

Sosial kapital

- *Klargjøring av ulike perspektiver*
- *Kunnskapsstatus, funn og forskningsbehov*
- *Forslag til en videre satsing på forskning om sosial kapital i Norge*

Sosial kapital

- **Klargjøring av ulike perspektiver på sosial kapital**
- **Kunnskapsstatus, funn og forskningsbehov**
- **Forslag til en videre satsing på forskning om sosial kapital i Norge**

**Innstilling fra et utredningsutvalg oppnevnt av Norges
forskningsråd**

Mars 2005

© **Norges forskningsråd 2005**

Norges forskningsråd
Postboks 2700 St. Hanshaugen
0131 OSLO
Telefon: 22 03 70 00
Telefaks: 22 03 70 01
bibliotek@forskningsradet.no
www.forskningsradet.no/

Publikasjonen kan bestilles via internett:
www.forskningsradet.no/publikasjoner

eller grønt nummer telefaks: 800 83 001

Trykk: Norges forskningsråd
Opplag: 300

Oslo, april 2005
ISBN trykt utgave: 82-12-02165-3
evt. ISBN elektronisk utgave (pdf): 82-12-02166-1

Innhold

Forord	5
1 Sammendrag og konklusjoner	7
2 Hvorfor sosial kapital?	13
3 Hva mener vi med sosial kapital?	17
4 Representerer sosial kapital noe nytt - og noe nyttig?	23
5 Hva vet vi om beholdning og fordeling av sosial kapital i Norge?	27
6 Hva betyr sosial kapital for sosial inkludering, livskvalitet og like muligheter?	29
7 Hvordan kan offentlig politikk påvirke beholdning og fordeling av sosial kapital i Norge?	39
<u>Vedlegg</u>	
1. Dag Wollebæk & Per Selle: Hvorfor studere sosial kapital i Norge?	43
2. Håkon Lorentzen: Partnerskap, sivilsamfunn og sosial kapital	53
3. Håkon Lorentzen & Ørnulf Seippel: Hvorfor sosial kapital?	61
4. Marit Slagsvold: Sosial kapital	65
5. Marit Slagsvold: Sosial kapital - et redskap for politikken?	75
6. Knud Knudsen: Sosial kapital i velferdssamfunnet: Den skandinaviske modell i komparativt perspektiv	81
Litteratur om sosial kapital	87

Forord

Norges forskningsråd oppnevnte i mai 2004 et utvalg for å utrede hva som kan oppnås med forskning med utgangspunkt i begrepet sosial kapital og de tilnærmingene som dette begrepet er forbundet med. Utvalget har hatt følgende medlemmer:

- Professor Bjørn Hvinden, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), Trondheim (leder)
- Førsteamanuensis Kåre Hagen, Høyskolen BI, Bærum
- Professor Per Selle, Universitetet i Bergen
- Forskningsleder Håkon Lorentzen, Institutt for samfunnsforskning, Oslo
- Forsker Marit Slagsvold, Høyskolen i Oslo
- Avdelingsdirektør Heidi Lohrmann, Arbeids- og sosialdepartementet
- Rådgiver Nora Østberg, Barne- og familiedepartementet
- Seniorrådgiver Morten Nordlie, Utdannings- og forskningsdepartementet.

Cand.polit. Ranveig Gissinger, Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU, har vært engasjert som faglig sekretær.

Innstillingen fra utvalget er ført i pennen av Hvinden og Gissinger i fellesskap. Ellers har medlemmer av utvalget levert skriftlige innspill til utvalget, som følger som vedlegg til innstilling. Det samme gjelder et notat som professor Knud Knudsen, Universitetet i Stavanger, har skrevet på oppdrag fra utvalget. Utvalget har hatt tre møter.

Utvalget leverer med dette sin innstilling til Forskningsrådet.

Trondheim, 7. mars 2005

Bjørn Hvinden
(leder)

Ranveig Gissinger
(sekretær)

1 Sammendrag og anbefalinger

1.1 Hvorfor sosial kapital?

Hva er det som gjør at folk betaler for seg på Turistforeningens selvbetjente hytter? Hvorfor leverer vi tilbake bøkene på biblioteket? Hva er det som får mange foreldre til å bruke all fritid på å arrangere dugnader og juletreffester for det lokale idrettslaget og musikkorpset? Hva er det som gjør at folk føler at andre mennesker er til å stole på? Er det bestemte aktiviteter eller typer av kontakt som fremmer tillit og samarbeid? Hvordan kan det tilrettelegges for styrking av tillit, tilhørighet og trygghet mellom mennesker? Sosial kapital gir en ny innfallsvinkel til slike spørsmål. Sosial kapital utgjør ressurser som gjør at samkvem går mer knirkefritt og at mange oppgaver i samfunnet blir lettere å få utført. Sosial kapital virker som smøreolje i samfunnsmaskineriet, og fremmer samarbeid og oppnåelse av viktige mål.

1.2 Hva mener vi med sosial kapital?

I sosial kapital inngår tillit, sosiale normer og deres håndheving, sosiale nettverk preget av gjensidighet, og engasjement for fellesskapets beste. Disse sidene ved sosial kapital fremmer samarbeid og oppnåelse av viktige mål. Sosial kapital foreligger på ulike nivå; individ, lokalsamfunn og nasjon. Sosial kapital kan både bestå av bånd mellom likesinnede, og av bruer mellom folk med forskjellig plass i samfunnet. Det er særlig fire forskere som har æren for å ha utviklet vår forståelse av sosial kapital; Bourdieu, Loury, Coleman og Putnam. Oppfatningen av sosial kapital som noe enkeltpersoner kan bygge opp, holde for seg selv og bruke til å fremme egne interesser, knyttes særlig til Bourdieu. Loury, Coleman og Putnam har i høyere grad sett sosial kapital som en kollektiv ressurs som individer kan nyte godt av. De tenker seg at sosial kapital dannes som en utilsiktet følge av enkeltpersoners investering av tid, krefter og oppmerksomhet, og at sosial kapital langt på vei er et offentlig gode, som også andre enn de personene som selv har investert tid, krefter og oppmerksomhet, kan dra fordel av.

1.3 Representerer sosial kapital-tilnærmingen noe nytt - og noe nyttig?

Det nye er at sosial kapital lar oss stille mer presise spørsmål om samfunnsutviklingen. Dermed oppnår vi et mer helhetlig bilde av hva som preger utviklingen. Sosial kapital er en viktig del av samfunnets infrastruktur. Den krever investeringer av tid, oppmerksomhet og innsats for fornyes og ivaretas. Et individfokus gir ikke alene god nok forståelse av de prosessene som fremmer samkvem, samarbeid og integrasjon og en ønsket samfunnsutvikling. Sosial kapital-tilnærmingen minner oss om betydningen av sosialt fellesskap, i tillegg til enkeltaktørers bestrebelser på å forfølge egne mål og interesser. Det nyttige ved sosial kapital er at beslutningstakere blir mer oppmerksom på hva som virker bra og som er verdt å ta vare på i Norge. De kan få øynene opp for utilsiktede følger av offentlig politikk. De kan lettere se hvor og hvordan det bør settes i verk tiltak for å motvirke at sosial kapital forvitrer som følge av at hver av oss har mer midler til rådighet og større muligheter for valgfrihet, utfoldelse og mobilitet, enn før.

1.4 Hva vet vi om beholdning og fordeling av sosial kapital i Norge?

Under ett er beholdningen av sosial kapital høy i Norge. Undersøkelser viser at den tilliten nordmenn har til andre mennesker, er høyere enn i andre sammenlignbare land. Samtidig er slik

social kapital er ujevnt fordelt i den norske befolkningen. Undersøkelser tilsier at høyt utdannede har mer tilgang til sosial kapital enn personer med mindre utdanning, at enslige har mindre tilgang enn gifte og samboende, og at de som er medlemmer av organisasjoner har større tilgang enn de som ikke med i organisasjoner. Dessuten er samfunnsengasjement noe høyere blant middelaldrende og eldre enn blant unge, og høyere blant dem som i liten utstrekning flytter. Visse former av sosial kapital (av båndtypen) kan være høyere blant ikke-vestlige innvandre enn blant etniske nordmenn. Men vi vet lite om de framherskende formene for sosial kapital i Norge er av typen bånd og/eller bruer, og om kvinner og menn har ulik tilgang til disse to typene av sosial kapital.

1.5 Hva betyr sosial kapital for sosial inkludering, livskvalitet og like muligheter?

Sosial kapital har betydning for barns og unges oppvekstvilkår, utdanningsresultater, arbeidsmarkedstilpasning og jobbsøking, integrering av etniske minoriteter og innvandrere, lovlidighet, frivillighet og kollektiv selvhjelp, befolkningens helse og velvære. Sosial kapital av brutypen synes å ha størst potensiell virkning i flere av disse sammenhengene. Det er derfor behov for å finne tiltak og arenaer som der tverrgående kontakt og tillit kan bygges utvikles og styrkes. Tiltak innen rammen av skolen eller rettet mot nærmiljøet rundt skolen (f.eks. ballbinger, lekeplasser) synes å være mest løfterike for å styrke slik sosial kapital, men også tiltak som for eksempel flyktningguider og natteravnere kan være viktige.

1.6 Hvordan kan offentlig politikk påvirke beholdning og fordeling av sosial kapital i Norge?

Flere land og internasjonale organisasjoner satser nå på å skape gode betingelser og rammevilkår for å bygge opp eller fornye sosial kapital. Høy sosial kapital gir økt produktivitet og økonomisk vekst. Sosial kapital er også blitt sett på som et virkemiddel for å stimulere til politisk aktivitet og engasjement, og dermed styrke demokratiet. Omvendt trengs det også samfunnsengasjement og deltakelse for å holde den sosiale kapitalen ved like over tid. Endelig ser den skandinaviske velferdsmodellen ut til å være gunstig for nivået av sosial kapital i samfunnet, men det er behov for forskning som kan belyse hvilke mekanismer som bidrar til dette. Det trengs også et sterkere fokus på hvordan offentlige myndigheter kan legge forholdene til rette for å styrke og ivareta beholdningen av sosial kapital på enkeltområder som for eksempel barns og unges oppvekstforhold, og bidra til en jevnere tilgang til sosial kapital i samfunnet.

1.7 Anbefalinger: Hva slags forskning om sosial kapital bør Forskningsrådet sette i gang?

- (I) For det første bør det være et mål å få til *en bred undersøkelse om sosial kapital i Norge* (se begrunnelse i vedlegg skrevet av Wollebæk & Selle). For forankring og dimensjonering kan diskuteres (se nedenfor), men slik mer overordnet forskning om sosial kapital bør oppfylle følgende krav:
- ***Belyse samlet nivå av sosial kapital*** (Er det en nedgang i sosial kapital i Norge?)
 - ***Gi mer inngående kunnskap om hvordan sosial kapital er fordelt i den norske befolkningen*** (Er det primært høyt utdannede eller middelklassen som nyter godt av sosial kapital?)
 - ***Belyse om de framherskende formene for sosiale kapitalen i Norge er av typen bånd og/eller bruer*** (I hvilken grad framstår sosiale nettverk i Norge som åpne eller lukkede?)

- **Legge til grunn et kjønnsperspektiv** (Har kvinner og menn ulik tilgang til sosial kapital av typen bånd og bruer? Hvilke roller har kvinner og menn i skaping og vedlikehold av de to typene sosial kapital?)
- **Gjøre det mulig å sammenligne forekomsten av sosial kapital i ulike geografiske områder i Norge** (Hva ligger bak slike geografiske ulikheter?)
- **Tillate systematiske sammenligninger med hensyn til ulike aspekter ved sosial kapital i Norge og andre vestlige land** (Hvilken rolle spiller likhetsidealer, faktisk grad av fordelingslikhet og universelle velferdsordninger for nivå av og tilgang til sosial kapital i Norge?)

For å belyse disse problemstillingene kan en komme et stykke på vei med analyser av data fra foreliggende befolkningsundersøkelser som Den europeiske samfunnsundersøkelsen 2002. Inngående analyse av disse dataene vil være et viktig første skritt i en mer overgripende forskning om sosial kapital i Norge (se vedlegg av Knud Knudsen).

Men å få en fullgod belysning av de skisserte spørsmålene vil kreve en ny større og representativ intervjuundersøkelse (befolkningsundersøkelse). Dette bør ses i sammenheng med muligheten for å finansiere en ny norsk deltakelse i den kommende runden av De internasjonale verdiundersøkelsene i 2006/07. Norge har deltatt i flere runder av disse undersøkelsene før (senest i 1996). Det foreligger dermed tidsseriedata som belyser stabilitet og endring i viktige aspekter ved sosial kapital på et overordnet (makro) nivå.

(II) For det andre trengs det mer inngående undersøkelser av sosial kapital på viktige områder av norsk samfunnsutvikling:

- **Hvordan skapes og vedlikeholdes sosial kapital på disse områdene?**
- **Hvilken betydning har sosial kapital for måloppnåelse og opprettholdelse av ønskelige sosiale relasjoner?**
- **Hvilke mekanismer ligger bak de (antatte) gunstige virkningene av sosial kapital?**

Prioriterte områder for slik forskning bør være:

- **Barns og unges oppvekstforhold**
- **Utdanning og faktorer som fremmer gode utdanningsresultater**
- **Arbeidsmarkedstilpasning og jobbsøking**
- **Integrering av etniske minoriteter og innvandrere,**
- **Lovlydighet**
- **Frivillighet**
- **Egenorganisering og kollektiv selvhjelp,**
- **Helse, livskvalitet og velvære**

Det er i kapittel 6 skissert en rekke mer konkrete problemstillinger som forskning om sosial kapital tilknyttet disse områdene bør belyse.

Som framholdt i kapittel 6, peker *etnisk mangfold og forhold mellom etniske minoriteter og flertallsbefolkning* seg ut som et tverrgående tema i forskning om sosial kapital. I den grad et

område er svært etnisk sammensatt og det er spenninger mellom ulike etniske grupper, vil det kunne redusere visse former for sosial kapital. På den andre siden har en del etniske minoriteter, for eksempel grupper av ikke-vestlige innvandrere til Norge, sterk sosial kapital innad, dvs. sosial kapital av båndtypen. Samtidig er det en utfordring å utvikle sosial kapital av brutypen mellom etniske grupper og mellom minoriteter og flertallsbefolkning.

Videre framgår det av kapittel 6 at *utdanning* er tillagt en særlig betydning i forskningen om sosial kapital; både fordi tilgang til sosial kapital har betydning for utdanningsresultater, og fordi utdanningsnivå har betydning for skaping av og/eller tilgang til sosial kapital. Skeptikere vil her kunne bli på vakt mot sirkelresonnementer, men det kan også argumenteres for at vi her står over eksempler på gode og onde sirkler i samfunnslivet.

Endelig er det ønskelig at videre forskning om sosial kapital i Norge kan gi oss bedre innsikt i betydningen av *kjønn*, og hvordan kjønn, etnisitet og utdanning kan spille sammen i skaping og vedlikehold av sosial kapital av typene bånd og bruer.

Framtidig forskning om sosial kapital i Norge bør - der det er mulig - legge til rette for *flernivåanalyser*. Ikke minst bør en undersøke den relative betydningen av sosial kapital på henholdsvis individ- og lokalsamfunnsnivå (mikro- og mellomnivå). Tidligere forskning tilsier at sosial kapital på mellomnivå kan ha en signifikant selvstendig effekt, i tillegg til effekten av individuell kapital, for eksempel i forhold til utdanningsresultater eller helse (Halpern 2005). Dette reiser bestemte metodiske og tekniske utfordringer, hvor det populært sagt handler om å kunne "skille dansen fra danserne".

I den grad en lykkes med å identifisere typer sosiale kapital som har preg av å være kollektive goder (eller kollektive ulemper), vil det gi bedre kunnskapsgrunnlag for hvordan ulike tiltak for å styrke sosial kapital bør utformes og kalibreres innbyrdes. Som framholdt av Gullestad (2004: 367) vil også *livshistoriemateriale* kunne egne seg godt til å få fram hvilke faktorer og prosesser i skjæringsflaten mellom mikro- og mellomnivå som skaper og holder ved like sosial kapital, bl.a. hvordan verdier og normgrunnlag formuleres, praktiseres og overføres, og hva som binder det enkelte menneske til andre i sosiale nettverk og fellesskap.

I en styrking av forskningen om sosial kapital i Norge blir det viktig å trekke på den innsatsen som gjøres internasjonalt, både innen forskernettverk og organisasjoner (OECD, Verdensbanken mv.), for å utvikle klarere definisjoner og instrumenter for å måle forekomst og kvalitet av sosial kapital. Det vil her bl.a. være nærliggende å søke samarbeid med det pågående forskningsprogrammet til Det finske akademi. Dette programmet omfatter 30 prosjekter om ulike temaer tilknyttet sosial kapital og tillit i nettverk.

1.8 Anbefalinger: Hvordan bør styrking av forskning om sosial kapital forankres og organiseres?

Dette kan i prinsippet skje på flere mulige måter:

- At Forskningsrådet forankrer en styrket forskning om sosial kapital i *ett eller noen få av de løpende programmene* (for eksempel IMER-programmet eller Velferdsprogrammet). I så fall bør vedkommende program(mer) få et ansvar for å initiere samarbeid med andre programmer og

områder om slik forskning.

