



Publiek investeren in sociaal kapitaal

Auteur(s):

Raes, S.E.P.

De auteur is werkzaam bij de directie Algemene Economische Politiek van het ministerie van Economische Zaken. Met veel dank aan George Gelauff, Erik Schmieman en Pieter van Winden.

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4398, pagina D28, 27 maart 2003

Rubriek:

Dossier: Sociaal Kapitaal

Trefwoord(en):

beleid

Kunnen we de opbouw en instandhouding van sociaal kapitaal aan 'de markt' overlaten of moet de overheid zich hiermee bezighouden? Zeker een terugtrekkende overheid moet bijdragen aan versterking van de zelfredzaamheid van de samenleving.

Is er bij de opbouw van sociaal kapitaal een taak voor de overheid weggelegd en, zo ja, welke is dat dan? Deze vraag is om tenminste twee redenen actueel. De eerste reden heeft te maken met de relatie van sociaal kapitaal met normen. Elders in dit esb-dossier is aangegeven dat normen in de definitie van sociaal kapitaal een belangrijke component vormen¹. Daarmee kan een verband worden gelegd tussen de vraag welke rol de overheid heeft bij sociaal kapitaal en het recentelijk in Nederland geëntameerde debat over normen en waarden. De centrale vraag van deze bijdrage is daarom welke rol de overheid heeft bij het versterken van normen (en waarden). De tweede reden betreft niet zo zeer de overheidsrol bij de opbouw van sociaal kapitaal, maar bij de afbouw ervan. In veel discussies rondom normen en waarden klinkt door dat de (terugtrekkende) overheid zelf debet is aan de gepercipieerde vervaging en overschrijding van normen. Gelauff formuleert dit als volgt: "Staan normen nu loodrecht op de markt, vernietigt 'te veel markt' zelfs fundamentele waarden en normen of ligt dit genuanceerder en passen normen en markt deels bij elkaar?"². Ook op deze kwestie wordt hier ingegaan.

Maatschappelijk belang

In de verschillende bijdragen aan dit dossier is de positieve invloed van sociaal kapitaal al uitgebreid voor het voetlicht gebracht. Er zijn echter ook minder positieve kanten. De op consensus gerichte normen en netwerken die samen het Nederlandse poldermpdel uitmaken, hebben mogelijkwijs bijgedragen aan het economisch succes in de jaren negentig, maar leiden tegelijkertijd tot een zekere stroperigheid van besluitvorming en onmacht om gecompliceerde problemen op te lossen. Netwerken kunnen ondernemers verplichten om iemand aan te nemen, terwijl ze dat eigenlijk ten behoeve van hun onderneming niet willen³. Sommige normen kunnen behoorlijke kosten met zich meebrengen. Bijvoorbeeld, als aan de norm 'koop Hollandse waar' breed invulling wordt gegeven, zal een toename van het aandeel in Nederland vervaardigde producten in de consumptie als iets positiefs worden beschouwd, terwijl de totale consumptie waarschijnlijk zou dalen. Bovendien vergt sociaal kapitaal investering in de opbouw en het onderhoud ervan, waarmee er naast baten dus ook altijd kosten in het spel zijn. Deze kosten en baten kunnen ook nog eens onevenredig over verschillende bevolkingsgroepen verdeeld zijn. Voor de overheid is het daarom belangrijk vooral aan die aspecten van sociaal kapitaal een bijdrage te leveren waar maatschappelijke baten de kosten overtreffen en waar deze maatschappelijke baten niet samenvallen met de baten van individuen. Vooral de open vormen van sociaal kapitaal zullen een dergelijk publiek-goedkarakter hebben.

