelijke instelling en verder een daaruit voortvloeiend reglement. De beginselen waren toegevoegd, om de synode tot een oordeel over de doelmatigheid van het reglement in staat te stellen en de koninklijke goedkeuring te kunnen verkrijgen, die anders „ligtelijk (zou) uitblijven”. Zij luiden:

1. Diakenen zijn bestuurders van kerkelijke gemeentefondsen, zelfstandig werkzaam en niet aan de staat ondergeschikt, ofschoon de besluiten betreffende de diakonieën onderworpen blijven aan de sanctie van de koning.

2. In overeenstemming met de algemene kerkelijke wetgeving blijft aan de diakonieën de zorg voor de armen der gemeente naar plaatselijk gebruik aanbevolen.

3. De kerk is niet verplicht tot bedeling van alle behoeftigen, die tot het kerkgenootschap of de gemeente behoren. Zij kent geen domicilie van onderstand.

4. Het beheer der armenfondsen is toevertrouwd aan diakenen, behoudens hun betrekking tot de kerkeraad en het toezicht van het classicaal bestuur.

5. Synodale bepalingen betreffende de diakonieën moeten op de gehele hervormde kerk toepasselijk zijn en voor alle gemeenten kunnen worden vastgesteld.

Ter adstructie van het eerste beginsel beriepen de samenstellers van de memorie zich op de in 1796 afgekondigde scheiding van kerk en staat, die aan de hervormde kerk en derhalve aan de diakonie zelfstandigheid had toegekend. De koninklijke sanctie scheen hun een noodzakelijk gevolg van de aan de koning grondwettelijk aanbevolen zorg

¹ H. J. Royaards, De conceptwet omtrent de ondersteuning van behoeftigen, in hare betrekking tot de diakoniën kerkregtelijk beschouwd, p. 18 e.v.

voor het armbestuur. Ten aanzien van de kerkelijke armbesturen zou die echter enkel hierin mogen bestaan, dat geen kerkelijke voorschriften en maatregelen de zorg voor het algemeen armbestuur zouden belemmeren. De afwijzing van een domicilie van onderstand motiveerden zij door met nadruk te verklaren, dat diakenen ontrouw zouden zijn aan het doel der evangelische liefde, indien zij de aalmoezen besteedden voor een „onchristelijk bestaan”: „Alleen zij (behooren) de zorg der Diakenen te ondervinden, die zich de handreiking aan de huisgenooten des geloofs niet onwaardig maken, maar die veeleer daardoor te meer verbonden worden met de Gemeente des Heeren”. De bezwaren die hieruit voortkwamen met betrekking tot de alimentatie van behoeftigen, wier lot de kerk zich meende niet te kunnen aantrekken, mochten geen reden zijn om de christelijke liefdadigheid om te buigen naar maatschappelijke doeleinden. Het stond immers niet aan de kerk, deze uit de weg te ruimen.

Overeenkomstig deze beginselen dienden diakenen belast te zijn met de materiële en godsdienstige zorg voor de lidmaten der hervormde gemeente, die zich door hun godsdienstigheid en andere, zedelijke deugden onderscheidden of wegens het verlies van ouders of echtgenoot, wegens ziekte of gebrekkigheid enz. en „door talrijkheid van huisgezin . . . bijzonder medelijdenswaardig zijn”. Met de binnen hun bereik staande middelen zouden zij de werkzaamheid der valide armen trachten te bevorderen.

Het concept-reglement belastte voorts de classis met het toezicht op de diakonie-administratie en de beslissing in geschillen binnen de gemeente of de kerkeraad en droeg haar tevens op te streven naar verbetering van fouten of misstanden in de administratie en alimentatie van diakenen. Het zweeg echter over subsidie, over restitutie van elders verleende onderstand en de onderlinge correspondentie tussen diakonieën van verschillende gemeenten. Men had gemeend daarover te *moeten* zwijgen, op grond van het eerste beginsel en van artikel 1 van het reglement zelf, dat het doel der diakonie omschreef als het verlenen van hulp aan lidmaten der gemeente uit de bestaande armenfondsen en de giften der christelijke liefdadigheid.

De relatie met het burgerlijk bestuur en de openbare instellingen van liefdadigheid wilde men echter niet geheel verbroken zien. Het zes en twintigste artikel van het concept-reglement verklaarde diakenen be-

voegd daarmee in overleg te treden, indien zij dit bevorderlijk achtten voor het welzijn der bedeeden. Desgevraagd hadden zij de burgerlijke autoriteiten op de hoogte te stellen van „het personeel” der bedeeden. Waar dat gebruikelijk was of raadzaam werd bevonden, bleef het hun toegestaan onderstand te verlenen aan hervormde gelovigen, die geen belijdenis hadden gedaan. Terwijl de met burgerlijke armbesturen gecombineerde diakonieën ontheven zouden zijn van de voorschriften betreffende het beheer en de verantwoording over de armenfondsen aan kerkelijke organen ¹.

Deze beginselen, die geheel in tegenspraak waren met de geest en de praktijk van de feitelijk bestaande armenzorg, werden met het reglement ongewijzigd door de synodale commissie overgenomen. Zij adviseerde de synode bij de koning aan te dringen op intrekking van artikel 31 van het reglement op de kerkeraden en van de besluiten, die de wet van 28 November 1818 voor de diakonieën bindend hadden verklaard. Wanneer „gematigde regtsgeleerden en staathuishoudkundigen”, zeide zij, de schending van de diakonie-rechten wraakten, was het dan niet „overeenkomstig de waardigheid en het karakter der Synode, in naam der Kerk bij den Koning opheffing te vragen van besluiten, die de bron zijn van dagelijksche twisten ... Zo behartigt zij (immers) op eene waardige wijze de belangen der Kerk ... Zal de Kerk nog langer het stilzwijgen bewaren en, door stil te zitten, twisten en processen uitlokken?”

De synode nam de cri de coeur ter harte. In 1844 aanvaardde zij de voorstellen van het Utrechtse kerkbestuur met slechts onbetekenende wijzigingen en verzocht de koning om zijn sanctie. In een begeleidend adres memoreerde zij de vele geschillen tussen plaatselijke autoriteiten en kerkelijke armbesturen ² en de vergeefse pogingen van de regering daaraan een einde te maken. Naar haar mening was eerder het tegendeel bereikt. „Zoo werd de Synode van lieverlede geleid tot de overtuiging aangaande het onvermijdelijke eener beslissende onderscheiding van *ongelijksoortige* zaken, die te lang als *gelijksoortig* waren beschouwd en met elkanderen verward”. Daarom, eindigde de synode, was een

¹ Handelingen synode 1841, p. 117—118; 1842, p. 49; 1843, p. 125—126; 1844, p. 55—56, 152—165.

² Arch. armwezen, index 1840, no.s 301—340, 904—920, 1289—1292; index 1841, no.s 221—240, 444—460, 914—920, 1063—1067, 1131—1134, 1208, 1209.

reglement ontworpen, dat de geheel eigen aard der diakonie als kerkelijke instelling op de voorgrond plaatste ¹.

De sanctie des konings zou echter uitblijven.

Voor de regering kwam de actie der diakonieën om vrijheid voor de kerkelijke armenzorg wel zeer ongelegen. De volhardingspolitiek van Willem I in het conflict met België had de staatsschuld in acht jaren tijds met 300 miljoen vermeerderd. In 1839 kon een staatsbankroet op het nippertje voorkomen worden, twee jaar later meenden sommigen dat het onvermijdelijk moest worden geacht ².

Het verzet der diakonieën tegen de wet van 1818 dreigde de schuldenlast nog te vergroten, daar de overheid zich gedwongen zag ook die armen te bedelen, die naar haar opvatting tot de kerk behoorden maar door haar werden geweigerd. Men nam het dan ook ernstig, maar over de te volgen gedragslijn ontbrak bij de verschillende functionarissen eenstemmigheid. Schimmelpenninck van der Oye van binnenlandse zaken aarzelde tussen de handhaving van de bestaande wetgeving — eventueel aangevuld met duidelijke voorschriften in zake de restitutie van elders dan in het onderstandsdomicilie verleende ondersteuning en de beslissing in geschillen — of het ontwerpen van nieuwe wettelijke regelingen in overleg met de Staten-Generaal ³. De eerste oplossing had zijn voorkeur. Hij overwoog een termijn vast te stellen voor verjaring van de vorderingen op het onderstandsdomicilie en wilde voorkomen, dat de leden van een gezin tegen hun wil voor de onderstand gescheiden werden — welke misstand zich voordeed bij de alimentatie van „toevallig geboren” kinderen, wier ouders geen vaste verblijfplaats hadden of tijdens de geboorte reizend waren ⁴.

Na het geruchtmakend protest van de Utrechtse diakonie gelastte koning Willem II, die niet begreep „dat zederd 1818 deze zaak niet al lang tot klaarheid gebragt was”, zijn minister rapport uit te brengen. Schimmelpenninck haastte zich te verklaren, dat hij het inmiddels begonnen overleg over de executie van uitspraken van gedeputeerden zou bespoedigen. Ter verontschuldiging van het uitblijven ener bevredigende

¹ Handelingen synode 1844, p. 165—174, 292—295, 298—302; 1845, p. 81.

² Verberne, a.w., p. 327; Westendorp Boerma, a.w., p. 168—170.

³ Cf. p. 153—154 hiervóór.

⁴ Arch. armwezen, exh. 7-2-1840, no. 104. Cf. art. 2 van de wet op het domicilie van onderstand van 28 November 1818.

oplossing voerde hij aan, dat de zaak der diakonie „van eenen zeer teederen aard” was. Was het enerzijds immers een financieel belang van de staat vast te houden aan de onderworpenheid van de kerkelijke armbesturen aan de wettelijke regeling van het domicilie van onderstand, anderzijds diende men dit beginsel „langs den zachtst mogelijken weg” te hanteren, daar krachtige maatregelen tegen weerspannige diakonieën de liefdadigheid zouden doen afnemen en het vinden van bekwame diakenen bemoeilijken. Daarin te voorzien door aanstelling van bezoldigde armbestuurders zou een deel der onderstandsgelden aan de eigenlijke armenzorg onttrekken, hetgeen de weldadigheid van de lidmaten der verschillende kerkgenootschappen nadelig zou beïnvloeden. Daarom stelde hij voor aan de diakonie te Utrecht mee te delen, dat de wettelijke bepalingen betreffende het domicilie van onderstand ook voor de kerkelijke armbesturen bindend waren op grond van de ordonnantie van gedeputeerden van hun gewest van 5 Augustus 1777 en dat zulks in Nederland wegens de aard van het armwezen wel moest blijven voortduren. Voor het geval de diakonie toch nog weigerde te gehoorzamen verzocht hij daarvan op de hoogte te worden gesteld, in verband met de voorgenomen ordening van de armenzorg in haar geheel ¹.

De koning verwierp echter dit voorstel. Zolang de middelen ontbraken om de resoluties van gedeputeerden uit te voeren, scheen het hem beter de zaak te laten rusten ². Inderdaad bleven de geschillen tussen kerkelijke armbesturen en plaatselijke autoriteiten, die ter kennis van de regering werden gebracht of ter beslissing aan haar voorgelegd, voorlopig onafgedaan. Men wilde afwachten of oppositie tegen de executie door de rechter geldig werd verklaard.

Schimmelpenninck ging intussen te rade bij Van Pallandt van Keppel en Van Maanen. Eerstgenoemde, advies uitbrengend op het voorstel van de gouverneur van Gelderland om de predikant te Oosterbeek te ontslaan, ontraadde dit ten sterkste, omdat deze door de kerk was aangesteld. Hij zeide bovendien ervan overtuigd te zijn, dat een regeling van de vraagstukken met betrekking tot de meerdere of mindere onafhankelijkheid van niet-gesubsidieerde diakonieën op dit ogenblik beter

¹ Arch. armwezen, exh. 27-1-1841, no. 55.

² Arch. armwezen, exh. 22-3-1841, no. 93.

achterwege kon blijven ¹. De door de koning gestelde vraag naar de mogelijkheid om de diakonie door middel van synodale voorschriften aan de wet op het onderstandsdomicilie te onderwerpen, werd door hem ontkennend beantwoord. Naar zijn mening had men de gunstige gelegenheid daarvoor, toen namelijk het algemeen vertrouwen in de synode de invoering van diakonie-reglementen bevorderd zou hebben, laten passeren ².

Aan Van Maanen verzocht Schimmelpenninck zich te beraden over de noodzakelijkheid van *wettelijke* voorschriften betreffende de executie van beslissingen van gedeputeerden, daar de diakonie te Utrecht de gebondenheid van kerkelijke armbesturen aan de wet op het domicilie van onderstand radicaal ontkende, waardoor wettelijke bepalingen bij voorbaat nutteloos schenen te wezen. Van Maanen liet weten, dat resoluties van gedeputeerden niet de kracht van vonnissen en authentieke acten hadden, zodat niets restte dan het ontwerpen van nieuwe wettelijke maatregelen. Maar dit achtte hij bezwaarlijk. Immers, zou de grondslag van de wet op het domicilie van onderstand gehandhaafd kunnen blijven? „Zal de questie, waarover de brief van de Hervormde Gemeente te Utrecht schijnt te handelen, niet te berde worden gebracht, dat de diaconien niet kunnen worden *verplicht* tot onderhoud der behoeftigen, doch dat deze, om het even, of zij al of niet tot eene gezindte behooren, in alle gevallen ten laste van den Staat moeten vallen?” En indien dit al niet geschiedde, kon men dan volhouden, dat gedeputeerden uitspraak mochten doen in geschillen tussen gemeentebesturen, en diakonieën en gemeenten? Hield men echter vast aan het voornemen de wet van 1818 aan te vullen, dan waren de voorgestelde maatregelen betreffende restitutie, verjaring en gezinsbedeling naar zijn mening te aanvaarden ³.

Van Maanen was dus evenmin als Van Pallandt in staat enig houvast te bieden. Schimmelpenninck verzuchtte dan ook, dat de zaak der diakonie een „redelijk tijdsverloop” eiste.

Een spoedige oplossing bleek echter dringend geboden. Terwijl men alom klaagde over toenemende armoede, onttrokken steeds

¹ Arch. armwezen, exh. 22-3-1841, no. 94. Een van zijn motieven was de spanning onder de hervormden wegens „de ver gedrevene pretensien en woelingen der Roomsche Catholijke geestelijken”.

² Arch. armwezen, exh. 3-4-1841, no. 84.

³ Arch. justitie, port. 4830, exh. 6-8-1841, no. 44.

meer diakonieën zich aan het gezag en de bevelen van de burgerlijke overheden en weigerden hun beslissingen na te komen, niettegenstaande een meer tegemoetkomende houding van de regering ¹. Naar de gouverneur van Gelderland meedeelde, wilden zij desnoods van subsidiëring afzien en hun alimentatie beperken tot de lidmaten der kerkelijke gemeente, om aldus inzage van hun administratie door het plaatselijk bestuur te ontgaan. In Noord-Holland toonden zij neiging de bedeling zoveel mogelijk over te laten aan de burgerlijke armbesturen. Ook uit de overige provincies bereikten de minister klachten.

Enkele gouverneurs bleken verlangend naar een herziening van de wet op het domicilie van onderstand in die zin, dat de geboorteplaats zonder enige uitzondering onderstandsdomicilie zou wezen. De gouverneur van Zuid-Holland, J. A. van der Heim van Duyvendijke, verzocht de koning te willen overwegen of, met behoud overigens van de diakonie, een algemeen burgerlijke armenzorg geen doeltreffender verzorging van behoeftigen garandeerde. Noord-Holland daarentegen meende dat de bedeling aan de liefdadigheid der ingezetenen en voornamelijk aan de diakonieën moest gelaten worden. De overheid zou haar activiteiten bij de bestrijding van het pauperisme meer moeten richten op bevordering van handel en industrie, daar zij door het verlenen van subsidies aan de armbesturen de armoede vergrootte. Alle gouverneurs drongen aan op een snelle afdoening van zaken, met name om de executie te verzekeren van de uitspraken van gedeputeerden ².

In deze omstandigheden ging Schimmelpenninck over tot het ontwerpen van nieuwe wettelijke voorschriften met betrekking tot de armenzorg, daartoe ongetwijfeld mede gebracht door het advies van Van Maanen, dat een aanvulling van de bestaande wetgeving aanbeval, maar tevens de rechtsgeldigheid van administratief-rechtelijke beslissingen ontkende. Hij won informatie in omtrent het aantal kerkelijke

¹ Arch. armwezen, exh. 26-2-1841, no. 160; rapporten gouverneurs, I, p. 102, 442. Cf. arch. armwezen, exh. 9-11-1840, no. 141 en rapporten gouverneurs, III, p. 222: de gouverneur van Utrecht vestigt in 1844 de aandacht van de regering op de vele hervormde en katholieke diakonieën, die inlichtingen weigeren te verschaffen en hun verplichtingen niet nakomen. Hij vervolgt: „Vroeger wierden zij genoodzaakt door middelen regtens, doch volgens bevelen van het hooger bestuur in 1840 gegeven, mag zulks niet meer geschieden”. De bedoelde bevelen bleken in de verschillende rijksarchieven niet meer aanwezig.

² Rapporten gouverneurs, I, p. 26—27, 75—77, 81, 97, 102; III, p. 298—299, 302, 315, 417—419; arch. staatssecretarie, exh. 5-8-1839, no. 30.

en openbare armbesturen in elke provincie en omtrent de verordeningen op het armbestuur, die vóór 1795 waren uitgevaardigd ¹.

Zijn aanvankelijke bedoeling was, „nieuwe bepalingen vast te stellen tot aanwijzing van het bestuur bij hetwelk de behoeftigen onderstand kunnen vragen; en om tevens wettelijke voorschriften te geven voor de instellingen van weldadigheid en het beheer derzelve”. Naderhand vergenoegde hij zich ermee, „nieuwe bepalingen vast te stellen betrekkelijk de ondersteuning van behoeftigen”. De regeling van het beheer der armbesturen bleef nog buiten beschouwing, althans voorlopig. Ofschoon dit een onderwerp van geheel andere aard betrof dan de eigenlijke armenzorg, wilde hij later overwegen of, en welke bepalingen daaromtrent noodzakelijk waren ².

De wijziging van de considerans houdt zeer zeker verband met de groeiende oppositie onder kerkelijke armbesturen — en zelfs binnen de synode der hervormde kerk — tegen de inmenging van het burgerlijk gezag in de kerkelijke liefdadigheid. Daarmee stemt de welwillende en geruststellende toon overeen van de memorie van toelichting, die het in November 1845 aan de Staten-Generaal aangeboden wetsontwerp begeleidde.

Niettemin handhaafde Schimmelpenninck de grondslagen der bestaande armenzorg in zoverre, dat de diakonie aan de wet onderworpen zou wezen. Hem was gebleken, dat in 370 gemeenten enkel kerkelijke armbesturen in de nood der behoeftigen voorzagen, terwijl zij in 539 gemeenten naast de openbare instellingen de onderstand verzorgden ³. De kerkelijke armenzorg achtte hij dan ook een der voornaamste middelen tot leniging der armoede, waarom naar zijn mening de betrekking der behoeftigen tot de kerkelijke besturen bij de wet geregeld moest worden. In het tegenovergestelde geval zou deze immers van slechts geringe betekenis zijn, de dubbele bedeling niet kunnen voorkomen en ertoe aanleiding geven, dat kerkelijke

¹ Arch. armwezen, index 1841, no.s 808—810.

² Arch. armwezen, exh. 13-11-1844, no. 127 (minuut).

³ Volgens een mededeling van de regering uit 1851 (Handelingen Staten-Generaal 1851/'52, bijlagen, p. 96) bevonden zich in ons land in 1848 2137 diakonieën en kerkelijke armbesturen, 1134 openbare en 81 gecombineerde armeninstellingen. Van de eerstgenoemde ontvingen slechts 456 besturen subsidie uit een openbare kas. De niet gesubsidieerde diakonieën hadden in 1848 f 1.061.244,34 aan onderstand uitgerekte, de gesubsidieerde f 1.160.474,02⁵.

armen overgelaten werden aan algemene armbesturen, met als gevolg een bijna onvermijdelijke armenbelasting.

De redactie van het wetsontwerp en de memorie van toelichting vormen gedeeltelijk als het ware een antwoord op de brief van de hervormde diakonie te Utrecht, het geschrift van Van Leeuwen en het in 1844 door de synode aanvaarde reglement op de diakonie-administratie. Naar het heette moest een wet op de alimentatie van behoeftigen zoveel mogelijk overeenstemmen met de zeden en gewoonten van het volk. Daarom werd de behoeftigen geen recht op onderstand toegekend. Zij zouden om ondersteuning kunnen vragen in hun domicilie van onderstand, namelijk hun geboorteplaats. Aan de kerkelijke armbesturen zou het vrij staan om behoeftigen, die volgens de bepalingen der wet naar hen verwezen konden worden, al of niet te ondersteunen. Op de aanvraag om onderstand van kerkelijke armen — nader bepaald als de lidmaten van een kerkgenootschap of gezindte en degenen, die daarin „door doop of afstamming (zijn) ingelijfd, of daartoe in betrekking staan” — zouden diakenen zonder beroep en op eigen „zedelijke verantwoordelijkheid” beslissen (art. 17).

Om echter diakenen de toegekende vrijheid van bedeling te beter te doen beseffen en de alimentatie van kerkelijke armen door openbare armbesturen zoveel mogelijk te voorkomen en te beperken, bepaalde een volgend artikel: „Wanneer eenig diakonie- of ander armbestuur weigert een behoeftige, die krachtens (de) wet naar hetzelfde is verwezen, te erkennen als daartoe te behooren, onverminderd de vrijheid aan hetzelfde bij art. 17 gelaten, zal de Koning de bevoegdheid van zoodanig bestuur om als zedelijk ligchaam burgerlijke regten uit te oefenen ¹, kunnen intrekken. Bij zoodanige weigering van erkenning of ook indien misbruik mogt worden gemaakt van de bepaling (van art. 17), wordt de behoeftige zelf overgelaten aan de bijzondere (sc. de particuliere) liefdadigheid”. Hetzelfde zou geschieden, wanneer een kerkelijke gemeente geen diakonie of armbestuur stichten wilde tot verzorging van haar armen (art. 13).

De tendentie om de kerkelijke armbesturen zedelijk te verplichten tot verzorging hunner behoeftigen, lag ook ten grondslag aan de voorschriften betreffende de subsidiëring van diakonieën en andere

¹ Bedoeld zijn de verkoop van goederen en effecten, de aanvaarding van legaten enz.

armeninstellingen. Alvorens een plaatselijk bestuur daartoe overging, zouden de lidmaten der betrokken kerkelijke gemeente naar behoren moeten hebben bijgedragen in de collecten voor de armen (artt. 50—52). Onwillekeurig denkt men hierbij aan het — veelal niet uitgesproken — beroep van het provinciaal kerkbestuur van Utrecht en de synodale commissie op het achtste artikel van de wet op het onderstandsdomicilie, dat het de algemene armbesturen mogelijk had gemaakt hulp te verlenen aan behoeftigen, wie zij dit volgens de bepalingen dier wet konden weigeren.

Blijkbaar heeft de regering een afwijzen van kerkelijke armen door kerkelijke armbesturen willen voorkomen. Anderzijds — *pro sua causa* en om de pil te vergulden? — heeft zij naar haar eigen zeggen overwogen de liefdadigheid, d.w.z. de bedeling der armen, geheel aan de kerken over te laten. De memorie van toelichting noemde dit wenselijk maar tevens onuitvoerbaar, daar de middelen der kerk niet toereikend waren. In verband hiermee noemde zij het bovendien ontoelaatbaar, daar de openbare rust en orde en de veiligheid van persoon en goederen gevaar liepen, indien niet alle armen onderstand konden ontvangen. Met het oog hierop kregen de openbare armbesturen voldoende vrijheid van handelen om die armen te alimenteren, die volgens de voorschriften der wet aanspraak maakten op ondersteuning door de kerken maar door hen werden afgewezen. Daarom bleef ook het subsidie-stelsel gehandhaafd.

Men ziet dat Schimmelpenninck feitelijk weinig of geen rekening heeft gehouden met de desiderata van de christelijke liefdadigheid. Voor wat de alimentatie betrof verwierp hij het onderscheid tussen de lidmaten der kerk en degenen, die geen belijdenis hadden gedaan. Ook in andere opzichten kwam hij de kerken, althans de hervormde kerk, niet tegemoet. Diakenen zouden verplicht zijn inlichtingen te verschaffen aan het plaatselijk bestuur ter voorkoming van dubbele bedeling en bij nalatigheid hoofdelijk en „in regten” aansprakelijk wezen voor het surplus aan verleende onderstand. Geschillen tussen diakonieën onderling of met burgerlijke armbesturen zouden worden afgedaan door gedeputeerde staten of door de koning, wanneer partijen niet tot dezelfde provincie behoorden. Vorderingen tot restitutie van verplegingskosten moesten echter door de rechter worden beslist, *tenzij* de provinciale overheid een minnelijke schikking wist tot stand te brengen.

