

JOOP ROEBROEK

De respectvolle samenleving Solidariteit en andere sociale waarden¹

Inleiding

Sociale politiek, de verzorgingsstaat of de sociale zekerheid kennen een dubbele betekenis. Zij kunnen – anders geformuleerd – vanuit diverse perspectieven worden geïdentificeerd. Om te beginnen is daar het institutionele, meer ‘technische’ gezichtspunt van het organiseren en bieden van sociale ondersteuning, financiële zekerheid en zorg, met zijn wetten, zijn instituties, de mensen die op deze terreinen werkzaam zijn, de burgers die als cliënten, patiënten en uitkeringsgerechtigden op deze instituties zijn aangewezen. En daar horen van oudsher ook specifieke sociale waarden bij als rechtvaardigheid, gelijkheid of solidariteit. En onder, of achter deze institutionele toedracht gaat nog een andere werkelijkheid schuil. Dat betreft het geheel van maatschappelijke ordening, het bestaan en de verdere ontwikkeling van specifieke sociale verhoudingen binnen de samenleving, tussen overheid, maatschappelijke entiteiten en individuele burgers, tussen sociale klassen van burgers, tussen generaties van burgers, tussen specifieke groepen van burgers en tussen individuele burgers onderling. En rond die maatschappelijke ordening figureren als centrale vragen de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, associatieve verbanden en individuele burgers, het al dan niet bestaan van een waardengemeenschap, met de bijbehorende waarden en normen, rechten en plichten, bijdragen en ontvangsten.

Deze samenhang binnen de sociale politiek tussen wetten, instituties, praktijken, burgers, waarden en normen, en maatschappelijke ordening is van alle tijden. Wel dient te worden vastgesteld dat die samenhang op specifieke wijze gekleurd wordt door de bredere context waarbinnen deze figureert. Op zoek naar de precieze plaats van het begrip 'solidariteit' en andere sociale waarden binnen dit geheel van wetten, instituties, praktijken, burgers, en de betekenis van die samenhang voor maatschappelijke ordening is een zekere historische schikking noodzakelijk. Anders dan in de gangbare historische fasering² gebruikelijk is, dient daartoe de geschiedenis van de sociale politiek in een drietal grotere periodes te worden onderverdeeld. Om te beginnen de *periode van de armenzorg* (met zijn driedeling van de *hospitalitas*, de stedelijke armenzorg en de zorg voor het opkomende proletariaat), dan de *periode van de sociale verzekering* (met zijn driedeling van de opkomst, de verbreding en uitbouw, en de completering), en ten slotte de voor ons liggende periode, in algemene zin te typeren als de *periode van nieuwe vormen van sociale politiek*.

Interessant voor de vraag naar de precieze plaats van het begrip 'solidariteit' en andere sociale waarden zijn in deze samenhang twee aspecten. Allereerst het gegeven dat de institutie van de sociale verzekering zoals deze in de 20ste eeuw functioneert, haar historische rol heeft uitgediend. Weliswaar rust de sociale politiek nog in belangrijke mate op haar wetten en instituties, maar de fundamentele onderliggende basis, in materiële, alsook immateriële zin, is onder invloed van de individualisering, de Europese eenwording, de globalisering, en nieuwe waarden en normen reeds aan het afbrokkelen. Dat kan nog best enkele decennia duren. Zo heeft de armenzorg ook zeker tot aan de Tweede Wereldoorlog een belangrijke rol gespeeld naast de reeds opgekomen sociale verzekering.

En dat verwijst reeds naar het tweede aspect. De sociale politiek is in zijn tweede overgangsfase gekomen. Na de eerste overgangsfase van de armenzorg naar de sociale

verzekering (1780-1880), nu die van de sociale verzekering naar die van de nieuwe vormen van sociale politiek (1970-2030). Zoals gezegd, de instituties van de sociale verzekering zijn nog dominant binnen de sociale politiek, maar de komende decennia maken nieuwe wetten, instituties en praktijken hun opwachting. Nieuwe vormen, nieuwe begrippen, nieuwe waarden kleuren de horizon, en tegelijkertijd kunnen ook de inhouden en betekenissen van gangbare vormen, begrippen en waarden veranderen.

Deze samenhang tussen historische fasering en sociale waarden, meer in het bijzonder 'solidariteit', roept een aantal vragen op. Op welke wijze rust het begrip 'solidariteit', of specifieke interpretaties van dat begrip, op oudere concepties uit de sociale politiek, concepties die teruggaan tot de vroege Middeleeuwen? Langs welke weg heeft het begrip 'solidariteit' in de overgangsfase tussen armenzorg en sociale verzekering zijn eerste betekenissen verworven, is het tot een centrale waarde binnen de twintigste-eeuwse sociale politiek geworden? Welke kenteringen doen zich voor in de tweede overgangsfase van de sociale politiek, waarbij de basisdrager van het begrip 'solidariteit', de sociale verzekering, zijn functie verliest? Volgt het begrip 'solidariteit' louter deze teloorgang, of vormt de toedichting van nieuwe betekenissen aan dit begrip niet juist zelf een belangrijk kenmerk van die teloorgang? Kan het begrip solidariteit worden 'herijkt' om opnieuw als drager voor nieuwe vormen van sociale politiek te fungeren, of dient die plaats door nieuwe waarden te worden ingenomen? Of vraagt sociale politiek ten slotte om nieuwe waarden, die ook vanuit een geheel nieuw vertrekpunt worden geformuleerd?