Sociaal kapitaal en de markt

Heeft de inperking van de rol van de overheid in de afgelopen twintig jaar het sociale kapitaal van de samenleving aangetast? Dat is maar de vraag. Enerzijds betekende de opmars van de markt dat het prijsmechanisme van toepassing werd verklaard op voorheen niet gemonetariseerde relaties; betaling verving hiermee wederkerigheid. De 'morele richtingaanduiding' door de overheid werd deels losgelaten, waardoor waardeoordelen sterker aan de keuzevrijheid van individuen werden overgelaten. Anderzijds sloot het terugtrekken van de overheid juist aan bij de, als gevolg van individualisering, veranderende normen van de calculerende, mondige burger van de 21ste eeuw. Bovendien kan het marktmechanisme ook normen versterken, doordat normconform gedrag wordt beloond en normoverschrijding wordt afgestraft. Wel heeft de terugtrekkende overheid een groter beroep gedaan op het bestaande sociaal kapitaal. Het verdwijnen van loketten op ns-stations ten behoeve van een hogere kostenefficiëntie droeg bijvoorbeeld bij aan een vermindering van controle. Hiermee wordt een groter appèl gedaan op de intrinsieke normen van individuen. Waar sterk bezuinigd wordt op buurt- en welzijnswerk, zal de leefbaarheid meer afhangen van lokale netwerken binnen de samenleving. Deze voorbeelden tonen niet per se dat sociaal kapitaal is aangetast, maar wel dat de overheid bij de vervulling van haar publieke taken hier in toenemende mate een wissel op heeft getrokken. Van hieruit bezien, valt derhalve wel enige oorzakelijke verantwoordelijkheid van de overheid bij sociaal kapitaal vast te stellen. Daarmee hoort een overheidsrol bij sociaal kapitaal ook niet thuis in de jaren vijftig: het betreft hier wel degelijk een noodzakelijke reflectie op een hedendaags thema met een brede politieke relevantie.

De overheid als sociaal kapitalist

Bij het bepalen van de overheidsrol bij sociaal kapitaal gaat het om twee vragen, waarbij ik het normenaspect van sociaal kapitaal als

startpunt neem. In de eerste plaats is de vraag in hoeverre normen als institutie in staat zijn maatschappelijke problemen te ondervangen en welke rol de overheid heeft om deze zelfredzaamheid te vergroten. In de tweede plaats is er de vraag waar additioneel ingrijpen van de overheid noodzakelijk is⁴. Op basis van deze vragen onderscheid ik een viertal situaties, met daarbij aansluitende suggesties voor een overheidsrol.

Normen zijn onbekend of onduidelijk

Waar individuen niet van normen en bijbehorende waarden op de hoogte zijn, kan de overheid een rol spelen bij het verschaffen van deze informatie. Het gaat hierbij vooral om normen die duidelijk gecodificeerd kunnen worden en om situaties waarbij maatschappelijke kosten voor andersoortige normhandhaving hoog zijn en de directe negatieve externe effecten van normoverschrijding beperkt of onduidelijk zijn. Het karakter van deze informatieve rol is veelal niet voorschrijvend en richt zich vooral op gedragingen in de private sfeer. Tenslotte gaat het hier meestal om een tijdelijke overheidsactie. Veelal zal gedrag dat normen overschrijdt echter niet zozeer voortkomen uit onbekendheid met hetgeen maatschappelijk wordt verwacht, maar uit het feit dat individuen dit maar beperkt accepteren. Om deze reden hebben overheids campagnes in toenemende mate een handelingsperspectief. De sire campagne rondom "De maatschappij, dat ben jij", heeft zich bijvoorbeeld ontwikkeld van het tonen van schrijnende voorbeelden over sociale uitsluiting, naar een actieperspectief over wat je hieraan kunt doen. De verschuiving van de informerende naar de overtuigende rol heeft wel het risico dat informatie door doelgroepen als betuttelend wordt gezien en daarmee minder effectief is. Aansluiting bij de belevingswereld van groepen is daarom belangrijk. Dit is te zien in de campagne rondom alcoholgebruik onder jongeren, waar sociaal onwenselijk gedrag binnen netwerken van jongeren centraal staat. Situaties waar het wel primair gaat om kennisoverdracht over normen betreffen bijvoorbeeld nieuwkomers, of terreinen waar zich snelle veranderingen voordoen (bijvoorbeeld ethische vragen rondom biotechnologie). Hier bestaat echter het risico dat de overheid 'de verkeerde' normen voor het voetlicht brengt. Net als in het geval van bijvoorbeeld nieuwe technologieën, maken dynamiek en informatieproblemen het ook voor de overheid lastig normen vast te stellen. Het is daarom minstens zo belangrijk om van overheidswege bij te dragen aan processen en netwerken waarbinnen individuele actoren zelf normen mee helpen vaststellen. De informatieve rol van de overheid moet niet enkel zender zijn maar ook antenne, en vooral een aanzet geven tot zelfreflectie binnen bestaande netwerken.

