

# IX

## Amsterdam en de armenzorg tijdens de Republiek

MARCO H.D. VAN LEEUWEN

### 1. Inleiding<sup>1</sup>

Fragiel, steeds verstoord en telkens ineens stortend om daarna steeds weer opgebouwd te worden, zo karakteriseert De Swaan de armenzorg in het vroeg-moderne Europa. Ziektes, oorlogen en dure tijden schiepen zwermen armen. Zij trokken van plaats tot plaats op zoek naar hulp, en juist door hun zoektocht ruïneerden zij de armenzorg die zij zochten. Steden en dorpen waar de armenzorg tot dan toe tot betrekkelijke tevredenheid werkte, moesten hun poorten wel sluiten: 'De onheilsprofetieën vervulden zichzelf: als ergens horden uitgehongerde en zieke mensen op weg gingen, trokken ze naar die plaatsen die als gastvrij bekend stonden en eenmaal aangekomen liepen ze het charitatieve stelsel dat hen juist had aangetrokken onder de voet ... Het simpele feit dat de armen op drift raakten, op zoek naar betere plaatsen, was voldoende om die betere plaatsen teniet te doen. Zo ging het telkens opnieuw.'<sup>2</sup>

De armenzorg kampte met een ernstig 'zwartrijdersprobleem'. Sinds de publicatie van Olson's studie in 1965 wordt vermoed dat het groepen moeilijk valt collectieve voorzieningen zoals armenzorg te organiseren, zelfs als ze er belang bij hebben. Dergelijke voorzieningen hebben immers last van 'free-rider' of 'zwartrijders' gedrag van mensen die wel van een voorziening profiteren maar onder de bekostiging ervan pogen uit te komen.<sup>3</sup> Dit probleem speelt ook bij de armenzorg.

1 Vakgroep Economische en Sociale Geschiedenis, Universiteit Utrecht. De schrijver dankt Henk van Leeuwen en de anonieme beoordelaars van dit tijdschrift voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel, alsmede Hanke van Vonderen voor hulp bij de dataverzameling.

2 A. de Swaan, *Zorg en staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de Nieuwe Tijd* (Amsterdam, 1989), 41 zie ook 16-17, 40-42, 47-50, 59.

3 M. Olson, *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups* (Cambridge, 1965).

Tijdens crisisperioden was het voor een lokale overheid financieel aantrekkelijk, of budgettair noodzakelijk, weinig armenzorg te bieden en zo de wegtrekkende armen door te schuiven naar nabijgelegen steden. Wat voor één plaats gold, gold voor alle. Zo smolt de armenzorg in een regio als sneeuw onder de voetstappen van meutes hongerige, bedelende en rovende armen. Dit geschiedde ondanks goede redenen om aan de armen te geven, om het even of dat nu godsdienstige motieven waren, de behoefte een arbeidsreserve te behouden, de wens orde en rust te handhaven of een andere. Lokale gemeenschappen waren, zo luidt de theorie van De Swaan, simpelweg niet bij machte hun charitatieve acties op elkaar af te stemmen en zo stortte hun armenzorg telkens ineen.

De overheid zorgde voor regionale stabiliteit in de armenzorg door te bepalen dat elke stad voor haar 'eigen' armen moest zorgen. In Engeland geschiedde dit al aan het begin van de zeventiende eeuw door de Elizabethaanse armenwetten die de armenzorg over het hele land uniformeerden. Elke parochie was verplicht voor de eigen armen te zorgen en vreemde armen konden de eerste jaren naar hun parochie van herkomst worden teruggestuurd. Zo geschiedde het evenwel niet in de rest van Europa alwaar pogingen tot coördinatie werden ondernomen maar 'tot de negentiende eeuw echter leidden deze pogingen in de verste verte niet tot een coherent en effectief nationaal beleid'.<sup>4</sup> Daar lag de garantie voor regionale stabiliteit van de armenzorg, volgens De Swaan, in de oprichting van een werkhuis met een lokale en regionale functie voor de armen. Het werkhuis leek winstgevend en scheen daarom voor elke plaats een aantrekkelijke optie om de instorting van haar armenzorg te voorkomen. Winstgevend was het werkhuis allerminst maar voordat dit bleek, functioneerden de werkhuisen en was een kleine subsidie van de overheid voldoende ze in stand te houden. Daarmee week het instortingsgevaar voor de lokale armenzorg. Nadien groeide het ingrijpen van de staat zoetjes aan totdat deze in haar almacht via wettelijke voorschriften, en zonodig dwang, de sociale zorg dwingend en uniform voorschreef aan alle plaatsen op haar grondgebied. Aldus groeiden staat en zorg geleidelijk uit tot de verzorgingsstaat.

Tegenover deze 'periodieke ineenstortingstheze' heeft Prak onlangs een 'continuïteitsgedachte' geplaatst. Voor Den Bosch constateert hij dat de lokale armenzorg sinds de Middeleeuwen in het geheel niet periodiek ineenstortte. Hij schrijft dat 'de plaatselijke institutionele structuren voldoende waarborg boden voor de bescherming van lokale voorzieningen ... Daarmee krijgt de sociale politiek in pre-industrieel Nederland een minder precair karakter dan De Swaan haar toedicht'.<sup>5</sup> De beschikbaarheid van een aanzienlijk charitatief kapitaal, een buffer in

4 De Swaan, *Zorg en staat*, 46.

5 M. Prak, 'Goede burens en verre vrienden. De ontwikkeling van onderstand bij armoede in Den Bosch sedert de Middeleeuwen', in: H. Flap en M.H.D. van Leeuwen red., *Op lange termijn. Verklaringen van trends in de geschiedenis van samenlevingen* (Hilversum, 1994), 147-170 en daarin 165.

slechte tijden, voorkwam periodieke ineenstorting en garandeerde continuïteit. Verder beschikten lokale bestuurders over mogelijkheden om aanvullende maatregelen te treffen: verzwaring van de bijstandscriteria en daarmee beperking van de claims op hun fondsen, vermindering van de bedeling per bedeelde en het genereren van extra inkomsten door het houden van ad hoc collectes.

De kwestie van de kwetsbaarheid, of juist de weerbaarheid, van de lokale armenzorg is niet louter van belang voor de sociale geschiedenis van de armen en de sociaal-politieke geschiedenis van steden, dorpen en centrale autoriteiten in vroeg-modern Europa, of voor de genese van de verzorgingsstaat - in De Swaan's visie immers een uitvloeisel van pogingen de kwetsbaarheid van lokale armenzorginstellingen te verminderen. De inrichting van de armenzorg in een regio beïnvloedde evenzeer omvang en richting van migratiestromen en daarmee de meer of minder optimale allocatie van arbeid over diverse plaatsen. En met dit laatste zijn weer vraagstukken van economische groei en sociale stabiliteit in vroeg-moderne samenlevingen verbonden, zoals twee recente studies over Engeland laten zien.<sup>6</sup> Een analyse van de weerbaarheid van lokale armenzorg ten opzichte van het geografisch zwartrijdersprobleem werpt derhalve niet alleen licht op Prak's continuïteitsthese en De Swaan's periodieke instortingsthese maar ook op een breed scala aan vraagstukken van politieke, sociale en economische aard.

Het eerste deel van dit artikel is een replicatie van het onderzoek van Prak en wel voor Amsterdam tijdens de Republiek. De vraag is in welke mate Amsterdamse armenzorginstellingen met de gevolgen van het geografisch zwartrijdersprobleem kampten en hoe zij zich daartegen te weer stelden. De Amsterdamse resultaten worden geplaatst in het licht van studies over armenzorg in andere Nederlandse plaatsen. Het tweede deel van het artikel behandelt, ter aanvulling van de theoriën van Prak en De Swaan, bovenlokale maatregelen om met het geografisch zwartrijdersprobleem om te gaan, het stelsel van borgbrieven. Onderzocht wordt hoe dit stelsel functioneerde, waarom het in het leven is geroepen en met welke gevolgen. Vervolgens rijst de vraag waarom Amsterdam niet meedeed, welke consequenties dit met zich meebracht, zowel voor de stad als voor de rest van de Republiek, en hoe de stad hiermee omging. Het besluit van het artikel evalueert beide theorieën.

## 2. Periodieke ineenstorting of continuïteit?

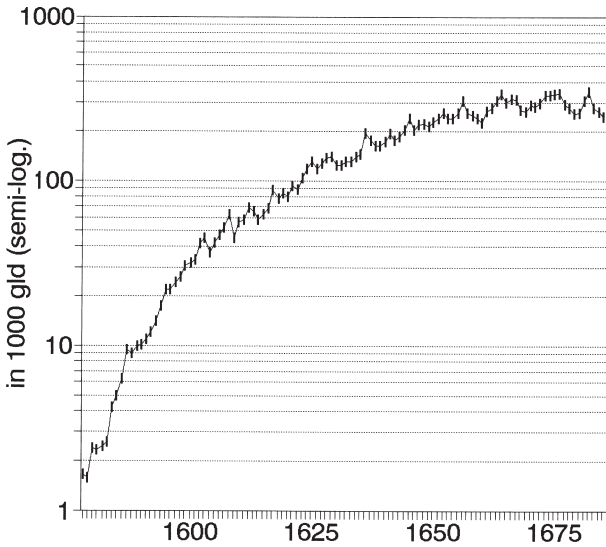
Amsterdam telde tijdens de Republiek talloze instellingen van sociale zorg. Dit artikel richt zich op de armenzorginstellingen die het overgrote deel van alle ondersteunden hielpen: drie kerkelijke - de hervormde diaconie bestemd voor lidma-

6 G.R. Boyer, *An economic history of the English poor law 1750-1850* (Cambridge, 1990), hoofdstuk 6; P.M. Solar, 'Poor relief and English economic development before the industrial revolution', *Economic History Review* XLVIII (1995), 1-22.

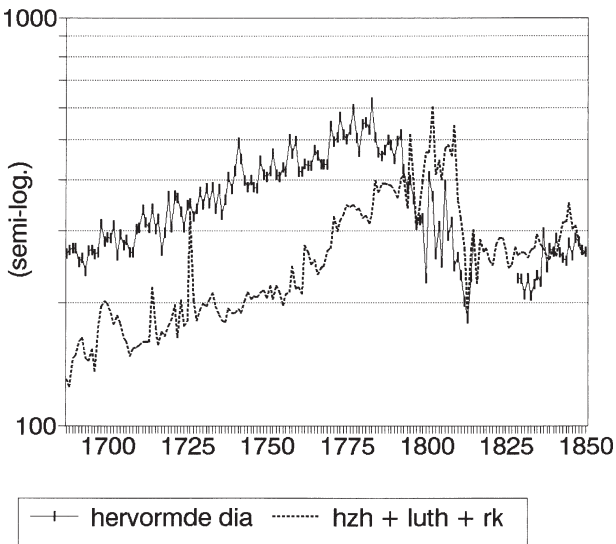
ten van de hervormde kerk, de lutherse diaconie voor lutherse lidmaten en het rooms katholieke oude armenkantoor voor katholieken - en de stedelijke, de zogeheten Huiszittenhuizen (twee instellingen voor de twee helften van de stad).