Solidariteit als kernbegrip van de sociale politiek

Een vlugge schets van de geschiedenis van de sociale politiek, met de dominante sociale waarden, waaronder het begrip 'solidariteit', daarbij als centrale ijkpunten, leidt in eerste instantie tot een aantal aandachtspunten die voor de navolgende analyse van belang zijn. Om te beginnen worden alle beelden van de sociale politiek van de Middeleeuwen tot en met het einde van de achttiende eeuw getekend door het gegeven dat de adressanten van de sociale politiek als gezichtsloze individuen worden aangesproken, individuen waarvan de specifieke uniciteit van geen enkel belang is. Het gaat om individuele situaties, om individuele lotgevallen, om individuele verantwoordelijkheid. Het gaat ook om een afstandelijke benadering, waarbij bedelaars, zwerwers, weduwen en wezen, zieken, ouderen en armen, of samengevat binnen het toenmalige verzamelbegrip *pauperes*, als louter objecten van sociale politiek worden opgevat. Een dicht web van verboden en geboden omsluit de sociale instituties van die tijd. In strikt materiële zin, in termen van verboden op bedelarij en vagabondage, kracht bijgezet door kloppartijen op bedelaars en landlopers door burgeren boerenwachten, in termen van streng toezicht op de armen en het onderscheiden van 'nutte' en 'onnutte' armen, in termen van arbeidsplicht en arbeidswang, van werkwiligheidstoetsen, het opsluiten van werkonwilligen in *rasphuyzen* en *tuchthuyzen*,³ tot aan het vaststellen van een minimumniveau van ondersteuning – 'Juist genoeg om niet te verhongeren in afwachting dat zij door hun arbeid in eigen levensonderhoud kunnen voorzien'⁴ – en verboden op migratie, het invoeren van residentiecriteria ('domicilie van onderstand' of 'onderstandwoning') en 'akten van indemniteit'.⁵

Maar ook in immateriële zin, in termen van normen en waarden, fatsoen en onfatsoen, in termen van nieuwe ethiek. Humanisten als Moore, Vives, Erasmus en Coornhert prijzen werken aan als het beste middel om armoede

tegen te gaan en sociale deugd te vergroten. Werklozen en paupers dienen in eerste instantie zelf verantwoordelijkheid te dragen voor hun lot, om eigen bestwil en tot voordeel van de maatschappij tot arbeid worden aangezet. En waar dat niet helpt, betoogt Coornhert in zijn in 1587 gepubliceerde geschrift *Boeventucht*, dienen werkonwilligen te worden opgesloten en aan het werk gezet. Calvijn wijst erop dat ieder mens door God geroepen is tot arbeid. Geloof kan slechts worden gerealiseerd *per vocationem*, door arbeid. Arbeid vormt het instrument om God eer te bewijzen.

De sociale politiek is sterk politioneel (*police*, politie, *policy*), sterk repressief van aard. Het gaat om het aan banden leggen van migratie, het verbieden van bedelarij, het tegengaan van vagabondage, het scheiden van het kaf van het koren ('nutte' en 'onnutte' armen, *deserving* en *undeserving poor*, *würdige* en *unwürdige Armen*, *bon* en *mauvais pauvres*), het opleggen van arbeidsplicht, het opsluiten in werktehuizen van werkonwilligen (de *Grande Reformation*), *Boeventucht*, het schoonvegen van straten en pleinen, boevenwagens die de opgepakten afleveren bij Rijks-weldadigheidsinstellingen, sociale politiek in zijn meest naakte vorm van ordening.⁶

Dat is het dominante beeld. Er worden natuurlijk ook wel andere beelden zichtbaar. Die van de kerkelijke liefdadigheid, die vooral barmhartigheid en naastenliefde centraal stelt, maar het juist daardoor op langere termijn aflegt tegen de meer repressieve vormen van sociale politiek. Of de maatregelen op het terrein van de volksgezondheid. Dat betreft medische zorg, vormen van quarantaine bij besmettelijke ziekten, het opruimen van lijken, het schoonmaken en desinfecteren van straten en huizen, het organiseren van voedselhulp, het stichten van speciale, gewoonlijk sterk geïsoleerde hospitalen en het aanleggen van sociale begraafplaatsen. En wat later volgen eerste instituties voor onverzorgde ouderen en onverzorgde kinderen, en instellingen voor zwakzinnigen, de zogenaamde

dolhuysen, zoals de Renier van Arkel-stichting in Den Bosch en de Willem Arntsz-stichting in Utrecht.

Als er al algemene begrippen of waarden van toepassing zijn op deze eerste vormen van sociale politiek, dan liggen die eerder rond noties die op meer incidentele relaties tussen instituties en individuele burgers betrekking hebben. Zoals *caritas*, liefdadigheid, zorgzaamheid, barmhartigheid, *hospitalitas* en godsvruchtigheid. En deze begrippen figureren dan binnen een breder kader van ordening, voornamelijk gericht op het tegengaan van maatschappelijke (over)last. Deze bredere begrippen kennen ook niet de overheid, of beter stedelijke overheden als een centraal aanspreekpunt. Het zijn veelal private instituties, kerkelijk en burgerlijk, die actie ondernemen en sociale ondersteuning als hun verantwoordelijkheid ervaren.

In termen van ordening legt deze historische schets getuigenis af van het 'dubbelkarakter' van de sociale politiek, waarbij nu eens het ene karakter overheerst, dan weer het andere. Zowel de *caritas*, met zijn meer ondersteunende en hulpvaardige kanten, als de disciplinerende en dwingende kenmerken van de armenzorg kenmerken de sociale politiek. Feitelijk vormen deze twee kanten een soort 'dialectische eenheid'. Soms duikt het ene aspect wat onder, om later weer een meer dominante positie te verwerven. Sociale politiek functioneert niet louter onderdrukkend naar burgers, maar ondersteunt hen ook in hun strijd om te overleven en een eigen plaats in de samenleving te verwerven.

Het is tegen het midden van de 18de eeuw dat binnen de sociale politiek belangrijke verschuivingen gaan optreden. Om te beginnen opnieuw vanuit maatschappelijke organisaties, die ditmaal vanuit een breder maatschappelijk perspectief dan in de eerdere periode actief worden. In 1784 wordt de *Maatschappij tot Nut van 't Algemeen* opgericht, wat later gevolgd door de *Maatschappij van Weldadigheid*, de *Algemene Vereeniging tegen het Pauperisme* en de Ver-

