

Gemeenschapszin en sociaal kapitaal

Over Robert Putnam

Patrick Stouthuysen

Politicooloog aan de VUB

'Zonder de lange mars door de feiten is de moralist een gevaar voor zijn land', meent de Nederlandse filosoof Herman Philipse. Iedereen die wel eens termen als "normvervaging", "toenevend individualisme" of het "verdwijnen van de burgerzin" gebruikt, zou deze uitspraak ter harte moeten nemen. Zo zouden nogal wat zinloze debatten over de kloof tussen burger en politiek, de teloorgang van het gezin, de afnemende kwaliteit van het onderwijs, toenemende corruptie in overheidsdiensten of de opmars van de calculerende burger kunnen worden vermeden. Immers, het gaat daarbij telkens om onderwerpen waarbij we onze meningen voor feiten nemen (hierover: Bovens en Hemerijck, 1996). Er worden schulden met de vinger gewezen en oplossingen bepleit, zonder dat men evenwel de moeite doet om na te trekken of de veronderstelde problemen zich ook daadwerkelijk stellen.

Gefundeerde stellingen

Meningen verkondigen die niet op een feitelijke basis berusten, dat kan je de Amerikaanse politieke wetenschapper Robert D. Putnam niet verwijten. Putnam, momenteel verbonden aan Harvard University, schrijft precies over die thema's waar de meeste debatten over "normen en waarden" om draaien. Hij doet dat evenwel op basis van empirisch onderzoek. Zijn laatste publicaties, waarover ik het in deze tekst heb, handelen over dingen als gemeenschapszin, vertrouwen en het belang van een goed uitgebouwd verenigingsleven voor een levenskrachtige democratie. Dat gebeurt altijd op zeer feitelijke gronden, op basis van uitgebreide empirische toetsing.

Putnams werk staat in academische kringen zeer hoog aangeschreven. Nogal wat lopend on-

derzoek - ook in eigen land - is hem schatplichtig. Zo laat bijvoorbeeld Luc Huyse zijn naam regelmatig als inspiratiebron vallen (Huyse, 1994). Wat Putnam te vertellen heeft, is ook politiek uiterst relevant. Twee jaar geleden maakte Bill Clinton één van Putnams artikelen, een met cijfers doortimmerd betoog over veranderingen in het verenigingsleven en de gevolgen daarvan voor de samenleving, verplichte literatuur voor zijn staf. Ook uit de redevoeringen van Tony Blair blijkt dat diens medewerkers Putnam hebben gelezen.

De sociale samenleving

Putnam onderzoekt hoe het gesteld is met het *sociaal kapitaal* van samenlevingen. De term sociaal kapitaal verwijst naar bepaalde kenmerken van sociale relaties: netwerken, normen van wederkerigheid, vertrouwen. Waar sociaal kapitaal aanwezig is, zullen mensen gemakkelijker tot samenwerking komen. Waar sociaal kapitaal ontbreekt, zullen gemeenschappelijke initiatieven veel moeilijker van de grond komen. Momenteel doet Putnam onderzoek naar de toestand van het sociaal kapitaal in de Verenigde Staten. Eerder publiceerde hij een baanbrekende studie over Italië, waarin hij aantoonde hoe verschillen in sociaal kapitaal ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor politiek en economie.

Italië: bestuurlijk en sociaal

'Here is a book that masquerades as a routine study of Italian regional government but is actually a great work of social science, worthy to rank alongside de Tocqueville, Pareto and Weber'. Zo luidde de openingszin van een op zijn zachtst gezegd enthousiaste bespreking van *Making*

Democracy Work in *The Economist*, een blad dat zich meestal uiterst kritisch uitlaat over de sociale wetenschappen. Het boek in kwestie vormt het verslag van een onderzoek dat Putnam, samen met een aantal Italiaanse collega's, in de loop van de jaren zeventig startte (Putnam, 1993a). Dat onderzoek was oorspronkelijk eng bestuurskundig van opzet. In 1976-77 werd in Italië een lang aangekondigde institutionele hervorming doorgevoerd. Twintig regio's kregen ruime bevoegdheden op beleidsterreinen als ruimtelijke ordening, huisvesting, landbouw, gezondheidsbeleid, openbare werken, beroepsopleidingen en economische ontwikkeling.

