
Steun en bijstand tussen moraal en recht

Kenmerkend voor de moderne bijstandsverlening is het rechtskarakter van de uitkering. Daarmee onderscheidt de financiële hulpverlening in de verzorgingsstaat zich van de traditionele steunverlening die niet als recht, maar als gunst werd geboden. De invoering van de Algemene Bijstandswet (ABW) in 1965 wordt voor Nederland vaak gezien als breekpunt in deze ontwikkeling. De ABW vervangt de Armenwet van 1912 waarin hulp aan behoeftigen primair werd beschouwd als liefdadigheid. Daarom werd in het kader van de armenzorg voorrang gegeven aan hulp door kerkelijke of particuliere instellingen boven steun vanuit de (gemeentelijke) overheid (Van der Valk 1986; Van Loo 1981).

Bij de parlementaire behandeling van de ontwerp-bijstandswet in 1963 vormde het rechtskarakter een centraal thema.¹ Het ging daarbij vooral om de noodzaak respect te tonen voor ontvangers van uitkeringen. Ondanks uiteenlopende kanttekeningen bij het wetsontwerp bestond er in de landelijke politiek een achteraf opvallende politieke consensus dat men af wilde van het inmiddels als vernederend ervaren stigma van de Armenwet. Bij de behandeling in de Tweede Kamer bepleitte de VVD-er Ten Broecke-Hoekstra 'een aanpak waarbij de waardigheid van de mens zoveel mogelijk tot haar recht komt.' De KVP-minister Klompé sprak de hoop uit dat de nieuwe wet iedereen die in moeilijkheden verkeert, de mogelijkheid zou bieden hierop een beroep te doen 'zonder het stigma te krijgen van wat men met dat vreselijke woord "een kneusje" noemt'.²

De ontwikkeling van het rechtskarakter in de financiële hulpverlening is tot nu toe vooral geanalyseerd als politiek en rechtsfilosofisch vraagstuk of in termen van de ideologische grondslagen van de verzorgingsstaat (vgl. Bussemaker 1993; Holtmaat 1992). In dit artikel richt de aandacht zich op de praktijk van de uitkeringsverstrekking. Daarbij staan de jaren vijftig en zestig centraal, de periode van de overgang van bedeling als gunst naar bijstand als recht. Nagegaan wordt op basis van welke uitgangspunten en opvattingen financiële hulpverlening in deze jaren plaatsvond. Wat beschouwde men als rechten van uitkeringsontvangers en wat als aan uitkeringen verbonden verplichtingen? Hoe werd gereageerd op het niet-nakomen van deze plichten? Welke veranderingen treden op in deze opvattingen en prak-

tijken? Met deze vragen komt aan de orde wat termen als gunst- en rechtskarakter in de feitelijke hulpverlening inhielden en hoe de overgang naar een uitkeringsstelsel met een rechtskarakter op lokaal niveau is verlopen. Daarmee wordt tevens ingegaan op twee kernthema's rond ondersteuning en sociale zekerheid.

Ten eerste gaat het om de morele grondslagen van uitkeringsverstrekking. Deze worden vaak geformuleerd met behulp van dichotomieën die een universeel, tijdloos karakter lijken te hebben. Het gaat bijvoorbeeld om tegenstellingen tussen personen die steun verdienen en zij die daarop geen morele aanspraak mogen maken (*deserving* en *undeserving poor*), tussen bonafide en malafide steuntrekkers, en tussen valide en invalide armen (*able-bodied poor* en *impotent poor*) (George 1973; Scull 1977; Van Loo 1981; Katz 1989). Onduidelijk is wat de betekenis is van deze tegenstellingen voor de Nederlandse situatie. Van der Veen (1995, 11) meent dat het onderscheid *underserving* en *deserving poor* typisch Angelsaksisch is en van oudsher niet in de Nederlandse verhoudingen thuishoort.

Het tweede thema betreft de ontwikkeling van het rechtskarakter van uitkeringen. Deze wordt vaak impliciet of expliciet voorgesteld als een top-down proces. In een proces van juridisering zou van bovenaf het recht van toepassing worden verklaard op handelingen en beslissingen die eerder een minder geformaliseerd karakter hadden. Deze ontwikkeling loopt parallel met de toename van interventies door de overheid in het maatschappelijk en economisch leven en met de uitbouw van de verzorgingsstaat (Pitschas 1980). Met behulp van het recht worden handelingen en beslissingen gestandaardiseerd, een voorwaarde voor vele sociale interventies door de overheid. Potentiële conflicten rond interventie worden bovendien van bovenaf geneutraliseerd. Beslissingen die eerder afhankelijk waren van lokale verhoudingen en particularistische overwegingen zouden hun potentieel betwistbaar karakter verliezen omdat zij vanuit een centraal punt worden onderworpen aan formele, gedecontextualiseerde, schijnbaar neutrale regels (Teubner 1985). In hoeverre en op welke wijze is de groei van het rechtskarakter in de steunverlening, behalve van dit top-down proces, afhankelijk van factoren en ontwikkelingen die meer op lokaal niveau tot uiting komen?

Sociale dienst in een katholieke textielstad

Dit artikel is gebaseerd op onderzoek bij de sociale dienst te Helmond. Relatief lang, tot eind jaren zestig, behoudt Helmond haar karakter als homogeen katholieke industriestad met een tamelijk besloten karakter.

Modernisering van de jaren vijftig en zestig komen hier in vergelijking met elders in Nederland laat op gang. De Helmondse sociale dienst vormt in die tijd nog een overzichtelijke organisatie met een beperkt aantal medewerkers en klanten. In 1955 telt de dienst dertig medewerkers en gemiddeld vierhonderd ondersteunden. Ter vergelijking, in 1985 is dit opgelopen tot ruim tachtig medewerkers en meer dan vierduizend uitkeringen. In deze periode is de dienst sterk ingebed in de lokale samenleving. Medewerkers van de dienst kennen hun klanten persoonlijk en zijn vaak precies op de hoogte van hun omstandigheden en doen en laten. Dit is mede mogelijk omdat het aantal ondersteunden klein is en een tamelijk vaste groep vormt. De meesten van hen wonen op drie lokaties, concentraties van armoede met in Helmond een wat beruchte reputatie: een deel van de oude Binnenstad (vooral de buurt rond de Heistraat), een wijk in Helmond-West (bekend als Het Haagje) en ten zuiden van het spoor de buurt d'n Olliemolen. Medewerkers van de dienst zijn dagelijks in deze buurten te vinden.

De mate van professionalisering van de dienst is in deze jaren nog gering. Tegelijk is het takenpakket zeer breed. In de zorg voor gezinnen in materiële en immateriële nood werkt men veel samen met de St. Vincentiusvereniging, de geestelijkheid en het parochieel maatschappelijk werk. De dienst financiert jaarlijks de uitzending van armlastige kinderen naar het BIO-vakantie-oord in Bergen aan Zee, waarbij maatschappelijk werkers van de dienst de kinderen op de reis begeleiden. Tot begin jaren zeventig is de dienst, zowel financieel, als inhoudelijk, betrokken bij de uithuisplaatsing van kinderen in het kader van maatregelen van kinderscherming.

De dienst heeft een sterk hiërarchisch karakter. Dit verschijnsel heeft twee kanten. Beslissingen over uitkeringen worden rechtstreeks door directeur en wethouder genomen. Anderzijds lopen burgers die hun zaak onder de aandacht willen brengen, direct door naar de kamer van de directeur.

Vanaf 1950 tot en met 1967 functioneert in Helmond een *Commissie van bijstand voor de dienst van Sociale Zaken*. Deze adviseert de wethouder bij beslissingen over individuele uitkeringen op grond van de Armenwet, vanaf januari 1965 de ABW.³ In de praktijk worden deze adviezen, op een enkele uitzondering na, overgenomen. De commissie wordt gevormd door vijf of zes leden van de Helmondse gemeenteraad. Voorzitter is de wethouder van Sociale Zaken. Het secretariaat ligt bij de (adjunct-)directeur van de dienst. De leden van de commissie zijn personen met een grote staat van dienst in de Helmondse politiek: plaatselijk zeer geziene figuren, goed ingevoerd in de lokale verhoudingen. Vaak kennen zij de gevallen die

worden besproken, persoonlijk. Vier leden maken de gehele periode deel uit van de Commissie.

Leden van dit soort commissies konden grote invloed uitoefenen op de beslissing of een aanvrager in aanmerking kwam voor een uitkering en voor welk bedrag. Deze invloed was mede daarom zo groot omdat de Armenwet geen landelijk bindende voorschriften kende over toe te kennen uitkeringsbedragen. Ook bij de komst van de ABW wordt hier in eerste instantie vanaf gezien. Pas in 1974 worden landelijk uniforme richtlijnen en normbedragen ingevoerd voor de periodieke bijstand, waarmee althans formeel de gemeentelijke beleidsvrijheid op dit punt grotendeels komt te vervallen.

De notulen van de Commissie zijn over de hele periode van 1950 tot 1967 geanalyseerd. Vooral over de eerste twaalf jaar zijn uitvoerige, met de hand geschreven, notulen beschikbaar. Deze gegevens zijn aangevuld met gesprekken met enkele oud-medewerkers en -bestuurders.⁴

Tabel 1 Redenen voor aanvraag uitkering in kader van de Armenwet bij gemeentelijke sociale dienst Helmond voor de weken van 30 januari 1963 (I) en 11 november 1964 (II)

	week I	week II
kosten opname zieken-/verpleeghuis	1	3
kosten bevalling ongehuwde moeder	1	-
steun i.v.m. scheiding	4	5
steun i.v.m. ziekte kostwinner (aanvulling invaliditeitsrente)	2	2
reisgeld bezoek opgenomen gezinslid ziekenhuis	1	1
aanvraag voor kleding, bril, etc.	4	3
toeslag i.v.m. kou (kolen, dekens, kachel, dikke schoenen)	3	7
betaling schuld (in kader van schuldsanering)	1	1
vergoeding medische hulp en versterkende middelen	-	3
tijdelijke steun i.v.m. vrijlating gevangenis	-	1
begraveniskosten	3	-
aanvulling AOW	1	-
aanvulling i.v.m. vorstverlet	1	-
in afwachting plaatsing GSW	2	-
onduidelijk	-	1
Totaal aantal aanvragen	24	27

Ondersteunden

Voor de jaren vijftig en zestig ontbreken systematische gegevens over achtergronden van aanvragen tot ondersteuning. Daarom is op basis van de notulen van de Commissie voor twee weken in 1963 en 1964 gereconstrueerd welke redenen aan de aanvraag ten grondslag lagen (tabel 1).⁵

Aanvragen voor uitkeringen in het kader van de Armenwet houden begin jaren zestig vaak verband met ziekte. Het gaat onder meer om kosten van opname in het ziekenhuis en vergoeding van medicijnen of 'versterkende middelen' die niet in het ziekenfonds zijn opgenomen. Soms wordt geld gevraagd omdat men wegens ziekte van de (mannelijke) kostwinner niet meer kan rondkomen. Een deel van de aanvragen heeft betrekking op de aanschaf van dure noodzakelijke artikelen als kleding of bril. Mensen kloppen bij de dienst aan vanwege kosten verbonden aan bescherming tegen de kou (brandstofoeslag, aanschaf van dekens of dikke kleding). Tevens worden aanvragen ingediend door verlaten of gescheiden vrouwen, van wie de man geen of onvoldoende alimentatie betaalt. Tot slot komen verzoeken binnen tot aanvulling op andere uitkeringen, zoals de AOW.