eeniging van de Heilige Vincentius van Paulo. Onder invloed van de Franse Revolutie waaien allerlei ideeën omtrent de rol van de overheid inzake sociale ondersteuning over. De Leidse predikant Rogge publiceert in 1796 *De arme kinderen van den staat*, een pleidooi voor publieke verantwoordelijkheid inzake de armenzorg.⁷ De kosten van deze staatsarmenzorg moeten ten laste worden gebracht van de gehele maatschappij. Armenzorg is immers een maatschappelijk belang van de eerste orde. Deze gedachte slaat ook neer in de grondwet van de Bataafse Republiek, de *Staatsregeling*, die in 1798 wordt geproclameerd. ‘De Maatschappij, bedoelende in alles de welvaart van alle haare Leden, verschaft arbeid aan den Nijveren, onderstand aan den Onvermogenen.’⁸ Collectieve verantwoordelijkheid voor het welzijn van alle burgers. Deze gedachte breidt zich in de loop van de negentiende eeuw verder uit onder invloed van het debat over de *Staatstusschenkomst*. De discussies over de kinderarbeid, over heersende armoede en bescherming van de opkomende werkende klasse vormen het voorland voor de periode van de sociale verzekering. De *Kinderwet Van Houten* (1874) markeert de nieuwe epoche. Sociale politiek is niet langer een kwestie van charitatieve instituties en gezichtsloze burgers. Het principe van collectieve, overheidsverantwoordelijkheid voor het wel en wee van al haar burgers als staatsburgers is een geaccepteerd feit.

In het kader van maatschappelijke ordening nemen pleidooien voor een meer actieve rol van de nationale overheid inzake sociale politiek toe. Het blijft voorlopig bij een bescheiden aanzet tot verandering, maar de contouren voor de volgende fase in de sociale politiek, die van de sociale verzekering, worden langzaam maar zeker zichtbaar. Vooral de integratie van de werkende klasse binnen de burgerlijke samenleving stelt specifieke eisen inzake maatschappelijke ordening. Politieke partijen en vakorganisaties betreden de maatschappelijke arena. In het kader van het optimaliseren van de ‘productieve deugd’ winnen

ondersteunende en hulpvaardige aspecten van de sociale politiek het van de disciplinerende en dwingende kenmerken.

In het kielzog van de eerste wetten terzake, de *Kinderwet Van Houten* (1874), de *Arbeidswet* (1889) en de eerste sociale verzekeringswetten, de *Ongevallenwet* (1901) en *Invalideitswet* (1913), treden ook nieuwe waarden op de voorgrond. Hoewel zij nog niet allemaal even expliciet worden geformuleerd, staat de sociale politiek vanaf die tijd in het teken van de ‘productieve deugd’, collectieve verantwoordelijkheid, verantwoordelijkheid van kringen, cirkels en associaties, rechtvaardigheid, sociale rechten, gelijkheid en uiteindelijk ook solidariteit.⁹ Het begrip ‘solidariteit’ moet zich een lange weg banen door de instituties van de sociale verzekering. De eerste vormen van sociale verzekering kennen maar een beperkte vorm van solidariteit. Solidariteit onder werkenden die binnen de eerste werknemersverzekeringen hun onderdak vinden. Grote groepen burgers, ook werkende burgers, blijven buiten schot. Pas langzaam aan, na de snelle ontwikkeling van de sociale zekerheid na de Tweede Wereldoorlog, in de vorm van de volksverzekeringen en uiteindelijk het sluitstuk van de sociale zekerheid, de *Algemene Bijstandswet* (1963), vormt solidariteit een kernbegrip binnen de Nederlandse sociale politiek. In de Memorie van Toelichting op de Bijstandswet betogen de verantwoordelijke ministers Klompé en Veldkamp dat de sociale geschiedenis sedert de eeuwwisseling getuigenis aflegt van een steeds sterkere positie van de solidariteitsgedachte. Die geschiedenis toont aan dat de overheid inzake bestaansvoorziening op meerdere fronten toonaangevend is geworden. ‘Het realiseren van sociale zekerheid in sociale rechtvaardigheid is gaan behoren tot de voornaamste overheidstaken en vormt een der kenmerken van de welvaartsstaat.’ De Bijstandswet vormt een stelsel ‘waarin de menselijke solidariteit duidelijk tot uitdrukking komt en wel door het stellen van de rechtsplicht

van de overheid tot het verlenen van bijstand.’ Het totstandkomen van deze wet sluit nauw aan op de ontwikkeling van de opvattingen betreffende het sociale recht. Daar is een tendens waar te nemen dat het recht opkomt voor de mens op geen andere grond dan deze, dat hij mens is en als zodanig recht heeft op een menswaardig bestaan.¹⁰

Sociale politiek is gebaseerd op het recht van elke burger op een menswaardig bestaan. Een recht waartoe collectieve middelen worden aangewend en dat gedragen wordt door een brede maatschappelijke solidariteit. Waar solidariteit aanvankelijk nog sterk binnen specifieke categorieën burgers vorm en inhoud krijgt – *industrially organized solidarity* –, wordt deze solidariteit hier, vanaf het midden van de jaren zestig, tot een brede maatschappelijke solidariteit, tot *social solidarity*: een solidariteit waarbinnen burgers, vrijwel zonder aanzien des persoons, als staatsburgers recht kunnen doen gelden op sociale ondersteuning.

Solidariteit is vanuit dit gezichtspunt een ‘positieve’ waarde die aansluit bij de meer ondersteunende en hulpvaardige onderstroom binnen de sociale politiek. De dominantie van confessionele politiek en maatschappelijke organisaties doet zich hier voelen. Als één stroming niet direct waarde hecht aan de exclusieve nadruk op betaalde arbeid, met al zijn disciplinerende en dwingende kenmerken, dan is dat de confessionele wel. Confessionele maatschappelijke organisaties en politieke partijen hebben altijd al duidelijk oog gehad voor niet-betaalde arbeid en andere vormen van maatschappelijke participatie, zoals huishoudelijke arbeid en mantelzorg, maar ook deelname aan het verenigingsleven en maatschappelijk dienstbetoon. Liberalen en sociaal-democraten zijn op dat punt rechter in de leer en sterk gehecht aan het meer dwingend opleggen van de ‘productieve deugd’.

Tegen deze achtergrond van de maatschappelijke en politieke verhoudingen in het grootste deel van de vorige

eeuw verwerft solidariteit de status van een brede collectieve waarde, waarbinnen burgers zonder aanzien des persoons gewaarborgd zijn tegen de maatschappelijke risico's die voortvloeien uit urbanisatie, industrialisatie en vergaande arbeidsdeling. Solidariteit is een waarde die je als 'moderne burger' van de twintigste eeuw toekomt, welke gegeven is, rustend op een breed maatschappelijk draagvlak.

