

# EEN FINANCIËEL FUNDAMENT VOOR LOKAAL SOCIAAL BELEID

OVER (ON)ZEKERHEID IN DE BEKOSTIGING VAN BESTAANSZEKERHEID



**DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR**

is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

**WETTELIJKE VERANKERING**

De ROB is ingesteld bij wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad, 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

**WERKWIJZE**

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

**SAMENSTELLING**

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

**STAF**

Een compacte staf ondersteunt de Raad. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

**ADRESGEGEVENS**

Bezoekadres: Korte Voorhout 7  
Postadres: Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
T 070 426 75 40  
E [info@raadopenbaarbestuur.nl](mailto:info@raadopenbaarbestuur.nl)  
[www.raadopenbaarbestuur.nl](http://www.raadopenbaarbestuur.nl)  
@Raad\_ROB

# Bestaanszekerheid tussen Rijk, gemeenten en maatschappelijk middenveld

Robert Vonk<sup>1</sup>

## 1. INLEIDING

Volgens artikel 20 van de Grondwet zijn bestaanszekerheid, spreiding van de welvaart, toegang tot sociale zekerheid en het verlenen van bijstand ‘voorwerp van zorg der overheid’.<sup>2</sup> Er wordt in de huidige maatschappelijke discussie over bestaanszekerheid, of het gebrek daaraan, vaak verwezen naar dit grondwetsartikel. Tegelijkertijd roept het ook een aantal belangrijke vragen op. Want wat is ‘bestaanszekerheid’ eigenlijk? Kan de overheid al haar burgers bestaanszekerheid bieden? En, zo ja, hoe dan?

In dit essay staat de lange maatschappelijke en politieke worsteling met deze drie vragen centraal én de rol die Rijk, gemeenten en maatschappelijke organisaties daarin hebben gespeeld; met het gebrek aan precisie en de overdrijving die beknoptheid noodzakelijkerwijs eigen is. Deze worsteling begint ver voor de grondwetswijziging van 1983, het jaar waarin de term ‘bestaanszekerheid’ voor het eerst in de Nederlandse Grondwet verscheen. Artikel 20 van de Grondwet staat immers in een lange traditie van overheidszorg voor mensen en die niet, of niet meer volledig zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien.<sup>3</sup> Zoals we zullen zien, vertonen huidige discussies over bestaanszekerheid opvallende gelijkenissen met het politieke en maatschappelijke debat over armenzorg aan het begin van de negentiende eeuw.

## 2. 1796 TOT 1911: LIEFDADIGHEID EN SOCIALE BEHEERSING

Tot ver in de negentiende eeuw was armenzorg vooral een lokale aangelegenheid, geworteld in plaatselijke geloofsgemeenschappen en particuliere liefdadigheid. In principe zorgde ieder kerkgenootschap voor zijn ‘eigen’ armen. De stedelijke overheid ontfermde zich over de ‘algemene armen’, ofwel degenen die niet (meer) tot een kerkgemeenschap behoorden.<sup>4</sup>

- 1 Prof. dr. R.A.A. Vonk is bijzonder hoogleraar geschiedenis van de sociale zekerheid aan de Universiteit Utrecht.
- 2 *Artikel 20, Grondwet*. (2019, 16 januari), geraadpleegd op 18 maart 2024 van: <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0001840&hoofdstuk=1&artikel=20&z=2018-12-21&g=2018-12-21>.
- 3 Houwerzijl, M. & Vlemminx, F. (2022). *Artikel 20 - Bestaanszekerheid. Nederland Rechtsstaat*. Geraadpleegd op 18 maart 2024 van: <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-bij-hoofdstuk-1-grondrechten/artikel-20-bestaanszekerheid>.
- 4 Kloek, J.J. & Mijnhardt, W.W. (2001). 1800. *Blauwdrukken voor een samenleving*. Sdu Uitgevers, p. 294-295; Van Leeuwen, M.H.D. (1998a). Armenzorg 1800-1912: Erfenis van de Republiek. In: J. van Gerwen & M.H.D. van Leeuwen (red.), *Studies over zekerheidsarrangementen. Risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen*. (p. 276-316). NEHA/Verbond van Verzekeraars.

Armenzorg was vooral bedoeld als helpende hand en moest ervoor zorgen dat mensen niet omkwamen van de honger. De bedeling bestond dan ook hoofdzakelijk uit voedsel, vooral brood, en soms geld, schoeisel of kleding en geregeld brandstof. Daarnaast hadden armen vrijwel altijd gratis toegang tot geneeskundige zorg en kregen ze indien nodig een kosteloze begrafenis. Voor arme kinderen was er meestal gratis onderwijs, waarbij de nadruk overigens vooral lag op godsdienstige vorming. Ondanks dit ogenschijnlijk ruime aanbod aan goederen en voorzieningen, was de bedeling voor veel armen te weinig om van te kunnen leven. Een leven in armenzorg betekende noodzakelijkerwijs dus ook een arbeidzaam leven, niettegenstaande de toen (ook al) breed gedeelde ideeën over de vermeende arbeidsschuwheid van armen.<sup>5</sup>