De dienst kent in de jaren vijftig en zestig een heterogeen klantenbestand. Zo worden aanvragen ingediend door personen die op verzorging zijn aangewezen (vaak 'ouden van dagen' of chronisch zieken), kermis-exploitanten en woonwagenbewoners, of door (veelal ongehuwde) zwangere vrouwen of meisjes voor de kosten van bevalling en soms (in geval zij besluiten het kind 'te houden') voor uitzet en babyspullen.

Gedurende de jaren vijftig en zestig doen zich opmerkelijke verschuivingen voor in het klantenbestand van de dienst. Deze hangen samen met veranderingen in werkgelegenheid (in zowel kwalitatieve, als kwantitatieve zin), met sociaal-culturele verschuivingen en met ontwikkelingen in wet- en regelgeving.

Begin jaren vijftig vormen bejaarden en weduwen met kleine kinderen nog een belangrijk deel van het klantenbestand van de sociale dienst. Met de komst van de AOW in 1957 komen aanvragen van bejaarden steeds minder voor om uiteindelijk vrijwel geheel te verdwijnen als enige jaren later het niveau van de AOW-uitkering wordt verhoogd. De invoering van de AWW in 1959 leidt ertoe dat aanvragen van weduwen met kinderen vrijwel niet meer voorkomen. In plaats hiervan komen nieuwe categorieën uitkeringsontvangers. Vanaf ongeveer 1960 ontvangt de sociale dienst Helmond, eerst in beperkte aantallen, later steeds vaker, aanvragen van gescheiden en verlaten vrouwen. Vanaf 1959 krijgt de dienst te maken met gevallen van wat men noemt, 'sociale sanering', waarbij naast oplossing van financiële problemen ook gezinsbegeleiding nodig wordt geacht.

Begin jaren vijftig komen regelmatig aanvragen binnen voor handelsingeld of handelskrediet. Deze worden ingediend door mensen die als kleine zelfstandige de kost proberen te verdienen, zoals een weduwe met een viskraam, een kleine bakker, een kermisexploitant, een marktkoopman en een zoetwatervisser. Vermoedelijk in verband met de economische problemen net na de oorlog zijn deze zelfstandigen vaak niet in staat op eigen kracht de nering en werkzaamheden op te bouwen. Men dient daarom een aanvraag in voor noodzakelijke investeringen of de aankoop van grondstoffen. Zo vraagt een handelsman krediet voor de aanschaf van een paard en verzoekt iemand die s'zomers zijn vishandel combineert met de verkoop van ijsco's om ondersteuning bij de aanschaf van grondstoffen voor ijsbereiding. Vaak zijn de opbrengsten van deze activiteiten te gering om er het hele jaar voldoende inkomen aan over te houden of om financiële tegenslagen op te vangen. Zo vraagt een weduwe die met handel in het onderhoud van zichzelf en haar kinderen voorziet, om steun omdat zij een lading textielgoederen heeft verloren die achterop een auto was gebonden.

Na 1954 komen aanvragen voor handelsingeld of -krediet niet meer voor. Blijkbaar zijn de economische omstandigheden inmiddels zo verbeterd dat deze mensen er nu wel in slagen de kost te verdienen, hetzij als kleine zelfstandige, hetzij doordat ze de overstap hebben gemaakt naar loonarbeid in de in deze jaren sterk groeiende Helmondse textielindustrie.

Restrictieve uitgangspunten

Door de jaren heen hanteert de Commissie van bijstand bij haar beslissingen een reeks vooral informele uitgangspunten ten aanzien van ondersteuning. Op grond van deze uitgangspunten wordt bepaald onder welke omstandigheden een aanvrager wel of niet in aanmerking komt voor hulp. Zij weerspiegelen de waarden-oriëntaties die aan de steunverlening ten grondslag liggen. Deze uitgangspunten vormen de, wat hier wordt genoemd, 'morele matrix van ondersteuning'. Deze matrix kent drie onderdelen: enkele, vooral restrictieve uitgangspunten, de morele plicht van het 'sociaal gevoel' en lokaal gebonden kennis en criteria. Deze morele matrix moet voor leden van de Commissie een grote vanzelfsprekendheid hebben gehad, want over de betekenis van de gehanteerde uitgangspunten is nooit in algemene zin gediscussieerd. Allereerst worden de zeven restrictieve uitgangspunten beschreven. De andere onderdelen van de morele matrix komen later aan bod.

1. Verantwoordelijkheid van de man om zelf voor inkomen te zorgen

Mannen worden verantwoordelijk gehouden zelf in het inkomen te voorzien. Zij moet bewezen hebben 'werkwillig' te zijn. Dit kan blijken uit een 'regelmatig arbeidsbestaan' of uit de constatering 'een goede werker' te zijn. De aanvrager kan slechts voor ondersteuning in aanmerking komen, als blijkt dat hij er alles aan heeft gedaan om afhankelijkheid van een uitkering te vermijden.

Van vrouwen met kinderen wordt deze verantwoordelijkheid voor het verkrijgen van inkomen niet geëist. Het wordt echter als zeer positief beoordeeld indien weduwen met kleine kinderen zich inspannen om een beroep op de dienst te vermijden. Zo heeft een weduwe f. 500,- geleend van een familielid om een rolstoel voor één van haar kinderen te kopen. Het familielid heeft het geld inmiddels echter zelf weer nodig. De weduwe kan dit bedrag niet op tafel leggen. De Commissie besluit de weduwe een renteloos voorschot te verstrekken, ondanks de tegenwerping dat daarmee een familielid wordt gefinancierd. Immers, 'het pleit alleen voor haar dat zij eerst getracht heeft zichzelf te redden'.

In maart 1960 vindt in Nederland sinds lange tijd weer een grote bouwstaking plaats. De Commissie vraagt zich af wat men moet met mogelijke aanvragen van ongeorganiseerde stakers. De Commissie meent dat aan hen geen uitkering mag worden verstrekt: 'Men had zich maar moeten organiseren. (...) Geen steun moet worden verleend. Het is eigen schuld'.

2. Gezinseenheid en onderhoudsplicht

Bij beantwoording van de vraag of iemand in aanmerking komt voor een uitkering, wordt uitgegaan van de gezinseenheid en de onderhoudsplicht. De man is niet slechts verantwoordelijk om voor zichzelf voor voldoende inkomsten te zorgen, maar ook voor diegenen die een beroep op hem mogen doen. Daarnaast wordt vastgesteld welke eigen middelen binnen het gezin van de aanvrager aanwezig zijn.

De onderhoudsplicht houdt overigens niet op bij de grenzen van het gezin, maar strekt zich ook uit naar buiten het gezin wonende kinderen, ouders of andere familieleden. De uitgangspunten van gezinseenheid en onderhoudsplicht komen in de loop van de jaren vijftig en zestig steeds meer onder druk te staan.

3. Respectabiliteit

De eis van respectabiliteit hangt nauw samen met de mate waarin men voldoet aan de verantwoordelijkheid om zelfstandig in het eigen inkomen te voorzien en aan de verplichting tot onderhoud van de naasten. Deze eis gaat echter verder. Bij vaststelling van de respectabiliteit wordt ook gelet

op gedrag, regelmatige arbeid, gezinsleven, omgang met seksualiteit, kleding en hygiëne. Vaak wordt de toekenning van een uitkering of van gunstige voorwaarden daarbij beargumenteerd met opmerkingen als 'een keurige man', 'een zeer net gezin' of 'net oppassend persoon'. De arme kan door zijn gedrag er blijk van geven te streven naar respectabiliteit, bijvoorbeeld door aan verplichtingen van de sociale dienst te voldoen, zich te voegen naar aanwijzingen van de huisbezoeker van de Vincentiusvereniging of doordat familieleden regelmatig bijspringen.

Gebrek aan respectabiliteit heeft voor de commissieleden een verschillende betekenis voor mannen en vrouwen. Regelmatig wordt bij mannen afgezien van een uitkering omdat de man 'drinkt', deelneemt aan 'vechtpartijen' of omdat er sprake is van 'gevangenschap'. Bij vrouwen gaat het in de ogen van de Commissie deels om het in gebreke blijven als moeder. Zo wordt in januari 1951 een aanvraag van een weduwe voor handelskrediet afgewezen met als argument: 'De kinderen zijn allen in een gesticht ondergebracht.' Bij vaststelling van de respectabiliteit van vrouwen speelt daarnaast hun seksuele moraal en gedrag een belangrijke rol. In januari 1952 wordt een aanvraag besproken van twee zusters van 21 en 24 jaar. Men is van oordeel dat:

(...) aan deze meisjes geen ondersteuning moet worden verleend. Hun levenswandel was zodanig, dat plaatsing bij een werkgever onmogelijk is. Van deze meisjes is niets goeds te maken. (...) Mochten betrokkenen zich bereid verklaren naar een inrichting b.v. de 'Stad Gods' te gaan dan kunnen eventuele kosten door de dienst worden betaald.

