

De civil society als terrein en taak

*Paul Dekker*¹

Het begrip civil society is nu alweer zo'n vijftien jaar in omloop in ons land. Aanvankelijk was ze – met verwijzing naar het gebruik van het begrip door de democratiseringsbewegingen in de jaren tachtig in Oost-Europa en elders – vooral een links-liberale variant van het aloude maatschappelijke middenveld, maar dan met meer aandacht voor de relaties tussen individuele burgers en groepen burgers dan voor de intermediaire rollen tussen individuen en overheid, en met meer aandacht voor discussie en machtsvorming van onderop dan voor de afweging van gevestigde belangen. Tegenwoordig is het gebruik van het begrip divers. Verenigingen en non-profitinstellingen tooien zich ermee om aan te geven hoe belangrijk ze zijn. Ze organiseren het eigen initiatief van de burgers en zorgen voor sociale cohesie en politieke betrokkenheid – en hopen als zodanig subsidiabel te zijn. Moderne politici hebben het echter eerder over de civil society als het gebied aan gene zijde van de muur waarover zij ouderwetse overheidstaken kieperen. Of die daar worden opgepakt door vrijwillige verbanden van burgers of door zelfredzame individuen en commerciële initiatieven maakt niet uit. Bij de 'global civil society' gaat het specifiek om NGO's en actiegroepen die opkomen voor vermeende slachtoffers van de globalisering en vaak worden beschouwd als tegenpartij van het internationale bedrijfsleven en van internationale verbanden van regeringen.

In deze en andere betekenissen is de civil society zowel een aanduiding van organisaties en verbanden als van iets moois en nastrevenswaardigs. Op die dubbele verwijzing naar empirie en ideaal ga ik in dit artikel verder in. Allereerst schets ik in enkele lijnen de historische samenhang om vervolgens uit-

¹ Dit artikel is geschreven in het kader van het Synthesis-onderzoeksprogramma 'Civil society en nieuwe maatschappelijke tegenstellingen' (<http://www.tilburguniversity.nl/globus/-synthesis/>). Het gaat terug op mijn bijdrage aan het symposium 'Civil society: wens of werkelijkheid?' aan de Vrije Universiteit op 18 september 2003, maar nu ga ik tevens in op de na het symposium uitgesproken oratie van Anton van Harskamp, i.c. zijn essay 'Van fundi's, spirituelen en moralisten – over civil society en religie' (Kok, Kampen 2003). Voor andere literatuur verwijs ik naar mijn eigen oratie 'De oplossing van de civil society' (Tilburg 2002), te raadplegen en te bestellen op www.scp.nl.

gebreider in te gaan op een terreinafbakening en op de pretenties rond de civil society, de beperkte empirische evidentie daarvoor en de complicaties van een vervagende civil society die daarbij een rol spelen. Tot slot herformuleer ik de pretenties naar aspiraties en bepleit ik de handhaving van de civil society als terreinaanduiding en ideaal.

Achtergrond

Het moderne idee van de civil society zoals dat vanaf de tweede helft van de zeventiende eeuw is ontwikkeld en geactualiseerd tot in onze dagen, is aanvankelijk de signalering en doelstelling van een beperking van de invloedssfeer van absolutistische vorsten, ten gunste van de verbanden van de opkomende burgerlijke maatschappij. In die verbanden liggen mogelijkheden besloten van maatschappelijke zelfbestuur en ze kunnen fungeren als buffer en als intermediair tussen het leven van de burgers en de politieke macht. Aanvankelijk is er in het leven van die burgers geen onderscheid te maken tussen hun sociale en economische activiteiten en relaties, maar met de ontwikkeling van de kapitalistische markteconomie wordt de economie een zelfstandige sfeer van door eigenbelang aangejaagde activiteit, waarin geen plaats is voor morele overwegingen en solidariteit. Tegenover die ingekrompen burgerlijke maatschappij wordt de civil society geplaatst als sfeer waarin burgers vrijwillige en onbaatzuchtige relaties kunnen aangaan en zich bekommeren om gemeenschappelijke belangen. Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw komt er nog een polariteit bij: het beschaafde samenleven wordt bedreigd door gebrek aan gemeenschapszin. De in hun privé-sfeer welvarende burgers schort het aan wederkerige betrokkenheid op een voldoende schaal en aan fatsoen en terughoudendheid bij het nastreven van persoonlijk geluk. Het idee van de civil society wordt uitgebreid met republikeinse zorgen over desinteresse in de publieke zaak en communitaristische zorgen over de bedreigde sociale cohesie. Politieke participatie en verenigingsleven moeten worden versterkt om consumentisme en individualisme in te dammen. Na de absolutistische vorst / autoritaire bureaucraat en de homo economicus wordt nu de geprivatiseerde burger gezien als een uitdaging en bedreiging voor de civil society.