De verschillen tussen de regio's zijn opmerkelijk. Wie Italië van noord naar zuid doorkruist, heeft soms de indruk door verschillende continenten te reizen. Zo hebben de industriële voorsteden van Milaan en de high-tech landbouwomgeving van de Emilia-Romagna niet zoveel gemeen met het afgeleefde Napels of de verlaten bergstreken van de Basilicata. De Italiaanse staatsvorming vormde dan ook haast een levend experiment voor bestuurswetenschappers. Het gelijktijdig opzetten van vergelijkbare instituties in zeer uiteenlopende contexten, liet toe de invloed van verschillende factoren op de kwaliteit van het bestuur in kaart te brengen.

Dat was precies wat Putnam en zijn medewerkers oorspronkelijk van plan waren. Ze verzamelden over het hele land statistische gegevens, organiseerden enquêtes, maakten beleidsanalyses en namen diepte-interviews af. Vervolgens vergeleken ze, aan de hand van een twaalf-tal indicatoren, de bestuurlijke en economische prestaties van de nieuwe regionale instellingen. Het resultaat van die vergelijking lag, voor wie ook maar enigszins met de Italiaanse realiteit vertrouwd is, voor de hand. In de regio's in het noorden bleken relatief efficiënte en democratisch functionerende structuren te zijn ontstaan, die op nogal wat steun van de bevolking konden rekenen. In het zuiden was het beeld net omgekeerd: onefficiënte, ondemocratische, slecht functionerende structuren, die bovendien niet als legitiem werden ervaren.

Het onderzoek werd een stuk boeiender toen Putnam op zoek ging naar een verklaring voor

die verschillen. De meest voor de hand liggende verklaring was er uiteraard één in termen van het sociaal-economisch ontwikkelingsniveau. Je kon verwachten dat de meest ontwikkelde regio's ook wel het best zouden scoren voor democratische performantie. Putnam vond effectief een correlatie, maar die bleek niet consistent. Het waren, met andere woorden, niet noodzakelijk de meest welvarende regio's waar de nieuwe instellingen het best functioneerden. Er moesten dus nog andere factoren in het spel zijn.

Om een lang verhaal kort te maken: Putnam en zijn medewerkers bedenken en toetsen een hele reeks, meer en minder voor de hand liggende, veronderstelde samenhangen. Geen enkele hypothese doorstaat evenwel de confrontatie met de verzamelde data. "Sociale stabiliteit", "opleidingsniveau", "verstedelijking", "sociale ongelijkheid", "ideologische polarisering", "bestuurlijke stabiliteit", "partijfragmentering" noch "dominantie van specifieke partijen" kunnen verklaren waarom bepaalde regio's beter scoren dan andere. Putnam besluit het onderzoek over een andere boeg te gooien.

Het algemeen belang

Toen Alexis de Tocqueville, de negentiende-eeuwse Franse denker en politicus, naar een verklaring zocht voor de levenskracht van de prille Amerikaanse democratie, kwam hij terecht bij het verenigingsleven. Honderdzestig jaar later herneemt Putnam deze hypothese. Voor de Tocqueville was het niet ondenkbaar dat een democratische politiek bestel zou ontsporen tot een nieuwe vorm van despotisme. De Tocqueville vreesde met name dat burgers in groeiende mate de politiek enkel zouden gebruiken om hun eigen belangen te vrijwaren, terwijl ze zich voor de rest zouden terugplooiën op de onmiddellijke privésfeer. Dat afhaken van de burgers zou dan voor gevolg hebben dat de overheid zich zonder tegengewichten kon ontwikkelen (Stouthuysen, 1993).

Een democratisch stelsel, zo kan je de Tocqueville samenvatten, moet proberen het individualisme in te dammen. Een democratie kan niet functioneren wanneer er niet een bepaalde notie van het algemeen belang bestaat. Als er niets is

dat mensen bindt, wordt politiek een strijd van allen tegen allen. Er moet dus overeenstemming worden gezocht over een aantal minimale waarden die mensen, ondanks hun verschillende belangen en opvattingen, met elkaar delen. Die waarden van bovenaf opleggen heeft echter weinig zin. Wel kan je de samenleving zo inrichten, dat mensen in de praktijk leren wat ze met elkaar gemeen hebben en waarvoor ze elkaar nodig hebben.