Armenzorg stond in deze periode in het teken van oprechte sociale beweging, religieus geïnspireerde liefdadigheid en sociale beheersing. Armenzorg had voor tijdgenoten een duidelijke functie in het beschermen van de maatschappelijke *status quo*. Of, zoals de liberale ondernemer, journalist en jonkheer Henri Smitsaert het later zou verwoorden: ‘De algemene veiligheid en orde eisen dat de behoeftigen niet van de honger sterven, opdat zij zich niet geneigd voelen tot bedelarij, diefstal, plundering en misschien wel tot opstand. Het is dus een voorzorgsmaatregel van politie, om hun datgene te geven dat hen in leven houdt.’<sup>6</sup>

Voor de stedelijke elite waren armen namelijk niet alleen een bron van goedkope arbeid of een object van mededogen, maar ook een potentiële bedreiging, zowel voor de volksgezondheid (epidemische ziekten), de openbare orde (bedelarij, diefstal, plundering), de sociale verhoudingen (opstand) als de morele orde (wangedrag, prostitutie). Die bedreiging kon worden ingedamd door de armen te disciplineren en door armenzorg te binden aan de bestaande sociale en maatschappelijke verhoudingen.<sup>7</sup>

Aan het einde van de achttiende eeuw was het oude systeem van armenzorg barsten gaan vertonen. Door de stagnerende economie was het aantal armen sneller gegroeid dan de bestaande bedelingsstructuren aankonden. Er werden echter ook steeds meer vraagtekens gezet bij de motieven die aan armenzorg ten grondslag lagen. De bedeling lenigde de ergste nood, maar bood de arme immers geen uitzicht op lotsverbetering. Dat strookte niet met de zich gestaag verspreidende verlichtingsidealen. Binnen dit ideologische kader werd armenzorg niet zozeer gezien als middel voor sociale beheersing, maar als een instrument van verheffing. Armenzorg moest de bedeelde in staat stellen om zichzelf te ontplooiën tot

- 5 Prak, M. (1998). Armenzorg 1500-1800. In: Van Gerwen & Van Leeuwen (1998a), p. 309-310; Kloek & Mijnhardt (2001), p. 295-296.
- 6 Smitsaert, H. (1910). *Overzicht van het Nederlandsch armwezen*. (2e druk). H.D. Tjeenk Willink, p. 20.
- 7 Prak, M. (1998), p. 53; Hoogenboom, M. (2004). *Standenstrijd en zekerheid: een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland*. Boom, p. 47-50.

een volwaardige burger die zich op een verstandige en redelijke manier zou kunnen wijden aan zijn huiselijke en publieke plichten. Het was de taak van de staat, en niet van de kerk of van een particuliere organisatie, om gelijke randvoorwaarden te scheppen voor iedere burger.<sup>8</sup>

Deze nieuwe opvattingen over armenzorg en de rol van de staat vonden hun weg naar de *Bataafsche Staatsregeling* van 1798. Maar de invoering van een landelijke armenwet liep uiteindelijk vast op financieringsproblemen en fel verzet van kerken en stedelijke elites; een patroon dat zich de daaropvolgende decennia nog een aantal keer zou herhalen. Zo ook bij de totstandkoming van de Armenwet van 1854. De liberaal Johan Thorbecke had eerder geprobeerd om de armenzorg volledig onder staatstoezicht te brengen. Dat was weliswaar iets minder radicaal dan een volledig genationaliseerde armenzorg, maar ook Thorbecke zag het liefst dat op termijn ‘de geheele armenzorg als eene publieke dienst’ zou worden georganiseerd.<sup>9</sup> Zijn wetsvoorstel liep echter stuk op ongemeen heftig verzet van kerken en confessionele politici. Zij beschouwden liefdadigheid en sociale ondersteuning als hun eigen domein. De Rijksoverheid diende zich daar niet mee te bemoeien.<sup>10</sup>

In zijn poging om tegemoet te komen aan deze gevoelens, werd de door het conservatieve kabinet Van Hall (1853-1856) ingevoerde Armenwet van 1854 een karikatuur. De wet greep op een overdreven manier terug naar de armenzorgpraktijk uit de periode van de Republiek. In tegenstelling tot de liberale Grondwet, die de gemeenten aanwees als de verantwoordelijken voor de invulling en organisatie van sociale zorg, legde de Armenwet het primaat volledig bij kerken en particuliere liefdadigheid. Gemeentelijke armenzorg was er alleen voor *echte armen* en dan alleen als het *volstrekt onvermijdelijk* was. Kortom, de gemeenten waren weliswaar verantwoordelijk voor armenzorg, maar het was eigenlijk niet de bedoeling dat ze ook iets deden. Bovendien was de wet extreem terughoudend. Er werd niets geregeld omtrent de financiering en de wet schreef geen enkele regel voor over de minimale hoogte van de bedeling of de toelating tot armenzorg. Armenzorg bleef een gunst, daarmee vooral een instrument van sociale beheersing.<sup>11</sup>

De Armenwet van 1854 bestendigde de traditionele rolverdeling tussen kerken, particuliere organisaties en gemeenten in de armenzorg, maar was daardoor ook al achterhaald op het moment van invoering. De realiteit was immers dat kerkelijke en particuliere organisaties de armenzorg misschien wel *wilden* organiseren,

8 Stedman Jones, G. (2004). *An end to poverty? A historical debate*. Columbia University Press, p. 224-240; Kloek & Mijnhardt (2001), p. 267-312.

9 Geciteerd in: Van der Loo, L.F. (1981). ‘Den arme gegeven...’. *Een beschrijving van armoede, armenzorg en sociale zekerheid in Nederland, 1784-1965*. Boom, p. 33.