Tot zover *a very brief history of civil society*. Men zou het resultaat zo kunnen samenvatten: er is enerzijds een breed concept van de civil society als een beschaafde samenleving, onder andere gekenmerkt door een scheiding van machten en levenssferen en door beschaafde omgangsvormen en collectieve betrok-

kenheid van burgers. En anderzijds een smal begrip van de civil society als het deel van de maatschappij waarin burgers buiten de privé-sfeer vrijwillige verbanden met elkaar aangaan en zich om gemeenschappelijke aangelegenheden bekommeren. En de hypothese luidt dat het bestaan van een civil society in de smalle zin een belangrijke bijdrage levert aan, wellicht een voorwaarde is voor het bestaan van een civil society in de brede zin.

Afbakening

Tegen deze achtergrond kan de civil society in de smalle zin worden omschreven als de maatschappelijke sfeer waarin vrijwillige associaties dominant zijn. Daarbij moet 'vrijwillige associatie' niet meteen worden verstaan als anglicistische verwetenschappelijking van vereniging (*voluntary association*). Het is ook een verwijzing naar associatie als een vorm van maatschappelijke afstemming die onderscheiden kan worden van afstemming op de markt door vraag en aanbod en met behulp van geld, afstemming door de overheid of staat met behulp van gezaghebbende oordelen en wettelijke dwang, dan wel afstemming in een gemeenschap op basis van identificatie en vanzelfsprekende consensus. Associatieve relaties verschillen van de laatste door de vrijwilligheid van toetreding en van *commitment* en door het belang dat wordt gehecht aan argumenten en discussie (met consensus als mogelijk resultaat). Associatieve relaties kunnen worden geformaliseerd in verenigingen, maar ook in stichtingen of andere constructies, of bestaan in lossere verbanden. Omgekeerd kunnen verenigingen in de juridische zin van het woord ook voorkomen buiten de civil society. De civil society als maatschappelijke sfeer waarin vrijwillige associaties dominant zijn, is een samenhangend geheel van dergelijke organisaties inclusief onderlinge relaties. Een vereniging van effectenhandelaren, maatschap van specialisten of stichting voor onderzoek behoort daar niet toe, zal althans niet tot de kern worden gerekend.

Bij deze afgrenzing van de sfeer van de civil society van andere maatschappelijke sferen blijven er overgangsgebieden bestaan. Gezinnen en vriendschapsrelaties vormen de privé-sfeer, maar over de club die het jaarlijkse straatfeest organiseert kan men van mening verschillen. Zo ook over dienstverlenende groepen die wel moeten functioneren als ondernemingen of van instellingen die door financiering en regulering aan de staat vastzitten of omgekeerd organisaties die formeel tot de staatsfeer behoren (rijksuniversiteiten) of deel zijn van commerciële bedrijven (kranten), maar waar intern en in relatie tot de achterban of omgeving associatieve relaties een grote rol spelen.

Aanvullende eisen voor organisaties kunnen pluriformiteit en openbaarheid zijn. De eis van pluriformiteit sluit monopolies uit (zoals een eenheidsvakbeweging, een staatskerk, soms feitelijk de katholieke kerk). Een eis van openbaarheid kan worden vertaald in criteria van gerichtheid op het/een algemeen belang of op de publieke opinie. De civil society wordt dan vooral gezien als een (buitenstatelijke) politieke ruimte, waarin voor recreatieve verbanden eigenlijk geen plaats is. Ik denk dat deze eisen van pluriformiteit en openbaarheid te streng zijn en uitnodigen tot scherpslijperij bij de toepassing van criteria (is de ANWB niet in feite in monopolie?; en als we hem toch als autolobbyclub accepteren, wat doen we de Wegenwacht er dan niet afsnijden?) waar empirisch onderzoek naar verschillen in pluriformiteit en openbaarheid en de effecten daarvan geboden is. De civil society moet sowieso niet worden opgevat als een *categorie* organisaties met bepaalde kenmerken maar als een *sfeer* van de maatschappij waarin bepaalde organisaties dominant zijn maar ook andere functioneren.

