



Foto J.P. Berentsen

Het belang van de burgermaatschappij

Kansen en bedreigingen van de civil society

Achter het begrip 'civil society' gaat een wereld van vrijwilligers, politieke activisten en maatschappelijke organisaties schuil. De politieke aandacht voor burgerinitiatieven is de laatste jaren toegenomen. Bij beleidsmakers is de overtuiging gegroeid dat maatschappelijke problemen zich niet laten oplossen zonder inbreng van de samenleving zelf. De waarde van de civil society is onderwerp van veel wetenschappelijk debat. Waar de een kansen ziet voor de vorming van sociaal kapitaal, ziet de ander bedreigingen voor de gelijkheid van burgers.

STEVEN KROMHOUT EN PETER VAN DER GRAAF

De hernieuwde aandacht voor de potentiële kracht van de samenleving wordt veelal toegeschreven aan de val van het IJzeren Gordijn in 1989. De Koude Oorlog, de strijd tussen de 'grote' ideologieën van de markt en de staat, werd uiteindelijk beslecht door maatschappelijke protesten van gewone burgers. 'Wir sind das Volk', scandeerden de inwoners van Leipzig en lieten daarmee weten dat zij zich niet langer buitenspel lieten zetten door een totalitair regime. De Tsjechische schrijver, dissident en president Vaclav Havel benadrukt in zijn boek 'Toward a civil society' de belangrijke rol die maatschappelijke organisaties gespeeld hebben bij de omwenteling in het Oostblok. Volgens Havel is democratie alleen mogelijk binnen een actieve samenleving: „Democracy is a system based on trust in the human sense of responsibility. It ought to awaken and cultivate this responsibility. Democracy and civil society are thus two sides of the same coin. Today, when our very planetary civilization is endangered by human irresponsibility, I see no other way to save it than through a general awakening and cultivation of the sense of responsibility people

have for the affairs of this world.”

De televisiebeelden van demonstraties in Oost-Europese steden maakten diepe indruk in het Westen. In het ideologische vacuüm dat de Koude Oorlog achterliet, vond de lofzang op de civil society een gewillig oor bij vooral sociaal-democratische politici. Een van hen was Tony Blair, die met zijn 'Third Way' het midden zocht tussen een overheid die alles regelt en een overheid die vertrouwt op marktwerking. Politici als Blair gebruiken de civil society als middel om hun beleid te legitimeren. Door burgers actief te betrekken bij het oplossen van beleidsvraagstukken slaat de overheid twee vliegen in één klap. Ten eerste kan hiermee de kloof tussen overheid en burger kleiner worden gemaakt en daarnaast kan de overheid meer grip krijgen op processen in de samenleving waarover de oude politiek de macht allang verloren had.

Tussen staat, markt en gemeenschap

Hoewel 'civil society' pas na 1989 een modeterm werd, dateert het begrip uit de zeventiende eeuw. Als product van de Verlichting werd de civil society vooral gebruikt als tegenhanger van de staat. Paul Dekker onderscheidt hierbij, in zijn oratie als hoogleeraar Civil Society aan de Katholieke Universiteit Brabant, drie verschillende theoretische tradities.

De eerste traditie plaatst de civil society als maatschappelijk zelfbestuur tegenover de staat en is verbonden met de naam van de zeventiende-eeuwse filosoof John Locke. Volgens Locke is de mens van nature een sociaal wezen, dat moet samenwerken met anderen om in zijn behoeften te kunnen voorzien. Door deze vrijwillige samenwerking tussen mensen is op den duur een sociale orde ontstaan: de civil society. In tegenstelling tot Hobbes, die de absolutistische staatsvorm legitimeerde als het resultaat van een 'sociaal contract' tussen de egoïstische mens en de oppermachtige staat (de Leviathan), meende Locke dat de staat zich niet moet bemoeien met de samenleving, omdat die zichzelf reguleert en geen sturing nodig heeft. Naast de politieke macht van de staat is er in de politieke orde van Locke dus sprake van een sterke maatschappij waarin burgers samenwerken op basis van gelijkwaardigheid. In de tweede traditie wordt de civil society gezien als een geheel van inter-