Of de armenzorg periodiek ineenstortte, is ondermeer af te lezen uit de jaarrekeningen van de instellingen. Het periodiek ontbreken van de uitgaven aan de armen impliceert periodieke ineenstorting van de zorg. Omgekeerd suggereert continuïteit in uitgaven aan armen, continuïteit in de hulpverlening. Het ligt daarom voor de hand om allereerst te kijken naar het jaarlijks verloop van de uitgaven van de Amsterdamse armenzorginstellingen. Grafiek 1 beeldt dit uit voor de hervormde diaconie tijdens de Gouden Eeuw. Grafiek 2 schetst het verloop nadien, zowel voor de hervormde diaconie als voor de drie andere grote Amsterdamse bedelingsinstellingen.<sup>7</sup> Tijdens de Gouden Eeuw groeide de hervormde armenzorg van een nulpunt bij de Reformatie tot een instelling waar rond het midden van de zeventiende eeuw per jaar zo'n driehonderdduizend gulden omging. Ook in de daaropvolgende jaren bleef de hervormde armenzorg groeien tot het laatste kwart van de achttiende eeuw toen een scherpe daling inzette die tijdens de Bataafse en Franse tijd haar dieptepunt bereikte. In de daaropvolgende decennia krabbelde de armenzorg enigszins op (voor de jaren 1816-29 laten de bronnen ons in de steek, de hervormde bedeling functioneerde continu maar de precieze omvang van de uitgaven is onbekend). Vanaf 1687 zijn er ook gegevens over de drie andere grote armenzorginstellingen beschikbaar. Ook daar groeide de armenzorg tot het laatste kwart van de achttiende eeuw waarna eerst een periode van stabilisatie aanbrak, weer gevolgd door een diepe val in de Bataafse en Franse tijd en een stabilisatie daarna. Voor alle vier de armenzorginstellingen tezamen groeiden de uitgaven van zo'n 400.000 gulden aan het einde van de zeventiende eeuw tot krap een miljoen aan het eind van de achttiende eeuw. Na een kortstondige terugval tot het niveau van het einde van de zeventiende eeuw, klommen de gezamenlijke uitgaven op van 500.000 tot 600.000 gulden rond 1850. De uitgaven schommelden van jaar tot jaar. Van een periodieke ineenstorting was evenwel geen sprake. Slechts één duidelijke crisisperiode is zichtbaar: de Bataafse en Franse tijd maar zelfs toen stortte de armenzorg niet in. Dat laatste is niet onbelangrijk want tijdens de Franse en Bataafse tijd was het economisch en sociaal leven in de Republiek in het algemeen en Amsterdam in het bijzonder danig ontwricht. Voor Amsterdam wellicht zelfs in een nagenoeg unieke mate in haar geschiedenis. Zelfs onder die extreem zware druk bleef de Amsterdamse armenzorg functioneren.

7 Voor een aantal jaren zijn de uitgaven van de beide Huiszittenhuizen afgeleid uit die van één van beiden. Dit gaat over het algemeen goed, met uitzondering van het jaar 1726. Een eenmalige forse uitgave aan 'belegde kapitalen' van het Oudezijds Huiszittenhuis wordt tot een bijzonder grote geschatte uitgave voor beide Huiszittenhuizen. Incidenteel ontbrekende jaartotalen voor een armenzorginstelling zijn via interpolatie geschat. Dit vlak het jaarlijks verloop van de uitgaven iets af, maar in de praktijk is het effect hiervan gering. Alle uitgaven zijn exclusief kasgelden.

Grafiek 1. *Uitgaven van de hervormde diaconie in Amsterdam 1578-1686*

Bron: zie grafiek 2.

Grafiek 2. *Uitgaven van armenzorginstellingen in Amsterdam 1687-1850*

Bron: Voor de hervormde diaconie Wagenaar, *Opkomst*, 149-151 en GAA PA 377a 408, en voor de andere instellingen, zie tabel 1.

Armenzorg verschilde van plaats tot plaats. Behoorde de zojuist geconstateerde continuïteit van de armenzorg in Amsterdam, evenals de eerder door Prak beschreven continuïteit te Den Bosch, tot de uitzonderingen? Voor een beperkt aantal andere plaatsen in de Republiek verschaffen studies hierover uitsluitel. Voor het als welvarend te boek staande Noord-Hollandse dorp Graft in de zeventiende eeuw was continuïteit de regel, evengoed als voor de dorpen in een arme provincie als Drenthe in dezelfde eeuw. Hetzelfde gold voor de Zeeuwse stad Middelburg in de jaren 1600-1811. Ook in Leiden in de tweede helft van de achttiende en de eerste helft van de negentiende eeuw en in Rotterdam in de zeventiende, achttiende en eerste helft van de negentiende eeuw zijn geen periodieke of zelfs maar incidentele instortingen van de liefdadigheid te constateren.<sup>8</sup> Nu is dit maar een handje vol plaatsen, maar genoeg om, althans voorlopig, aan te mogen nemen dat de Nederlandse armenzorg in de zeventiende en achttiende eeuw niet periodiek instortte. Deze conclusie is temeer gerechtvaardigd omdat in een aantal andere studies over armenzorg zonder gedetailleerde gegevens over de financiën niet wordt gerept over zulke crises, terwijl deze, indien ze voorkwamen, toch zo'n stempel op het geheel gedrukt zouden hebben dat ze alleen bij hoge uitzondering onvermeld waren gebleven. Dit geldt voor Haarlem van het midden van de zeventiende tot het midden van de negentiende eeuw, voor Alkmaar, Nijmegen en Utrecht in de tweede helft van de achttiende eeuw en Leeuwarden in de eerste helft van de negentiende eeuw.<sup>9</sup>

8 A.Th. van Deursen, *Een dorp in de polder. Graft in de zeventiende eeuw* (Amsterdam, 1994), 211-24; H. Gras, *Op de grens van het bestaan. Armen en armenzorg in Drenthe 1700-1800* (Zuidwolde, 1989), 128-44; J.L. Kool-Blokland, *De zorg gewogen: zeven eeuwen godshuizen in Middelburg* (Middelburg, 1990), 170-199; G.P.M. Pot, *Arm Leiden. Levensstandaard, bedeling en bedeeden* (Hilversum, 1994), 168-70 en 336; C.W. van Voorst van Beest, *De katholieke armenzorg te Rotterdam in de 17e en 18e eeuw* ('s-Gravenhage, 1955), 86-125; P.A.C. Douwes, *Armenkerk. De hervormde diaconie te Rotterdam in de negentiende eeuw* (Schiedam, 1977), 122-130.

9 A.P.A.M. Spijker, 'Van Aalmoes tot bijstand. Een overzicht van de stedelijke armenzorg in Haarlem', *Haarlem Jaarboek* 1979, 66-98; N. Siffels en W. van 't Spijker, 'Haarlemse paupers. Arbeidsmarkt en armenzorg in Haarlem in de eerste helft van de negentiende eeuw', *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis* 13 (1987), 458-493; C.J. van Baar, 'Armoede en armenzorg in Alkmaar 1770-1815. De verzorging van Alkmaarse behoeftigen in een periode van economisch verval en levensmiddelenduurte' (Amsterdam, 1980). Onuitgegeven doctoraalscriptie, vakgroep Economische en Sociale Geschiedenis, Universiteit van Amsterdam; C.J. van Baar en L. Noordegraaf, 'Werkshuwheid en misbruik van sociale voorzieningen? Het beleid in de Alkmaarse armenzorg 1750-1815', *Alkmaarse Historische Reeks* 5 (1982), 55-67; F.H.M.C. Adriaens, *De magistraat van Nijmegen en de armenzorg (1750-1800)* (Nijmegen, 1956); P.D. 't Hart, *De stad Utrecht en haar inwoners. Een onderzoek naar samenhangen tussen sociaal-economische ontwikkelingen en de demografische geschiedenis van de stad Utrecht 1771-1825* (Utrecht, 1983), 74-99; E.J. van der Woude, 'Armoede en stadsarmenzorg in Leeuwarden 1820-1870' (Amster-

### 3. Een verklaring voor de continuïteit: de inkomstenkant

Ter verklaring van de continuïteit van de armenzorg heeft Prak de verdeling van de inkomsten over de verschillende posten, alsmede de ontwikkeling van het kapitaal van de liefdadigheidsinstellingen, te Den Bosch onderzocht. Thans geschiedt dit voor Amsterdam. Het achterhalen van aard en omvang van de inkomsten van armenzorginstellingen is mogelijk op basis van de jaarrekeningen. Deze geven per jaar aan welk bedrag is binnengekomen, uitgesplitst naar de verschillende posten. Zo is het mogelijk voor een paar peiljaren, of voor een langere periode, een 'staat van herkomst en besteding van middelen' te maken met onderscheid naar inkomstencategorieën (opbrengst uit kapitaal, verkoop ervan, giften van particulieren, subsidies van de overheid en overig).<sup>10</sup> Bij vergelijkingen tussen een aantal instellingen over een lange periode moeten honderden posten op vergelijkbare wijze tot een klein aantal worden teruggebracht. Classificatiefouten door verschillen in boekhouding over de jaren of tussen de instellingen en door interpretatiefouten zijn welhaast onvermijdelijk. Samenvoeging van de jaarlijkse gegevens over een lange tijdsperiode in een klein aantal groepen vermindert het voorkomen daarvan.

Een woord van bronnenkritiek is hier op zijn plaats. Onderzocht zijn de inkomsten voor de vier grote armenzorginstellingen tijdens de Republiek voor zover beschikbaar, te weten de hervormde diaconie in 1770, het de Huiszittenhuizen vanaf 1687, het rooms katholieke oude armenkantoor sedert 1691 en de lutherse diaconie sinds 1687. Reeksen over langere tijd zijn slechts beschikbaar voor drie van de vier genoemde instellingen, terwijl twee van die drie grote beperkingen vertonen. Bij de lutherse diaconie zijn de jaarrekeningen onvolledig. Posten voor rente uit kapitaal en verkoop ervan dateren pas van na 1799. Ze werden voordien vermoedelijk in een andere, verloren gegane, boekhouding bijgehouden. Een klein aantal ongespecificeerde grote bedragen in de periode 1687-99 is overigens ingedeeld waar posten van de gelijke omvang ontbraken. Bij het rooms katholiek oude armenkantoor zijn er twee reeksen. De korte reeks vanaf 1787 is gebaseerd op de jaarrekeningen. De cijfers voor de periode 1691-1795 zijn door een doctoraal werkgroep indertijd gereconstrueerd op basis van de kasboeken en de grootboe-

dam, 1983). Doctoraalscriptie, vakgroep Economische en Sociale Geschiedenis, Universiteit van Amsterdam.

<sup>10</sup> In navolging van genoemde Nederlandse studies, alsmede die van A.C.M. Kappelhof, 'Het Bossche Geefhuis. Het inkomen uit vermogen van de Tafel van de H. Geest van Den Bosch 1450-1810', *Varia Historica Brabantica* 10 (1981), 1-54; A.C.M. Kappelhof, 'De hoeven van het Bossche Geeshuis. Opbouw, beheer en liquidatie van een omvangrijk hoevenbezit', *Noordbrabants Historisch Jaarboek* 1 (1984), 83-142. De term 'staat van herkomst en besteding van middelen' is afkomstig van J.W. Broens, 'Financiële historie' in G.C.P. Linssen red., *Thuis in het Godshuis. Bijdragen over de geschiedenis van het R.C. Godshuis ter gelegenheid van het tweehonderdvijftigjarig bestaan in 1989* (Roermond, 1989).

ken van de armenzorginstelling. Deze reconstructie is minder gedetailleerd dan de jaarrekeningen en bevat een grote groep 'overig' waaronder een gedeelte van de opbrengst en verkoop van kapitaal. Ook bij deze reeks is het zicht op de kapitaalsposten dus onvolledig.<sup>11</sup> In sommige jaren zijn er slechts gegevens voor een van de twee Huiszittenhuizen die dan naar rato is opgehoogd, dat wil zeggen op basis van het aandeel van de ene instelling in de jaren dat er wel voor beide instellingen gegevens zijn. Zo'n procedure is slechts bij benadering correct.<sup>12</sup>

Laten we nu de verschillende inkomstenposten bij de vier instellingen ten tijde van de Republiek bespreken, eerst globaal en daarna gedetailleerd, zie tabel 1. Bij de drie kerkelijke instellingen kwam de helft of meer van hun inkomsten uit 'levend' geld: collectes, erfenissen of giften. Bij de stedelijke instelling - de Huiszittenhuizen - was dit voor maar een kwart het geval. Bij de kerkelijke instellingen vormden 'levend' geld en 'dood' geld (dat wil zeggen de rente van het kapitaal) dus de twee steunpilaren. Bij de Huiszittenhuizen kwam daar nog subsidie van de stad bij als derde steunpilaar. De rente van het kapitaal vormde in Amsterdam weliswaar een belangrijke inkomstenbron maar niet zo belangrijk als in Den Bosch. Bezit leverde niet alleen rente, het kon ook worden verkocht. Dit gebeurde bijvoorbeeld als een nalatenschap grond of huizen met zich meebracht waarvan de

11 In de jaren waarin beide reeksen overlappen stemmen ze overeen. Dit lijkt op het eerste gezicht niet zo omdat het aandeel van de collectes in de ene reeks veel groter is dan de andere, maar dit is te wijten aan het verschil in periode waarop beide reeksen betrekking hebben. Het aandeel van de collectes nam na 1772 sterk toe omdat sedertdien in de katholieke kerken voor de armen werd gecollecteerd.