Hierboven is betoogd, dat de toenemende oppositie van kerkelijke armbesturen tegen de wettelijke voorschriften omtrent het domicilie van onderstand Schimmelpenninck tot de overtuiging bracht, dat een herziening of aanvulling van de wet van 28 November 1818 noodzakelijk was. Hij dachtte desorganisatie van de armenzorg, indien de rechter op grond van twijfel aan de juistheid der verplichtingen, door de regering met betrekking tot de diakonieën uit de wet afgeleid, hun verzet tegen de administratief-rechtelijke beslissingen legaliseerde¹. Aanvulling van de wet op het domicilie van onderstand scheen in dat geval geen zin te hebben, maar of een herziening, die de grondslag der vigerende armenzorg handhaafde, de goedkeuring der Staten-Generaal verkrijgen zou, mocht betwijfeld worden. Desondanks week het wetsontwerp in beginsel weinig af van het bestaande stelsel. Moest niet gevreesd worden, dat het een dode letter blijken zou?

Die vrees leek ongegrond. Immers, naar aanleiding van een geschil tussen de katholieke armbesturen te Warmond en Kethel over restitutie van voorgesloten verplegingskosten verklaarde de Hoge Raad bij arrest van 13 Juni 1845, dat uit de artikelen 11 en 12 van de wet van 28 November 1818 duidelijk bleek dat de beslissing in geschillen over het domicilie van onderstand was opgedragen aan gedeputeerden, „zoodat die wet ook op Diaconien is toepasselijk”.

Vanzelfsprekend hechtte Schimmelpenninck grote waarde aan deze uitspraak. Het leek hem niet denkbaar, dat de Raad nog ooit van mening zou veranderen en een ander beginsel aanvaarden. Het was immers in de voorbije jaren van verschillende zijden te veelvuldig verdedigd of weersproken dan dat de uitspraak niet weloverwogen zou wezen. Hij concludeerde dus, dat voortaan geschillen omtrent het onderhoud der armen en de verplichtingen dienaangaande „in regten” behandeld konden worden, al adviseerde hij de koning en de gouverneurs het middel spaarzaam en slechts node toe te passen en liever de weg van vreedzaam overleg te bewandelen, daar de belangen van kerk en staat daarmee meer gediend waren dan met „verwijdering en twist”. Zijn angst voor verstoring van de regelmatige verzorging van behoeftigen bleek verdwenen.

Het arrest van de Hoge Raad betekende echter meer dan de mogelijkheid, om voortaan alle geschillen betreffende de alimentatie van be-

¹ Arch. armwezen, exh. 13-11-1844, no. 127, bijl. 7—8.

hoeftigen op te lossen. Door de wet van 1818 van toepassing te verklaren op de kerkelijke armbesturen betoogde de Raad impliciet, dat de kerkelijke armenzorg bij de (burgerlijke) wet geregeld kon worden. Daarom zal Schimmelpenninck het opportuun hebben geacht om niet slechts het domicilie van onderstand, maar de ondersteuning van behoeftigen in haar geheel opnieuw te ordenen. Zo gezien is de wijziging in de considerans van het ontwerp het tegendeel van wat ze scheen te zijn: de aftocht der regering voor de druk der kerkelijke liefdadigheid ¹.

Toen het wetsontwerp betreffende de ondersteuning van behoeftigen gereed was, werd het om advies naar de Raad van State gezonden. Deze adviseerde de koning het niet bij de tweede kamer in te dienen. De alimentatie-plicht te doen rusten op de plaatselijke besturen en diakenen slechts aan hun zedelijke verantwoordelijkheid te binden veroordeelde hij als een eenzijdigheid, die leiden moest tot de zo gevreesde armenbelasting. Men deed naar zijn mening beter de onderstand als van ouds over te laten aan de diakonieën en andere instellingen van armenzorg, daar deze zich in de wetenschap, dat de burgerlijke gemeente „ook niet verplicht is tot bedeeeling”, daaraan niet meer zouden onttrekken en des te gereeder liefdegaven zouden inzamelen. Voorts achtte de Raad een aanvulling van de wet van 1818 verkieslijker dan het onderhavige ontwerp. De vaststelling van het domicilie van onderstand was immers al zo moeilijk, dat men de „andere hoogst teedere vraagstukken” maar liever daarbuiten houden moest ².

De ministerraad bleek evenmin enthousiast. Men meende, dat de beslissing over de doelmatigheid der kerkelijke onderstand enkel de kerkelijke armbesturen toekwam en achtte de staat niet gerechtigd over kerkelijke goederen te beschikken. Daarom kon geen wet de diakonie dwingen niet-lidmaten of zedeloze armen te onderhouden. Overigens leek hem dit „netelige punt” vatbaar voor tweeërlei opvatting ³.

Schimmelpenninck wendde zich nu tot Mr. H. van Loghem, stadssecretaris van Deventer en lid der staten van Overijssel, die zich in

¹ Arch. justitie, port. 4830, exh. 9-7-1845, no. 73, bijl.; arch. armwezen, exh. 5-7-1845, no. 83 en 19-11-1845, no. 123; kabinet des konings, exh. 18-10-1845, no. 95; rapporten gouverneurs, III, p. 526—532.

² K.d.k., exh. 28-11-1845, no.s 1—3.

³ Arch. armwezen, exh. 12-12-1844, no. 1.

zijn eerste kwaliteit naar eigen zeggen dagelijks bezig hield met de toepassing van de wettelijke voorschriften omtrent het onderstandsdomicilie en wiens oordeel over het armwezen volgens de minister „juist en welwikkend” was ¹. Hij verzocht hem in October 1845 het wetsontwerp, aan welks samenstelling hij reeds had meegewerkt, samen met de referendaris Feith van binnenlandse zaken, nogmaals te herzien en daarbij rekening te houden met het advies van de Raad van State.

Van Loghem bracht enkele verduidelijkingen in de tekst aan, maar handhaafde de beginselen. Naar zijn mening had de Raad van State daarvan weinig of geen begrip. Immers, het onderstandsdomicilie enkel „burgerlijk” te regelen, zou bezwaarlijk wezen voor de openbare kassen en aanleiding kunnen geven tot anarchie in de armenzorg, „daar het ijdele hoop is zich voor te stellen, dat bij *alle* kerkgenootschappen die regeling op eene voldoende wijze door kerkelijke Reglementen zal kunnen geschieden”. Mocht men al hopen, dat een bevredigende oplossing bij hervormden, lutheranen en israëlieten tot stand zou komen, hoe zou men gezagvol kunnen handelen ten aanzien van de doopsgezinden, wier gemeenten onafhankelijk waren en geen eigenlijk gezegd kerkgenootschap vormden, en de rooms-katholieke kerk?

Anderzijds scheen het Van Loghem niet raadzaam, de alimentatie-plicht nog meer dan bij de wet van 28 November 1818 was geschied op de diakonieën te doen rusten en door administratieve dwangmiddelen te verzekeren, nog afgezien van de tegenstand, die dit in de tweede kamer zou vinden. „Het tegenwoordig ontwerp”, zo besloot hij, „houdt eenen midden koers, bij welken bovenaangeroerde klippen, zooveel mogelijk, vermeden zijn” ².

Wellicht heeft dit advies van zijn raadsman uit Deventer Schimmel-

¹ Van Loghem had in 1838 een boekje uitgegeven onder de titel: Ontwikkeling van eenige hoofdbeginselen der nederlandsche armenwetten. Hij betoogde, dat het Nederlandse armwezen berustte op de samenwerking van burgerlijke gemeenten en kerkelijke armbesturen en geen verplichte of wettelijke liefdadigheid kende. Naar zijn mening dienden de kerkelijke besturen onder toezicht te staan van het gouvernement, dat onder meer aan het beheer der kerkelijke fondsen „eene zekere rigting” zou moeten geven. Zulks achtte hij in overeenstemming met „gezonde” beginselen van staatsrecht.

² Kabinet b.z., 1844, no. 1508, waarbij een schrijven van Van Loghem aan Schimmelpenninck. Cf. van de eerste: Beoordeeling van het ontwerp van wet betrekkelijk de ondersteuning van behoeftigen, dezer dagen aan de tweede kamer der Staten-Generaal ingediend, in verband tot de algemeene beginselen van armenwet-

penninck doen besluiten, het concept ondanks de Raad van State naar de tweede kamer te verzenden. Het kwam echter in de zitting 1845—1846 niet in behandeling. Heeft men de overtuiging gekregen dat het geen meerderheid zou verkrijgen? Een feit is, dat het van verschillende zijde fel bestreden werd.

Naar de mening van Van Loghem, die een man van beslist liberale beginselen genoemd is ¹, verdiende het wetsontwerp aanbeveling. De Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, niet minder liberaal, keurde het echter bij monde van H. Tydeman en G. Luttenberg ten sterkste af. Bestrijding der armoede achtte zij slechts mogelijk bij centralisatie van de armenzorg in handen der regering ². Een zekere T. B. d. V., blijkbaar aanhanger der liberale beginselen, verwierp het voorstel omdat een door de staat erkend recht op onderstand er in ontbrak ³.

Van Leeuwen en Royaards waren even beslist in hun afwijzing. De eerste beschuldigde de regering van beginselloosheid, in zoverre zij de liefdadigheid als hoofdbeginsel der wet aanvaard had, maar in strijd daarmee een domicilie van onderstand had vastgesteld. Hij vond dit een tot mislukking gedoemde poging om wezensvreemde en zelfs contradictoire elementen met elkaar te verenigen ⁴. Royaards baseerde zijn veroordeling op juridische gronden. In het stelsel der wet zou de staat immers kunnen beschikken over de private goederen der kerkelijke gemeenten, echter zonder dat de rechtmatigheid daarvan bewezen was. De synode vroeg hij dan ook nauwlettend toe te zien op de handhaving van de rechten der diakonieën ⁵.

De Haagse predikant Th. C. R. Huydecoper, tegenstander van het verlichte protestantisme der Groninger richting, was positiever in zijn verzet. De armenzorg was naar zijn overtuiging Gods-dienst. Daarom

geving, p. 25 e.v., waar de auteur verklaarde, dat bij volstreckte onafhankelijkheid der kerkelijke armbesturen het beginsel zelf van de godsdienstige liefdadigheid verloren zou gaan. Geen arme zou immers meer weten waar zich om onderstand aan te melden.

¹ Biogr. Wdbk., VI, kolom 961.

² Rapport van de commissie tot onderzoek naar de middelen tot wering of voorkoming der armoede, uitgebragt op de algemeene vergadering der Maatschappij: Tot Nut van 't Algemeen, gehouden den 11den en 12den Augustus 1846.

³ Het ontwerp van wet tot ondersteuning der behoeftigen getoetst.

⁴ Bedenkingen op het ontwerp van wet tot ondersteuning van behoeftigen, p. 3—4, 6—19.

⁵ Royaards, a.w., p. 18 e.v.; cf. handelingen synode 1846, p. 25, 79.

achtte hij „algemeene menschenliefde, (philanthropie), hoe beminnelijk op zich zelve, echter ongenoegzaam voor zoodanig werk”. Slechts de christelijke liefde was in staat de daarvoor vereiste zelfverloochening op te brengen ¹.

Ook de feitelijke ontwikkeling in de armenzorg gaf reden te verwachten, dat aanvaarding van de voorgestelde wet de oppositie der kerkelijke armbesturen niet zou wegnemen. Niettegenstaande het arrest van de Hoge Raad van Juni 1845 duurde het verzet van diakonieën tegen de wettelijke voorschriften op het onderstandsdomicilie voort. De hervormde diakonie te Utrecht, in 1846 door burgemeester en wethouders der stad nogmaals verzocht om restitutie van elders verleende onderstand, repliceerde daartoe wegens geldgebrek niet in staat te zijn, daarbij in het midden latend of genoemd arrest op het geschil van invloed kon wezen ².

Schimmelpenninck van der Oye trad in Februari 1846, mede om gezondheidsredenen, af. Van der Heim, eertijds gouverneur van Zuid-Holland, werd zijn opvolger ad interim. Voorstander van een algemeen burgerlijk armbestuur — al wilde hij om financiële redenen de diakonie behouden ³ — kan hij weinig waardering hebben gehad voor het ontwerp van zijn voorganger. Van Pallandt van Keppel mocht de synodale commissie, die een memorie betreffende de voorgestelde wet voorbereidde, dan ook laten weten dat zulks niet behoorde tot „de spoed vorderende zaken” ⁴.

Eerst in October nam Van Randwijck de portefeuille van binnenlandse zaken over. Tijdens zijn gouverneurschap in Drente, welk ambt hij van 1842 tot 1845 bekleedde, had hij weinig moeilijkheden ondervonden bij de toepassing van de wet op het onderstandsdomicilie, hoewel de armenzorg in zijn gewest bijna geheel aan diakonieën overgelaten was ⁵. Vandaar dat zijn oordeel over Schimmelpennincks ontwerp minder ongunstig was dan dat van Van der Heim. Alvorens

¹ Wenken over armen-bezoek en armen-toezigt, p. 26, 38—39. Huydecoper verzette zich in 1854 tegen de beroeping van de vrijzinnige predikant Dr. J. C. Zaalberg naar Den Haag: Volger, a.w., p. 54.

² Cf. arch. armwezen, indices over 1845 en 1846. Voor de Utrechtse diakonie zie men: catalogoog arch. Utrecht, April 1846, no. 58a en handelingen synode 1847, p. 191.

³ Rapporten gouverneurs, III, p. 181—184; cf. p. 172 hiervóór.

⁴ Handelingen synode 1846, p. 36.

⁵ Rapporten gouverneurs, II, p. 256—257.

echter over de doelmatigheid en noodzakelijkheid ervan te beslissen, wilde hij zijn kennis van het armwezen verruimen. Dit vroeg een jaar. Daarin raakte hij overtuigd van de onhoudbare toestanden in de armenzorg. In October 1847 adviseerde hij nu de koning het ontwerp van zijn voorganger opnieuw en ongewijzigd bij de Staten-Generaal in te dienen. Weliswaar achtte hij het niet onberispelijk en voor alle partijen aanvaardbaar, maar ruiterlijk bekende hij tot samenstelling van een meer bevredigende wet niet in staat te zijn. Het kon daarom naar zijn mening „de meest aandachtige overweging” van de beide kamers uitlokken, wat weer aanleiding zou kunnen zijn tot „de meest mogelijke verbetering”. Willem II verzocht zijn minister nog de mening van de ministerraad te horen. Toen deze geen bezwaren bleek te — kunnen of te willen? — maken, zond hij het wetsontwerp de tweede kamer toe ¹.

De hervormde kerk reageerde vrijwel onmiddellijk. De synodale commissie deed de koning en de leden der Staten-Generaal een memorie van bedenkingen toekomen. Daarin noemde zij de onderworpenheid van de diakonie aan de wettelijke voorschriften, met name die betreffende het domicilie van onderstand, onaanvaardbaar en in strijd met de eigen aard van de kerkelijke liefdadigheid, die immers een uiting is van christelijke bezorgdheid om de arme medemens en daarom niet door de burgerlijke wet tot bedeling kan worden verplicht. Aanvaarding van het voorstel zou de lasten van de staat slechts kunnen vergroten, daar de ijver van diakenen er zonder twijfel door zou afnemen ².

De memorie vond ruime weerklank niet alleen bij kerkelijke armbesturen ³, maar ook in de tweede kamer ⁴. De „groote meerderheid” verklaarde met de inhoud in te stemmen. Men zeide zich verwonderd af te vragen waarom de regering haar vroeger ontwerp, niettegenstaande de vernietigende critiek, zonder voldoende motivering had durven handhaven. De meerderheid meende voorts, dat een wet op het armwezen niet verder behoorde te gaan dan de regeling van het domicilie van onderstand.

¹ Arch. armwezen, exh. 8-10-1847, no. 219 en 16-10-1847, no. 151.

² Handelingen synode 1848, p. 73—79.

³ De tweede kamer ontving zesentwintig adressen van hervormde en lutherse diakonieën en kerkeraden tegen het wetsontwerp: handelingen Staten-Generaal 1847/'48, p. 238—239.

⁴ Handelingen Staten-Generaal 1847/'48, p. 216.

Ten aanzien van de wet van 28 November 1818 werd opgemerkt, dat deze als gevolg van de vele koninklijke besluiten op de afzonderlijke artikelen in uitvoering en toepassing was afgeweken van haar oorspronkelijke opzet. Vele leden laakten met name de practijk van het dertiende artikel, waarbij het elke gemeente was toegestaan onderstand te verlenen aan behoeftigen, die er verblijf hielden. Bedoeld voor uitzonderlijke gevallen was dit naar hun mening regel geworden, waardoor feitelijk de verplichte of wettelijke liefdadigheid in het leven was geroepen. Zij spraken zich uit voor de handhaving van bedoelde wet, maar dan herzien en verduidelijkt.

Met hun voorkeur voor de veel-bestreden wet van 1818 stonden bedoelde kamerleden niet alleen. Van Leeuwen, die in 1842 de wetgever beschuldigd had van schending van het kerkelijk karakter der diakonale bediening en van erkenning van het recht op onderstand, zo niet naar de letter dan toch naar de geest, betoogde nu, dat de vaststelling van een onderstandsdomicilie enkel bedoeld had de bedelarij te weren. Een erkenning van het recht op onderstand was dat zeker niet, integendeel, het beginsel van vrije liefdadigheid bij kerkelijke én burgerlijke armbesturen was daarbij als grondslag aangenomen. Later had de burgerlijke overheid de diakonieën verplicht tot ondersteuning. Daarom, vervolgde Van Leeuwen, „staan (zij) thans met de wet van 28 November des jaars 1818 in de hand, als met het laatste plegtanker harer vrijheid en zelfstandigheid, tegen de eischen van het hoog gezag”. Daarom moeten zij aandringen op een juiste toepassing der wet. Kan daardoor niet worden voorzien in de behoeften der armen, het bestuur van de staat drage de verantwoordelijkheid: „Rond gesproken, gaat der Diaconie het *Armwezen* niet aan”¹.

Vanwaar deze onverwachte voorkeur voor de wet op het domicilie van onderstand boven het wetsontwerp van Schimmelpenninck? Zonder twijfel mag men die toeschrijven aan de invloed van de Amsterdamse advocaat A. S. van Nierop, lid der joodse gemeente, waar hij een vooraanstaande plaats innam. Als burgerlijk armbezorger in zijn woonplaats beschikte hij over een ruime ervaring in alles wat de alimentatie betrof. In 1846 had hij een brochure uitgegeven ter verdediging

¹ Van Leeuwen, De diaconie ... naar de bestaande wetgeving, p. 50—51 en De armwet in haar ontstaan, zin en strekking, geschiedkundig toegelicht, p. 14—20, 56.

van de onafhankelijkheid der diakonieën, zulks naar aanleiding van een geschil tussen de hervormde diakonie en het gemeentebestuur van Zaandijk over de ondersteuning van een lidmaat der hervormde gemeente en de restitutie van verplegingskosten.

Deze brochure, die binnen enkele jaren twee herdrukken beleefde ¹, verraaft niet alleen een grondige kennis van de bedeling zelf, maar ook van de wordingsgeschiedenis van de armenwetgeving en van de wet op het domicilie van onderstand in het bijzonder. Van Nierop noemde de ondersteuning van armen een zedelijke plicht. Die plicht was echter naar zijn mening juridisch een obligatio imperfecta, „welken geenen regtsband daarstelt, geene actie geeft in regten”. In overeenstemming hiermee achtte hij de diakonie een kerkelijke instelling van vrijwillige liefdadigheid. Anderzijds oordeelde hij de staat verplicht te waken voor de rechtszekerheid, voor orde en veiligheid. Dit maakte staatsarmenzorg onmisbaar, echter zonder een recht op onderstand.

Op grond van deze praemissen kwam Van Nierop nu tot zijn stelling, dat de staat zijn eigen lasten niet aan de diakonie mag overdragen, noch haar aan andere voorschriften mag binden dan de openbare orde en veiligheid gebiedend eisen. In dit verband kende hij gedeputeerden het recht toe te beslissen in geschillen tussen twee diakonieën over het domicilie van onderstand — welke bevoegdheid door Van Leeuwen eveneens werd erkend.

Overeenkomstig deze beginselen, aldus vervolgde Van Nierop, had de wet van 28 November 1818 een stelsel van openbare onderstand zonder wettelijke liefdadigheid in het leven geroepen ² en de kerkelijke armbesturen niet meer verplichtingen opgelegd dan zij zelf vrijwillig hadden aanvaard. De wetsbepalingen zouden immers niet derogeren aan de reglementen der diakonieën. Echter hadden gedeputeerden, daarin gesteund door de regering, hun bevoegdheid tot beslissing in geschillen betreffende het onderstandsdomicilie „gretig” aangegrepen, om de diakonie bij de openbare onderstand in te lijven.

Maar was die bevoegdheid dan niet strijdig met de erkenning der

¹ A. S. van Nierop, Verdediging van de onafhankelijkheid der diakonien, ten aanzien der armbedeeling. De tweede en derde druk dateren resp. van 1848 en 1851.

² Cf. Gockinga in Nederlandsche jaarboeken voor rechtsgeleerdheid en wetgeving, V, st. 2, p. 169.

kerkelijke voorschriften? Die kenden immers geen domicilie van onderstand. Van Nierop noemde deze contradictie slechts een schijnbare, te verklaren uit de inrichting van het armwezen vóór 1795 — toen kerk en staat niet gescheiden waren — en de invloed van de Franse armenwetgeving. „Uit die wildernis”, zoals hij het noemde, had men een nieuw gebouw moeten optrekken. De voorzieningen in zake de beslissing in geschillen waren naar zijn mening ten dele een aanvulling van „het stelsel van behoud der diakonien, ... deels een noodzakelijk gevolg van de betrekking, waarin sommige diakonien” — sc. de gesubsidieerde — „tot gemeentebestuuren of onderling geplaatst waren”. Daaruit te besluiten tot een algemene, wettelijke verplichting ging echter te ver. Zijn betoog beëindigend deed Van Nierop een beroep op de rechter te oordelen naar eigen overtuiging, „buiten de invloed van alle gezag”.

De regering vond in de blijkbare voorliefde van de kamermeerderheid een welkome aanleiding te trachten, door aanvullende bepalingen van de wet op het onderstandsdomicilie alle moeilijkheden in de bestaande armenzorg te ondervangen. Weliswaar schijnt Van Randwijck Schimmelpennincks wetsontwerp te hebben willen handhaven, maar zijn aftreden, kort na de indiening ervan bij de Staten-Generaal, voorkwam dit ¹.

Van der Heim, die hem ultimo December 1847 opvolgde, toonde meer begrip voor de mogelijkheden. Het leek hem niet doenlijk het wetsvoorstel met succes te verdedigen, nog afgezien van zijn eigen bezwaren tegen de ten grondslag liggende beginselen. Voor een regeling van het armwezen overeenkomstig de beginselen der kamermeerderheid voelde hij echter evenmin, daar deze naar zijn mening de regelmatige ondersteuning van behoeftigen in gevaar brengen zou. Hij besloot, door aanvulling en wijziging van de wet van 28 November 1818 de voornaamste bezwaren der kerkelijke armbesturen tegen de practijk ervan weg te nemen en tevens een einde te maken aan de pogingen van gemeentebesturen en openbare armeninstellingen tot ontduiking van de afzonderlijke voorschriften.

De alimentatie van vondelingen en verlaten of onechte kinderen

¹ K.d.k., exh. 10-11-1847, no. 62. Cf. arch. justitie, port. 4830, exh. 31-12-1847, no. 114, bijlage: Van Randwijck vraagt of de strafbepaling, dat onwillige diakonieën geen burgerlijke rechten mogen uitoefenen, bij de wet kan worden vastgesteld.

wilde hij daarom opdragen aan hun verblijfplaats of aan de gemeente, waar zij aan de openbare liefdadigheid waren overgelaten, terwijl de verwerving van een nieuw onderstandsdomicilie voortaan niet meer afhankelijk zou wezen van een bijdrage in de belastingen. Om voor ondersteuning in een andere dan zijn geboorteplaats in aanmerking te kunnen komen, zou de behoeftige gedurende vier achtereenvolgende jaren „niet middellijk of onmiddellijk wegens erkende behoefte” uit een armenfonds gealimenteerd mogen zijn.

De artikelen 11 en 12 in zake de beslissing van geschillen stelde hij voor zo te wijzigen, dat de uitspraak van gedeputeerden niet alleen het domicilie van onderstand betreffen zou, maar ook het armbestuur waarbij de behoeftigen overeenkomstig de bestaande verordeningen, reglementen en plaatselijke gebruiken „in den onderstand” — ook de kerkelijke onderstand — konden delen. De vorderingen tot restitutie van elders verleende onderstand wilde hij door de gewone rechter afgedaan zien.

Of wilde Van der Heim deze laatste toevoeging toch liever weglaten? In de marge van zijn ontwerp tekende hij aan er niet veel van te verwachten, daar men niet kon spreken van het armbestuur, dat onderstand *moest* verlenen of tot restitutie *verplicht* was. En wanneer de Staten-Generaal er niet mee instemden, zou men de werking der wet zelfs hebben geschaad. Het scheen hem daarom aanbeveling te verdienen, vast te houden aan de oorspronkelijke bepalingen, temeer daar de diakonie volgens het arrest van de Hoge Raad van 13 Juni 1845 onderworpen was aan de uitspraak van gedeputeerden.