De Tocqueville was dan ook een groot voorstander van directe lokale democratie. Als mensen zelf de publieke zaken moeten beredderen, dan zijn ze als het ware verplicht met elkaar rekening te houden. Lokaal zelfbestuur, zo constateerde de Tocqueville in de Verenigde Staten, is ook uiterst bevorderlijk voor het verenigingsleven. Dat verenigingsleven fungeert als een leerschool voor de democratie. Wie zich verenigt, leert samenwerken, meningen formuleren, argumenteren en een vergelijk zoeken tussen verschillende zienswijzen. Zo ontdek je in de praktijk de noodzaak, en de onvermijdelijkheid, van het moeten rekening houden met de opvattingen en belangen van anderen. Zo leer je praten over wat mensen bindt. Zo wordt het individualisme aan banden gelegd.

Gemeenschapszin als drijvende kracht

Putnam put inspiratie uit de Tocqueville's analyse. Misschien ligt het geheim van succesvolle democratische instellingen effectief in de aanwezigheid van een bepaalde mate van gemeenschapszin. Putnam gebruikt hiervoor de term "civic community". Een samenleving benadert het ideaal van "civic community", wanneer burgers actief betrokken zijn bij de politiek, wanneer ze elkaar als gelijken ontmoeten, wanneer er onderlinge solidariteit, vertrouwen en tolerantie bestaan en, ten slotte, wanneer er sociale structuren zijn die samenwerking bevorderen.

Vervolgens bedenkt Putnam een reeks indicatoren die als graadmeter van gemeenschapszin kunnen fungeren. Zo verzamelt hij, voor de verschillende regio's, gegevens over lidmaatschappen van organisaties, over de mate waarin mensen geïnformeerd zijn over de politiek, over de kranten die ze lezen, over deelname aan refe-

renda, over het gebruik van voorkeurstemmen. Dat laatste zegt iets over het bestaan van cliëntelisme, een typisch kenmerk van inegalitaire, en dus niet onmiddellijk gemeenschapszin bevorderende, politieke culturen.

Op basis van die indicatoren blijkt dat sommige regio's het ideaal van de "civic community" benaderen, terwijl dat voor andere duidelijk niet het geval is. In sommige regio's vindt men actieve burgers, die aandacht hebben voor de algemene belangen, die elkaar als politieke gelijken beschouwen en waar vertrouwen, samenwerking en tolerantie bestaan. In andere regio's vindt men verticaal gestructureerde politieke verhoudingen, een gefragmenteerd sociaal leven, een hoge mate van maatschappelijke atomisering en een cultuur van wantrouwen.

Als Putnam die scores vervolgens in verband brengt met democratische performantie, zijn de resultaten opmerkelijk. De aanwezigheid van gemeenschapszin blijkt zeer uitgesproken te correleren met de kwaliteit van het bestuur. Die correlatie is sterker en consistentere dan deze die eerder werd gevonden voor het sociaal-economisch ontwikkelingsniveau. Dat wil zeggen dat je effectief kan besluiten dat hoe meer de politieke cultuur in een regio het "civic community"-ideaal benadert, hoe hoger die regio zal scoren in termen van democratische performantie.

Geografische en historische continuïteit

De vraag is dan uiteraard waarom er in sommige regio's aantoonbaar meer gemeenschapszin bestaat dan in andere. Dat is meteen ook het meest speculatieve deel van het boek. Putnam stelt dat de verschillen teruggaan tot de twaalfde eeuw. Toen ontstond in het zuiden een sterke en eengemaakte monarchie. In het noorden en het centrum mislukken de pogingen om een gecentraliseerde gezagsstructuur op te zetten. Zo ontstaat de ruimte waarbinnen zich zelfstandige stadstaten kunnen ontplooiën. Als je de huidige regio's projecteert op een historische kaart van Italië, dan verschijnt een duidelijk patroon. De streken die traditioneel deel uitmaakten van de zuidelijke feodale monarchie, scoren vandaag het laagst in termen van "civic community" en democratische performantie. De staten die des-

tijds autonome republieken waren, halen de hoogste scores.