10 Van der Valk, L. (1986). *Van pauperzorg tot bestaanszekerheid. Een onderzoek naar de ontwikkeling van de armenzorg in Nederland tegen de achtergrond van de overgang naar de Algemene Bijstandswet, 1912-1965*. Stichting Beheer IISG, p. 9-12.

11 Van Leeuwen (1998a), p. 285-287.

maar dit wegens geldgebrek feitelijk niet *konden*. Hierdoor kwamen dure vormen van armenzorg, zoals armenonderwijs, geneeskundige zorg, de verzorging van mensen met een beperking en gestichtszorg, vrijwel direct na de invoering van de Armenwet volledig voor rekening van gemeenten.<sup>12</sup> Kerken en particuliere organisaties hielden de financiële bedeling echter langer onder hun hoede. Maar ook hier moesten gemeenten, ondanks het wettelijk verbod op ‘dubbele bedeling’<sup>13</sup>, in de loop van de negentiende eeuw steeds vaker bijspringen vaak vanwege de door geldgebrek (extreem) lage uitkeringen van kerkelijke en particuliere liefdadigheid.

Aan de vooravond van de twintigste eeuw was de situatie in de armenzorg gechargeerd gezegd precies het tegenovergestelde van wat de Armenwet ooit had beoogd. De rol van de (gemeentelijke) overheid was alleen maar gegroeid, terwijl kerkelijke organisaties en particuliere liefdadigheid flink aan belang hadden ingeboet. De gemeente was steeds vaker het eerste aanspreekpunt in plaats van achterwacht, zoals het in de Grondwet van 1848 was voorzien. Hierdoor lagen de kosten van de gemeentelijke armenzorg echter aanzienlijk hoger dan op voorhand was gedacht. Het gebrek aan een solide financieringsgrond begon dan ook pijnlijk duidelijk te worden. De gemeentelijke armenzorg kwam immers volledig voor rekening van gemeenten zelf. Dat was gezien het feit dat gemeenten ook zelf belasting konden heffen niet direct een probleem, maar het zorgde wel voor grote verschillen tussen gemeenten wat betreft het niveau van armenzorg.<sup>14</sup>

Dit probleem werd verder versterkt door de afschaffing van het ingewikkelde systeem van verhaalrecht, waardoor niet langer de geboortegemeente van de arme verantwoordelijk was voor de financiering van onderstand, maar de woongemeente. Deze maatregel was er vooral op gericht om gemeenten aan te zetten tot het matigen van hulp, ze konden de kosten immers niet meer afwentelen op anderen. Maar het maakte het voor minder draagkrachtige (plattelands)gemeenten ook lucratief om hun armen aan te moedigen om te verhuizen.<sup>15</sup>

12 Van der Velden, H.F. (1993). *Financiële toegankelijkheid tot gezondheidszorg in Nederland 1850-1941. Medische armenzorg, ziekenfondsen en de verenigingen voor ziekenhuisverpleging op nationaal en lokaal niveau (Schiedam, Roordahuizum en Amsterdam)*. Stichting Beheer IISG, p. 54-56; Bakker, C. Th. (2009). *Geld voor GGZ: de financiering van de geestelijke gezondheidszorg en de invloed van geld op de zorgpraktijk (1884-1984)*. Amsterdam University Press, p. 48-53; Van Leeuwen (1998a), p. 314-315; Van der Loo (1981), p. 90-107.

13 De term ‘dubbele bedeling’ doelt op een situatie waarbij een individuele arme financiële bijstand krijgt van twee instanties, bijvoorbeeld de kerk én de gemeente.

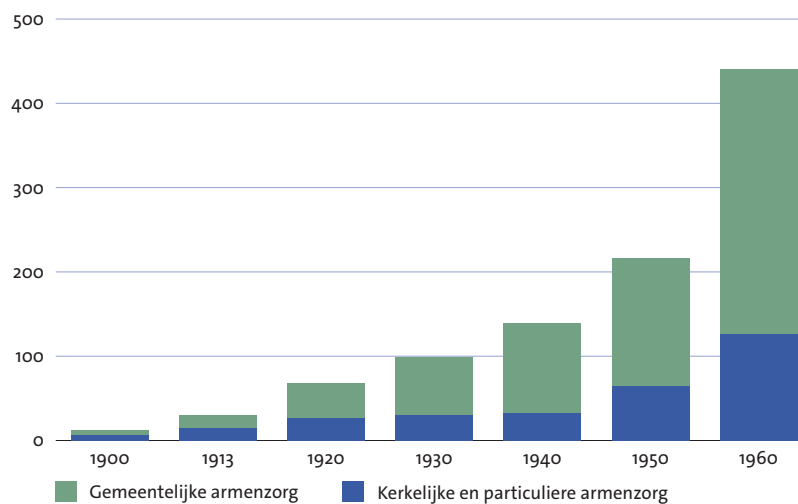
14 Leurs, B. (2023). Van een collier de misère naar een dun koord. De normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds – een historie in vogelvlucht. In: *Een financieel fundament voor grote opgaven. Essaybundel bij de Dag van de Financiële Verhoudingen 2023* (p. 28-45). Raad voor het Openbaar Bestuur.