Blijkt hieruit reeds, dat de minister vroegere opvattingen over de strekking van de voorschriften betreffende het domicilie van onderstand niet wilde loslaten, duidelijker bewijs nog vormt zijn opmerking het te betreuren, dat weglating uit de titel der wet van het woord „algemeen” niet mogelijk was: „maar bij aanhaling eener wet mag men haren waren naam niet verminken”. De koning adviseerde hij voorts, na de behandeling van zijn voorstellen in de kamers te trachten door tussenkomst van het kerkelijk gezag reglementen vast te stellen voor de kerkelijke armbesturen ¹.

Zover kwam het echter niet. Van der Heims plannen werden achterhaald door de gebeurtenissen van 1848. Men weet dat de Februari-

¹ Arch. armwezen, exh. 6-3-1848, no. 210 (minuut en bijlagen).

en Maart-revoluties in het buitenland Willem II bereid maakten tot een ruime herziening van de grondwet. Buiten zijn ministers om verklaarde hij voorstellen daartoe te willen overwegen. De ministers vroegen en verkregen ontslag, waarna de gezant in Londen, graaf Schimmelpenninck, een nieuwe regering vormde. Op advies van Luzac, die binnenlandse zaken en hervormde eredienst beheerde, besloot zij het ontwerp van Van der Heim voorlopig aan te houden ¹.

Het armbestuur is een onderwerp van aanhoudende zorg der regering en wordt door de wet geregeld. De koning doet van de verrichtingen dienaangaande jaarlijks een uitvoerig verslag aan de Staten-Generaal geven. Aldus artikel 195 van de nieuwe grondwet ². De formulering is van Thorbecke, die reeds in 1844 voorgesteld had het armwezen bij de wet te regelen, „ten einde eene regeling van dat aangelegen onderwerp bij Besluit voor altijd te voorkomen”.

Tijdens de debatten in de tweede kamer uitte slechts Mackay, een medestander van Groen, bezwaren tegen het voorgestelde artikel. In plaats van „het armbestuur” las hij liever „het openbaar armbestuur”. De regering stelde hem gerust. De bijzondere instellingen van weldadigheid zouden door de wet niet 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”. Zij wilde zich echter niet vastleggen op een formule, die de kerkelijke armbesturen meer of minder zelfstandigheid garandeerde. De toekomstige wetgever aan regels of voorwaarden te binden ont-raadde zij, daar het ontwerpen van een armenwet toch al vele moeilijkheden zou veroorzaken, maar niettemin noodzakelijk zou kunnen blijken ³.

¹ Arch. ministerraad, port. 20, notulen van 27-3-1848.

² Bannier, a.w., p. 428.

³ Handelingen Staten-Generaal 1847/'48, p. 488, 580, 820, 824; cf. p. 872 en 879: de commissie van rapporteurs in de dubbele kamer deelt mee, dat men „vrij algemeen” van overtuiging is, dat de zorg der regering zich behoort te beperken tot de openbare armbesturen, en het zou afkeuren, indien de wet de dia-konie „te zeer” in haar vrijheid belemmerde. De regering antwoordt: „Eene wet, welke bijzondere instellingen van weldadigheid aantastte, zoude eene der schoonste deugden van het Nederlandsche Volk, de weldadigheid, dooden. Zoodanige wet is in Nederland onmogelijk”.

HOOFDSTUK VII

DE ARMENWET VAN 1854

De middenjaren der negentiende eeuw, van 1850 tot 1870, zijn voor de geschiedenis van ons land van beslissende betekenis geweest. Onder invloed van de vrijheidsgedachte, erfgoed van vele vaders en door Thorbecke in de orde van het recht gebracht, begon de democratische gedachte geleidelijk vorm te krijgen. In het sociaal-economische leven maakte het mercantiele stelsel van gebod en verbod langzaam plaats voor een volledige terugtocht van de overheid naar een volstrekt vrije economie, al bleef de verzorgende staatsgedachte als onderstroom aanwezig. Voor de arbeidende klasse begon aarzelend de bevrijding uit het pauperisme.

Omstreeks 1850 viel van het laatste echter nog weinig te bespeuren. De armoede mocht nauwelijks geringer genoemd worden dan in de voorafgaande jaren, nog afgezien van de cholera die in 1849 vooral de volksklasse teisterde. Het aantal huisczittende armen, dat tussen 1830 en 1840 een tiende tot een elfde deel van de bevolking had uitgemaakt en nadien snel toegenomen was, tot het in de crisisjaren 1846/1847 een hoogte bereikte van een zesde tot een zevende ¹, was in 1850 weliswaar gedaald tot bijna een zevende van de bevolking, maar vele besturen van liefdadige instellingen hadden geen opgaven ingezonden, welk euvel volgens een mededeling van de regering eer toenam dan verminderde.

Verkeerde men dus omtrent de werkelijke armoede in het onzekere, dat zij groot was stond vast. Niettemin sprak het verslag aan de Staten-Generaal over 1849 van een gunstige ontwikkeling. Verscheidene provinciale besturen beoordeelden de toestand minder gunstig en noemden die zelfs zorgelijk, niet alleen wegens de armoede zelf maar ook wegens de gebrekkige verzorging der armen. Hun klachten betroffen burgerlijke en kerkelijke armbesturen beide. Zij achtten het onjuist, dat de diakonieën hun onderstand veelal uitsluitend beperkten tot hun geloofs-genoten, zelfs indien geen openbare armbesturen aanwezig waren. Door

¹ In 1846 telde men 468.656 bedeelden op een bevolking van 3.062.223 zielen (153.04 per duizend), in 1847 op 3.050.840 inwoners 473.109 bedeelden (155.07 per duizend).

het weigeren van inlichtingen betreffende hun alimentatie aan gemeente- of openbare armbesturen waren zij naar hun mening oorzaak van dubbele bedeling en van armlastigheid van behoeftigen in gemeenten, waar dezen vier jaren naar men dacht onbedeeld hadden verbleven, maar in werkelijkheid heimelijk door hen waren ondersteund. Evenals de meeste openbare instellingen was de diakonie meer bedacht op leniging dan voorkoming van armoede en verleende soms te veel en dikwijls te late onderstand. Enkele gedeputeerden urgeerden de noodzakelijkheid van een vaste ontvanger bij elke diakonie, daar de voortdurende wisseling van diakenen hun ijver nadelig beïnvloedde en geen voldoende garantie bood voor deskundigheid ¹.

Men ziet, deze klachten waren niet nieuw. Zij dateerden feitelijk van de tweede helft der achttiende eeuw, toen men de armoede was gaan onderkennen als een vraagstuk van algemeen belang. De pogingen om tot een oplossing te geraken waren tot nog toe afgestuit op de gebrekkige bestuurspraktijk van het koninkrijk, waardoor de centrale regering niet of slechts met moeite haar wil kon opleggen aan locale en provinciale organen. Ook de eenzijdige want philanthropische kijk op het pauperisme en in verband hiermee de welhaast onoplosbare vraag naar de relatie van kerkelijke liefdadigheid en openbare armenzorg hadden een remmende invloed uitgeoefend.

Thorbecke, die als minister van binnenlandse zaken deze onverdeelde boedel erfde, heeft getracht het armbestuur te maken tot een voorwerp van aanhoudende zorg der regering in de strikte zin van het woord.

Naar zijn eigen woorden was zijn visie op de heersende volksarmoede van staathuishoudkundige aard. De maatschappelijke ellende zag hij als een gevolg van de kapitalistische structuur der maatschappij, waardoor het kapitaal heerste, ontelbare kleine bedrijven opgingen in grotere ondernemingen en het evenwicht tussen de vraag en het aanbod van handwerklieden verbroken was. Wie al werk hadden werden voortdurend bedreigd door werkeloosheid, hun toestand grensde feitelijk aan armoede. „Ziedaar het pauperismus van onzen tijd”, riep hij de philanthropen toe, „verarming of dreigende verarming eener gansche klasse, eene in de maatschappelijke huishouding diep ingrijpende kwaal . . .”. Die te willen genezen door de liefdadigheid getuigde naar zijn mening

¹ Cf. De Bosch Kemper, a.w., bijlagen en de regeringsverslagen aan de Staten-Generaal van 1848 tot 1851.

van miskennis „van den grooten maatschappelijken strijd, dien wij... tegenwoordig meer en meer tegen de armoede hebben te voeren”. Staathuishoudkundige maatregelen achtte hij hier geboden, maatregelen, die het vrije economische verkeer bevorderden.

Van staatsbemoeiing met en deelname van de overheid aan het economische leven wilde Thorbecke dus niet weten. Zijn inzichten dien-aangaande werden beheerst door een scherp onderscheid van staat en maatschappij, van staats- en volkshuishouding. De volkshuishouding van boven af organiseren rangschikte hij onder de „socialistische kunstmiddelen”, die gedoemd waren te mislukken, daar zij altijd eindigden met bedeling van staatswege. Liever trachtte hij de vrije werking der economische wetten te verzekeren door afschaffing van belastingen op levensmiddelen en grondstoffen. Zijn herziening van het gemeentelijk belastingwezen in 1851, waarbij het accent verlegd werd van de indirecte naar de directe belastingen door onder meer een gedeeltelijk verbod van gemeentelijke accijnzen, bedoelde de ontwikkeling van het economisch leven. Maar er stak ook een sociaal element in: een zijner beginselen was, dat „de breede zoom der middenklasse, welke haar van de armen scheidt, worde verligt. Dit is het gebied, waarop de armoede in haren wortel moet worden aangetast”¹.

Het pauperisme staathuishoudkundig te bestrijden achtte Thorbecke staatszaak. De diakonie beschouwde hij als het orgaan voor individuele godsdienstige liefdadigheid, met een eigen beginsel en een andere dan staathuishoudkundige taak en roeping. Welke taak? Armenzorg in de meer beperkte zin van het woord? Ook deze is staatszaak, verklaarde hij. Wie door indirecte, staathuishoudkundige maatregelen niet geholpen konden worden, mochten immers niet van gebrek omkomen, niet alleen omdat „een beschaafde staat” verplicht is dit zoveel mogelijk te voorkomen, maar ook omdat de godsdienstige, de algemene menselijke liefde jegens de naaste, de onderlinge plicht van staatsburgers tot hulpverlening niet uitsluit. De gehele armenzorg, vervolgde hij, komt rechtstreeks de staat toe, hij vult niet aan waar particulieren en diakonieën tekort schieten, maar dezen wordt toegestaan aan de staatszorg deel te nemen. De armenzorg overlaten aan de godsdienstige liefdadigheid zou wegens „de afscheiding van de armen naar geloofsbelijdenissen”

¹ Verberne, a.w., VIII, p. 203; W. Verkade, Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolph Thorbecke, p. 234—235, 254—256.

het nemen van eenparige maatregelen in de algemene maatschappelijke strijd tegen de armoede onmogelijk maken.

Nog andere overwegingen maakten naar zijn mening staatsarmenzorg dwingend noodzakelijk. De kerkelijke armenzorg bestond immers hoofdzakelijk in het geven van aalmoezen, hetgeen zorgeloosheid en luiheid veroorzaakte onder de armen en daardoor de armoede vergrootte. Zij voorzag regelmatig in behoeften, die ontstonden uit gebrek aan werk en lage lonen, en verstoorde derhalve de werking der natuurlijke wetten, waarvan het bestaan der arbeidende klasse afhankelijk was. Tenslotte achtte hij de ondersteuning van de kerk een „premie van kerkelijke onderworpenheid”.

Aan de kerkelijke instellingen van liefdadigheid wilde Thorbecke dan ook toestaan hun verarmde geloofsgenoten te onderhouden, maar volgens de voorschriften en onder het toezicht van de wetgever¹. Dat grote moeilijkheden daarvan het gevolg zouden wezen, weerhield hem niet zijn inzichten in een wetsontwerp neer te leggen.

Reeds vóór zijn ministerschap had Thorbecke zijn gedachten hierover laten gaan. Naar aanleiding van Van Nierops *Verdediging van de onafhankelijkheid der diakonien* schreef hij in 1846 aan de auteur:

„Ik ben van uw gevoelen, dat *onder onze tegenwoordige inrigtingen* de ondersteuning der armen *jure* slechts een *burgerlijke* gemeentelast kan zijn. *Facto* echter, en dit vergroot de moeilijkheid voor den wetgever, was zij hoofdzakelijk, en is zij nog, kerkelijke gemeentelast. Een ander geducht beletsel is onze gewone diakensleer, veel sterker, dan de Besluiten over de wet v. 1818, doortrokken van ‚nederlandschen zin’. De armenbedeeling der kerkelijke gemeenten en godshuizen zou ik met de weldadigheid van een particulier evenmin op eene lijn durven plaatsen, als de door Diaconien bestuurde armenfondsen met bijzonderen eigendom. Die fondsen zijn, mijns inziens, geen eigendom der kerkelijke gemeente, veel min der Diaconie; zij zijn goed der armen, te hunnen behoeve door de bestuurderen *volgens de reglementen* te gebruiken. En deze reglementen is het, geloof ik, hoog noodig aan de heerschappij eener algemeene wet te onderwerpen, strekkende om een gebruik dier fondsen te verzekeren overeenkomstig zoowel met hunne bestemming, als met de burgerlijke regels der armenzorge; en om

¹ Verkade, a.w., p. 257—258.

tevens eene werkzame magt van toezicht of oppervoorzigt over alle kerkelijke en andere bijzondere armengestichten in te stellen" ¹.

Wat heeft Thorbecke bedoeld met „nederlandschen zin”? Het is niet gemakkelijk dit terstond te zeggen, omdat het aangehaalde schrijven geen uitsluitsel geeft. Wel was Thorbecke zich ervan bewust dat zijn conceptie indruiste tegen het streven naar zelfstandigheid voor de diakonale armenzorg, dat sinds de veertiger jaren in het kerkelijke kamp steeds meer aanhangers gekregen had. Zij betoogden dat de kerkelijke liefdadigheid een geheel eigen karakter had, voortkwam uit een evangelisch gebod tot liefde voor de naaste en derhalve niet viel onder het toezicht, in welke vorm ook, van de burgerlijke overheid.

Dit zegt echter nog niets. Het is daarom raadzaam verkenningen te plegen als Thorbecke in 1851 een wetsontwerp bij de Staten-Generaal heeft ingediend. Naar aanleiding daarvan waarschuwde P. W. Alstorpius Grevelink, rechter te Assen, dat bij verwezenlijking van het stelsel van staatsarmenzorg de particuliere liefdadigheid verdwijnen zou zonder dat de armoede verminderde ². J. A. Wormser ³ en Groen van Prinsterer ⁴, beiden vooraanstaande mannen uit het Réveil, achtten de plannen van Thorbecke een bedreiging voor de godsdienstige en kerkelijke belangen van Nederland, waar „de kerk de natie, en de natie de kerk (is)” — een oud-testamentische waan, hoonde Thorbecke, alsof er voor Nederland een afzonderlijke God in de wereld was. Evenals Grevelink noemden zij de conceptie van hun tegenstander een uiting van de verderfelijke leer van het „staatsalvermogen” en anti-nationaal. In Nederland had de staat immers een andere taak dan rechtstreekse armenzorg en kwam de diakonie volkomen zelfstandigheid toe. Liet de grondwet, waarop Thorbecke zich meermalen beriep, anders toe, moest zij dan niet, vroeg Groen, „naar de natie worden gefatsoeneerd?” ⁵.

¹ Thorbecke aan Van Nierop 12-12-1846, in: Verdediging enz., 1851. Blijkens de voorrede van Van Nierop had Thorbecke „geenerlei bedenking” tegen publicatie van zijn schrijven.

² P. W. Alstorpius Grevelink, Het beginsel van regtstreeksche staats-armverzorging nader bestreden tegen de Voordragt van Wet der H.H. Tydeman en Heemskerk en hare verdediging, in: Tijdschrift voor het armwezen, I (1852), 1—85, passim.

³ De Nederlander 19-3-1853 (no. 838).

⁴ Groen van Prinsterer, Adviezen in de tweede kamer der Staten-Generaal, I, p. 428. Cf. Verkade, a.w., p. 35.

⁵ Groen, a.w., p. 428.

Nederlandse diakenen werden dus naar het schijnt beschouwd als zuiver kerkelijke dienaren. Juist daartegen meende Thorbecke zich te moeten verzetten. Zoals *De Arnhemse Courant* het uitdrukte: hij wilde „eene ongestadige, van wisselende indrukken van hart en gevoel afhankelijke, naar luim of ingeving, hier weinig, daar veel bestedende, aalmoes- en bedeeelingstheorie vervangen door naar een vast beginsel handelende rationele armverzorging, die op de massa werkt, niet op afzonderlijke individuen”¹.

In 1851 ontwierp hij een wet op het armbestuur, die alle instellingen van weldadigheid omvatte, ook de kerkelijke. Deze werden nader omschreven als instellingen van kerkelijke gemeenten, bestemd voor de behoeftigen van een gezindte en door of van wege die gemeenten bestuurd volgens voorschriften, die niet strijdig mochten wezen met de bepalingen der wet, „tot welker naleving de besturen dier instellingen verplicht zijn”. Die bepalingen betroffen het beleggen, kopen en verkopen van goederen en kapitaal, het verstrekken van inlichtingen aan de burgerlijke overheid en het domicilie van onderstand. Dit laatste zou de burgerlijke gemeente zijn, waar de behoeftigen vier achtereenvolgende jaren zonder ondersteuning uit enig armenfonds hadden verbleven. De inlichtingen aan de overheid dienden deze bekend te maken met de financiële toestand der instellingen en de uitkomst van hun beheer. Weigerde men daarvan inzage te geven, dan zou het betrokken plaatselijk bestuur zich toegang mogen verschaffen tot de boeken, desnoods met de sterke arm.

Het wetsontwerp wees voorts het bestuur aan waarbij een behoeftige armlastig was, en regelde de voorwaarden en de wijze van ondersteuning. Wie tot een godsdienstige gezindte behoorde, zou armlastig zijn bij de diakonie dier gezindte in zijn domicilie van onderstand. Ontbrak een kerkelijk armbestuur of behoorde de behoeftige niet tot een kerkgenootschap, dan stond de armlastigheid aan het gemeente- of burgerlijk armbestuur.

De regels omtrent de ondersteuning zelf bedoelden een rationele armenverzorging in het leven te roepen. Het armbestuur, waarbij een behoeftige armlastig was, zou zonder beroep en op eigen zedelijke verantwoordelijkheid beslissen op een aanvraag om onderstand. Het mocht daaraan voorwaarden verbinden, die niet in strijd waren met

¹ Geciteerd naar Tijdschr. v. h. armwezen, I, p. 67.

de wet, de openbare orde en de goede zeden. Het diende onderscheid te maken tussen valide en invalide armen en aan de eersten zoveel mogelijk arbeid te verschaffen, en nimmer bedeling dan voor zover zij geen arbeid konden vinden ¹. Elk jaar in December zou de gemeenteraad een maximum aan bedeling moeten vaststellen dat het volgende jaar aan de behoeftigen mocht worden verstrekt, zulks in verband met hun leeftijd, hun lichamelijke krachten en de grootte van hun gezinnen. De bedeling zelf moest bij voorkeur bestaan in eetwaren, brandstoffen, kleding, ligging en huishuur. De beide laatstgenoemde voorschriften zouden echter enkel bindend zijn voor de burgerlijke en gesubsidieerde kerkelijke instellingen.

De veelvuldig gehoorde klacht betreffende de dubbele bedeling had Thorbecke aandachtig overwogen. Om het euvel in de toekomst te voorkomen verklaarde het wetsontwerp de armbesturen desgevraagd gehouden, aan elkaar en aan de gemeentebesturen de nodige gegevens te verschaffen. Nalatige bestuurders zouden hoofdelijk „in regten” aansprakelijk worden gesteld voor het surplus aan verleende onderstand.

Andere bepalingen regelden de restitutie van elders dan in het domicilie van onderstand verleende ondersteuning, de subsidiëring uit burgerlijke gemeente-fondsen en de uitspraak in geschillen. In kwesties betreffende de aard ener instelling, haar inrichting en bestemming besliste de koning. Alle geschillen over het domicilie van onderstand en het bestuur waarbij behoeftigen armlastig waren, over de circumscriptie van diakonieën of andere armbesturen, en die met betrekking tot restitutie en subsidie, zouden door gedeputeerde staten in der minne worden geschikt. Slechts de vorderingen tot restitutie zouden voor de gewone rechter gebracht kunnen worden, indien geen schikking tot stand kwam.

Tenslotte wilde Thorbecke alle kerkelijke godshuizen stellen onder het onmiddellijke toezicht van het plaatselijk bestuur en het oppertoezicht van de regering. Genoemde besturen zouden zich door een onderzoek ter plaatse kunnen vergewissen of de gestichten aan hun bestemming beantwoordden. De kerkelijke armbesturen waren verder verplicht hun reglementen ter kennis te brengen van de burgerlijke overheid. Kwamen zij de wettelijke voorschriften niet na, dan zou-

¹ Aanvankelijk was toegevoegd: wie niet wil werken, wordt aan zijn lot overgelaten. Cf. arch. armwezen, exh. 30-8-1851, no. 168, bijl. 3 (minuut).

den zij geen machtiging ontvangen tot aanvaarding van legaten, schenkingen enz. of door de koning ontbonden kunnen worden.

Evenals in 1845 adviseerde de Raad van State niet het gehele armwezen bij één wet te regelen, maar zich te beperken tot het domicilie van onderstand. Al het overige zou bij een tweede wet geordend moeten worden, echter zonder aantasting van de kerkelijke liefdadigheid. Hier herinnerde de Raad Thorbecke aan de stellige belofte dienaangaande van de regering in 1848. Ook daarom keurde hij diens wetsontwerp af.

De minister handhaafde het evenwel. Hij beriep zich op de grondwet, die naar zijn opvatting „desnoods (veroorloofde), verder te gaan en de geheele armenzorg als eene publieke dienst te beschouwen. Maar zóó ver te gaan schijnt thans noch noodig noch nuttig”. Hij verklaarde slechts de bestaande toestand te willen regelen, om de zo noodzakelijke ordening van het armwezen tot stand te brengen, echter zonder tekort te doen aan de vrijheid van particulieren en verenigingen tot beoefening der liefdadigheid of de eigen aard der kerkelijke armbesturen te miskennen. Zijn contrabetoog samenvattend besloot hij, dat het wetsontwerp „geene der tegenwoordige krachten van armenzorg vernietigt. Zij zal niet afschaffen, maar ordenen”. En mocht men er niet meer in willen zien dan „(eene) wet van overgang”, zij versterkte of vestigde het toezicht van de overheid op de armbesturen en hun fondsen, bevorderde de samenwerking der besturen en voorkwam gebreken in de armenzorg zelf¹.

Zowel voor- als tegenstanders in en buiten de tweede kamer van Thorbecke's wetsontwerp beoordeelden het minder naar zijn eigen mérites dan naar de ten grondslag liggende beginselen. Zij voerden hun aanval of verdediging in een doctrinaire sfeer, met argumenten van theologische en staatsrechtelijke aard, soms ook met een beroep op de staathuishoudkunde, namelijk om een eenmaal ingenomen standpunt te kunnen rechtvaardigen. Het laatste geschiedde door J. L. de Bruijn Kops, commies aan het departement van financiën en later hoogleraar in de staathuishoudkunde aan de polytechnische school te Delft, die het beginsel van staatsarmenzorg verdedigde op grond van de invloed der armenzorg op het algemeen belang en een staatsrechtelijke

¹ Arch. armwezen, exh. 30-8-1851, no. 168, bijl. 1 en 2.

aanpak van het probleem een apriorisme noemde, dat de moeilijkheden onopgelost liet ¹.

Dit beroep werd afgewezen door de reeds genoemde Grevelink ². Hij achtte staathuishoudkundige kennis hier weinig ter zake doende en was van mening, dat de bestrijding van het pauperisme op de eerste plaats kennis vereiste van het staatsrecht. In tegenstelling met De Bruijn Kops, naar wiens overtuiging bij verandering van omstandigheden staatszorg kon worden wat vroeger geen staatszorg was, zag hij de taak van de staat scherp afgebakend als de zorg voor het algemeen belang, dat ieder overeenkomstig Gods bevel in eigen onderhoud zou kunnen voorzien. Die taak omvatte alle staatsburgers. Ging de staat zich meer in het bijzonder bezig houden met een bepaald deel van de bevolking, dan schoot hij zijn doel voorbij. Daar lag de grens, verklaarde hij, en „die bakens zijn bij geen mogelijkheid te verzetten” ³. Zou het te roekeloos zijn hier te denken aan de gedachte van de souvereiniteit in eigen kring?