Kan je evenwel van historische continuïteit spreken? Dat is een vraag die haast onmogelijk is te beantwoorden. Putnam doet niettemin een poging. Hij verzamelt, voor de verschillende regio's, voor de periode 1860-1920, gegevens over de opkomst bij vrije verkiezingen, over het lidmaatschap van verenigingen van onderlinge bijstand, van coöperatieven en massapartijen. Dat laat hem toe een vergelijkbare index voor "civic community" voor die periode te maken. En wat blijkt: er bestaat een sterke correlatie tussen de scores die regio's vandaag en in het verleden behalen. Er bestaan dus duidelijk "civic traditions", tradities van gemeenschapszin. Het bestaan van die tradities vormt overigens geen afgeleide van de sociaal-economische situatie van de regio's in kwestie. Een vergelijking voor de afgelopen honderd jaar, per decade, van de indicatoren voor sociaal-economische ontwikkeling en "civic community", levert geen significante correlaties op.

De stelling van Putnam is dat er in het noorden, in een ver verleden, een institutionele context ontstond die bevorderlijk was voor het ontwikkelen van een grotere betrokkenheid bij de publieke zaak, voor het ontstaan van egalitaire politieke verhoudingen, voor solidariteit, vertrouwen en tolerantie, voor samenwerking en vereniging. In het zuiden was dat net omgekeerd. De vraag is dan hoe die patronen zich door de tijd hebben kunnen reproduceren. Welke mechanismen verklaren die historische continuïteiten?

Op het einde van de jaren vijftig maakte een andere Amerikaanse politicoloog, Edward Banfield, een klassieke studie over politiek in het Italiaanse diepe zuiden (Banfield, 1958). Banfield gaf een portret van Montegrano, een dorp waar de heersende norm kon worden omschreven als "amoreel familisme". Iedereen leek zich, in zijn maatschappelijke engagementen, slechts te laten leiden door één regel: "maximize the material, short-run advantage of the nuclear family; assume that all others will do likewise". Het resultaat van deze regel was niet alleen veralgemeend wantrouwen, maar ook het ontbreken van elke vorm van gemeenschappelijk, de familiegrenzen overschrijdend, initiatief. Ook al was iedereen

ervan overtuigd dat men met samenwerking beter af zou zijn geweest.

De inwoners van Montegrano stonden voor een klassiek dilemma uit de speltheorie. In de speltheorie wordt getracht conflictsituaties te typeren en modelmatig weer te geven. Het gaat daarbij telkens om situaties waarin actoren, met niet of niet geheel samenvallende belangen, beslissingen moeten nemen. Geen van de actoren kan het resultaat van die beslissingen alleen bepalen. De uitkomsten hangen niet enkel af van wat men zelf doet, maar ook van de strategie van de andere.

Eén van de klassieke spelen is het "spel der gevangenen". Twee verdachten zitten afzonderlijk in voorarrest en kunnen niet met elkaar communiceren. Ze krijgen het bezoek van de officier van justitie, die blijkbaar niet over voldoende bewijsmateriaal beschikt, en elk van hen een voorstel doet. Wie bekend kan als kroongetuige optreden en gaat vrijuit. De ander krijgt dan de maximumstraf. Als ze beiden bekennen krijgen ze, omwille van hun medewerking, een lagere, maar toch nog aanzienlijke straf. Als ze alle twee zwijgen, kunnen ze hoogstens heel beperkt worden bestraft. Voor beide gevangenen samen, is blijven zwijgen ongetwijfeld de beste optie. Die uitkomst zullen ze evenwel niet bereiken. Geen van beiden zal vertrouwen op de coöperativiteit van de andere. Elke actor vreest dat de andere zal parasiteren op zijn goed gedrag en dat, terwijl hijzelf door te blijven zwijgen de maximumstraf krijgt, de andere, door te bekennen, vrijuit gaat. Allebei zullen ze besluiten te spreken. Zo verdwijnen ze voor lange jaren achter de tralies.