12 Voor alle armenzorginstellingen geldt het volgende. De post erfenissen en giften bestaat voor het overgrote deel uit erfelingen, en voor een klein deel uit andere giften. In het laatste geval betreft het in de regel grote giften, maar een enkele keer ook kleinere en dan is het onderscheid met geld dat bijvoorbeeld in de kerk aan een collectant werd gegeven, en onder collectes valt, vermoedelijk vaag. Bij erfenissen werd vermoedelijk soms slechts een deel van de waarde van het geschonkene tot de inkomsten gerekend, te weten de constanten en die waardepapieren en onroerende goederen die ten gelde zijn gemaakt, en niet die goederen en waardepapieren die de armenzorginstelling behield. Het onderscheid tussen opbrengst uit kapitaal en uit verkoop ervan is soms onduidelijk. Een inkomstenpost 'huizen en erven' kan huuropbrengsten maar ook opbrengsten van verkochte huizen betreffen. Een inkomstenpost 'effecten en obligaties' kan zowel slaan op rente als op verkoopprijs of op de afgeloste hoofdsom van een obligatie. Vaak is het verschil duidelijk uit aanvullende aanduidingen ter plekke of uit een nadere specificatie van de post in voorgaande jaren. In twijfelgevallen biedt een vergelijking van de bedragen in het betreffende jaar met die in voorgaande jaren soms uitkomst. Grote vermeerderingen suggereren verkoop. Het moet dan wel een waarlijk grote vermeerdering betreffen omdat bedelingsinstellingen soms huren of rente onregelmatig boekten. Storting van hoofdsommen van lijfrentes zijn in beginsel ingeboekt in de zelfde groep als leningen; mogelijk is een gedeelte in de administratie van een armenzorginstelling onder de post 'interessen' geboekt en dan hier ten onrechte als opbrengst uit kapitaal gezien.

Tabel 1. *Inkomsten van Amsterdamse armenzorginstellingen 1687-1799, in procenten van het totaal*

|                             | Herv. dia.<br>1770 | Huisz. huizen<br>1687-1799 | Luth. dia.*<br>1687-1799 | R.K. oude armkantoor<br>1691-1795 | 1787-99 |
|-----------------------------|--------------------|----------------------------|--------------------------|-----------------------------------|---------|
| Collectes                   | 43                 | 22                         | <75                      | 27                                | 42      |
| Opbrengst kapitaal          | 9                  | 39                         | ?                        | >11                               | 28      |
| Subsidie                    | 0                  | 28                         | 0                        | 0                                 | 0       |
| Verkoop kapitaal + leningen | 11                 | 3                          | ?                        | ?                                 | 11      |
| Erfenissen en giften        | 34                 | 0                          | <20                      | 17                                | 15      |
| Onduidelijk                 | 0                  | 1                          | <1                       | 45                                | 2       |
| Overig                      | 3                  | 7                          | <4                       | ?                                 | 2       |
| Gem. p.j. x 1000            | 531                | 136                        | >70                      | 63                                | 115     |
| Aantal jaar                 | 1                  | 85                         | 110                      | 82                                | 13      |

\* Posten voor rente uit kapitaal en verkoop ervan zijn niet in de jaarrekeningen te vinden.

Bron: Hervormde diaconie: Van der Hoeven, *Geheime notulen*, 177; Huiszittenhuizen: GAA 5028 698 en PA 349 36, 37 en 379; 5028 698; lutherse diaconie: PA 381 422; R.K. Oude armenkantoor Anno 1691-1795, M. van 't Hof, J. Faber en V. Verhoeven, *Eindverslag R.C. Oude armenkantoor. Verslag voor een doctoraal werkgroep Economische en Sociale Geschiedenis*, Universiteit van Amsterdam (Amsterdam, 1981), en Anno 1787-1799 PA 440 154.

armenzorginstelling het beheer te lastig achtte.<sup>13</sup> Verkoop van renderend bezit, of het lenen van geld, bracht in de toekomst problemen en was daarom geen geliefde handelwijze. Het vormde dan ook geen grote inkomstenbron. Tot zo ver enige hoofdlijnen, thans volgen enkele bijzonderheden.

Liefdadige giften zijn te rangschikken op een glijdende schaal met aan de ene kant geheel vrijwillige en aan de andere kant publiekelijk afgedwongen gaven. Anonieme giften kwamen voor. Zo ontving de katholieke armenzorginstelling van één van haar bestuurders 'de somma van vijfhondert gulden, dat hem in een sackje bij avond door een die niet bekend wilde wesen is thuis gebracht, sijnde het sackje versegelt met het woort *charitas*'. Een andere keer werd 'ontfanghen een benedixie van vijftienhondert gulden, welcke penningen ... hem t savons met een sack over sijn deur in hujs geworpen, niet wetende waer die van daen coomen'.<sup>14</sup> Iets

13 R. Meischke, *Het R.C. Maagdenhuis, het huizenbezit van deze instelling en het St. Elizabeth gesticht* ('s-Gravenhage, 1980), 2.

14 H.C de Wolf, *Geschiedenis van het R.C. Oude Armenkantoor te Amsterdam* (Hilversum, 1966), 39, resp. Anno 1638 en Anno 1640.

minder anoniem waren giften in busjes bij kerken, logementen, winkels, afvaartplaatsen van de trekschuiten, herbergen en kantoren van grote maatschappijen zoals de Admiraliteit, het Antwerpse postkantoor en de Oost en West Indische Compagnie. Het rooms katholiek oude armenkantoor hield ongeveer hondervijftig bussen aan, de hervormde diaconie ongeveer rond de driehonderd.<sup>15</sup> Een net van busjes bedekte de stad. Een vrek kon nauwelijks hopen de armenbusjes te ontlopen, maar er wel aan voorbijgaan. Blijkbaar gebeurde dit op grote schaal want de opbrengsten van de busjes vallen in het niet bij die van de kerkcollectes en de rondgangen langs de huizen. Het grootste deel van de giften geschiedde tijdens de kerkcollectes. Dominee en priester riepen tijdens de dienst op aan de armen te geven. Diakenen of collectanten hielden een lange stok met een klein zakje onder de neus van de kerkgangers. Een dergelijke gift was semi-openbaar. Niet geven zonder dat het opviel was vermoedelijk niet doenlijk, maar een kleine munt, een vreemde duit van lage waarde, of een stukje metaal geven behoorde wel tot de mogelijkheden. Alle geloofsrichtingen in Amsterdam kenden kerkcollecten, zij het dat de katholieken hier pas in 1772 toe over gingen teneinde de stijgende uitgaven aan armenzorg het hoofd te kunnen bieden. Daarnaast bestonden er de rondgangen langs de huizen van de gelovigen met gesloten collectebussen, en, minder anoniem, met open schalen.<sup>16</sup> Voor de Huiszittenhuizen hielden wijkmeesters elk jaar zeven maal een collecte met een zilveren schaal, terwijl eens per vier weken met de ‘Aalmoezenersschaal’ werd gecollecteerd (oorspronkelijk ging het geld naar het Aalmoezenersweeshuis maar sinds 1682 kwam het ten goede aan de Huiszittenhuizen). Het woord ‘schaal’ geeft al aan dat de gulle gift open en bloot moest worden gedeponeerd zodat deze niet geheel ontbloot was van sociale verplichting. De wens een openbare vermaning te ontlopen of juist het verlangen een reputatie van ruimhartigheid te vestigen, kon zelfs een vrek tot een gift bewegen.<sup>17</sup> Bij de hervormde diaconie gingen eens per vier weken 25 diakenen en vele weeskinderen met schalen rond langs de huizen van geloofsgenoten. Voor dit doel was bij lidmaten een bordje met de letter L van lidmaat aan de gevel bevestigd. Het rooms katholiek oude armenkantoor kwam vier maal ‘sjaars langs, terwijl het katholieke meisjes-

15 R.B. Evenhuis, *Ook dat was Amsterdam* (Amsterdam, 1974), 125-126 en GAA PA 377 nr 164; Meischke, *Amsterdam. Het R.C. Maagdenhuis*, 4; de Wolf, *Geschiedenis van het R.C. Oude Armenkantoor*, 65; Ook het Huiszittenhuis heeft bussen in winkels en herbergen, J. Wagenaar, *Amsterdam in zijne opkomst, aanwas geschiedenissen etc.* (Amsterdam 1760-67), II 273. De busjes stonden overigens veelal in openbare gebouwen, zodat de gift niet zo anoniem is als deze lijkt. Dit geldt te sterker indien de busjes ook werden gevuld met kleine boetes wanneer recht werd gesproken of in herbergen wanneer men zich misdroeg. Ik dank Joke Spaans voor dit inzicht.

16 J.C. Breen, ‘Collecten te Amsterdam in de achttiende eeuw’, *Jaarboek Amstellodamum* (1907) 129-152 en daarin 131-132.

17 Soms vermaande een collectant een gierigaard op straat, Evenhuis, *Ook dat was Amsterdam*, 124.

weeshuis ook nog twee keer aanklopte. Verder bestonden er collectes met naam en toenaam. Luthers en bijvoorbeeld werkten soms met intekenlijsten met de mogelijkheid de naam van de gever te noteren.<sup>18</sup> Dit geschiedde op verzoek en laat zien dat sommige gevers juist belang bij een niet-anonieme gift hadden. Zo was hun gulheid goed zichtbaar onder de geloofsgenoten en strekte hen tot eer.

In tijden van nood plachten Amsterdamse armenzorginstellingen de inkomsten uit collecten te vergroten door vaker te collecteren en op indringende wijze op te roepen te geven. Het effect daarvan was echter beperkt omdat de oorzaken die voor een toename van de uitgaven van armenzorginstellingen zorgen (toename van het aantal armen in koude winters, tijdens oorlogen, in perioden van gebrek aan werk of door duurte van levensmiddelen), ook goedgevoige Amsterdammers troffen die de extra collecten fournerden.

Het 'levend' geld bestond zowel uit collectegeld, als uit nalatenschappen.<sup>19</sup> De waarde van giften per testament varieerde aanzienlijk, evenals de sociale status van de gevers. Leden van het Amsterdamse patriciaat schonken soms aanzienlijke bedragen. Gualterus Petrus Boudaan bijvoorbeeld, in leven onder meer bewindvoerder van de VOC en burgemeester van de stad, bedacht de hervormde diaconie in 1787 met 12.000 gulden uit een vermogen van een half miljoen. Opmerkelijk is dat ook kleine en zelfs zeer kleine testamentaire giften voorkwamen, en dat vele gevers tot de middengroepen behoorden. In uitzonderingsgevallen testeerden zelfs werknemers. De mediane nalatenschap aan armenzorginstellingen in de achttiende eeuw bedroeg 4000 gulden voor eliteleden, 1000 voor leden van de middengroepen en 300 voor werknemers. Voor allen tezamen was de mediane gift 1600 gulden. Op de frequentie en de waarde van nalatenschappen kon een armenzorginstelling overigens geen staat maken. Het ene jaar gedachten een paar gulle overledenen de armen, het andere jaar niemand. Omdat er geen peil op te trekken was, kon deze inkomstenbron niet worden vergroot tijdens crises.

De stedelijke instelling, de Huiszittenhuizen, haalde nog wel een fiks bedrag tijdens collectes op maar werd bijna niet testamentair bedeed, mogelijk omdat, in het licht van het vliedende aardse leven en de komst van het hemelse, gulle gevers liever hun 'huisgenoten des geloofs' bedachten en dus eerder bij kerkelijke armenzorg uitkwamen. Deze zwakte van de Huiszittenhuizen werd gecompenseerd door de subsidies van de stad, die zij als enige instelling ontving. Aanvankelijk ging het nog om bescheiden bedragen maar met de groei van de uitgaven in de tweede helft van de achttiende eeuw moest de stad steeds forser toeleggen. In het laatste kwart

18 In 1770 wordt gecollecteerd voor het lutherse bestedelingenhuis. De bewaard gebleven collectelijsten laten zien dat het meeste geld anoniem werd gegeven - de zogeheten 'blinde giften' - maar dat een aantal gevers met naam en toenaam is genoteerd. Het betreft zowel giften van een paar gulden als van duizenden guldens, GAA PA 381 139.