Zowel over de beschavingskwaliteiten van de grote civil society als de organisatiekenmerken van de kleine civil society lopen de meningen uiteen. Afhankelijk van de geschiedenis van het eigen land en de interesses vanuit de eigen discipline, zal men de beschaving meer ophangen aan het democratisch gehalte van de politiek of de solidariteit in de maatschappij; meer of minder belang hechten aan een scherpe onderscheiding van de civil society in relatie tot de staat, de economie of juist de privé-sfeer en zal men geneigd zijn om aanvullende eisen qua politieke en collectieve oriëntatie te stellen aan wat tot de civil society in beperkte zin wordt gerekend.

Pretenties en prestaties

De hypothese dat de civil society in smalle zin een belangrijke bijdrage levert aan het beschaafd samenleven van de civil society in brede zin, kan op verschillende wijzen worden uitgewerkt. Leidraad kunnen de huidige zorgen zijn over gebrek aan politieke betrokkenheid en aan gemeenschapszin. In het verlengde daarvan heb ik elders de vorming van de publieke opinie en van sociaal kapitaal uitgewerkt als belangrijkste (neven-)effecten bijdragen van activiteiten van en binnen de verbanden van de civil society. Bij publieke opinievorming gaat het om reflectie, discussie en meningsbeïnvloeding gericht op de vorming van publieke voorkeuren en normen en op machtsvorming, deels gericht op de politiek en de overheid met de bedoeling beleid te bepalen, deels uitmondend in sociale controle. Bij de vorming van sociaal kapitaal gaat het om het ont-

staan van wederzijds vertrouwen, normen en netwerken die vrijwillige samenwerking ook buiten de sfeer van de civil society helpen versterken en barrières voor collectieve actie helpen te overwinnen. Simpel gezegd, gaat het respectievelijk om ‘meer democratie’ en ‘meer gemeenschap’. De publieke opinievorming en de vorming van sociaal kapitaal kunnen hand in hand gaan, maar dat hoeft niet. Het lijkt zelfs waarschijnlijk dat verbanden die politiek effectief zijn voor het aan de orde stellen van collectieve problemen en behartigen van belangen, slechts een geringe bijdrage leveren aan netwerkvorming en het ontwikkelen van vertrouwen binnen de achterban. Omgekeerd zullen organisaties die veel waarde hechten aan de onderlinge verhoudingen en de participatie van de leden, niet de meest slagvaardige zijn in de publieke ruimte. Het is zinvol om de vorming van sociaal kapitaal en van de publieke opinie van elkaar te onderscheiden.

Tot zover de pretenties. Maakt nu de civil society in smalle zin ze waar? In empirisch onderzoek wordt deze vraag op twee niveaus gesteld: 1) Doen landen, regio's etc. met veel civil society (veel verenigingsleven, vrijwilligerswerk e.d.) het beter dan landen met weinig civil society? en 2) Geven individuen met veel betrokkenheid bij de civil society (leden, participanten) meer blijk van politieke betrokkenheid en sociaal vertrouwen en andere kenmerken van sociaal kapitaal dan individuen met weinig betrokkenheid bij de civil society?

De antwoorden op deze vragen zijn divers, maar dat de effecten van de civil society tegenvallen, vormt wel een redelijke korte samenvatting. In landen met veel civil society is volgens diverse indicatoren wel wat meer politieke democratie en sociaal kapitaal dan in landen met weinig civil society, maar landen verschillen niet alleen op deze kenmerken en bovendien zou de causaliteit wel eens omgekeerd kunnen zijn (de civil society als resultaat van politiek en cultuur). De scepsis kan worden geschraagd door diverse historische verwijzingen naar slechte resultaten van levendige civil societies, onder andere de republiek van Weimar. Op individueel niveau zijn er over de hele linie ook positieve statistische verbanden te melden, maar opnieuw zijn de statistische verbanden veelal zwak en de causaliteitsaannames twijfelachtig.