Mancur Olson heeft deze logica ook toegepast op collectieve acties, zoals stakingen of betogingen (Olson, 1965). Olson meent dat, wanneer het over collectieve goederen gaat, rationele actoren zullen besluiten niet deel te nemen, zelfs wanneer ze helemaal overtuigd zijn van het doel van de actie. Een voorbeeld van een collectief goed is schone lucht. Eens het goed is verwezenlijkt, profiteert iedereen ervan, ook diegenen die er niet toe hebben bijgedragen. De logica is duidelijk. Waarom zou iemand tijd en energie steken in deelname aan een actie tegen een vervuילend bedrijf. Als je deelneemt en de actie mislukt,

hou je er enkel verlies aan over. Doe je niet mee en de actie lukt toch, dan deel je in de winst. Dus blijf je thuis. Het probleem is natuurlijk dat wanneer iedereen zo redeneert, er geen actie komt en dus ook geen schone lucht.

Sociaal kapitaal

Hoe slagen gemeenschappen erin om aan die verlamme logica te ontsnappen? Het is in dit verband dat Putnam het begrip sociaal kapitaal introduceert. Waar sociale netwerken bestaan en de daarmee gepaard gaande normen van wederkerigheid en vertrouwen, zal Olsons probleem zich veel minder stellen. In een gemeenschap waar een bloeiend sociaal leven bestaat, zullen mensen elkaar regelmatig in-verschillende contexten ontmoeten, waar ze steeds weer met elkaar moeten proberen tot afspraken te komen. Hoe vaker zulke gelegenheden zich voordoen, hoe groter de kans dat er leerprocessen ontstaan. Mensen leren elkaar vertrouwen. Ze leren dat wanneer ze rekening houden met de anderen, die anderen dat misschien ook met hen doen. Het feit dat ze ook in de toekomst nog met elkaar voortmoeten, zet een rem op ongebreidelde korte termijn-opportunisme.

Zo kan uiteindelijk zelfs gemeenschapszin ontstaan. Mensen durven tijd en energie te steken in initiatieven waar ook anderen beter van kunnen worden, zonder voortdurend te moeten vrezen dat die anderen daarop zullen parasiteren. Zo ontstaan zichzelfversterkende processen. Waar gemeenschapszin bestaat, zal zich gemakkelijker méér gemeenschapszin kunnen ontwikkelen. Waar gemeenschapszin ontbreekt, zal, zoals in Montegrano, een steeds incivieker sociaal klimaat ontstaan. Niemand zal zijn nek uitsteken. Zo versterkt men het wederzijdse wantrouwen. Wie voortdurend handelt naar de overtuiging dat je niet op de anderen moet rekenen, zal dat na verloop van tijd ook niet hoeven te doen.

Putnam onthoudt zich van eenvoudige oorzaak-gevolg redeneringen. Als het over de geschiedenis van Noord- en Zuid-Italië gaat, verkiest hij te spreken over "virtueuze" en "vicieuze" cirkels. In het noorden ontstond een traditie van zelfbestuur. In de steden namen burgers zelf het bestuurswerk op zich. Zo leerden ze, in de prak-

tijk, samenwerken. In zo'n klimaat werd het makkelijker om ook op andere terreinen samen initiatieven te nemen. Zo ontstonden allerhande gemeenschappelijke ondernemingen: van bedrijven tot burgerwachten, van zangverenigingen tot voetbalclubs. Dat bloeiende verenigingsleven straalde op zijn beurt af op de politiek. In het verenigingsleven rijpten vaardigheden die ook in het bestuur van de samenleving van pas kwamen.

In het zuiden liet het absolutisme geen burgerinitiatieven toe. Het centrale gezag nam, waar dat nodig was, het voortouw. Die dingen die in het noorden uit de samenleving groeiden, werden hier van bovenaf ingevoerd. Mensen leerden niet samenwerken of ondernemen. Zo kregen ze niet de kans hun wederzijds wantrouwen te overwinnen. De gaten die in de samenleving vielen, werden gevuld door patronage-systemen en door de mafia. Wie iets wou ondernemen, stapte niet naar zijn medeburgers, maar naar de lokale patroon. In ruil voor jouw dienstbaarheid gebruikte die zijn contacten. Zo ontstonden cliëntelisme en favoritisme. Dat vertaalde zich in slecht bestuur. Het zuiden zakte steeds verder weg in inertie en wantrouwen.