Grevelinks afwijzing om aan de staat enig aandeel toe te kennen in de directe armenzorg stond niet op zichzelf. Zijn opvatting vond weerklink in een brede kring van het vaderlandse protestantisme, met name onder de aanhangers van de orthodoxe geloofsovertuiging, en bij *De Tijd*. Niet enkel keurden zij het af, dat Thorbecke ook de kerkelijke armbesturen wilde onderwerpen aan de burgerlijke wet en het toezicht van de plaatselijke overheid, zij ontkenden bovendien dat de staat zich het lot der armen had aan te trekken. Feitelijk onderschreven zij wat Mackay in 1850 had gezegd en waardoor hij zich de verontwaardiging van Thorbecke en Tydeman op de hals gehaald had: „De arme behoort tot zijne kerk; ... de armoede is een gevolg der zonde; — zonder zonde was er geene armoede; — die bron moet opgespoord en gereinigd, en dit doet geene wet, maar de Heer!”. Thorbecke geeselde deze uitspraak als Turks fatalisme, terwijl Tydeman uithaalde tegen dit „decretum horribile van eene kwalijk op wereldsche gaven toegepaste orthodoxie” ⁴. Mackay verdedigde zich met de opmerking dat

¹ J. L. de Bruyn Kops, *Over het beginsel van armverzorging door den staat*, p. 1—2.

² Hiervóór, p. 191.

³ Grevelink, a.w., p. 31, 41, 57.

⁴ Het ontwerp van wet op het armbestuur van 1851, beschouwd door de schrijvers der „Denkbeelden omtrent eene wettelijke regeling van het armwezen in Nederland”,

hij de arme geenszins wilde laten sterven, maar handhaafde zijn beschouwing omtrent de oorzaak van armoede. In overeenstemming daarmee kon *De Tijd* dan ook verklaren, dat de grondslag van een regeling van het armwezen nimmer zijn zou „van den individu naar den Staat, maar van den Staat naar den individu en naar de Kerk”¹.

Groen van Prinsterer, wiens oordeel over de denkbeelden van Thorbecke reeds vermeld is², uitte zich voorzichtiger dan zijn geestverwant Mackay. Terecht, want kort tevoren had hij moeten kennen nog geen „stelselmatige opinie” te bezitten omtrent de alimentatie van behoeftigen³. In *De Nederlander* zei hij zeer ingenomen te zijn met de denkbeelden van de Schotse predikant Thomas Chalmers, die gedurende zijn verblijf te Glasgow van 1815 tot 1823 getracht had de problemen, die door het sociale vraagstuk waren opgeworpen, vanuit de kerk op te lossen. Chalmers was daarbij uitgegaan van de overtuiging dat sociale arbeid enkel kerkewerk kon zijn, daar alleen de kerk in staat was aan de verpauperde volksmassa een godsdienstig-zedelijke opvoeding — christian education — te geven. Aldus hoopte hij heel Schotland te kunnen herkerstenen. Daarom ook ijverde hij voor afschaffing van het stelsel van staatsarmenzorg, waarin hij een hinderpaal zag voor de geestelijke vorming van het volk. Door naar Chalmers te verwijzen toonde Groen dus duidelijk, in welke richting zijn gedachten zich bewogen. Hij drukte bovendien de brief af van Thorbecke aan Van Nierop. Het wetsontwerp zelf besprekend laakte hij de uitdrukking in de memorie van toelichting, dat de grondwet desnoods toeliet de gehele armenzorg als staatszaak te beschouwen en concludeerde, „Wij zijn op weg”, namelijk naar de vernietiging van de kerkelijke liefdadigheid⁴. In de kamer richtte hij zich tot Thor-

p. VI. Deze schrijvers waren H. W. Tydeman, J. W. Tydeman en J. Heemskerk Az.

¹ A. E. Mackay, De denkbeelden omtrent eene wettelijke regeling van het armwezen in Nederland; voorgedragen door Mr. H. W. Tydeman, Mr. J. Heemskerk Az., en Mr. J. W. Tydeman, bescheidenlijk beoordeeld, p. VIII, 48. *De Nederlander* 14-1-1852 (no. 474). *De Tijd*, no.s 1391, 1392, 1396, 1399 (cf. no.s 1362 en 1383) van October en November 1851.

² Hiervóór, p. 191.

³ Groen aan H. J. Koenen 15-9-1850 (Schriftelijke Nalatenschap IV, briefwisseling III, p. 63).

⁴ *De Nederlander* 26-4-1851 (no. 254), 16-10-1851 (no. 400). Voor Chalmers zie men J. de Bruijn, Thomas Chalmers en zijn kerkelijk streven, p. 5, 45—65, 134—148.

becke: „Ik heb thans, in uwe *dad*en, het *programma* uwer politieke strekking; een programma dat ik niet onderschrijf” ¹.

Binnen de hervormde kerk vormden Groen en zijn medestanders een minderheid. Royaards en anderen ² veroordeelden weliswaar het wetsontwerp als in strijd met de christelijke liefdadigheid, die vrijheid eiste, en waren van mening dat het eigendomsrecht der kerkelijke gemeente op het „goed der armen” geschonden werd. Zij stonden echter minder afwijzend tegenover directe staatszorg, zo zij al niet toegaven dat de staat een aanvullende taak had met betrekking tot de armen, die om welke reden ook buiten de kerkelijke liefdadigheid vielen ³.

Evenmin als Groen wilden zij hier de banden tussen kerk en staat verbreken. Maar terwijl deze, op de bres voor wat hij het recht der hervormde gezindte noemde, algehele zelfstandigheid voor de diakonie opeiste, verklaarde Royaards, dat de staat gerechtigd en zelfs verplicht was toezicht uit te oefenen op de kerkelijke armenzorg. Dit kwam hem naar zijn mening toe „als een gedeelte der staatspolitie”, uit het oogpunt dus van maatschappelijke rust en orde. Wel waarschuwde hij voor een „te diep” staatstoezicht, zodat de staat besliste over zaken die aan de kerk stonden. Hij verwees naar een door het Nut bekroond werk van de doopsgezinde predikant S. Blaupot ten Cate, die staatsarmenzorg verdedigd had als overeenkomstig de beginselen van zedelijkheid, staatsrecht en staatsbelang en tevens had aangedrongen op handhaving van de kerkelijke liefdadigheid — dwaas achtte hij het die milde bron te willen vernietigen — zij het onder toezicht, niet onder bestuur van de overheid. Kerk en staat zouden met elkaar in overleg moeten treden en in nauw verband handelen ⁴.

¹ Groen, Adviezen, I, p. 135.

² A. Bakker, De onafhankelijkheid der diakoniën gehandhaafd tegenover Mr. W. Boonacker en de conceptwet op het armbestuur; C. H. van Herwerden, De kerkelijke en bijzondere instellingen tegen de voorgedragene armwet verdedigd; Sloet tot Oldhuis in Tijdschr. v. st. en st., VII, p. 262 e.v.; De brede kerkeraden van de hervormde gemeenten te Den Haag en Amsterdam aan de Staten-Generaal.

³ Royaards, De hervormde diakonien en de concept-armenwet van 1851, p. 1; Van Herwerden, a.w., p. 44. Royaards schreef onder het motto: „Geef den Keizer wat des Keizers is, en Gode, wat Godes is”.

⁴ Royaards, a.w., p. 27—30. Blaupot ten Cate, Armwezen en armverzorging, passim; cf. Tijdschr. v. h. armwezen, I, p. 158—159, waar Blaupot een algemeen armbestuur afwijst, maar pleit voor een „armbestuur over den geheelen staat” en p. 170, waar hij zegt: „Ik wilde de bijzondere en kerkelijke liefdadigheid slechts een bepaald veld” — sc. de zorg voor invalide armen — „aangewezen hebben, waarop

In dit verband verdient het aandacht, dat Royaards en zijn medestanders zich niet beriepen op de scheiding van kerk en staat. Slechts de Rotterdamse advocaat A. Bakker betoogde op grond daarvan, dat Thorbecke zich vergreep aan de heilige rechten van de kerk¹. Maar door de wet op het domicilie van onderstand van toepassing te verklaren op de kerkelijke armenzorg in geval van geschillen tussen diakonieën onderling of met burgerlijke armbesturen gaf de auteur blijk, de staat niet alle bevoegdheid te willen ontzeggen ten aanzien van kerkelijke armbesturen.

Dezelfde, niet altijd even duidelijke en zeker niet rechtlijnige houding tegenover het streven van Thorbecke vindt men terug in de handelingen van de algemene christelijke synode. Aanvankelijk scheen zij zich in de armenzorg op eigen kerkelijk terrein te willen terugtrekken. Op herhaalde aandrang van de hervormde diakonie te Utrecht verzocht zij de regering in 1850, de vrije en zelfstandige werking der kerkelijke liefdadigheid te erkennen en daarom sanctie te verlenen aan het in 1844 gearresteerde reglement op de diakonale administratie. Toen de regering antwoordde dit niet te kunnen goedkeuren alvorens het armwezen bij de wet geregeld was, werd op advies van de synodale commissie en van Royaards in 1852 besloten tot invoering over te gaan zonder de sanctie van de koning, met dien verstande, dat de artikelen kwamen te vervallen, die de bekrachtiging door de koning voorschreven van de huishoudelijke en provinciale reglementen en van het reglement zelf. De synode verklaarde hiertoe gerechtigd te zijn op grond van het nieuwe, kort tevoren aanvaarde algemeen reglement voor het bestuur der hervormde kerk, waarbij de bepalingen uit 1816 waren vervangen die de kerk in haar vrijheid bedreigden. Tevens hoopte zij daardoor Thorbecke's argument te hebben ontzenuwd, dat onderwerping van alle liefdadige instellingen aan de wet geboden was op straffe van willekeur en onregelmatigheid in de alimentatie van behoeftigen. In een adres aan de koning en de leden van de Staten-Generaal met betrekking tot de conceptwet op het armbestuur zeide zij een staatsbestuur over de diakonie niet te mogen erkennen „noch” — en hier blijkt de

zij met des te meer vrucht werkzaam zou kunnen zijn, wanneer zij niet meer zoo, als in den blinde, rond tast en wegwerpt en dikwijls de armoede veeleer vermeerdert dan vermindert”.

¹ a.w., p. 10 e.v.

reeds gesignaleerde tweeslachtigheid — „anders dan uit noodzakelijkheid behooren toe te laten”¹.

Het voorlopig verslag, dat eerst in September 1852 uitkwam — waardoor de openbare behandeling van het wetsontwerp tot het volgende zittingsjaar moest worden uitgesteld — vormde gedeeltelijk een getrouwe weerspiegeling van de meningen in kringen van kerkelijke armbestuurders. „Zeer veel leden” bleken zich niet te kunnen verenigen met de „hoofdstrekking” van het wetsontwerp, dat naar hun opvatting „het stelsel van het staatsvermogen” in het leven wilde roepen en in strijd was niet alleen met het eigendomsrecht, maar ook met het welbegrepen eigenbelang van de staat en de staathuishoudkunde, daar het de bijzondere liefdadigheid zou vernietigen. Voorts achtten zij de uitdrukkelijke belofte van de regering van 1848 geschonden, dat de kerkelijke instellingen niet zouden worden aangetast. Dat de armenfondsen het goed der armen waren genoemd, had op hen een „pijnlijke indruk” gemaakt en hen doen denken aan een recht op onderstand en een amalgame der fondsen.

Blijkt hieruit reeds dat onder deze leden zich de Groenianen bevonden, nog duidelijker spreekt dit uit hun overige bezwaren tegen het ontwerp-Thorbecke. Zij zeiden namelijk te vrezen dat bij aanvaarding ervan de invloed van de kerk op een aanzienlijk deel van de bevolking verminderen, zo al niet geheel verdwijnen zou, met als gevolg de ondermijning van de maatschappelijke orde en de eerbied voor de door God gestelde machten. Ook zou „de gelatenheid en onderwerping aan zijn lot” voor de behoeftige wel zeer moeilijk worden. Maar ofschoon zij de strekking van het wetsontwerp veroordeelden, achtten zij „een zeker” toezicht van de burgerlijke overheid op de kerkelijke armenzorg gewenst, terwijl zij de regering nog het recht toekenden regels te stellen ten aanzien van de subsidiëring en het verstrekken van inlichtingen door de kerkelijke armbesturen.

„Zeer vele andere leden” echter noemden de conceptwet uitmuntend en beantwoordend aan de behoeften van de tijd. Terecht omvatte zij alle instellingen van weldadigheid. Zonder diep in te gaan op het betoog van hun opponenten, tenzij om vanuit dezelfde praemissen tot een

¹ Handelingen van de buitengewone vergadering der algemeene christelijke synode, p. 21—22, 34—39, 44; handelingen synode 1850, p. 484—485; 1851, p. 465; 1852, bijl. B, p. 30—52, 53, 71—77, 107—109.

ander oordeel te besluiten, wezen zij tot staving van hun opvatting op de revoluties van 1848, die staat en maatschappij in Frankrijk op hun grondvesten hadden doen wankelen. Was het geen dwaasheid, vroegen zij, de werking van de staat in zaken van armenzorg te willen beperken tot een kleine kring? Was trouwens het verschil van inzicht zo groot, dat overeenstemming onmogelijk geacht moest worden? De bestrijders van het wetsontwerp erkenden immers — het trekt de aandacht dat Groens verzet verzwegen werd — dat wettelijke voorschriften ook de diakonieën moesten binden. De uiteenlopende opvattingen betroffen derhalve niet het beginsel der wet maar de uitvoering ervan, meenden zij.

Op grond van deze laatste overweging wilde nu Blaupot ten Cate, die sinds 1851 in de tweede kamer zitting had als vertegenwoordiger van het district Groningen, de kloof trachten te overbruggen door in de staatszorg voor de armen onderscheid te maken tussen staatsbestuur en staatstoezicht¹. Het eerste zou enkel de openbare en „gemengde” instellingen van weldadigheid betreffen, terwijl het staatstoezicht zich zou uitstrekken over de liefdadige instellingen van kerkelijke gemeenten, die bestemd waren voor de behoeftigen van een bepaalde gezindte en door of in opdracht van die gemeenten volgens kerkelijke reglementen werden bestuurd. Tevens zou het de instellingen van particulieren of niet-kerkelijke verenigingen moeten omvatten.

Niettegenstaande de soms felle critiek zowel in de tweede kamer als daarbuiten handhaafde Thorbecke zijn ontwerp, dat in Februari 1853 opnieuw bij de Staten-Generaal werd ingediend. Het verweer van zijn tegenstanders had hem niet kunnen bewegen tot wijziging van enig beginsel of van de voornaamste bepalingen, maar enkel tot verandering van „bijzondere voorschriften en van redactie”². Zelfs het amendement van Blaupot ten Cate wees hij af, ofschoon dit een geschikte grondslag scheen te vormen voor een compromis. Hij deed het in bewoordingen, die aan duidelijkheid niets te wensen overlieten. Het toezicht van de burgerlijke overheid op de kerkelijke armbesturen, zo luidde zijn argumentatie, veronderstelde regels wier naleving daar-

¹ De voorstellen van Blaupot ten Cate waren bedoeld als amendement. Merkwaardig genoeg zijn zij toegevoegd aan het voorlopig verslag, dat onpersoonlijke stuk.

² K.d.k., exh. 15-2-1853, no.s 55 en 56; arch. armwezen, exh. 13-2-1853, no. 1 (minuut).

door verzekerd moest worden. Anders gezegd, bij aanvaarding van het amendement zouden genoemde besturen op dezelfde wijze onderworpen worden aan het *staatsbestuur* als in het ontwerp was geschied.

In het bijzonder legde hij er de nadruk op geen nieuwe orde van zaken te willen vestigen, zoals sommigen hadden beweerd. Reeds vóór 1795 en ook daarna had de regering immers verordeningen uitgevaardigd voor de armbesturen van de verschillende gezindten, en de wetgever van 1848 had niet anders bedoeld. Het wetsontwerp sloot derhalve aan bij een sinds lang bestaande toestand.

Thorbecke liet niet na — beter is wellicht: kon niet nalaten — de bezwaren van Groen van Prinsterer op scherpe wijze af te doen, overigens zonder hem met name te noemen. Men weet dat deze gevallen was over de opmerking uit de memorie van toelichting bij het wetsontwerp van 1851, dat de gehele armenzorg desnoods als publieke dienst mocht worden beschouwd ¹. Thorbecke antwoordde slechts bedoeld te hebben, dat de grondwet de mogelijkheid daartoe openliet voor het geval de kerkelijke armbesturen in hun taak tekort schoten. Alsof Groen, die de denkbelden van Chalmers zo bewonderde, daaraan twijfelde.

Zijn betoog tegen de totale zelfstandigheid der kerkelijke armbesturen als het ware samenvattend verklaarde Thorbecke tenslotte, dat zulks in strijd was met de aard van de te regelen materie, die immers een „politieke” aangelegenheid was: ook hier gold, dat een kerkgenootschap „eene vereeniging in den Staat (is)”. Daarom weigerde hij te erkennen, dat de kerkelijke liefdadigheid in haar vrijheid bedreigd werd en de invloed der kerken op de bevolking zou afnemen door een wettelijke regeling van de armenzorg. Evenals vele andere moderne christenen van zijn tijd maakte hij onderscheid tussen de godsdienstige of zedelijke beginselen der kerk en haar bestuur. Vandaar, dat hij niet alleen kon zeggen dat de vrijheid der kerkelijke liefdadigheid niet geschonden werd, maar bovendien, dat „de publieke armenzorg in bondgenootschap (treedt) met die der kerkelijke en andere bijzondere vereenigingen”.

Deze opvatting ligt ook ten grondslag aan de missive, waarin hij de synode der hervormde kerk ervan verwittigde dat invoering van het diakonie-reglement van 1844 in geen geval kon worden toegestaan.

¹ Hiervóór, p. 194.

Door hervormde eredienst werd hieraan nog de waarschuwing toegevoegd, dat bedoelde invoering de toepassing op de diakonieën van de bestaande en van nieuwe wettelijke voorschriften niet zou kunnen verhinderen, temeer niet omdat het reglement niet was goedgekeurd door de provinciale kerkbesturen en tot stand gekomen was onder een synode, die op andere wijze was benoemd dan de tegenwoordige ¹.

Inderdaad gaf de synode blijk het conflict niet op de spits te willen drijven, maar toen was de situatie zo gewijzigd dat de door de kerken verstande vrijheid der christelijke liefdadigheid scheen gewaarborgd.

Men weet dat het eerste ministerie-Thorbecke in April 1853 ten val kwam, naar aanleiding van de agitatie ten gevolge van het herstel der bisschoppelijke hiërarchie. De April-beweging was geen zuiver godsdienstige reactie, maar schijnt uitgelokt door de tegenstanders van Thorbecke in de hogere standen, die om staatkundige en maatschappelijke redenen de katholiek-protestantse tegenstelling misbruikten om de liberale leider uit de regering te verwijderen ². Zijn ministerie werd vervangen door het kabinet-Van Hall, waarin de Amsterdamse burgemeester Van Reenen binnenlandse zaken beheerde.

Het is niet eenvoudig de politieke kleur van deze combinatie te treffen. Daarin was immers ook Donker Curtius, een van Thorbecke's medestanders vóór en in 1848, opgenomen. Maar hoe dit ook zij, in zake de wettelijke regeling van het armbestuur ging, zoals nog blijken zal, de gedachte van de regering meer in de richting van Thorbecke dan van Groen, hoewel zij verklaarde het wetsontwerp van eerstgenoemde terug te houden „wegens verandering van beginselen”.

Inderdaad verwachtte men die verandering, met name in de synode. Dit blijkt uit de correspondentie tussen de synodale commissie en het departement van hervormde eredienst over het besluit tot invoering van het aanvaarde diakonie-reglement. Weliswaar handhaafde de synode het — zij het op „zuiver kerkelijk terrein” — en verzocht zij de minister de kerkeraden en diakonieën aan te sporen tot naleving van de kerkelijke voorschriften betreffende de ondersteuning van behoeftigen. Waar dit echter bezwaren veroorzaakte, bijv. in geval van subsidiëring door de

¹ Arch. armwezen, exh. 13-2-1853, no. 5 (cf. no.s 4, 9, 11); handelingen synode 1853, bijl. B, p. 3—4.

² Verberne, a.w., p. 207—208; Rogier, a.w., p. 104 e.v.

plaatselijke kas, wenste zij die „door broederlijke en christelijke inschikkelijkheid” te zien opgelost, „tot zoolang daarin op eene afdoende wijze zal kunnen zijn voorzien”. En wanneer de rechter behoeftigen, die kerkelijk niet tot een gemeente behoorden, overeenkomstig de wet op het domicilie van onderstand daarbij armlastig verklaarde, dan vroeg zij hen „om des Heeren wil niet te verstooten, maar om zich, tot zoolang de pogingen der Synode tot wegruiming der moeilijkheden en tot daarstelling van geheele gelijkmatigheid tusschen de kerkelijke en burgerlijke voorschriften omtrent de armenbedeeling het gewenscht gevolg blijven missen, aan de uitspraken der bevoegde regterlijke magt tegen haar ... met christelijke gehoorzaamheid te onderwerpen”¹. Daarom was haar teleurstelling te groter, toen bleek, dat de regering vasthield aan Thorbecke’s opvatting, dat de burgerlijke wetgever de omvang en de werking van de kerkelijke liefdadigheid te bepalen had, zij het „minder ver”.

In December 1853 maakte de regering een wetsontwerp tot regeling van het armbestuur aanhangig bij de Staten-Generaal. Dit ontwerp is een poging geweest tot „apaisement” van de kerkelijke armenzorg, maar meer in de zin van tegemoetkoming dan van bevrediging.

In de memorie van toelichting verklaarde Van Reenen zich vóór alles de vraag te hebben gesteld, of en in hoeverre de wettelijke voorschriften van toepassing dienden te wezen op de kerkelijke en particuliere instellingen van liefdadigheid. Stelling nemend tegen Groens legalisme en tevens tegen diens tegenstanders, die een diepgaande bemoeiing van de staat met de kerkelijke armenzorg verdedigden op grond van de geschiedenis, zeide hij zich niet in staat te achten hierop een juist antwoord te geven, noch met behulp van de letter van artikel 195 der grondwet noch op grond van de historie ervan. Naar zijn mening was de regeling van het armbestuur overgelaten aan de wijsheid van de gewone wetgever. Deze moest zich daarbij laten leiden door „den aard van het onderwerp” en de geest van de grondwet.

Zonder hierop verder in te gaan trok hij nu abrupt de conclusie, dat de kerk „zich zoo vrij bewege als met de regten en verplichtingen van het staatsgezag bestaanbaar is”. Daaruit volgde dan de vrijheid van de kerk tot inzameling en uitdeling van de giften der godsdienstige liefdadigheid, ongeacht een gunstig of ongunstig oordeel over de doel-

¹ Handelingen synode 1853, p. 7, 13, 233—235, 236 en bijl. B, p. 19—20.

matigheid der kerkelijke armenzorg. De aard der zaak veranderde daardoor immers niet, verklaarde hij. Daarom ook vervulde de staat zijn grondwettelijke taak met betrekking tot het armbestuur op geen betere wijze dan door wettelijke bepalingen te ontwerpen, die de bron der kerkelijke armenzorg te rijker zouden doen vloeien, opdat het aantal armen, dat buiten de kerk zijn toevlucht zoeken zou, zo gering mogelijk zou kunnen zijn.

Overeenkomstig deze beginselen ontbraken in het wetsontwerp bepalingen, die de kerken bindende voorschriften bevatten betreffende het domicilie van onderstand, de armlastigheid van behoeftigen en de restitutie van voorgeschoten verpleeggelden. Ook werd hun vrijheid gelaten in zake het beleggen, kopen en verkopen van kerkelijke armen-goederen en het vaststellen van de voorwaarden voor en de wijze van ondersteuning. De alimentatie van behoeftigen zou als regel geschieden door de kerkelijke en particuliere instellingen van weldadigheid. De burgerlijke armbesturen daarentegen zouden enkel onderstand verschaffen aan wie voor hulpverlening door de overige instellingen niet in aanmerking kwamen, en bij „volstreckte onvermijdelijkheid”.

Over dit gedeelte van het voorstel-Van Reenen spraken zowel de synodale commissie als *De Tijd* hun tevredenheid uit. Zij juichten het toe, dat de regering als beginsel had willen aanvaarden, dat de ondersteuning van behoeftigen in de eerste plaats een kerkelijke aangelegenheid is en eerst staatszorg wordt, indien de middelen der kerken niet toereikend zijn of de armen buiten de zorg vallen van de kerkelijke armbesturen.

Maar evenals de commissie achtte de redactie van het leidende katholieke blad, die in 1853 met instemming *De Gelderlander* geciteerd had toen deze toorde tegen de onderwerping van „het christelijk (diakonie-)reglement ... aan de heidensche wet” van Thorbecke¹, vele andere bepalingen een bedreiging voor de christelijke liefdadigheid. Zij laakten het, dat de kerkelijke instellingen verplicht werden hun statuten binnen een vastgestelde termijn te overhandigen aan het gemeentebestuur, op straffe van een verbod tot het aangaan van burgerlijke handelingen, en van openbare inzamelingen drie dagen tevoren schriftelijk kennis moesten geven, eveneens aan het gemeentebestuur, dat de collecte zou kunnen verbieden. Naar hun mening was het in strijd met het recht

¹ De Tijd 15-3-1853 (no. 1793).

en het beginsel der wet, dat immers de vrijheid der kerkelijke armbesturen leek te garanderen, dat de staat zo nodig opgave zou mogen *vorderen* van de door diakonieën bedeelde armen. Hetzelfde bezwaar uitten zij met betrekking tot de stellige *last* aan alle instellingen van liefdadigheid, jaarlijks verslag te doen aan het gemeentebestuur omtrent het aantal bedeeden of verpleegden, het beloop der uitgaven voor hun beheer en voor onderstand van allerlei aard en omtrent de inkomsten uit collecten enz. en subsidies, bij nalatigheid waarin de bestuurders beboet zouden worden tot een bedrag van resp. tien tot vijftientig en vijftientig tot honderd gulden.