Complicaties

Er zijn legio redenen waarom empirisch geen sterke effecten van de verbanden van de civil society zijn aan te wijzen. Enkele daarvan zijn gelegen in de omstandigheid dat die verbanden niet meer de vrijwillige associaties zijn en de

participatiemogelijkheden bieden die ze ooit boden of theoretisch verondersteld worden te bieden. Verenigingsleven en belangenorganisaties ontwikkelen zich van *'face to face'*- naar *'mailing list'*-organisaties, waarin leden elkaar niet meer ontmoeten en ze geen sociaal kapitaal meer kunnen vormen en waarin publieke opinievorming zich beperkt tot bijdragen in de media. Vrijwilligerswerk ontwikkelt zich van *'actief lidmaatschap'* in verenigingen naar *'onbetaalde arbeid'* die wordt georganiseerd door functionarissen. Particuliere initiatieven die ooit dreven op vrijwilligers, ontwikkelen zich tot dienstverlenende non-profitinstellingen waarin burgers primair consumenten zijn en slechts een enkeling als vrijwilliger, maar vaak toch min of meer beroepshalve, zitting neemt in een bestuur of raad van toezicht.

Dit soort trends van schaalvergroting, bureaucrativering, professionalisering, kortom verzakelijking, moeten overigens niet te snel worden opgevat als aanwijzingen voor een teloorgang van de civil society. Ze gaan ook gepaard met een massalere aanhang en meer openheid en naast oude organisaties zijn er ook telkens weer nieuwe initiatieven.

Daarnaast zou het ontbreken van sterke effecten van deelname op individueel niveau wel eens een gevolg kunnen zijn van de omstandigheid dat de vorming van sociaal kapitaal en publieke opinie(s) steeds meer in andere settings plaatsvindt, zoals de informele sfeer, via de media, de relaties van het betaalde werk en de sfeer van collectieve voorzieningen. Het vrijwillig associëren verspreidt zich over de hele maatschappij; de civil society lost in zeker zin op in andere sferen. Doordat vrijwillige associaties in de maatschappij algemener worden, wordt het draagvlak van de civil society in de brede zin van het woord groter, maar de specifieke bijdrage van de civil society in smalle zin kleiner. Als voorbeeld kunnen bijzondere en openbare scholen dienen: Die zijn op elkaar gaan lijken, maar niet alleen omdat de bijzondere scholen zijn verbureaucratiseerd en verstatelijkt, ook omdat de openbare scholen door toename van de betrokkenheid van ouders en van zelfbestuur trekken van organisaties van de civil society hebben overgenomen.

De bijdrage van het vrijwillig associëren aan de beschaving van de maatschappij laat zich niet uitsluitend beoordelen aan de hand van effecten van het verenigingsleven of het maatschappelijk middenveld. Ook andere verschijnselen moeten in de beschouwing betrokken worden, zoals het zelfbestuur, de professionele vrijheid en de zeggenschap van klanten in publieke instellingen, het functioneren van de media (sterk onderbelicht in onderzoek van de civil society en niet alleen van evident belang voor de publieke opinievor-

ming), de ontwikkeling van medezeggenschap en maatschappelijk verantwoord ondernemen in het bedrijfsleven. Maar ook de informele verbanden van collega's en beroepsgenoten buiten het werk, losse groepjes op de grens van verenigingsleven in privé-sfeer, de *virtual communities* van het internet etc. etc.

Taakstelling

De verspreiding van het vrijwillig associëren in andere maatschappelijke sferen is een belangwekkende ontwikkeling voor de civil society in de brede zin, maar geen reden om aangaande de civil society in smalle zin te volstaan met de luchttige signalering van een 'oplossing'.

Ten eerste behouden zelfstandige verenigingen en verenigingsleven een grote waarde. Verenigingen als stabiele vrijwillige associaties buiten de sfeer van werk en publieke dienstverlening zijn ook in onze maatschappij nog steeds een belangrijke voorwaarde voor collectieve reflectie en machtsvorming. De media en het optreden van nationale belangengroepen bieden daarvoor een onvoldoende alternatief. Helemaal los van onze opinie over protesten tegen het huidige beleid van uitzetting van afgewezen asielzoekers, dat dergelijk protest georganiseerd kan worden is van groot democratisch belang. Protest organiseren lijkt vooral daar te lukken waar een infrastructuur is van verenigingsleven (met name van kerkelijk leven?).