4. *Geen luxe of verkwisting*

In de ogen van de Commissie mogen uitkeringen niet worden verstrekt voor luxe, onnodige of overdadige bestedingen. In oktober 1962 vragen twee zusters van 63 en 65 jaar een gedeeltelijke tegemoetkoming in de kosten van hun verhuizing binnen Het Haagje. Deze kosten bedragen f. 1.015,- (ter vergelijking, hun gezamenlijke weekinkomen is f. 65,-). De 'luxe van de gemaakte kosten' is reden om afwijzend te adviseren. Regelmatig blijkt men bevreesd dat ondersteunden er maar op los zullen leven zonder planning en verantwoordelijkheidsbesef. Daarom stelt de dienst in oktober 1954 voor om niet langer aan het begin van de winter kolonbonnen te verschaffen: 'Betrokkenen zijn veel te royaal met het gebruik met als gevolg dat de brandstof voortijdig is gebruikt en zij met de kolentoeslag niet toekomen.' Om deze verkwisting te voorkomen, adviseert in het vervolg per week kolentoeslag uit te betalen.

De zorg om verkwisting is niet alleen een financiële, maar vooral ook een morele kwestie. Telkens weer komt de vraag op of een uitkering niet de gemakzucht zal bevorderen, zodat de ondersteunde het verder 'wel gelooft'. In september 1953 ziet men af van verstrekking van een 'bedrijfsvoorschot' van f. 400,-. Men vreest dat de aanvrager daardoor 'wellicht te veel geld in handen' heeft: 'hij is moreel niet sterk genoeg om dit behoorlijk te beheren met alle gevolgen van dien'. Met andere woorden, de aanvrager moet 'niet in verleiding' worden gebracht.

5. Eigen schuld

Aanvragen kunnen slechts worden gehonoreerd indien men naar de opvatting van de Commissie niet door eigen schuld in de problemen is geraakt. Bij ziekte, invaliditeit, overlijden van de kostwinner, ouderdom of uitgesproken pech bestaat geen twijfel over de onschuld van betrokkene. Is naar het oordeel van de Commissie echter sprake van eigen schuld, dan kan een uitkering worden geweigerd of onder ongunstiger voorwaarden worden verstrekt. In maart 1951 wordt een verzoek tot handelskrediet afgewezen omdat de aanvrager twee jaar eerder op eigen verzoek was ontslagen. Vooral indien de Commissie 'zucht naar avontuur' vermoedt als oorzaak van de armlastigheid, volgt een gedecideerde afwijzing.

6. Angst voor aanzuigende werking

Een terugkerende thema in de geschiedenis van sociale zekerheid en bedeling vormt de angst dat uitkeringen in vergelijking met uit arbeid te verdienen lonen te aantrekkelijk zullen worden. De vrees bestaat dat daardoor een aanzuigende werking ontstaat, leidend tot een toenemend beroep op het stelsel (Dean 1996; Piven & Cloward 1971). Deze overweging komt ook in het overleg van de Commissie geregeld naar voren. Zo wordt najaar 1962 besloten giften van kerkelijke en particuliere zijde vrij te laten. Hierbij geldt echter het voorbehoud dat men deze vrijlating zal intrekken, indien zal blijken dat 'zodanige giften de arbeidsprikkels zouden wegnemen'.

7. Zuinigheid

De ondersteuning vanuit de sociale dienst in de jaren vijftig en zestig was vaak krenterig en zuinig. Deels was dit een kwestie van centen: men deed het liever goedkoper. In februari 1965 vraagt de overste van het St. Elisabeth Gasthuis te Gemert voor een vrouw van 62 jaar die al dertien jaar op rekening van de dienst aldaar is opgenomen om vergoeding voor een transistorradio. De Commissie geeft de voorkeur aan een goedkopere

oplossing: de vrouw kan een radio toestel in bruikleen krijgen dat toevallig-
gerwijs op de dienst nog voorradig is.

De krenterigheid zit zo diep dat men in enkele gevallen de formele regels laat voor wat die zijn als dat goedkoper blijkt. Begin 1952 meldt een woonwagenbewoner dat hij vanwege de noodzakelijke dagelijkse verzorging van zijn zieke vrouw niet meer in staat is in de DUW (Dienst Uitvoering Werken)⁶ te werken. Hij komt zelf met de oplossing te verhuizen naar zijn moeder in Uden, die bereid is zijn vrouw te verzorgen. De Commissie vreest echter dat de gemeente Uden dan de kosten van ondersteuning zal verhalen op de gemeente Helmond. Men is echter niet voor één gat te vangen: 'Het kan altijd zo worden geregeld dat gedurende 5 weken geen onderstand wordt verstrekt. De gemeente heeft dan geen financieel nadeel'.

De zuinigheid is niet alleen een financiële, maar ook morele plicht. De besteding van overheids gelden dient altijd aanvullend te zijn op persoonlijk en vervolgens particulier initiatief. Bovendien moet de ondersteuning binnen bepaalde grenzen blijven om demoraliserende effecten te vermijden en het streven naar financiële zelfstandigheid te belonen.

De morele plicht van het sociaal gevoel

Een tweede onderdeel van de morele matrix van ondersteuning bestaat uit het 'sociaal gevoel'. De term 'sociaal gevoel' is ontleend aan de notulen van de Commissie. Het gaat hier om een deels religieus, deels ethisch geïnspireerd engagement met 'mensen die er niet al te best aan toe zijn'. De morele plicht van het sociale gevoel maakt dat het werk op de sociale dienst nooit alleen gebaseerd kan zijn op 'kennis en kunde'. De ambtenaar 'zal een grote mate van menslievendheid aan de dag moeten leggen'.⁷

De term sociaal gevoel is eerder ook gehanteerd door De Swaan (1982). Bij hem staat dit begrip echter voor een algemeen verspreid besef van de noodzaak personen in nood te helpen, waarbij men niet zichzelf, maar een abstracte institutie als de overheid daarvoor verantwoordelijk acht. Vanuit het bewustzijn van een 'gegeneraliseerde verafhankelijkheid', zoals De Swaan het noemt, ontstaat een gedemocratiseerd, abstract besef van de noodzaak anderen te helpen. Daar is in Helmond in deze jaren nog geen sprake van: het gaat hier nog om een morele plicht van leden van een plaatselijke elite om, wat zij zien als, minderen in de hiërarchie te steunen. Deze plicht is direct gebonden aan een overzichtelijke lokale context met herkenbare personen.

Achteraf is het moeilijk de inhoud van dit 'sociaal gevoel' nauwkeurig vast te stellen. Soms werd geprobeerd het scherp te onderscheiden van de houding in de sociale caritas. Hierin vormde het zieleheil van de schenker een overheersend motief. Men distantieerde zich zo van de traditionele katholieke bedeling, die men zoveel mogelijk wilde 'uitbannen'. De besturen van de caritatieve instellingen werd verweten niet steeds de 'juiste mentaliteit' te hebben voor de moderne armenzorg. Toch is de grens met de traditionele caritas moeilijk te trekken. Zo spreekt de burgemeester in 1955 de hoop uit dat het nieuwe gebouw van de sociale dienst zal 'strekken tot zegen van allen die hier komen'. Hij bedoelt daarmee niet alleen uitkeringsontvangers, maar ook ambtenaren van de dienst. Blijkbaar bevat dit sociaal gevoel nog vele elementen van de houding die aan de caritas ten grondslag lag.

Dit blijkt ook uit de opvatting dat het sociaal gevoel zich niet goed verdraagt met strakke regels voor de hoogte van uitkeringen. Indien het sociaal gevoel dwingt tot ondersteuning, dient dit 'soepel' en ruimhartig te kunnen gebeuren. Het sociaal gevoel moet zich niet laten ringeloren door ambtelijke rekenmeesterij.

In december 1955 bespreekt de Commissie een aanvraag van een weduwe van 46 jaar met vier kinderen. Met het gevraagde geld wil zij de verdere opleiding van de kinderen betalen. De dienst stelt aan de Commissie voor een extra uitkering te verstrekken van f. 15,65 per week. De hoogte van dit bedrag wordt door ambtenaren van de dienst beargumenteerd met een nauwkeurige specificatie van verschillende kostenposten. Eén van de leden van de Commissie stoort zich hier ten eerste aan: 'het valt hem tegen dat dit bedrag precies is uitgerekend. Dit vindt hij echte ambtenarij de dienst onwaardig'. De overige leden delen zijn kritiek en besluiten het voorgestelde bedrag daarom ruim te verhogen. De legitimatie van het toegekende bedrag wordt daarmee geheel gevoelsmatig.

Op basis van het sociaal gevoel kunnen uitkeringen voor een hoger bedrag worden gegeven dan werd aangevraagd of gebruikelijk is omdat het een 'bijzonder goed' of 'sympathiek geval' betreft waarbij het geld 'goed besteed' is. Het gaat dan om gevallen die in de termen van de Commissie sterk 'sociaal getint' zijn, dat wil zeggen dat het gaat 'zuiver om (-) te helpen'.

De morele plicht van het sociaal gevoel staat op gespannen voet met de beschreven restrictieve uitgangspunten. Vaak probeert men in een compromis aan beide elementen tegemoet te komen. Begin jaren zestig wordt in enkele gevallen van werkweigering door de man tijdelijk de uitkering aan de vrouw verstrekt. Tegelijk rekent men bij bepaling van de uitkeringshoogte de man als gezinslid niet mee. De gedachte is dat vrouw en kinde-

ren niet de dupe mogen zijn van een straf voor het onverantwoordelijk gedrag van de man. Soms geeft uiteindelijk toch het sociaal gevoel de doorslag. Ook al heeft het gezin naar het oordeel van de Commissie 'door eigen schuld de moeilijkheden op de hals (-) gehaald', men besluit de kans om 'er weer een normaal gezin van te maken' niet te laten lopen. Als tussenoplossing wordt de uitkering deels in de vorm van een voorschot verstrekt.

Lang niet altijd geeft het sociaal gevoel de doorslag. Ook voor de commissieleden geldt: al te goed is buurmans gek. In mei 1961 vraagt een 60-jarige woonwagenbewoner om vergoeding van de reparatiekosten van zijn wagen. Vooral het sociaal-democratisch lid van de Commissie verzet zich hier fel tegen: 'Ik ben er absoluut tegen. Zij kunnen er best zelf voor zorgen en als zij dat niet doen is dat hun eigen schuld'. De voorzitter van de Commissie probeert hier nog 'sociale argumenten' tegen in te brengen: 'Er zijn er meer die het zelf verknoeid hebben en toch helpen wij ze. Wij doen dit omdat wij "Sociale Dienst" zijn'. Het beroep op het sociaal gevoel mag hier niet baten. De aanvraag wordt afgewezen.