Sociaal kapitaal komt moeilijk tot stand, maar gaat gemakkelijk verloren. Waar het afwezig is, zoals in samenlevingen die gebukt gingen onder één of andere vorm van absolutisme, stamp je het niet zomaar uit de grond. Dat bewijs wordt dagelijks geleverd in de nieuwe democratieën, die zich op het puin van de voormalige communistische regimes proberen te handhaven. "Palermo may represent the future of Moscow", laat Putnam zich ergens ontvallen. Het is trouwens opmerkelijk dat precies die landen die kunnen voortbouwen op een traditie van onafhankelijke organisatie, de grootste successen boeken in de hervormingen van economie en politiek.

Hoe zit het evenwel in de geconsolideerde democratische samenlevingen? Sinds een aantal jaar doet Putnam vooral onderzoek naar de toestand van het sociaal kapitaal in de Verenigde Staten. Vermits nogal wat ontwikkelingen die zich daar voordoen, zich met enige vertraging in Europa doorzetten, zijn de resultaten van dat onderzoek ook voor ons van belang. Putnam heeft gegevens verzameld over maatschappelijke en

politieke participatie (Putnam, 1995a). Het beeld dat daaruit tevoorschijn komt is weinig bemoedigend. Sinds 1960 is de opkomst bij verkiezingen met een kwart gedaald. Het aantal Amerikanen dat verklaart in het afgelopen jaar een openbare vergadering te hebben bijgewoond is sinds de jaren zeventig met een derde afgenomen. Uit enquêtes blijkt dat het vertrouwen in de politieke instellingen gestaag achteruit gaat: in 1992 verklaart ongeveer driekwart van de bevolking "zeer weinig vertrouwen" in de nationale overheid te stellen. Welke indicator men ook gebruikt: burgers keren zich in groeiende mate af van de politiek.

Die trend zet zich ook door op andere terreinen. Zo daalt ook in de VS het kerkbezoek, zij het veel minder spectaculair dan in Europa. In 1953 waren 32% van de werknemers aangesloten bij een vakbond. Dat cijfer viel terug tot 15% in 1992. Die terugloop vinden we ook voor ouderverenigingen, voor liefdadigheidsorganisaties, voor de Boy Scouts, voor het Rode Kruis en voor sportverenigingen. Het bloeiende verenigingsleven, dat de Tocqueville destijds bij zijn reis door de Verenigde Staten zo verheugend vond, ligt op apegapen.

Er zijn evenwel een aantal tegengestelde trends. Zo zijn er ook organisaties waarvan de ledencijfers toenemen. Dan gaat het vooral om milieuverenigingen of vrouwenorganisaties. Er is bijvoorbeeld ook de "Association of Retired Persons", een organisatie van actieve senioren. Die telde vierhonderdduizend leden in 1960, maar vormt vandaag met zijn 33 miljoen donateurs, na de katholieke kerk, de grootste privé-organisatie ter wereld. Ook andere non profit-organisaties, zoals Oxfam of de talloze museumverenigingen, hebben een groeiend aantal donateurs. Voorts zijn er de ontelbare "self-help"-groepen, losse gespreksgroepen van mensen die met dezelfde problemen zitten.

Valt het dan allemaal wel mee? Putnam meent van niet. Typisch voor de snelgroeiende organisaties is de vrijblijvendheid. Heel vaak gaat het om verenigingen waarbij het lidmaatschap zich beperkt tot één of andere vorm van, wat de Nederlanders noemen, "giro-activisme". Het engagement beperkt zich tot het om de zoveel tijd overschrijven van een geldsom. Het zijn verenigingen

waarbij de leden elkaar eigenlijk nooit ontmoeten. Of die ontmoetingen zijn, zoals bij de zelfhulpgroepen, heel beperkt in de tijd. Het gaat, met andere woorden, niet om eenzelfde soort netwerken als deze die Putnam in Noord-Italië in kaart bracht. Het gaat niet om vormen van associatie waarbij leerprocessen ontstaan, waarbij mensen leren samenwerken en elkaar leren vertrouwen.

Typisch voor de nieuwe trend is wat er op het terrein van sport en vrije tijd gebeurt. Een groeiend aantal mensen beoefent één of andere sport, terwijl merkwaardig genoeg de ledencijfers van sportverenigingen achteruit gaan. Putnam noemt dat het "bowling alone"-fenomeen. Vroeger werd je lid van een club en participeerde je in alle vormen van, zoals dat heet, "gezellig samenzijn" die daarmee gepaard gingen. Nu huur je samen met enkele vrienden of collega's voor een uurtje een terrein in een privé-zaal. In de VS steeg het aantal bowlers in de jaren tachtig met tien procent. De bowling-clubs verloren tezelfdertijd veertig procent van de leden.