- At Forskningsrådet går inn for en *tverrgående og samordnet* prioritering av forskning om sosial kapital innen flere av divisjonene, områdene og programmene, men tilpasset de forsknings-temaene som er ellers prioritert her.
- At det settes i gang et *eget* tverrgående forskningsprogram om sosial kapital, med vekt på tverr- og flerfaglige tilnærminger og et sett av komplementære tematiske prioriteringer, slik en blant annet har gjort det i Finlands Akademi.

En samlet vurdering tilsier at Forskningsrådet bør knytte en styrking av forskningen om sosial kapital til de tematiske områdene hvor det foregår forskning i dag og hvor det planlegges videre innsats. Sosial kapital-perspektivet bør anvendes på konkrete problemstillinger innenfor de aktuelle departementenes sektoransvar og være en del av og supplere annen relevant forskning. Men ettersom sosial kapital er tverrgående i forhold til mange fag, temaer og sektorgrenser, er det samtidig viktig å utvikle felles faglige aktiviteter gjennom en koordineringsmekanisme/organ for sosial kapital-relevante prosjekter, bl.a. for å videreutvikle det teoretiske og empiriske grunnlaget i en norsk kontekst. Et tilleggsmoment som taler for en slik organisering er at den sannsynlige budsjettammen ikke tilsier en særskilt programorganisering.

Representantene for de tre departementene som har deltatt i utvalget understreker at departementene ikke har tatt stilling til disse anbefalingene.

2 Hvorfor sosial kapital?

Hva er det som gjør at folk betaler for seg på Turistforeningens selvbetjente hytter? Hvorfor leverer vi tilbake bøkene på biblioteket? Hva er det som får mange foreldre til å bruke all fritid på å arrangere dugnader og juletreffester for det lokale idrettslaget og musikkorpset? Hva er det som gjør at folk føler at andre mennesker er til å stole på? Er det bestemte aktiviteter eller typer av kontakt som fremmer tillit og samarbeid? Hvordan kan det tilrettelegges for styrking av tillit, tilhørighet og trygghet mellom mennesker? Sosial kapital gir en ny innfallsvinkel til slike spørsmål. Sosial kapital utgjør ressurser som gjør at samkvem går mer knirkefritt og at mange oppgaver i samfunnet blir lettere å få utført. Sosial kapital virker som smøreolje i samfunnsmaskineriet, og fremmer samarbeid og oppnåelse av viktige mål.

2.1 Hvorfor den sterke internasjonale veksten i forskning om sosial kapital?

I mange land ser vi at sosial kapital stadig oftere brukes som tilnærming i forskning, på tvers av ulike fag og saksområder. Det har vært en eksplosjonsartet økning i vitenskapelige publikasjoner om sosial kapital (Halpern 2005: 9). Hvorfor har sosial kapital fanget en så sterk interesse i mange land?

- En lang rekke undersøkelser tilsier at områder med høy sosial kapital har bedre skolerresultater, bedre helse, mer lovlidige borgere, bedre omsorgsordninger for barn, mer effektiv offentlig administrasjon, mindre korrupsjon og høyere produksjon og større økonomisk vekst enn områder med mindre sosial kapital (Narayan & Prichett 1999; Putnam 2004). Det grunnleggende spørsmålet er selvfølgelig: Hva er det med sosial kapital som gjør at den har så mange positive konsekvenser?
- Sosial kapital er et nyttig verktøy for å kartlegge og for å forstå problemer og muligheter i arbeidet med å integrere våre nye landsmenn inn i det norske samfunnet. Sosial kapital forstått som 'bruer' kan bidra til bedre integreringsarbeid gjennom utdanningssystem og frivillig sektor, mens sosial kapital forstått som 'båndtypen', kan være med å forklare hvorfor dette arbeidet også kan være vanskelig og utfordrende.
- Flere har påpekt at sosial kapital er helt nødvendig for at et samfunn skal fungere. Det er en erkjennelse av at verken marked eller offentlig sektor strekker til for å løse alle viktige samfunnsoppgaver. Det trengs også et sivilt engasjement og frivillig sosial deltakelse for å fremme et inkluderende, tillitspreget og fleksibelt samfunn med plass for alle slags mennesker. Sosial kapital betoner at fellesskap, nettverk, tillit og gjensidighet mellom mennesker fortsatt er viktig, og kanskje viktigere enn noensinne. Interessen for sosial kapital gjenspeiler delvis en motreaksjon på den fokuseringen på individets og dets utfoldelse som preger dagens samfunn (se vedlegg av Håkon Lorentzen for utdyping).
- Mange forskere har søkt etter en tilnærming som favner felles normer, holdninger, verdier, sosiale nettverk og tillit når de skal forklare aktuelle trekk ved samfunnsutviklingen. Det har vært et behov for å utvide rekken av de faktorene som oftest har figurert i analysen av disse trekkene. Forekomst av arbeidskraft, infrastruktur, realkapital og human kapital er for eksempel ikke tilstrekkelige for å forklare lønnsnivået

i en region (Wiig 2003). Inkluderer man sosial kapital, kan forklaringskraften økes. Tilsvarende har Verdensbanken pekt på at sosial kapital har vært 'the missing link' i utviklingsstudier.

- Endelig er det påfallende at forskning om sosial kapital har blitt en flerfaglig møteplass for forskere fra mange ulike fagfelt som samfunnsøkonomi, statsvitenskap, sosiologi, kriminologi, psykologi, sosialantropologi og pedagogikk (Halpern 2005: 38). Sosial kapital har et potensial som felles plattform eller språk der forskere med forskjellig bakgrunn belyser sentrale problemstillinger på en gjensidig utfyllende og dermed mer fullstendig måte enn tidligere.

Som vi skal se nedenfor finnes det allerede en del forskning om sosial kapital utført av norske forskere. Likevel utgjør dette en liten del av den samlede samfunnsvitenskapelige forskningen i Norge. Offentlige myndigheter og forskningsbevilgende organer i andre land har vist større interesse for sosial kapital, bevilget mer midler til forskning på dette området og i større utstrekning satt i verk tiltak med uttrykkelig mål å styrke den sosiale kapitalen i samfunnet. Det gir grunn til å klargjøre hva bidraget til forskning om sosial kapital har bestått i - og kan være, hvorvidt det er ønskelig med mer forskning med utgangspunkt i sosial kapital i Norge, og hvordan slik forskning eventuelt bør innrettet og forankres.

For nærmere begrunnelse av hvorfor sosial kapital framstår som et viktig tema både for forskning og offentlig forvaltning viser vi til vedleggene til innstillingen.

2.2 Om utredningsutvalget arbeid

I mandatet for utvalget heter det:

«Utvalget skal på bakgrunn av den prosessen som har vært gjennomført av Forskningsrådet 1. halvår 2004, bidra til å klarlegge det faglige grunnlaget for om Forskningsrådet i samarbeid med aktuelle departementer skal gå videre med å initiere en satsing på forskning om sosial kapital.

Utvalget skal bl.a. ta utgangspunkt i følgende dokumenter og foredrag:

- The Well-being of Nations, The Role of Human and Social Capital, OECD 2001
- Social Capital and Network of Trust, Academy of Finland 2003
- Sosial kapital: Søkelys på nettverkssamfunnet, Håkon Lorentzen, notat 20.01.04
- Kåre Hagens & Håkon Lorentzens foredrag på seminaret 01.04.04
- Scandinavian Political Studies, vol. 26, nr.1/2003

Utvalget skal

- Gi en faglig presisering av begrepet sosial kapital
- Utarbeide en kortfattet oversikt over gjennomført forskning av betydning for norske forhold
- Identifisere de viktigste kunnskapsbehovene for forskning om sosial kapital innen utvalget departementers politikkområder
- Vurdere komparative perspektiver og muligheter for internasjonalt samarbeid
- Utarbeide anbefalinger om Forskningsrådet bør sette i gang en satsing og eventuelt på hvilke prioriterte områder

- Foreslå alternativer for hvordan en satsing kan organiseres (program, delprogram, frittstående prosjekter, tverrgående perspektiv, m.v.)»

Utvalget har hatt følgende medlemmer:

- Professor Bjørn Hvinden, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), Trondheim (leder)
- Førsteamanuensis Kåre Hagen, Høyskolen BI, Bærum
- Professor Per Selle, Universitetet i Bergen
- Forskningsleder Håkon Lorentzen, Institutt for samfunnsforskning, Oslo
- Forsker Marit Slagsvold, Høyskolen i Oslo
- Avdelingsdirektør Heidi Lohrmann, Arbeids- og sosialdepartementet
- Rådgiver Nora Østberg, Barne- og familiedepartementet
- Seniorrådgiver Morten Nordlie, Utdannings- og forskningsdepartementet.

Cand.polit. Ranveig Gissing, Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU, har vært engasjert som faglig sekretær. Innstillingen fra utredningsutvalget er ført i pennen av Hvinden og Gissing i fellesskap. Ellers har medlemmer av utvalget levert skriftlige innspill til utvalget, er følger som vedlegg til innstilling. Det samme gjelder et notat som professor Knud Knudsen, Universitetet i Stavanger, har skrevet på oppdrag fra utvalget. Utvalget har hatt tre møter.

Utvalget har i sitt arbeid særlig drøftet sosial kapital i lys av politikkområdene til Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet. Samtidig har forskerrepresentantene i utvalget flere ganger kommet tilbake til at forskning om sosial kapital rekker langt videre enn enkeltdepartementets ansvarsområder. Mange av de temaene som har stått sentralt i forskningen om sosial kapital er tverrgående og griper over de fleste departementenes ansvarsområder. Utvalget har heller ikke drøftet internasjonale perspektiver, men konstatert at lavt nivå av sosial kapital utgjør en spesiell utfordring i mange overgangsland (Eikemo 2003) og utviklingsland (se for eksempel World Bank 1999, UNESCO 2002, Wiig 2003 & 2004, Torsvik 2000, Anderson 2003 m.fl.).

3 Hva mener vi med sosial kapital?

Med sosial kapital menes tillit, sosiale normer og deres håndheving, sosiale nettverk preget av gjensidighet, og engasjement for fellesskapets beste. Sosial kapital foreligger på ulike nivå; individ, lokalsamfunn og nasjon. Sosial kapital kan både bestå av bånd mellom likesinnede, og av bruere mellom folk med forskjellig plass i samfunnet. Fire forskere har i særlig grad preget dagens forståelse av sosial kapital; Bourdieu, Loury, Coleman og Putnam. Oppfatningen av sosial kapital som noe enkeltpersoner kan bygge opp, holde for seg selv og bruke til å fremme egne interesser, knyttes til Bourdieu. Loury, Coleman og Putnam har i høyere grad sett sosial kapital som en kollektiv ressurs som individer kan nyte godt av. De tenker seg at sosial kapital dannes som utilsiktet følge av enkeltpersoners investering av tid, krefter og oppmerksomhet, og at sosial kapital langt på vei er et offentlig gode som også andre enn de personene som har foretatt slike investeringer av tid, krefter og oppmerksomhet, kan dra fordel av.

3.1. En benevnelse - men ulike forståelser av sosial kapital

I den internasjonale forskningen har det variert hvordan forskerne har forstått sosial kapital. Fellesnevnerne for mange har vært fokus på

- Tillit
- Felles verdier og normer (og evne til å sanksjonere brudd på disse)
- Stabile sosiale forbindelser eller nettverk preget av gjensidighet
- Engasjement for og deltakelse i aktiviteter til fellesskapets beste.

Denne listen understreker at sosial kapital er en sammensatt og flersidig størrelse. Sosial kapital kobler sammen fenomener som til dels er kjent og belyst tidligere, for eksempel under overskrifter som sosial integrasjon, sivilsamfunn, sosiale nettverk, ressurser, samarbeidsklima, frivillighet og dugnadsånd. I denne forstand har sosial kapital-tilnærmingen mange forløpere. Men forskningen med utgangspunkt i sosial kapital har også fått fram aspekter som ikke har vært tatt opp på en systematisk måte før, som for eksempel hvordan gjensidig tillit letter samarbeid, målrettet handling og økonomiske transaksjoner. I tillegg har forskningen om sosial kapital gjort det klart at vi snakker om et fenomen som har betydning på flere nivå i samfunnet (Halpern 2005):

- På individuelt nivå ("mikronivå")
- På et lokalsamfunns- eller organisasjonsnivå ("meso- eller mellomnivå")
- På et nasjonalt eller storsamfunnsnivå ("makronivå")

På alle tre nivåer kan sosial kapital utgjøre en ressurs som fremmer måloppnåelse eller ivaretar viktige verdier og hensyn. I alle tre tilfeller er det en ressurs som må bygges opp, holdes ved like og fornyes, gjennom innsats eller virksomhet, og som omvendt kan forvitte eller forringes. Dette aspektet er viktig for å rettferdiggjøre bruken av benevnelsen "sosial kapital". Samtidig skiller sosial kapital seg fra finansiell eller fysisk kapital. Noen har ansett bruken av kapitalanalogien om

fenomener som tillit, normer og engasjement som uheldig eller misvisende. Ikke desto mindre har stadig flere tatt i bruk sosial kapital som en sammenfatning av viktige samfunnstrekk sett fra en bestemt synsvinkel; ut fra deres *følger*. Det er åpenbart de ønskede følgene som har størst interesse, men forskningen har også diskutert negative følger av visse former for sosial kapital.

Denne tosidigheten blir blant konkretisert gjennom det skillet som Putnam (2000: 22-23) har trukket mellom sosial kapital som virker som henholdsvis

- Bånd ("bonding")
- Bruer ("bridging")

Sosial kapital som *bånd* finner vi i sosiale enheter som er innadvendte, som markerer grensene mot utenverden og som i den forstand utelukker andre. De som bindes sammen er folk som står hverandre nær og som er like hverandre. Sosial kapital som *bruer* skapes i forbindelser og nettverk preget utadvendthet og åpenhet overfor personer og grupper med andre kjennetegn.

Forskerne bak dagens sosial-kapitaltilnærming har i ulik grad lagt vekt på de tre nivåene av sosial kapital, og sosial kapital som bånd eller bruer. Den franske sosiologen Pierre Bourdieu forbindes med oppfatningen av sosial kapital som en ressurs som forvaltes av enkeltpersoner og familier for å ivareta egne interesser og ivareta sin posisjon, og dermed sosial kapital forstått som bånd. Sosial kapital som en kollektiv ressurs på lokalsamfunnsnivå (og dermed som en bro) forbindes i første rekke med den amerikanske sosiologen James Coleman og den amerikanske statsviteren Robert Putnam. Den amerikanske økonomen Glenn Loury står i en mellomposisjon ved at han både betoner sosial kapital som en familiebasert ressurs for enkeltpersoner, og som noe den enkelte kan få tilgang til gjennom tilhørighet til et videre miljø. For ham var sosial kapitaltilnærmingen et middel for å få fram at mange afroamerikanere - selv om de får tilgang til finansiell og human kapital - hindres i yrkesmessig og økonomisk framgang fordi de har for svake forbindelser til de sentrale aktørene og institusjonene i amerikansk økonomi, dvs. utilstrekkelig brukapital. I det følgende blir tilnærmingene til Bourdieu, Loury, Coleman og Putnam omtalt noe nærmere. Vi viser ellers til mer inngående drøftinger av disse forskernes bidrag i vedleggene til innstillingen.

3.2 Sosial kapital som en ressurs forvaltet av individer og familier - Bourdieu

For Bourdieu er sosial kapital en av flere former for kapital; økonomisk, kulturell, sosial og symbolsk kapital. (Han benytter ikke Gary Beckers begrep om human kapital). Bourdieu ser posisjonen til sosiale aktører i sosiale felt som bestemt av mengden av deres kapitaler og av hvilke strategier de benytter for å forfølge sine mål. Han belyser hvordan systematisk forskjellig tilgang til ulike typer kapital bidrar til å reprodusere sosial ulikhet og maktforskjeller. De ulike formene for kapital er gjensidige forutsetninger for hverandre, og den enkelte type kapital kan ikke forståes uavhengig av de andre. Bourdieu definerer sosial kapital som

"summen av ressurser, faktiske eller virtuelle, som tilkommer et individ eller en gruppe som resultat av å ha et vedvarende nettverk av mer eller mindre institusjonaliserte forbindelser av gjensidig bekjentskap og anerkjennelse" (Bourdieu & Wacquant 1992: 119).

Han betoner at sosial kapital som annen kapital er resultat av akkumulert arbeid og noe som

krever innsats for å bygges opp. Når sosiale forbindelser foreligger, må de pleies for å vedlikeholdes. Blant annet må den enkelte sikre at andre deltakere i et nettverk opplever at *de* har noe igjen for å opprettholde kontakt med og stille opp for vedkommende. Sosial kapital er resultat av investeringsstrategier. Disse kan være individuelle eller kollektive, mer eller mindre bevisste. I alle tilfeller vil de være innrettet mot å etablere eller gjenskape nettverk av relasjoner som vil være nyttige på kort eller lengre sikt. Investeringene innebærer å omdanne tilfeldige sosiale relasjoner (fra naboskap, arbeidsplass, eller til og med slekt) til relasjoner som er både nødvendig og selektive, og som innebærer varige forpliktelser så vel som rettigheter, og gjensidig kjennskap og anerkjennelse (Bourdieu 1986).