Tabel 1. Kenmerken van vier ideaaltypen van maatschappelijke ordening (Bron: Dekker, 2002).

	staat	markt	gemeenschap	civil society
leidend principe	hiërarchie	concurrentie	solidariteit	vrijwilligheid
dominante factoren	bureaucratieën	ondernemingen	gezinnen, buurten	verenigingen
voorwaarde voor deelname	wettelijke bevoegdheid	koopkracht	toerekening	commitment
besluitvormingsregel	gezaghebbend oordeel	vraag en aanbod	consensus	discussie
transactiemiddel	dwang	geld	achting	argumenten
goederen	collectieve goederen	private goederen	solidaire goederen	-
externe effecten	zekerheid, rechtvaardigheid	welvaart, verantwoordelijkheid	wederzijdse genegenheid, collectieve identiteit	sociaal kapitaal, publieke opinievorming

mediaire organisaties onder de staat. Montesquieu benadrukte het belang van de standen als tegenhanger van de staat, omdat zij de individuele vrijheden van de burger en de samenhang binnen groepen beschermden tegen de macht van de overheid. Volgens Alexis de Tocqueville konden vrijwillige verbanden van burgers die rol van de standen overnemen. Zij vormen niet alleen een buffer tussen de staat en het individu, maar vertegenwoordigen ook bepaalde belangen, bevorderen burgerzin en nemen taken op zich die zij beter kunnen uitvoeren dan de overheid. Terwijl de civil society in de eerste twee tradities een positieve connotatie heeft als hoeder van individuele vrijheden tegenover de bedreigende macht van de staat, zijn de rollen in de derde traditie, die van Karl Marx, omgekeerd. Bij Marx is het de staat die het algemeen belang behartigt, terwijl de burgerlijke maatschappij (bourgeoisie) verbonden is met particuliere belangen. „De beperktheid van deze burgerlijke maatschappij zorgt ervoor dat de term burgerlijk tot op de dag van vandaag in Duitstalige landen en ook in Nederland zoveel weezin oproept dat men civil society maar liever onvertaald laat”, aldus Dekker. De aandacht van Marx voor de zelfstandige rol van de economie heeft er tevens toe geleid dat de civil society tegenwoordig niet alleen tegenover de staat, maar ook tegenover de markt wordt geplaatst. Naast de staat, de markt en de civil society wordt er vaak een vierde maatschappelijke sfeer onderscheiden: de gemeenschap. Die bestaat uit de privé-sfeer van gezinnen en buurten. Omdat deze relaties zich puur in de primaire sfeer afspelen, worden ze niet tot de civil society gerekend. De verbanden binnen de civil society dienen op een of

andere manier altijd een bijdrage te leveren aan het publieke domein. Privé-relaties kunnen voor individuen overigens wel van belang zijn voor deelname aan het publieke domein. In tabel 1 staan de kenmerken van de ideaaltypen staat, markt, gemeenschap en civil society opgesomd.

Eenheid in verscheidenheid

De civil society, ook wel het ‘maatschappelijk middenveld’ genoemd, is in Nederland sterk verbonden met de verzuiling. De verzuilde samenleving, waarin elke politieke of godsdienststroming eigen instellingen en verenigingen organiseerde, was het Nederlandse recept voor eenheid in verscheidenheid. Interessant in dit opzicht is de huidige discussie over de wenselijkheid van het ontstaan van een moslimzuil. Voorstanders wijzen erop dat de verzuiling in het verleden haar nut al bewezen heeft voor de integratie van minderheden, terwijl tegenstanders de verzuiling hekelen als een achterhaalde hokjesmentaliteit. Henk Jan van Daal van het Verwey-Jonker Instituut gaat in zijn bijdrage aan dit themanummer in op de vraag of zelforganisaties van migranten de integratie in de samenleving bevorderen of belemmeren.