In de loop van de jaren zestig komen argumenten ontleend aan het sociaal gevoel nog wel aan bod, maar geleidelijk krijgen ze een minder prominente plaats in de verslagen van de Commissie. Vermoedelijk wijst dit op een ontwikkeling waarin het sociaal gevoel als de belangrijkste motivatie en legitimatie van financiële ondersteuning plaats maakt voor een verzakelijking die zich in later jaren verder zal doorzetten. Op den duur verdwijnt de morele plicht van het sociaal gevoel geheel uit de praktijk van de financiële ondersteuning mede omdat de dragers daarvan (een sociaal bewogen elite van bestuurders) daarin geen rol van betekenis meer spelen. Steeds meer wordt de uitvoering overgelaten aan ambtenaren en professionals die andere opvattingen huldigen. Tegelijkertijd ontstaat een grotere afstand tot de lokale samenleving, waardoor het particularistische sociaal gevoel niet meer is vol te houden als belangrijke overweging (Terpstra 1997). De overheid krijgt voor burgers een abstracte gedaante die een meer anonieme sociale plicht gaat vervullen. In dat kader ontstaat een ander 'sociaal gevoel' in de zin waar De Swaan (1982) over spreekt, als algemeen besef onder de burgerij.

Lokale kennis en moraal

De adviezen van de Commissie worden sterk beïnvloed door de lokale netwerken waar de Commissieleden deel van uitmaken. Dit vormt het derde element van de morele matrix van ondersteuning. De leden van de Com-

missie zijn vaak goed bekend in de Helmondse samenleving, kennen veel aanvragers persoonlijk en zijn op de hoogte van hun omstandigheden en gewoonten. De kennis ontleend aan persoonlijke kontakten van Commissieleden en hun oordeel over de respectabiliteit van de aanvrager geven gedurende de gehele periode vaak de doorslag in de besluitvorming. Talloze malen komen in de notulen zinsneden voor als:

De voorzitter zegt: Ik ken dit geval en ben geheel op de hoogte van de omstandigheden. Ik heb geen bezwaar tegen ondersteuning van vrouw en kinderen, doch de man moet niets hebben. (oktober 1962)

Het gezag van de Commissieleden was zo groot dat hun oordeel over aanvragers als vanzelfsprekend werd gevolgd. Ook ambtenaren van de dienst accepteerden dit als normale gang van zaken. De verbazing ontstaat bij hen soms pas jaren later, bijvoorbeeld tijdens een interview in het kader van dit onderzoek.

De enkele keer dat twijfel of verschil van inzicht ontstaat over reputatie of gedrag van de aanvrager, besluit men elders nadere informatie in te winnen. In oktober 1955 ontstaat in de Commissie een discussie over een aanvraag voor een als 'geestelijk onvolwaardig' omschreven thuiswonende jonge vrouw. Eén van de leden van de Commissie stelt voor het bedrag in natura te verstrekken omdat de vader van het gezin 'drinkt'. Een ander lid van de Commissie meent echter dat dit oordeel wel erg zwaar is: 'Als oud bouwvakker zal K. wel eens drinken, maar dit is de laatste jaren niet zo erg meer'. Men komt er niet uit en besluit daarom advies in te winnen bij politie en pater. Hieruit komt naar voren dat 'K. de laatste jaren zeer goed oppast'. Eén van de leden blijft protesteren ('daar hij K. nog pas kort geleden tweemaal op een dag dronken heeft gezien.'). De Commissie gaat echter accoord. Het geld mag echter niet aan de vader zelf ter beschikking worden gesteld.

De lokale netwerken vormen niet alleen een kennisbron. Ook de morele overwegingen om wel of niet een uitkering toe te kennen, hangen nauw samen met de lokale verhoudingen en daarin geldende verwachtingen en verplichtingen. Aan het einde van de vergadering vragen leden van de Commissie vaak aandacht voor de situatie van individuele burgers. Deels dragen zij zo bij tot controle op uitkeringsontvangers. Men heeft gehoord of gezien dat een door de dienst ondersteunde zich niet aan de regels houdt en vraagt om aandacht hiervoor, zo mogelijk om maatregelen. Daarnaast functioneren Commissie-leden vaak als schakel tussen gemeente en burgers voor wie de stap naar de sociale dienst te groot is of die hun wens niet vervuld kregen. Zij treden zo op als bemiddelaar, woordvoerder of advo-

caat. Zij worden aangesproken door burgers die hen om hulp vragen of hen attenderen op zorgelijke omstandigheden van anderen. Vervolgens gebruiken zij de rondvraag van de Commissievergadering om de zaak uiteen te zetten en extra zorg en aandacht te vragen vanuit de dienst. In oktober 1956 vraagt bijvoorbeeld een van de leden of de gemeente geen invloed kan uitoefenen zodat zijn burens (waarvan de man een auto-ongeluk heeft gehad en de vrouw een ernstige ziekte heeft) in aanmerking komen voor gezinszorg.

De combinatie van individuele belangenbehartiger en controleur past in de wijze waarop deze lokale politici hun rol vervullen. Hun stijl van politiek bedrijven is gebaseerd op persoonlijke contacten, individuele hulpverlening en belangenbehartiging, en daarmee het opbouwen en in standhouden van een achterban. Tegelijk zagen deze politici zich als exponent en verdediger van morele waarden en grondslagen.

Typificaties⁸

Onlangs het feit dat de Commissieleden goed zijn ingevoerd in de lokale verhoudingen en vele aanvragers persoonlijk kennen, staan zij voor de opgave zich een beeld te vormen van de mensen die om financiële hulp komen. Hierbij putten zij uit eerdere ervaringen. Deze zijn opgeslagen in de alledaagse kennis in de vorm van typificaties. Deze geven aan met wat voor type mensen men te maken heeft, wat van hen is te verwachten en hoe zij behandeld moeten worden. Ze bevatten daarmee een interpretatief en normatief component.

De notulen van de Commissie bevatten vele voorbeelden van typificaties. Een zeer negatieve lading hebben de typen 'woonwagenbewoner' en (althans in de eerste jaren) 'kermisexploitant'. Het zijn voorbeelden van *undeserving poor*, waarbij de waarschuwing geldt dat 'we voorzichtig moeten zijn met het verstrekken van uitkeringen'. Daartegenover staan typen aanvragers die een extra beroep doen op het sociaal gevoel. Daarbij weet men dat het geld 'goed besteed' is. Voorbeelden daarvan zijn hoogbejaarden, schoolgaande kinderen en weduwen met kleine kinderen. Men gaat er vanuit dat zij buiten hun schuld in de problemen zijn geraakt. De aan uitkeringen verbonden eisen worden bij hen minder streng toegepast. Deze *deserving poor* krijgen aan het begin van de winter wel hun kolenbonnen, zodat zij niet iedere week met 'hun halfmudje kolen' hoeven te sjouwen.

Deze typificaties hebben een informeel en vanzelfsprekend karakter. Er zijn echter, onder meer in Helmond, pogingen gedaan het onderscheid tussen verschillende typen uitkeringsontvangers te formaliseren. Zo is

begin 1954 om redenen van 'doelmatige armenzorg' het onderscheid tussen groep A en B ingevoerd. Het gaat om een variant op het klassieke onderscheid tussen armen die wel en niet ondersteuning 'verdienen'. Onder groep A verstaat men 'Allen die buiten eigen schuld geholpen moeten worden (-), nl. oude lieden, weduwen, invaliden, (-) loontrekkenden die buiten hun schuld b.v. ziekte, invaliditeit of overlijden van het gezinshoofd bij de overheid aankloppen.' Groep B bestaat daarentegen uit 'de minder maatschappelijken, D.U.W. weigeraars, woonwagenbewoners, etc. etc. kortom allen die min of meer door eigen schuld armlastig zijn of worden'. Indeling in groep B betekent dat weekuitkering en gezinsledentoeslag met een kwart worden verlaagd. Overigens blijkt uit verschillende begrotingen van de dienst (onder meer van 1955 en 1961) dat in de praktijk deze indeling slechts van beperkte betekenis is. Groep B zou zo weinig personen betreffen, dat het geen zin zou hebben hiervoor een aparte post op de begroting op te nemen. Blijkbaar staat de permanente onrust over de 'a-sociale elementen' niet in verhouding tot hun feitelijke aantal.

Strategieën

In de jaren vijftig en zestig worden vanuit de sociale dienst Helmond uiteenlopende strategieën gehanteerd om de morele doelstellingen verbonden aan ondersteuning te realiseren en de morele orde die daaraan ten grondslag ligt, in stand te houden. De belangrijkste strategieën worden hier kort beschreven.

Werklozenzorg en werkplaatsen

Vanaf eind 1952 circuleren in Helmond plannen tot 'culturele werklozenzorg'.⁹ Deze gezamenlijke zorg van lokale overheid en particulier initiatief zou ertoe moeten bijdragen dat werklozen 'zullen kunnen worden bezig gehouden': 'Hun arbeidsgeschiktheid zal bewaard blijven en zij zullen worden onttrokken aan de demoraliserende invloed van het niets doen'. Men overweegt hiertoe een 'handwerkers object' in het leven te roepen. Op die manier wordt tevens voorkomen dat 'goedwillenden' zich blijven ergeren aan de 'arbeidsschuwe elementen die er onder de gesteunden zijn'.

Ondanks deze zwaarwegende argumenten zijn de plannen tot culturele werklozenzorg in Helmond nooit gerealiseerd. Nieuwe mogelijkheden doen zich voor wanneer eind 1954 een sociale werkplaats in het kader van de GSW (Gemeentelijke Sociale Werkvoorziening) wordt geopend. Formeel is deze bedoeld voor 'minder validen'. In de praktijk is de doelgroep echter

aanzienlijk ruimer.¹⁰ De werkplaats heeft in de ogen van de Commissie vooral een morele doelstelling. Men moet daarom niet zozeer letten op eventuele 'negatieve saldi', maar op de 'morele kant van de zaak'. Deze ligt vooral in de mogelijkheid van toetsing op werkwillegheid. Het duurt overigens tot begin jaren zestig voordat de GSW-werkplaats hiervoor daadwerkelijk wordt gebruikt. Bij weigering van plaatsing in de werkplaats wordt dan regelmatig gekort op de uitkering.