15 Van der Valk (1986), p. 11-12; Van Leeuwen (1998a), p. 287-288.

### 3. 1912-1945: DE ROLLEN OMGEDRAAID

Aan het begin van de twintigste eeuw was armenzorg nog steeds een lokale aangelegenheid. Het waren gemeenten die een steeds groter deel van de zorg en de kosten op zich namen. En die kosten stegen aanzienlijk. Beide ontwikkelingen zijn goed terug te zien in de cijfers (figuur 1). Aan het begin van de twintigste eeuw gingen de uitgaven van gemeenten en kerkelijke en particuliere armenzorg nog redelijk gelijk op, maar in 1913 hadden gemeenten het particulier initiatief al ruimschoots ingehaald. Aan het einde van de jaren dertig waren gemeenten de belangrijkste financier, waardoor ook de Rijksoverheid een grotere rol kreeg, waarover later meer.

Figuur 1 **Uitgaven aan armenzorg in Nederland, 1900-1960**  
in miljoenen guldens



Bron: Van der Valk, p. 236-237.

De Armenwet van 1912 was een, achteraf gezien, moedige poging om de kaders van de armenzorg aan te passen aan de realiteit. Hoewel in de wet het primaat van de armenzorg nog steeds bij familie en kerk werd gelegd – de macht van het particulier initiatief was tanende maar nog niet gebroken – bood de wet wel meer ruimte voor gemeentelijk initiatief. De in de praktijk toch al nauwelijks meer functionerende bepaling van *volstreckte onvermijdelijkheid* verviel. Bovendien creëerde de wet ook een klein beetje ruimte voor verheffing. Artikel 29 bepaalde dat gemeenten in sommige gevallen, als de omstandigheden het toelieten, meer

mochten doen dan het volstrekt minimale.<sup>16</sup> En de bedeelde kreeg het recht om bij de Kroon in beroep te gaan, mocht armenzorg worden geweigerd.

Het waren kleine stappen vooruit. De wet verplichtte nog steeds weinig, maar verbood ook bijna niets meer, waardoor er veel ruimte ontstond voor eigen initiatief van gemeentebesturen. Deze ruimte werd door een deel van de grotere gemeenten ook ten volle benut. Langzaam begon de gemeentelijke armenzorg zich te professionaliseren: de eerste sociale diensten ontstonden en er werden gemeentelijke gezondheidsdiensten opgericht. De uitkeringen stegen, en het maatschappelijk werk – bedoeld om de arme te verheffen – kreeg een flinke impuls.

Bovendien werd de Armenwet in de loop van de jaren twintig en dertig steeds vaker gebruikt om dure vormen van (langdurige) zorg te financieren, zoals geestelijke gezondheidszorg en ziekenhuiszorg.<sup>17</sup>

Desondanks is het goed om te beseffen dat voor de meeste armen de armenzorg ook in deze periode slechts minimale ondersteuning bood. Steun die bovendien gepaard ging met vernederende voorwaarden. Zo was de gemeentelijke financiële bijstand in de meeste gevallen een gift die in principe terugbetaald moest worden, of verhaald kon worden op iemands familie, tot aan schoonouders en -kinderen toe. Bovendien kon de bedeelde als tegenprestatie voor de ontvangen steun verplicht tewerkgesteld worden, wat vooral in de jaren twintig en dertig ook op grote schaal gebeurde. En het bijna mythisch geworden grote gat in het rijwielplaatje maakte voor iedereen duidelijk dat aan deze arme de rijwielbelasting was kwijtgescholden.<sup>18</sup>

Dat gemeenten vaak noodgedwongen in het gat sprongen dat de kerkelijke en particuliere liefdadigheid hadden moeten laten vallen, maakte wederom duidelijk hoe gebrekkig de financiering van de armenzorg was geregeld. Daar had de wet van 1912 geen enkele verandering in gebracht. De *Wet op financiële verhoudingen* van 1929 probeerde hieraan tegemoet te komen, omdat ‘de zorg voor veiligheid, gezondheid, ziekenverplegingen maatschappelijk hulpbetoon (...) niet [kan] worden verwaarloosd zonder en algemeen, ver buiten de grens van een bepaalde gemeente reikend, belang te schaden’.<sup>19</sup> Er werd een gemeentefonds ingesteld, gefinancierd door middel van een door het Rijk geïnde gemeentefondsbelasting. Gemeenten kregen vanuit dit fonds een gedeeltelijke vergoeding voor de kosten van armenzorg.<sup>20</sup>

16 Van Leeuwen, M.H.D. (1998b). Armenzorg 1912-1965: van centrum naar periferie. In: Van Gerwen & Van Leeuwen, *Studies over zekerheidsarrangementen*. p. 522.

17 Van der Loo (1981), p. 128-131, 151-172; Van Leeuwen (1998b), p. 541-544; Bertens, R.M. (2021). *Liberal solidarity. Guaranteeing access to Dutch health care under the banner of private initiative, 1848-2015*. PhD Thesis Universiteit Utrecht, p. 92-98.