19 M.H.D. van Leeuwen, 'Liefdadige giften in Amsterdam tijdens de achttiende eeuw', te verschijnen in *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*.

van de achttiende eeuw kwam maar liefst de helft van alle inkomsten uit de stads-kas. Aan de kerkelijke instellingen gaf de stedelijke overheid eigener beweging geen subsidie. Verzoeken daartoe kwamen pas in de Bataafse en Franse tijd, en dan nog met schroom. Armbestuurders van de kerkelijke instellingen vreesden met het aanvaarden van subsidie de Patriotse overheid ook een middel aan de hand te doen om een einde te maken aan de zelfstandigheid van hun instellingen en fondsen.<sup>20</sup> Zij kregen deze subsidies overigens niet.

#### 4. Een verklaring voor de continuïteit: de kwestie van het kapitaal

Prak schrijft de continuïteit van de armenzorg te Den Bosch in de eerste plaats toe aan de ruime beschikbaarheid van kapitaal van de armenzorginstellingen aldaar. De rente van dit kapitaal was bijna voldoende om alle uitgaven aan de armen te bekostigen. Bovendien waren de armenzorginstellingen in Den Bosch zodoende weinig afhankelijk van giften van particulieren die in tijden van crises terug konden lopen. Daarnaast leidde deze situatie tot een grote mate van autonomie. De instellingen waren baas in eigen huis en konden zelf aanvullende maatregelen nemen om de tering naar de nering te zetten in tijden van nood.

Met dit ruime kapitaal verkeerde Den Bosch waarschijnlijk in een gunstige uitzonderingspositie. In Leiden bijvoorbeeld kwam in de tweede helft van de achttiende eeuw slechts een tiende van de inkomsten uit de opbrengst van kapitaal, en in Rotterdam in de daarop volgende decennia nooit meer dan de helft.<sup>21</sup> De situatie in Amsterdam lag, zoals beschreven, tussen die van Leiden en Rotterdam in, en was dus eveneens niet zo uitzonderlijk gunstig als in Den Bosch. Bij de stedelijke instelling, de Huiszittenhuizen, vormde de opbrengst van het kapitaal ongeveer een derde van de inkomsten over de gehele periode 1687-1799. In de loop van de tijd was dit aandeel echter afgenomen. Aan het einde van de zeventiende eeuw beliep het nog ruim de helft van de inkomsten. Ook in absolute termen was er sprake van een daling van ongeveer 60.000 naar circa 50.000 gulden per jaar. Hier kan sprake zijn van een dalend rendement van het kapitaal zelfs bij stijgende omvang van het kapitaal, maar waarschijnlijker is een ander scenario. De huiszittenhuizen verwierven in de achttiende eeuw nauwelijks kapitaal via nalatenschappen, kochten zelden wat aan en verkochten af en toe wat. Vermoedelijk nam het kapitaal van deze instelling in de loop van de achttiende eeuw weinig toe.

Bij de andere Amsterdamse armenzorginstellingen lagen de zaken anders in de zin dat deze instellingen wel degelijk via giften en nalatenschappen kapitaal vergaarden. Bij het rooms katholiek oude armenkantoor schommelde de opbrengst

20 M.H.D. van Leeuwen, *Bijstand in Amsterdam ca 1800-1850. Armenzorg als beheersings- en overlevingsstrategie* (Zwolle, 1992), 85.

21 Pot, *Arm Leiden*, 170; Douwes, *Armenkerk*, 125.

van effecten en obligaties iets boven de tien procent van de inkomsten, zonder dat een duidelijke trend zichtbaar was. De totale inkomsten van deze armenzorginstelling stegen echter fors in de loop van de tijd, van ruim twintig duizend gulden per jaar aan het eind van de zeventiende eeuw tot het vijfvoudige honderd jaar later. In absolute bedragen vervijfvoudigde de rente dus eveneens. Ofschoon we de ontwikkeling van het rendement van het kapitaal niet kennen, suggereert deze vervijfvoudiging een sterke groei van het kapitaal van de katholieke bedelingsinstelling. Dit blijkt inderdaad het geval. Aan het einde van de achttiende eeuw bezat de bedelingsinstelling voor ongeveer een miljoen gulden aan huizen, land en waardepapieren, tegen krap een ton in 1734.<sup>22</sup> Daarna liep de omvang van het kapitaal terug tot ruim negen ton in 1809 om daarna gestaag te groeien. Het is overigens mogelijk dat de groei van het kapitaal tijdens de achttiende eeuw bij de katholieke instelling relatief groot was voor Amsterdamse begrippen. In de jaren 1771-74 woedde er althans een felle strijd tussen armbestuurders en hun critici, waaronder vele priesters. In deze strijd stelden de critici dat kapitaalsvergroting te zeer voorop stond bij de bedelingsinstelling, meer dan voor een goed beleid nodig.<sup>23</sup>

Soortgelijke gegevens over de lange-termijn ontwikkeling van het kapitaal van de andere onderzochte armenzorginstellingen zijn niet voorhanden. De doorgaans goed geïnformeerde achttiende eeuwse geschiedschrijver Wagenaar merkt bij een bespreking van de inkomsten en uitgaven van de hervormde diaconie op dat na 1578: 'werdt er altoos, meer ontvangen dan uitgegeven ... hoewel er somtijds jaren tusschen beide gekomen zijn, gelijk onder anderen, in de bangen oorlogstijd, die met het jaar 1672 aanving, gebeurd is, waarin de uitgaaven de ontvangsten verscheidene jaaren agtereen vry wat te boven gingen. In de navolgende oorlogen heeft de diaconie dit lot dikwyls moeten ondergaan en zelfs veelen van hare vastigheden, zoo huizen als obligatien, moeten verkoopen, tot ondersteuning der behoeftige leedematen. ... Doch men heeft in 't algemeen ondervonden dat de diaconie best heeft kunnen bestaan in tyden van vrede'.<sup>24</sup>

Dit suggereert dat het kapitaal van de armenzorginstelling als een buffer functioneerde in tijden van nood. In gewone jaren kwam er meer geld binnen dan nodig voor het gebruikelijke onderhoud van de armen. Het overschot op de lopende rekening werd overgeboekt op de kapitaalrekening om in tijden van nood te worden aangesproken. In slechte tijden geschiedde het omgekeerde, bijvoorbeeld in 1672 aldus Wagenaar. Ook gedurende de rampzalige Bataafse en Franse tijd, de-investeerde de bedelingsinstelling. In de jaren 1785-90 verkocht de hervormde diaco-

22 De Wolf, *Geschiedenis van het R.C. Oude-Armenkantoor*, 201-206. Ook een andere katholieke instelling, het katholieke meisjesweeshuis verveelvoudigde overigens haar kapitaal gedurende de zeventiende en achttiende eeuw. Meischke, *Het R.C. Maagdenhuis*, 69-73.

23 Ibid, hoofdstuk 6.

24 Wagenaar, *Amsterdam in zijn opkomst II*, 149.

nie een kwart miljoen gulden aan obligaties en voor 35.000 gulden aan huizen. In de jaren 1791-96 werd voor maar 35.000 gulden aan obligaties ten gelde gemaakt, terwijl er toen voor krap anderhalve ton aan huizen werd afgestoten. De omvang van het kapitaal daalde dan ook van 1.800.000 in 1770 naar 1.400.000 in 1797.<sup>25</sup> Het feit dat de hervormde diaconie over een aanzienlijk kapitaal beschikte, leverde nog een ander voordeel op in tijden van nood. Het verschafte haar kredietwaardigheid. Particulieren waren bereid aanzienlijke bedragen te lenen. Deze diende de diaconie natuurlijk terug te betalen en wel met rente. De leningen verzwakten dus haar financiële positie op termijn, maar ze voorkwamen acute stopzetting van de armenzorg.<sup>26</sup> In extreme omstandigheden spraken Amsterdamse bedelingsinstellingen dus hun kapitaal aan of gingen zij leningen aan, en mede zo overleefden ze zelfs de vermoedelijk ernstigste crisis in hun bestaan, die van de Bataafse en Franse tijd.

## 5. Een verklaring voor de continuïteit: de uitgavenkant

Naast kapitaalvermindering en inkomstenvergroting was uitgavenreductie een begaanbaar pad. Reductie van de bedeling vormde een mogelijkheid. Werde deze benut? Seriéle gegevens over de per capita ondersteuning zijn beschikbaar voor slechts één instelling. Grafiek 3 geeft de waarde van de bedeling van het Oudezijds Huiszittenhuis gedurende de winters van de jaren 1687-1850 (met een onderbreking in de jaren 1796-1808 waarvoor geen gegevens beschikbaar zijn). De grafiek betreft de uitdelingen in geld vermeerderd met de waarde van de uitgedeelde goederen. Het minst kregen alleenstaanden, kinderloze gezinnen en één-oudergezinnen. Zij vormden het gros van de bedelden.<sup>27</sup> De grafiek geeft ook de zeldzaam voorkomende situatie van gezinnen met respectievelijk vier en zes kinderen weer. Het bedelingspakket wisselde tot het einde van de achttiende eeuw weinig in samenstelling en omvang. Veranderingen in de waarde ervan kwamen voort uit schommelingen in de broodprijs, en daarmee in de waarde van de uitgedeelde broden. De grafiek laat zien dat ook de nominale waarde van de bijstand lange tijd

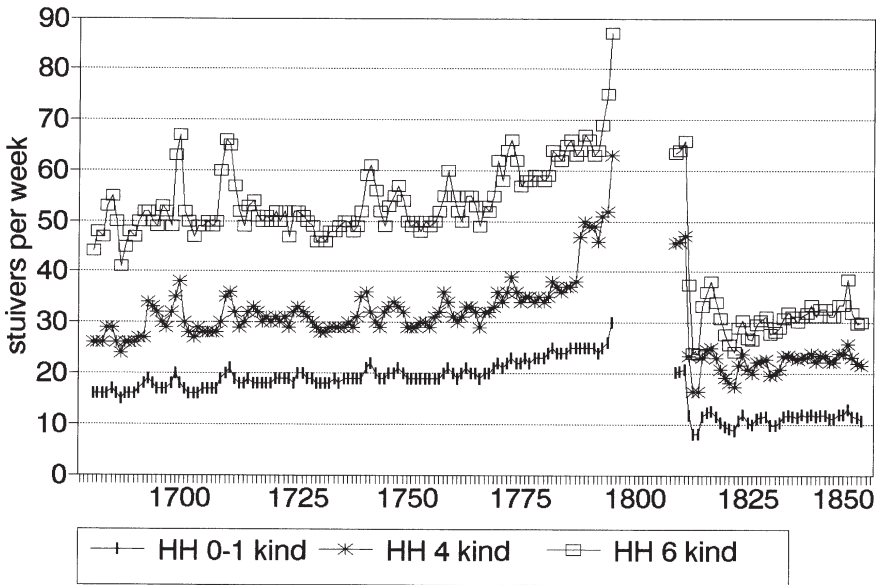
25 H.W. van der Hoeven, *Uit de geheime notulen van de 'Eerwaarde Grootte Vergadering' 1785-1815. Het beleid van de diakonie van de Hervormde kerk te Amsterdam* ('s-Gravenhage, 1985), 178 en 184. Overigens geldt zowel voor de schattingen van het kapitaal van de hervormde als van die van de katholieke bedelingsinstelling dat de waarderingsgrondslag onbekend is.

26 Van der Hoeven, *Geheime notulen*, passim, 137 en 181-83.

27 In de periode 1808-54 werd zestig procent van de nieuw-ingeschreven gezinnen voor de minimale bedeling tijdens de winter ingeschreven, terwijl slechts twee procent voor de maximale bedeling werd ingeschreven, Van Leeuwen, *Bijstand in Amsterdam*, 202 noot 77.

op hetzelfde niveau schommelde en eerst in het laatste kwart van de achttiende eeuw trendmatig steeg. Dit is een gevolg van sterke stijging van de broodprijzen waardoor het bedelingsbrood meer waard werd.

Grafiek 3. Waarde van winterbedeling van de Huiszittenhuizen in Amsterdam 1681-1850



NB. Tot 1796 betreft het de ondersteuning van het Oudezijds Huiszittenhuis, na 1807 die van de verenigde Huiszittenhuizen.

Bron: Van Leeuwen, Schoenmakers en Smits, *Armoede en bedeling*, grafiek 3, en F. Smits, 'Steunverlening in Amsterdam in de eerste helft van de negentiende eeuw'. Doctoraalscriptie Economische en Sociale Geschiedenis, Universiteit van Amsterdam (Amsterdam, 1987).