Tegengaan van onjuiste bestedingen

Telkens weer blijkt de Commissie bevreesd voor verkwisting of onjuiste besteding van ter beschikking gestelde gelden. Op verschillende manieren probeert men dit te voorkomen. Begin jaren vijftig eist men soms een onderpand bij toekenning van handelsingeld (bijvoorbeeld in de vorm van een 'viswagen' of 'uitpoetsmachine'). Om te voorkomen dat het geld voor een ander doel wordt gebruikt, verstrekt men het soms in natura of (rechtstreeks) aan een derde (bijvoorbeeld een leverancier of huisbaas). Eind 1961 krijgt men een aanvraag van een bejaarde vrouw voor de kosten van het dagelijks bezoek aan haar man in het sanatorium te Bakel. Zij krijgt in plaats van geld een busabonnement. Daarmee wil de Commissie voorkomen dat de vrouw uit zuinigheidsoverwegingen het geld in eigen zak steekt en de dagelijkse tocht van tweemaal zeven kilometer te voet blijft afleggen.

Vanaf eind jaren vijftig worden regelmatig maatschappelijk werkers, soms van de dienst, maar meestal verbonden aan particuliere instellingen, ingeschakeld om toezicht te houden op de besteding van het geld: 'Kleding aankoop via de Parochie Maatschappelijk Werker', of 'maatschappelijk werkster toezien op besteding'.

Selectieve prikkels

Vanaf begin jaren zestig tracht men de morele doelstellingen van ondersteuning te bereiken door selectieve prikkels uit te delen. Bij laakbaar gedrag of onvoldoende werkwillegheid wordt een lager bedrag verstrekt of worden ongunstiger voorwaarden gehanteerd, zoals een voorschot in plaats van een uitkering. Dit overkomt in 1963 een bouwvakker, vader van een gezin met twaalf kinderen, bij zijn verzoek om een '*slechtweervergoeding*'. Reden is dat hij in eerste instantie de dienst onjuiste informatie blijkt te hebben gegeven. Bovendien zou hij naar de opvatting van de Commissie als bouwvakker behoren te weten dat hij tijdens de winter kan 'uitvriezen'. Zijn financiële problemen worden dan ook deels gezien als gevolg van zijn eigen onverantwoordelijk handelen.

Daarentegen is de Commissie juist royaler en verstrekt soms een extra beloning indien de cliënt een prijzenswaardige inzet of verantwoordelijkheidsbesef toont. In 1963 krijgt een alleenstaande man van 78 jaar een uitkering, hoewel hij hier, wegens inwoning, formeel niet voor in aanmerking komt. Men vindt het echter te prijzen dat hij eerst een beroep op de dienst heeft proberen te vermijden door inwoning te nemen en belooft dit met een uitkering.

Controle en sancties

Kenmerkend voor de steunverlening in de jaren vijftig is de steeds weer terugkerende argwaan over mogelijk misbruik door ondersteunden en de twijfel of daarop wel voldoende controle plaats vindt. Met regelmaat vragen leden van de Commissie zich af of de dienst niet nauwkeuriger moet nagaan of er 'ongerechtigheden' optreden. Men betreurt in 1952 het wegvallen van de stempelplicht voor werklozen. Oplossingen worden gezocht in tamelijk drastische maatregelen: *'Een juiste en goede controle zou men slechts hebben als men beschikte over voldoende sancties b.v. een strafkamp'*. Vijf jaar later herhaalt de discussie zich in bijna gelijke termen. Eén van de leden van de Commissie signaleert. 'Er zijn personen die het steunbedrag als borrelcent beschouwen. Verder zijn er gevallen die zogenaamd niet met hun man samenleven en steun ontvangen, terwijl men ze 's avonds wel samen ziet, zulke gevallen geven ergernis.' De voorzitter heeft begrip voor de onvrede: 'Vaak hebben we verzucht hadden we maar een strafkamp'.

De geleidelijk groeiende schaal van de lokale samenleving maakt het zicht op de onderlinge verhoudingen moeilijker. De Commissieleden moeten daarom creatiever worden in het vinden van controle-strategieën. Eén van hen komt enige keren met de suggestie de controleurs van de dienst de beschikking te geven over een bromfiets: 'of het in verband met de uitbreiding van de bebouwde kom der gemeente niet gewenst is de controle geheel of gedeeltelijk te motoriseren'. Gedurende de jaren vijftig is geen van deze maatregelen gerealiseerd. Het strafkamp is er niet gekomen, evenmin als de bromfiets. Financiële argumenten gaven uiteindelijk de doorslag: 'zolang het met de fiets kan is het niet nodig'.

Tot ver in de jaren zestig zijn vermoedens, verdachte omstandigheden of geruchten voldoende om de uitkering in te trekken of te verminderen: 'De Commissie adviseert totale afwijzing (...), daar er vermoedelijk oncontroleerbare inkomsten zijn.' In 1965 wordt een aanvraag afgewezen omdat het ene Commissielid aanvrager heeft gezien in 'een splinternieuwe auto' en een ander heeft 'vernomen' dat de vrouw van aanvrager inkomsten zou hebben uit werk. Eisen van bewijsvoering of van wederhoor spelen in de

beslissingen van de Commissie geen rol. Het is dan ook niet verwonderlijk dat fraudezaken die voor de rechter komen, door de gemeente Helmond worden verloren omdat het ten laste gelegde 'niet wettig en overtuigend was bewezen.' De vanzelfsprekendheid waarmee binnen de grenzen van de lokale gemeenschap tot sanctionering wordt overgegaan, verdwijnt indien de zaak voor de rechtbank in 's-Hertogenbosch aan juridische eisen en criteria wordt onderworpen.

De onrust in de jaren vijftig over het gebrek aan controle is nogal opmerkelijk. Zoals uit de ervaringen met de invoering van Groep A en B bleek, was vermoedelijk het aantal ondersteunden dat de regels overtrad, tamelijk gering. In tegenstelling tot wat de onrust van de Commissie doet vermoeden, maakte controle een vanzelfsprekend onderdeel uit van het dagelijks werk van de dienst. De geringste vermoedens over moreel laakbaar gedrag waren al reden tot ingrijpen.

De onrust was dan ook niet zozeer gebaseerd op concrete gevallen van misbruik, maar op het vaak vage gevoel dat er moreel laakbaar met de uitkeringen werd omgesprongen. Het vertrouwen ontbrak dat uitkeringsontvangers geen inbreuk zouden plegen op de bestaande morele orde. Om een variatie op een term van Van Stolk en Wouters (1983) te gebruiken, er had zich nog geen 'gemoedsrust van de verzorgenden' uitgekristalliseerd, zo kenmerkend voor de Nederlandse verzorgingsstaat in de jaren zeventig en begin jaren tachtig.

Vanaf begin jaren zestig lijken de onvrede en het wantrouwen van de Commissie een minder vaag karakter te krijgen en zich steeds meer te gaan richten op concrete gevallen van misbruik. Geleidelijk komen er zaken in de Commissie aan de orde die daarvoor in de besprekingen ontbraken, zoals werkweigering, niet-opgegeven inkomsten, zwart werk (onder meer door het in deze periode steeds vaker voorkomende werken in Duitsland) en 'kwaadwillige verlating' (later zou men spreken van schijnverlating). Stap voor stap komt men tot concrete maatregelen om de nog steeds onaantastbare morele doelstellingen van ondersteuning te realiseren. De werkplaats wordt daadwerkelijk gebruikt als instrument om werkwillegheid te toetsen, het maatschappelijk werk wordt ingeschakeld om onjuiste besteding van gelden te voorkomen, selectieve prikkels worden vaker gehanteerd en men gaat de politie inzetten voor controle op misbruik van uitkeringen.

Begin jaren vijftig vormt het zogenaamde principe van de gezinseenheid één van de centrale uitgangspunten in de ondersteuning door de sociale dienst te Helmond. Dit principe ligt in het verlengde van de onderhoudsplicht die volgens de Armenwet tussen verwanten geldt. Op grond van de Armenwet moet bij vaststelling van de hoogte van de uitkering rekening worden gehouden met de draagkracht van onderhoudsplichtigen. Bovendien kan ondersteuning geheel of gedeeltelijk op hen worden verhaald.

In Helmond beperkt men begin jaren vijftig de onderhoudsplicht tot gezinsleden. Dit 'principe van de gezinseenheid' heeft vooral betrekking op de wederzijdse onderhoudsplicht tussen ouders en kinderen. Begin jaren vijftig is de Commissie eensgezind van oordeel dat men 'de gezinseenheid moet bewaren'. Het 'euvel' van het ontduiken hiervan moet zoveel mogelijk worden 'bestreden'. In 1950 wordt geconstateerd dat 'het meerderde malen voorkomt, dat ouders ondersteuning vragen daar hun inwonende kinderen niet hun gehele loon thuis afdragen, doch slechts een kostgeld wat gewoonlijk dan ook nog aan de lage kant is'. Aanvragen voor gevallen waarin kinderen niet hun gehele loon afdragen, dienen te worden afgewezen, ondanks de ook door de Commissie erkende complicatie dat volwassen kinderen 'het wettelijk recht hebben om over hun eigen loon te beschikken'.

Begin jaren vijftig komt het vasthouden aan de gezinseenheid echter van verschillende kanten onder druk te staan. Dit uitgangspunt ontmoet steeds grotere bezwaren van zoons en dochters met trouwplannen. Zij willen een groter deel van hun inkomsten behouden om te kunnen sparen voor hun huwelijk en uitzet. De Commissie is in eerste instantie niet erg gevoelig voor dit bezwaar. In maart 1951 vraagt een weduwe om ondersteuning. Haar inwonende zoon van 25 jaar, werkzaam bij één van de Helmondse textielfabrieken als machinetekenaar, verdient f. 47,55 per week. Sinds een half jaar betaalt hij nog slechts f. 18,- per week kostgeld, omdat hij verkering heeft. De moeder is niet in staat van dit bedrag rond te komen. De Commissie wijst het verzoek tot 'bijsteun' af op grond van het principe van de gezinseenheid.

Ook kinderen die zelf een gezin hebben, verzoeken begin jaren vijftig soms om vermindering in de opgelegde bijdrage in het levensonderhoud van hun ouders. Zij voeren als argument aan dat zij het geld niet kunnen missen voor het onderhoud van hun eigen kinderen. B en W houden echter vast aan de onderhoudsplicht. Soms willen familieleden elkaar niet ondersteunen vanwege onderlinge conflicten. In 1952 wil een marktkoopman niet langer zijn zoon van 25 jaar onderhouden, omdat deze onregelmatig

zou werken, 'drankzuchtig' zou zijn en meerdere keren in de gevangenis heeft gezeten. Ook hier houdt men vast aan het principe van de gezinseenheid.