Det kan ses som et tankekors at Bourdieu som er opptatt av systematisk sosial ulikhet og lagdelingsmønstre, i ettertid framstår som representant for et individorientert perspektiv på sosial kapital. Den kritikken i dag som rettes mot Bourdieus tilnærming, er i første rekke at han framholder sosial kapital som et privilegium for eliter i samfunnet, men ikke går inn på hvorvidt og under hvilke betingelser sosial kapital også kan ha betydning for utsatte, marginaliserte eller svakstilte grupper (Field 2003: 20, 28, 40)

3.3 Sosial kapital - både individuell og kollektiv ressurs - Glenn Loury

Den amerikanske økonomen Glenn C. Loury (1987: 254-255, 1995: 103-104) utviklet på 1970-tallet en egen tilnærming til sosial kapital i forskning om hva som bestemmer afroamerikaneres arbeidsmarkedstilpasning og økonomiske framgang. Dette synes å ha skjedd uavhengig og parallelt med Bourdieus utvikling av sitt begrep om sosial kapital. Loury ser for det første sosial kapital som noe barn får tilgang til gjennom sine foreldre, som et sett av fordeler skapt gjennom foreldres atferd og engasjement i barnas tilegnelse av kunnskaper og ferdigheter. På grunn av en lang historie med diskriminering vil mange barn av foreldre med etnisk minoritetsbakgrunn få mindre tilgang til denne formen for sosial kapital enn barn av andre foreldre. For det andre framholder Loury at familier med samme etniske bakgrunn kan klumpe seg sammen i bestemte miljøer (nabolag, kretser av familier, venner, menigheter). Slik klumping eller segmentering fører til at det dannes "lokale offentlige goder" (eller mer presist; "klubbgodet", jf. Halpern 2005), I følge Loury er tilgang til slike kvasioffentlige former av kollektiv sosial kapital med på å bestemme hvilken økonomisk framgang alle unge i dette området vil få.

Som eksempler på slike stedsavgrensede offentlige goder nevner Loury offentlig skole, sosiale påvirkninger fra andre unge i samme område, tilgang til informasjon om og oppfatninger av arbeidsmarkedet. Han understreker likevel at i den grad dette utgjør ressurser som den enkelte har tilgang til, er de forbeholdt dem som sogner til samme lokale område, mens andre er avskåret fra dem. Loury framholder at den ulike tilgangen til kvasioffentlige goder som tilhørighet til bestemte sosiale miljøer er forbundet med, innebærer negative og positive eksternaliteter i forholdet mellom minoriteter og flertallsbefolkning i et område. Endelig betoner Loury (1995: 106) at et barn med gode evner, men fattige foreldre kan nyte godt av den sosiale kapitalen som er forbundet med å bo i et overveiende middelklasse nabolag, ved at det gir barnet del i foreldreressursene til de bedre utdannede og mer velstående foreldre.

3.4 Videre utvikling av Lourys tilnærming - James Coleman

Coleman utvikler sin tilnærming til sosial kapital med utgangspunkt i en serie skjellsettende undersøkelser om utdanning og utdanningsresultater i De forente stater. Han betraktes som en av

de mest framstående representantene for bestrebelser for å utvikle et rasjonell aktør-perspektiv i samfunnsvitenskapen, inspirert av økonomisk tankegang. Av denne grunn forbindes han feilaktig med et rent individualistisk aktørperspektiv. Gitt at Coleman faglig sett stod nær Mancur Olson (1968) og andre som var oppfattet av kollektiv handling, gratispassasjerproblemer og lignende, er det egentlig ikke så overraskende at Coleman har gitt vesentlig bidrag til forståelsen av sosial kapital som et kollektivt fenomen, Coleman kritiserer uttrykkelig forestillingen om at samfunnet kan forstås som et sett av uavhengige aktører, hvor hver handler på grunnlag av mål som de har kommet fram til uavhengige av andre, og hvor sosiale systemer kun består i kombinasjonene av disse individuelle handlingene (Coleman 1990: 300).

Coleman anså at forskjeller i grad av fellesskap og lokalsamfunn rundt skolen i vesentlig grad kunne forklare forskjeller i skoleresultater, og særlig for de elevene som hadde den mest utsatte sosiale og etniske bakgrunnen. Coleman tolker disse og liknende funn med at i noen lokalsamfunn var både barn og foreldre mer styrt av sterke og bindende normer som var i pakt med lærernes forventninger og bestrebelser, enn i andre lokalsamfunn. Normene skulle være en sosial kapital som et godt stykke på vei veier opp for ugunstig sosial bakgrunn. Denne mer kollektivistiske fortolkningen av funnene kan kritiseres for å være adhocpreget, siden sosial kapital ikke var en del av det teoretiske rammeverket Coleman startet ut med (Lauglo 2000). Coleman definerer sosial kapital som

”en nyttig ressurs som er tilgjengelig for en aktør gjennom han eller hennes sosiale relasjoner, og bestående av aspekter ved sosial struktur, og som fremmer bestemte handlinger fra aktører - personer eller korporative aktører - innen denne strukturen” (Coleman 1988: 98).

I en annen sammenheng definerer Coleman sosial kapital mer spesifikt som

”det settet av ressurser som ligger i familierelasjoner og den sosiale organiseringen av lokalsamfunn [community] og som er nyttig for den kognitive og sosiale utviklingen til et barn eller en ung person. Disse ressursene er forskjellige for ulike personer og kan utgjøre en vesentlig fordel for barn og unge i utviklingen av deres humankapital” (Coleman 1990: 300).

Coleman gir Loury æren for denne tilnærmingen til sosial kapital, men trekker også linjen til Bourdieu. Generelt betonte Coleman at sosiale relasjoner kan utgjøre sosial kapital ved å

- etablere forpliktelser og forventninger mellom aktører,
- skape tillit i sosiale omgivelser,
- etablere åpne kilder for informasjon,
- fastsette normer som understøtter bestemte former for atferd, og
- håndheve sanksjoner mot dem som bryter normene

Virkemåten til slike elementer av sosial kapital sikres gjennom en rimelig grad av lukkethet (closure), stabilitet og en felles underliggende ideologi i sosiale nettverk. For Coleman skjer oppbygging av sosial kapital som en utilsiktet følge av individers målrettede handlinger. Dette er et trekk som skiller det fra oppbygging av økonomisk og fysisk kapital som oppstår gjennom bevisste valg. Siden Coleman definerte sosial kapital ut fra dens følger (”funksjon”) og ikke ut fra en ensartet og bestemt type tilsiktet handling, framstår sosial kapital et mangesidig og noe

abstrakt fenomen. Likevel kan det hevdes - som Field (2003: 42) gjør - at det er Colemans forståelse av sosial kapital som har størst potensial for videre presisering og raffinering.

3.5 Utviding av Colemans perspektiv - Robert Putnam

Den amerikanske statsviteren Robert Putnam ble først kjent for en studie av betydningen av medborgerlig ("sivilt") engasjement for å skape politisk stabilitet og økonomisk framgang (Putnam 1993). Han anså at de nordlige regionene gjorde det bedre politisk og økonomisk fordi en der hadde gjensidige støttende relasjoner mellom myndigheter og sivilsamfunn. Omvendt skulle de sørlige regionene i Italia være preget av en kultur av gjensidig mistenksomhet og frykt som hindret institusjonelle reformer og fornyelse. Putnam (1993: 169) definerer sosial kapital som

"trekk ved sosial organisasjon som tillit, normer og nettverk som kan forbedre samfunnets effektivitet ved å lette samordnet handling".

Mer nøyaktig skal sosial kapital bidra til kollektiv handling ved å øke de potensielle kostnadene for dem som bryter normer og tillit, ved å skape kraftfulle normer for gjensidighet, ved å lette informasjonsstrømmer, inkludert opplysninger om aktørers omdømme, minne om tidligere vellykkede forsøk på samarbeid og fremme nye samarbeidsbestrebelse (samme sted, s. 173).

Senere har Putnam gjort det til en hovedsak å sannsynliggjøre at sosial kapital er i sterk tilbakegang i De forente stater, med negative følger for politisk styrbarhet, demokrati og fellesskap i det amerikanske samfunnet. Dette skulle ikke minst skje ved at rommet for felles sosiale og foreningsaktiviteter som bringer relativt fremmede sammen jevnlig og rutinemessig sammen har krympet. Dermed svekkes også vilkårene for å bygge og holde ved like videre sett av sosiale nettverk og normer som fremmer generell gjensidighet og tillit i samfunnet. Putnam (2000, 2004) har analysert en stor mengde kvantitative data til å underbygge sin tese, som befolkningssurveyer og statistikk om politisk deltakelse, medlemstall og aktivitet i frivillige sammenslutninger, religiøs deltakelse, frivillighet, veldedighet, uformelle sosiale nettverk, m.v. Han mener å kunne påvise synkende tro på andres ærlighet og tillitsverdighet, og kobler dette til økende kriminalitet. Selv om han også peker på noen mottendenser som vekst i mindre selvhjelpsgrupper, frivillig innsats blant unge og nye mønstre for kommunikasjon gjennom internett og andre nye medier, mener han at dette ikke oppveier for de andre tegnene på svekking av sosial kapital han legger fram. Han anser at en rekke indikatorer på velferd som utdanningsnivå, økonomisk framgang, helse, lykke og demokratisk engasjement varierer systematisk med tilgang til eller beholdning av sosial kapital. Det har vært rettet ulike typer kritikk mot Putnam, men ikke desto mindre framstår han i dag som den ledende og toneangivende representant for internasjonal forskning om sosial kapital.

3.6 Noen begrensninger ved omtalte tilnæringer til sosial kapital

Alle de sentrale bidragsyterne bak utviklingen av sosial kapital-tilnærmingen har blitt kritisert for å være blinde for betydningen av *kjønn* (Lowndes 2000, Stolle & Lewis 2002, Field 2003: 41), og for at de ikke har undersøkt systematisk om det er forskjeller i kvinners og menns roller i skaping og vedlikehold av sosial kapital, eller om det er ulikheter mellom kvinner og menn med hensyn til de (antatte) positive følgene av sosial kapital. Stolle & Lewis (2002: 203) spør om oppbygging av sosial kapital har vært avhengig av kvinners ubetalte arbeid, og om utbygging av velferdsstater

og særlig defamilisering” av omsorgsoppgaver undergraver den sosiale kapitalen eller snarere gir alternative kilder til sosial kapital. Putnam (2000: 94-95, 458 n.3) har berørt temaet, og slår fast at kvinners innsats som avgjørende for i alle fall noen former for sosial kapital, uten å underbygge dette i noen vesentlig grad. Det er nærliggende å anta mer inngående forskning av de typene av sosial kapital som kvinner og menn har tilgang til, for eksempel kan bidra til å forklare hvorfor likestillingen i norsk toppolitikk har kommet lengre enn innen ledelse i arbeids- og organisasjonsliv, særlig toppledelse innen privat næringsliv.

Dette kan ses i sammenheng med en annen kritikk som har vært rettet mot særlig Coleman og Putnam: De tenderer til å overbetone de positive funksjonene av sosial kapital og underbetone de negative. Rett nok nevner Putnam at sosial kapital har en ”bakside”. Bourdieu lar det framgå at elitens sterke sosiale kapital er til ulempe for samfunnets marginale eller utsatte grupper. Mer generelt kan det hevdes at sosial kapital er forbundet med både sosial inkludering (for noen) og ekskludering (av andre), og at denne polariseringen ventelig blir mer uttalt, jo sterkere den aktuelle formen for sosiale kapitalen er. Dette Janus-ansiktet deler sosial kapital med medborgerskap, som også innebærer inkludering for noen og samtidig ekskludering av andre. Videre er det ikke gitt at alle sterke nettverk er preget av verdier og normer som er ønskelig fra et samfunnssynspunkt. Noen nettverk vil kunne være bærere av anti-sosiale mål (organisert kriminalitet mv.). Det kan også innvendes at sterk sosial kapital forankret i familie og nærmiljø forutsetter en tradisjonell arbeidsdeling mellom kvinner og menn, autoritære former for foreldreskap, og likhet forstått som konformitet og atferdsmessig ensretting. Slik problematisering og nyansering gir neppe grunn til å forkaste sosial kapital som en forskningstilnærming, men er snarere argumenter for å vie de virksomme mekanismene i sosial kapital og mer generelt forholdet mellom individets frihet og den atferdsreguleringen som de kollektive aspektene ved sosialt liv innebærer. Den sosiale kapitalen kan altså virke på flere måter - avhengig av den sosiale og politiske konteksten.

For å komme videre i belysningen av de motstridende sidene ved sosial kapital er det viktig at ny forskning systematisk tar i bruk det nevnte skillet mellom sosial kapital forstått som bånd og bruer (Putnam 2000, jf. Woolcock 2001 og Halpern 2005):

- **Bånd** - baseres ofte på familie, andre i nær slekt og venner. Den bringer like folk sammen og har en tendens til å forsterke eksklusive identiteter og homogene grupper. I denne forstand kan bånd gi den enkelte støtte og oppbacking. Ulempen er at bånd kan bidra til eller forsterke problemer med manglende integrasjon, utstøtning og isolasjon. Ikke minst vil dette ha betydning når en ser på etniske minoriteters forhold til storsamfunnet.
- **Bruer** - kobler mennesker til mer fjerne bekjente og bygger bruer mellom ulike mennesker og ulike grupper av mennesker.

4 Representerer sosial kapital-tilnærmingen noe nytt - og noe nyttig?

*Det nye er at sosial kapital lar oss stille mer presise spørsmål om samfunnsutviklingen. Dermed oppnår vi et mer helhetlig bilde av hva som preger utviklingen. Sosial kapital viser til en viktig del av samfunnets infrastruktur som må fornyes og ivaretas. Et individfokus gir ikke alene god nok forståelse av de prosessene som fremmer samkvem, samarbeid og integrasjon og en ønsket samfunnsutvikling. Sosial kapital-tilnærmingen minner oss om betydningen av sosialt fellesskap, i tillegg til enkeltaktørers bestrebelser på å forfølge egne mål og interesser. Det **nyttige** ved sosial kapital er at beslutningstakerne blir mer oppmerksom på hva som virker bra og er verdt å ta vare på i Norge. Sosial kapital-tilnærmingen gjør det lettere å få øynene opp for utilsiktede følger av offentlig politikk. En kan lettere se hvor og hvordan det bør settes i verk tiltak som kan motvirke at sosial kapital forvitrer som følge av at hver av oss har mer midler til rådighet og større muligheter for valgfrihet, utfoldelse og mobilitet, enn før.*

4.1 Noe nytt?

For det første fokuserer sosial kapital-tilnærmingen på i hvilken grad og under hvilke vilkår sosiale relasjoner og nettverk kommer til å utgjøre ressurser av betydning, for det andre belyser den mer systematisk og inngående hvilke forhold som bidrar til at slike ressurser skapes og holdes ved like, og for det tredje har den frambrakt ny kunnskap om hvilke følger forskjeller i tilgang til sosial kapital har for befolkningens utfoldelse og velferd. Mer spesifikt kan følgende framholdes:

- (1) Sosial kapital-perspektivet åpner for nye innfallsvinkler til problemstillinger som er kjente og i den forstand "gamle". Ikke desto mindre er disse problemstillingene fortsatt meget sentrale i anvendt og policyorientert forskning. Kanskje vel så viktig er det at dette perspektivet innebærer at oppmerksomheten dreies mot nye tema og andre måter å stille spørsmål på (Field 2003: 7). Tidligere kjente faktorer og fenomen kobles sammen på en ny måte innen et overgripende rammeverk, ut fra et resurs- og investeringsperspektiv. Denne forskyvningen av fokus og ny kobling av faktorer er særlig tydelig i de mer kollektive forståelsene av sosial kapital vi forbinder med Loury, Coleman & Putnam. Dessuten leder ideen om sosial kapital vår oppmerksomhet i retning av sammenhengene mellom individers erfaringer og løpebaner (mikronivået), trekk ved institusjoner, sammenslutninger og fellesskap (mellomnivået) og ved samfunnet i stort (makronivået), dvs. *flernivåsanalyser*. Som illustrert av Halpern (2005) kan den relative betydningen av de ulike nivåene av sosial kapital variere, alt etter hvilket område vi ser på. Men for å få bedre kunnskap om disse variasjonene, og eventuelt kunne utforme relevante tiltak for å styrke sosial kapital på et bestemt område, må vi tilgang til flernivådata.
- (2) For å kunne vurdere fruktbarheten av sosial kapital-tilnærmingen kan vi også tenke i analogi til hva som skjedde da økonomen Gary Becker (1964/1993) utviklet sitt begrep om *human kapital*. Dette betydde ikke bare en annen måte å snakke om verdien av arbeidstakeres kunnskaper og ferdigheter på. Det stimulerte også til en rekke nye og mer presise spørsmål om og empirisk belysning av effektiviteten av å investere i generell utdanning versus mer jobbspesifikk opplæring, og om hvem (arbeidsgiver, det offentlige

og den enkelte arbeidstakere) som fikk størst uttelling av ulike typer investeringer i human kapital. (For øvrig har Becker selv utviklet et begrep om sosial kapital i et av sine nyeste arbeider, jf. Becker 1996, Fine 2001).