18 Van Leeuwen (1998b), p. 544-545, 564-568.

19 Geciteerd in: Van der Loo (1981), p. 149.

20 Leurs (2023), p. 36-37.



Tijdens het interbellum kreeg de Rijksoverheid niet alleen een rol in de (indirecte) financiering van de armenzorg, ze onttrok ook steeds meer groepen aan de armenzorg. Het uitdijende stelsel van socialezekerheidsregelingen, gedragen door Rijk en sociale partners, bood een groeiend deel van de werkende bevolking bescherming tegen de financiële gevolgen van ziekte, ouderdom, invaliditeit en werkloosheid. Daarmee verdrong de sociale zekerheid stap voor stap de kerkelijke en gemeentelijke bedeling. Dit is terug te zien in de cijfers: het aandeel van de armenzorg in de totale sociale zorg liep terug van ongeveer 65% in 1905 tot ongeveer 25% in 1935 en 10% in 1960.<sup>21</sup>

#### 4. 1946-1980: BIJSTAND ALS RECHT

De armenzorg veranderde vanaf de jaren dertig langzaam van een centraal in een perifeer instrument van sociale zorg. Deze ontwikkeling zette na de Tweede Wereldoorlog door. Tijdens de Duitse bezetting had de invoering van het Ziekenfondsenbesluit (1941) ervoor gezorgd dat de financiering van kostbare ziekenhuiszorg niet meer via de armenzorg hoefde te lopen.<sup>22</sup> En met de invoering van de *Noodwet Ouderdomsvoorziening* (1947), de *Werkloosheidswet* (1952), de *Algemene Ouderdomswet* (1956) en de *Algemene Weduwen en Wezenwet* (1958) verloor de armenzorg ook een groot deel van haar ‘natuurlijke’ doelgroepen: ouderen, werklozen, weduwen en wezen.

Ook het denken over armenzorg veranderde na Tweede Wereldoorlog. Onder invloed van de rapporten van de commissie-Beveridge en de commissie-Van Rhijn had het idee dat sociale zorg een recht was in plaats van een gunst definitief vaste voet aan de grond gekregen.<sup>23</sup> Hoewel het recht op onderstand pas met de invoering van de *Algemene Bijstandswet* in 1965 wettelijk werd vastgelegd, werd er in de jaren veertig en vijftig door een groeiend aantal gemeenten al in die geest gewerkt. Zo werd het verhaalsrecht<sup>24</sup> vaak al niet meer toegepast. Ook werden er tussen gemeenten informele regionale afspraken gemaakt over de hoogte van uitkeringen, waarbij rekening werd gehouden met de kosten van levensonderhoud. Daarnaast maakte verplichte tewerkstelling in de jaren vijftig plaats voor arbeidsbemiddeling en sociale werkvoorzieningen.<sup>25</sup>

De kerkelijke en particuliere armenzorg hadden in de jaren veertig en vijftig weliswaar flink aan belang ingeboet, maar verdwenen waren ze allerminst. De

21 Van Leeuwen (1998b), p. 538-539.

22 Vonk, R.A.A. (2012). Een taak voor de staat? Sociale zekerheid, de bezetting en de totstandkoming van de verplichte ziekenfondsverzekering in Nederland, 1939-1949. *BMGN-Low Countries Historical Review*, 127(3), p. 3-28.

23 Van der Loo (1981), p. 202-203, 206; Van Leeuwen, M.H.D. (1998c). Opbloei van de charitas na 1965. In: Van Gerwen & Van Leeuwen, *Studies over zekerheidsarrangementen*, p. 762-763; Kappelhof, A.C.M. (2004). ‘Omdat het historisch gegroeid is’. De Londense commissie-Van Rhijn en de ontwikkeling van de sociale verzekering in Nederland (1937-1952). *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis*, 1(2), p. 71-91.

24 Het recht om de geboden financiële hulp terug te vorderen bij iemands familie.

25 Van der Loo (1981), p. 216-218, 227-231.

manier waarop de kerkelijke en particuliere liefdadigheid werd ingevuld, veranderde echter wel. Vanaf de jaren vijftig verschoof het zwaartepunt van materiële ondersteuning naar immateriële zorg, in het bijzonder gezinsverzorging (hulp in de huishouding) en algemeen maatschappelijk werk.<sup>26</sup> Deze transformatie werd overigens mede mogelijk gemaakt door royale subsidies van het in 1952 opgerichte ministerie van Maatschappelijk Werk.<sup>27</sup> De omkering van de rolverdeling die in de Armenwetten van 1854 en 1912 was vastgelegd, was hiermee compleet. De armenzorg van het maatschappelijke middenveld was in de praktijk vooral aanvullend van aard geworden, gesubsidieerd door het Rijk en de gemeenten.

In praktisch opzicht veranderde er door het aannemen van de nieuwe *Algemene Bijstandswet* van 1965 dus niet bijzonder veel. Ook het feit dat de Rijksoverheid nu de middelen opbracht voor de bijstand was een bevestiging van de praktijk. De fiscale autonomie van gemeenten was tijdens de Duitse bezetting zwaar ingeperkt en na de oorlog niet hersteld.<sup>28</sup> Wat wel veranderde, was de reikwijdte van de bijstand. Ondanks het feit dat de Bijstandswet, anders dan de oude Armenwet, doordesemd was van een verheffingsideaal, voorzag de wet slechts in financiële ondersteuning. Dit was ook afdoende, omdat zaken als onderwijs, arbeidsbemiddeling en de toegankelijkheid van grote delen van de gezondheidszorg al op andere manieren waren geregeld.<sup>29</sup>

De Bijstandswet was opzettelijk vaag over de hoogte van de bijstandsuitkering. De wet bevatte wel minimumnormen, maar de uiteindelijke hoogte van de bijstandsuitkering moest per geval worden vastgesteld en moest zich bovendien niet beperken tot minimale ondersteuning. De bijstandsuitkering dekte niet zozeer de (minimale) kosten van noodzakelijk levensonderhoud, maar de noodzakelijke kosten van het bestaan. Kortom, een bijstandsuitkering moest ook ruimte bieden voor de aanschaf van het spreekwoordelijke bloemetje op tafel.<sup>30</sup> Gemeenten hadden op dit vlak een grote mate van vrijheid. Bovendien waren de mogelijkheden van de Rijksoverheid om in te grijpen in gemeentelijk bijstandsbeleid zeer beperkt. Dit leidde tot grote regionale verschillen: een verschil tussen regio's van 10 gulden per week op een gemiddelde uitkering van 73 gulden was geen uitzondering. Maar het leidde ook tot het vaststellen van uitkeringen die hoger lagen dan (minimum)lonen.<sup>31</sup>

<sup>26</sup> Van der Loo (1981), p. 222-227.