Kwamen tot hiertoe de grieven van *De Tijd* en de synodale commissie met elkaar overeen, ten aanzien van andere bepalingen ontbrak die eenstemmigheid. De commissie merkte namelijk nog op, dat het strijdig zou kunnen wezen met de aard en het belang der christelijke liefdadigheid, mee te moeten delen welke personen onderstand ontvingen, vooral wanneer het „schaamachtige” armen gold. *De Tijd* voegde daaraan toe, dat de „exorbitante” eisen der regering met betrekking tot de gewraakte opgaven des te gevaarlijker waren, daar de protestanten, die vele gemeentebesturen beheersten, er op uit waren proselieten voor Dordt te werven. Hun de namen van katholieke armen bekend te maken betekende meewerken aan de afbrokkeling van de eigen kerk. Nadrukkelijker dan de commissie veroordeelde het blad het negende artikel der wet, dat alle armbesturen voorschreef hun bezittingen en inkomsten tot een andere bestemming aan te wenden, indien het doel hunner instelling kwam te vervallen. Dat zulks zo nodig zou geschieden bij koninklijk besluit, scheen haar niet geoorloofd ¹.

Uit het bovenstaande blijkt, dat Van Reenen enerzijds de kerkelijke armbesturen in belangrijke mate tegemoet trachtte te komen in hun streven naar vrijheid voor de christelijke liefdadigheid, maar anderzijds vasthield aan het beginsel, dat zij onderworpen dienden te zijn aan de wettelijke voorschriften dienaangaande.

De redactie van het wetsontwerp en de memorie van toelichting werd door hem nauwlettend verzorgd. Hij ontkende een recht op onderstand in welke vorm ook. De ondersteuning van behoeftigen

¹ Handelingen synode 1854, bijl. B, p. 93—96; *De Tijd*, no.s 2042—2046, 2048, 2049—2050, 2052, 2063 van Januari en Februari 1854.

noemde hij „een *zedelijke*, geen *burgerlijke* pligt”. Het advies van de Raad van State, in de memorie van toelichting te doen uitkomen, dat de wet berustte op het vertrouwen van de regering in de bereidheid van de kerkelijke armbesturen om van hun vrijheid een goed gebruik te maken, bij schending waarvan zij zich verplicht zou zien opnieuw de tussenkomst van de Staten-Generaal in te roepen, weigerde hij op te volgen. Het recht op vrijheid, niet een goed gebruik ervan vormde naar zijn zeggen de grondslag van het wetsontwerp. En het voorbehoud van de Raad zou van de zijde der regering bedoelingen doen veronderstellen, die dezelfde tegenstand zouden uitlokken als het ontwerp-Thorbecke ¹. Daarentegen verwijderde hij uit de memorie van toelichting de zinsnede, dat de staat *moet* zorgen voor de middelen tot ondersteuning van werkelijke behoeftigen.

Tegelijkertijd echter liet Van Reenen zich ontvallen dat het armbestuur deel uitmaakte van de staatstaak. Hij sprak van de „vrijheden” der kerkelijke liefdadigheid en handhaafde het subsidie-stelsel, daar het hem „meer dan twijfelachtig” toescheen of het gemist zou kunnen worden ². Met recht kan daarom de vraag gesteld of hij inderdaad in de kwaliteit van de christelijke liefdadigheid veel vertrouwen heeft gehad.

In de tweede kamer scheen het wetsontwerp aanvankelijk een gunstig onthaal te zullen vinden. De „over-groote” meerderheid bleek het hogelijk te waarderen, dat de regering afgeweken was van het „verderfelijk” stelsel van algemene staatsarmenzorg en de ondersteuning van behoeftigen als een zedelijke plicht beschouwde, die berustte op de vrijwillige godsdienstige liefdadigheid.

Weliswaar vond de meerderheid dit beginsel niet in alle voorschriften gevolgd, waarom zij tegen een aantal bepalingen menig onoverkomelijk bezwaar had. De eisen met betrekking tot de opgaven over beheer en bedeling van de diakonieën schonden immers het recht der gezindten: zij werden miskend „èn als particuliere genootschappen, èn gelijk zij bij de regeling ook der aangelegenheden van publiek belang in al wat godsdienst en zedelijkheid betreft eene eigenaardige roeping en werking hebben, waarin zij, juist wanneer hare onafhankelijkheid wordt geëerbiedigd, aan de volksontwikkeling en het algemeen nut dienstbaar

¹ K.d.k., exh. 3-12-1853, no.s 2—4; arch. armwezen, exh. 30-11-1853, no. 154.

² Arch. armwezen, exh. 26-10-1853, no. 179.

kunnen worden gemaakt". De christelijke liefdadigheid, aldus verklaarden deze leden — onder wie Groen, Mackay en andere anti-revolutionairen — stelde de armen in staat zich op te heffen uit „een dierlijk leven", bracht hen tucht bij en herstelde de enig juiste relatie tussen armen en rijken, die der liefde. Staatszorg daarentegen was oorzaak van maatschappelijke ondeugden en herstelde de gelijkheid, echter zonder de liefde.

Daarom zeiden zij het te betreuren, dat het wetsontwerp, door de burgerlijke armbesturen te handhaven, de kiem bevatte van staats-armenzorg. Zij wilden het echter beschouwen als de overgang naar het stelsel van louter kerkelijke en particuliere liefdadigheid en vóórstemmen, mits de regering de vrijheid van de kerkelijke armenzorg niet enkel in de memorie van toelichting, maar ook in de wet zelf tot uitdrukking bracht.

Wanneer die overgang zou moeten plaats vinden? Mackay en W. van Lynden, van wie de laatstgenoemde Thorbecke prees om de openheid waarmee deze zijn beginselen betreffende de armenwet had beleden, welke openheid hij bij Van Reenen helaas zeide te missen, bepleitten „een stoute greep", de afschaffing inééns en terstond van de bestaande armenzorg, met inbegrip van het subsidie-stelsel.

Groen was gematigder. Hij achtte de uitroeiing van de „wettelijke liefdadigheid" — die „Augiasstal" — niet onmiddellijk mogelijk en vroeg de huidige toestand in het armwezen ondergeschikt te maken aan een andere regel¹. Kenmerkend voor de positie die hij en zijn geestverwanten in de hervormde kerk innamen, is hun verzekering, dat deze „in ruime mate zal beantwoorden aan hare roeping om te voorzien in het leed der noodlijdenden ... (bij eene geloofsherleving, welke in dit kerkgenootschap met grond mag worden verwacht)". Ter adstructie wezen zij op Chalmers, die zonder subsidie en dank zij de offervaardigheid van zijn te Glasgow gestichte wijkgemeente er in zou zijn geslaagd niet enkel het aantal armen te doen afnemen, maar ook de gemiddelde onderhoudskosten².

Het behoeft geen betoog dat Thorbecke zich onder de tegenstanders

¹ Adviezen, I, p. 427; handelingen tweede kamer 1853/'54, p. 809.

² Handelingen tweede kamer 1853/'54, bijlagen, p. 547, 548. Cf. De Nederlander 6-12-1851 (no. 444), waar Wormser zegt dat handhaving van de zelfstandigheid der diakonieën niet moeilijk wezen zal, als de kerk zich geworteld weet in „de verlossing en redding van zondaren door het bloed des kruises ...".

van Van Reenen bevond. Diens wetsontwerp druiste regelrecht in tegen zijn conceptie van de heersende armoede, die hij als een maatschappelijk verschijnsel zag, dat rechtstreeks de staat aanging. De armenzorg als regel te willen overlaten aan de kerkelijke en particuliere liefdadigheid, een stelsel van „het alvermogen der diakonieën” aan te nemen, was naar zijn overtuiging in strijd met de aard van de materie en het algemeen belang.

Met moeizaam ingehouden verontwaardiging striemde hij tijdens de algemene beschouwingen de zijns inziens halfslachtige houding van zijn opvolger: „Ik wist, in eene vorige betrekking, zeer wel, dat het toenmalig ontwerp slechts behoefde te worden verzwakt om voor de meerderheid zonder moeite aannemelijk te worden. Dat te doen strookte met mijne overtuiging niet. Het kon strooken met die van mijn opvolger ...”. Laatdunkend sprak hij over de behendigheid, waarmee Van Reenen zijn ontwerpwet gebruikt had als „een politiek oorlogswerktuig”¹. Zijn standpunt werd echter door slechts enkele leden gedeeld, voor zover het tenminste de volledige consequenties ervan betrof. Dat de diakonie in zekere mate onderworpen werd aan het toezicht van de burgerlijke overheid, keurden ook vele voorstanders van autonomie der kerkelijke armbesturen goed.

Scheen de aanneming van het wetsontwerp dus verzekerd, dit veranderde toen Van Reenen, daartoe geprest door de bezwaren van vooral de anti-revolutionaire kamerleden tegen de wettelijke voorschriften voor de diakonie en de handhaving van de burgerlijke armenzorg, verklaarde, dat „het overlaten van de armverzorging geheel aan de kerkelijke en bijzondere instellingen van weldadigheid in den tegenwoordigen toestand der maatschappij niet mogelijk (is)”, daar niet alle armen tot een kerkgenootschap behoorden. De maatschappelijke rust en orde zouden gevaar lopen te worden ondermijnd. Die „stoute greep” scheen hem een „roekelooze poging”. Daarom bleef staatszorg vooralsnog noodzakelijk. En wilde men de werking daarvan naar behoren regelen, hoe zou dit kunnen geschieden zonder kennis te hebben van de werking der particuliere en kerkelijke liefdadigheid? Hij zeide dan ook slechts getracht te hebben „den goeden weg aan te wijzen” en door de ervaring te willen leren of later wijzigingen in zijn wet nodig zouden zijn².

¹ Handelingen tweede kamer 1853/'54, p. 812, 813.

² Ibidem, p. 808⁵-6.

Groen repliceerde onmiddellijk en merkte op, in de door hem ge-
wraakte wetsbepalingen nu geen afwijking meer te kunnen zien van
de hoofdgedachte der wet, maar de toepassing van een eigen stelsel
der regering: de handhaving van de wettelijke liefdadigheid. Wat moest
men denken, vroeg hij voorts, van die aanvankelijk zo geruststellende
uitspraak, dat de kerk zich zo vrij bewegen zou als met de rechten en
verplichtingen van het staatsgezag overeenstemde? Was dit geen rek-
bare formule? Spijtig erkende hij zich illusies gemaakt te hebben, zich
te hebben vastgeklampt aan de strekking van de memorie van toe-
lichting, om nu te moeten vaststellen dat Van Reenens wetsontwerp
de „hernieuwing (is), met gunstiger kans, van de onder het vorig
ministerie mislukte proef; (de) wet is de vorige wet, eenigzins verzacht” ¹.

Merkwaardig genoeg kwam Groen tot dezelfde bevinding als *De
Noord-Brabanter* en *De Tijd*, hoewel hij elders verklaarde „ook hier
de R.-C. tegen ons (te) hebben” ². Eerstgenoemd blad, dat in 1851 in
heilige verontwaardiging Thorbecke's regeling van het armbestuur be-
streden had ³, was van oordeel dat Van Reenen de „hatelijke” voor-
schriften van het ontwerp-Thorbecke slechts had willen verbloemen
en „minder aanstootelijk” maken, terwijl *De Tijd* zich afvroeg of de
eerbied van Van Reenen voor de rechten van de kerk wel oprecht was ⁴.
Dat Groen de katholieken desondanks als zijn tegenstanders beschouw-
de, werd veroorzaakt door zijn vrees, dat zij onder de nieuwe wet zouden
nalaten armbesturen op te richten voor hun behoeftige geloofsgenoten,
zodat dezen onderstand ontvangen zouden uit de plaatselijke kassen,
uit fondsen dus, die de protestanten mee hielpen vormen ⁵. Dit wan-
trouwen is waarschijnlijk een gevolg geweest van een adres van de

¹ Ibidem, p. 809.

² Groen aan Van Assen 18-5-1854 (briefw. III, p. 155).

³ *De Noord-Brabanter* 29-11-1851 (no. 141): de wet van Thorbecke — dat „wan-
gedrocht” —, die „wat der vaderen liefde instelde om hunne zielen te behouden,
(want wie veel bemind heeft, dien zal veel vergeven worden) — de wet, die al wat
door het voorgeslacht in den persoon des behoeftigen voor Christus zelf gedaan
is, wil omver werpen en de rust der vrome vaderen tot zelfs in 't graf dreigt te
storen, . . . moet vallen”.

⁴ *De Noord-Brabanter* 28-1-1854 (no. 12), 11-2-1854 (no. 18), 16-2-1854 (no.
20); *De Tijd* 11-1-1854 (no. 2042), 12-1-1854 (no. 2043).

⁵ Groen aan Van Assen 18-5-1854 (briefw. III, p. 155): „Natuurlijk; (de R.C.)
keuren het allezins goed dat, terwijl zij hun eigen geld aan kerken en kloosters
besteden, de Protestanten, door middel der gemeente-kas, hunne gediens-
tigste armen-
verzorgers zijn”.

hervormde kerkeraad te Zevenbergen aan de tweede kamer, waarin deze geklaagd had te moeten bijdragen aan het algemeen armenfonds, hoewel daaruit meest katholieke armen onderhouden werden. Hoe sterk het kon wezen blijkt uit het feit, dat enkele kamerleden voorstelden elke gezindte te verplichten tot ondersteuning van haar eigen armen ¹.

Inderdaad bleek het standpunt van de katholieke leden der tweede kamer aanzienlijk te verschillen van dat der Groenianen. Jhr. J. A. C. A. van Nispen van Sevenaer en J. L. A. Luijben, die beiden het woord voerden, verklaarden zich tegen afschaffing van staatsarmenzorg, al wilde de eerste die zorg beperken tot de subsidiëring van de kerkelijke instellingen van weldadigheid, om „den moraliserenden invloed” van de armenzorg te kunnen behouden, terwijl Luijben zich uitsprak voor de handhaving van burgerlijke armbesturen ². Naar zijn overtuiging was het niet mogelijk de armenzorg enkel aan de diakonieën over te laten, daar zij wegens gebrek aan middelen niet in staat waren in de heersende nood te voorzien en de behoeftigen gedeeltelijk tot geen gezindte behoorden. Deze „dubbel ongelukkige natuurgenoeten” aan

¹ Handelingen tweede kamer 1853/'54, p. 687 en bijlagen, p. 548—549. Dat het voorstel afkomstig was van kamerleden, die vreesden dat de diakonieën hun vrijheid zouden misbruiken en dat de regering te veel vertrouwde op „de gezindheid der verschillende kerkelijke instellingen van weldadigheid”, bewijst eens te meer de veelal slechte verhouding tussen katholieken en protestanten na de Aprilbeweging.

Wellicht is de voorkeur van het Journal du Limbourg voor staatsarmenzorg en de practijk van de armenzorg in Limburg hier eveneens van invloed geweest. In genoemd gewest waren in de Franse tijd de kerkelijke armenfondsen door de burgerlijke overheid genaast, zodat de katholieke armen meest onderhouden werden uit de openbare kas. In hoeverre dit laatste van invloed is geweest op de denkbelden van vele Limburgers ten aanzien van de armenzorg, dient nader onderzocht. Oud-minister Van Son schreef hieromtrent aan Mgr. Zwijsen: „Om echter die zienswijze” — sc. van De Tijd met betrekking tot het ontwerp-Thorbecke van 1853 — „aan de Limburgers te doen deelen, is „surdis canere”: daar heerschen op dat stuk en op de grenzen der beide magten in 't algemeen (exotieke begrippen)”. (Bissch. arch. Den Bosch, papieren Van Son, A.K. 36, no. 13b, ingekomen brieven 1853, no. 311).

De Tijd meldde 26-11-1851 (no. 1399), dat het Journal du Limbourg het ontwerp-Thorbecke uitmuntend had genoemd en haar gescholden had voor „partisan des tripotages secrets”, voor beschermer van geheime knoeierijen, die haar mening ontleende aan bevelen van bovenaf. De redactie prees zich gelukkig tevens te kunnen meedelen, dat andere Limburgse organen, De Limburger en de Courier de la Meuse, het wetsontwerp even fel bestreden als zijzelf.

² Handelingen tweede kamer 1853/'54, p. 787, 830.

hun lot over te laten veroordeelde hij als strijdig met de christelijke liefde. Om het te voorkomen eiste hij uitdrukkelijk het voortbestaan van de openbare weldadigheid. Anderzijds verwierp hij met Groen de voorgestelde bepalingen betreffende de opgaven der kerkelijke instellingen aan de gemeentebesturen. Hij achtte die hinderlijk voor de christelijke armenzorg en tot op zekere hoogte overbodig, daar wel geen kerkelijk armbestuur inlichtingen weigeren zou omtrent het al dan niet bedelen van bepaalde armen.

Niet alle katholieken echter deelden Luijbens vertrouwen in de bereidwilligheid der kerkelijke instellingen. Vier hunner, onder wie L. D. Storm, een der belangrijkste leden van de grondwetscommissie van 1848, wezen bij de eindstemming het wetsontwerp af¹. Ook hier gingen zij mee met Thorbecke. Daaruit te besluiten dat zij diens opvattingen over de armenzorg en de inrichting van het armbestuur zonder enige reserve deelden, schijnt te ver te gaan. Men doet beter te veronderstellen, dat zij de ondersteuning van behoeftigen bij de wet geregeld wilden zien en daarom de vrijheid, die Van Reenen de kerkelijke liefdadigheid liet, te ruim vonden.

Alvorens de kamer overging tot behandeling van de wetsartikelen afzonderlijk nam Van Reenen nogmaals het woord. Met bijzondere nadruk verklaarde hij Groens verwijt omtrent de voorgenomen organisatie van de wettelijke liefdadigheid te moeten afwijzen. Het ontwerp bedoelde immers de overgang mogelijk te maken naar een toestand van louter kerkelijke en particuliere liefdadigheid, door de werking van de burgerlijke armbesturen te regelen en te *beperken*. De voorschriften voor de kerkelijke armbesturen vormden naar zijn zeggen zeker geen bedreiging voor hun vrijheid en zelfstandigheid. Wilde men meer, dan moest men verlangen „dat (zij) geheel buiten den Staat worden geplaatst” — maar dat wilde Groen immers niet. Voor ondergang van de christelijke armenzorg behoefde geen vrees te bestaan, verzekerde hij tenslotte².

Misschien is deze laatste verklaring van Van Reenen voor een aantal kamerleden aanleiding geweest, om het wetsontwerp ondanks enige „onoverkomelijke” bezwaren te aanvaarden. Vrijwel zonder wijzigingen nam de kamer het aan met 37 tegen 28 stemmen. Onder de tegen-

¹ De anderen waren J. B. J. Hengst, J. F. van der Heijde en P. L. de Lom de Berg.

² Handelingen tweede kamer 1853/'54, p. 834⁵.

stemmers bevonden zich behalve de vier reeds genoemde katholieken en Groen en zijn volgelingen, Thorbecke en verscheidene andere liberalen ¹. De behandeling in de eerste kamer leverde geen moeilijkheden op. Slechts 5 van de 31 leden stemden tegen ².

¹ Ibidem, p. 938.

² Handelingen eerste kamer 1853/'54, p. 179—190.

BESLUIT

De armenwet van 1854 was een compromis. Door de alimentatie van behoeftigen een zedelijke plicht te noemen scheen Van Reenen het kerkelijke standpunt te huldigen, dat de arme uitsluitend of tenminste in de eerste plaats aan de kerk behoorde. Tevens handhaafde hij echter het beginsel, dat armenzorg staatszaak is. Daartoe zag hij zich genoopt enerzijds door het feit, dat vele paupers niet tot een kerk behoorden, en anderzijds door de onmacht van de kerkelijke instellingen van weldadigheid om alle armen te ondersteunen. Zijn verklaring, dat de armenzorg „in den tegenwoordigen toestand der maatschappij” niet aan deze instellingen kon worden overgelaten, schijnt immers geen andere uitleg toe te staan dan dat hij de diakonieën niet in staat achtte om de heersende nood zelfs maar te lenigen. Of betekende zij wellicht meer? Wilde Van Reenen eigenlijk zeggen dat armenzorg een onvervreemdbare taak van de staat is? Men herinnere zich dat hij niet alleen het subsidiestelsel wenste te behouden, maar zich liet ontvallen dat het armbestuur deel uitmaakte van de staatstaak ¹. Voorts bedenke men dat hij zijn wetsontwerp moest verdedigen tegen een kamermeerderheid, die de kerkelijke opvattingen betreffende de liefdadigheid in meerdere of mindere mate deelde. Dit heeft hem naar alle waarschijnlijkheid er toe gebracht de verschillen tussen zijn ontwerp en dat van Thorbecke sterker te beklemtonen dan feitelijk wel geoorloofd was. De conclusie dringt zich daarom op, dat hij de staat inderdaad verplicht achtte tot armenzorg.

Daarmee sluit Van Reenen aan bij zijn voorgangers aan binnenlandse zaken en bij de Bataven, de mannen van 1795 en 1798. Laatstgenoemden waren onder de indruk van de toenemende armoede geneigd te besluiten tot de onmacht der kerkelijke liefdadigheid. Met hun eigentijds pathos spraken zij denigrerend over de diakonie, die naar hun mening luiheid en ledigheid bevorderde en daardoor de armoede vergrootte. Maar dit vonnis vormt niet de essentie van hun denkbeelden omtrent de verzorging van behoeftigen. Die beschouwden zij als een plicht der „burgerlyke Maatschappij”, voortvloeiend uit het maatschappelijk verdrag en geboden in het belang van staat en armen beiden. Armenzorg was een eis van humaniteit jegens de behoeftige

¹ Cf. hiervóór, p. 206.

„natuurgenoot”. De arme was hun een gedeclasserde, niet alleen niet in staat om zelfstandig zijn stoffelijke behoeften te bevredigen, maar tevens onvermogen om zijn specifiek-menselijke functies uit te oefenen. Hem uit zijn staat van vernedering op te heffen tot een volwaardig burgerschap, hem op te voeden tot een nuttig lid der maatschappij, werd het streven van allen die na 1795 de bestaande armenzorg wilden hervormen.

Voor de Bataven was armenzorg bovendien een eis van zelfbehoud voor de staat. De journées tijdens de grote revolutie hadden hun de ogen geopend voor de vernielende kracht van een hongerige volksmassa. Of dit „sociale angstmotief” bij hen praevaleerde boven het eigenlijke sociale motief, valt moeilijk te zeggen. Feit is, dat het ten onzent na het revolutie-jaar 1848 uitdrukkelijker dan tevoren is gebezigd als motief ten gunste van staatsarmenzorg ¹.

Dat gebrek aan stoffelijke middelen een oorzaak van ellende en van immoraliteit kon wezen, beseften de meeste Bataven niet. Evenals hun geestverwanten uit later tijd overschatten zij de morele factor in de reclassering van de arme en verwachtten veel, zo niet alles, van de „verlichting” der behoeftige volksklasse. Vandaar hun telkens herhaalde aandrang om volksscholen op te richten. Vandaar ook de nadrukkelijke eis, aan fabriekskinderen gelegenheid te geven zich te bekwamen in lezen, schrijven, rekenen en geschiedenis, het laatste om hen te laven met de zedelijke kracht van vaderlandse groten.

Bijna allen bleven zij gevangen in een philanthropische beschouwing van het pauperisme. Dat de heersende armoede verband hield met de structurele crisis in de vaderlandse economie, met name met de handels-eenzijdigheid, werd slechts door een minderheid van voornamelijk unitarissen begrepen. In die kringen was men dan ook geporteerd voor vernieuwing van het bedrijfsleven ². Steeds weer moesten zij er echter de wijzen dat handel en industrie geen tegenstelling vormden, dat daarentegen een bloeiende industrie levensvoorwaarde voor de handel was en haar bevorderde ³. Dit bewijst eens te meer hoezeer men algemeen

¹ Cf. schrijvers als Blaupot ten Cate, Tydeman en De Bruijn Kops en handel-lingen tweede kamer 1853/'54, p. 792.

² Verberne, Het sociale en economische motief in de Bataafse tijd.

³ Dagverhaal, I, p. 144; II, p. 365 e.v.; III, p. 123, 261, 509—510; IV, p. 619: Vrede betoogt dat een bloeiende industrie de handel „een veel vaster en min wisselvallig bestaan” verschaffen zal.

nog in de ban was van de gouden eeuw, toen de welvaart der Verenigde Nederlanden voor een belangrijk deel op de handel had berust.