In de loop van de twintigste eeuw hebben zich steeds meer publieke taken op zich te nemen. Volgens Anton Zijderveld, hoogleraar Cultuursociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, was de invloed van het maatschappelijk middenveld in Nederland het grootst tijdens de jaren vijftig, de hoogtijdagen van de verzuiling. Vanaf het midden van de jaren zestig nam de overheid veel van de publieke functies over. Het maatschappelijk middenveld raakte

afhankelijk van subsidies. De regels die daarmee gepaard gingen, zorgden voor bureaucratisering. Volgens Zijderveld is van ontzuiling geen sprake geweest, maar „als ideologisch uitgeholde, lege, alleen nog formeel-juridische, puur organisationele, zwak institutionele, verticale structuren hebben de zuilen hun bemiddelende intermediaire karakter, hun functie van maatschappelijk middenveld en machtsbuffer verloren”. Zijderveld is een warm pleitbezorger van de civil society. Het maatschappelijk middenveld is volgens hem het bindmiddel van de samenleving, dat staat voor normen en waarden, wederzijds respect en verantwoordelijkheidsgevoel. Hij pleit niet voor een terugkeer naar de verzuilde samenleving van weleer, omdat „nooit een gehele samenleving succesvol kan terugkeren naar wat die geweest is”. Zijderveld verwacht eerder dat „in het revitaliserende middenveld allerlei nieuwe, minder hecht geïnstitutionaliseerde en minder straf georganiseerde relaties en netwerken zullen ontstaan, die ervoor zorgen dat de burgers minder als los zand aan elkaar hangen en waar doorheen de staatsmacht gefilterd moet worden”.

Brandstof voor de samenleving

Sociaal kapitaal geldt als het belangrijkste product van de civil society. Dit kapitaal vormt niet alleen de drijvende kracht voor de vrijwillige verbanden van burgers, maar is volgens velen ook een belangrijke brandstof voor andere maatschappelijke processen, in het bijzonder voor een goed draaiende democratie. Deze relatie, tussen verenigingsleven en democratie, staat centraal in het werk van Robert Putnam. Hij vraagt zich af hoe het komt dat democratische instellingen in sommige landen of streken

wel van de grond komen, terwijl andere regio's binnen de kortste keren weer terugvallen in totalitaire gewoontes. Daarvoor heeft hij twintig jaar lang onderzoek gedaan in Italië, waar de regio's sinds 1970 meer autonomie hebben gekregen. De ene regionale overheid doet het daarbij veel beter dan de andere. De verklaring waarmee Putnam in 1993 komt, eechoot het gedachtegoed van De Tocqueville: in regio's met een rijk verenigingsleven en dicht vertakte netwerken doen de regionale regeringen het veel beter dan in regio's met een veel minder bloeiend verenigingsleven. In de ogen van Putnam vervullen verenigingen daarom een onvervangbare democratische rol, doordat ze bijdragen aan de vorming van wat hij noemt 'sociaal kapitaal'. De definitie van dit begrip blijft enigszins vaag. Het verwijst naar de bereidheid tot samenwerking, de aanwezigheid van vertrouwen in medeburgers, het hanteren van normen van wederkerigheid en het bestaan van netwerken binnen een samenleving.

Dit begrip is dan ook aanleiding geweest voor een uitgebreid wetenschappelijk en politiek debat over de vraag wat sociaal kapitaal nou precies is en of het in onze maatschappij toe- of afneemt. Voor Putnam zelf is dat duidelijk. In zijn boek 'Bowling Alone' schetst hij een dramatisch beeld van een teloorgaande Amerikaanse samenleving die steeds individualistischer wordt, doordat mensen zich terugtrekken voor hun televisietoestel. Niet iedereen deelt deze pessimistische visie. Verschillende auteurs wijzen op nieuwe vormen van sociaal kapitaal die ontstaan buiten het verenigingsleven om waar Putnam helemaal geen oog voor heeft. Sophie Watson laat hiervan in haar artikel twee voorbeelden zien. Ook Joep de Hart en Paul Dekker tonen in hun artikel aan dat, hoewel bepaalde vormen van vrijwilligerswerk sterk zijn afgenomen, andere vormen die afname compenseren.