Normen zijn bekend, maar niet geïnternaliseerd

Soms zijn normen wel bekend, maar worden ze door individuen niet geaccepteerd en daarmee niet geïnternaliseerd. Een taak voor de overheid kan dan zijn om individuen te overtuigen van waarden en normen. Ik beperk me hier tot de rol van het onderwijs. Binnen het primair en voortgezet onderwijs kunnen ook meer onuitgesproken normen en waarden aan de orde gesteld worden. Dit geldt zeker wanneer scholen niet alleen vanuit het curriculum worden gezien, maar ook als gemeenschap of netwerk. De overdracht van sociaal kapitaal via het onderwijs omvat daarmee tenminste vier elementen:

- » » aandacht voor normen en waarden in het gehele
- » curriculum (niet enkel in lessen gericht op maatschappelijke vorming);
- » » expliciete aandacht voor 'wat mag en wat niet mag' binnen de school als leefgemeenschap;
- » » betrokkenheid van ouders bij scholen, teneinde de aansluiting van sociaal kapitaal door onderwijs en opvoeding te versterken;
- » » een brede samenstelling van scholen, die een afspiegeling vormt van de samenleving.

Dit doet ook recht aan het feit dat het hier gaat om een proces dat niet van de ene op de andere dag ge-realiseerd kan worden. Scholen moeten wel in staat worden gesteld om een bijdrage te leveren aan deze bredere maatschappelijke opvoeding van leerlingen. Waar onderwijsinstellingen al zwaar beladen zijn met taken vanuit het curriculum, is het maar de vraag hoeveel ruimte bestaat voor de internalisering van normen en waarden. Bovendien laat het Nederlandse onderwijsbestel een behoorlijke vrijheid aan scholen ten aanzien van hun levensbeschouwelijke oriëntatie. Overheden dienen in onderwijs vooral open vormen van sociaal kapitaal te bevorderen, terwijl gesloten vormen indien gewenst meer aan scholen zelf wordt overgelaten.

Normen zijn geïnternaliseerd, maar sociale prikkels zijn suboptimaal

Zelfs waar individuen normen behoorlijk geïnternaliseerd hebben, kunnen prikkels tegengesteld zijn aan normconform gedrag. Het is simpelweg niet aantrekkelijk om je aan normen te houden, omdat anderen je niet met de kosten hiervan (kunnen) confronteren. Dit is vooral vaak het geval in situaties waar sprake is van anonimiteit en eenmaligheid, waardoor liftersgedrag wordt gestimuleerd. Denk aan onbeschoft gedrag in het verkeer. Het overkomen van deze averse prikkels loopt via het mobiliseren van sociale controle vanuit netwerken binnen de samenleving en het versterken van reputatiemechanismen. Een dergelijke rol van de overheid zal vooral lokaal gericht moeten zijn. Bovendien kan alleen met een dergelijke rol worden volstaan wanneer externe effecten van eenmalig liftersgedrag relatief beperkt zijn. Een opgeheven middelvinger van een boze automobilist vraagt in die zin om een andere overheidsreactie dan agressief weggebruik. Ik onderscheid hier drie mogelijke functies van de overheid. Een eerste taak vormt het bijdragen aan een omgeving waarin individuen zich veilig genoeg voelen om elkaar op zaken aan te spreken. Daarbij moet vooral ook gefocust worden op de lokale veiligheidsbeleving van individuen, niet uitsluitend op strengere straffen en meer repressie. Meer algemeen geldt als randvoorwaarde dat waar mogelijk kleinschaligheid (door decentralisatie) moet prevaleren boven grootschaligheid. In de tweede plaats kunnen vanuit institutionele arrangementen prikkels van het ene naar het andere individu sterker gemobiliseerd worden. Op het gebied van corporate governance zou bijvoorbeeld een grotere geïnstitutionaliseerde betrokkenheid van aandeelhouders bij het bedrijfsmanagement een bijdrage kunnen leveren. Als het gaat om het verminderen van anonimiteit kan gezien worden in hoeverre ten behoeve van sociaal kapitaal de balans tussen privacy en 'naming and shaming' niet verlegd kan worden. In de derde plaats is de vraag in hoeverre de overheid zelf sterker betrokken kan zijn bij het organiseren van sociale controle vanuit netwerken. Daarbij kan gedacht worden aan het actief stimuleren van lokale initiatieven van waaruit individuen op hun handelen worden aangesproken, bijvoorbeeld speeltuinbeheer, conciërges, buurtcentra, enzovoorts.