Samen met de ongunstige tijdsomstandigheden en de financiële moeilijkheden der Bataafse Republiek helpt dit conservatisme — zo men wil dit romantisch historisme — verklaren, dat de armenzorg gedurende de Bataafse tijd feitelijk weinig verandering onderging. Men bleef de armen bedelen, al trachtte men de validen onder hen zoveel mogelijk tewerk te stellen in pauperfabrieken. Kerk en staat gingen een debat aan, dat echter weinig uitzicht bood op een bevredigende oplossing, omdat het pauperisme niet in zijn ware aard werd onderkend. Niettemin blijft het de verdienste van de Bataven, de gedachte van de verzorgende staat in ons land aan de orde te hebben gesteld. De staat zou moeten zijn de samenleving, waarin elke burger datgene ontvangt wat hem als menselijke persoon toekomt. Deze gedachte zou later leiden tot een maatschappelijke orde, die beheerst wordt door een uitgebreid systeem van sociale voorzieningen ¹.

Koning Willem I knoopte aan bij het ideaal der menswaardige staatsgemeenschap, dat de Bataven voor ogen had gestaan. Ook hierin bleek hij patriots te wezen. Ook hij zag de heersende volksarmoede ten dele als een gevolg van de economische crisis, die de welvaart van Nederland sinds de achttiende eeuw bedreigde. Iedere Nederlander een ordentelijk bestaan te verschaffen achtte hij slechts mogelijk door een actieve welvaartsopolitiek. Helaas stelden wanbegrip en veler tegenwerking en vooral de afscheiding van België hem voor welhaast onoplosbare moeilijkheden. Zijn „stoute greep” naar algemene volkswelvaart is dus mislukt? Neen! De natie zou later de vruchten oogsten. Maar gedurende zijn regering bleef de armoede groot. Indien hij er echter niet in slaagde het pauperisme te vernietigen of te verminderen, de armen aan hun lot over te laten achtte hij niet in overeenstemming met zijn taak, hoofd te zijn van een morele levensgemeenschap.

Deze staatszorg voor de armen heeft hij grotendeels uitgeoefend door middel van de bestaande kerkelijke en particuliere instellingen van liefdadigheid. De benarde financiële positie van het koninkrijk scheen

¹ J. J. Loeff, De sociale grondrechten van de mens (Overdruk uit de Handelingen der Ned. Juristen-Vereeniging 1953 (Den Bosch 1953), p. 133 e.v. Cf. van dezelfde auteur: Verhouding staat en rechtsgemeenschap (Rede Tilburg 1955), p. 16—17.

immers de stichting van een algemeen armbestuur niet toe te laten. Om de alimentatie van alle armen veilig te stellen werd echter het subsidiestelsel, dat reeds bestond maar plaatselijk verschilde, op algemene voet geregeld. Door de daaruit voortvloeiende inzage in de administratie van kerkelijke instellingen van weldadigheid werd de regering versterkt in haar overtuiging, dat de kerkelijke armenzorg dringend hervorming behoefde.

Aldus ontstond een dilemma, dat de regering van Willem I voortdurend heeft verhinderd een rechte koers te volgen in de ondersteuning van behoeftigen. Enerzijds achtte men de kerkelijke armenzorg ontoereikend en verderfelijk in haar gevolgen, zodat de stichting van een algemeen armbestuur of de onderwerping der kerkelijke instellingen aan algemene maatregelen onvermijdelijk scheen. Anderzijds drong zich de noodzaak op van wat het stelsel van behoud der diakonieën genoemd is. Waar de geldelijke nood, vooral na 1830, steeds nijpender werd, koos men voor het laatste. Men zou dit een hinken op twee gedachten kunnen noemen, indien niet de houding van de algemene christelijke synode de gedachte had gewekt dat het stelsel uitvoerbaar was, ook als het gepaard ging met onderwerping der diakonieën aan algemene maatregelen. Het verzet van een groot aantal kerkelijke armbesturen tegen dit laatste verklaart evenwel dat de regering slechts aarzelend te werk ging, tastend als het ware naar de mogelijkheden, en in elk geval afzonderlijk haar bedoelingen trachtte te verwezenlijken.

Eerst na 1840 tekende de synode verzet aan tegen de pogingen tot inlijving van de christelijke liefdadigheid bij de openbare onderstand. Werd zij zich bewust dat de kerkelijke armenzorg een dimensie meer had dan maatschappelijk hulpbetoon? Zag zij de ondersteuning van behoeftigen weer als een godsdienstige zaak, die wortelde in de ontfermende liefde van God voor Zijn schepselen? En het lijden van de arme als verankerd in de gronden van de menselijke existentie, één met de zonde en de vervreemding van God en tevens de weg van loutering en terugkeer? ¹

Deze visie op de arme en de armoede — een visie die gemakkelijk kan leiden tot bekrompenheid — is waarschijnlijk niet de drijfveer

¹ Cf. Romano Guardini, *Der Herr*, st. 1, kap. IX. (Ned. vertaling van Gabriël Smit, Utrecht—Antwerpen 1954, p. 65—69).

van het synodale optreden geweest. Immers, gedurende de eerste helft van de negentiende eeuw werd het hoogste bestuursorgaan der nederlands hervormde kerk grotendeels beheerst door de Groninger richting¹. Deze stond naar men weet op gespannen voet met de leer van erfsonde en verlossing. Christus was voor de Groningers de opvoeder der mensen tot geestelijke zelfstandigheid, hun door God gegeven niet tot verlossing, maar als voorbeeld, hoe men langs menselijke wegen tot de volmaaktheid komen kan². De verklaring van de actie der synode voor de vrijheid van de diakonie schijnt dan ook gezocht te moeten worden in de omstandigheid, dat deze opvoeding van de arme tot geestelijke volwassenheid naar de mening der verlichte protestanten dreigde te mislukken, indien de diakonie wettelijk verplicht was tot liefdadigheid. Zij verdachten de burgerlijke overheid ervan, omwille van de maatschappelijke rust en orde al te spoedig tot bedeling te willen overgaan, waardoor feitelijk een recht op onderstand erkend werd.

Deze verklaring schijnt te aannemelijker als men bedenkt, hoezeer godsdienst en zedelijkheid door de Groningers werden vereenzelvigd. Zij vindt steun in de steeds herhaalde waarschuwing van kerkelijke zijde, dat de wettelijke liefdadigheid de zedelijkheid ondermijnde en daarom niet enkel ongodsdienstig was, maar tevens onmaatschappelijk³. Niet zonder reden heeft Blaupot ten Cate het nodig geoordeeld om de staatszorg voor de armen te verdedigen als „overeenkomstig met de beginselen van zedelijkheid ...”⁴.

Met het voorgaande houdt een ander bezwaar tegen de politiek van de regering nauw verband. Men verweet haar slechts door algemene maatregelen de armoede te willen bestrijden, anders gezegd men ervoer, wellicht zonder het verschijnsel geheel te doorzien, de gevolgen van een geesteshouding, die de problematiek van de armoede al te zeer dreigde te vereenvoudigen. Tegenover het ambtelijk karakter van de openbare onderstand stelde men, als het meest doeltreffende middel tot reclassering van de arme, de persoonlijke ontmoeting tussen armen

¹ Fiolet, a.w., p. 41.

² Fiolet, a.w., p. 44 e.v.

³ Van Leeuwen, De diaconie ... in hare betrekking tot het armwezen, p. 3, 35; Huydecoper a.w., p. 2 e.v.; K. Eijmael, Wenken voor armenbesturen, armenverzorgeren en voor allen, die in de armenverzorging belang stellen, p. 3 e.v.

⁴ De staatszorg voor de armen, als overeenkomstig met de beginselen van zedelijkheid, staatsregt en staatsbelang, tegen eenige bedenkingen verdedigd.

en rijken. Men ging ervan uit dat „de afscheiding der standen in de maatschappij” een belangrijke oorzaak van armoede was. Daardoor verloren de lagere standen immers alle „beter gevoel” en alle geestkracht en eindigden met volkomen te „verderlijken”. Enkel een persoonlijk contact met de hogere standen zou hierin verbetering kunnen brengen en hen optrekken naar een goed zedelijk leven.

Om dit contact tot stand te brengen achtte men geen middel meer geschikt dan het armenpatronaat. Elke arme, en ieder die met armoede werd bedreigd, zou onder bescherming van een „rijke” dienen te staan. Deze moest hem zoveel mogelijk bezoeken en zijn godsdienstig en zedelijk „gevoel” trachten te verlevendigen door aan te dringen op bijwoning van godsdienstoefeningen, bijbellezingen en catechisatie. Hij zou zijn pupil moeten waarschuwen voor het gebruik van sterke drank en hem moeten doen gevoelen, hoezeer hij aan zichzelf, aan de maatschappij en eventueel aan zijn kinderen verplicht was om zoveel mogelijk in eigen onderhoud te voorzien. Daarbij moest de patroon zich „geen gezag, geen beheer” aanmatigen, maar zijn beschermeling zelfstandigheid laten ¹.

Het armenpatronaat schijnt ten onzent het eerst gepropageerd door de Amsterdamse zakenman W. H. Suringar ². Geboortig uit Leeuwarden, was hij aanvankelijk voor het predikambt bestemd, maar na een vierjarig verblijf op de latijnse school werd hij op het handelskantoor van zijn vader geplaatst. In 1840 verhuisde hij naar Amsterdam, waar hij zich evenals te Leeuwarden aan allerlei werken van liefdadigheid wijdde. In het bijzonder ging zijn aandacht uit naar het gebrekkig ingerichte gevangeniswezen. Hij was een der oprichters van het Nederlands genootschap tot zedelijke verbetering der gevangenen.

Wellicht ontleende Suringar zijn denkbeelden betreffende het armenpatronaat aan Franse auteurs over het pauperisme, onder wie baron Joseph-Marie de Gérando en Alban de Villeneuve-Bargemont. Zij behoorden tot die katholieken van Frankrijk, die zich in de eerste helft van de negentiende eeuw langzamerhand bewust werden van het bestaan der sociale kwestie, echter zonder te bevroeden, dat die een arbeidersprobleem was en samenhang met de opkomst der groot-industrie. Zij

¹ Cf. W. de Sitter, De afscheiding der standen in de maatschappij eene oorzaak van armoede, in: Tijdschr. v. h. armwezen, I, p. 84—114, en 119—120.

² Het patronaat over de armen (Leeuwarden 1842).

schreven de ellende onder de volksklasse voornamelijk toe aan morele oorzaken, met als laatste oorzaak de erfzonde. De eerstgenoemde auteur publiceerde in 1820 een boekje over armenbezoek, *Le Visiteur du pauvre*, dat niet boven een charitatieve beschouwing van de maatschappelijke ellende uitkwam¹. Villeneuve-Bargemont, die na 1810 prefect van het departement Zeeland was geweest en tijdens de Restauratie gelegenheid kreeg in Noord-Frankrijk de sociale kwestie van nabij te leren kennen, wees de door de socialisten gepredikte klassenstrijd af als middel tot oplossing van de kwaal. In plaats daarvan achtte hij de zedelijke en godsdienstige opvoeding van de arme de meest doeltreffende wijze om het pauperisme te bestrijden. Van staatsinmenging bleek hij niet geheel afkerig. De staat zou naar zijn mening gratis onderwijs moeten verschaffen en de armen verplichten om te sparen, maar bovenal landbouwkolonies moeten stichten. Zijn voorstellen omtrent deze kolonies steunden ten dele op de lectuur van een memorie van generaal Van den Bosch en op zijn kennismaking in 1829 met diens stichtingen te Veenhuizen en Frederiksoord².

Met Albert Melun, de organisator van het armenpatronaat in de kringen van Franse katholieke legitimisten, stond Suringar in verbinding. Hij maakte deel uit van het centrale comité der Société d'Économie charitable, een door Melun in 1847 gestichte internationale organisatie tot morele en fysieke verbetering van de arbeidende klasse. Ofschoon de doelstelling der vereniging enige kennis verraadt van de sociale kwestie als arbeiders-kwestie, nam de liefdadigheid toch de belangrijkste plaats in³.

Dat men vooral in kerkelijke kringen de waarde van het patronaat hoog aansloeg, laat zich gemakkelijk verklaren. De armoede zag men immers als een gevolg van ongodsdienstigheid en onzedelijkheid, en verbetering daarvan verwachtte men van het christelijke woord en voorbeeld. W. de Sitter, lid van het algemeen diaken-gezelschap te Groningen en redacteur van het *Tijdschrift voor het Armwezen*, sprak zelfs als zijn overtuiging uit dat zonder een goed ingericht patronaat alle andere pogingen tot bestrijding van de armoede „doelloos” waren⁴.

¹ J. B. Duroselle, *Les débuts du catholicisme social en France (1820—1870)*, p. 27, 725.

² Duroselle, a.w., p. 28, 62—71.

³ Duroselle, a.w., 225—226.

⁴ De Sitter, a.w., p. 101.

Men mene overigens niet dat de patronaats-gedachte uitsluitend eigendom van kerkelijke kringen was. Suringar was immers een zeer werkzaam lid van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, waarom het waarschijnlijk geacht mag worden dat men hem daar in zijn streven steunde.

Was Suringar de eerste die aan het patronaat ten onzent meerdere bekendheid trachtte te geven, de instelling zelf was reeds voordien op haar waarde beproefd door O. Heldring. Deze behoorde tot de wereld van het Réveil, een wereld, die in ons land tot in de jaren twintig der negentiende eeuw romantisch dweept met het verleden, zonder zich moeite te geven een positief christelijk antwoord te vinden op de eigentijdse problemen in kerk, staat en maatschappij¹. Evenals Willem van Hogendorp brak Heldring met deze „mijdinge” der wereld. Te Hemmen in de Betuwe, waar hij in 1826 proponent en kort daarna predikant werd, ging hij zich actief bezighouden met de verzorging der armen. Hij gaf hun voorlichting en hielp hen om werk te vinden, daarbij uitgaande van Gods gebod: „In het zweet Uws aanschijns zult gij brood eten”². Op grond van dit gebod verklaarde hij zich tegenstander van alle „bestendige” bedeling, ook wanneer die door kerkelijke instellingen van liefdadigheid werd verstrekt. Daardoor verloren de armen immers elke prikkel tot zelfwerkzaamheid en werden luiheid en onzedelijkheid bij hen aangekweekt. Om dezelfde reden wilde hij de „ongeneeslijke armen”, degenen die „in hun hart lui zijn”, aan hun lot overlaten. Met betrekking tot de anderen adviseerde hij hen zo te helpen, dat zij zichzelf zouden kunnen helpen³.

Heldrings denkbeelden en activiteiten tonen veel verwantschap met die van Chalmers. Chalmers droeg zijn diakenen op de armen tot zelfstandigheid op te voeden, „to help the poor to help themselves”. Daartoe zouden zij het vertrouwen van de armen moeten winnen, regelmatig contact met hen onderhouden, zich op de hoogte moeten stellen van hun levensomstandigheden en nagaan of zij in staat waren om

¹ Kluit, a.w., p. 122 e.v.

² Kluit, a.w., p. 255. O. G. Heldring, In het zweet Uws aanschijns zult gij brood eten! Een volksboek, behandelende de vraag: hoe de armoede te stuiten, en eigen verdiend brood den huisgezinnen te verschaffen? Cf. van dezelfde, De nood en hulp der armen, in betrekking tot den arbeid, de weelde en het medelijden.

³ Heldring, In het zweet enz., p. 1—8, 17—21, 50.

werk te vinden en te verrichten. Slaagden zij er niet in dadelijk werk te vinden, dan moest een beroep worden gedaan op familieleden of vrienden in de wijkgemeente. Daardoor hoopte Chalmers de natuurlijke relaties der mensen te kunnen versterken en wilde hij het „gemeente-zijn” tot uitdrukking brengen. Deze gedachte vindt men ook bij Heldring: alleen waar „het geheel zich ... als een geheel beschouwt”, zou het pauperisme overwonnen kunnen worden ¹.

Evenals Heldring toonde Chalmers enige reserve ten aanzien van kerkelijke armeninstellingen. Permanente diakonale fondsen beschouwde hij eigenlijk als een gevaar voor een goede armenzorg, omdat de kerkelijke liefdadigheid daardoor zo gemakkelijk in een publiek bedelingsorgaan dreigde te ontaarden, d.w.z. een ambtelijke instelling dreigde te worden, die niet op de hoogte was van de feitelijke toestand der armen ². Kerkelijke onderstand wilde hij dan ook slechts in het uiterste geval verlenen, als laatste hulpmiddel ³.

Nog in een ander opzicht komen de denkbeelden van Chalmers en Heldring met elkaar overeen. Beiden waren van mening dat de bestaande armenzorg, zowel de openbare als de kerkelijke, maar vooral de eerste, de armoede eer vergrootte dan verminderde en niet voldoende bedacht was op voorkoming ervan door tijdige hulp te verschaffen. Ingeroepen hulp kwam immers meestal te laat om het euvel nog te kunnen keren, terwijl de bedeling zelf de begeerte der armen naar onderstand veroorzaakte of versterkte ⁴.

Men ziet dat Chalmers en Heldring grote waarde hechtten aan het armenpatronaat. „No measures, but men”, was de stelregel van de Schotse predikant ⁵. In hoeverre zijn methode succes heeft gehad valt echter moeilijk te zeggen. De Bruijn verzekert zijn lezers dat het aantal armen in Chalmers gemeente te Glasgow aanzienlijk afnam, maar hij staat zijn mededeling niet door cijfers. Hij vermeldt slechts de daling van de onderhoudskosten ⁶. Karl Holl deelt in zijn uitvoerig opstel over Chalmers mee, dat in de vier laatste jaren van diens verblijf te Glas-

¹ Heldring, a.w., p. 17—21.

² De Bruijn, a.w., p. 65.

³ Karl Holl, Thomas Chalmers und die Anfänge der kirchlich-sozialer Bewegung, p. 411—412.

⁴ De Bruijn, a.w., p. 52—53; Heldring, a.w., p. 1—8.

⁵ De Bruijn, a.w., p. 65.

⁶ a.w., p. 62.

gow slechts twintig nieuwe gevallen van duurzame armoede in zijn gemeente moesten worden ingeschreven, maar even later voegt hij daaraan veelbetekenend toe: „Soweit derartige dinge sich überhaupt feststellen lassen ...” ¹. Niettemin schijnt men te mogen aannemen dat Chalmers werkzaamheid het aantal armen inderdaad heeft doen afnemen ².

Chalmers heeft grote invloed uitgeoefend op Groen en zijn geestverwanten uit het Réveil, al moet hier onmiddellijk aan worden toegevoegd, dat Heldring op grond van eigen praktische ervaring tot zijn opvattingen omtrent een goede armenzorg schijnt gekomen te zijn ³. Reeds is vermeld dat Groen zich in 1851 zeer ingenomen verklaarde met de denkbeelden van de Schotse predikant. Diens verzet tegen staatsarmenzorg, de nadrukkelijkheid waarmee hij de verzorging der armen opeiste voor de christen en de kerk, en de roep van zijn resultaten te Glasgow zijn daarvan ongetwijfeld oorzaak geweest. Maar de eigenlijke reden ligt dieper en houdt verband met Chalmers streven om door sociale arbeid het Schotse volk te herkerstenen. Zijn doel was de zedelijke en godsdienstige hervorming van het volk, door het te doordringen met de krachten van het evangelie, opdat een gezonde maatschappij zou ontstaan ⁴. Het sociale vraagstuk was voor hem een ethisch probleem, „christian education” de beste oplossing. Deze taak achtte hij bij uitstek een taak der kerk, der volkskerk.

Hiermee komt een gedachte naar voren die Chalmers bijzonder dierbaar is geweest. De kerk weigerde hij te zien als een particuliere organisatie los van de staat. Zij zou een publiekrechtelijk lichaam onder het volk moeten zijn, opgenomen in het raam van het openbare leven. De overheid zou het leven van de kerk moeten meedragen, het kerke-werk moeten subsidiëren, en daarvoor terug ontvangen een vormende invloed vanuit de kerk en het evangelie op het leven van haar onderdanen. Enkel deze door de overheid gesteunde kerk, „the Esthablished Church”, achtte hij in staat om het volk in al zijn geledingen te bereiken. Daarom

¹ Holl, a.w., p. 419.

² De Bruijn en Holl vermelden beiden verscheidene getuigenissen van tijdgenoten van Chalmers.

³ Chalmers werken waren in ons land weinig bekend. Groen bezat een exemplaar van zijn Collected Works, maar deze verschenen eerst in 1848: De Bruijn, a.w., p. 1, 2, 4.

⁴ De Bruijn, a.w., p. 71.

was hij tegenstander van scheiding van kerk en staat. De bedienaar van de volkskerk wist zich immers bestemd voor het gehele volk, welk besef bij afscheiding verloren zou gaan ¹.

Maar al wilde Chalmers de relatie van kerk en staat niet verbreken, een staatskerk weigerde hij te aanvaarden. Hij beschouwde beide machten als van goddelijke oorsprong en gelijkwaardig. Door met de staat samen te gaan gaf de kerk naar zijn overtuiging haar vrijheid niet prijs, „she only made over her services”. De verhouding zag hij het zuiverst weergegeven door „co-ordinate jurisdiction with mutual subordination”. Dat het in Schotland als gevolg van de lekenmacht over de kerk in 1843 tot een afscheiding kwam en hij zich gedwongen zag zich daarbij aan te sluiten, vormt juist de tragiek van zijn leven ².

Deze denkbeelden hebben Groen en zijn medestanders voor ogen gestaan, toen zij de wetsontwerpen van Thorbecke en Van Reenen betreffende het armbestuur bestreden. De kerk „a great steady force in society” en als zodanig door de staat erkend en gesteund, en in vrijheid werkend voor het hele volk in het belang van staat en maatschappij, dat was ook hun ideaal. In 1852 besprak Groen in *De Nederlander* de werkzaamheid van Chalmers op het terrein van de armenzorg, daarbij herhaaldelijk verwijzend naar de biografie over de Schotse predikant van de hand van diens schoonzoon Dr. William Hanna, waaruit hij verscheidene passages vertaald overnam ³. Hij accentueerde Chalmers overtuiging, dat staatsarmenzorg „het uitbesteden onzer armen” was, uitbesteding met name door familie, vrienden en buurtgenoten. Zijn lezers bracht hij op de hoogte van de beginselen, waarop de activiteiten van Chalmers berustten. De vermindering van het aantal armen te Glasgow gedurende Chalmers bediening schreef hij toe aan diens geloof in de zedelijke krachten van de armen zelf en aan zijn overtuiging, dat luiheid en onzedelijkheid grotendeels veroorzaakt werden door het „leunen op hulp”.

Duidelijker nog drukte hij zich uit tijdens de behandeling van het wetsontwerp-Van Reenen in de tweede kamer. Na te hebben gewaar- schuwd dat men de kerk niet beschouwen moest als een trechter, waar-

¹ De Bruijn, a.w., p. 48, 121—148; Holl, a.w., p. 406.

² De Bruijn, a.w., p. 139—140.

³ De Nederlander 13-7-1852 (no. 626), 17-7-1852 (no. 630), 30-7-1852 (no. 641), 9-8-1852 (no. 649).

door geld voor de armbedeling toevloede, wees hij er op dat zij „elke ondeugd bestrijdt, waardoor de armoede gevoed wordt, elke deugd aanbeveelt, waardoor de armoede wordt verzacht, ... elke bron opent van eigen veerkracht en onderling hulpbetoon”¹.

Men zal opmerken dat Groen zich hiermee schaarde aan de zijde der verlichte protestanten, die eveneens in de opvoeding tot zedelijkheid de beste wijze van bestrijding der armoede zagen. Inderdaad valt een zeker parallellisme te constateren, tenminste voor zover het de ethische kijk op het vraagstuk betreft. Of mag men zeggen dat dit slechts schijnbaar het geval is? Inderdaad. Groen en zijn geestverwanten zagen de liefdadigheid voortvloeien uit de Gods-dienst, uit het geloof in de barmhartige liefde van God. De arme openbreken voor de boodschap van het evangelie zou dan tevens de weg zijn naar zijn zedelijke opvoeding of heropvoeding. Maar — en hier gingen de Groenianen hun eigen weg — deze taak uit te voeren veronderstelde een „Levende Kerk”, levend uit „de regtvaardigmaking door het geloof”. Zonder dat geloof „(kan) geen Gereformeerde Kerk filantropisch bestaan”, verzekerde Heldring².

In dit laatste ligt de verklaring van de voorkeur der Groenianen voor de denkbeelden van Chalmers. Chalmers behoorde tot de „evangelicals” binnen de calvinistische wereld van Schotland. De Schotse kerk was sinds het einde van de zeventiende eeuw steeds meer in de ban geraakt van het „ruimdenkende” en tolerante streven der „Moderates”, die meer de nadruk legden op bestudering van de filosofie en de ethiek dan op die van de dogmatiek en wier theologisch denken zich in het algemeen niet bewoog langs de lijn van de Schotse confessie. Voorstanders van een kerkelijk gezag dat steunde op de wetten van het land, hadden zij geen bezwaar tegen een patronaatsrecht van de overheid ten aanzien van de kerk. Hiertegen verzetten zich de „evangelicals”. Zij streefden naar kerkherstel op bijbels-reformatorische grondslag en wilden het staatsbestuur over de kerk vervangen door de zelfstandigheid der plaatselijke gemeenten³. Dat hun streven sympathie en weerklank vond onder de orthodoxe kringen binnen de nederlands hervormde kerk, met name in het kamp van Groen, zal niemand ver-

¹ Handelingen tweede kamer 1853/'54, p. 810.