- (3) Tilsvarende kan sosial kapital-tilnærmingen eksempelvis få oss til å stille nye og andre spørsmål om hva som påvirker den enkeltes skoleresultater, arbeidsmarkedsdeltakelse, helse, utfoldelse, livskvalitet, deltakelse eller inkludering: Hvordan påvirkes dette ikke bare av hva vedkommende har av individuelle ressurser, men også av hvilke kollektive ressurser vedkommende nyter godt av, gjennom de sosiale sammenhengene eller miljøene som han eller hun inngår i eller er en del av?
- (4) Endelig er det noe av det nye ved sosial kapital-tilnærmingen at mange samfunnsøkonomer internasjonalt har tatt i bruk perspektiver, innsikter og typer av data som tidligere først og fremst har interessert sosiologer, sosialantropologer og statsvitere, for eksempel økonomer innen internasjonale organisasjoner som Verdensbanken og OECD. Som tidligere nevnt, har verdensbanken uttalt at sosial kapital er 'the missing link' i utviklingsstudier. Norske økonomer har også brukt sosial kapital for å belyse forholdet mellom sosial kapital og økonomisk vekst/produktivitet, særlig i fattige tredjeverden land (Torsvik 2000; Wiig 2003). De har blant annet sett på hvordan sosial kapital påvirker transaksjonskostnadene og tilliten under et samarbeid. Det påpekes at høy grad av sosial kapital og tillit kan overvinne typiske 'fangenes dilemma'-situasjoner der det ofte på kort sikt kan lønne seg å gå ut av samarbeidet hvis systemet er preget av lav tillit. Sosial kapital øker sjansene for samarbeid som begge parter tjener på - på lang sikt. På den måten reduseres transaksjonskostnadene og en oppnår økonomisk vekst. Forskning viser at i områder med høy sosial kapital er det også høyere økonomisk vekst (Narayan & Prichett 1999).
- (5) Mer generelt kan en si at sosial kapital-tilnærmingen utgjør et skritt på veien mot å etablere et felles vokabular eller språk mellom forskere fra ulike disipliner, og dermed skapt nye muligheter for å utvikle tverrfaglige innfallsvinkler til viktige spørsmål om velferdssamfunnets utvikling og framtid.

I forhold til den forskningen som har vært drevet i Norge, representerer sosial kapital-tilnærmingen særlig noe nytt ved å få fram de kollektive ressursene som ligger i stabile, tillitspregede og gjensidige sosiale forbindelser. Det kan for eksempel dreie seg om forekomst av felles verdier og normer, kulturell homogenitet, sosial harmoni, gjensidig tillit og grad av sosial integrasjon i ulike sosiale kontekster. Dermed blir sosial kapital ikke noe som enkeltindivider har eller eier. Sosial kapital er langt på vei et offentlig gode, som kan være til fordel for andre enn dem hvis innsats skaping og opprettholdelse av sosial kapital forutsetter (Coleman 1988: 116). Noen må «investere» i sosial kapital, for at beholdningen skal kunne fornyes, styrkes og utvikles. Men også andre enn dem som selv foretar disse investeringene i form av tid, krefter og forpliktelser, vil kunne nyte godt av dem.

Ut fra dette perspektivet blir det tydeligere for oss at det for eksempel blir utilstrekkelig å spørre i hvilken grad et individ har sosiale kontakter eller samhandler med andre. Vi trenger også å vite hvor mye kontakt og samhandling det forekommer i vedkommendes omgivelser, og ikke minst; hva som kjennetegner de sosiale kontekstene som vedkommende kan inngå i eller bli koblet til.

Sosial kapital-perspektivet skjerper vår oppmerksomhet mot de sosiale kvalitetene til kontekster for samhandling og samkvem mellom mennesker.

Når det er sagt, skal en selvsagt heller ikke overdrive hvor ny sosial-kapitaltilnærmingen er og i hvilken grad den representerer et helt klart brudd med tidligere tilnærminger. Det er en viss kontinuitet mellom sosial kapital-tilnærmingen og sentrale perspektiver i klassisk sosiologisk og politisk teori, for eksempel representert ved Adam Smith, Emile Durkheim og Alexis de Toqueville (Halpern 2005, McLean m.fl. 2002). Det kan også trekkes forbindelseslinjer mellom for eksempel Colemans begrep om sosial kapital som en utilsiktet følge ("funksjon") av målrettet menneskelig handling og økonomenes begrep om eksternaliteter av økonomisk virksomhet.

4.2 Noe nyttig?

Det er flere grunner til at sosial kapital-tilnærmingen ikke bare har en akademisk eller teoretisk interesse, men også et betydelig potensial som kunnskapsgrunnlag for offentlig politikk, problemløsning og tiltaksutforming:

- For det første er sosial kapital-tilnærmingen nyttig for å bevisstgjøre politikere og andre om at myndighetene må støtte opp om, og ivareta en del kjennetegn ved det norske samfunnet. En hverdagsillustrasjon på betydningen av sosial kapital i Norge kan være den amerikanske forskeren som etablerte seg og fikk familie i Norge. Hun stusset over at hun måtte bruke flere kvelder i en travel førjulstid på å lage dorullnisser og annet julepynt til julekorpsets julemesse, der datteren var aktiv. Hun tilbød seg heller å betale noen kroner, men fikk avslag. I ettertid så hun imidlertid nytten av å delta i slike dugnader og messer; hun fikk kontakt med naboer, foreldrene til datterens venninner, og hun klarte endelig å skape seg et lokalt nettverk - som hun senere fikk god nytte av både når det gjaldt barnepass og oppussing av huset. Dette viser hvordan en person som investerer i et fellesskap, i neste omgang vil dra personlig nytte av fellesskapet, i andre sammenhenger og for andre formål enn det opprinnelige. Det vil være nyttig for norske beslutningsfattere å vite mer om utviklingen innen dette området, og hvor omfattende slike hverdagsinvesteringer i sosial kapital er i dag, og hvordan de fordeler seg i den norske befolkningen.
- For det andre gir et samfunn preget av tillit større trygghet og et mer fleksibelt samfunn. Forskning med utgangspunkt i sosial kapital kan gi økt forståelse av hvorfor myndighetene fortsatt støtter frivillig innsats, for eksempel frivillighetsentraler og natteravner, og hvordan dette best kan skje. Videre er det nyttig å få fram hvordan positive og negative sanksjoner kan stimulere til sosiale normer som i varetar fellesskapsløsninger og kollektive tilbud, slik at vi fortsatt kan få låne bøker på biblioteket, leie hytter og koier uten vakter nærmest gratis, vil stille opp til dugnader og på andre måter å investere tid, oppmerksomhet og krefter til fellesskapets beste. Sosial kapital er både et lim som binder sammen de ulike delene av samfunnet, og som smører samfunnsmaskineriet og som smører sammen samfunnet på tvers av ulike sektorer, og på ulike nivå. Viktige policy spørsmål er hvilke deler av den betydelige sosiale kapitalen i Norge som er mest utsatt for forvitring, hva som kan gjøres for beskytte og styrke den sosiale kapitalen, og på hvilket nivå slike tiltak bør settes inn. Oppbygging av nye praktisk kunnskap på dette området vil kunne fremmes gjennom systematisk evaluering

av de tiltakene som settes i verk for å for å verne, ivareta og kanskje øke den sosiale kapitalen.

- For det tredje kan sosial kapital-tilnærmingen bidra til å belyse viktige, men utilsiktede eller ikke-erkjente følger av politiske beslutninger. Et eksempel kan være kontantstøtten. Ett aspekt ved følgene av å innføre ordningen med kontantstøtte kan være at en styrker den sosiale kapitalen i bomiljøer fordi flere er hjemme med ungene på dagtid. Naboer har bedre anledning til å bli kjent med hverandre, og flere foreldre og unger oppsøker åpne sosiale arenaer som lekeplasser og åpne barnehager. Et annet aspekt kan være den sosiale sammensetningen av dem som i større utstrekning blir hjemme på grunn av kontantstøtten. Noen steder kan personer med lite utdanning og andre ressurser være overrepresentert blant disse, og det kan være at de ikke i så høy grad oppsøker åpne møteplasser eller tar kontakt med andre. I så fall vil en få mindre uttelling i form av styrking av den sosiale kapitalen. Kanskje er det nettopp disse foreldrene og deres barn som ville ha nytt størst fordel av bedre tilgang til barnehage? I barnehagen kan både barn og foreldre få tilgang til sosial kapital ved at en blir kjent med andre barn og foreldre som en ellers ikke ville ha stiftet bekjentskap med. Videre kan foreldrene få styrket sin sosiale kapital gjennom yrkesdeltakelse. Canadiske myndigheter har tatt konsekvensen av at politikerne ofte ikke vet så mye om mulige utilsiktede følger av å innføre nye lover eller ordninger, og har satt ned eget utvalg som skal vurdere den sosiale kapitalen før og etter slike vedtak.
- For det fjerde lever vi i et samfunn der vi alle i større utstrekning enn før er blitt markedsaktører og kunder som foretar valg, med større frihet og kjøpekraft, men også travelhet, tidsnød eller "tidsklemme". Sosial kapital-tilnærmingen kan bidra til at en lettere kan spørre om det er noe vi står i fare for å miste på veien. Tilnærmingen kan rette søkelyset på samfunnsfenomener som vi tidligere tok for gitt, men som nå kanskje er i ferd med å svekkes. Som statsminister etterlyste Gro Harlem Brundtland "nabokjerringa" som holdt et øye med hva ungene i området gjorde. Har samfunnsutviklingen gjort at hun er borte? Finnes det i så fall muligheter for å utforme tiltak som kan erstatte nabokjerringa, og dermed fremme et trygt samfunn med høy grad av tillit og gjensidige forpliktelser overfor hverandre? Vi trenger systematisk kunnskap om det faktisk er slik at samfunnet er basert på mindre tillit enn tidligere, og hva årsakene til denne utviklingen i så fall kan være. Kan det være nye måter å ivareta en (ønsket) form for sosial kontroll og gjennomsiktighet i nabolag og nærmiljø, for eksempel ved å stimulere pensjonister og andre hjemmeværende til frivillig lokalt engasjement.

For nærmere drøfting av hvorfor mer kunnskap om sosial kapital er relevant for offentlig politikk og tiltaksutforming viser vi til vedleggene av Lorentzen, Seippel og Slagsvold.

5 Hva vet vi om beholdning og fordeling av sosial kapital i Norge?

Sosial kapital beholdningen er høy i Norge. Undersøkelser viser at tilliten nordmenn har til andre mennesker, er høyere enn i andre sammenlignbare land. Samtidig er det grunn til å tro at slik sosial kapital er ujevnt fordelt i den norske befolkningen. Undersøkelser tilsier at høyt utdannede har mer tilgang til slik sosial kapital enn personer med mindre utdanning, at enslige har mindre tilgang enn gifte og samboende, og at de som er medlemmer av organisasjoner har større tilgang enn de som ikke med i organisasjoner. Dessuten er samfunnsengasjement noe høyere blant middelaldrende og eldre enn blant unge, og høyere blant dem som i liten utstrekning flytter. Visse former av sosial kapital (av båndtypen) kan være høyere blant ikke-vestlige innvandre enn blant etniske nordmenn. Men vi vet lite om den framherskende formen for sosial kapital i Norge er typen bånd eller bruer, og om kvinner og menn har ulik tilgang til de to typene av sosial kapital.

Under ett er Norge blant de landene som synes å ha høyest beholdning av sosial kapital. Dette framgår blant annet av internasjonale sammenliknende undersøkelser som verdiundersøkelsene (European Values Study (Schaik 2002) & World Values Survey), den europeiske samfunnsundersøkelsen 2002 (European Social Survey 2002), Eurobarometer og Johns Hopkins-undersøkelsen om frivillighet.

- I følge den europeiske samfunnsundersøkelsen 2002 (Ringdal 2004: 43) er Norge nest etter Danmark det landet hvor de intervjuede uttrykker høyest generell "tillit til folk", og samtidig høy tillit til samfunnsinstitusjoner (etter Danmark, Finland og Sveits). Undersøkelsen viser også at det er et stort samsvar mellom landenes plassering på de to dimensjonene.
- I en analyse av data fra de internasjonale verdiundersøkelsene ble det funnet at det ikke var noe av de 65 deltakende landene hvor en høyere andel av befolkningen enn i Norge svarte ja på spørsmålet "om en kan stole på de fleste mennesker" (Inglehart & Baker 2000: 36, Rothstein & Stolle 2003: 22, Newton 1999, jf. Barstad & Hellevik 2004: 97). I en ny sammenstilling av resultater av verdiundersøkelsene kommer Danmark, Sverige og Norge ut som de tre av over åtti land hvor høyest andel, om lag 65 prosent, svarte ja på dette spørsmålet (Halpern, 2005: 60).

Samtidig må det antas å være betydelig ulikhet i *fordelingen av sosial kapital* i Norge, for eksempel i form av forskjellig forekomst av sosial kapital i ulike geografiske områder av landet eller deler av større byer. Tilsvarende vil det variere etter kjønn, alder/livsfase, helse, etnisk tilhørighet, utdanning og sosioøkonomisk status hvilken sosial kapital befolkningen har tilgang til. For eksempel fant en undersøkelse basert på den norske delen av den internasjonale Johns Hopkins-undersøkelsen om frivillighet at andelen med tilgang til sosial kapital (sosial tillit og frivillig engasjement) økte når en gikk fra dem med lav til høy utdanning. Tilgangen til sosial kapital var også høyere blant gifte/samboende enn blant enslige, og høyere blant organisasjonsmedlemmer enn blant dem som ikke var med i organisasjoner (Wollebæk & Selle 2003a: 81).

Lauglo (2000) viser i en undersøkelse fra Oslo at innvandrerungdom med bakgrunn med ikke-vestlige land under ett hadde et mer positivt og konstruktivt forhold til skolen enn norsk etnisk ungdom. Dette kan i betydelig grad forklares med at disse innvandrerungdommene hadde tilgang til betydelig sosial kapital, bl.a. i form av nettverk mellom foreldre som engasjerte seg sterkt i sine barns utdanning og fulgt aktivt opp deres prestasjoner. Dette var effekter som holder seg selv når Lauglo kontrollerer foreldres klasse og kulturelle kapital. Mange av foreldre har aldri fått oppleve å ta utdanning. De vil gjøre sitt ytterste for at barna skal få denne muligheten. Jobbmarkedet i Norge er også tøft for mange innvandrere, og de føler de er nødt til å kompensere manglende innpass i storsamfunn - det som foran er kalt innskrenket sosial kapital av brutypen - ved at barna deres yter en ekstra innsats på skolen.

Vi trenger for eksempel mer forskning for å belyse følgende spørsmål:

- Hvordan fordeler den sosiale kapitalen seg i Norge? Forskning om fordeling av sosial kapital vil kunne gi nye inntak til hvilke faktorer og mekanismer som gjør at noen grupper ikke får del i generelle forbedringer av levekår og velferd, og kommer dårligere ut eller blir marginalisert. Kanskje enda viktigere er det at bedre kunnskap om fordelingen av sosial kapital vil fortelle oss hvor det er et potensial for å styrke disse befolkningsgruppens tilgang til sosial kapital, og dermed deres muligheter til å ha utdanningsmessig og økonomisk framgang, delta på viktige arenaer, oppleve bedre livskvalitet, mv.
- Nordmenn er kjent for å være vanskelig å få kontakt med. Betyr det at sosial kapital av båndtypen er mer vanlig enn sosial kapital av brutypen? Hvilke konsekvenser har dette i så fall for innvandreres og andre minoriteters integrasjon i det norske samfunnet?
- Siden sosial kapital av brutypen ikke bare har et særlig potensial for å fremme integrering, men også folks helse, livskvalitet og velvære, skoleprestasjoner og arbeidsmarkeds-tilpasning, redusere kriminalitet mv, hvordan kan en stimulere til mer av denne type sosial kapital?

6 Hva betyr sosial kapital for sosial inkludering, livskvalitet og like muligheter?

Sosial kapital har betydning for barns og unges oppvekstvilkår, utdanningsresultater, arbeidsmarkedstilpasning og jobbsøking, integrering av etniske minoriteter og innvandrere, lovlighet, frivillighet og kollektiv selvhjelp, befolkningens helse og velvære. Sosial kapital av brutypen synes å ha størst potensiell virkning i flere av disse sammenhengene. Det er derfor behov for å finne tiltak og arenaer der tverrgående kontakt og tillit kan bygges utvikles og styrkes. Tiltak innen rammen av skolen eller rettet mot nærmiljøet rundt skolen (f.eks. ballbinger, lekeplasser) synes å være mest løfterike for å styrke slik sosial kapital, men også tiltak som flyktningguider, natteravnere kan være viktige.