<sup>27</sup> De Haan, I. & Duyvendak, J.W. (2002). *In het hart van de verzorgingsstaat. Het ministerie van Maatschappelijk Werk en zijn opvolgers (CRM, WVC, VWS) 1952-2002*. Walburg Pers, p. 83-85.

<sup>28</sup> Leurs (2023), p. 36-37.

<sup>29</sup> De Haan & Duyvendak (2002), p. 89-90; Met de nieuwe Bijstandswet verdween ook de financiële basis voor grote delen van de intramurale geestelijke gezondheidszorg en zorg voor mensen met een beperking. De invoering van de Bijstandswet was dan ook een van de directe aanleidingen voor de invoering van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) in 1968.

<sup>30</sup> Van der Waals, H. (1975). *De mogelijkheden van de Algemene Bijstandswet*. Kluwer, p. 21.

<sup>31</sup> Van der Loo, L.F. (1992). *Arm in Nederland, 1815-1990*. Boom, p. 131-132.

In de jaren zeventig werd de gemeentelijke vrijheid om de hoogte van de bijstandsuitkering te bepalen en eventuele aanvullende hulp te verlenen stap voor stap ingeperkt. Zo werd bijvoorbeeld de hoogte van de bijstandsuitkering wettelijk gekoppeld aan het minimumloon en vrijwel direct daarna bevroren. De geormerkte toeslagen, bedoeld om de bijstandsuitkering aan de persoonlijke situatie te kunnen aanpassen, werden genormeerd en ook het toezicht op de gemeentelijke uitvoering werd verscherpt. De ruimte om recht te doen aan de specifieke omstandigheden van de bijstandsgerechtigde verdween.<sup>32</sup> Feitelijk waren aan het begin van de jaren tachtig alleen de burgerlijke staat en de samenstelling van het huishouden nog relevant voor het bepalen van de hoogte van de uitkering.<sup>33</sup>

#### 5. 1981-HEDEN: NIEUWE GRENZEN, OUDE PRINCIPES

Mede als gevolg van de doorzettende economische neergang nam het gebruik van socialezekerheidsregelingen en voorzieningen snel toe. Medio jaren tachtig waren er in Nederland niet alleen 650.000 mensen werkloos, maar ook ongeveer 880.000 mensen arbeidsongeschikt. Het aantal huishoudens in de bijstand groeide van ongeveer 230.000 in 1980 naar 583.000 in 1985. Tegenover iedere 100 werkenden stonden meer dan 86 mensen met een sociale uitkering. De bijstand was niet langer een tijdelijke voorziening maar een primaire bestaansvoorziening geworden, met name voor werklozen en gescheiden vrouwen. Ongeveer 50 procent van de bijstandsontvangers zat langer dan drie jaar in de bijstand, en 10 procent langer dan tien jaar.<sup>34</sup>

Voor tijdgenoten leek het alsof het stelsel van sociale zekerheid op zijn laatste benen liep. Het moest anders. Welzijnsbeleid moest zich niet langer richten op het compenseren van gebrek, maar op sociale integratie, arbeidsparticipatie en de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Werk was immers het re-integratiemiddel bij uitstek, dat niet alleen de sociale zekerheid zou ontlasten, maar mensen ook een inkomen, eigenwaarde en toekomstperspectief bood.<sup>35</sup> Het was dit adagium dat het beleid van de volgende decennia zou bepalen. In vergelijking tot de voorgaande anderhalve eeuw, kenmerkte het overheidsbeleid zich in deze periode door een enorme hervormingsdrift, waarbij de ene hervorming bijna naadloos overliep in de andere. Het stelsel van sociale zekerheid werd in de jaren tachtig voor het eerst langs de lijnen van integratie, arbeidsparticipatie en eigen

32 Van der Waals (1975), p. 36-37; Van der Loo (1992), p. 133; Noordam, F. (1998). *Sociale zekerheid 1950-2000*. In: Van Gerwen & Van Leeuwen, *Studies over zekerheidsarrangementen*, p. 831.

33 Bussemaker, J. (1993). *Betwiste zelfstandigheid: individualisering sekse en verzorgingsstaat*. Dissertatie. SUA, p. 179.

34 Noordam (1998), p. 831; CBS (2024). *Tijdreeksen sociale zekerheid*. Geraadpleegd op 18 maart 2024 via: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/03763/table?dl=9FD28>.