Ondanks sociale controle blijft verder ingrijpen nodig

Tenslotte zal de overheid op een aantal terreinen ook zelf genoodzaakt blijven een meer directe rol te spelen ten behoeve van de handhaving van waarden en normen. Van sociale controle in de samenleving mag immers niet verwacht worden dat deze in alle gevallen normoverschrijdingen voorkomt. Hiervan is de institutionele inrichting van de rechtsstaat doordrenkt, van de grondwet tot aan verdere wet- en regelgeving. Gegeven de reikwijdte van deze overheidsrol beperk ik me hier tot een korte observatie. In relatie tot het handhaven van normen bevindt de overheid zich momenteel in een spanningsveld tussen enerzijds een toenemende roep uit de samenleving om ingrijpen en anderzijds afnemende sturingsmogelijkheden. Het is daarmee des te belangrijker dat de overheid haar rol als regelgever en handhaver vooral inzet op die terreinen waar negatieve effecten van normoverschrijding het grootst zijn en waar anderzijds de kosten van dergelijke interventie beperkt blijven. De hierboven besproken overheidsrollen passen in het beeld van de overheid die vooral vanuit de eigen verantwoordelijkheid van individuen en het zelfoplossend vermogen van de samenleving opereert. In gevallen waar deze maatschappelijke mechanismen niet werken, mag van de overheid een duidelijke rol verwacht worden als richting- en regelgever, als toezichthouder en als handhaver op naleving. Wanneer duidelijk optreden uitblijft, zullen de hiervoor beschreven maatschappelijke mechanismen rondom normen en waarden worden ondergraven.

Conclusie

De vraag naar een overheidsrol bij sociaal kapitaal lijkt een paradox. Afdoende aanwezigheid van sociaal kapitaal in de civiele maatschappij suggereert immers de mogelijkheid van een meer beperkte overheidsrol. Bovendien kan een spanning bestaan tussen intrinsieke (vanuit sociaal kapitaal) en extrinsieke motivatie (vanuit overheidscontrole). Toch kan de overheid vanuit haar publieke taken het sociaal kapitaal versterken. Juist voor een terugtrekkende overheid zullen dergelijke bottom-up-activiteiten van toenemend belang zijn. Een vereiste voor een effectieve rol van de overheid op dit vlak is dat de overheid zelf het goede voorbeeld geeft. Terecht is daarmee de geloofwaardigheid van de overheid zelve een centraal onderdeel van het normen- en waardendebat.

Dossier Sociaal kapitaal

F.A. van der Duyn Schouten en J.W. Oosterwijk: [Sociaal kapitaal van wetenschap naar beleid](#)

G.M.M. Gelauff: [Sociaal kapitaal in de economie](#)

A.B.T.M. van Schaik: [Empire van sociaal kapitaal](#)

A.L. Bovenberg en J. Potters: [Meten enquêtes en experimenten hetzelfde vertrouwen?](#)

P. Dekker: [Tussen sociale cohesie en politieke democratie](#)

G.B.M. Engbersen: [De armoede van sociaal kapitaal](#)

L. Borghans en B. ter Weel: [Vriendelijk, maar toch duidelijk](#)

R.H.J. Mosch: [Sociaal handelskapitaal](#)

S. Beugelsdijk: [Neerlands sociale kapitaalbalans](#)

P.H.M. Ruys: [De coöperatie als beheerder van sociaal kapitaal](#)

S. Beugelsdijk en N.G. Noorderhaven: [Sociaal kapitaal en ondernemingszin](#)

J. Veenman: [Allochtonen en hun sociaal kapitaal](#)

J. de Koning en R. Kunnen: [Sociaal kapitaal en vergrijzing](#)

S.E.P. Raes: [Een overheidsrol bij sociaal kapitaal](#)

D. Wolfson: reactie: [Sociaal kapitaal en openbaar bestuur](#)

S.G. van der Lecq: [De Dagobert Duck van het sociaal kapitaal](#)

1 Zie de bijdrage van Gelauff in dit dossier.

2 G.M.M. Gelauff, Hoe prikkelbaar is de kenniseconomie?, oratie KU Nijmegen, 2001, blz. 10.

3 H. Flap, A. Kumcu en B. Bulder, The social capital of ethnic entrepreneurs and their business success, in: J. Rath (red.) Immigrant businesses: The economic, political and social environment, Macmillan Press, Houdmills, 2000.

4 Ik maak hiervoor deels gebruik van de systematiek die het Forum voor Democratische Ontwikkeling in het kader van het Nederlandse normen- en waardendebat heeft ontwikkeld. Zie FDO, Sectorale, lokale en departementale initiatieven rond waarden en normen, Den