Behalve tussen ouders en kinderen hanteert de Commissie begin jaren vijftig een onderhoudsplicht tussen broers en zusters. Dit is opmerkelijk omdat in deze jaren tussen deze partijen geen wettelijke alimentatieplicht bestaat. Ook hier krijgt de moraal een groter gewicht dan het recht: 'broers en zusters mogen dan geen wettelijke verplichting hebben, toch hebben zij een morele verplichting.' Op grond hiervan worden dan ook aanvragen afgewezen.

De hardnekkigheid waarmee begin jaren vijftig, ondanks het geleidelijk zichtbaar wordende verzet, door de gemeente Helmond wordt vastgehouden aan het principe van de gezinseenheid, blijkt ook uit de opvatting van B en W dat zo snel mogelijk stappen moeten worden genomen indien de onderhoudsplicht onvoldoende wordt nageleefd. De sociale dienst moet niet te soepel zijn met minnelijke schikking. Niet gearzeld moet worden om de zaak aanhangig te maken bij de kantonrechter om zo een bijdrage af te dwingen.

Vanaf eind 1955 beginnen twee leden van de Commissie zich te realiseren welke problemen het strak hanteren van dit principe met zich meebrengt:

De tegenwoordige tijd maakt andere voorschriften nodig. Het begrip gezinseenheid zou hij enger willen zien en niet zo ruim, dat daar onder wordt verstaan, dat de inwonende kinderen alle kosten moeten betalen, n.l. ook die welke boven hun wettelijke verplichtingen liggen. Erkennende dat er naast de wettelijke verplichtingen ook morele verplichtingen zijn, meent hij dat de ervaring leert, dat deze morele verplichtingen te vaak onder te zware druk worden geplaatst, met als praktijk dat er niets van terecht komt en dat men door deze streng te handhaven, meer schade toebrengt dan goed, met alle leed daaraan voor alle betrokkenen verbonden.

De morele eis van de gezinseenheid wordt blijkbaar nog steeds onderschreven. Men bepleit slechts soepeler toepassing van dit principe om zo ongewenste effecten te vermijden. In deze periode ontstaan dan ook verschillende constructies om binnen de moraal van de gezinseenheid de grootste bezwaren ervan te ondervangen. Vanaf eind 1955 gaat men onder bepaalde omstandigheden thuiswonende, volwassen kinderen als 'zelfstandig object van Armenzorg' behandelen. Er komen oplossingen om de onderhoudsplicht van kinderen met trouwplannen te omzeilen. In eerste instantie gebeurt dat door het inkomen van de zoon of dochter niet voor tweederde, maar voor eenderde van het steunbedrag af te trekken. Enige

tijd later gaat men nog verder door het kind met trouwplannen tijdelijk te definiëren als 'kostganger'. Vanaf 1958 gaat men zelfs bedragen vrijstellen om kinderen de gelegenheid te bieden te sparen zonder dat sprake is van trouwplannen.

In 1960 wordt door wetswijziging de mogelijkheid tot verhaal van steun op grond van de Armenwet aanzienlijk teruggebracht. Het verhaal op kleinkinderen en grootouders vervalt geheel. Bovendien wordt bij steun aan bejaarden en verpleegden in inrichtingen verhaal op kinderen grotendeels afgeschaft (De Regt 1993, 40-47). Deze inperking strookt niet met de opvattingen die in Helmond leven. Eind 1962 blijkt de Commissie nog steeds van oordeel dat volwassen kinderen, mogelijk niet wettelijk, maar toch wel moreel, verantwoordelijk mogen worden gesteld voor het onderhoud van hun ouder(s). Ondanks het verweer van de directeur van de dienst dat 'het verhaal praktisch geheel is afgeschaft', wijst men een aanvraag op deze grond af. Nog in 1964 worden bij ernstige schuldproblematiek eerst familieleden op hun morele verantwoordelijkheid aangesproken, voordat de dienst een bijdrage levert. Een wettelijke basis hiervoor ontbreekt.

Extra milieu-toeslag, of de standsgebondenheid van de moraal

Vanaf december 1955 besluit de Commissie regelmatig weduwen met kleine of schoolgaande kinderen een extra uitkering ter beschikking te stellen. De gezinnen horen in sociaal-cultureel opzicht tot de respectabele middenlaag en zijn door het overlijden van de kostwinner in ernstige financiële problemen gekomen. Men is niet in staat het oude leefpatroon voort te zetten. Afronding van de schoolopleiding (zoals HBS, gymnasium of kweekschool) door de kinderen wordt bedreigd. Deze gevallen voldoen bij uitstek aan de morele criteria voor ondersteuning. Het geld is dan ook 'goed besteed'.

De extra uitkering is in de ogen van de Commissie noodzakelijk omdat 'indien enigszins mogelijk, aan de hulpbehoevende de gelegenheid moet worden gelaten om zich te handhaven in de omstandigheden en het milieu van voor de hulpbehoevendheid'. Om deze reden vindt de term 'milieu-geval' ingang om deze gezinnen mee aan te duiden. De aanvullende uitkering heet in het jargon van de dienst 'extra milieu-toeslag' (niet te verwarren met wat later een eco-tax heet). Deze toeslag bestaat uit een bedrag van f. 10,-, soms f. 17,50 per week.

Vanaf oktober 1959 kunnen weduwen met kinderen voor financiële ondersteuning een beroep doen op de AWW. Geleidelijk verdwijnt deze categorie ondersteunden uit het bestand van de sociale dienst, en daarmee de 'extra milieu-toeslag' uit het jargon van de sociale zekerheid.

Achteraf is opmerkelijk hoe vanzelfsprekend de gedachte was dat personen afkomstig uit een 'hogere' stand in aanmerking dienden te komen voor een hogere uitkering. Alle leden van de Commissie deelden deze opvatting, ook de vertegenwoordiger van de PvdA. Voor zover valt na te gaan heeft de milieu-toeslag in de Commissie nooit ter discussie gestaan. Het standskarakter van de Helmondse samenleving had blijkbaar in die jaren nog een dwingend en moreel karakter. Het duidt er overigens ook op dat de morele uitgangspunten van ondersteuning zelf in belangrijke mate standsgesloten waren.

Ondersteuning voor gescheiden en verlaten vrouwen

Vanaf begin jaren zestig doet een groeiend aantal gescheiden of verlaten vrouwen een beroep op de sociale dienst Helmond voor ondersteuning. Gedurende de hele jaren zestig wordt deze stijging telkens weer als '*onrustbarend*' ervaren. De zorg wordt niet slechts ingegeven omdat met de groei een toenemende hoeveelheid overheidsmiddelen is gemoeid, maar vooral ook omdat deze als bedreiging voor de morele orde wordt ervaren. Het toenemend aantal scheidingen plaatst opnieuw de kwestie van de gezinseenheid op de agenda van de bijstandsverlening. Nu staan echter niet de morele plichten tussen ouders en kinderen centraal, maar die tussen (ex-)echtgenoten. De reactie op het groeiend aantal echtscheidingen wordt dan ook bepaald door het beginsel van de gezinseenheid.

Bij ondersteuning aan gescheiden en verlaten vrouwen geldt in deze jaren als uitgangspunt dat de man verantwoordelijk is voor het onderhoud van zijn vrouw. De ondersteuning aan de vrouw moet daarom worden verhaald op de (ex-)echtgenoot. Met grote hardnekkigheid tracht men dit te realiseren. In de praktijk is dit buitengewoon moeilijk. Zo wordt met spijt en verbazing geconstateerd dat er 'niets te halen is', ook al is de man 'veroordeeld tot een bijdrage'.

Bij blijvende weigering van de man tot betaling bewandelt men verschillende wegen. Soms probeert men de man te laten gijzelen. In andere gevallen adviseert de Commissie de politie proces-verbaal op te laten maken tegen de man op grond van art. 255 WvS.¹¹ Tegelijk wordt de man meegedeeld dat op grond van dit artikel een strafzaak tegen hem aanhangig

wordt gemaakt als hij niet onmiddellijk de zorg voor vrouw en kind weer op zich neemt.

Soms heeft men de verdenking van fraude of 'kwaadwillige verlating'. De politie wordt ingeschakeld om te controleren of de man in het weekend of 's avonds niet toch zijn (ex-)echtgenote bezoekt. En inderdaad, de politie laat weten zaterdagavond 'aan de deur (te) zijn geweest, maar er werd niet opgedaan. Wel constateerde de agent dat er een jas en een stropdas over een stoelleuning hing, waaruit werd opgemaakt dat er een manspersoon aanwezig was'.

De controle wordt echter steeds moeilijker. Door de groeiende mobiliteit worden de mogelijkheden geringer om de (ex-)echtgenoot te dwingen tot onderhoud. Veel van de mannen blijken gewoonweg verdwenen. Vermoed wordt dat zij in het buitenland zitten (werkzaam in de bouw in Duitsland of in de kolenmijnen in België).

Vanaf juli 1963 probeert de gemeente Helmond daarom mannen die hun alimentatie-plichten niet nakomen, aan te pakken door hun paspoort in te laten trekken. Op die manier zouden zij niet langer in het buitenland kunnen gaan werken en zich zo aan hun verplichting onttrekken.

Ondanks deze maatregelen blijft het buitengewoon moeilijk de man daadwerkelijk te verplichten tot betaling. In 1966 wordt geconstateerd dat slechts in ongeveer één op de zes gevallen door de ex-echtgenoot feitelijk aan de verplichtingen wordt voldaan. Steeds meer raakt de gemeente Helmond in deze strijd in het defensief. De morele verontwaardiging over in gebreke blijvende (ex-)echtgenoten leidt tot maatregelen die maatschappelijk en juridisch steeds minder steun krijgen. In oktober 1963 verzoekt het Openbaar Ministerie de gemeente Helmond verder af te zien van aangiften op grond van art. 255 wvs. Vervolging op grond van dit artikel zou niet meer mogelijk zijn omdat 'de overheid tegenwoordig de onderhoudsplicht financieel overneemt, indien deze door de man niet wordt nagekomen.' De gemeente is niet bereid zich hier bij neer te leggen. In 1966 blijkt echter tot grote teleurstelling van de Commissie dat de rechtbank op grond van dit artikel geen vervolging instelt. In maart van dat jaar wordt het isolement van Helmond in deze morele strijd nog scherper zichtbaar. De Commissaris van de Koningin laat dan weten in een geval dat al lang de ergernis van de Commissie opwekt, niet over te zullen gaan tot intrekking van het paspoort.