Solidariteit als keurslijf

Tegen het einde van de 20ste eeuw vertonen de maatschappelijke en politieke verhoudingen een aantal markante nieuwe ontwikkelingen. Om te beginnen verliezen de confessionele maatschappelijke en politieke organisaties hun dominante positie en worden na een soort tussenperiode vanaf het begin van de jaren negentig zelfs geheel buiten de politieke macht geplaatst. Na een aanvankelijk geloof in een meer prominente rol van de overheid wint vanaf het begin van de jaren tachtig het 'marktdenken' aan terrein. Dat gaat gepaard met een zekere tweedeling in maatschappelijk opzicht en een sterkere oriëntatie op materiële waarden bij de 'better off'.

De komst van 'paars' luidt ook voor de ideologische onderbouwing van de sociale politiek een nieuw tijdperk in. Waar de confessionele actoren altijd oog hebben gehad voor onbetaalde, vrijwillige en zorgactiviteiten, zijn liberalen en sociaal-democraten vrijwel uitsluitend gefocust op het verrichten van betaalde arbeid als grondslag van maatschappelijke deelname. Alle andere vormen van maatschappelijke ondersteuning worden in steeds sterkere mate binnen het 'werk, werk en nog eens werk'-verhaal ingekaderd. 'Paars' heeft niet zo'n boodschap aan maatschappelijke cohesie buiten het 'werk, werk en nog eens werk'-verhaal om. Liberalen hebben nooit veel op gehad met het maatschappelijke middenveld, en sociaal-democraten ver-

trouwen eerder op de ‘productieve deugd’, dan op een zelfstandige en weerbare positie van burgers.

Met de komst van de centrum-rechtse kabinetten Balkenende zijn de waarden van de sociale politiek voorgoed herijkt. Feitelijk breken de ‘jongens van de zondagschool’ binnen het kabinet met de confessionele traditie uit de vorige eeuw. Centraal staat de ‘eigen verantwoordelijkheid’. En dan niet breed ingebed binnen een maatschappelijke context, maar heel strikt personalistisch geïnterpreteerd. ‘Je moet je eigen verantwoordelijkheid nemen, en pas als je dat onvoldoende lukt, mag je een beroep doen op anderen’. En dan vooral verantwoordelijkheid nemen in de vorm van ‘het zo snel mogelijk zoeken van een betaalde baan’.¹¹

En het is in het kielzog van deze ontwikkeling dat het begrip ‘solidariteit’ zijn betekenis – grotendeels ontleend aan de 20ste-eeuwse sociale politiek – verliest, meegezogen door de omslag naar een sterk disciplinerende en dwingende context voor de sociale politiek vanaf het laatste decennium van de vorige eeuw. Waar gedurende het grootste deel van de 20ste eeuw de meer ondersteunende en hulpvaardige onderstroom overheerst, vormen disciplinerende en dwang de hoofdmoot van de ‘nieuwe aanpak’. Burgers zijn weer terug op hun positie als gezichtsloze objecten van sociale politiek die louter worden aangesproken op hun individuele situaties, op hun individuele lotgevallen, en langs die weg op hun individuele verantwoordelijkheid. Hedendaagse sociale politiek keert voor een belangrijk deel terug naar zijn oorspronkelijke *roots*, terug tot diep in de Middeleeuwen. De praktijk van de nieuwe bijstandswet, de *Wet werk en bijstand* (2004), en de wijze waarop overheden de arbeidsreïntegratie inrichten doen in essentie niet onder voor de pleidooien van de Spaanse humanist Juan Vives in zijn beroemde tractaat *De Subventione Pauperum* of Coornherts *Boeventucht*. Het is niet zo dat de straten en pleinen worden schoongeveegd, maar de onder-

tonen van het beleid kennen een vergelijkbaar wantrouwen tegen individuele burgers. Deze hebben zich zelfs verinnerlijkt in de denkbeelden van ambtenaren en consultants van gemeenten en reïntegratiebedrijven. En in deze samenhang verliest het begrip 'solidariteit' zijn brede ondersteunende ondertoon, gegeven door de collectiviteit aan de burger in het algemeen. 'Die mooie verhalen over het opzetten van een netwerk in Frankrijk, laat me niet lachen. Ik zou zo ook wel een paar weken op vakantie willen. Solidariteit betekent dat je wat terug moet doen voor je uitkering. Dat je zo snel mogelijk betaald werk zoekt'. Een jonge consulente van een sociale dienst ergens in het land geeft lucht aan haar woede over het verhaal van een uitkeringsgerechtigde die in het kader van zijn reïntegratietraject regelmatig in het buitenland verblijft. Het is dat de kaders van het traject het haar verbieden, anders had zij hem per kerende post op gesprek gedaagd en, bij herhaling van zijn uitstapjes, een strafkorting opgelegd. Het begrip 'solidariteit' raakt geperverteerd. Burgers, om welke reden dan ook tussen de raderen gekomen, worden eerder als daders, als verdachten beschouwd dan als slachtoffers. Zij moeten bewijs afleggen van goede wil, moeten hun solidariteit verdienen door zo snel mogelijk een baan te zoeken. Zonder al te veel uitvluchten of mitsen en maren. Solidair zijn met de werkenden, de belastingbetalers die voor steeds grotere groepen 'inactieven' moeten opkomen.

Van een breed maatschappelijk concept is solidariteit tot een heel beperkte notie geworden, verwijzend naar eigen verantwoordelijkheid en het gegeven dat je niet zonder tegenprestatie een beroep op collectieve ondersteuning mag doen.