35 WRR (1982). *Herwaardering van welzijnsbeleid*; WRR (1990). *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*.

verantwoordelijkheid hervormd. Uitkeringen, inclusief de bijstand, werden verlaagd en de toelatingscriteria stap voor stap aangescherpt.<sup>36</sup>

Ook de Algemene Bijstandswet werd in 1996 grondig herzien. De bijstand moest zich explicieter richten op terugkeer naar arbeid, en aangezien het overigens nooit bewezen vermoeden leefde dat er op grote schaal werd gefraudeerd<sup>37</sup>, moest er scherper en frequenter worden gecontroleerd. In de veronderstelling dat gemeenten beter dan het Rijk konden toezien op mogelijke fraude en ook beter in staat waren om mensen naar werk te (be)geleiden, kregen gemeenten in de *nieuwe Algemene Bijstandswet* (nABW) weer meer bevoegdheden.<sup>38</sup> Toch wisten maar weinig mensen in de bijstand echt te profiteren van de enorme stijging van de werkgelegenheid in de tweede helft van de jaren negentig.

De *Wet werk en bijstand* (WWB) van 2004 moest hierin verandering brengen. De wet breidde de bevoegdheden van gemeenten verder uit. Het mes werd gezet in dwingende uitvoeringsvoorschriften en rapportageverplichtingen. Net als bij de hervorming van 1996 was de bijstandsgerechtigde krachtens de WWB verplicht te zoeken naar werk, maar hierbij gold voortaan het criterium van ‘algemeen geaccepteerde arbeid’. Bij het zoeken naar en accepteren van werk mocht de bijstandsontvanger zich niet meer laten leiden door opleidingsniveau, werkervaring, interesses, hoogte van het salaris, omvang en duur van de arbeidsovereenkomst of de reisafstand. Elke vorm van werk moest worden geaccepteerd, op straffe van een door de gemeente te bepalen korting, die in de regel bestond uit het inhouden van een maand bijstandsuitkering.<sup>39</sup>

Tegen de achtergrond van een strenger wordende overheid onderging het maatschappelijk middenveld van kerkelijke en particuliere liefdadigheid wederom een gedaanteverandering. Naast het feit dat deze instellingen op lokaal niveau grote delen van de maatschappelijke zorg op zich namen, vaak ingehuurd of gesubsidieerd door gemeenten of Rijksoverheid, sprongen ze ook steeds vaker in het gat dat gemeenten en Rijk lieten vallen. Bijvoorbeeld door zich te richten op hulp aan groepen die buiten de bestaande regelingen vielen, zoals ongedocu-

36 Noordam (1998), p. 837-840; Commissie Sociaal Minimum (2023). *Een zeker bestaan; Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum (Rapport II)*, p. 64-66.

37 Onderzoekscommissie toepassing ABW (1993). *Het recht op bijstand: de mazen van het vangnet: onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van de abw: eindrapport*. VUGA, p. 95.

38 Noordam (1998), p. 843; Ter Veld, E. (1992, 12 maart). *Herinrichting van de Algemene Bijstandswet* [Memorie van Toelichting]. *Kamerstukken II 1991/92*, 22545, nr. 3. Geraadpleegd op 18 maart 2024 via: [https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19911992/0000025507/1/pdf/SGD\\_19911992\\_0006891.pdf](https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19911992/0000025507/1/pdf/SGD_19911992_0006891.pdf).

39 Rutte, M. (2003, 14 mei). Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand) [Memorie van Toelichting]. *Kamerstukken II 2002/03*, 28870, nr. 3. Geraadpleegd op 18 maart 2024 via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28870-3.pdf>.

menteerden en daklozen. Of door hulp te bieden in situaties waarbij huishoudens ondanks een uitkering toch in armoede leefden.<sup>40</sup>

Ook in de eenentwintigste eeuw lag de nadruk in het socialezekerheidsbeleid op participatie, individuele verantwoordelijkheid en deregulering. Hoewel hierbij vaak verwezen wordt naar de troonrede van 2013 en de term 'participatiesamenleving', gaat het feitelijk om een voortzetting van het beleid van de jaren tachtig en negentig. Het idee dat mensen door middel van financiële prikkels gestimuleerd konden worden om (beter) voor zichzelf en anderen te zorgen, was inmiddels stevig verankerd geraakt in sociaal beleid.<sup>41</sup> In 2015 culmineerde dit in de zogenoemde drie decentralisaties waarmee grote delen van de 'oude armenzorg' weer terugkwamen bij gemeenten. Met de invoering van de *Wet maatschappelijke ondersteuning* (Wmo), de *Jeugdwet* en de *Participatiewet* werden de gemeenten niet alleen verantwoordelijk voor de jeugdzorg, een deel van de ouderenzorg en de zorg voor mensen met een beperking, maar ook voor de re-integratie van mensen (naar vermogen) op de arbeidsmarkt, waaronder ook jonggehandicapten en mensen uit de sociale werkvoorziening. De gemeente was volgens het Rijk de ideale integrale hulpverlener. Juist op lokaal niveau zou het gemakkelijker moeten zijn om verbindingen te leggen tussen maatschappelijke ondersteuning, jeugd- en gezinshulp, werk en inkomen en andere gemeentelijke taken, zoals schuldhulpverlening, veiligheid, onderwijs en huisvesting. Tegelijkertijd werd er ook geanticipeerd op een verhoogde efficiëntie van de gemeentelijke zorg, door een budgetkorting van 40% door te voeren.<sup>42</sup>