² Heldring aan Groen 18-4-1851 (briefw. III, p. 79).

³ De Bruijn, a.w., p. 9—11.

wonderen. Immers verkeerde deze kerk in de eerste helft der negentiende eeuw in eenzelfde situatie.

Men zou van mening kunnen zijn, dat Groen de denkbeelden van Chalmers weigerde te accepteren voor zover het de subsidiëring van het kerkewerk door de overheid betrof. Hij streefde immers naar afschaffing van het subsidiestelsel in de armenzorg¹. Maar ook hierin volgde hij zijn Schotse leermeester. Chalmers was namelijk bevreesd voor vermindering van de bijdragen der kerkelijke gemeente, indien zij op elk gewenst ogenblik een beroep kon doen op de plaatselijke kas. Dit houdt wellicht verband met het bestaan van staatsarmenzorg en met zijn doel, de overtolligheid daarvan te bewijzen. Maar zijn ideaal lag in de combinatie van regeringssubsidie en offervaardigheid van de gemeenteleden zelf, die in een edele wedstrijd elkaar desnoods als twee kemphanen moesten bekampen².

In het kamp der katholieken had men vrij algemeen dezelfde bezwaren als Groen tegen een wettelijke regeling van de armenzorg. Zij verwierpen een recht op onderstand in welke vorm ook, eisten volledige vrijheid op voor de kerkelijke liefdadigheid en ontzegden de staat het recht, om regels te maken voor wat naar hun opvatting een zuiver kerkelijke aangelegenheid was. Groen noemde dan ook in 1851 de artikelen van *De Tijd* betreffende het wetsontwerp-Thorbecke „allezins lezenswaard” en citeerde het blad herhaaldelijk³. Ook het denkbeeld van het armenpatronaat vond onder katholieken instemming. „Door toch de armen afzonderlijk en wekelijks na te gaan, voortdurend op hunne verzedelijking te werken, hun meer met goeden raad en daad dan met geldelijke gaven . . . te ondersteunen, en hun vooral te doen zien, dat de meer gegoeden zich geheel belangeloos hun lot aantrekken”, aldus een anonymus in een toespraak tot Vincentianen, „beginnen zij hunne eigen waarde als mensch te gevoelen, en wordt bij hen de lust en ijver geboren, om zich uit hunnen armoede op te heffen”⁴.

Niettemin week het standpunt van de katholieke kamerleden tegenover de armenwet van Van Reenen aanzienlijk af van dat der Groenianen. Van Nispen bleek het subsidie-stelsel te willen handhaven, terwijl

¹ De Nederlander 9-12-1851 (no. 446). Cf. hiervóór, p. 207.

² De Bruijn, a.w., p. 141—142, 143.

³ De Nederlander 20-11-1851 (no. 430).

⁴ De Katholiek, XIII (1848), p. 324—325.

Luijben zich uitsprak voor het voortbestaan van burgerlijke armbesturen. Men vindt deze controverse terug in *De Tijd*. Hoezeer dit blad zich aansloot bij Groens vonnis over het eerste ontwerp-Thorbecke, met name waar het de beginselen betrof, het kon zijn opvattingen niet geheel goedkeuren. Groen „overdrijft”, schreef de redactie¹. Zij noemde het een plicht van de staat om armen te verzorgen, al achtte zij het tevens wenselijk, dat het algemeen armbestuur zo weinig mogelijk bekend was en de kerkelijke instellingen van liefdadigheid eventueel met subsidies tegemoet kwam². Misschien houdt deze divergentie tussen Groen en de katholieken verband met de voorkeur van de eerste voor het stelsel van armenzorg, dat Chalmers ontwikkeld had, vooral met diens denkbbeelden over de taak van de „volkskerk”. Nog steeds — en om begrijpelijke redenen — historisch belast, moeten de katholieken geschrokken zijn van de pretenties die achter deze gedachte schuil gingen. Daarom zullen zij meer dan Groen geneigd geweest zijn tot aanvaarding van een wettelijke regeling der armenzorg en tot handhaving van het subsidiestelsel. De grondwet van 1848 garandeerde hun immers de vrijheid hunner kerk en de neutraliteit van de staat.

De vraag dringt zich op, waarom Thorbecke minder aarzeling heeft gekend dan Schimmelpenninck van der Oye om de armenzorg in de orde van het recht te brengen en derhalve bij de wet te regelen. Het antwoord luidt, dat hij de verzorging der armen beschouwde als een staatszaak bij uitstek, terwijl zijn visie op het pauperisme van staats-huishoudkundige aard was. Schimmelpenninck daarentegen bleef gevangen in een charitatieve kijk op de heersende volksarmoede en heeft daardoor meer waarde gehecht aan de kerkelijke armenzorg dan Thorbecke deed. Dat deze in conflict raakte met de kerkelijke liefdadigheid, behoeft dan ook geen betoog. Protestant en katholieken zagen de armoede als een ethisch vraagstuk. Vandaar dat het debat met de voorstanders van staatszorg zo gemakkelijk op het terrein van de doctrine kwam te liggen en veelal een onzakelijk karakter droeg. Velen ontkwamen niet geheel aan het gevaar, de caritas te beperken tot de aalmoes, en haar exclusief te zien in dienstbaarheid aan de eeuwigheid en onvoldoende in haar eigen waarde.

¹ *De Tijd* 22-11-1851 (no. 1396).

² *De Tijd* 10-3-1853 (no. 1789).

BIJLAGE

De wet op het domicilie van onderstand van 28 November 1818.

Wet van den 28sten November 1818, houdende bepalingen tot aanwijzing der plaats, waar de Behoeftigen in den algemeenen onderstand deelen kunnen.

Wij Willem enz.: Alzoo Wij in overweging hebben genomen, dat het noodzakelijk is, om, door vaste en algemeene bepalingen, de plaats aan te wijzen, waar de behoeftigen in den algemeenen onderstand deelen kunnen; enz.

Art. 1. De gemeente, in welke een behoeftige in den algemeenen onderstand deelen kan, is die zijner geboorte.

Art. 2. De gemeente, waarin een kind toevallig geboren is, wordt daarom niet de plaats, waarin hetzelfde in den algemeenen onderstand deelen kan. Deze blijft in de gemeente, waarin zijn vader woonde, toen hetzelfde geboren werd, en in die, welke zijne moeder bewoonde, indien zij weduwe of het kind onecht is.

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.

Art. 4. Dit nieuwe domicilie van onderstand wordt evenzoo door elke andere gemeente vervangen, waarin dezelfde persoon naderhand, gedurende den tijd en op de wijze, bij het voorgaand artikel bepaald, gewoond mogt hebben.

Art. 5. De behoeftigen, welke, op het uitvaardigen dezer wet, in eene gemeente uit *den algemeenen onderstand* bedeed worden, zullen gerekend worden tot die gemeente te behooren, voor zoo ver dien onderstand betreft.

Art. 6. De vreemdelingen, welke mogten toegelaten zijn, om in het Koninkrijk hun verblijf te vestigen, en hetzelfde, volgens de wijze, bij artikel 3 bepaald, in eene gemeente, gedurende zes jaren, behouden hebben, kunnen in die gemeente in den algemeenen onderstand deelen.

Art. 7. Het domicilie van onderstand voor getrouwde vrouwen

en weduwen is dat harer mannen, voor minderjarigen dat van hunnen vader, voor onechte minderjarigen dat hunner moeder.

Eene weduwwrouw kan, zoo voor zichzelf als voor hare minderjarige kinderen, een nieuw domicilie van onderstand, volgens de termen van art. 3, verkrijgen.

Art. 8. Het is aan administrateurs *van den algemeenen onderstand* veroorloofd daar uit de genen te bedeele, aan wie zij die bedeeleing anderzins, volgens de tegenwoordige wet, zouden kunnen weigeren, wanneer deze uitzondering door regtvaardigheid en menschelijkheid wordt gewettigd.

Art. 9. Door de bepalingen van deze wet wordt geenszins gederogeed aan de bestaande reglementen en verordeningen op het stuk van onderhoud, alimentatie en onderstand, door de Diakoniën en alle andere administratiën van godsdienstige gemeenten aan derzelver behoefte ledematen te verleenen.

Art. 10. Evenmin wordt door dezelve gederogeed aan plaatselijke statuten, welke daarmede niet strijdig zijn, noch aan de reglementen op het onderhouden der weduwen en kinderen van militairen.

Art. 11. De verschillen over het onderstands-domicilie van eenen behoeftigen tusschen twee gemeenten, zullen *de plano* door het collegie van Gedeputeerde Staten worden beslist, indien de gemeenten tot dezelfde provincie behooren, en door Ons, indien dezelve in meer dan eene provincie gelegen zijn.

Art. 12. Op dezelfde wijze zullen de verschillen van denzelfden aard worden afgedaan, welke tusschen onderscheidene Diakoniën of andere soortgelijke instellingen mogten ontstaan, gelijk mede die verschillen, welke tusschen die instellingen en de gemeentebesturen mogten rijzen.

Doch, de geschillen tusschen onderscheidene Diakoniën of andere soortgelijke instellingen, ontstaan in eene en dezelfde gemeente, welker bevolking vijf duizend zielen overtreft, zullen door het plaatselijk bestuur worden beslist.

Art. 13. Indien de billijkheid schijnt te vorderen, dat men in eene gemeente eenen behoeftige uit den *algemeenen 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.

Art. 14. De akten van indemniteit, borgtogt, ontslag, readmissie en dergelijke, na de uitvaardiging dezer wet verleend, worden van onwaarde gehouden.

De zwaarigheden, welke uit de bestaande akten van indemniteit, enz., mogten ontstaan, zullen afgedaan worden in maniere, als bepaald is bij art. 11.

BIBLIOGRAPHIE

A. ARCHIVALIA

I. *Algemeen Rijksarchief Den Haag:*

Archief binnenlandse zaken, afdeling armwezen, dossier A 7; répertoire 1819—1820, 1820—1823; port. 1617/1618, en andere, onder eigen nummer aangeduide stukken.
Archief binnenlandse zaken vóór 1813, inv. no. 202—209, 567, 812b.
Archief hervormde eredienst, inv. no. 1951.
Archief justitie, port. 4830.
Archief katholieke eredienst, diverse stukken.
Archief ministerraad, port. 20.
Archief Staatsbewind, inv. no. 52, 201, 318, 321, 345, 390.
Archief staatssecretarie, inv. no. 255, 6149, en andere, onder eigen nummer aangeduide stukken.
Archief Uitvoerend Bewind, inv. no. 338.
Collectie Dassevael, lijst 1, no. 112.
Collectie Goldberg, port. 48.
Collectie Van Hogendorp, port. 161.
Kabinet binnenlandse zaken, 1844, no. 1508.
Kabinet des konings, port. 573, en andere, onder eigen nummer aangeduide stukken.
Notulen Uitvoerend Bewind, port. 48.

II. *Rijksarchief Arnhem:*

Archief Commissaris des Konings.

III. *Bisschoppelijk archief Den Bosch:*

Papieren Van Son, A.K. 36, no. 13b.
Parochie-archief Bokhoven.

IV. *Gemeente-archief Utrecht:*

Bibliotheek over Utrecht, suppl. 600.
Catalogus van het archief der stad Utrecht, IV 1030, notulen wegens het onderstands-domicilie en verpleging van behoeftigen.
Cataloog April 1846, no. 58a.

V. *Rijksarchief Zwolle:*

Archief gouverneur, eerste divisie, exh. 15-9-1823, no. 1.

B. GEDRUKTE BRONNEN

Bakker, A., De onafhankelijkheid der diakonien gehandhaafd tegenover Mr. W. Boonacker, en de conceptwet op het armbestuur (Rotterdam 1852).
Banner, G. W., Grondwetten van Nederland; teksten der achtereenvolgende staats-regelingen en grondwetten sedert 1795 (Zwolle 1936).
Bennekom, H. J. van, Proeve eener armenwet voor het koninkrijk der Nederlanden (Utrecht 1847).

- Bergh, L. Ph. C. van den, *Gedachten over armoede, overbevolking en kolonisatie* (Leiden 1845).
- Boer, W. R., *Denkbeelden over pauperisme en armenverzorging* (Amsterdam 1850).
- Boonacker, W., *De diakonien en soortgelijke armen-administratiën, als organen van den openbaren onderstand, onderworpen aan de armenwet van 1818. Naar aanleiding van Mr. Van Nierop's bestrijding* (Amsterdam 1851).
- Bos, F. L., *Archiefstukken betreffende de afscheiding van 1834*, 4 dln (Kampen 1939—1946).
- Bosch, J. van den, *Verhandeling over de mogelijkheid, de beste wijze van invoering, en de belangrijke voordeelen eener algemeene armen-inrigting in het rijk der Nederlanden, door het vestigen eener landbouwende kolonie in deszelfs noordelijk gedeelte* (Amsterdam 1818).
- Cate, S. Blaupot ten, *De staatszorg voor de armen, als overeenkomstig met de beginselen van zedelijkheid, staatsregt en staatsbelang, tegen eenige bedenkingen verdedigd* (Groningen 1850).
- *Armwezen en armverzorging* (Leiden 1851)
- *De betrekking van den staat tot het armwezen, nader tegen eenige bedenkingen voorgesteld* (Tijdschr. v. h. armwezen, I, p. 157—200).
- *Bedenkingen omtrent het verwaarlozen der scholen door kinderen van behoeftige ouders* (Tijdschr. v. h. armwezen, II, p. 145—168)
- Colenbrander, H. T., *Gedenkstukken der algemeene geschiedenis van Nederland 1795—1840*,
 dl V: *Koning Lodewijk 1806—1810*, 2 stukken, in R. G. P. no. 11 en 12;
 dl VI: *Inlijving en opstand 1810—1813*, 3 stukken, in R.G.P no. 13, 16, 17;
 dl VIII: *Regeering van Willem I 1815—1825*, tweede stuk, in R.G.P no. 27.
- Couranten, *De Zutphensche Courant*, jrgn 1850 en 1851,
De Nederlander, jrgn 1851, 1852 en 1853;
De Noord-Brabanter, jrgn 1851 en 1854;
De Tijd, jrgn 1851, 1853 en 1854.
- Dagverhaal der handelingen van de Nationale Vergadering representeerende het Volk van Nederland 1796—1798, 9 dln (Den Haag 1796—1798)
- Dagverhaal der handelingen van het Vertegenwoordigend- en Intermediair Wetgevend Lichaam des Bataafschen Volks, 1 dl (Den Haag 1798).
- Dagverhaal der handelingen van het Vertegenwoordigend Lichaam des Bataafschen Volks, 12 dln (Den Haag 1798—1801).
- Donckermann, F. H. L., *Gedachten over de noodzakelijkheid en nuttigheid van een algemeen armbestuur; met aanwijzing van heilzame middelen tegen den voortgang der armoede* (Amsterdam 1849)
- Donkersloot, N. B., *Gedachten over armoede, hare oorzaken en voorbehoedingsmiddelen* (Tiel 1849)
- Drieling, F. H. C., *Eenige bedenkingen over het ontwerp van wet op het armbestuur* (Utrecht 1851).
- *Beschouwingen over het nieuwe ontwerp van wet op het armbestuur* (Utrecht 1853).
- Eijmael, K., *Wenken voor armenbesturen, armenverzorgeren en allen, die in de armenverzorging belang stellen* (Zwolle 1849).
- Fock, C., *Over het armwezen* (Amsterdam 1853).
- Gerretson, C en A. Goslinga, *Groen van Prinsterer, Schriftelijke Nalatenschap*, dl IV, *briefwisseling deel III, 1848—1866*, bewerkt door H. J. Smut (Den Haag 1949), in R.G.P. no. 90

- Ghert, P. G. van, *Pauperisme*. Zou er geen algemeen-werkend behoedmiddel, tegen de volks verarming en de daaruit voortvloeiende toeneming van het onzedelijk gemeen, te vinden zijn? Eene vraag, gerigt aan de meesters of bazen der werklieden en aan allen, die een waarachtig belang in beider lot en welvaart stellen (Den Haag 1851).
- Giessenburg, R. C. baron d'Ablaing van, *Proeve van wijsgeerige ontwikkeling der huishoudkundige beginselen*, waaruit het pauperisme moet worden bestreden (Tiel 1851).
- Grevelink, P. W. Alstorpius, *Korte bedenkingen op het werk van den Heer G. Luttenberg: Proeve van onderzoek omtrent het armwezen in ons vaderland enz.* (Assen 1842).
- *Gedachten over armverzorging of bedenkingen op het werk der Heeren H. W. en J. W. Tydeman en J. Heemskerk Az. Denkbeelden omtrent eene wettelijke regeling van het armwezen in Nederland* (Assen 1850).
- *Het beginsel van regtstreeksche staats-armverzorging nader bestreden tegen de voordragt van wet der H.H. Tydeman en Heemskerk en hare verdediging* (in *Tijdschr. v. h. armwezen*, I, p. 1—83).
- Handelingen van de algemeene synode der christelijke hervormde kerk in het koninkrijk der Nederlanden 1816—1855.*
- Handhaving van de regten der diakonien van de nederlandsche hervormde kerk* (Proeve eener beoordeeling, van uit een kerkelijk standpunt, van het ontwerp van wet, betreffende de ondersteuning der behoeftigen, door de regering toegezonden aan de tweede kamer der Staten-Generaal, den 28sten November 1845), door een predikant der nederlandsche hervormde kerk (Amsterdam 1846).
- Heemskerk Az., J., zie Tydeman.
- Heldring, O. G., *In het zweet Uws aanschijns zult gij brood eten! Een volksboek, behandelende de vraag: hoe de armoede te stuiten, en eigen verdiend brood den huisgezinnen te verschaffen?* (Arnhem 1844).
- *De nood en hulp der armen, in betrekking tot den arbeid, de weelde en het medelijden* (Amsterdam 1845).
- *Binnen- en buitenlandsche kolonisatie, in betrekking tot de armoede* (Amsterdam 1846).
- *Christendom en armoede* (Haarlem 1849).
- Hemmen, W. J. E. baron van Lijnden van, *Een woord over den invloed der belasting van de eerste levensbehoefte op het pauperisme in Nederland* (Tiel 1846).
- Herwerden, C. H. van, *De kerkelijke en bijzondere instellingen tegen de voorgedragene armwet verdedigd* (Groningen 1851).
- Hoeven, G. G. van der, *De onuitgegeven parlementaire redevoeringen van Mr. J. R. Thorbecke*, 4 dln (Groningen 1900).
- Hofkamp, T., *Verhandeling over de middelen, welke aangewend kunnen worden, om in de behoefte aan werk, bij de geringe volksklasse te Groningen bestaande, te voorzien* (Groningen 1835).
- Houck, A. J., *Beginnels en vereischten eener wet op het armwezen* (Deventer 1849).
- Huydecoper, Th. C. R., *Wenken over armen-bezoek en armen-toezigt* (Den Haag 1846).
- Iets over de openbare weldadigheid* (De Katholiek, dl XIII (1848), p. 314—325).
- Jeune, J. C. W. le, *Geschiedkundige nasporingen omtrent den toestand der armen en de bedelarij* (Den Haag 1816).
- Kemper, J. de Bosch, *Geschiedkundig onderzoek naar de armoede in ons vader-*

- land, hare oorzaken en de middelen, die tot hare vermindering zouden kunnen worden aangewend (Haarlem 1851).
- Johannes Ludovicus Vives geschetst als christelijk philanthroop der zestiende eeuw (Amsterdam 1851).
 - Kerkeraad, Adres van den breeden kerkeraad der nederduitsche hervormde gemeente te Amsterdam, aan de 2e kamer der Staten-Generaal, over de voorgestelde wet op het armbestuur (Amsterdam 1852).
 - Adres van den breeden kerkeraad der nederduitsche hervormde gemeente te 's Gravenhage, aan de 2e kamer der Staten-Generaal, over de voorgestelde wet op het armbestuur (Den Haag 1852).
 - Adres van den algemeenen kerkeraad der nederduitsche hervormde gemeente te 's Gravenhage aan de 2e kamer der Staten-Generaal, over het gewijzigd ontwerp van wet tot regeling van het armbestuur (Den Haag 1853).
 - Keerbergh, Baron de, Essai sur l'indigence dans la Flandre orientale (Gent 1819).
 - Kops, J. L. de Bruyn, Over het beginsel van armverzorging door den staat (Leiden-Amsterdam 1852).
 - Leeuwen, J. van, De diaconie, beschouwd in hare betrekking tot het armwezen, naar de bestaande wetgeving: wenken der geschiedenis en ervaring bij eene nadere wetgeving (Middelburg 1842).
 - Bedenkingen op het ontwerp van wet tot ondersteuning van behoeftigen (Middelburg 1846).
 - De armwet in haar ontstaan, zin en strekking, geschiedkundig toegelicht (Leiden 1847).
 - Loghem, G. D. van, Gebrek aan werk en armoede (Deventer 1849).
 - Loghem, H. van, Ontwikkeling van eenige hoofdbeginselen der nederlandsche armenwetten (Deventer 1838).
 - Beoordeeling van het ontwerp van wet betreffende de ondersteuning van behoeftigen, dezer dagen aan de tweede kamer der Staten-Generaal ingediend, in verband tot de algemeene beginselen van armenwetgeving (Deventer 1845).
 - Luttenberg, G., Vervolg op het groot plakkaatboek of verzameling van wetten, betreffende het openbaar bestuur in de Nederlanden. Armwezen (Zwolle 1837).
 - Proeve van onderzoek omtrent het armwezen in ons vaderland, en naar de meest doeltreffende middelen, die verder, ter verbetering van het lot der armen, zouden kunnen aangewend worden (Zwolle 1838).
 - Mackay, A. E., De denkbeelden omtrent eene wettelijke regeling van het armwezen in Nederland; voorgedragen door Mr. H. W. Tydeman, Mr. J. Heemskerk Az., en Mr. J. W. Tydeman, bescheidenlijk beoordeeld (Den Haag-Amsterdam 1850).
 - Magazijn voor het armen-wezen, in het koninkrijk der Nederlanden, 5 dln (Leiden 1817—1822).
 - Mees, W. C., De werk-inrigtingen voor armen uit een staatshuishoudkundig oogpunt beschouwd (Rotterdam 1844).
 - Nierop, A. S., Verdediging van de onafhankelijkheid der diakonien, ten aanzien der armbedeeling (Zaandijk, eerste druk 1846; tweede druk 1848; derde druk 1851).
 - Nieuwenhuis, A. J., Het wets-ontwerp op het armbestuur, in doel en middelen beschouwd (Amsterdam 1852).
 - N. N., Vrijmoedige gedachten over het armwezen in het koninkrijk der Nederlanden; bedenkingen tegen de bestaande wetgeving en wenken ter verbetering dezer hoogst-gewigtige aangelegenheid (Amsterdam 1845).