De wijze waarop het begrip 'solidariteit' vandaag de dag wordt gehanteerd met het oog op werk en inkomen, en meer in het bijzonder de nieuwe praktijken rond de *Wet werk en bijstand* kan op diverse manieren worden beoordeeld. De meest voor de hand liggende criteria zijn effecti-

viteit, duurzaamheid van resultaat en de mate waarin de reïntegratietrajecten aansluiten bij de wensen van de cliënten. In termen van effectiviteit en duurzaamheid mag op zijn minst worden getwijfeld aan de uitkomsten op langere termijn. Daar waar mensen te sterk worden gestuurd richting betaald werk, zonder daadwerkelijk in kaart te brengen of dat werk ook wel aansluit bij de wensen en mogelijkheden van cliënten, is de effectiviteit na verloop van tijd een stuk minder dan de directe uitkomsten van trajecten doen geloven. Maar ook binnen de trajecten gaat nog voldoende fout wanneer discipline en dwang de boventoon voeren.

Het begrip ‘solidariteit’, in zijn brede maatschappelijke betekenis, gebaseerd op het recht van elke burger op een menswaardig bestaan, waarbinnen burgers vrijwel zonder aanzien des persoons, recht kunnen doen gelden op sociale ondersteuning, gaat feitelijk met de traditionele sociaal-verzekeringsgedachte ten onder, en verliest zijn oorspronkelijke inhoud. Er worden nieuwe betekenissen toegevoegd, teruggrijpend op de traditie van de armenzorg, rustend op disciplinerende en dwingende kenmerken. Die nieuwe betekenissen maken het begrip feitelijk onbruikbaar als drager van nieuwe vormen van sociale politiek. Het is nodig nieuwe waarden te formuleren vanuit een geheel andersoortig vertrekpunt.

Het is tijd voor nieuwe sociale waarden

In zijn meest elementaire vorm houdt het begrip ‘solidariteit’ in dat er sprake is van losverbondenheid tussen burgers. Een lotsverbondenheid, een wederkerigheid tussen burgers onderling, en tussen burgers aan de ene kant en de samenleving als geheel aan de andere kant. Het begrip ‘solidariteit’ schouwt naar die samenhang vanuit het perspectief van het geheel. Dat geldt zowel voor zijn meest brede, ‘positieve’ gestalte, als ook zijn recentelijk geperver-

terde vorm. Onderlinge lotsverbondenheid, wederkerigheid, kan ook worden bekeken vanuit het perspectief van het individu. Of – om het anders te formuleren – de nieuwe sociale waarden dienen niet te worden geformuleerd vanuit het ‘collectieve geweten’, of het vandaag de dag ‘trendy’ marktdenken, maar juist vanuit de harten van de burgers zelf. Wat achten burgers essentieel wanneer het gaat om de problematiek van werk en inkomen? Hoe zouden zij de verhoudingen aan de basis van de verzorgingsstaat willen ordenen? Hoe kan individuele verantwoordelijkheid binnen een bredere maatschappelijke context vorm worden gegeven?

Nieuwe waarden dienen dus vanuit de directe belevingswereld van de burgers zelf te worden geformuleerd. En als centrale invalshoek daarvoor geldt het principe van zingeving. Dat principe is op de eerste plaats van belang om een goed leven te leiden. Een zinvol of goed leven kan worden omschreven als een leven waarin de belangrijkste persoonlijke waarden van iemand vorm krijgen. Onder waarden verstaan we *duurzame overtuigingen over wat in ons handelen nastrevenswaardig is, wat een bepaalde levenswijze waardevol maakt (het tot een goed leven maakt) en welke ideale eigenschappen van mensen waardevol en nastrevenswaardig zijn.*¹²

Verder is zingeving bij werk en inkomen betekenisvol omdat daardoor naar verwachting een duurzamer resultaat wordt bereikt. Het is immers gemakkelijker om een baan of een nieuwe activiteit vol te houden wanneer die als zinvol of als waardevol wordt ervaren. Verwacht mag worden dat zingeving ook van belang is om de effectiviteit en duurzaamheid van reïntegratietrajecten te vergroten. Dat wil zeggen dat zingeving als centrale waarde ook een instrumentele waarde heeft voor bepaalde prestatie-indicatoren zoals duurzame plaatsing, het uitval- en uitstroompercentage en cliënttevredenheid.

Om die samenhang tussen ethische waarden en zingeving te concretiseren kunnen vier principes of waarden worden gespecificeerd. Het formuleren van deze principes kent als achtergrond de noodzaak tegenover, dan wel naast de hedendaags gehanteerde institutionele en instrumentele rationaliteit ('keuzevrijheid' als efficiency-optie), en het benadrukken van 'solidariteit' als een via discipline en dwang ordenend principe, een logica vanuit het perspectief van de cliënten te ontwikkelen. Dat betreft een rationaliteit die aansluit bij de bredere discussies over een sterkere betrokkenheid van burgers, in dit concrete geval het versterken van de fundamenteën voor (sociaal) burgerschap. Daarbij gaat het tevens om het vergroten van de handelingsvrijheid van individuele burgers, dan wel groepen van burgers (verzameld in de *civil society*) ten opzichte van de overheid. Deze vergrote vrijheid vormt het fundament voor het daadwerkelijk uitoefenen van 'eigen verantwoordelijkheid'.

Het eerste principe betreft *aansluiting bij de zingeving van burgers, uitgaande van hun levensgang*. Dit principe gaat ervan uit dat activiteiten op het terrein van werk en inkomen de grote diversiteit van cliënten en hun persoonlijke levensgeschiedenissen als uitgangspunt dient te nemen. Een criterium dat zin verleent aan de activiteit van cliënten in het kader van hun reïntegratie moet niet van buitenaf worden aangedragen, maar juist aansluiting zoeken bij de zingeving die de cliënt zelf al aan bepaalde activiteiten koppelt en/of zich bij de verwezenlijking van bepaalde doelen voorstelt. Het leven van cliënten die in reïntegratietrajecten terecht komen, begint niet pas op het moment dat zij gaan deelnemen aan een traject. Hun leven is veelal in volle gang, met al hun pogingen overeind te blijven en hun welzijn te bewaren. Juist bij die praktijk dient aansluiting te worden gezocht. Dat aspect kan worden teruggevonden in nieuwe activeringsmethodieken die vandaag de dag worden gehanteerd. Uitgangspunt van die methodie-

ken vormt de cliënt, en vooral de vraag wat zijn of haar belangrijkste levensdoel vormt, alsmede de wijze waarop de cliënt op basis van dat levensdoel invulling wenst te geven aan een actieve deelname aan de samenleving.