De Participatiewet had nog meer dan de nABW en de WWB het doel om mensen te activeren. In de wet werd een sterker accent gelegd op de eigen verantwoordelijkheid en wederkerigheid. Zo werden ondersteunende maatregelen in het kader van activeringsbeleid afgebouwd, gold er een strengere sollicitatieplicht en moesten mensen beschikbaar zijn voor 'tegenprestaties'. Dit beleid had niet direct het gewenste effect. In 2019 constateerde het Sociaal en Cultureel Planbureau dat sinds de invoering van de Participatiewet de baankansen voor mensen in de bijstand niet waren gestegen, en dat voor mensen die eerder nog gebruik hadden kunnen maken van sociale werkvoorziening de baankansen zelfs waren verminderd. Voor jonggehandicapten waren de baankansen daarentegen wel verbeterd, mede doordat gemeenten hier sterk op hadden ingezet.<sup>43</sup>

40 Van Leeuwen (1998c), p. 773-787.

41 RMO (2008). *Verkenning participatie. Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in perspectief*, WRR (2006). *De Verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*.

42 Van Rijn, M.J. & Teeven, F. (2013, 4 juli). *Regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet)* [Memorie van Toelichting]. Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr. 3. Geraadpleegd op 18 maart 2024 op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33684-3.html>; SCP (2020). *Sociaal domein op koers?*, p. 29-32, 45-66.

43 SCP (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*.

## 6. CONCLUSIES

Terugkijkend op ruim twee eeuwen overheidsbeleid op bestaanszekerheid springen een aantal dingen in het oog. Ten eerste de mate van continuïteit in het denken over bestaanszekerheid. Gedurende vrijwel de gehele negentiende en grote delen van de twintigste en eenentwintigste eeuw zien we dat bestaanszekerheid vooral geïnterpreteerd werd als het geven van minimale steun. Bijstand moest de kosten van noodzakelijk levensonderhoud dekken, maar niet meer dan dat (en vaak zelfs nog iets minder). Tegelijkertijd betekende dat lange tijd ook dat het bij armenzorg en bijstand om meer ging dan alleen het geven van geld. Het ging ook om zaken als toegankelijke gezondheidszorg en gratis onderwijs. Wat verder opvalt, is het feit dat onderstand in Nederland – op een korte periode na – nooit vrijblijvend was. Voor wat, hoort wat. De nadruk op participatie en wederkerigheid die het huidige denken over bijstand kenmerkt, weerspiegelt zich dan ook opvallend in de armenzorg van de negentiende en vroege twintigste eeuw. Ook toen werden tegenprestaties verwacht. In die zin lijkt bijstand in Nederland sterker geworteld in het idee van sociale beheersing dan een morele drang tot verheffing en ontplooiing. De periode van 1945 tot 1980 vormde hierin een uitzondering, maar ironisch genoeg beperkte de bijstand zich juist in deze periode van verheffingsidealen tot enkel financiële steun.

Wat ook opvalt, is de zeer terughoudende rol van de Rijksoverheid. In feite was het antwoord op de vraag of de overheid haar burgers bestaanszekerheid moest bieden tot aan 1965, althans in wetgeving en in de politieke arena, stevig ontkenkend. Tot op zekere hoogte was dit overigens *double speak*. Waar in de politieke discussies de subsidiaire rol van de overheid tot aan 1965 volmondig werd beleiden, daar droegen gemeenten in de praktijk vanaf het begin van de twintigste eeuw de financiële bulk van de armenzorg, daarbij indirect financieel gesteund door het Rijk. Pas in 1965, met de invoering van de Algemene Bijstandswet, veranderde dit in een volmondig ‘ja’, om in de jaren tachtig weer te veranderen in een ‘ja, mits de bijstandsgerechtigde zelf ook verantwoordelijkheid neemt en wat terugdoet’.

Vrijwel de hele periode vanaf 1796 – en daarvoor – bleef het idee dominant dat bijstand bovenal een lokale aangelegenheid was. De lokale gemeenschap was verantwoordelijk, eerst in de gedaante van kerkgenootschappen en particuliere liefdadigheid en daarna in de vorm van het gemeentebestuur. Hierin is wel een ontwikkeling te zien. Gemeenten hadden lange tijd volledige financiële en beleidsmatige autonomie over de armenzorg. Die autonomie werd na de oorlog beperkt, eerst financieel en in de jaren zeventig ook beleidsmatig. Pas in de jaren negentig kregen gemeenten weer meer beleidsverantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid is sindsdien stap voor stap vergroot, maar het Rijk houdt via het gemeentefonds de financiële touwtjes stevig in handen. De mate van beleidsvrijheid die gemeenten in het geval van armenzorg en bijstand tot aan het einde van

de jaren zeventig hadden, lijkt voorlopig niet terug te komen. Het beleidsmatige en financiële zwaartepunt ligt vooralsnog grotendeels bij de Rijksoverheid.

Het maatschappelijk middenveld leek aanvankelijk het onderspit te delven in dit geweld, maar heeft zich in de loop van de twintigste eeuw opvallend goed weten aan te passen aan veranderende omstandigheden en zich daardoor ook weten te handhaven.

De bijstand is vandaag de dag nog volop in beweging. In het maatschappelijke en politieke debat over bestaanszekerheid is het oude verheffingsdenken weer aan een opmars bezig: bestaanszekerheid als een stabiele basis die mensen in staat moet stellen weer aan hun toekomst te werken. In hoeverre dat ideaal binnen de bestaande kaders gestalte kan krijgen, moet de toekomst leren. Maar, zoals het verleden ook leert, onmogelijk is het niet.