In een eerder onderzoek naar niet-stemmers viel het me op hoe bevredigend het voor mensen, met name lageropgeleiden, kan zijn om in focusgroepen te praten met onbekende medeburgers met wie men zowel zorgen over de maatschappij als onzekerheid over de eigen kennis van politiek en ingewikkelde staatszaken blijkt te delen. Al pratend kan zich hier politieke betrokkenheid ontwikkelen die heel wat groter en 'civieler' zal zijn dan de betrokkenheid die zich in huiselijke kring soms ontwikkelt bij het bekijken van politici op tv. De omgang met relatief onbekenden is ook vaak een positieve ervaring bij de deelname aan verenigingsactiviteiten en vrijwilligerswerk. Verenigingsleven kan worden gezien als wat economen een *'merit good'* noemen: geheel vrijgelaten consumeren de mensen er minder van dan goed voor ze is en ze achteraf positief zouden waarderen.

Ten tweede zou men zich niet bij voorbaat neer moet leggen bij een geringe bijdrage van vrijwillige associaties aan de vorming van sociaal kapitaal en publieke opinie(s). Als we die veronderstelde effecten belangrijk vinden kunnen ze ook als doelstellingen worden geformuleerd. De vraag is dan niet wat door-

gaans tot de civil society gerekende organisaties thans gemiddeld opleveren, maar hoe ze meer kunnen bijdragen aan gemeenschapsvorming, wederzijdse zorg, de integratie van nieuwe bevolkingsgroepen, de stimulering van discussies over maatschappelijke problemen of het toerusten van leden voor de bemoeienis met de politiek.

Tot besluit

Van de hypothese dat de civil society als maatschappelijke sfeer van vrijwillige associaties bijdraagt aan een beschaafde samenleving gingen we in dit artikel naar de hypothese dat de bestaande civil society een grote bijdrage levert aan de vorming publieke opinie en sociaal kapitaal, verwierpen die hypothese en gingen over tot de wenselijkheid van versterking van vrijwillige associaties die dat wel doen.

Over de relatie tussen empirische civil society en idealen van de civil society in bredere zin is ongetwijfeld meer te berichten dan hier gebeurde aan de hand van kwantitatief sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van participatie in organisaties op zaken als sociaal vertrouwen en politieke betrokkenheid. Ik zou er echter wel voor willen pleiten om in de traditie van eeuwen denken over de civil society de spanningsverhouding tussen de civil society als maatschappelijke sfeer en de civil society als ideaal van een hele maatschappij te laten bestaan. Er is voldoende reden om het ideaal van de civil society in brede zin juist dichterbij te willen brengen door veranderingen in de civil society in smalle zin en daarop ook meer onderzoek te richten.

Een conceptualisering waarbij verbanden en activiteiten tot de civil society worden gerekend, afhankelijk van de vraag of ze leveren wat van de civil society mag worden verwacht op basis van filosofische inzichten of levensbeschouwelijke en politieke voorkeuren, lijkt me niet productief. Daarom ben ik het ook niet eens met de door Van Harskamp in zijn oratie-essay (p.28) verdedigde keuze voor een uitsluitend normatieve invulling van de civil society als samenleven op basis van zorgend, solidair en onbaatzuchtig handelen. Als omschrijving van de civil society in brede zin kan men hiervoor kiezen (zelf zou ik nog iets hebben opgenomen over betrokkenheid bij de politiek en de grote wereld), maar de empirische civil society als maatschappelijke sfeer wordt hier te gemakkelijk afgeschreven. Overigens keert die aan het einde van Van Harskamps essay toch weer verrassend terug als hij concludeert dat de staat, de markt en kleinschalige gemeenschappen geen goede voedingsbodem voor het ontstaan van civil society zijn. “Zo blijft over, dat civil society vermoedelijk

het gemakkelijkst kan ontstaan in het domein waar de vrijwillige associaties dominant zijn en waarin de professionalisering van de staf niet bestaat of nog niet ver voortgeschreden is” (p. 111). Met het eerste deel van de zin ben ik het graag eens. Bij de afwijzing van de professionalisering heb ik reserves. Als de beschaving van de civil society niet beperkt moet blijven tot het eigen dorp en zich zou moeten uitstrekken tot de aanpak van wereldwijde problemen, dan lijkt me enige professionalisering van de civil society in smalle zin wel geboden, ondanks alle nadelen en risico’s.