Complementair aan de strikte opvatting dat de man de plicht heeft tot onderhoud van zijn (ex-)echtgenote, is de aarzeling van de dienst om vrouwen in een (beginnende) scheiding te ondersteunen. Het voortbestaan van de huwelijkse verbintenis staat voorop. Men vreest dat het te snel

beschikbaar stellen van een uitkering vrouwen zou kunnen stimuleren tot scheiding of de kans op herstel van de relatie zal belemmeren. In augustus 1963 wordt een uitkering afgewezen omdat de kans dan groter is 'dat het goed komt indien niet langer wordt gesteund, nu is er geen drang tot toenadering.' Om deze reden wordt aan vrouwen in een beginnende scheiding hoogstens voor enkele weken een uitkering verstrekt.

In de opvatting van de Commissie hebben vrouwen die zelf bij hun man weggaan, eigenlijk geen recht op een uitkering. Midden jaren zestig wordt herhaaldelijk de uitkering stopgezet als blijkt dat niet de man, maar de vrouw is weggegaan: 'Uit door de politie ingesteld onderzoek is gebleken dat de vrouw uit eigen beweging is weggegaan en bijgevolg adviseert de Commissie zonder hoofdelijke stemming aanvragerster per 14 juli uit te sluiten'. Alhoewel het in de beschikbare stukken nooit met zoveel woorden is gesteld, lijkt de Commissie een uitkering aan een gescheiden vrouw slechts gelegitimeerd te vinden als ze 'verlaten' is, dat wil zeggen geen schuld heeft aan haar (financiële) problemen. Onduidelijk is hoe lang de gemeente Helmond deze stellingname heeft volgehouden. De sterke toename van het aantal gescheiden vrouwen in de bijstand in de daarop volgende jaren maakt hoe dan ook duidelijk dat deze opstelling steeds meer onhoudbaar werd.

De moeizame weg naar zekerheid met een rechtskarakter

In de jaren vijftig en zestig voldoet de uitvoering van de financiële hulpverlening in Helmond nog lang niet aan het beeld dat sinds Max Weber bestaat van een moderne overheidsorganisatie waarbinnen het handelen is gebaseerd op formele, legale rationaliteit. De sociale dienst wijkt in vele opzichten af van het ideaal-type van de moderne bureaucratie, waar formeel-technische regels en duidelijk omschreven bevoegdheden geacht worden het ambtelijk gedrag te bepalen. Het juridiseringsproces, voorwaarde voor een modern-rationele overheid, is hier in deze jaren nog weinig ontwikkeld. Het gezag van beslissingen is slechts in geringe mate legaal, maar wordt vooral ontleend aan morele overwegingen en persoonlijk prestige. Lange tijd wordt aan morele criteria en de plicht van het sociaal gevoel meer gewicht toegekend dan aan formele eisen en juridische regels. Als het sociaal gevoel dat nodig maakt, worden regels omzeild. De verdenking van moreel laakbaar gedrag is voldoende om maatregelen te treffen zonder daarbij te letten op juridische eisen van bewijsvoering of wederhoor.

In deze context kan men nog niet spreken van rechten en plichten van uitkeringsontvangers in juridische zin. Deze veronderstellen immers regels, waarop beroep mogelijk is, die een gelijke behandeling in gelijke gevallen waarborgen, zonder aanzien des persoons. De morele matrix van ondersteuning laat zich echter niet vastleggen in regels. Het sociaal gevoel biedt de gronden waarom in gelijke gevallen soms juist niet gelijk ondersteund wordt. Op basis van de morele, lokaal gebonden uitgangspunten geldt het aanzien van een persoon wel als relevant criterium bij ondersteuning. In plaats van rechten zijn er slechts verzoeken om steun die wel of niet geaccepteerd worden. Daartegenover staan verplichtingen van de steunontvanger die zich uitstrekken tot diens respectabiliteit, zedelijkheid en moraliteit.

De steunverlening in de jaren vijftig en zestig kent enkele constanten. De meeste restrictieve uitgangspunten (de verantwoordelijkheid van de man om zelf voor inkomen te zorgen, de eis van een respectabel gezinsleven, het verbod op luxe bij ondersteuning, de schuldkwestie, de moreel geïnspireerde zuinigheid en de noodzaak om uitkeringen relatief onaantrekkelijk te houden) vormen in de hele periode terugkerende elementen bij beslissingen over financiële hulpverlening. Dit onderdeel van de morele matrix van ondersteuning vormt een meer genuanceerde uitwerking van het onderscheid tussen *deserving* en *undeserving poor*. De veronderstelling van Van der Veen (1995) dat dit onderscheid van oudsher geen rol zou spelen in Nederland, lijkt dan ook onjuist.

Naast constanten kent de steunverlening in de jaren vijftig en zestig belangrijke veranderingen. Het sociaal gevoel als morele basis van steunverlening verdwijnt geleidelijk om plaats te maken voor meer zakelijk-ambtelijke uitgangspunten. De eis van de gezinseenheid krijgt een minder overheersend en dwingend karakter (hetgeen vooral voor vrouwen in een scheiding belemmeringen wegneemt bij de aanvraag van een uitkering). Het verhaalsrecht tussen verwanten wordt grotendeels teruggedrongen. Aan controle en sanctionerende maatregelen worden steeds meer formele eisen en voorwaarden verbonden. De milieu-toeslag als extraatje voor uitkeringsontvangers uit de respectabele middenlaag komt te vervallen. Welke rol hebben wettelijke veranderingen, en met name de komst van de Algemene Bijstandswet in 1965, gespeeld in deze veranderingen zoals die op lokaal niveau tot uiting komen?

In een recent overzicht van de geschiedenis van de Nederlandse sociale zekerheid wordt verondersteld dat de ABW slechts een codificatie was van

een in de praktijk reeds eerder gegroeid rechtskarakter van de steunverlening (Roebroek & Hertogh 1999, 307-318). Echter, evenals op veel andere plaatsen in Nederland (Van Loo 1981, 233) wordt ook in Helmond in de jaren zestig de door de landelijke overheid gestimuleerde verrechtelijking van de sociale zekerheid met argwaan en tegenzin bekeken. De komst van de ABW in 1965 verandert hier in eerste instantie weinig aan de praktijk van de ondersteuning. De wet sluit niet aan bij de plaatselijk gehanteerde uitgangspunten. Men voelt zich, evenals eerder bij het afschaffen van het verhaal in de Armenwet, gedwongen tot stappen die men moreel niet juist acht. De van bovenaf op gang gebrachte jurisdisering wordt ervaren als ondermijning van het morele kader. Is het wel terecht, zo vraagt de leiding van de dienst zich nog af in het Jaarverslag 1969 (geschreven in 1971), dat 'een minder wijs beleid van cliënten' (zoals ze inmiddels heten) 'gehono-reerd' moet worden met bijstand? Naast het nog altijd dominante schuld-principe speelt de overweging een rol dat soms, in plaats van een uitkering, immateriële hulp meer op haar plaats is. Door toekenning van een formeel recht op een uitkering is de afweging niet meer mogelijk of het verstrekken van geld wel strookt met morele en sociale overwegingen.

Door het proces van jurisdisering, waar de komst van de ABW een belangrijk onderdeel van uitmaakt, moet men rekening gaan houden met steeds hogere juridische eisen. Men heeft het gevoel daardoor als sociale dienst kwetsbaar te worden. Bij beslissingen kan niet meer worden volstaan met vermoedens of verdenkingen van moreel laakbaar gedrag. In 1965, bij de komst van ABW, vreest men vreest dat deze slechts 'profiteurs zal kweken' en dat op den duur iedereen onder deze wet kan vallen.¹² Nog in 1971 vermeldt de leiding van de sociale dienst als belangrijkste bezwaar tegen de ABW dat men verplicht is tot bijstandsverlening ook 'in situaties waarin naar de overtuiging van de burgerij bijstand niet nodig is; de voor weigering benodigde bewezen feiten zijn echter in een aantal gevallen niet te produceren'.

'De grootste verandering die de invoering van de ABW in eerste instantie met zich meebrengt, is niet zozeer dat de bijstandsontvanger nu 'met opgeheven hoofd' (zoals minister Klompé het uitdrukte)¹³ een beroep kan doen op deze voorziening, maar vooral de groeiende papierwinkel en formalisering binnen de dienst. Op 4 januari 1965, direct na invoering van de ABW, ontvangen medewerkers van de dienst het 'uitdrukkelijk verzoek' om 'streng de hand' te houden aan de nieuwe eis alle aanvragen (ook de mondelinge) op papier te zetten. Men vreest anders problemen met het nieuwe recht op bezwaarschriften. Om dezelfde reden verwoordt men beslissingen steeds meer in termen van richtlijnen waarbij formalistische formuleringen worden gehanteerd (zoals 'verstrekken op grond van art. 32'). Vlak voor

invoering van de ABW krijgen ambtenaren van de dienst het verzoek leken-uitdrukkingen als 'gestraftenuitkering' verder te vermijden: het heet in het vervolg '80%-uitkering of nooduitkering'.¹⁴ De tijd dat men zich ergerde aan ambtenarij is zo snel verleden tijd.

Het met de ABW geïntroduceerde recht op een uitkering staat ver af van de midden jaren zestig nog vanzelfsprekende ongelijkheid in de relatie met de uitkeringsontvanger. Wanneer in 1965 een uitkeringsontvanger zijn eigen rapport wil inzien, reageert men dan ook furieus: 'Wij moeten ons de wet niet laten voorschrijven'. De geleidelijke verschuiving naar een minder ongelijke en betuttelende relatie met de uitkeringsontvanger, waarin meer rekening wordt gehouden met diens wensen en visie, is ook in Helmond onvermijdelijk. Het gaat echter stapje voor stapje. Hoe klein, maar tegelijk hoe belangrijk deze verschuivingen in eerste instantie zijn, blijkt uit de wijze waarop wordt omgegaan met de aanschaf van kleding.