De grafiek laat zien hoe in de Bataafse en Franse tijd de uitkeringen stapsgewijs verminderden, om daarna te stabiliseren op een veel lager niveau. Gedwongen door het grote aantal bedeelden en de slechte financiële toestand van de armenkassen, en verergerd door een diep wantrouwen van de zijde van de Franse bestuurders tegenover een armenzorg die volgens hen ruimer was dan nodig, werd diep in de uitkeringen gesneden. Gegevens over de gemiddelde bedelingskosten, zonder

onderscheid naar gezinstype of seizoen, bevestigen dit beeld. De uitkeringen van de Huiszittenhuizen daalden van gemiddeld 16 gulden per persoon per jaar in 1804, naar 12 gulden in 1807, 7 gulden in 1810-11 om twee jaar later te stabiliseren op het niveau van 6 gulden in de jaren 1829-54. Ook de hulp van de hervormde en lutherse diaconieën verminderde. Zo bedroeg de hervormde bijstand in 1795 nog gemiddeld 19 gulden, in 1807 12 gulden en in 1810-11 maar 7 gulden. In nog geen twintig jaar verloren de uitkeringen van de hervormde diaconie en die van de stad dus tweederde van hun waarde.<sup>28</sup> Kort en goed, Amsterdamse bedelingsinstellingen plachten doorgaans niet het bedelingspakket aan te passen aan de tijdsomstandigheden. Zelfs de stijging van de prijs van de door hen uitgedeelde goederen in het laatste kwart van de achttiende eeuw, verergerd door de toename van het aantal armen, werd aanvankelijk niet op de armen afgewenteld.<sup>29</sup> Pas toen het echt niet anders kon, werd het bedelingspakket stapsgewijs aangepast.

Kostenbesparing door voorraadvorming behoorde ook tot de mogelijkheden. De uitgaven aan de armen werden, zoals vermeld, beïnvloed door schommelingen in graanprijzen. Graan kan worden opgeslagen. De mogelijkheid bestond dus om een inkooppolitiek te volgen waarbij de uitgaven werden geminimaliseerd door aankoop van graan als de prijs laag was, gevolgd door opslag ervan en gebruik in dure tijden. Voor de jaren 1716-21 en 1743-47 is de voorraad graan van de hervormde diaconie aan het begin en het eind van een jaar bekend. Veranderingen in de voorraad zijn te vergelijken met ontwikkelingen in de prijzen van rogge op de Amsterdamse graanmarkt.<sup>30</sup> In de jaren 1716 en 1717 was de prijs van rogge laag en sloeg de diaconie een voorraadjie in. In 1718 steeg de prijs en kocht de diaconie niets in. In 1719 en 1720 was de roggeprijs stabiel evenals de voorraad. In 1721 daalde de prijs en nam de voorraad toe. In deze periode lijkt er dus sprake van een politiek van voorraadvorming. In de tweede periode is dat ook het geval. In 1743 en 1744 daalden de roggeprijzen en nam de roggevoorraad toe, evenals in 1745. In het daaropvolgende jaar steeg de prijs en werd er op de voorraad ingeteerd. In 1747 steeg de prijs verder, maar omdat de diaconie nagenoeg geen graan meer in huis had, moest de noodzakelijke hoeveelheid graan, maar ook niet meer dan dat, worden gekocht. De conclusie - voorzover deze elf waarnemingen een conclusie toelaten - is dat de hervormde armenzorginstelling middels voorraadvorming bewust prijsfluctuaties van het ene jaar op het andere minimaliseerde, voorzover in haar vermogen lag.

28 Van Leeuwen, *Bijstand*, 201.

29 Voor de toename van de armoede, zie P.C. Jansen, 'Armoede in Amsterdam aan het einde van de 18e eeuw', *Tijdschrift voor Geschiedenis* 88 (1975), 613-25.

30 M.H.D. van Leeuwen en N. Lucas, 'De diaconie van de hervormde kerk'. Verslag van een doctoraal werkgroep Economische en Sociale Geschiedenis, Universiteit van Amsterdam (Amsterdam, 1981), 17.

## 6. Een andere verklaring voor de continuïteit van de armenzorg: het stelsel van borgbrieven en de bijzondere positie van Amsterdam daarin

Betref het bovenstaande een bevestiging van de continuïteitsthese van Prak, zij het op het nippertje voor de Bataafse en Franse tijd, en wel om de door hem genoemde redenen, thans is het zaak een andere verklaring voor het continue functioneren van de Nederlandse armenzorg voor het voetlicht te brengen. Het betreft een geheel van gewestelijke, lokale en kerkelijke regelingen dat schuil gaat onder de naam van het belangrijkste element erin: de borgbrieven, ook wel aktes van indemniteit, cautie of borgstelling geheten. Nauw verbonden met deze aktes waren gewestelijke afspraken over welke plaats voor het onderhoud van de armen moest zorgen, kerkelijke regels met hetzelfde effect en stedelijke regels met betrekking tot vestigingsvoorwaarden. Veel weten we er niet van maar genoeg om enkele hoofdlijnen te schetsen.

Een borgbrief is een belofte van een persoon of een instantie om te betalen voor de armenzorg van met name genoemde personen als deze binnen een bepaald aantal jaren tot onderstand vervielen. Meestal ging het om een verklaring, ofwel borgstelling, die een stadsbestuur of een stedelijke armenzorginstelling meegaf aan een inwoner als deze uit de betreffende stad vertrok. De stad Leiden bijvoorbeeld gaf dergelijke borgbrieven met een duur van twee tot drie jaar af van 1682 tot 1785 en eiste ze ook van immigranten.<sup>31</sup> In Leiden hadden alleen poorters het recht van vrije vestiging in de stad, het admissierecht, en poorter was men door geboorte - als kind van een poorter - of door aankoop van het poorterschap. Migranten dienden bij aankoop een borgbrief te laten zien. De stad was onderverdeeld in 130 buurten en buurtmeesters zagen erop toe dat niemand woonruimte bood aan migranten zonder poorter- of borgbrief. De Leidse bedelingsinstelling nam de borgbrieven in. De bewaard gebleven aktes bestrijken een groot deel van het grondgebied van de Republiek waaronder de steden en het platteland van Zuid- en Noordholland, maar ook plaatsen in Gelderland, Noord-Brabant, Overijssel en Noord-Brabant.

In Rotterdam was een soortgelijk vestigingsstelsel van kracht. Sinds het einde van de zeventiende eeuw gingen wijkmeesters na wie er in hun wijk woonden.<sup>32</sup> Ze achterhaalden of niet-Rotterdamers over een akte van admmissie beschikten. Zo niet, dan verwezen ze de nieuwkomers door naar de commissarissen van admmissie, of gaven ze de namen door aan de hoofdofficier die illegale migranten door de commandeur van de helbardiers uit de stad liet zetten. De commissarissen van admmissie konden een voorlopige admmissie afgeven, geldig voor negen maan-

31 C.A. Davids, 'Migratie te Leiden in de achttiende eeuw. Een onderzoek op grond van de acten van cautie', in H.A. Diederiks et al. red., *Een stad in achteruitgang. Sociaal-historische studies over Leiden in de achttiende eeuw* (Leiden, 1978), 146-192, m.n. 174.

32 Voorst van Beest, *Katholieke armenzorg*, 10-22.

den en gedurende die periode onderzochten zij of het finale recht van admmissie toegekend mocht worden. Dat was het geval indien de betrokkene in zijn eigen levensonderhoud voorzag en over de vereiste papieren beschikte. Die papieren behelsden óf een borgbrief van de plaats van herkomst óf een borgstelling door familieleden, vrienden, landgenoten of werkgevers ter waarde van 300 gulden. Commissarissen van admmissie konden overigens op andere gronden het admmissie-recht verlenen, bijvoorbeeld omdat de betrokkene met een Rotterdamse was gehuwd, omdat hijzelf een bedrag (van tien of twintig gulden) in de armenkas had gestort, of omdat een kerkgenootschap de betrokkene als lidmaat had erkend en had beloofd hem zo nodig te ondersteunen. Slechts immigranten met admmissie-recht die twee jaar onbedeeld in de stad woonden, kwamen voor onderstand in aanmerking.

Het voorbeeld van Rotterdam laat zien dat het stelsel van borgbrieven was verbonden met plaatselijke regels voor admmissie en met kerkelijke regels betreffende erkenning van het 'lidmaatschap' door de kerk in de nieuwe woonplaats van de migrant. Vrijwel vanaf de Reformatie bestond bij de protestantse kerk het gebruik om emigrerende lidmaten een attest van goed gedrag en een bewijs van lidmaatschap mee te geven.<sup>33</sup> Dat laatste wil zeggen dat de betrokkene belijdenis deed en tot het Avondmaal werd toegelaten. Bij aankomst elders beoordeelde de kerkeraad het attest en indien goed bevonden aanvaardde zij de betrokkene als lidmaat van de nieuwe gemeente. In dat geval schreef men hem bij in het lidmaatschapsregister en verkreeg hij daarmee alle rechten en plichten aan lidmaten voorbehouden. Lidmaatschap was een noodzakelijke voorwaarde voor kerkelijke ondersteuning.

Een laatste voorbeeld van de werking van het stelsel van borgbrieven betreft de provincie Drenthe. Daar regelden zowel de wereldlijke macht, het Landschap Drenthe, als de kerkelijke macht, de provinciale synode van de hervormde kerk, de afstemming van armenzorg tussen plaatsen.<sup>34</sup> Het Landschap bepaalde sinds het begin van de zeventiende eeuw dat elke kerspel haar 'eigen' armen diende te onderhouden. Wie een woning aan migranten verhuurde moest vijf tot zes jaar voor hun onderhoud borg staan indien er geen borgbrief was. Wanneer een verhuurder onverhoopt de borg niet betaalde, werd de migrant-huurder over de provinciegrenzen gezet. Drenthe gaf borgbrieven af, meestal met een looptijd van zes jaar, en nam ze in. In 1738 herhaalde het Landschap dat iedere landschapsingezetene vrij van kerspel naar kerspel kon trekken en dat, mocht hij of zij in de nieuwe kerspel binnen drie jaar tot armoede vervallen, de bedeling dan voor rekening van de oude gemeente kwam. Het verstrekken van borgbrieven voor 'vreemde' huurders werd toen beperkt tot degenen die van buiten Drenthe kwamen. Vervielen mensen van buiten Drenthe zonder borgbrief tot bedelarij dan werden ze met paard

33 J.G.J. van Booma, *Onderzoek in protestantse kerkelijke achieven in Nederland* ('s-Gravenhage, 1994), 295-300.

34 Gras, *Op de grens*, 63-84.

en wagen tot aan de provinciegrenzen gebracht en uitgewezen. Ook de provinciale synode regelde armenzorg. De kerkordes van 1638 en 1730 bepaalden dat elke kerspel zowel haar 'eigen' als 'vreemde' armen moest helpen, met uitzondering van bedelaars en passanten. Drost en Gedeputeerden oordeelden bij geschillen, met recht van beroep bij Ridderschap en Eigenerfden. Kerkelijke autoriteiten en wereldlijke gezagsdragers, maar ook de armen zelf, konden om rechtspraak vragen. Per vonnis werden dan de betreffende armen aan een diaconie toegewezen.