6.1 En mangfoldig kunnskapsbase

Fokus i den foreliggende forskningen om sosial kapital har variert, alt etter om forskerens hovedinteresse har vært hvordan det går med enkeltpersoner (helse, oppnåelse av materiell velferd, selvforsørgelse m.v.) eller hvordan det går med samfunnet (integrasjon eller desintegrasjon, sammenhengskraft/kohejon eller oppløsning m.v.). En betydelig empirisk forskning har analysert hvordan enkeltpersoners tilgang til sosial kapital - forstått som sosiale relasjoner og kilder til bistand, informasjon, velvilje og omdømme - er viktig for vedkommendes tilgang til andre goder eller ressurser, som for jobb eller bolig. Samtidig vil graden av samfunnsmessig integrasjon eller desintegrasjon i sin tur påvirke den enkeltes velferd. Det vil kunne henholdsvis understøtte eller underminere den enkeltes bestrebelser på å opprettholde eller forbedre sin situasjon.

Dette tilsier at også norske forskere i større utstrekning bør søke å kombinere individuelle og kollektive perspektiver gjennom flernivåanalyser av sosial kapital. EUs 6. rammeprogram har i sin utlysning fra 10. desember 2004 vist til sosial kapital innen en rekke av sine satsingsområder de nærmeste årene (Cordis 2004). Som tidligere nevnt, er det ikke nødvendigvis slik at alt blir sett med nye øyne ved å bruke sosial kapital som innfallsvinkel, men det kan bidra til en helhetlig analyse av de aktuelle trekkene ved samfunnsutviklingen. Den økte vekten på sosial kapital internasjonalt og innen mange ulike fagfelt befester inntrykket av at det er god grunn til å gi denne tilnærmingen en større plass i Norge.

Det følgende er ikke ment som en fullstendig presentasjon av den raskt voksende internasjonale forskningen, men snarere som illustrasjoner og norske aktualiseringer på de perspektivene og empiriske resultatene som har stått sentralt i denne forskningen. Inngående sammendrag og drøfting av foreliggende forskningsresultater finnes i OECD (2001), Field (2003) og Halpern (2005). Igjen viser vi til vedleggene til innstillingene for flere eksempler og drøftinger av funn.

6.2 Barns og unges velferd

Noen forskere har som Coleman (1988, 1990) sett familien som den viktigste og opprinnelige kilden til sosial kapital for barn; dvs. som kollektive ressurser som fremmer barnets kognitive og sosiale utvikling og tilegnelse av verdier og normer, ivaretagelse og primær sosial kontroll (jf.

Lauglo 2000). Tendensen til mer omskiftlig og varierende familieliv kan føre til at mengden av denne formen for sosial kapital blir svekket. Men som kjent har man i Afrika et ordtak som sier "it takes a village to raise a child". Det er ønskelig med forskning som kan belyse følgende spørsmål:

- I hvilken grad kan minskning av familiebasert sosial kapital veies opp av styrking av den sosiale kapitalen som finnes i de mer eller mindre «konstruerte» delene av familiens omgivelser (barnehage, skolemiljø, menighet, organisert idretts- og kulturaktivitet)?
- I hvilken grad skaper og fornyer barn og unge sosial kapital seg imellom på sine egne arenaer?

En del utviklingstrekk i dagens norske samfunn kan bety at vilkårene for å ivareta eller holde ved like den sosiale kapitalen i nærmiljøet blir dårligere. Fokus de senere år har for eksempel vært at det stilles så høye krav til sikkerhet på lekeplassene at velforeninger og borettslag ikke ser seg råd til å investere i dyre lekeapparater. Resultatet har vært at lekeplasser er blitt stengt, dermed har lokalmiljøet mistet sin naturlige møteplass. Det samme kan sies om avviklingen av mange grendeskoler rundt omkring i Norge, eller for eksempel nedleggelsen av mange lokale badebasseng. Lokalsamfunn mister naturlige arenaer for spontant sosialt samkvem og sosial tilhørighet. På den annen side ser vi at flere og flere blir med i organiserte aktiviteter. Dette forutsetter en annen type sosial kapital i form av ubetalt arbeid som å arrangere ulike arrangement og turer, loddsalg, og ikke minst i form av koordinering av transport og kjøring. Det er ønskelig med forskning som kan belyse følgende spørsmål:

- Hva blir nettovirkningene for sosial kapital av de ulike endringene som påvirker barns og unges arenaer for samkvem?
- I hvilken grad kjennetegnes de framvoksende arenaene for barns og unges samkvem av klare verdi- og normfellesskap, og i så fall hvilke verdier og normer?

6.3 Utdanning - forholdet mellom sosial kapital og human kapital

Utdanningssystemet er framholdt som den viktigste og mest effektive enkeltkilden til sosial kapital, og samtidig det området hvor gevinstene av tilgang til sosial kapital ses tydeligst (Putnam, 2004; Halpern, 2005). Det samme synet kommer fram i EU's rammeprogram (Cordis 2004). Skolen oppdrar barna til sosial tilhørighet og sivil deltakelse. Putnam (2004) fremhever at pedagogiske virkemidler som prosjektarbeid fremmer egenskaper som normer og verdier som toleranse, samarbeidsevner og ansvar overfor andre. Videre anser man spesielt i USA at organiserte aktiviteter utenfor skolens område (musikk, sport og studentarbeid) fremmer den sosiale kapitalen ved at en bygger bruer mellom grupper, uavhengig av de faglige prestasjonene.

Det er mye forskning som har vist hvordan foreldres investeringer av tid og oppmerksomhet på sine barns skolegang og bruk sine sosiale kontakter for å bistå avkommet i overgangen mellom utdanning og arbeidsliv, har betydning for hvilken framgang barna har, og dermed også hvordan sosiale ulikheter går i arv (se for eksempel den inngående studien til Devine 2004).

Coleman innledet på 1960-tallet en lang rekke studier som viste en sterk sammenheng mellom sosial kapital (bl.a. uttrykt i styrken av gjensidig forpliktende normer) i skolekretsen og skoleresultater og omfang av fravær og frafall (drop-out) blant elevene. Senere studier har langt

på vei fått bekreftet Colemans funn, men har likevel kritisert Coleman for ikke å analysere den mulige effekten av foreldres skolevalg på barnas skoleprestasjoner og at hans funn følgelig delvis kan være et resultat av seleksjonsprosesser (Heckman & Neal 1996, Dika & Singh 2002, Stanton-Salazar & Dornbusch 1995, jf. Field 2003:46).

Noe av det mest interessante og oppsiktsvekkende fra den forskningen som har foregått i De forente stater er at sosial kapital synes å kunne oppveie for effekten av foreldres lave sosial status og etniske minoritetsbakgrunn. Som nevnt går Putnam (2004) så langt som å si at tilgangen på sosial kapital er bedre egnet til å forutsi skolerresultater og frafall enn kvaliteten på lærerne og klassestørrelse. Det kan her trekkes linjer til den aktuelle debatten om nasjonale prøver i Norge. I følge medieoppslag skulle skoler med stort innslag av flerkulturelle elever ha dårligere resultater enn andre skoler. Forsvarer av de nasjonale testene mener at de avdekker svakheter ved enkelte skoler og at det for eksempel blir for enkelt å skyldte på innslaget elever med etnisk minoritetsbakgrunn. De etterlyser i stedet bedre kvalifiserte lærere og et tydeligere lederskap. Men også norsk forskning tilsier at høy beholdning av sosial kapital i miljøet rundt skolen kan veie opp for virkningen av foreldres lave sosiale status eller etniske minoritetsbakgrunn (Lauglo 2000, Strand 2004). Dette kan bety at det er viktigere å skape støtte- og nettverkstiltak overfor svake foreldre og miljøet rundt skolen, enn å satse på flere lærere. Det er behov for forskning som kan belyse disse spørsmålene nærmere:

- Hva er de beste kombinasjonene av virkemidler for å skape en bedre skole for læring?
- Er det viktigste virkemidlet bedre og/eller flere lærere, bedre lederskap eller en styrking av den sosiale kapitalen rundt skolen, i form av støtte- og nettverkstiltak?
- Kan slike spørsmål klarlegges gjennom "naturlige" eksperimenter, hvor en studerer noen skoler med om lag samme nivå av interne skoleressurser, men beliggende i områder med forskjellige typer ytre miljø, og hvor det settes inn planlagte tiltak for å styrke den sosiale kapitalen i disse miljøene?

6.4 Arbeidsmarkedstilpasning og jobbsøking

Det er en omfattende internasjonal forskning som har dokumentert hvilken vedvarende betydning egne eller familiens kontakter og annen påkøpling til sosiale nettverk har for effektiviteten av jobbsøking (Granovetter 1973, Unwin 1996, Viscarnt 1998, Volker & Flap 1999, Korpi 2001, Aguilera 2002, Halpern 2005). Dette kan også formuleres på en mer institusjonsorientert måte: Mange jobbmuligheter, jobbtips og annen informasjon, jobbrelevante anbefalinger, former for renommé og "goodwill" sirkulerer i mer eller mindre avgrensede nettverk. De som mangler inntak til slike nettverk, stiller med et betydelig handikap i konkurransen om jobbmuligheter, særlig de mer ettertraktede. Petersen m.fl. (2000) fant at afroamerikanere langt sjeldnere enn den hvite flertallsbefolkningen hadde funnet jobbmuligheter gjennom personlige nettverk (henholdsvis 5 og 80 prosent). Det er ønskelig med forskning som kan belyse følgende spørsmål:

- I hvilken grad kan tilsvarende mekanismer - manglende sosial kapital av brutypen - være med på å forklare hvorfor personer med innvandrerbakgrunn, særlig ikke-vestlig bakgrunn, forblir marginale i det norske arbeidsmarkedet, uttrykt i større risiko for å være arbeidsledige eller økonomisk inaktive?

Omvendt er det også grunn til å anta at en god del (andre) jobb- og forretningsmuligheter sirkulerer innen relativt lukkede nettverk (sosial kapital av båndtypen) basert på felles etnisk, nasjonal eller subnasjonal bakgrunn blant innvandrere (Halpern 2005). I så måte vil graden av lukkethet i det ene typen nettverk kunne gjenspeile lukketheten i det andre. Det er også noen få studier som har sett bruken av nettverk og kontakter fra potensielle arbeidsgiveres ståsted, som har funnet at bedrifter har kunnet spare betydelig beløp på å rekruttere personer som allerede ansatte kjente og anbefalte, framfor å bruke åpne og formelle rekrutteringskanaler (Fernandez m.fl. 2000). Omvendt finnes det også undersøkelser som tyder på at den sosiale kapital som finnes i en bedrift kan svekkes dersom det blir en sterk økning i persongjennomtrekk (for eksempel Baron m.fl. 2001: 1006).

Aetat har satt i gang tiltak for å styrke den sosiale kapitalen til arbeidssøkere. Etter tre måneder som arbeidsledig, må en møte i jobbklubber der en møter folk i samme situasjon for å utveksle erfaringer, bli kjent og for å skrive jobbsøknader. Senere blir man gjerne formidlet til en bedrift. På den måten kan den arbeidssøkende skape seg nettverk, og en kan vise at en fungerer i bedrifter slik at man får seg jobb. Det er ønskelig at forskning belyser mer systematisk følgende spørsmål:

- Hvilke betydning spiller graden av oppbygging av sosial kapital for hvor vellykket Aetats ulike tilbud blir for å sikre arbeidssøker et mer langvarig arbeidsforhold?

Ofte ses marginalitet som utslag av egenskaper ved *individer*, for eksempel kombinasjonen av kjønn, alder, etniske tilhørighet, helse, utdanningsnivå, erfaringer og kvalifikasjoner. Men marginalitet kan også ses som noe som kjennetegner *miljøer* (nabolag, bydeler mv), særlig hvis det er snakk om et område med en opphopning av folk med bestemte karakteristika, forholdsvis utstrakt kontakt mellom folk med samme kjennetegn og lite kontakt med folk med andre kjennetegn. Det er flere undersøkelser som tilsier at hvis en person med en marginal posisjon bor i et nabolag hvor mange andre innbyggere *også* har en marginal posisjon, kan lav kollektiv sosial kapital ha en selvstendig signifikant negativ effekt på vedkommendes utsikter til å komme ut av sin marginale posisjon (Halpern 2005: 50-53). For eksempel finner Buck (2001) at jo høyere nivå av arbeidsledighet i et område er, jo dårligere er den enkelte arbeidsløses utsikter til å komme ut av arbeidsledigheten, selv når en kontrollerer for effekten av vedkommendes individuelle kjennetegn, deriblant tilgang til human og sosial kapital. Slike resultater har heller ikke sin bakgrunn i endringer av det totale nivået av ledighet i det aktuelle arbeidsmarkedet. Generelt er det mulig å karakterisere ikke bare enkeltpersoner men også deres nærmiljøer som "forarmede"; for eksempel uttrykt i form av forsømte, forsøpente og nedslitte offentlige rom, stor trafikkbelastning, støy og forurensning, dårlig tilbud av private og offentlige tjenester, dårlige offentlige kommunikasjonsmuligheter, mangel på lokale skole- eller jobbtilbud, få trygge møteplasser, høy kriminalitet, vold og vandalisme (Lister 2004: 70-71).

Det er undersøkelser, blant annet fra Norge, som viser at fattige *sjeldnere* enn andre oppgir at de har lite sosial kontakt (Fløtten 2003, Lister 2004: 84). Dette understreker at marginalitet ikke behøver være skapt eller opprettholdt av en generell sosial isolasjon eller mangel på sosiale forbindelser med andre. Snarere kan det handle om *hvem* de berørte personene har det meste av sine forbindelser med (Granovetter 1973, Bringsli & Myhre 1994): Det kan for eksempel være stoffmisbrukere som hovedsakelig har kontakt med andre stoffmisbrukere, enslige mødre som mest omgås andre enslige mødre, innvandrere som primært har kontakt med andre innvandrere med bakgrunn i samme land, eller tidligere innsatte som har mest av sin kontakt med andre

tidligere innsatte. Selv om slike nettverk av ”likesinnede” kan gi en viss støtte til å overleve og holde det gående i en vanskelig situasjon (Lister 2004: 137), vil de samtidig kunne bidra til å reprodusere den enkeltes marginale eller utsatte posisjon. Også her vil sterke, men ensidig sammensatte nettverk (sosial kapital av båndtypen) kunne snevre inn den enkeltes handlingsmuligheter eller utsikter til å forbedre sin situasjon (kapabilitet). Motsatt vil mer allsidige, sammensatte eller komplekse nettverk i høyere grad kunne gi tilgang til ressurser som informasjon og tips om jobb og andre økonomiske muligheter, men også uformell sosial kontroll (krav, korrektiv og utfordringer). Det er behov for forskning som belyser følgende spørsmål:

- Hva kjennetegner den sosiale kapitalen - deriblant de sosiale nettverkene - til utsatte grupper eller marginale av befolkningen, ikke bare i kvantitative termer, men *hvem* nettverkene i så fall omfatter?
- I hvilken grad er denne kapitalen av båndtypen og/eller av brutypen?
- I det siste tilfellet; innebærer denne sosiale kapitalen koblinger til personer i mindre utsatte posisjoner og dermed inntak til ressurser og situasjoner som kan bidra til overgang til en mindre marginal situasjon for vedkommende?

I forhold til spørsmål om *virkemidler for det offentlige*, er det av interesse å prøve ut om ”konstruert” (planlagt og organisert) sosial kontakt med personer med tilgang til jobbrelevant sosial kapital.. I tillegg til etablerte og profesjonaliserte roller som arbeidsformidler, tiltaks-konsulent, job coach og lignende kan det her også være interessant å utforske mulige gevinster av roller som frivillige lekfolk kan spille som en blanding av veiviser, støttekontakt og mentor. Forskning bør i så fall belyse følgende spørsmål:

- I hvilken grad kan en med konstruerte sosiale nettverk bistå den aktuelle personen i overgangen fra stønadsavhengighet til selvforsørgelse?
- Under hvilke betingelser synes slik planlagt utvidelse av en persons nettverk å ha størst sannsynlighet kan bære frukter?

6.5 Etnisk mangfold og sosial kapital

Tidligere ble det nevnt at Lauglo (2000) har funnet at barn av innvandrere har en mer positiv holdning til skolen enn mange etniske norske barn. Denne mer positive og engasjerte holdningen er understøttet av strenge normer og regler på hvordan en skal oppføre seg i familie og andre nærkontekster. Den høye sosiale kapitalen i slike miljøer stimulerer de unge til å ta skolen på alvor. Undersøkelsen til Lauglo målte ikke skoleprestasjoner, men holdninger. Samtidig vet vi at Oslo-skoler med stort innslag av etniske minoritetsgrupper sliter. Putnam (2004) sier at alle verdens ledere i alle moderne samfunn bør være spesielt opptatt av å bygge bruer mellom ulike grupper og stimulere til nettverksbygging. Blant annet framholder han det som viktig at det ikke dannes klasser og skoler der bare en bestemt sosial gruppe går. Enkelte forskningsresultater viser at mange innvandrerbarn har problemer med å få tilgang til sosial kapital forstått som bruer og nettverk (Putnam, 2004). Dette tilsier at vi her står foran en liknende situasjon den som ble omtalt foran i forbindelse med innvandreres innpasning i arbeidsmarkedet:

- Hvilke type sosial kapital (bånd og bruer) eksisterer i de ulike innvandremiljøene. Er type sosial kapital avhengig av hvilke nasjonal bakgrunn gruppen har? Blir den sosiale kapitalen påvirket av hvor lenge man har oppholdt seg i Norge?

- Hvilke trekk ved innvandrergruppenes aktuelle situasjon (for eksempel spenninger mellom gruppenes egen kultur og den rådende kultur i Norge) kan eventuelt fremme eller motvirke disse formene for sosial kapital?

