



Zorg als onderwerp van rijksbemoeienis en nationale regelgeving

D. Rigter, Amsterdam 2014

Tekst gebaseerd op [www.ecade.org/Zorg als onderwerp van rijksbemoeienis.html](http://www.ecade.org/Zorg%20als%20onderwerp%20van%20rijksbemoeienis.html)



In 2014 worden allerlei politieke besluiten genomen die het 'sociale domein' (werk, inkomen, zorg en welzijn) ingrijpend zullen veranderen. Via decentralisatietrajecten en de voortzetting van de al eerder ingezette marktwerking wordt zorg als het goed is voor de burger gemakkelijker bereikbaar en betaalbaar.

Waar zorg bestond uit gezondheidszorg in al zijn verschijningsvormen, welzijn met een evenzo grote verscheidenheid, jeugdzorg en bepaalde elementen van het sociale zekerheidsstelsel, is het straks de bedoeling dat er schotten zullen verdwijnen en zorg op maat zal worden geleverd. De klant en niet langer het systeem moet voor de levering van zorg het uitgangspunt zijn.

De gemeente krijgt een cruciale rol. De daar vastgestelde beleidsplannen zullen richtinggevend zijn. De financiële draagkracht van gemeenten is daarbij vanzelfsprekend van belang. Via democratische afwegingen zal blijken hoe burgers de keuzes die zorg betreffen waarderen.



De decentralisaties van 2014 sluiten een periode van tweehonderd jaar toenemende rijksbemoeienis af. Tijdens de Republiek was armenzorg (zowel bijstand in geld en natura als opvang in tehuizen en medische zorg) voornamelijk een lokale en particuliere aangelegenheid. In de Franse tijd kwam er nationale regelgeving. De Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden van 1815 bepaalde dat de regering voortdurend aandacht voor de armenzorg moest hebben.

Als iemand niet in staat was voor zichzelf te zorgen en geen beroep kon doen op familie en vrienden, lag de morele plicht tot het verlenen van hulp bij de kerken en de bijzondere instellingen van liefdadigheid in de geboorteplaats. Als deze instellingen geen soelaas boden, kon de lokale overheid hulp bieden. Werd elders hulp verleend, dan konden de zorgkosten bij de kerken, de armbesturen en de geboorteplaats worden teruggevorderd.



Om het terugvorderen van kosten van zorg te reguleren, bepaalde de regering dat mensen die een jaar in een gemeente woonden, door de armenkassen van de verblijfplaats moesten worden geholpen. Aangezien deze bepaling niet afdoende was, werd in 1818 de wet op het domicilie van onderstand ingevoerd.

Het grootste deel van de kosten werd uit de kerkelijke kassen betaald. Willem I wilde meer greep op de armenzorg en moedigde daarom gemeenten aan de zorg te subsidiëren in ruil voor inzage in de armenzorgadministraties. De (lokale) overheid betaalde een aanzienlijk deel van de armenzorg.

Het overheidsbeleid was tot halverwege de jaren twintig van de negentiende eeuw gericht op verbetering van de armenzorg. Gaandeweg de jaren dertig nam echter de ongerustheid over de toename van de armoede, de stijgende armenzorgsubsidies en de onbeheersbaarheid van de kosten toe en werd de rem op subsidies gezet. De belastingen moesten omlaag.



De (medische) armenzorguitgaven bleven toenemen. Door de belabberde situatie van het armwezen moesten de gemeenten de subsidies voor de armenzorg ieder jaar verhogen. Het aantal werklozen nam door de economische situatie 'schrikbarend' toe en het werd steeds moeilijker om bedelarij tegen te gaan.

De roep om overheidsingrijpen werd luider. De wet op het domicilie van onderstand van 1818 moest worden herzien omdat het aantal geschillen over wie voor de kosten moest opdraaien uit de hand liep. Het zorggeld werd bovendien niet efficiënt besteed.

Zorginstellingen gingen hun eigen gang en verzetten zich tegen bemoeienis door de plaatselijke overheid. Ze hadden soms onderling strijdige doelstellingen. Er werd te ruim en te gemakkelijk hulp verleend aan mensen die in normale omstandigheden in hun eigen behoeften konden voorzien. Zij die buiten hun schuld aan de grond zaten maar zich schaamden om steun te vragen, kregen geen of onvoldoende hulp.



De toename van de plaatselijke belastingdruk door de stijging van de armoede en het bedrag aan subsidies aan de zorginstellingen, waren in 1843 voor de minister van Binnenlandse Zaken aanleiding subsidievoorschriften uit te vaardigen. De kritiek op het bestaande stelsel van armenzorg bracht de regering van koning Willem II tot het wetsontwerp 'Ondersteuning van behoeftigen'.

Tijdens de behandeling van de Grondwet van 1848 werd verschillende malen over de armenzorg gesproken. De regering verzekerde het parlement dat de particuliere zorginstellingen, inclusief de diaconieën, hun vrijheid van handelen zouden behouden. Bij de behandeling van de wetsonwerpen van 1845 en 1847 bepleitte een groot aantal leden 'de geheele onafhankelijkheid' van de diaconieën. In 1848 leek men volgens sommige kamerleden onder de indruk van de dreigende revolutionaire gebeurtenissen en kwam men op die onafhankelijkheid terug. 'Men wilde In 1848 wilde men dat de diaconieën 'niet te zeer in hare vrijheid van handelen zouden worden belemmerd'.