Bovenstaande voorbeelden maken duidelijk dat er tijdens de Republiek weliswaar geen landelijke armenwet was, maar dat er wel degelijk een netwerk bestond, zij het met gebreken, van interlokale, gewestelijke en binnenkerkelijke zorgverdragen dat regelde welke plaats voor 'vreemde' armen moest zorgen. Dit netwerk is sterker geweest dan tot dusver in de literatuur is aangenomen, al valt de precieze reikwijdte bij gebrek aan studies niet aan te geven. Niet alle Nederlandse plaatsen vielen overigens onder deze zorgverdragen, en de buitenlandse plaatsen al helemaal niet. Daarnaast verschilden wet en werkelijkheid. Armen zonder borgbrieven migreerden ook en de voorbeelden van vreemde bedelaars die men zonder pardon de provinciegrenzen over zette, geven al een deel van de beperkingen van het stelsel van borgbrieven aan. Een andere belangrijke beperking was gelegen in het feit dat sommige plaatsen als puntje bij paaltje kwam hun belofte, gedaan in de borgbrief, om te betalen voor de onderstand van hun migrant niet, of slechts na veel gezeur en met grote vertraging honoreerden.<sup>35</sup>

Het stelsel van borgbrieven is vermoedelijk aan het eind van de zeventiende eeuw ontstaan en wel in reactie op gewestelijke regels over de domicilie van onderstand. In 1682 bepaalden de staten van Holland dat 'alle soodanige persoonen, die uyt eenige plaetsen soo in de steden als ten plattenlande souden mochten sijn vertrocken, naer verloop van een jaer sullen werden verstaen niet meer te behooren tot die plaetse vanwaer de selve vertrokken sijn'.<sup>36</sup> Een stad of dorp in Holland kon de kosten van bedeling van een arme migrant ten hoogste gedurende een jaar na diens aankomst op de herkomstgemeente verhalen. Andere provincies volgden Holland met soortgelijke verordeningen.<sup>37</sup> Sommige steden zagen zich in die tijd geconfronteerd met een wassende stroom arme migranten die ze nu na een jaar moesten ondersteunen. Om hier paal en perk aan te stellen, zo lijkt het, begon men borgbrieven te vragen. Leiden, bijvoorbeeld, vroeg ze om 'vreemde arme men-

35 Voorbeelden bij Van Voorst van Beest, *Katholieke armenzorg*, 21.

36 Geciteerd bij Davids, 'Migratie te Leiden', 187 noot 16.

37 In 1687 de Staten van Utrecht, in 1705 Zeeland, in 1767 Overijssel en in 1792 de Staten-Generaal voor de Generaliteitslanden, G. Luttenberg, *Vervolg op het Groot Plakkaatboek of verzameling van wetten betrekkelijk het openbaar bestuur in de Nederlanden. Armwezen* (Zwolle, 1837), 13-15, 41-42 en 49-53.

schen, bedelaars, troggelaars, landlopers, vagabonden, luije en ander onnutte personen', die dan vervolgens door de stad moesten worden ondersteund, te weren.<sup>38</sup> Rotterdam verdedigde haar admissierecht en het aanverwante gebruik van borgbrieven in 1697 als volgt: 'veele arme en onnutte menschen [begeven] sich van alle kanten binnen dese stadt en jurisdictie van dien met intentie omme te komen tot lasten van hare diaconijen en Godtshuisen, sigh alvorens een geruyme tijdt met bedelen en andere quade practijcken ophoudende om vervolgens bij deselve te worden gealimenteert; 't welck grootelijcks is streckende niet alleen tot nadeel van de arme ingesetenen deser stede dewelcke daer toe alleen gerechtight zijn, maer oock tot totale ruïne van de voorsegde diaconijen en godtshuysen'.<sup>39</sup>

Tegen welke achtergrond is het stelsel van borgbrieven ontstaan? Onderstaand volgen enige speculatieve veronderstellingen.<sup>40</sup> Tijdens de Gouden Eeuw groeiden de Nederlandse steden sterk waarvoor mede grote migratiestromen nodig waren, gezien het vermoedelijk grotere sterfte- dan geboortecijfer in die steden, en vanwege het bestaan van het 'Indische lek': talloze jonge mannen verscheepten zich naar de Oost in om nooit meer terug te keren. Migranten waren nodig om dit lek te dichten en om te voldoen aan de grote vraag naar arbeid in een bloeiende stedelijk economie. Stadsbesturen keken wel uit de komst van migranten sterk te hinderen door stringente vestigingsvoorwaarden te stellen. In geval van plaatselijk langdurig gebrek aan werk trokken 'boventallige' nieuwkomers waarschijnlijk uit zich zelf wel weg. Armenzorg voor zieken, invaliden, bejaarden, weduwen en zo nu en dan een groot gezin met ontoereikende inkomsten was een aanvaardbare prijs om te betalen, zowel voor geboren en getogen inwoners als voor nieuwkomers. Toen economische groei omsloeg in stagnatie, lagen de zaken iets anders. De vraag naar door migranten te vervullen arbeid daalde, en bovendien vingen seizoensmigranten - die elk jaar kwamen en na gedane arbeid weer huiswaarts keerden - voortaan een groter deel van die vraag op. Buiten het drukke seizoen werd de schaarsere arbeid ook meer en meer verdeeld onder oud-gedienden die de toegangspoorten tot een langzamerhand segmenterende arbeidsmarkt beter kenden dan migranten. Bij gebrek aan voldoende werk, ging een groter deel dan vroeger van de nieuwkomers over tot minder gewaardeerde overlevingsstrategieën, zoals bedelarij. Zij deden in hogere mate dan voorheen een beroep op de armenkassen. Meer dan eertijds zag men hen als vervelende concurrenten in de strijd om schaars werk, als bedelaars en als financiële lastposten voor de armenzorginstellingen. Hier dreigde het door De Swaan geschetste zwartrijdersprobleem op te treden. Indien elke plaats haar poorten voor vreemde armen sloot, hen doorschui-

38 Geciteerd bij Davids, 'Migratie te Leiden', 147.

39 Geciteerd bij Van Voorst van Beest, *Katholieke armenzorg*, 11-12.

40 Het navolgende sluit aan bij J. De Vries en A. Van der Woude, *Nederland 1500-1815. De eerste ronde van moderne economische groei* (Amsterdam, 1995), 95-103, 724-762 en m.n. 755-6.

vend naar de stad van herkomst, ontstond een rondtrekkend leger van radelozen. In die omstandigheden, zo gaat deze speculatieve redenering verder, greep de 'centrale' overheid in, dat wil zeggen, troffen verschillende provinciale staten maatregelen waarbij zij het afschuiven verminderden. De Staten van Holland deden dat als eerste in 1682. Kerkelijke autoriteiten troffen soortgelijke maatregelen in de vorm van de bepaling dat elke kerspel voor haar eigen armen moest zorgen, zoals in Drenthe geschiedde, terwijl zij al sinds het begin van de Reformatie migratie van lidmaten regelden via attestaties. Hier greep de overheid dus in, zoals De Swaan stelde, maar niet in de eerste plaats via het stichten van werkhuizen of-schoon dat ook wel gebeurde, maar via rudimentaire gewestelijke 'armenwetten' (als dat tenminste niet een te groots woord is). De gewestelijke overheden namen deze maatregelen overigens om crises te voorkomen, en niet achteraf.

Nadien konden steden slechts in beperkte mate nieuwe armen terugsturen naar de geboorteplaats binnen dezelfde provincie. De steden bleven echter geconfronteerd met stromen migranten die zonder tegenmaatregelen de armenkassen sterker zou hebben belast dan aanvaardbaar. Indammen van de migratiestromen via het instellen van een admissierecht was een mogelijkheid, evenals het in gebruik nemen van borgbrieven. Welke steden daar toe overgingen, en wanneer, is onbekend, en daarmee de datering en precieze verklaring voor het ontstaan van dit stelsel. Duidelijk is wel dat het stelsel gedurende de achttiende eeuw functioneerde. Het remde migratie, maar niet tot onverdeeld genoeg. In 1785 klaagden Leidse textielabrikanten dat de borgbrieven de vestiging van bekwame arbeidskrachten belemmerden. Migrant zonder borgbrief kwamen de stad niet in. In Rijnland zag men zelfs af van het innemen van de brieven omdat daaruit 'schaarsheid van bouwlieden en bruykers van landen volgd'.<sup>41</sup>

Voor Amsterdam gold eenzelfde probleem. Deze migrantenstad kende een grote instroom van nieuwkomers op zoek naar werk en sommige migranten - of hun vrouwen en kinderen - klopten na verloop van tijd bij de armenzorginstellingen aan.<sup>42</sup> Volgens de stedelijke bedelingsinstelling kregen vooral zeelieden en textielarbeiders hulp en vormde de beschikbaarheid van armenzorg mede een reden voor hun komst. Nieuwkomers terugsturen vormde geen optie, er was juist grote behoefte aan hun arbeid. Zo deed het stadsbestuur grote moeite om het Franse protestanten, de Hugenoten, naar de zin te maken, in de hoop dat zij de textielnijverheid tot bloei brachten. Toen het stadsbestuur in 1681 de regenten van het Oudezijds Huiszittenhuis vroeg om maatregelen voor te stellen teneinde de groei van het aantal armlastigen tegen te gaan, stelden de regenten dat wat men ook deed, men niet de instroom van zeelieden in gevaar moest brengen. Het feit dat bekend was dat hun vrouwen en kinderen hier goed werden verzorgd, bracht hen mede naar Amsterdam en hun arbeidskracht was van vitaal belang gebleken tijdens de Engelse oorlogen toen er een tekort aan personeel voor de vloot was.<sup>43</sup> De

41 Davids, 'Migratie te Leiden', 149; Melief, *Strijd om de armenzorg*, 74.

regenten van het Nieuwezijds Huiszittenhuis deelden de opvatting dat inperking van de migratiestroom moeilijk was: 'het coorn is met caff vermengt en om 't selve te suijsveren laeten wij aen den Heere des oogst'. Beperkende maatregelen borgen het gevaar in zich dat ook bruikbare arbeidskrachten werden geweerd. Men moest oppassen 'dat daerdoor niet wierde geweert allerlije soorte van aerbeijdslieden en vaerende volck'.<sup>44</sup> Amsterdam kon niet meedoen aan het stelsel van borgbrieven omdat dit de instroom van arbeidskrachten nodig voor de vloot belemmerde. Het niet-meedoen van Amsterdam bezorgde andere Nederlandse plaatsten vermoedelijk niet eens zoveel overlast, omdat de netto-migratiestroom richting Amsterdam ging. Amsterdam nam per saldo meer potentiële armen van andere plaatsen over dan dat het haar armen op andere plaatsen afschoof.<sup>45</sup> Hiermee zijn we gekomen bij een belangrijke verklaring voor het ontbreken van een periodieke instorting van de armenzorg ten gevolge van het geografisch zwartrijdersprobleem tijdens

42 Het navolgende steunt op H.O. Heerma van Voss, 'De armenzorg te Amsterdam in de 17e eeuw' Doctoraalscriptie Economische en Sociale Geschiedenis, Universiteit van Amsterdam (Amsterdam, 1958), m.n. 58 en 69 beroepen beide Anno 1682, 45 armenzorg als pull-factor, 46-7 turfverstrekkung aan hugenoten: het stadsbestuur gaf het Oudezijds-huiszittenhuis in 1682 en volgende jaren opdracht de armen onder hen in de winter van turf te voorzien.

43 De bestuurders stelden dat in hun stadsdeel vrouwen met kinderen wier mannen op zee waren ruim de helft van het aantal bedeelden uitmaakten. Men diende hen te helpen via: 't alimenteeren van vrouw en kinderen om in tijt van nood sich daer van t' kunnen dienen, vermits men heeft gesien dat in de Engelse oorlogh tegen den protector Cromwel de Admiraliteyten sich verlegen om volk vonden, waeromme sy ook versoghte dat bevel van de heeren burgemeesteren, die verboden hadde geen luytse bij de Huyssitten[huisen] des winters soude werden gealimenteert, moghte worden ingetrocken, want se ten dien aensien anders geen volk om de vloot te bemannen konde becomeen, welke ordre ook in die tijt is te niet gedaen om de scheepvaart hier te voeden en soo te doen floreeren. Bij dese bedenckinge moet nogh gevoegt werden ten 2 ofte het niet nootsaeckelijk was dat indien iemand in dese stadt volck komt aen te nemen, in dienst van andere potentaten, hier hebbende vrouw en kinderen, ofte [deze] aennemers hier ter stede soodanige suffisante borgennen luyden behoorde[n] te stellen, daer de voorsz. vrouwe en kinderen weekelijc van haere mans verdiende gaie eenigh gelt tot haer onderthout quame te ontfangen, want anders vervallen dadelijk soodanige vrouwe en kinderen aen de godshuysen gelijk sulx in de laetste oorlog, tussen de Croonen van Denemarken en Sweden, is bevonden, tot groote beswaernisse van de Huyssitten[huisen]', *ibidem*, 107.

44 *ibidem*, 58.