Det kan åpenbart ikke bare være skole og arbeidsliv som skal bygge bruer og stimulere etniske minoriteters tilgang til sosial kapital i det norske samfunnet. Andre tiltak som flyktningguider er også viktig. For eksempel er det også relevant å nevne at Drammen kommune har gitt alle flyktninger rabatter på alle kulturtilbud i kommunen. Dette vil kunne fremme deres tilgang til både sosial og kulturell kapital, og indirekte deres sosiale inkludering, hvis de blir i Norge. Det er ønskelig med forskning som kan belyse om så skjer i praksis.

6.6 Lovlydighet

Forskning fra andre land tilsier at det er en forholdsvis sterk sammenheng mellom styrken på sosial kapital i et område og omfanget av kriminalitet, for eksempel voldsforbrytelser, selv når en kontrollerer for andre faktorer som forekomst av økonomiske vansker i befolkningen (Rosenfeld m.fl.: 294, Halpern 2005: 121-129). Som antydnet foran tilskrives denne sammenhengen at den uformelle sosiale kontrollen er svakere i områder med liten beholdning av sosial kapital. Liten sosial kapital antas også å gi dårligere grunnlag for å mobilisere mer formelle instanser for håndheving av lov og orden. Mer inngående forskning mener å ha kunnet påvise at velutviklede sosiale nettverk med evne til å hevde klare atferdsnormer, med høy samhandlingshyppighet og tillit blant folk, og forholdsvis gjennomsiktede sosiale forhold, vil kunne virke avskrekkende og dermed forebyggende på kriminalitet (Samson & Raudenbusch 1999, OECD 2001: 54). På den annen side ser man også at enkelte grupper har høy forekomst av såkalt negativ sosial kapital. Det foreligger allerede en norsk forskning om voldelige ungdomsgjenger med rot i deler av innvandrermiljøet. Det kan trekkes paralleller til MC-miljøer i flere store norske byer. Selv enkelte kristne menigheter synes å ha egne normer og verdier som kan bidra til en negativ sosial kapital. Det er ønskelig med forskning som kan belyse følgende spørsmål:

- Hvilken forklaringskraft har variasjoner i styrke og type av sosial kapital for forekomst av lovbrudd i Norge? Hva må eventuelt til for å styrke den sosiale kapitalen (i form av uformell sosial kontroll mv) slik at den kan være en motkraft til kriminalitet (for eksempel tiltak av typen Natteravner)?
- I hvilken grad har det bildet som Nils Christie (1975) tegnet i sitt arbeid om «hvor tett et samfunn», fremdeles gyldighet?
- Har større bevegelser over landegrensene og et mer mangfoldig samfunn frambrakt kriminalitet som må ses i lys av andre og nye former for sosiale nettverk eller sosial kapital (etnisk basert organisert kriminalitet, gjengkriminalitet, og lignende)?
- Hvilke tiltak kan hindre dannelse av slike lukkede miljøer med negativ sosial kapital (av båndtype)?

6.7 Frivillig organisering

Det har i Norge vært god grobunn for frivillig innsats og dugnad (Wollebæk m.fl. 2000, Sivesind m.fl. 2002, Wollebæk & Selle 2003a). Større travelhet, spredning i folks daglige gjøremål og hyppigere flyttinger kan begrense den enkeltes muligheter for mer omfattende og vedvarende engasjement, selv om det ikke er ikke gitt at det behøver utgjøre et stort problem på kort sikt. Men det kan være den samlede eller aggregerte virkningen av manges tidsmangel og mobilitet

gjør at frivillighet og dugnad som institusjon gradvis vil undergraves. Fra hverdagslivet kjennes eksempler på at problemer med å få folk til å stille opp på dugnader i borettslag besvares med å innføre en mer eller mindre tvunget avgift for manglende deltakelse. Noen frivillige foreninger opplever at medlemmer krever betaling for oppgaver som kursleder eller instruktør som tidligere har vært ulønnet. Putnam (2000) har reist spørsmål om kombinasjonen av unge menneskers sterkere orientering mot elektroniske og digitale medier og verdimessige forskyvninger mot sterkere individualisme fører til at nye generasjoner eller kohorter investerer mindre i frivillig aktivitet, eller dreier denne mot former som gir umiddelbar egentilfredsstillelse eller selvrealisering for utøveren. Andre forskere har imidlertid påpekt at internett og andre moderne medium fører til at likesinnede møtes, og at dette skaper grobunn for sosial kapital gjennom nettverk og positiv samhandling. I EUs 6. rammeprogram etterlyser man komparativ forskning som kan belyse hvordan endringer innen den sosiale kapitalen påvirker ungdommens sosiale og politiske deltakelse, frivillighet og sivil engasjement (Cordis 2004). Det er ønskelig med forskning som kan belyse følgende:

- Er frivillig organisert innsats og dugnadsinstitusjonen utsatt for en langsiktig forvitring, eller kan de ta nye former?

Det er framholdt at frivillighet i Norge forflyttes fra sosialt, humanitært og religiøst arbeid til idrettslag, hobby- og nærmiljøforeninger. Samtidig svekkes båndene mellom sentralt og lokalt nivå i mange organisasjoner. Det er ønskelig med forskning som kan belyse følgende spørsmål:

- Hvilke følger får forskyvningene innen frivillighet for denne virksomheten som kilde til sosial kapital?

I Norge står allemannsretten sterkt og mange nordmenn bruker naturen både som rekreasjonssted og som sosiale møteplasser. Nylig ble det lansert et forslag om at det skulle koste penger for å bade på den offentlige stranden og for å gå en skitur i lysløypa. Høyere terskel for bruk av slike steder vil kunne få ugunstige virkninger på den relativt høye sosiale kapitalen i Norge. Tilsvarende vil innføring av betaling på felles tjenester som lån fra folkebiblioteker kunne innskrenke deres rolle som åpen møteplass for folk med ulik bakgrunn. Forskning bør belyse følgende spørsmål:

- I hvilken grad fører innføring av brukerbetaling til arenaer hvor det tidligere ikke har kostet noe å delta, at disse arenaene endrer sin karakter som kilde til sosial kapital (av brutypen)?

6.8 Egenorganisering og kollektiv selvhjelp

Enkeltidsjeler og sosiale entreprenører er viktige for å få organisasjoner i sving eller etablere selvhjelpsvirksomhet. Samtidig vil det i praksis være noen kritiske minstenivåer av respons og aktivitet fra andre, for at slik organisering eller selvhjelpsvirksomhet ikke skal strande (Halvorsen 2002). Denne typen organisering og selvhjelp blant personer i en utsatt posisjon vil kunne hemmes av mangel på sosial kapital i et lokalt område eller deres aktuelle oppland, uavhengig av hvor mye ildsjeler anstrenger seg for å trekke andre med. For eksempel vil det kunne være for sterk gjensidig mistillit og kryssende oppfatninger om veivalg innad i den gruppen som søkes organisert. I andre tilfeller vil nok selv passive medlemmer i en periode bidra til sosial kapital i

form av tillit, men frivillighet som institusjon forutsetter kanskje at det over tid skjer en form for positiv sanksjonering av deltakelse og negativ sanksjonering av gratispassasjerer (jf. Wollebæk & Selle 2003a & 2003b). Det krever i sin tur at organisasjonen eller gruppen er så pass integrert og konsolidert at den har evne til å sanksjonere enkeltpersoner eller et mindretall, uten å vikle sin inn i fastlåste og ødeleggende konflikter. I noen grad synes nettverk med eksterne ressurspersoner å kunne veie opp for manglende intern mobilisering av innsats fra passive deltakere eller brukere. Det er ønskelig med mer forskning om følgende spørsmål:

- Hvilke former for sosial kapital kan ha betydning for om forsøk på egenorganisering og kollektiv selvhjelp fører fram?
- Hvilke former for sosial kapital kan egenorganisering og kollektiv selvhjelp bidra med å skape, dersom de overviner etableringsproblemene?

6.9 Helse, livskvalitet og velvære

Det er godt dokumentert gjennom forskning at både sykdomsrisiko og dødelighet har sterk statistisk sammenheng med personenes sosiale og økonomiske bakgrunn eller status (Whitehead & Diderichsen 2001, Putnam 2000: 326-331, Kawachi m.fl. 1997, Wilkinson 1996; Halpern 2005: 72-112). I tillegg har forskningsprosjekter de senere årene vist at personer med sterke sosiale nettverk kan ha rater for dødelighet som er halvparten eller mindre av ratene for personer med svakere nettverk (Whitehead & Diderichsen 2001). Slike sammenhenger opprettholdes selv når en kontrollerer for virkningen av andre faktorer som alder og inntekt.

En vet mindre om hvilke mekanismer som ligger bak de forholdsvis robuste sammenhengene mellom sosial kapital og helse, for eksempel om hvordan sosial kapital påvirker tilbøyelighet til å ta i mot og bruke helseinformasjon og hvordan egne muligheter for å forebygge helseproblemer faktisk utnyttes (Macinko & Starfield 2001). Det kan dreie seg om hvordan forskjellige oppfatninger om helse og helserisikoer sirkulerer i ulike sosiale miljøer, hvorvidt det innad i slike miljøer eller nettverk danner seg mer eller mindre felles oppfatninger eller normer om hva som representerer helserisikoer, og i hvilken grad atferd som gir økt helserisiko blir tematisert, påtalt eller sanksjonert i mer eller mindre ensartede miljøer (Campbell m.fl. 1999, Whitehead & Diderichsen 2001). Sagt med andre ord, vi trenger forskning som kan belyse følgende spørsmål:

- Hvilke kvaliteter og trekk er det som gjør at noen sosiale nettverk er bedre enn andre til å stimulere helsefremmende atferd?
- I hvilken grad er helsefremmende sosiale nettverk preget av sosial kapital av båndtypen eller av brutypen?
- Hvilke faktorer bestemmer den sosiale rekruttering til mer helsefremmende nettverk?

Avsluttende kommentar

Det er gode grunner til å tenke seg *etnisk mangfold og forhold mellom etniske minoriteter og flertallsbefolkning* som et tverrgående tema i videre forskning om sosial kapital. I den grad et område er svært etnisk sammensatt og det er spenninger mellom ulike etniske grupper, vil det kunne redusere visse former for sosial kapital. På den andre siden har en del etniske minoriteter, for eksempel grupper av ikke-vestlige innvandrere til Norge, sterk sosial kapital innad, dvs. sosial kapital av båndtypen. Samtidig er det en utfordring å utvikle sosial kapital av brutypen mellom etniske grupper og mellom minoriteter og flertallsbefolkning.

Vi har ellers sett at *utdanning* er tillagt en særlig betydning i forskningen om sosial kapital; både fordi tilgang til sosial kapital har betydning for utdanningsresultater, og fordi utdanningsnivå har betydning for skaping av og/eller tilgang til sosial kapital. Skeptikere vil her kunne bli på vakt mot sirkelresonnementer, men det kan også argumenteres for at vi her står over eksempler på gode og onde sirkler i samfunnslivet.

Endelig er det ønskelig at videre forskning om sosial kapital i Norge kan gi oss bedre innsikt i betydningen av *kjønn*, og hvordan kjønn, etnisitet og utdanning kan spille sammen i skaping og vedlikehold av sosial kapital av typene bånd og bruer.

Framtidig forskning om sosial kapital bør, der det er mulig, legge til rette for *flernivåanalyser*: Ikke minst bør en undersøke den relative betydningen av sosial kapital på henholdsvis individ- og lokalsamfunnsnivå (mikro- og mellomnivå). Tidligere forskning tilsier at sosial kapital på mellomnivå kan ha en signifikant selvstendig effekt, i tillegg til effekten av individuell kapital, for eksempel i forhold til utdanningsresultater eller helse (Halpern 2005, Buck 2001). Dette reiser bestemte metodiske og tekniske utfordringer, hvor det populært sagt handler om å kunne ”skille dansen fra danserne”. I den grad en lykkes med å identifisere effekt av sosiale kapital som har preg av å være kollektive goder (eller kollektive ulemper), vil det gi bedre kunnskapsgrunnlag for hvordan ulike tiltak for å styrke sosial kapital bør utformes og kalibreres innbyrdes.

Som framholdt av Gullestad (2004: 367) vil også *livshistoriemateriale* kunne egne seg godt til å få fram hvilke faktorer og prosesser i skjæringsflaten mellom mikro- og mellomnivå som skaper og holder ved like sosial kapital, bl.a. hvordan verdier og normgrunnlag formuleres, praktiseres og overføres, og hva som binder det enkelte menneske til andre i sosiale nettverk og fellesskap.

I en styrking av forskningen om sosial kapital i Norge blir det viktig å trekke på den innsatsen som gjøres internasjonalt, både innen forskernettverk og organisasjoner (OECD, Verdensbanken mv.), for å utvikle klarere definisjoner og instrumenter for å måle forekomst og kvalitet av sosial kapital. Det vil her bl.a. være nærliggende å søke samarbeid med forskningsprogrammet til Finlands Akademi.

7 Hvordan kan offentlig politikk påvirke beholdning og fordeling av sosial kapital i Norge?

Flere land og internasjonale organisasjoner satser nå på å skape gode betingelser og rammevilkår for å bygge opp eller fornye sosial kapital. Høy sosial kapital gir økt produktivitet og økonomisk vekst. Sosial kapital er også blitt sett på som et virkemiddel for å stimulere til politisk aktivitet og engasjement, og dermed styrke demokratiet. Omvendt trengs det også samfunnsengasjement og deltakelse for å holde den sosiale kapitalen ved like over tid. Den skandinaviske velferdsmodellen ser ut til å være gunstig for den sosiale kapitalen, men det er behov for forskning som kan belyse hvilke mekanismer som bidrar til dette. Endelig trengs det et sterkere fokus på hva offentlige myndigheter kan gjøre for å påvirke beholdning og fordeling av sosial kapital innen enkeltområder i Norge.

7.1 Sosial kapital som ikke-økonomiske forutsetninger for økonomisk vekst, omstilling og fornyelse

Det er stor internasjonal interesse for hvordan sosial kapital kan inngå som rammebetingelser for økonomisk utvikling og endring, både i fattige og rike land. Høy sosial kapital kan stimulere til reduksjon av transaksjonskostnader og dermed øke samarbeidet som alle vil tjene på lang sikt. Mange mener at dette igjen vil øke den økonomiske veksten og produktiviteten. Sosial kapital med sin vektlegging av tillit og gjensidige forpliktelser kan overvinne naturlig skepsis og usikkerhet i samarbeids- eller kontraktsituasjoner. Slike tema står sentralt i den oppmerksomheten som internasjonale organisasjoner som for eksempel Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), Verdensbanken, Det internasjonale pengesfond og FNs utviklingsprogram har viet sosial kapital de senere årene. Dette perspektivet står også sentralt i et pågående forskningsprogram om sosial kapital og tillit i nettverk i regi av Det Finske Akademi. Verdensbanken søker å kartlegge forekomst av sosial kapital, samt vektlegge tiltak og skape rammevilkår for å stimulere den sosiale kapitalen blant annet for å gjenreise land og regioner etter borgerkriger.

I Norge har en lenge framhevet et godt samarbeidsklima mellom partene i norsk arbeidsliv som et komparativt fortrinn som kunne oppveie for et høyt lønnsnivå. Det er i de senere årene reist spørsmål om endringer i norsk næringsliv og offentlig virksomhet med sikte på større fleksibilitet, mobilitet, konkurransekraft og effektivitet har utilsiktede følger for den sosiale kapitalen i norsk arbeidsliv. Nyere forskning har framholdt at sosial kapital i form av tillitspregede sterke lokale nettverk mellom bedriftsledere og entreprenører kan bidra vesentlig til økonomiske virksomheters vekst og overlevelse (Wiig, 2003 & 2004; Torsvik, 2000, Aarstad 2004). Det er på sikt ønskelig at det i Norge blir mer systematisk forskning om sosial kapitalens betydning for økonomisk virksomhet, vekst og innovasjon, og hvordan offentlige myndigheter kan bevare og styrke sosial kapital med betydning for vekst, konkurranse og nyskaping.

7.2 Sosial kapital som forutsetning for et levende demokrati

Det representative demokrati forutsetter interesserte og velinformerte velger som engasjerer seg i og diskuterer politiske spørsmål, og som benytter stemmeretten ved valg. Videre er det nødvendig med en nyrekruttering av personer som vil prioritere løpende politisk arbeid, ta på seg

verv og stille til valg. Lenge har politiske partier med medlemmer som jevnlig deltar på møter, i studiesirkler og annen skoloring vært ansett som viktig. I dag synes det vanskeligere å engasjere mange til slik løpende aktivitet og ulønnet innsats. Engasjementet er dreid mot bestemte enkeltsaker og/eller tidsbegrensede aksjoner, og en større del av det politiske ordskiftet spiller seg ut gjennom mediene, internett, osv. Komparativt sett har Norge fortsatt relativ høy valgdeltakelse og uttrykt tillit til politikere, organisasjoner og medier. Samtidig uttrykkes det også i Norge bekymring for passivisering, synkende deltakelse, særlig i lokalvalg, og hvilke følger fortsatt profesjonalisering av politikk og formidling av politiske budskap, økende globalisering og større verdimeslig og kulturell heterogenitet vil kunne få. Det er ønskelig med mer forskning om denne siden av sosial kapital (se utdypning i vedlagt notat av Wollebæk & Selle).