Een andere discussie draait om de vraag welke vorm van kapitaal nu eigenlijk op zijn retour is: gaan mensen minder met elkaar om en blijven ze liever in hun eigen kringetje hangen of betekent de individualisering vooral losere verbanden die meer contacten met anderen mogelijk maken? In dit verband vallen de termen 'bonding' en 'bridging': respectievelijk sociaal kapi-

taal dat mensen die elkaar al kennen bij elkaar brengt en sociaal kapitaal dat vreemden verenigt. Voor een goed functionerende democratie wordt vooral de laatste vorm aanbevolen: samenwerken en omgaan met maatschappelijke diversiteit zijn essentiële vaardigheden voor burgerschap.

Een minder vaak gehoord kritiekpunt op Putnam richt zich op de veronderstelde gelijkheid tussen burgers met sociaal kapitaal. Critici zoals Talja Blokland stellen dat sociaal kapitaal ongelijkheid in de hand werkt, omdat niet elke burger over evenveel sociaal kapitaal beschikt. Juist degenen met de beste connecties komen hogerop, terwijl mensen die het meeste baat bij deze connecties zouden hebben er het minste over beschikken. De overheid dient dan ook op te komen voor de minder kapitaalkrachtigen in onze samenleving. Hierin klinkt het gedachtegoed door van Karl Marx die de staat ziet als hoeder van het algemeen belang tegenover de particuliere belangen van de civil society.

Ook bij lokale beleidsmakers is er steeds meer aandacht voor sociaal kapitaal. In de sociale pijler van het Grottestedenbeleid staat het bevorderen van sociaal kapitaal nadrukkelijk centraal. Een sterke sociale infrastructuur wordt als belangrijke voorwaarde gezien voor duurzame fysieke en economische investeringen in achtergestelde wijken en buurten. In de praktijk blijkt de sociale pijler echter een zorgenkindje dat maar moeilijk van de grond komt en nauwelijks een bijdrage levert aan de fysieke of economische pijler. Dit terwijl de maatschappelijke en politieke noodzaak alleen maar groter zijn geworden, met alle aandacht voor veiligheid en integratie. In tegenstelling tot landen als Groot-Brittannië, waar de aanpak van aandachtswijken primair gericht is op de bevolking, leek het Grottestedenbeleid tot voor kort meer om stenen te gaan dan om mensen. De laatste jaren is een kentering zichtbaar, zoals de artikelen van Maarten Loopmans en Peter van der Graaf laten zien. Sociale initiatieven als 'Opsinoren' in Antwerpen geven het stadsbestuur weer toegang tot wijken waar tot voor kort geen land mee te bezeilen viel. Vanuit het perspectief van de overheid is deze nieuwe vorm van 'governance' succesvol. Door het incor-

poreren van burgerinitiatieven in het overheidsapparaat dreigt de civil society haar onafhankelijke rol ten opzichte van de staat echter te verliezen.

Steven Kromhout is redacteur van AGORA. Peter van der Graaf is werkzaam bij het Verwey-Jonker Instituut.

Literatuurselectie

- Dekker, P. (2002). De oplossing van de civil society. Over vrijwillige associaties in tijden van vervagende grenzen. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Havel, V. (1994). Toward a civil society. Praag: Lidové Noviny.
- Mayer, M. (2003). The Onward Sweep of Social Capital. Causes and Consequences for Understanding Cities, Communities and Urban Movements. *International Journal of Urban and Regional Research* 27, nr. 1, pp. 110-132.
- Zijderveld, A. (1987). De samenleving als schouwspel. Een sociologisch leer- en leesboek, 's-Gravenhage: VUGA.
- Putnam, R. (1993). Making democracy work. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. (2000). Bowling alone. New York: Simon & Schuster.