45 Uitzondering hierop vormde de Franse en Bataafse tijd toen de stad in omvang achteruitging en vermoedelijk vooral armen wegtrokken. Dit kan hebben geleid tot ordeproblemen op het platteland door het optreden van zwervende roversbenden. Voor schattingen van bevolkingsaanallen en migratiesaldi, zie M.H.D. van Leeuwen en J.E. Oeppen, 'Reconstructing the demographic regime of Amsterdam 1681-1920', *Economic and Social History in the Netherlands* 5 (1993), 61-102; H. Diederiks, *Een stad in verval. Amsterdam*

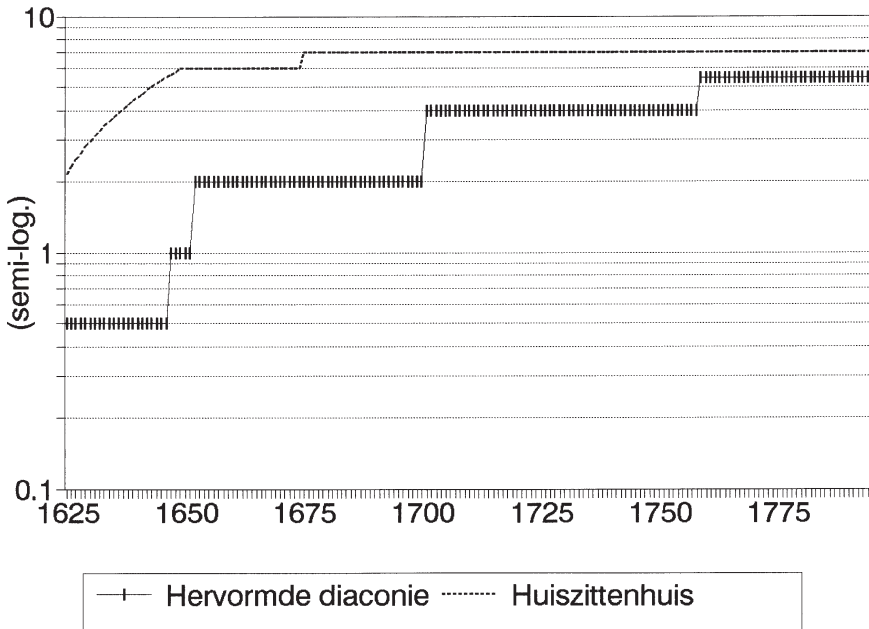
de Republiek. Tijdens de Gouden Eeuw nam een bruisende arbeidsmarkt vele migranten op, en ook daarna konden degenen die andere Nederlandse steden niet toelieten altijd nog naar de Amsterdam gaan in hoop op werk in de stad, en, als laatste redmiddel, inschepping naar de Oost. Amsterdam vormde zo als het ware een 'veiligheidsventiel' waarlangs te grote druk op de plaatselijke armenzorg ten tijde van de Republiek ontsnapte. Amsterdam absorbeerde als een spons 'overtollige armen' en verscheepte hen en masse naar de Oost. Voor de overblijvers beschikte de stad over een groot stelsel van liefdadigheid, gevoed door de rente op het eigen kapitaal en gevoed door een liefdadige cultuur waarbij zowel de wereld van de internationale handel en haute finance als de kleine middenstanders via milde giften de armen bedachten.

Ook een spons echter moet zo nu en dan uitgeknepen worden om zijn functie niet te verliezen, maar hoe? Via borgbrieven in ieder geval niet. Wat deed Amsterdam dan wel om een te groot beslag op haar armenfondsen te voorkomen terwijl zij zo min mogelijk de instroom van arbeidskrachten belemmerde?<sup>46</sup> Regenten van het Oudezijds Huiszittenhuis stelden in 1682 voor beter op te letten wie er de stad binnenkwam (ofschoon hun collega's van de Nieuwe Zijde stelden dat zulks ondoenlijk was); zij wensten ook te straffen 'soodanige schuytvoerders ofte schippers (voornamentlijk die uyt oosten ofte Noorwegen comen), welke sulke armen en schamelen menschen comen over te voeren, die alle maer tot lasten van de voorsz. godshuyzen comen af te sacken'. Bij het in de gaten houden van ongewenste nieuwkomers was ook een schone taak weggelegd voor de buurtmeesters. Al in 1652 was dit controle-instituut ingesteld, maar onderwijl enigszins in het slop geraakt. Veel weten wij overigens niet van de de feitelijke werkzaamheden van buurtmeesters in Amsterdam. Tot hun taken behoorde in ieder geval bij te houden wie er voor armenzorg in aanmerking wilde komen, en te registreren hoelang de armen al in de stad woonden. Een tweede methode om te voorkomen dat de liefdadige spoeling te dun werd, hield in dat men migranten slechts enige tijd na hun vestiging steun verschafte. Bedeelde men in de beginperiode van de Republiek nog zonder een dergelijke voorwaarde, al ras deed deze haar intrede. Grafiek 4 laat zien dat het aantal jaar dat men in Amsterdam diende te wonen alvorens voor steun in aanmerking te komen in de loop van de tijd - en vooral in de zeventiende eeuw - stapsgewijs steeg.

*omstreeks 1800* (Amsterdam, 1982), 287 laat zien dat de bevolkingsafname tussen 1795 en 1829 vooral sterk was in de Jordaan, dat wil zeggen in één van de armste wijken van de stad.

46 Ibid, waarde winterbedeling 41-2, 54-7, 82; beperking zomerbedeling 46 en 59; schuytvoerders 44; dubbele bedeling 47.

Grafiek 4. Aantal jaar dat een migrant in Amsterdam diende te wonen om voor armenzorg in aanmerking te komen, 1625-1795



NB. Bij de hervormde diaconie is in de grafiek aan de eind van de achttiende eeuw het gemiddelde weergegeven voor Nederlanders (vijf jaar) en niet-Nederlanders (zes jaar); bij de Huiszittenhuizen veranderde het aantal jaar van twee jaar in 1612, via vier ‘enige tijd’ later tot zes jaar in 1650, hetgeen in de grafiek via lineaire interpolatie is weergegeven. Bron: hervormde diaconie PA 377 nr 221, pp. 157 en 163; nr 25bb, pp. 24, 42 en 52 Wagenaar, *Opkomst*, deel II, 156; Huiszittenhuizen, Heerma van Voss, ‘De armenzorg te Amsterdam in de 17e eeuw’, 37 en 54.

Ten derde scherpte men de onderstandvoorwaarden verder aan, in de jaren 1675-82. Werklozen kwamen niet langer voor de zomerbedeling van de Huiszittenhuizen in aanmerking en de mogelijkheid tot dubbele bedeling verdween. Vóór 1681 was het bededen namelijk toegestaan van twee of meer bedelingsinstellingen steun te trekken, daarna niet meer. Ten vierde verminderde men de waarde van de winterbedeling.

Met deze maatregelen moest de stad het doen, en functioneerde de armenzorg tot het eind van de achttiende eeuw naar betrekkelijke tevredenheid. Pas toen kwam men in moeilijkheden. Het percentage armlastigen op de stadsbevolking steeg te snel en de prijzen van de bedelingsgoederen evenzeer. Tijdens de Bataafse en

Franse tijd werd daarop flink het mes in de waarde van de bedeling gezet en moesten de liefdadige instellingen hun vermogens aanspreken. Bijna stortte de Amsterdamse armenzorg ineen. Deze bijna-ineenstorting is echter geen voorbeeld van de door De Swaan beschreven instorting van de lokale armenzorg. Die werd immers veroorzaakt door een instroom van andermans armen, terwijl aan het eind van de achttiende eeuw de migratiestroom naar Amsterdam juist opdroogde en tijdens de Bataafse en Franse tijd zelfs omsloeg in een exodus. De crisis in de armenzorg was niet het gevolg van afschuiving van door andere steden van hun armen, maar een interne zaak, veroorzaakt door een daling van de werkgelegenheid - waaronder de ondergang VOC aan het einde van de achttiende eeuw - en een stijging van de voedselprijzen. Bovendien handelde het, zoals gezegd, om een incidentele bijna-ineenstorting en niet om een periodieke 'melt-down'.

De ondergang van de VOC verminderde de behoefte aan losse arbeid en men kan zich afvragen of het toeval is dat de eerste nationaal dekkende regeling van domicilie van onderstand nadien tot stand kwam. Vooraleer van belang was het (om geheel andere redenen) ontstaan van een nationale staat die nationale wetgeving kon invoeren; allicht hielp het dat zo'n belangrijke stad als Amsterdam minder reden tot verzet kende. In 1811 viel het doek voor het stelsel van borgbrieven, of, beter, werd de regeling vervangen door een andere met nationale dekking, de Wet op het Domicilie van Onderstand. Dit was de eerste van een reeks nationale wetten die het afschuiven van armen door gemeenten poogde te voorkomen.<sup>47</sup> Het is om een aantal redenen dienstig deze wetten kort te behandelen. Ten eerste neemt het de illusie weg dat het zwartrijdersprobleem slechts een zaak van het vroeg-moderne tijdvak is, en dat er nadien een scherpe breuk heeft plaatsgevonden in het vermogen van de Nederlandse samenleving om dit probleem op te lossen. Ten tweede biedt het helderder zicht op mogelijkheden en beperkingen om het geografisch zwartrijdersprobleem op te lossen. Ten derde werpt het nader licht op de gevolgen van mogelijke oplossingen.

47 Dit is niet geheel juist. De nationale armenwet van 1800 (artikel 15) schafte het al stelsel af. De wet bepaalde dat de woonplaats de onderstandsgemeente was, met dien verstande dat kerkelijke armenzorginstellingen onverplicht waren armen te helpen die van elders kwamen en de afgelopen drie jaar onderstand hadden genoten of daar binnen een jaar na aankomst beroep op deden. Een 'algemeene armenkas' zou hen helpen. Spoedig was duidelijk dat deze kas er niet kwam en in 1802 werd artikel 15 buiten werking gesteld, G. Luttenberg, *Vervolg op het Groot Plakkaatboek*, 59-60 en 63-64.

De Wet op het Domicilie van Onderstand van 1811 bepaalde dat de geboortegemeente de onderstandsgemeente was, tenzij men naar een andere gemeente trok: dan werd die gemeente na een jaar de onderstandsgemeente. De wet van 1818 verlengde deze termijn tot vier jaar.<sup>48</sup> Sommige armbesturen omzeilden de wet.<sup>49</sup> De versplintering van de armenzorg waardoor armenzorginstellingen de zaak lang konden rekken, het ontbreken van een bevolkingsregister waardoor het moeilijk was vast te stellen hoe lang een migrant ergens woonde, de vooralsnog onbeantwoorde vraag of kerkelijke armbesturen ook onder de wet vielen, alsmede de aanvankelijke onwil van Gedeputeerde Staten om bij twisten recht te spreken - waartoe de wet hen autoriseerde - maakten dat de wet tot omvangrijke en slepende correspondenties aanleiding gaf. Desalniettemin betrof het hier een verbetering van het stelsel van borgbrieven omdat er sprake was van een landelijke regeling voor het geografisch zwartrijdersprobleem met een in beginsel dwingend karakter. De jurisprudentie middels KB's verbeterde de wet in de loop van de tijd door regels te stellen bij twijfelgevallen die aanleiding tot twist gaven. Zo kwam in 1833 vast te staan dat de wet ook kerkelijke armenzorg betrof.

De armenwet van 1854 maakte de geboorteplaats tot domicilie van onderstand (doch uitsluitend voor burgerlijke armenzorg).<sup>50</sup> Ontving iemand armenzorg in een andere gemeente dan waar hij of zij was geboren, dan kon die gemeente de kosten terugvorderen van de geboortegemeente. In dat geval had de geboortegemeente echter het recht te eisen dat de betreffende arme daar kwam wonen. Het restitutierecht veroorzaakte problemen voor kleine gemeenten. De trek van het platteland naar de stad betekende dat de kleine plattelandsgemeentes per saldo meer moesten terugbetalen voor hun elders woonachtige armen dan zij konden terugvorderen voor door hen bedeelde vreemde armen.