7.3 Det skandinaviske velferdssamfunnet som ramme for dannelse av sosial kapital

Som berørt tidligere er det av Putnam og andre satt fram en rekke hypoteser om betingelsene for dannelse og vedlikehold av sosial kapital, og hvilken forbindelse der er mellom slike former for verdiskaping på den ene siden og politikken og økonomiens virkemåte på den andre. I forlengelsen av dette er det nærliggende å spørre om velutviklede velferdssamfunn med vekt på omfordeling og utjevning som de skandinaviske gir særlige betingelser for frambringelse av sosial kapital, og slik sett gir disse samfunnene komparative fortrinn ved å sikre lave transaksjonskostnader i sosiale og økonomiske relasjoner. Hovedproblemstillingen vil her være om velferdssamfunn som legger vekt på likhet, solidaritet og omfordeling gir særlig gunstige betingelser for dannelsen av sosial kapital, og representerer den nordiske/skandinaviske løsningen derfor en spesielt effektiv samfunnsmodell? For nærmere begrunnelse for dette forskningstemaet vises det til notat av Knud Knudsen (vedlegg 6), tidligere drøftinger av Rothstein (2001), Rothstein & Stolle (2003) og van Oorschot & Arts (2005), samt den forløpige rapporten fra Den danske velferdskommisjon (2004).

7.4 Hvilke muligheter har offentlige myndigheter for å styrke beholdning og fordeling av sosial kapital på enkeltområder?

Det finnes i dag en rekke tiltak som stimulerer sosiale kapitalen til enkeltindivider, men det har vært mindre oppmerksomhet mot tiltak som kan styrke fellesskap og nærmiljø ut fra et sosial kapital-perspektiv. Vi trenger også å vite mer om hva som skal til for at enkeltindivider selv skal engasjere seg for fellesskapets beste, og det gjenstår mye arbeid når det gjelder kartlegging av hvilke offentlige tiltak som hjelper. Eksempler på offentlige tiltak for å skape nettverk rundt enkeltindivider og for entreprenører i næringslivet spenner fra alt fra fadderordninger og næringsparker i næringslivet til 'home-start' program for vanskeligstilte familier. Hensiktene med disse tiltakene er å tilføre individer, entreprenører eller virksomheter ressurser gjennom å knytte dem opp til et nettverk.

Marit Slagsvold drøfter i sine notater hva det er interessant å tenke at sosial kapital-tilnærmingen kan bidra med i denne sammenhengen (se vedlegg 5). I så fall blir viktige spørsmål:

- Hvilke tiltak kan iverksettes i lokalmiljøet som igjen får positive effekter for den enkelte?
- Hvordan kan disse tiltakene bygge opp tilliten i samfunnet?
- Hvordan kan disse nettverkene tilføre differensierte ressurser når det gjelder informasjon og innsikt for både enkeltpersoner, grupper og næringsliv?

- Hvordan sikrer man seg mot at disse nettverkene stimulerer til negative konsekvenser som innelåste og utestengte nettverk?
- Hvordan kan Norge som stat sikre seg mot utilsiktede negative konsekvenser av offentlige vedtak i forhold til den sosiale kapitalen?
- Hvis man finner ut at enkeltvedtak f.eks. kontantstøtten, enerom på sykehjem og privatisering av skoleverket har negative følger for den sosiale kapitalen - hvilke tiltak skal man iverksette for å redusere de negative følgene?
- En bør forske mer på under hvilke betingelser de ulike typene av sosial kapital er relevante og hensiktsmessige for sine formål. Hvilke formål, i hvilke faser og for hvilke grupper, er de ulike typene sosial kapital gunstige?

Som vi har sett er fordelingen av sosial kapital ulik i Norge. Det bidrar til de betydelige forskjellene i hvilke muligheter til utfoldelse og deltakelse den enkelte av oss har. Det offentlige har mange ulike ordninger som retter seg mot å styrke enkeltindividets livssjanser, men få tiltak er uttrykkelig sikret mot å styrke eller stimulere til den sosiale kapitalen for grupper, lokalsamfunn eller landsdeler. Slike tiltak ville kunne gi positive resultater for hele gruppen, lokalsamfunnet og i siste instans det norske samfunnet. Sosial kapital-tilnærmingen retter fokuset mot ressurser som finnes i de lokale omgivelser snarere enn å rette fokuset på hva som mangler av utdanning, evner og holdninger.

Vedlegg 1:

Notat til Norges forskningsråd 23.09.2004

Hvorfor studere sosial kapital i Norge?

Dag Wollebæk og Per Selle

Innledning

Begrepet sosial kapital har sin opprinnelse i arbeidene til sosiologer som Pierre Bourdieu, Nan Lin og James Coleman. Lin og Bourdieu rettet fokus mot individuelle former for sosial kapital, først og fremst sosiale nettverk, og hvordan bevisst investering i disse kan gi tilgang til individuelle goder. Coleman (1988) la vekt på betydningen av sterke normer og effektive sanksjoner for å få kollektiver til å fungere.

Begrepet slo for alvor gjennom i akademia med Robert Putnams bok *Making Democracy Work* (1993). Putnams forståelse av sosial kapital så vel som valg av studieobjekt var like mye påvirket av statsvitenskapelige retninger som deltakerdemokrati, studiet av politisk kultur og pluralisme som av de opprinnelige sosiologiske versjonene av sosial kapital. Putnam fant store variasjonene i demokratisk vitalitet og institusjonell funksjonsevne mellom Nord- og Sør-Italia. Disse forskjellene ble forklart med eksistensen av århundrelange tradisjoner for frivillig organisering, sosiale nettverk og normer for gjensidighet og tillit - høy sosial kapital - i den nordlige delen av landet.

Putnam skilte seg altså fra de opprinnelige sosiologiske fortolkningene av begrepet ved å framheve de kollektive aspektene ved den sosiale kapitalen framfor de individuelle. Fokus var ikke lenger rettet så mye mot individuelle fordeler som mot å få kollektiv handling til å fungere. Den sosiale kapitalen da heller ikke hos Putnam som resultat av bevisste investeringer, men som biprodukt av alminnelig, dagligdags sosial aktivitet.

Making Democracy Work vakte berettiget oppsikt i den akademiske verden. Men det store gjennombruddet i offentligheten for begrepet kom først to år senere, da Putnam vendte sin interesse mot forfallstendenser i det amerikanske samfunnet med artikkelen *Bowling Alone: America's Declining Social Capital* (1995a). I denne artikkelen hevder Putnam å kunne vise at den sosiale kapitalen er minkende på så å si alle indikatorer, fra sivil engasjement, sosial samhandling, tillit til andre mennesker til medlemskap i organisasjoner. Tittelen henspiller på en av mange slike indikatorer, nemlig at flere amerikanere enn noen sinne driver med bowling, mens organiserte bowlingligaer er i motgang. Den ensomme bowleren, som prydet omslaget på Putnams bok med samme tittel fem år senere (2000), ble et talende symbol på dette forfallet.

Hovedansvaret ble for det første tillagt generasjonseffekter; eldre generasjoner som har opplevd krig og nøysomhet er i følge Putnam mer kollektivt orienterte enn de som er vokst opp etter krigen, og i særlig grad enn de individualistiske generasjon X'erne. For det andre peker han på utbredelse av TV-en som en faktor som har tatt tid og energi bort fra sivilt engasjement. For det tredje har urbanisering, pendling og forstadsliv bidratt til å avskjære forbindelsen mellom arbeidsplass og lokalsamfunn, og brutt opp de tett integrerte lokale fellesskapene som Putnam synes å betrakte som et ideal (Putnam 2000).

Mens det i årene mellom 1990 og 1994 ble publisert færre enn ti artikler i året med sosial kapital i tittel, sammendrag eller nøkkelord, økte dette via 20 i 1995, til 140 i 2000 og over 200 i 2001 (Rothstein og Stolle 2003). Foruten et betydelig gjennomslag innen samfunnsvitenskapen og i noen grad økonomisk vitenskap, har begrepet blitt omfavnet av politikere i begge ender av det politiske spektrum, og dermed en viktig del av den politiske debatten. For eksempel har Verdensbanken nå inkludert sosial kapital som ett evalueringskriterium for framtidige prosjekter (Foley og Edwards 2001).

Debatten Putnams arbeider utløste, som fremdeles pågår med full tyngde, er blant de mest livlige og interessante innen samfunnsvitenskapene i dag. Kritikken omhandler ikke bare hvorvidt Putnams analyser og empiriske data er riktige, men også om hvorvidt perspektivet er fruktbart (Foley, Edwards og Diani 2001), om selve begrepet er klart nok definert og om det tilfører noe nytt (Levi 1996; Newton 1997). At begrepet er omdiskutert tyder imidlertid mer på at det har sterk gjennomslagskraft enn at det er dypt problematisk. Ettersom samfunnsvitenskapelig forskning for det meste dreier seg om fenomener som er vanskelig observerbare, er det en lang prosess å utvikle stringente begrepsapparater i disse disiplinene. Sosial kapital-tilnærmingen er nå midt i en slik utvikling.

Nedenfor gis det en presentasjon av hvor studiet av sosial kapital står i samfunnsvitenskapene i dag, med utgangspunkt i debatten rundt arbeidene til Putnam. Vi gir først en presentasjon av Putnams teori, før vi benytter ulike teorier om hvordan disse ressursene skapes som en innfallsvinkel til kritikken teorien har blitt møtt med. Til slutt konkluderer vi med å reise problemstillinger for videre forskning på feltet med spesiell relevans for den norske sammenhengen.

Den sosiale kapitalens komponenter: Sosial tillit, nettverk og sivilt engasjement

Putnam (1993, 35) definerer sosial kapital som "(...) features of social organisations, such as networks, norms, and trust, that facilitate action and co-operation for mutual benefit". Denne definisjonen har to komponenter: en strukturell (sosiale nettverk) og en kulturell (normer for samarbeid og tillit). Disse letter og muliggjør kollektiv handling, men er i seg selv ikke tilstrekkelige. Et samfunn kan ha uendelige mengder tillit og sosial kontakt, men for at dette skal resultere i utfall som styrket demokrati, må også individer bry seg om hva som skjer utenfor ens egne private liv. Følgelig kan begrepet dekonstrueres i tre komponenter, nettverk, tillit og sivilt engasjement (Wollebæk 2000).

Tillit

Argumentet for betydningen av tillit er basert på modellen av det rasjonelle individ. Hvis man skal oppnå kollektiv handling, må individer ha tillit til at de det skal samarbeides med ikke vil

motarbeide felles mål for å oppnå egen, kortsiktig gevinst. Tillit blir på denne måten sett på som en vei ut av kollektive dilemmaer (Putnam 1993, 163-64). Som en av de grunnleggende forutsetningene for samarbeid, er tillit et essensielt element i enhver konseptualisering av sosial kapital.

Tillit eksisterer i flere former. For det første, kan man skille ut en *kunnskapsbasert* tillit, som man fester til individer man har personlig kjennskap til (for eksempel en pålitelig tannlege eller bilmekaniker) (Rothstein og Stolle 2003). En annen type kan kalles *partikulær* eller "tykk" tillit, som gjerne oppstår i lukkede sosiale grupper, som stammer eller sosiale klikker (Newton 1997; Scott 1991). Tykk tillit mellom de som er på innsiden er ofte ledsaget av mistillit mot de som står utenfor. Dette innebærer at sterk tillit innad i en gruppe uten forbindelseslinjer ut av gruppa kan hindre snarere enn å muliggjøre kollektiv handling mellom mennesker av ulik bakgrunn og dermed skade integrasjon på samfunnsnivå (Newton 1999; Woolcock 1998).

Når Putnam refererer til tillit i demokratisammenheng, er det derfor først og fremst en tredje type, *generalisert* eller "tynn" tillit som omtales. Generalisert tillit er tilbøyeligheten til å stole på andre mennesker, selv om de ikke er del av ens umiddelbare krets av nære venner eller familie, og uavhengig av sosial gruppetilhørighet. Mens kunnskapsbasert og partikularistisk tillit forutsetter kunnskap om personene man samhandler med, forutsetter generalisert tillit at situasjonens struktur er viktigere enn personlig karakter (Putnam 1993).

En slags generalisert tillit kjennetegner mange hverdagslige handlinger. Tillit er en viktig bestanddel i de fleste markedstransaksjoner (Fukuyama 1995), så vel som i mange andre sosiale sammenhenger. Hverdagslivet inneholder så mange små risikoer at det er umulig å klare seg uten et minimum av tillit i ens medborgere (Newton 1997). I og med at moderne samfunn som overskrider en viss størrelse er for store til at alle kan kjenne hverandre personlig, er det denne formen for generalisert tillit som er av virkelig avgjørende betydning for at kollektiv handling skal være mulig.

Nettverk

Sosiale nettverk er verdifulle for å oppnå mål både av personlig og samfunnsmessig karakter. Putnam er mer opptatt av goder av sistnevnte type. Han fokuserer på hvordan nettverk genererer andre typer sosial kapital, nemlig tillit og sivilt engasjement, gjennom direkte samhandling mellom individer. Nettverk *formidler* også tillit, ettersom informasjon om tillitverdigheten til andre mennesker "(...) become[s] transitive and spread[s]: I trust you, because I trust her and she assures me that she trusts you" (Putnam 1993, 169).

Imidlertid er strukturen på disse nettverkene avgjørende for hvor viktige de er i et sosial kapital-perspektiv. Graden av horisontalitet vs. vertikalitet, eller maktsymmetri og -asymmetri, avgjør hvor effektivt de skaper og sprer sosial kapital. Selv om en underordnet i et vertikalt nettverk handler i samsvar med ordre, er det ingen gjensidighet i forholdet; den underordnede kan ikke sanksjonere den overordnede, og opportuniste er et sannsynlig utfall. Vertikale nettverk er derfor til liten nytte i løsningen av kollektive dilemmaer: "A vertical network, no matter how dense and no matter how important to its participants, cannot sustain trust and cooperation" (Putnam 1993, 174). Derimot anser Putnam de frivillige organisasjonene som institusjoner med større grad av horisontalitet. Foreningslivet skaper 'sekundære nettverk' (i motsetning til

familiens 'primære') som fostrer samhandling ansikt til ansikt mellom mennesker som kanskje ellers ikke ville møttes. Selv om Putnam (1993, 173) innrømmer at "even bowling teams have captains", er solidaritet og gjensidighet mer framtrædende trekk ved samhandlingen enn makt og dominans.

I foreningslivet er barrierene mot utenforstående relativt lave, og deltakerne er gjerne samtidig involvert i flere foreninger. Dette gjør dem bedre i stand til å skape løse forbindelser som bygger bro over etablerte lojalitetsmønstre (*bridging social capital*) (Putnam 1993; Rothstein og Stolle 2003; Woolcock 1998), i motsetning til bånd som knytter en gruppe enda tettere sammen (*bonding social capital*) og som gjerne ledsages av mistillit til de som står utenfor. Det er den første typen kontakter som er gunstigst for dannelsen av generalisert tillit. Dermed er særlig brobyggende sosiale kontakter som er viktig for å få til kollektiv handling også mellom mennesker av ulik bakgrunn.

Sivilt engasjement

Tillit og sosiale nettverk er bare nødvendige, ikke tilstrekkelige forutsetninger for å få demokratiet til å fungere. Et samfunn kan ha tillitsfulle borgere i overflod, og det kan finnes et ubegrenset antall horisontale sosiale nettverk som binder dem sammen. Likevel er disse ressursene av liten verdi for et demokrati hvis ikke disse individene bryr seg om saker som går ut over privatlivene deres. Borgerne må være villige til å delta i diskusjoner med andre og klare å bli enige om felles anliggender med mennesker som er ulike en selv (Torpe 2003). De må også inneha tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter til å motta og bearbeide informasjon og formulere tilsvar. En kompetent og informert befolkning som slutter seg til medborgernormer er en forutsetning for at et deltakerdemokrati skal kunne fungere. Følgelig benytter også Putnam indikatorer som avislesning og politisk interesse som mål på den sosiale kapitalen i USA (Putnam 1995a; 1995b; 2000), og det er vanskelig å snakke om sosial kapital i en demokratisk kontekst uten å inkludere også denne dimensjonen.

Hvor kommer den sosiale kapitalen fra? Betydningen av organisasjonsdeltakelse

De fleste er enige om at sosial kapital er et reelt og relevant fenomen, og at tillit, nettverk og sivil engasjement er nødvendige, om enn ikke tilstrekkelige, forutsetninger for et velfungerende demokrati (Rothstein og Stolle 2003; Wollebæk og Selle 2002a). Spørsmålet er hvor og hvordan disse ressursene skapes. Hos Putnam (1993; 1995a; 1995b), som er sterkt påvirket av Alexis de Tocquevilles begeistrede redegjørelse for foreningslivet i 1800-tallets Amerika, er den viktigste kilden aktiv deltakelse i frivillige organisasjoner. Organisasjonene legger til rette for horisontale nettverk mellom individer. Gjensidig tillit utvikles gjennom gjentatt samhandling ansikt til ansikt. Deltakelsen skaper interesse for og kunnskap om offentlige anliggender. Organisasjonene fungerer dermed både som en sosialiserings- og som en læringsarena (skole i demokrati).