- Bijdrage tot verdediging van het voorstel van wet, tot regeling van het armwezen (Arnhem 1848).
- Philantropie. Rijsselt bij Zutphen (Den Haag 1851).
- Openbare brief aan Mr. J. Heemskerk, Azn., na de lezing van zijn: Ontwerp van wet op het armbestuur van 1851 beschouwd door de schrijvers der Denkbeelden, enz., door een lid der groote diakonie-vergadering der evang. luthersche gemeente te Amsterdam (Amsterdam 1852).
- Perrenoud, P. F., Antwoord op de vraag, voor het jaar 1799 opgegeven: welke zijn de beste middelen, waardoor de armkassen in dit gewest omtrent de bedeeeling van een aantal armen kunnen ontlast worden? Aan het welk de zilvere eerprijs, door het Zeeuwsch Genootschap der Wetenschappen, den dertienden van Wintermaand 1799 is toegewezen.
- Philantropus, Philantropie. Rijsselt, bij Zutphen. Een woord van afkeuring: meer bepaald aan de Heeren oprigters (Dordrecht 1851).
- Posthumus, R., Over de al te groote armoede en verarming in Nederland, en de middelen daartegen (Leeuwarden 1846).
- Prinsterer, G. Groen van, Adviezen in de tweede kamer der Staten-Generaal, dl I (Utrecht 1856).
- Brieven van J. A. Wormser, 2 dln (Amsterdam 1874).
- Reddingius, J. H., Leidraad voor armbesturen, inzonderheid voor diakenen, tot aanwijzing van het gebruik der wetten en besluiten betreffende het armwezen (Groningen 1841).
- De verpligting der diakenen, bij de gemeenten der nederlandsche hervormde kerk, uit een kerkelijk oogpunt beschouwd (Leeuwarden 1847).
- Rees, B. van, Bedenkingen over den toekomstigen armenstaat, bij de overweeging van de Voordragt door de burgers De Vos, c.s. over dat onderwerp gedaan aan de eerste kamer van het Vertegenwoordigend Lighaam (Leiden 1799).
- Ridder, J. Herman de, Uitstapjen naar Hoenderloo (Leiden 1851).
- Rogge, C., De armen kinderen van den staat. Of onderzoek nopens de verpligting van het Gouvernement, om de armen te verzorgen; en ontwerp van een plan, daar toe strekkende (Leiden 1796).
- Royaards, H. J., De concept-wet omtrent de ondersteuning van behoeftigen, in hare betrekking tot de diakonien kerkregtelijk beschouwd (Utrecht 1846).
- De hervormde diakonien, en de concept-armenwet van 1851. Kerkregtelijke wenken (Utrecht 1851).
- Ruter, A. J. C., Rapporten van de gouverneurs in de provinciën 1840—1849, 3 dln (Utrecht 1941, 1949, 1950).
- Scherenberg, R., Bedenkingen over de armoede, en door welke middelen het aantal der armen in Nederland zoude kunnen worden verminderd, hunnen toestand verbeterd, en zij tot nuttiger leden der maatschappij zouden kunnen worden opgeleid (1816).
- Wat verstaat men door armen? — Hoe kan men die verdeelen? — Wat zijn de oorzaken der armoede? — Waar wordt de meeste armoede geleden? en welke zijn de beste middelen daar tegen aan te wenden (Magazijn v. h. armen-wezen, I, p. 99—129, 197—234, 305—339).
- en H. W. Tydeman, Verhandeling ter beantwoording der vrage: Kan de armoede, waaronder eenige staten van Europa thans gedrukt worden, inderdaad met grond worden toegeschreven aan eene te groote bevolking, in evenredigheid der middelen van bestaan? Zoo ja, — welke zijn dan de meest doelmatige, en met zedelijke

- grondbeginselen, zoowel als met eene beredeneerde staatkunde overeenstemmende middelen, om den voortgang der bevolking te beperken, wanneer de middelen van bestaan voor alle ingezetenen ontoereikend zijn? (Haarlem 1821).
- Sitter, W. de, *Beknopte verhandeling over het pauperisme in Nederland, deszelfs oorzaken en de middelen, waardoor de voortgang van hetzelfde kan worden gestuit* (Groningen 1850).
- *De armenverzorging in Nederland en het verschaffen van werk aan behoeftigen* (Groningen 1851).
 - *De afscheiding der standen in de maatschappij eene oorzaak van armoede* (Tijdschr. v. h. armwezen, I, p. 84—114).
 - *Beknopte geschiedenis en staat van het Algemeen-Diaken-Gezelschap der nederduitsche hervormde gemeente te Groningen. Getrokken uit de minuten en verslagen dier vereeniging* (Tijdschr. v. h. armwezen, II, p. 64—96).
 - *Spaarkassen* (Tijdschr. v. h. armwezen, II, p. 97—105).
 - *Armenbezoek* (Tijdschr. v. h. armwezen, II, p. 110—123).
- Sorge, F. van, *Proeve, om te geraken tot eene nieuwe algemeene wetgeving op het armwezen, in Nederland* (Middelburg 1842).
- Spiegel, L. P. van de, *Over de armoede en bedelary, met betrekkinge tot de provincie van Zeeland, en byzonder tot de stad Goes, en eiland van Zuid-Beveland* (Den Haag 1798).
- Sterk jr., A. Elink, *Eenige bedenkingen op het geschrift van Mr. J. L. de Bruyn Kops: Over het beginsel van armverzorging door den staat; ten betooge dat Zijn Eds. leer dien aangaande in geenen deele als een leerstuk van staathuishoudkunde te erkennen is* (Den Haag 1852).
- Suringar, W. H., *Redevoering over de gepastheid en noodzakelijkheid van een patronaat over de armen en de wijze waarop hetzelfde behoort te worden uitgeoefend* (Leeuwarden 1842).
- Tydemans, H. W., zie Scherrenberg.
- Tydemans, H. W. en J. W., en J. Heemskerk Az., *Denkbeelden omtrent eene wettelijke regeling van het armwezen in Nederland* (1850).
- *Het ontwerp van wet op het armbestuur van 1851, beschouwd door de schrijvers der „Denkbeelden omtrent eene wettelijke regeling van het armwezen in Nederland”* (Amsterdam 1852).
- Tydemans, J. W., *De Denkbeelden omtrent eene wettelijke regeling van het armwezen in Nederland, voorgedragen door Mrs. H. W. Tydemans, J. Heemskerk, Azn. en J. W. Tydemans, nader toegelicht en verdedigd namens de schrijvers* (Tijdschr. v. h. armwezen, II, p. 1—45).
- Tijdschrift voor het armwezen; onder redactie van S. Blaupot ten Cate en Mr. W. de Sitter*, dln I—III (Groningen 1852—1854).
- Tijdschrift voor staathuishoudkunde en statistiek*, door Mr. B. W. A. E. Sloet tot Oldhuis, dl I (1841) en VII (1851).
- V., T. B. d., *Het ontwerp van wet tot ondersteuning der behoeftigen getoetst* (Utrecht z.j.).
- Verslag aan de Edelmogende Heeren Staten-Generaal van het koninkrijk der Nederlanden, ... omtrent het armbestuur en de opvoeding der armen-kinderen, 1816—1826*, in *Bijvoegsel Staatsblad*, dln V—XIV.
- Verslag der handelingen van de tweede kamer der Staten-Generaal gedurende de zitting van 1818—1819*, bewerkt door J. J. F. Noordziek (Den Haag 1861).
- Verslag der handelingen van de Staten-Generaal 1847—1854.*

- Verslag, Eerste verslag van de algemeene vereeniging tegen het pauperisme bij de arbeidende klassen van den minder goeiden stand (Groningen 1851).
- Verslag van de Vrouwen-Vereeniging te Groningen, ter bevordering van werkzaamheid en welstand onder de geringere volksklasse, over hare werkzaamheden gedurende het elfde en twaalfde jaar van haar bestaan, 1848 en 1849 (Groningen z.j.).
- Visser, J., Christelijke roeping en plicht, tegenover nationale armoede, onkunde en zedeloosheid (Amsterdam 1848).
- V(ollenhoven), C., Schets van een gelijkvormig armenbestuur, in alle steden en aanzienlijke gemeenten in de noordelijke provincien van het koninkrijk der Nederlanden (Magazijn v. h. armen-wezen, I, p. 40—64).
- Voornaamste stukken, getrokken uit de handelingen van de algemeene armencommissie, over het departement van Holland, 3 dln (Den Haag 1805—1807).
- Woelderen, C. L. van, Kosteloos onderwijs (Tijdschr. v. h. armwezen, II, p. 169—178).

C. LITTERATUUR

- Beest, C. W. van Voorst van, De katholieke armenzorg te Rotterdam in de 17e en 18e eeuw (Den Haag z.j.).
- Berger, J. A., Van armenzorg tot werklozenzorg (Amsterdam 1936).
- Boerma, J. J. Westendorp, Johannes van den Bosch als sociaal hervormer. De Maatschappij van Weldadigheid (Groningen 1927).
- Een geestdriftig Nederlander Johannes van den Bosch (Amsterdam 1950).
- Brink, E. A. B. J. ten, Geschiedenis van het Nederlandse postwezen 1795—1810 (Den Haag 1951).
- Brugmans, I. J., De arbeidende klasse in Nederland in de 19e eeuw 1813—1870 (2e druk, Den Haag 1925).
- De economische politiek van koning Willem I (Bijdragen voor vaderlandsche geschiedenis en oudheidkunde, zesde reeks, dl X (1930), p. 1 e.v.).
- Brujin, J. de, Thomas Chalmers en zijn kerkelijk streven (Nijkerk 1954).
- Burgers, R. A., 100 jaar G. en H. Salomonson (Leiden z.j.).
- Colenbrander, H. T., Inlijving en opstand (2e druk, Amsterdam 1941).
- Diepenhorst, I. A., Historisch-critische bijdrage tot de leer van den christelijken staat (Amsterdam 1943).
- Duroselle, J. B., Les débuts du catholicisme social en France 1822—1870 (Paris 1951).
- Eerenbeemt, H. F. J. M. van den, 's-Hertogenbosch in de Bataafse en Franse tijd 1794—1814 (Nijmegen 1955).
- Everts, J., De verhouding van kerk en staat in het bijzonder ten aanzien der armenverzorging (Utrecht 1908).
- Feenstra, R., Enkele opmerkingen over de invoering der Franse wetgeving in Nederland (1810—1813), in Tijdschr. v. rechtsgeschiedenis, dl XX, p. 344—351).
- Fiolet o.f.m., A., Een kerk in onrust om haar belijdenis (Nijkerk 1953).
- Geyl, P., De patriottenbeweging (Amsterdam 1947).
- Goossens, Th., Mr. J. F. R. van Hooff, Een Brabants patriot 1755—1816 (Nijmegen 1948).
- Goslinga, A., Koning Willem I als verlicht despoot (Baarn 1918).
- Graaf, H. J. de, Christelijk-sociale belangstelling in Nederland vóór het 1ste christelijk-sociale congres (1891), in Stemmen voor waarheid en vrede, jrg. 60 (1923), p. 609—627, 689—707.

- Heijden, M. J. M. van der, *De dageraad van de emancipatie der katholieken* (Nijmegen 1947).
- Holl, Karl, Thomas Chalmers und die Anfänge der Kirchlich-sozialen Bewegung (Gesammelte Aufsätze zur Kirchengeschichte, III (Tübingen 1928), p. 404—436).
- Imbert, J., L'influence de la législation hospitalière française dans les départements hollandais (1810—1813), in *Annales universitatis Saraviensis*, t. I (1952), p. 3—24.
- Kluit, M. E., *Het Réveil in Nederland 1817—1854* (Amsterdam 1936).
- Loon, J. C. A. van, *Het algemeen reglement van 1816* (Wageningen 1816).
- Mansvelt, W. M. F., *Geschiedenis van de Nederlandsche Handel-Maatschappij* (Haarlem z.j.).
- Mees, W. C., Eene briefwisseling tusschen Gijsbert Karel van Hogendorp en Prof. Jan Ackersdijck (*Economisch-Historisch jaarboek*, XII, p. 100—124).
- Merwe, J. P. van der, *Die Kaap onder die Bataafse Republiek 1803—1806* (Diss. Amsterdam 1926).
- Monchy, S. J. R. de, *De Nederlandsche wetgever tegenover de armoede* (Den Haag 1905).
- Rogier, L. J. en N. de Rooy, *In vrijheid herboren* (Den Haag 1953).
- Slot, J. A. H. J. S. Bruins, *Over Groen van Prinsterers geestelijken band met de roomsch-katholieken* (*Stemmen des tijds*, jrg. 20, p. 1—18).
- Smissaert, H., *Het aandeel van den staat in de verzorging der armen* (Utrecht 1893).
- Smit, H. J., *De armenwet van 1854 en haar voorgeschiedenis* (in *Historische opstellen, aangeboden aan J. Huizinga* (Haarlem 1948).
- Sneller, Z. W., *Economische en sociale denkbeelden in Nederland in den aanvang der negentiende eeuw, 1814—1830* (Haarlem 1922).
- Willem van Hogendorp in zijne betrekking tot het Réveil (in *Christendom en Historie* (Amsterdam 1925).
- Stein, H., *Pauperismus und assoziation* (in *International review for social history*, I).
- Terlinden, Ch., *La politique économique de Guillaume Ier, roi des Pays-Bas, en Belgique, 1814—1830* (in *Revue historique*, t. 139, p. 1—39).
- Theissen, J. S., *Uit de voorgeschiedenis van het liberalisme in Nederland* (Rede Amsterdam 1930).
- Verberne, L. G. J., *Nieuwste Geschiedenis. Dln VII en VIII van Geschiedenis van Nederland, uitgegeven onder leiding van Prof. Dr. H. Brugmans* (Amsterdam 1937/1938).
- In den Spiegel van het Verleden (Utrecht/Antwerpen 1947).
- Het sociale en economische motief in de Bataafse tijd (Rede Tilburg 1947).
- Verkade, W., *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolph Thorbecke* (Arnhem 1935).
- Volger, W., *Om de vrijheid van de kerk* (Kampen 1954).
- Voorts, W. F. van, *Aalmoezeniersweeshuis en inrichting voor stads-bestedelingen. 1 Januari 1666—1 Januari 1916*.
- Vries jr., J. de, *Pamfletten over het armoedeprobleem in de negentiende eeuw* (in *Mensch en Maatschappij*, jrg. 14 (1938), p. 10—21).
- Wiskerke, C., *De afschaffing der gilden in Nederland* (Amsterdam 1938).
- Zee, T. van der, *Armoede en cholera in 1832* (in *Economisch-Historisch Jaarboek*, XXII, p. 196—250).

REGISTER VAN PERSOONSNAMEN.

- Alphen, D. F. van, 112.
 d'Alphonse, 84, 85—86, 87, 88, 89.
 d'Altenbrouck, De Schiervel, 94.
 Appellius, J. H., 42, 43, 44, 45, 47, 49,
 54, 55.
 Assen, Van, 209.

 Bacot, G. J. G., 16.
 Bakker, A., 197, 198.
 Bell, 99.
 Berg, P. L. de Lom de, 211.
 Beveren, W. A. van, 26.
 Beyma, C. L. van, 23—24.
 Bilderdijk, 120.
 Blydenstein, J. B., 46, 47.
 Bondt, J., 36, 37.
 Bonnin, abbé, 122.
 Borde, Alexander de la, 99.
 Bosch, generaal Van den, 121, 122, 123—
 124, 125, 143, 144, 150, 219.
 Breugel, C. van, 74.
 Brienens, Van, 36.
 Bruijn, J. de, 221, 222.

 Calkoen, N., 78, 81.
 Cate, S. Blaupot ten, 197, 200, 214, 217.
 Celles, De, 88.
 Chalmers, Thomas, 196, 201, 207, 220—
 221, 222—223, 224, 225, 226.
 Charante, N. H., 7.
 Cock, De, 154.
 Coninck, De, 130, 131, 132, 134, 135,
 136, 140, 141.
 Crombrughe, J. J. van, 94.
 Curtius, Donker, 202.

 Deiman, J., 36.
 Doelman, W., 42, 46, 47.
 Dotrenghe, Th., 111.
 Driel, Repelaer van, 106, 107, 114, 115,
 117, 140.
 Dubbelden, Mgr. den, 162.
 Dussen, A. van der, 65, 67.
 Duyvendijke, J. A. van der Heim, 172,
 180, 184—185, 186.

 Essenburg, Sandberg van, 111.

 d'Eynhoutz, 108.
 Fagel, J., 108.
 Faille, J. Della, 94.
 Farjon, J. L., 37.
 Feith, 178.
 Fiolet, 11.
 Floh, J. H., 15, 17, 24, 26.
 Foreest, C. van, 46.
 Frederik, Prins, 120, 122, 123, 124, 141,
 150, 151.

 Gennep, A. van, 78.
 Gérando, baron Joseph-Marie de,
 218—219.
 Gobbelschroy, P. van, 130, 140, 149, 150.
 Gockinga, C., 121, 183.
 Gogel, 57, 72.
 Goldberg, J., 59, 60, 61, 65.
 Goubau, 128, 137—138.
 Grevelink, P. W. Alstorpius, 191, 195.

 Haan, de, 137.
 Haeften, Van, 46, 50, 51—52, 54.
 Hahn, J. G. H., 15, 16.
 Hall, M. C. van, 44.
 Hall, Van, 202.
 Hanna, Dr William, 223.
 Harger, J., 9.
 Heemskerk Az., J., 196.
 Heldring, O., 220, 221, 222, 224.
 Helmich, 17.
 Hengst, J. B. J., 211.
 Herwerden, C. H. van, 197.
 Heijde, J. F. van der, 211.
 Hoen, W. 't, 74.
 Hogendorp, Dirk van, 120.
 Hogendorp, Gijsbert Karel van, 9.
 Hogendorp, Willem van, 120, 121, 220.
 Holl, Karl, 221, 222.
 Hooff, J. F. R. van, 15.
 Hultman, C., 81, 82, 83.
 Huydecoper, Th. C. R., 179, 180.

 Imbert, J., 87, 88.

 Janssen, J. D., 105, 154, 155, 156.

- Jeune, J. C. W. le, 98.
 Jonge, J. Lublink de, 33—34, 36, 39, 40,
 41, 42, 43, 45, 46, 48, 49, 53, 55.
 Jordens, G. D., 26.
 Jozef II, 108.

 Kant, 121.
 Kempnaer, L. de, 46.
 Kempnaer, R. L. de, 89.
 Keppel, van Pallandt van, 128, 129, 135,
 137—139, 156, 170, 171, 180.
 Kessel, Ch. de Keverberg van, 121—122,
 124.
 Kock, H. J. Merkus de, 153.
 Koenen, H. J., 196.
 Kops, J. L. de Bruyn, 194, 195, 214.
 Kramer, J. G., 46, 47.
 Kumsius, F., 74.

 Lampsius, A., 108.
 Lancaster, 99.
 Lans, graaf van, 108.
 Lebrun, 84, 85, 87, 88.
 Leeuwen, J. van, 163—164, 174, 179, 182.
 Lennep, Jacob van, 121.
 Linthorst, 53.
 Loghem, Mr H. van, 177, 178, 179.
 Luttenberg, G., 165, 179.
 Luijben, J. L. A., 210—211, 226.
 Luzac, 186.
 Lynden, W. van, 207.

 Maanen, (minister) van, 118, 120, 153,
 155, 156, 157, 170, 171, 172.
 Mackay, A. E., 186, 195, 196, 207.
 Manen, J. van, 20—21, 26.
 Mansvelt, 8.
 Marck, F. A. van der, 16.
 Marle, G. A. van, 26.
 Melissant, L. Diert van, 74.
 Melun, Albert, 219.
 Membrède, A. Ch., 94.
 Metelerkamp, R., 108, 111.

 Napoleon, 85.
 Napoleon, Lodewijk, 42, 53, 74, 78, 83,
 86, 100, 142.
 Nierop, A. S. van, 182—184, 190, 191, 196.
 Nieuwold, J. H., 99.

 Okhuysen, 46.
 Oldhuis, B. Sloet tot, 164, 197.
 Oye, Schimmelpenninck van der, 169—170,
 171, 172—173, 175, 176, 177, 178—179,
 180, 182, 184, 226.

 Paauw, P. van der Breggen, 36.
 Pape, C. W., 155.
 Parvé, D. J. Steyn, 46, 74.
 Potter, L. de, 94.
 Prins, Ds, 160, 161.
 Prinsterer, Groen van, 186, 191, 196, 197,
 200, 201, 202, 203, 207, 209, 211, 212,
 222, 223—224, 225, 226.
 Pycke, L., 111.

 Queysen, W., 26, 78, 81.

 Randwijck, Van, 180, 184.
 Raoux, A. C., 108.
 Réal, 84, 85.
 Reddingius, Ds G. Benthem, 154, 155,
 156.
 Reddingius, Ds J. H., 165.
 Reenen, Van, 202, 203—204, 205—206,
 207, 208, 209, 211, 213, 223, 225.
 Rees, B. van, 11, 37—38, 40—41, 42.
 Rengers, L., 74, 81, 82, 94, 101.
 Rogge, C., 10—14, 38.
 Royaards, H. J., 159, 160, 161, 165—166,
 179, 197, 198.
 Rumford, graaf Von, 60, 142.

 Scherenberg, R., 61, 94, 95—100, 102—
 103, 115.
 Schimmelpenninck, graaf, 186.
 Schimmelpenninck, Rutger Jan, 24, 27,
 57, 72, 142.
 Scholte, 154.
 Secus, F. baron de, 94.
 Senden, G. H. van, 165.
 Sevenaer, J. A. C. A. van Nispen van,
 210, 225.
 Sitter, W. de, 219.
 Slingelandt, J. D. van, 94.
 Son, Van, 210.
 Spoelberck, burggraaf de, 108.
 Steenkist, J. B., 141.
 Stirum, L. van Limburg, 75.

- Storm, L. D., 211.
 Stuart, M., 36.
 Suringar, W. H., 218, 219, 220.
- Thomson, Benjamin, 60.
 Thorbecke, 186, 187, 188—191, 192—194, 195, 196, 198, 199, 200—201, 202, 203, 204, 206, 207, 209, 210, 211, 212, 213, 223, 225, 226.
 Tomputte, Van, 46.
 Toulon, L. van, 75, 81, 82, 94.
 Tydeman, H. W., 95, 97, 98, 179, 195, 196, 214.
 Tydeman, J. W., 196.
- Verhoysen, P., 46.
 Villeneuve-Bargemont, Alban de, 218, 219.
 Vitringa, H., 44, 45, 47, 49, 54.
 Vollenhoven, C., 94, 95, 97—99, 129—130, 133, 140, 146, 148, 149, 150.
- Vos, W. de, 37, 38, 39, 40, 41.
 Vreede, Pieter, 22—23, 26, 214.
- Westbarendrecht, F. van Leyden van, 94.
 Westcapelle, H. J. van Doorn van, 153.
 Wichers, H. L., 89.
 Willem I, 42, 61, 65, 74, 91, 94, 95, 103, 118, 122, 126, 127, 130, 135, 141, 143, 146, 151, 161, 169, 215—216.
 Willem II, 158, 169, 181, 186.
 Witbols, Pastoor, 21—22, 23, 26.
 Wormser, J. A., 191, 207.
- Zaalberg, Dr J. C., 180.
 Zillesen, Cornelis, 13—14.
 Zonsbeek, P. van, 15, 21, 22, 45, 48, 49, 50.
 Zoutman, J. A. A., 75.
 Zwijsen, Mgr., 210.

AFKORTINGEN

- Arch. armwezen: Archief binnenlandse zaken, afdeling armwezen.
 Arch. armwezen, port. 1617 (1618), stukken enz.: Archief binnenlandse zaken, afdeling armwezen, portefeuille 1617 (1618), stukken behoorende bij het ontwerp van wet op het armwezen, 1824/1829.
 Arch. b.z.v. 1813: Archief binnenlandse zaken vóór 1813.
 Dagverhaal: Dagverhaal der handelingen van de Nationale Vergadering representerende het Volk van Nederland.
 Dagverhaal V.L.: Dagverhaal der handelingen van het Vertegenwoordigend en Wetgevend Lichaam des Bataafschen Volks.
 Dassevael: Collectie Dassevael, lijst 1, no. 112.
 Goldberg: Collectie Goldberg, port. 48.
 K.d.k.: Kabinet des konings.
 Stukken: Voornaamste stukken, getrokken uit de handelingen van de algemeene armen-commissie, over het departement van Holland.

STELLINGEN

I

De traditionele schoolopvatting, als zou de bepaling van gesteldheid gedeeltelijk bijwoordelijk en gedeeltelijk bijvoeglijk zijn, is onjuist.

II

In de beschouwingen over de Romantiek in Nederland wordt doorgaans te weinig rekening gehouden met autochthone factoren.

III

Het verdient aanbeveling, de Ecclesia-beweging te zien als een middel om de kerk opnieuw te ontdekken.

(Cf. Yves M. J. Congar, *Jalons pour une théologie du laïc*, Paris 1953, p. 474).

IV

De mening van Yves M. J. Congar, „que la formule de Pie XI” — bedoeld wordt de definitie van de katholieke actie — „représentait plutôt une définition descriptive”, schijnt door de ontwikkeling van de katholieke actie in Nederland bevestigd te worden.

(Congar, a.w., p. 508).

V

„Buiten de Kerk, welker ambt hij” — namelijk Zwingli — „droeg, te moeten zoeken wat alleen in de Kerk te vinden kon zijn en waardoor en waarvoor alleen de Kerk bestond — dat is de wereldschokkende nood geweest die zich in de hervormingsjaren een uitweg heeft gebroken”. Deze uitspraak van J. N. Bakhuizen van den Brink is karakteristiek voor de zich voltrekkende verandering in de verhouding tussen katholieken en protestanten.

(J. N. Bakhuizen van den Brink, *Controversen in de zestiende eeuw, in Geloofsinhoud en geloofsbeleving, een peiling binnen reformatie en katholieke kerk in Nederland, Utrecht-Antwerpen 1951, p. 13).*

VI

Het verdient aanbeveling, een historisch onderzoek in te stellen naar de betekenis, die de vaderlandse calvinisten van de zeventiende eeuw gehecht hebben aan de nauwe band tussen kerk en staat.

VII

Aan een studie over de verschijningsvormen van het liberalisme bestaat grote behoefte.

VIII

Het streven van verscheidene humanisten in het Nederlands Gesprek Centrum, om meer nadruk te leggen op datgene, wat hen met de christenen verbindt, dan op de bestaande verschillen, dreigt de doelstelling van het Centrum in gevaar te brengen.

IX

Het verschil in opvatting betreffende de armenzorg tussen Pastoor Witbols en P. van Zonsbeek illustreert het ontbreken van een homogeen katholieke groepering in de Bataafse tijd.

X

Complexe verschijnselen als cultuurstromingen kunnen alleen effectief onderzocht worden door een samenwerkende groep van wetenschappelijke onderzoekers van verschillende studierichtingen.