In 1870 werd de wet al aangepast. Voortaan vormde de verblijfgemeente de gemeente die voor armenzorg moest zorgen, en gold dit zowel voor kerkelijke als voor burgerlijke armenzorg.<sup>51</sup> Dit moedigde de trek van het platteland naar de stad

48 Luttenberg, *Vervolg op het Groot Plakkaatboek*, 83-84. Voor de wet van 1818, zie idem, 127-139. Zie ook de nadere invullingen die KB's in de loop van de tijd brachten, zoals de KB van 1833 betreffende kerkelijke armenzorg, 242-3. Of zie G. Ramaker, 'Afwenteling van kosten van armenzorg op andere gemeenten', *Geschriften van de Nederlandsche Vereeniging voor Armenzorg en Weldadigheid*, LXV *Prae-adviezen over het onderwerp: afwenteling van kosten van armenzorg op andere gemeenten* (Haarlem, 1936), 9-42 en daarin 19. Deze wet stipuleerde overigens dat voordien uitgegeven actes van in demniteit geldig bleven (artikel 9), maar nieuwe actes geen rechtskracht bezaten (artikel 14).

49 Melief, *Strijd om de armenzorg*, 146-47; Van Leeuwen, *Bijstand in Amsterdam*, 81-82.

50 Ramaker, 'Afwenteling van kosten', 11; zie ook 15 voor restitutiekosten.

51 Ramaker, 'Afwenteling van kosten', 11-12.

verder aan. Tijdens de landbouwdepressie van de jaren '80 van de negentiende eeuw trokken vele werkloze landarbeiders naar de steden in de hoop op werk of steun van de armenzorg, in de steden over het algemeen beter ontwikkeld dan op het platteland. Soms geschiedde dit op instigatie van plattelandsarmbesturen die de kosten van de armenzorg graag op de steden afwentelden, hetgeen leidde tot de klacht dat de stedelijke 'Gods- en weeshuizen een lokaas voor behoeftigen op het platteland zijn'.<sup>52</sup> Een nieuwe armenwet werd voorbereid. De memorie van toelichting stelde dat 'behalven door den trek van het platteland ondervinden groote gemeenten meermalen schadelijke gevolgen, doordat kleine gemeenten haar zieken of hulpbehoevenden trachten af te schuiven ... Meermalen bestond er een vermoeden, dat ongeoorloofde drang was uitgeoefend, maar zelfs al werd het vermoeden bijna tot zekerheid gesterkt, dan stond men machteloos, vermits de wet geen middel geeft om de kleine gemeenten tot rede te brengen'.<sup>53</sup>

De armenwet van 1912 bepaalde dat in die gevallen het stads- of armbestuur waar de migrant om hulp aanklopte, binnen een jaar de Gedeputeerde Staten kon verzoeken de kosten van ondersteuning voor rekening van de herkomstgemeente te laten komen. De kantonrechter onderzocht de zaak dan. Gedeputeerde Staten besloten, en beroep was mogelijk bij de Kroon.<sup>54</sup> Dit wetsartikel bleek al spoedig een dode letter. Jurisprudentie verzwakte het artikel aanzienlijk. In praktijk bleek beroep erop succesvol als het stadsbestuur of het burgerlijk armbestuur zonder dat de migrant-in-spé dat wilde eigener beweging reisgeld afgaf onder het uitdrukkelijke verzoek het maar eens elders te proberen. Het afgeven van reisgeld zonder meer was niet voldoende, noch een ongevraagd advies aan de betrokkene, terwijl handelingen van een kerkelijk of neutraal armbestuur al helemaal niet onder het artikel vielen. De grote steden op wier schouders de kosten neerkwamen, zagen zich daarbij geconfronteerd met een nieuw probleem. De hoge belastingen nodig om de armenzorg te financieren, joegen beter-gesitueerden naar luxe dorpen in de omgeving. De steden reageerden hierop door te trachten nieuwe armen met on-eigenlijke middelen weg te jagen en wel door inschrijving in het bevolkingsregister te verbieden (en in feite dus een soort admissierecht te hanteren!), de onderstand te verlagen of in natura uit te betalen, het uitoefenen van een beroep onmogelijk

52 A.L. Kort, 'Armoede en armenzorg in Goes 1860-1914', *Historisch Jaarboek Zuid- en Noord-Beveland* 11 (1985), 27-69 en daarin 74.

53 F.M.J. Jansen, 'Afwenteling van kosten van armenzorg op andere gemeenten. De huidige stand van het vraagstuk, gezien uit het gezichtspunt van de centrum-gemeente', *Geschriften van de Nederlandsche Vereeniging voor Armenzorg en Weldadigheid*, LXV *Prae-adviezen over het onderwerp: afwenteling van kosten van armenzorg op andere gemeenten* (Haarlem, 1936), 43-95 en daarin 44.

54 Aldus artikel 40, Ramaker, 'Afwenteling van kosten', 25-26, zie verder 69 voor de belastingvlucht, 75-81 voor de reacties van de steden en 28-42 voor de jurisprudentie; zie voor voor dat laatste ook Jansen, 'Afwenteling van kosten', 57-59.

te maken bijvoorbeeld door venters geen ventvergunning te verstrekken, of met andere steden onderlinge regelingen te treffen in de trant van de oude borgbrieven! In de jaren dertig van deze eeuw speelde een dergelijk klassiek geografisch zwartrijdersprobleem nog in Nederland. Men kan bezwaarlijk volhouden dat het zwartrijdersprobleem een wezenskenmerk was van de armenzorg in het vroegmoderne tijdvak die daaraan ten gronde ging waarna de rijksoverheid het heft in handen nam en het probleem oploste.<sup>55</sup>

Elke regeling voor de onderstand van armen bracht haar eigen consequenties voor migratiestromen en daarmee voor economisch leven en sociale orde. Het meest eenvoudig was om de geboorteplaats onderstandsgemeente te laten zijn. Vrijwel altijd was duidelijk welke plaats het betrof. Deze regel remde migratie echter omdat een potentiële migrant het verlies van onderstandsrechten in ogen-schouw nam bij de beslissing al dan niet te verhuizen. Bovendien kon het ordeproblemen veroorzaken van degenen die toch vertrokken. Als verarmde migranten in hun nieuwe woonplaats van onderstand waren verstoken, vervielen zij allicht makkelijker tot ongewenste overlevingsstrategieën, of ze vormden eerder bendes die het platteland onveilig maakten. Een alternatief was om de woonplaats tot onderstandsgemeente te maken. Dit belemmerde de migratie niet, maar kon juist leiden tot zware belasting van de armenfondsen in plaatsen waar velen op zoek naar werk of wellicht onderstand heen trokken. Tusseloplossingen van het type 'de geboorteplaats tenzij iemand er al een tijd niet meer woont' of 'de woonplaats slechts na een aantal jaar inwoning' schipperden tussen deze twee uitersten. Het stelsel van borgbrieven was zo'n tusseloplossing. Het remde de migratie meer dan wanneer de geboorteplaats zonder meer de onderstandsgemeente was, maar minder dan wanneer de woonplaats dat altijd zou zijn. Het is vermoedelijk geen toeval dat de introductie van dit stelsel aan het eind van de zeventiende eeuw samenviel met economische stagnatie, segmentering op de arbeidsmarkt en de wens migratie te verminderen, zoals het waarschijnlijk ook geen toeval is dat de eerste armenwet die de woonplaats tot onderstandsgemeente maakte - die van 1870 - samenviel met

55 In de oorlog verminderde het geografisch zwartrijdersprobleem omdat gemeenten (eerst de zeven grootste gemeenten in 1942 maar alras meer, te weten 91 in 1943 en 194 in 1952) zich verbonden om onder bepaalde voorwaarden (van medische en sociale aard) mee te werken aan verhuizen van elkaars bedeedden, zie J.C. van Dam. 'De intercommunale verhuisregeling in een nieuwe versie', *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk*, 20 augustus 1952, 239-40. Bovendien namen landelijke sociale zekerheidswetten geleidelijk de armenzorg werk uit handen. Pas de Bijstandswet van 1965 maakte echter een (voorlopig?) einde aan het geografisch zwartrijdersprobleem omdat het Rijk, en niet meer de gemeenten, de kosten van de bijstand betaalde en de hoogte ervan regelde. Het is de vraag wat er thans - met ingang van de nieuwe Algemene Bijstandswet van 1996 - zal gebeuren naarmate dit principe wordt verlaten en gemeenten zelf een groter deel van de bijstandskosten dragen en de bijstandsbedragen ook enigerlei mate zelf mogen bepalen.

economische groei, de-segmentering van de arbeidsmarkt en een toename van de migratie.

## 7. Besluit

Tijdens de Republiek stortte de lokale armenzorg in Nederland niet periodiek ineen maar functioneerde continue en in de regel naar betrekkelijke tevredenheid. In Amsterdam kwam ineenstorting nabij tijdens de Bataafse en Franse tijd, waarop armenzorginstellingen de bedeling verlaagden en hun kapitaal aanspraken. Zelfs in dit rampzalige tijdvak wisten de armenzorginstellingen zich evenwel te redden. De bijna-ineenstorting in Amsterdam was bovendien niet het gevolg van een instroom van door andere plaatsen geweerde armen zoals de periodieke ineenstortingsthesse wil; er vond toen juist een exodus van armen uit deze stad plaats. Ingrijpen van een overheid tijdens de Republiek om telkens voorkomende armenzorgcrises op te lossen was onnodig, gezien het ontbreken van dergelijke periodieke crises. De eerste nationale regeling van het domicilie van onderstand in het begin van de negentiende eeuw vormde derhalve geen uiting van 'crisismanagement'. De nationale staat was om geheel andere reden ontstaan en bouwde het reeds bestaande stelsel van interlokale en binnengewestelijke zorgverdragen - dat van de borgbrieven in de ruime zin van het woord - verder uit.

Het geografisch zwartrijdersprobleem bestond overigens zeker en zou tot ver in de twintigste eeuw blijven bestaan. Tijdens de Gouden Eeuw was het echter vermoedelijk niet zo'n groot probleem: wassende lokale arbeidsmarkten absorbeerden velen, en verder stond het migranten nog altijd open naar Amsterdam te trekken in de hoop op werk in die stad, of, als laatste redmiddel, met de vloot naar de Oost te zeilen. Toen de economische groei opdroogde en de arbeidsmarkt verstarde, kwamen de zaken anders te liggen. Lokale arbeidsmarkten profiteerden niet meer zo sterk als voorheen van de migranten en steden kwamen in de verleiding vreemde armen op elkaar af te sturen. Toen grepen gewestelijke overheden inderdaad in, zoals De Swaan stelt, zij het ter voorkoming van een ineenstorting van de lokale armenzorg en niet achteraf, en meer via het uitvaardigen van gewestelijke rudimentaire armenwetten dan door het instellen van werkhuizen met een bovenlokale functie. Vele gemeenten reageerden daar weer op door deel te nemen aan het stelsel van borgbrieven. Van dit stelsel ging een regulerende werking op de migratie uit, en het betekende daarmee een vergroting van de stabiliteit van de lokale armenzorg. Het stelsel van borgbrieven en de bijzondere positie van Amsterdam daarin waren vermoedelijk zeker zo belangrijk voor de continuïteit van de armenzorg als de voor Den Bosch geconstateerde stabiliserende factoren (de bufferfunctie van het kapitaal, verzwaaring van de bedelingscriteria, reductie van de bedeling of voorraadvorming). Ook na de Gouden Eeuw bleef Amsterdam de migrantenstad bij uitstek. De vraag naar migrantenarbeid, onder meer voor de vloot,

belemmerde de stad mee te doen aan het stelsel van borgbrieven. Migranten bleven komen, en zij bleven naar de Oost gaan. Sommige nieuwkomers of hun vrouwen deden een beroep op de armenzorg. De stad poogde met bovengenoemde middelen dit beroep te beperken, en de vele armenzorginstellingen bleven in de positie vele niet-Amsterdammers te helpen. De Amsterdamse armenzorginstellingen waren hier mede toe in staat door de beschikbaarheid van grote liefdadige vermogens en het bestaan van een liefdadige cultuur gekenmerkt door vele vrijwillige bijdragen van brede delen van de bevolking. Amsterdam fungeerde tijdens de Republiek als een 'veiligheidsklep' die voorkwam dat de druk op de lokale armenzorg in Nederland te groot werd.

Samenvattend kan het volgende worden gesteld. De armenzorg heeft ook in Amsterdam continu gefunctioneerd, zich telkens aanpassend aan veranderende omstandigheden. Er was geen sprake van een periodieke ineenstorting. Voor het verklaren van het continue functioneren van de armenzorg tijdens de Republiek zijn naast de door Prak vermelde factoren te noemen het stelsel van borgbrieven en de 'ventiel functie' van Amsterdam.