Dat het verleden niet genegeerd kan worden, betekent verder dat het welzijn van een individuele cliënt niet helemaal in zijn of haar macht ligt, en derhalve ook niet in de macht van overheden. Iemand kan zodanig door tegenwoordig worden getroffen dat het ook zijn of haar interesses en ambities aantast. Ook is het mogelijk dat iemands persoonlijke levensgang zo origineel is, dat levensritme of -instelling ontbreken om in de eerste de beste baan geplaatst te worden. Aansluiting vinden bij de levensgang van burgers betekent derhalve dat aandacht wordt gegeven aan zijn of haar verleden. Dat juist daarin gezocht wordt naar aanknopingspunten voor de maatschappelijke rol die voor hem of haar gepast is. Door de cliënt te vragen naar zijn of haar belangrijkste levensdoel wordt deze uitgenodigd om naar de eigen toekomst vooruit te zien, terwijl aansluiting wordt gezocht bij zijn of haar eigen verleden. Op die manier kan de cliënt plannen maken die de weg openen naar maatschappelijke activiteiten die door de samenleving als nuttig worden beschouwd en tevens duurzaam bijdragen aan het eigen welzijn.

De praktijk leert dat juist deze sterke aansluiting bij de zingeving van cliënten het mogelijk maakt vrijblijvendheid of 'aanpassingsgedrag' – in termen van 'in het kader van de lieve vrede (en behoud van uitkering) doen wat er van je gevraagd wordt zonder ook daadwerkelijk een doel na te streven' – helder aan te spreken. Immers, wanneer cliënten de ruimte krijgen om de activiteiten te ondernemen die zij zelf als belangrijke bijdrage aan hun levensdoel benoemen, is heel expliciet een verantwoordingscontext geven. Een context waarbinnen cliënten heel helder en zonder omwegen aangesproken kunnen worden op hun gedrag. De uitvlucht dat de doelen van een traject 'van buitenaf opgelegd zijn' gaat immers niet langer op. 'Wij hebben dit niet voor

jou bedacht of je opgelegd. Het is je eigen keuze, je eigen doel’.

Het tweede principe verwijst naar *het recht doen aan de uniciteit van individuele burgers*. Het zoeken van aansluiting bij de levensgang van cliënten vraagt tevens om respect voor de volstreekte uniciteit van elke individuele cliënt. Als uitgangspunt daartoe dient cliënten de ruimte geboden te worden om hun eigen levensverhaal te vertellen. Het luisteren naar, het ingaan op en het aansluiting zoeken bij dat levensverhaal geeft cliënten te kennen dat zij met al hun eigenaardigheden, beperkingen, maar tegelijkertijd ook kwaliteiten worden gerespecteerd. Zijn of haar leven vormt immers het uitgangspunt, en niet de werkloosheid, de arbeidsongeschiktheid of de moeilijk opvulbare vacatures. Dat zijn immers voor alles problemen van de samenleving als geheel, van de beleidsmakers of van het bedrijfsleven, niet van individuele burgers. Hiermee is overigens niet gezegd dat deze problemen niet van belang zijn, maar wel dat deze geen disciplinerende aanpak van cliënten rechtvaardigen. Niet elke burger is geschikt om te functioneren binnen de veelal strak georganiseerde kaders van de overheid of het bedrijfsleven. Niet iedere cliënt kan de werkdruk verdragen of voldoen aan de gestelde eisen die behoren bij een betaalde baan.

Het respect voor de uniciteit van individuele burgers vindt vooral zijn neerslag binnen een brede definitie van het begrip maatschappelijke participatie. Heel algemeen kan reïntegratie betrekking hebben op het hele scala van mogelijkheden, van ‘het zich zelf weer ontmoeten’ en ‘het hervinden van zelfvertrouwen’, via ‘het overwinnen van existentiële problemen’, ‘het zelfstandig definiëren van problemen’, ‘het versterken van zelfredzaamheid’, ‘het leren leven van het eigen leven’, ‘het ontwikkelen van netwerken’, ‘het opbouwen van duurzame participatie’, ‘het starten van vrijwilligerswerk’, ‘het volgen van cursussen en scholing’ en ‘uitstroom naar betaalde arbeid’. Het spe-

cifieke aspect van reïntegratie dat in elke bijzondere situatie aan de orde is, dient te worden afgestemd op de levensgang en levenswijze van individuele cliënten. Dat getuigt van respect voor de uniciteit van iedere burger, omdat acht wordt geslagen op en daarmee ook recht wordt gedaan aan de mogelijkheden, de capaciteiten, de gewoonten en de levensgang van de cliënten.

Het derde principe heeft betrekking op *het cyclische karakter van het leven van burgers*. Het lijkt een triviale constatering, maar elk individueel leven draagt in belangrijke mate een cyclisch karakter. Het leven van cliënten, van alle burgers, wordt gekenmerkt door een focus, een draaipunt. Daarbij gaat het niet alleen om bepaalde gewoonten en gebruiken waaraan cliënten iets gelegen is, maar ook om mensen en dingen. Het leven is gefocust en hecht zich aan specifieke aspecten. Een belangrijk richtpunt voor die focus is bijvoorbeeld de 'liefde'. Niet alleen de liefde voor mensen, maar ook voor activiteiten. De liefde kan betrekking hebben op bepaald werk, op het maken van muziek, op kunst, kleinschalige akkerbouw, de zeevaart of het schrijven van een roman. De liefde kan ook worden gekoesterd voor bepaalde gewoonten of gebruiken, voor een bepaalde streek, een stad of zijn gebouwen. Het cyclische karakter van het leven blijkt dan uit het feit dat een individu zich steeds weer bij iets ophoudt, zich tot iets richt, er mee omgaat, het steeds weer zijn aandacht geeft. Zo bezien kent het gezinsleven, de vriendschap, maar bijvoorbeeld ook het werk een cyclische structuur. Binnen die cyclische structuur komt tevens de diversiteit van het leven tot uitdrukking in een samengaan van werken, wonen, netwerken onderhouden, opvoeden, zorgen en gelukkig zijn. Met andere woorden, het leven van cliënten is sterk contextueel verankerd.