Als je alle verenigingen bij elkaar legt, dan daalde het ledenaantal over de afgelopen vijftientwintig jaar met een kwart. Die daling vond plaats bij alle segmenten van de bevolking. Ook bij die groepen - hoger opgeleiden, middengroepen, de actieve bevolking - die traditioneel het sterkst georganiseerd waren. Als het verenigingsleven een belangrijke bron van sociaal kapitaal vormt, dan kan je alleen maar concluderen dat het er voor de Verenigde Staten niet zo best uitziet. Als de aanwezigheid van sociaal kapitaal effectief de kwaliteit van economie en politiek bepaalt, dan zullen de gevolgen daarvan op termijn voelbaar zijn.

Wat is de oorzaak van die spectaculaire terugloop van het verenigingsleven? Dat is zo'n vraag waar iedereen het antwoord op meent te weten. De economische crisis, de gestegen welvaart, de toegenomen werkdruk, de flexibilisering van de arbeid, het hogere opleidingsniveau, de mobiliteit, de auto, het groeiend aantal werkende vrouwen, het aantal echtscheidingen, generationele effecten, de welvaartsstaat. U verzint het maar. In een uiterst vermakelijk artikel, geschreven in pure detectivestijl, toetst Putnam deze en andere

stellingen (Putnam, 1995b). Voor bovenvermelde verdachten geldt dat er geen sluitende bewijzen tegen hen bestaan. Een aantal van hen treft zelfs helemaal geen blaam.

De grote schuldige blijkt de televisie te zijn. De afname van de ledencijfers van verenigingen loopt perfect parallel met de toename van het televisiebezit. In 1950 had nauwelijks tien procent van de Amerikanen teevée, in 1959 was dat al meer dan negentig. Het aantal uren die mensen voor het scherm doorbrengen is voortdurend gestegen. Vandaag kijken Amerikanen ongeveer vier uur per dag. De televisie slorpt, volgens tijdsbudgetanalyses, veertig procent van de beschikbare vrije tijd op.

De meest fervente televisiekijkers zijn, als je alle variabelen controleert, precies diegenen die het minst geneigd zijn lid te worden van één of andere vereniging. Voor krantenlezers geldt, opnieuw als je alle andere factoren onder controle houdt, precies het omgekeerde. Zij die het meest lezen, zullen ook het makkelijkst de stap naar het verenigingsleven zetten. Dat geldt voor alle maatschappelijke categorieën. Televisie slorpt niet alleen tijd op die je niet meer in het verenigingsleven kan stoppen. Televisie heeft ook effecten op de maatschappijvisie van de kijkers. De meest fervente kijkers zijn, zo blijkt uit onderzoek, ook het meest wantrouwig jegens hun medemensen. Televisie erodeert sociaal kapitaal.

Wat te doen? Putnam is de eerste om zijn onderzoeksresultaten te relativiseren. Er moeten nog behoorlijk wat hypothesen worden getoetst vooraleer we met zekerheid de problemen kunnen formuleren, laat staan aanpakken. We moeten er evenzeer over waken dat we het concept sociaal kapitaal geen normatieve, onkritisch positieve waarde geven. Sociaal kapitaal maakt het makkelijker voor een gemeenschap om samen dingen te ondernemen. Dat kunnen ook zeer onwenselijke dingen zijn. Een hechte gemeenschap, waar het onderling vertrouwen groot is, kan bijvoorbeeld zeer intolerant tegen buitenstaanders of nieuwkomers optreden. Ook dat heeft, laten we wel wezen, met sociaal kapitaal te maken.

Overdreven groepsdruk en verstikkende sociale banden zijn evenwel niet de grootste problemen waarmee we vandaag kampen. In onze

steden, maar zeker niet alleen daar, gaat het veeleer om de gaten die in het maatschappelijke weefsel dreigen te vallen. Buurten die ooit in staat waren zelf een aantal samenlevingsproblemen aan te pakken, slagen daar vandaag niet meer in, of alleszins veel moeilijker. Dat is, als je Putnams redenering volgt, dan ook de belangrijkste uitdaging voor het beleid. Kan je, als lokale of nationale overheid, op één of andere manier de totstandkoming van sociaal kapitaal bevorderen?