In 1851 kwam de liberaal J.R. Thorbecke met een ontwerp van wet tot regeling van het armbestuur. Zijn wetsvoorstel riep veel reacties op. Vooral in kerkelijke kringen werd de overheidsbemoeienis fel bestreden. De Tweede Kamer reageerde verdeeld. De meerderheid had moeite met de 'Napoleontischen centralisatie-geest'. De problemen met de armenzorg werden volgens deze kamerleden eerder veroorzaakt door teveel dan door te weinig regels. Door de val van het kabinet Thorbecke in 1853 strandde zijn poging tot het invoeren van een Armenwet.

Na het mislukken van de pogingen van Thorbecke, diende zijn opvolger, G.C.J. van Reenen, een nieuw voorstel in. Armenzorg moest aan de kerkelijke en bijzondere instellingen van weldadigheid worden overgelaten. De Armenwet van 1854 bleek echter al snel voor de gemeenten niet de vermindering van de financiële lasten op te leveren.



Nadat met de invoering van de Armenwet het overheidstoezicht op de kerkelijke en bijzondere instellingen was vervallen, stelden de verschillende kerkgenootschappen reglementen voor de armbesturen op.

Het vertrouwen dat de kerkelijke instellingen op de juiste manier met hun nieuwe vrijheid zouden omgaan, werd echter meteen beschaamd. Vooral de hervormde diaconieën lieten het afweten, onder meer door het opstellen van regels voor bedeling die niet overeenkwamen met het Synodaal Reglement.

Als armen in een gemeente geen domicilie van onderstand hadden, kon die kosten terugvorderen van de gemeente waar de arme geboren was, maar niet van de kerk waartoe men behoorde. Burgemeesters maakten vaak gebruik van die mogelijkheid en gaven liever voor rekening van collegagemeenten toe aan lastige aanvragen om hulp, dan de armen naar de kerkelijke armbesturen in hun gemeente te verwijzen.



Armen die geen lidmaat van een kerk waren, kwamen sowieso ten laste van de burgerlijke arbesturen. Deze waren afhankelijk van gemeentesubsidies. Gemeenten liepen bij het uitkeren van teveel subsidie het risico dat hun begroting niet werd goedgekeurd. Vermindering van subsidies mocht volgens de Tweede Kamer echter niet ten koste gaan van de hulpverlening aan arme burgers.

Aangenomen werd dat meer dan de helft van de behoeftigen niet in de gemeente woonde waarin ze geboren waren. De kerkelijke arbesturen konden de elders geboren armen niet helpen. Deze 'bijzondere liefdadigheid' werd tevergeefs ingeroepen voor hen die onbekend waren en daarom 'geen medelijden of belangstelling kunnen inboezemen'.

De sociale hulp legde gezien het toen bestaande belastingstelsel een zware last op de kleine burgerij en de arbeiders. Ook de legaten en giften ten behoeve van de liefdadigheid werden vooral door de gewone man opgebracht.



De Armenwet had door de trek naar de steden vooral voor de plattelandsgemeenten negatieve gevolgen. Het voorschieten van hulp werd voor hen hoe langer hoe meer een probleem.

De armenzorg kwam meer en meer ten laste van de burgerlijke autoriteiten en daarom was een wijziging van de wet nodig. Het liberale kabinet Van Bosse/Fock gaf hieraan in 1870 gehoor. De belangrijkste principes ervan (niemand had recht op hulp, bijstand verlenen was een zedelijke en geen burgerlijke plicht en als er geen hulp voorhanden was dan moest volgens artikel 195 van de Grondwet de staat in actie komen) werden niet aangetast. Het domicilie van onderstand werd feitelijk afgeschaft. Gemeenten waar de armen woonden, draaiden na de wetswijziging zelf voor de kosten op.

De armenkwestie voerde in het laatste kwart van de negentiende eeuw als sociale kwestie tot een breed maatschappelijk debat. Hierin werden voorzieningen besproken die burgers onafhankelijk moesten maken van de armenzorg.



De door het rijk vanaf het begin van de twintigste eeuw voor sommige burgers verplicht gestelde sociale verzekeringen waren een uitvloeisel van de debatten over de sociale kwestie.

Er volgde een uitgebreide discussie over de manier waarop deze verplichte sociale verzekeringen moesten worden uitgevoerd. Het ging onder andere over de vraag op welke geografische schaal dit het beste zou kunnen en over de vraag welke bestuurslaag geschikt was voor een actieve rol. Er bestond consensus over de stelling dat wie meebetaalde ook mee zou moeten kunnen beslissen.

De sociale verzekeringen genereerden ook fondsen voor de behandeling en preventie van ziekten en ongelukken en hadden daarmee effect op ontwikkelingen in de gezondheidszorg. Opeenvolgende kabinetten probeerden greep te krijgen op de financiering, het aanbod en de ordening van medische zorg. Een Armenwet die zou leiden tot een daadwerkelijke daling van de kosten van de armenzorg stond nog steeds op de agenda.