Om dat cyclische karakter van het leven in tact te laten en tegelijkertijd ook veranderingen mogelijk te maken is een integrale aanpak noodzakelijk. Het werken, wonen,

netwerken onderhouden, opvoeden, zorgen en gelukkig zijn van cliënten hangen nauw samen. Wanneer op een van deze terreinen als gevolg van maatregelen van organisaties of instellingen ingrijpende veranderingen plaatsvinden, kan dat cycli aantasten of zelfs doorbreken, die wezenlijk zijn voor het leven van cliënten.

Dat het leven van cliënten rondom specifieke mensen of bepaalde zaken cirkelt, betekent geenszins dat alles maar bij het oude moet blijven. Verandering, zeker ook gewenste verandering in het kader van reïntegratie, in de richting van maatschappelijke deelname en het verrichten van betaalde arbeid, vormt een belangrijke uitdaging. Maar dan wel ingepast binnen de ‘zinvolle eenheid van het leven’. Deze niet nodeloos verstoren, maar juist gaande houden, en gebruiken als ondersteuning bij de verandering.

Ook hier geldt, evenals dat bij het eerste thema ‘aansluiting bij zingeving’ het geval is, dat juist het centraal stellen van de authentieke focus, het geheel eigen draaipunt in het leven, cliënten nauwelijks ruimte geeft ‘niets te doen’, ‘stil te zitten’ of ‘maar af te wachten wat er op hen afkomt’. Juist die focus levert de dynamiek om actief te worden, om de individuele kwaliteiten ook daadwerkelijk te benutten. Om betaald te werken, vrijwilligerswerk te doen, een actieve bijdrage aan de samenleving te leveren. Niet vanuit een macht of kracht van buitenaf – die met al de ervaring van jarenlange uitkeringsafhankelijkheid wel buiten de deur te houden is – maar van binnenuit. Met alle authentieke kracht en energie van dien.

Het vierde principe tot slot betreft *het respect voor de autonomie van burgers*. Onder autonomie wordt in deze samenhang het vermogen van cliënten verstaan om naar eigen inzichten en beweegredenen te kunnen handelen. Ruimte voor autonomie ontstaat daar waar binnen reïntegratieprojecten de zelfhulp van cliënten wordt gestimuleerd. Bijvoorbeeld door te kiezen voor een groepsgewijze aanpak. Deze aanpak maakt het mogelijk dat cliënten individuele

ervaringen met elkaar delen, elkaar kunnen ondersteunen en enthousiasmeren, samen initiatieven kunnen ontwikkelen en van elkaars ervaringen kunnen leren. Dat leidt ertoe dat cliënten minder afhankelijk worden van consultants en begeleiders van trajecten. Autonomie komt cliënten ten goede. Binnen de groep zijn alle deelnemers gelijkwaardig aan elkaar. Niemand komt bij voorbaat een uitzonderlijke status toe. Het gaat om gelijkwaardige gesprekspartners met een eigen identiteit, die juist binnen het groepsproces gedwongen worden hun eigen waarden en normen te toetsen aan die van andere, of aan die van de groep.

Enkele afsluitende conclusies

Sociale politiek, en al zijn daarmee verbonden verhoudingen, instituties, alsook waarden worden gekenmerkt door een dubbele betekenis. Zij kunnen vanuit een dubbel perspectief worden geduid. Aan de ene kant het meer technisch-institutionele aspect, en daarnaast het aspect van de maatschappelijke ordening. De functionaliteit van de centrale waarden van de sociale politiek kunnen vanuit dezelfde twee aspecten worden onderzocht. Enerzijds naar hun instrumentele bijdrage aan de dagelijkse praktijk van de sociale politiek, en anderzijds naar hun bijdrage aan de ordening van centrale maatschappelijke verhoudingen.

Vanuit een historisch perspectief gezien hebben sociale waarden altijd de praktijk van de sociale politiek gekleurd. In de periode van de armenzorg zijn dat waarden die verwijzen naar incidentele relaties tussen instituties en individuele burgers, zoals *caritas*, liefdadigheid, zorgzaamheid, barmhartigheid, *hospitalitas* en godvruchtigheid. In de periode van de sociale verzekering treden nieuwe waarden op de voorgrond, zonder dat de oude hun betekenis geheel verliezen. Kenmerkend is dat deze waarden vooral vanuit

het 'collectief', vanuit de samenleving als geheel worden gedefinieerd, en in zekere zin ook aan de individuele burgers worden opgelegd: productieve deugd, collectieve verantwoordelijkheid, verantwoordelijkheid van kringen, cirkels en associaties, rechtvaardigheid, sociale rechten, gelijkheid en uiteindelijk ook solidariteit. En het begrip 'solidariteit' heeft zich door de 20ste eeuw een weg gebaand van een vrij beperkte sociale waarde, naar de meest prominente waarde tegen het einde van de jaren zestig. Een prominente positie die nog wel twee decennia redelijk overeind blijft, maar rond het *fin de siècle* in elkaar dondert. Er worden nieuwe betekenissen toegedicht, teruggrijpend op de traditie van de armenzorg, rustend op disciplinerende en dwingende kenmerken. Die nieuwe betekenissen maken het begrip feitelijk onbruikbaar als drager voor nieuwe vormen van sociale politiek.