De eerste auteur die, bij mijn weten, de term sociaal kapitaal gebruikte was Jane Jacobs. In 1961 verscheen van haar *The Death and Life of Great American Cities* (Jacobs, 1961). Daarin maakte ze een vernietigende analyse van het beleid van "slum-clearance". Met de beste bedoelingen waren stadsplanners erin geslaagd oude en levendige stadsdelen te transformeren in nieuwe en dode getto's. Jacobs beschreef hoe sommige fysieke omgevingen - de monofunctionele sociale hoogbouw wijken - elk gemeenschapsleven onmogelijk maakten. Ze gaf ook aan hoe je als stedelijke overheid met kleine ingrepen opnieuw leven in de brouwerij kon brengen. Dat boek van Jacobs blijft verplichte literatuur.

Putnam waagt zich voorlopig niet aan uitgewerkte aanbevelingen naar het beleid toe. Als het over de Verenigde Staten gaat, heeft hij het bijvoorbeeld wel over de gevolgen van een ondoordachte rationalisering van overheidsdiensten. Wanneer lokale postkantoren of buurtscholen worden weggesaneerd, vallen belangrijke knooppunten in het sociale verkeer weg. Zo gaat het financiële kapitaal dat wordt bespaard, gepaard met een verlies van sociaal kapitaal. Een overheid kan, ondermeer via belastingaftrek, het verenigingsleven stimuleren. Dat kan ook gebeuren door infrastructuur ter beschikking te stellen. Veel verder is Putnam voorlopig niet gekomen.

Putnams werk kan worden gelezen als een weerlegging van veel van de geopenbaarde waarheden van de jaren tachtig. In de wetenschap, maar ook in de samenleving, maakte toen een mensbeeld opgang dat werd ontleend aan de neo-klassieke economie. Mensen waren rationele, calculerende individuen. Dat was de enige realiteit. Margaret Thatcher drukte dat zeer treffend uit toen ze verklaarde dat "there is no such

thing as society". Als er alleen individuen bestaan, dan hoef je je als overheid ook niet te bekommeren over dingen als gemeenschapszin. Daarvan zien we vandaag de resultaten, in die landen waar men het meest enthousiast de neo-liberale toer is opgegaan. Er werd niet geïnvesteerd in het onderhoud van het sociale weefsel, de openbare infrastructuur werd verwaarloosd, de welzijnssector werd onder curatele gesteld.

Wat Putnam met cijfers illustreert, is uiteindelijk niet meer dan een klassiek sociologisch inzicht. Een samenleving is geen optelsom van individuen. Het geheel is meer - en soms misschien ook minder - dan de som van de delen. Afhankelijk van de institutionele context - Putnam zou zeggen: het sociale kapitaal - zullen mensen al dan niet levendige gemeenschappen ontwikkelen. Daarbij kan het beleid het verschil maken. Samenlevingsopbouw behoort dan ook tot de kerntaken van de politiek. En zo komen we, via een omweg, ook terug bij de maakbaarheids-gedachte die de sociaal-democratie ooit hoog in het vaandel droeg, maar die in de jaren tachtig haast taboe werd verklaard. Een leefbare samenleving veronderstelt een overheid die de voor-

waarden schept waaronder mensen gemeenschapszin kunnen ontwikkelen.

Leeswijzer

Banfield, Edward, (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press, Chicago.

Bovens, Mark en Hemerijck, Anton, (1996), *Het verhaal van de moraal. Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*, Boom, Amsterdam en Meppel.

Huyse, Luc, (1994), *De Politiek Voorbij. Een blik op de jaren negentig*, Kritak, Leuven.

Jacobs, Jane, (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York.

Olson, Mancur, (1965), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge.

Putnam, Robert D., (1993a), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.

Putnam, Robert D., (1993b), The Prosperous Community, Social Capital and Public Life. *The American Prospect*, 13, p. 35-42.

Putnam, Robert D., (1995a), Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6, p. 65-78

Putnam, Robert D., (1995b), Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America. *Political Science and Politics*, 28, p. 664-683.

Stouthuysen, Patrick, (1993), *Alexis de Tocqueville: Over de Democratie in Amerika*, Acco, Leuven.