Tot ver in de jaren zestig kent de dienst bedeling in natura. Indien een ondersteunde kleding nodig had, ging een ambtenaar mee naar de winkel. De ambtenaar bepaalde welke stukken werden aangeschaft en bedong een korting bij de winkelier. Ergens in de tweede helft van de jaren zestig besluit men in het vervolg nog wel van tevoren de winkelier te bellen en met hem een maximum bedrag voor de aankoop af te spreken, maar niet meer zelf mee te gaan: 'Dat was al een geweldige verandering, want je stond er toch niet meer bovenop. Dat was ook een verandering in denken over de klant. Je wilde het respect van zo iemand overeind houden. Maar er zat nog iets anders achter (...), het idee dat het meegeven van geld en het zelf verantwoordelijk maken voor de betaling, ook een stuk opvoeding was'.¹⁵

Al bestaan in Helmond grote weerstanden tegen het rechtskarakter in de bijstandsverlening, toch komt in de loop van de jaren zestig voorzichtig een ontwikkeling op gang komt die kan worden omschreven als 'quasi-juridisering'. Daarbij gaan nieuwe, quasi-juridische argumenten in beslissingen over uitkeringen een rol spelen. Eerder lijkt men nooit te hebben stil gestaan bij de gedachte of er sprake zou kunnen zijn van willekeur in de ondersteuning. Het ging er immers om of het geld 'goed besteed' was, niet of er sprake was van gelijke behandeling. Voor de eerste keer komt een dergelijke vraag op tijdens een vergadering van de Commissie op 7 november 1962. Bij dit overleg worden twee fraude-zaken besproken. Bij het tweede geval merkt de voorzitter op 'zullen we niet overwegen om de uitkering maar direct stop te zetten, anders komen we wellicht in conflict

met het vorige geval'. Vanaf nu komt steeds vaker de vraag naar voren of wel wordt voldaan aan het principe van gelijke monniken, gelijke kappen.

Slot

Het geleidelijk proces van juridisering van de steunverlening kan slechts deels en dan vaak indirect worden toegeschreven aan wetgeving zoals de komst van de ABW. Het vanuit de landelijke overheid gestimuleerde proces van juridisering riep plaatselijk weerstanden op en veranderde aan de uitvoeringspraktijk in eerste instantie niet veel. Tegelijkertijd kwam plaatselijk een ontwikkeling op gang, soms al vooruitlopend op de ABW, die als quasi-juridisering kan worden omschreven. Dit langzaam op gang komend proces van quasi-juridisering hangt slechts deels samen met landelijk gevoerde politieke en ideologische discussies. Het moet vooral in samenhang worden gezien met lokale ontwikkelingen. Het gezag op basis waarvan de ondersteuning plaats vond, was in de jaren vijftig en een groot deel van de jaren zestig in belangrijke mate gebonden aan het persoonlijk prestige van uitvoerders en bestuurders. Met de schaalvergroting van de steunverlening en het openbreken van de lokale samenleving verdwijnt de basis van dit persoonlijk gezag. In de loop van de jaren zeventig komt bovendien een nieuwe generatie van leidinggevend en bestuurders op die vanuit een groeiende sociaal egalitair ethos zelf een andere, minder ongelijke relatie wil met ondersteunden. Deze meer gelijkwaardige relatie maakt de dienst tegelijk kwetsbaar, hetgeen op zich een stimulans is tot formalisering van regels in de uitvoering.¹⁶

Naast de traditionele gezagsbasis verliest in de jaren zestig geleidelijk ook de morele basis van de ondersteuning veel van haar overtuigingskracht. Het sociaal gevoel, als overheersend motief om mensen in nood te helpen, raakt op de achtergrond. Daarmee wordt het moeilijker beslissingen om wel of niet tot ondersteuning over te gaan, aanvaardbaar te maken, ook voor de bestuurders en ambtenaren zelf. Een nieuwe legitimatie moet worden gevonden op grond waarvan men, ook voor zichzelf, kan verantwoorden waarom in het ene geval wel en in het andere geen uitkering wordt verstrekt. Deze nieuwe legitimatie wordt gevonden in nieuwe argumenten en redeneringen met een quasi-juridisch karakter. Het vormt een interne stimulans van onderop tot juridisering van de sociale zekerheid en tot het vinden van een formele rationaliteit als basis van ondersteuning in plaats van sociaal gevoel en persoonlijk gezag.

Hoe belangrijk deze ontwikkelingen achteraf bekeken ook zijn geweest, het ging om voorzichtige en geleidelijke stapjes. Zelfs deze waren voor

sommigen blijkbaar toch niet goed bij te houden. In najaar 1966 wordt een aanvraag gedaan in verband met een vrouw die eerder dat jaar op 92-jarige leeftijd overleed. De laatste jaren van haar leven werd zij op kosten van de dienst verpleegd in een tehuis in een dorp een tiental kilometers buiten Helmond: 'De overste van het tehuis verzoekt (-) of er voor betrokkene een stipendium H. Missen voor haar zielerust ter beschikking kan worden gesteld'. Tekenend voor het trage tempo waarin de modernisering van de steunverlening in deze periode nog verloopt, is dat medewerkers van de dienst adviseren met dit verzoek accoord te gaan en een bedrag van minimaal f. 25,- te geven voor vijf missen. Blijkbaar is hen niet duidelijk hoe ver de secularisering van de armenzorg inmiddels is gevorderd. De Commissie heeft echter een ander oordeel en verwoordt haar afwijzing op moderne, juridiserende wijze door een formulering uit de ABW over te nemen: 'Afgewezen, zijn geen noodzakelijke kosten van bestaan.'

Noten

* Met dank aan Pé Mullenders en Kitty Roukens voor commentaar en suggesties bij een eerdere versie van dit artikel.

1. Overigens is in de ABW van 1965 in formeel-juridische zin niet zozeer sprake van een recht van de burger op bijstand, maar van een plicht van de overheid onder bepaalde voorwaarden bijstand te verstrekken.

2. Citaten uit behandeling in de Tweede Kamer ontleend aan Engbersen & Jansen (1991), p. 75.

3. Vanaf 1962 adviseert de Commissie formeel niet de wethouder, maar B en W.

4. Citaten in het volgende zijn, tenzij anders vermeld, ontleend aan notulen van de Commissie.

5. Deze reconstructie is slechts mogelijk voor de periode van najaar 1962 tot eind 1964. In andere perioden worden niet alle aanvragen in de Commissie besproken. In het genoemde tijdvak zijn de twee geanalyseerde weken willekeurig gekozen.

6. De Dienst Uitvoering Werken bood een vorm van werkverschaffing.

7. Rede van J.C.J. Sweens, burgemeester van Helmond, *Helmondse Courant*, d.d. 8 november 1955.

8. Schütz (1932); zie ook Berger & Luckmann (1967); voor typificaties in beleidsuitvoering Terpstra (1985).

9. Deze term werd ontleend aan de Sociale Voorzieningsregeling, voorloper van de wvw.

10. Dit is overigens een landelijk fenomeen en komt later, wanneer de GSW-regeling is opgevolgd door de Wet Sociale Werkvoorziening (wsW) ook nog op grote schaal voor (Terpstra 1985).

11. Dit artikel luidt: 'Hij die opzettelijk iemand tot wiens onderhoud, verpleging of verzorging hij krachtens wet of overeenkomst verplicht is, in een hulpeloze toestand brengt of laat, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.'

12. Notulen Commissie van Advies art. 75 ABW, d.d. 24 maart 1965.

13. Vermeld in Engbersen & Jansen (1991), p. 60.

14. G.S.D. Helmond, Intern Voorschrift nummer 19 en 7 (4 januari 1965 en 3 juli 1964).
15. Citaat ontleend aan gesprek met oud-medewerker (bijstandsmaatschappelijk

werker) van de GSD Helmond.
16. Zie uitvoeriger voor ontwikkelingen in de jaren zeventig, Terpstra (1997), pp. 189-208.

Literatuur

- Berger, P.L. & Th. Luckmann, *The Social Construction of Reality. A treatise in the sociology of knowledge*, Harmondsworth: Penguin Books, 1967.
- Bussemaker, J., *Betwiste zelfstandigheid. Individualisering, sekse en verzorgingsstaat*, Amsterdam: SUA, 1993.
- Dean, H., *Welfare, Law and Citizenship*, London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1996.
- Engbersen, R. & T. Jansen, *Armoede in de maatschappelijke verbeelding (1945-1990). Een retorische studie*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese, 1991.
- George, V., *Social Security and Society*, London/Boston, 1973.
- Holtmaat, R., *Het recht op bijstand. Een beschouwing over uitgangspunten, beginselen en rechtskarakter van bijstand*, Zwolle: Tjeenk Willink, 1992.
- Katz, M.B., *The Undeserving Poor. From the War on Poverty to the War on Welfare*, New York: Pantheon Books, 1989.
- Loo, L.F. van, "Den arme gegeven..." *Een beschrijving van armoede, armenzorg en sociale zekerheid in Nederland, 1784-1965*, Amsterdam/ Meppel: Boom, 1981.
- Pitschas, R., Soziale Sicherung durch fortschreitende Verrechtlichung?, In: R. Voigt (Hrsg.), *Verrechtlichung. Analysen zu Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justizialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse*, Königstein: Atheneum, 1980, pp. 150-169.
- Piven, F.F. & R.A. Cloward, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, New York: Vintage Books, 1971.
- Regt, A. de, *Geld en gezin. Financiële en emotionele relaties tussen gezinsleden*, Amsterdam: Boom, 1993.
- Roebroek, J.M. & M. Hertogh, *De beschavende invloed des tijds. Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland*, 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij, 1998.
- Schütz, A., *Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt. Eine Einleitung in die verstehende Soziologie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1974 (oorspronkelijk: 1932).
- Scull, A., *Decarceration, Community Treatment and the Deviant: A Radical View*, Englewood Cliffs, 1977.
- Stolk, B. van & C. Wouters, *Vrouwen in tweestrijd*, Deventer: Van Loghum Slaterus, 1983.
- Swaan, A. de, *De mens is de mens een zorg. Opstellen 1971-1981*, Amsterdam: Meulenhoff, 1982.
- Terpstra, J., *Aan de poort van de sociale werkvoorziening*, Nijmegen: ITS, 1985.

- Terpstra, J., *Bijstandsmoraal in beweging (1950-1990). Een onderzoek naar de lokale vormgeving van sociaal burgerschap*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/COSZ, 1997.
- Teubner, G., Verrechtlichung - Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege, In: F. Kübler (Hrsg.), *Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität. Vergleichende Analysen*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1985, pp. 289-344.
- Valk, L. van der, *Van pauperzorg tot bestaanszekerheid. Een onderzoek naar de ontwikkeling van de armenzorg in Nederland tegen de achtergrond van de overgang naar de Algemene Bijstandswet, 1912-1965*, Amsterdam: Stichting Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, 1986.
- Veen, R. van der, De herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat, In: L. Aarts, e.a. (red.), *Het bedrijf van de verzorgingsstaat. Naar nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en burger*, Amsterdam/Meppel: Boom, 1995, pp. 9-35.
-