Het is tijd nieuwe waarden te formuleren voor de sociale politiek. Waarden die niet zozeer vanuit het 'collectieve geweten' worden geformuleerd, maar vanuit de harten, vanuit de zingeving van burgers zelf. Het gaat om het centraal stellen van persoonlijke waarden. In het kader van het verhaal van werk en inkomen zijn dat er om te beginnen vier: het aansluiten bij de zingeving van burgers, uitgaande van hun levensgang; het recht doen aan de uniciteit van individuele burgers; het meebewegen met het cyclische karakter van het leven van burgers; en het respecteren van de autonomie van burgers. Deze nieuwe waarden zouden vorm kunnen krijgen in nieuwe vormen van sociale politiek. Vormen die breken met de traditie van de 'sociale verzekering' uit de vorige eeuw. Die nieuwe vormen dienen tot stand te komen op basis van een fundamentele herijking van de bestaande maatschappelijke ordeningsprincipes. En wel op drie punten: om te beginnen moeten die vormen zich losmaken van de traditionele industriële ordeningsprincipes (productie boven milieu, betaalde arbeid boven onbetaalde arbeid, het collectieve boven het indivi-

duale); ten tweede moet er ruimte gegeven worden aan alle mogelijke vormen van participatie als evenwaardige vormen van deelname aan de samenleving; en ten derde moeten de vormen eenvoudig van karakter zijn en optimale ruimte laten voor individuele keuze en het beleven van individuele verantwoordelijkheid. De invoering van de een of andere vorm van basisvoorziening (basisinkomen) biedt de mogelijkheid aan de drie genoemde voorwaarden vorm te geven. Het recht op een uitkering of leefbaar maatschappelijk minimum is niet langer afhankelijk van de vraag of burgers betaald wensen te werken, maar louter gebaseerd op *burgerschap*. Dat vergezicht sluit aan bij onderstromen die al vanaf de klassieke Utopieën in de 16de eeuw, vanaf Thomas Morus met zijn *Utopia* en Thomas Campanella met zijn *Città del Sole*, via Thomas Paine met zijn *Rights of Man* in 1792, Edward Bellamy's *Looking Backward* uit 1888 tot ver in de 20ste eeuw. Het betreft een kritische visie op de manier waarop wordt geproduceerd, op de monomane fixatie op betaalde arbeid, op het veronachtzamen van het milieu, op traditionele rolpatronen, op te weinig tijd en aandacht voor opvoeding, zorg, koestering, bezinning, en verbeelding.

Het gaat – met andere woorden – om een verdere emancipatie van de sociale politiek gebaseerd op volwaardig burgerschap, een overgang van de participatieneurose op basis van betaalde arbeid in de richting van gelijkberechtiging van alle vormen van maatschappelijke activiteit als basis voor een respectvolle samenleving.

NOTEN

- 1 De auteur dankt prof. dr. ing. Wim J. H. van Oorschot en dr. Mirjam Hertogh voor hun commentaar op een eerdere versie.
- 2 Christopher Pierson formuleert in zijn *Beyond the Welfare State? The new political economy of welfare* (Cambridge

1991) een algemeen geaccepteerde classificatie voor de geschiedenis van de sociale politiek: 1880-1914: 'the *birth* of the welfare state'; 1918-1940: '*consolidation and development*'; 1945-1975: 'the "*Golden Age*" of the welfare state'; 1975-2000: '*contradictions and crisis*'. Deze periodisering kent evenwel twee belangrijke, onderling samenhangende tekortkomingen. Om te beginnen schenkt deze periodisering geen aandacht aan de lange en heel wezenlijke periode van de Middeleeuwen tot en met het begin van de 19de eeuw. Daarnaast bestaat een sterke fixatie op hedendaagse, of op zijn minst vanuit de 20ste eeuw bekende, vormen van sociale politiek, waarbij voorbijgegaan wordt aan eerdere formaties waaruit de hedendaagse zijn voortgekomen, als ook mogelijke toekomstige opties.

- 3 En om maar te laten zien dat deze ordening niet alleen de Nederlanden betrof, een kleine bloemlezing van vergelijkbare instituties in andere Europese landen: *Arbeitshäuser* en *Zuchthäuser* in Duitsland, *Tukthusen* in Zweden, *Schellenwerke* in Zwitserland, *Hopitaux généraux* en *Depots de mendicité* in Frankrijk, en de *Workhouses* en *Houses of correction* in Engeland, een lijst die moeiteloos ook op de andere genoemde terreinen te reproduceren is.
- 4 'De quoi ne point mourir de faim en attendant qu'ils se soient mis en devoir de gagner leur vie par leur travail.' Een stelling van François-Joseph Taintenier in zijn in 1774 verschenen *Traité sur la Mendicité* (Geciteerd door: D. van Damme, *Armenzorg en de staat* (Gent 1990), p. 267-268.).
- 5 In de 17de en 18de eeuw werken veel burgers als seizoensarbeiders. In de zomer verdienen zij voldoende geld om in hun levensonderhoud te voorzien, maar in de winter zijn zij voor een belangrijk deel aangewezen op bedeling. Diaconieën of armenkamers van de verschillende kerkelijke gemeenten en parochies, aalmoezenierskamers, gasthuizen en fondsen zorgen goed voor de inwoners van eigen stad of dorp. Buitenstaanders worden evenwel van ondersteuning uitgesloten. Om te voorkomen dat burgers van buiten toch een beroep op steunverlening gaan doen, moe-

ten deze in veel gevallen een bewijs overleggen van de diaconie of het gerecht van de plaats van herkomst dat deze de kosten van eventuele steunverlening zal betalen, meestal voor een bepaalde periode. Zo'n bewijs heet een 'akte van indemniteit'.

- 6 Zie voor een uitvoerige analyse rond deze argumentatie: J.M. Roebroek en M. Hertogh, *'De beschavende invloed des tijds'. Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland* (Den Haag 1998), hoofdstuk 2.
- 7 C. Rogge, *De armen kinderen van den staat. Of onderzoek nopens de verpligting van het Gouvernement, om de armen te verzorgen: en ontwerp van een plan daar toe strekkende*, Leiden 1796.
- 8 Geciteerd door: W.J.C. Hasselt, *Verzameling van Nederlandse Staatsregelingen en Grondwetten* (Alphen aan den Rijn 1979), p. 23.
- 9 Zie ook de bijdrage van J. Verstraeten in deze bundel.
- 10 *Handelingen der Staten-Generaal*, Bijlagen, 1961-1962, 6796, p. 10.
- 11 Zie voor een uitvoerige argumentatie terzake: Th. Jansen, 'CDV in gesprek met Joop Roebroek. "Waar zijn de katholieke geïnspireerde sociale denkers binnen het CDA?"', in: *Christen Democratische Verkenningen*, Lente 2004, p. 57-65.
- 12 R. Jeurissen en B. van de Ven, *Waarden en morele normen in de onderneming* (Tilburg 2000), p. 62.