I følge Putnam er i prinsippet alle typer organisasjoner som innebærer direkte interaksjon like verdifulle produsenter av sosial kapital. Likevel blir organisasjoner uten noe politisk eller ideologisk program i én forstand viktigere enn de mer konfliktorienterte. Upolitiske nettverk vil være mindre preget av makt og dominans ("horisontale" snarere enn "vertikale"), de vil vanligvis medføre mer direkte interaksjon mellom deltakerne, og de vil oftere krysse etablerte konfliktlinjer i samfunnet. Politiske organisasjoner og interessegrupper blir derimot betraktet som splittende (Foley og Edwards 2001). I noen passasjer blir også reint lokale foretak, det vil si autonome

foreninger på lokalnivå, framhevet som bedre egnet til å generere sosial kapital enn foreninger som er del av nasjonale bevegelser, fordi grupper som oppstår nedenfra og opp angivelig mislykkes sjeldnere enn foreninger ”implantert” ovenfra (Putnam 1993, 91-92). Organisasjoner som inngår i nasjonale nettverk vil også være mer hierarkiske og ’vertikale’ i natur.

Selv om alle typer organisasjonstilknytning blir tillagt en viss verdi, utgjør altså *aktiv deltakelse i lokale, upolitiske, horisontale nettverk* den viktigste kilden til sosial kapital. Derfor blir bare utbredelsen av denne typen foreninger, og ikke organisasjoner med politisk program, benyttet som indikatorer på sosial kapital i Putnams studie av demokratiet i Italia (Putnam 1993). Rollen til fagforeninger og politiske partier blir tonet ned (Foley og Edwards 1996). I nyere arbeider går Putnam ett skritt videre i understrekingen av det apolitiske, uformelle og lokale, ved at også andre typer sosial samhandling, som kortspill, middagsselskap osv., betraktes som viktige for sosial kapital (Putnam 2000).

Det er altså ressursene som skapes gjennom lokale, primært fritidsorienterte aktiviteter, som skal revitalisere det sivile samfunnet i USA. I dette perspektivet vil oppblomstringen av slik aktivitet som foregår i Norge i dag (Selle og Øymyr 1995; Wollebæk og Selle 2002a), bli tiljublet som en ny, produktiv kilde til sosial kapital.

Dette betyr at Putnam i stadig økende grad vektlegger *interne* effekter av organisasjonsdeltakelse, og i minkende grad organisasjonenes *eksterne* rolle. I *Making Democracy Work* (1993) framhevet også Putnam deres funksjoner som alternative kanaler til innflytelse, og som institusjonelle forbindelser mellom medlemmer og politiske institusjoner. Artikulering og aggregering av interesser blir muliggjort av ”et tett nettverk av sekundære organisasjoner” (Putnam 1993, 90), ettersom argumenter og standpunkter som slipes gjennom diskusjoner i organisasjoner blir klarere og mer presise. Dette bidrar til å styrke og effektivisere demokratiet.

Når denne delen av argumentet tones ned, og organisasjonenes funksjon i økende grad blir redusert til å være en arena for sosial kontakt, blir koblingen til demokratiargumentet stadig løsere. Putnam har uttalt at han ved hjelp av å vite hvor mange sangkor det er i en italiensk region vil kunne forutsi med tre dagers feilmargen hvor lang tid det tar å få svar på henvendelser til offentlige etater. Men hva som er de kausale mekanismene bak dette sammenfallet er mer uklart. Mange har stilt seg undrende til at bowlingklubber og sangkor skal kunne fylle noen sentral funksjon i et demokrati, verken som mellomliggende institusjoner eller som motvekt mot statlig dominans (Berman 1997; Foley og Edwards 1996; Quigley 1996; Rueschemeyer, Rueschemeyer og Wittrock 1998).

Vektleggingen av organisasjonenes interne demokratifunksjon over deres eksterne betyr også at passivt medlemskap i politisk rettede organisasjoner blir tillagt liten verdi. Flere (Berry 1999; Maloney 1999; Putnam 1995a; Skocpol 1999b) har påpekt hvordan profesjonelle, sentraliserte organisasjoner i økende grad tar over den nasjonale, politiske arena for medlemsbaserte organisasjoner. Putnam avviser eksplisitt den økende passive deltakelsen som en mottrend til nedgangen i sosial kapital (Putnam 2000), fordi det ikke skjer noen samhandling ansikt til ansikt mellom medlemmene. Deltakelse i en bowlingliga er viktigere for utviklingen av sosial kapital enn medlemskap i en miljøvernorganisasjon (Putnam 1995a, 71).

Imidlertid tyder empiriske studier på at mennesker som bruker mye tid til organisasjonsdeltakelse ikke framviser høyere sosial kapital enn de som bare er passive medlemmer, mens det er stor forskjell på medlemmer og ikke-medlemmer (Wollebæk og Selle 2002b). Videre synes passive medlemmer å være sterkere knyttet til organisasjonene sine enn det som gjerne forutsettes (Wollebæk og Selle 2004). Dette tyder på at Putnam overvurderer betydningen av kontakt ansikt til ansikt og undervurderer betydningen av passive medlemskap. Det peker også i retning av at Putnam overdriver organisasjonenes rolle som sosialiseringssagent (Rothstein og Stolle 2003, 18). Mye tyder på at kausalitetsforholdet er omvendt: At det er mennesker med tillit, nettverk og sivil engasjement som søker seg til frivillige organisasjoner snarere enn at disse egenskapene utvikles som resultat av deltakelsen (Stolle 2001).

Et beslektet problematisk aspekt er at Putnam ser den sosiale kapitalen som noe som skapes nedenfra og opp i horisontale, lokale strukturer. Den fremste kritikeren er her Theda Skocpol (1996; 1999a; 1999b; 2003; Skocpol, Ganz og Munson 2000). Der Putnam ser demokrati som noe som oppstår "nedenfra-og-opp" gjennom sosialisering og individuell deltakelse i lokalsamfunn, framhever Skocpol at det store flertallet av de lokale foreningene ble etablert som lokalavdelinger av større, nasjonale organisasjoner (Skocpol et al. 2000, 535). De oppsto som en blanding av lokale og sentrale initiativ. Som i Norge organiserte man seg i USA etter nivåene i det politiske system, for å kunne oppnå aktivitet lokalt og politisk tyngde nasjonalt. Organisasjonene bidro ikke først og fremst til demokratiutvikling gjennom sosialisering av medlemmene, selv om dette selvsagt også er viktig. Deres primære funksjon var å være representative institusjoner, interessebærere og en motvekt til statsmakten (Foley og Edwards 2001). Reint lokale strukturer kan ikke på samme måte kanalisere krav inn mot myndighetene, og de derfor mindre demokratirelevante i en større sammenheng. En indikasjon på dette er at mens autoritære regimer gjerne oppmuntrer til nærmiljøtiltak og småskalaprosjekter i lokalsamfunn, er det nettopp translokale, hierarkiske organisasjonsformer de frykter og aktivt motarbeider (Booth og Richard 2001).

I et mer institusjonelt perspektiv oppstår altså ikke demokrati ikke automatisk som et biprodukt av sosial omgang på mikronivå. Det krever et samfunnsrettet program og institusjonelle bånd ut av det lokale og inn mot den nasjonale politiske arena. Der Putnam ser frivillige organisasjoner primært som *tilretteleggere for aktivitet*, ser altså Skocpol og andre dem som viktige *mellomliggende strukturer* mellom borgere og det politiske system, og mellom individet og storsamfunnet.

For å forstå endringer i organisasjonenes demokratirolle må man derfor analysere endringer i organisasjonsstruktur og -formål, og hvordan dette påvirker måten den enkelte kobles til samfunnet på gjennom organisasjonsmedlemskap. Uten bindeledd mellom det lokale og nasjonale kan organisasjonene vanskelig fungere som mellomliggende strukturer mellom borger og politiske system. Det er derfor svekkelsen av disse strukturene, ved at lokale avdelinger og nasjonale organisasjoner stadig sjeldnere er knyttet sammen, som Skocpol ser på som det mest bekymringsfulle trekket ved den nyere utviklingen. Den nasjonale arena inntas i dag av profesjonelle lobbyorganisasjoner med omfattende innflytelse og økonomiske ressurser, men uten medlemsdemokrati. At borgere blir tilknyttet det politiske systemet og samfunnet med svakere bånd enn tidligere, er i et slikt perspektiv mer problematisk enn at folk bowler alene. Å gjenreise rent lokale grupper, slik Putnam foreskriver, vil være utilstrekkelig.

Denne debatten har stor relevans for den norske konteksten, da et tilsvarende hendelsesforløp som det Skocpol påpeker for USAs del utspiller seg også her. Organisasjonssamfunnet blir i økende grad avpolitisert og todelt, det vil si at de demokratisk-hierarkiske strukturene svekkes (Wollebæk og Selle 2002a). Også den hierarkiske strukturen til de politiske partiene er under press, og det diskuteres om denne strukturen er til hinder for et levende lokaldemokrati (Offerdal og Aars 2000; Skare 1996). Innovasjonsimpulsene innen partivesenet og organisasjonslivet for øvrig peker i samme retning - mot økende frakobling mellom lokalt og nasjonalt nivå (Saglie 2002). I Putnams perspektiv vil dette ikke nødvendigvis svekke den sosiale kapitalen, og synet på nasjonale organisasjoner som "propper i systemet" har et visst gjennomslag også i den norske debatten (Nyseth et al. 2000; St. meld. nr. 44 1997-98). Om man toner ned sosialiseringsperspektivet og legger større vekt på organisasjonenes direkte og eksterne roller, er imidlertid diagnosen betydelig mer negativ.

Hinsides frivillige organisasjoner: Makrostrukturelle og statssentrerte perspektiver

Putnam har blitt sterkt kritisert for å overfokuserer på sosialisering i frivillige organisasjoner. Mange har vanskelig for å se koblingen mellom de mikrososiologiske prosessene han beskriver og makrofenomen som levedyktige demokratier (Foley, Edwards og Diani 2001). En alternativ innfallsvinkel er å snu Putnams perspektiv på hodet, og analysere i hvilken grad offentlig politikk og politiske institusjoner er avgjørende for utviklingen av sosial kapital (Hall 2002; Tarrow 1996; Whittington 2001).

Å bryte med et "nedenfra-og-opp"-perspektiv innebærer for det første at analyser av sosial kapital plasseres i en politisk og institusjonell kontekst. Man undersøker under hvilke betingelser frivillig organisering virker styrkende på demokratiet og når det virker fragmenterende, istedenfor å anta at effektene er positive (Berman 2001). I et slikt perspektiv vil en positiv effekt av organisasjonsdeltakelse opptre bare dersom det politiske systemet er i stand til å kanalisere og integrere kravene til ulike grupper. I tilfeller der befolkningen er svært aktiv mens de politiske institusjonene er svake, kan høy organisasjonsdeltakelse destabilisere snarere enn styrke demokratiet (Berman 1997; 2001; Huntington 1968).

For det andre bryter man med forklaringer tatt ut av politisk kontekst, der individuelt moralsk forfall i noen grad blir gitt skylda for prosesser som har politiske eller strukturelle årsaker. For eksempel mener Berman (2001) at svekket sosial kapital og økende misnøye med demokratiet i USA i større grad skyldes politiske institusjoners manglende evne til å håndtere økende konflikt som følge av borgerrettighetsbevegelsen og Vietnam-krigen. Man skal heller ikke se bort fra at økende sosiale ulikheter i det amerikanske samfunnet kan ha gjort vel så mye med folks tillit til hverandre og demokratiet enn hvor mange timer man tilbrakte foran TV-en før og nå (Rothstein og Stolle 2003).

For det tredje reduserer en "ovenfra-og-ned"-tilnærming noe av det uavvendelige ved Putnams teori, at den sosiale kapitalen er noe som oppstår som følge av historiske prosesser over flere århundrer. Dermed blir også sosial kapital et mer policyrelevant begrep: Det er mulig å bygge eller ødelegge sosial kapital gjennom politiske valg.

Det mest åpenbare poenget i en makrostrukturell tilnærming til sosial kapital er at forholdet mellom demokrati og sosial kapital går begge veier: et velfungerende demokrati er vel så mye en forutsetning for høy sosial kapital som sosial kapital er en forutsetning for demokrati (Booth og Richard 2001; Foley og Edwards 1996; 1997; Inglehart 1999). Institusjoner som viser åpenhet mot borgernes krav og stabilitet er de oftest nevnte nødvendige betingelsene.

Men det er også betydelige variasjoner i sosial kapital mellom stabile og åpne demokratier. Enkelte forklarer dette med variasjoner i offentlige støtteordninger til frivillige organisasjoner som en forklaring (Hall 2002). En annen viktig faktor er befolkningens utdanningsnivå, eller human kapital, som konsekvent viser seg å ha positiv effekt på et samfunns sosiale kapital. En tredje er som nevnt graden av sosial ulikhet, som i følge Rothstein og Stolle (2003) har en sterkt ødeleggende effekt på tillit, sosiale nettverk og sivilt engasjement.

Rothstein og Stolle knytter også variasjoner i sosial kapital til ulike velferdsmodeller: Velferdssamfunn som baserer seg på behovsprøving er mer utsatt for korrupsjon, maktmisbruk, tilfeldige avgjørelser av byråkratiet og systematisk diskriminering enn universelle velferdsstater (Rothstein og Stolle 2003). De slutter seg dermed til det vanligste funnet i analyser av sosial kapital og velferdsnivå: Utvidelsen av velferdstilbud har ikke hatt ødeleggende effekt på sosial kapital (Hall 2002). Dette står i skarp motsetning til neokonservative som Fukuyama (1999), som hevder at stater ødelegger sosial kapital dersom de involverer seg på felt den private sektor eller sivilsamfunnet bør ta seg av. Hvis staten organiserer alt, forsvinner evnen til spontan kollektiv handling. Liknende argumenter har blitt fremmet med direkte referanse til skandinaviske velferdsstater (Lorentzen 2004; Wolfe 1989). Et slikt perspektiv harmonerer imidlertid svært dårlig med det faktum at de skandinaviske landene, med sine velutbygde velferdsstater, konsekvent plasserer seg i toppsjiktet for alle mål på sosial kapital (Rothstein 2002).

Studiet av sosial kapital i Norge: Sentrale forskningsoppgaver

Den omfattende sosiale kapitalen i de skandinaviske landene gjør Norge, Sverige og Danmark til avvikende, og dermed spesielt interessante, kasus i studiet av sosial kapital (Torpe 2003). I Skandinavia er den sosiale tilliten svært høy og organisasjonsdeltakelsen svært omfattende i internasjonal sammenlikning (Dekker og van den Broek 1998). Videre er det ingen ting i Sverige eller Danmark som tyder på en allmenn nedgang i den sosiale kapitalen, slik Putnam har observert for USAs del (Rothstein 2002; Torpe 2003). Skandinavia skiller seg i så stor grad ut at Putnam i enkelte sammenhenger ser seg nødt til å ekskludere disse landene for å få argumentene til å fungere i en europeisk sammenheng (Putnam 2002).

Stabile nivåer for sosial kapital forekommer til tross for at Putnams (2000) viktigste forklaringer på nedgangen i sosial kapital også er til stede i Skandinavia: økende TV-titting, urbanisering og forstadsliv og nye generasjoner oppvokst under materiell velstand. Dette tyder på at årsakene kan være feil lokalisert, og det åpner for en rekke interessante historiske og komparative problemstillinger.

For det første: Er det en nedgang i den sosiale kapitalen i Norge? Det eksisterer til nå ingen samlende studie av trender i sosial tillit, sosiale nettverk og sivilt engasjement i det norske samfunnet. Vi har nok studier av organisasjonssamfunnet til å fastslå at denne delen av aktiviteten ikke er nedadgående. I et etterkrigsperspektiv er det snarere tvert imot, selv om det

skjer andre, omfattende endringsprosesser i sektoren vi kommer tilbake til nedenfor (Andresen 1999; Selle og Øymyr 1995; Wollebæk og Selle 2002a; Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000). En systematisk kartlegging av utviklingen over tid vil være et nyttig bidrag til å plassere den norske debatten om sosial kapital i et internasjonalt perspektiv. Gitt den spesielle statusen de skandinaviske landene har i denne forskningstradisjonen vil en slik kartlegging bli møtt med betydelig interesse internasjonalt.

For det andre åpner det for interessante komparative problemstillinger hvis det er slik at den sosiale kapitalen ikke minker hos oss. I og med at de samme prosessene Putnam vektlegger har forekommet her i like stor grad som i USA må forklaringene på hvordan sosial kapital skapes og ødelegges ligge et annet sted, fortrinnsvis i ulik politikk. Hvilken rolle spiller den relativt store graden av sosial likhet og universelle velferdsordninger for vedlikehold av sosial kapital? Hva er framtida for den sosiale kapitalen når velferdsstaten settes under press og forskjellene mellom folk øker? Utløser statlig tilbaketrekking en oppdemmet frivillig energi, eller bryter man ned noe av det som har holdt samfunnet sammen? Her vil også sammenlikninger med de andre skandinaviske landene, der det er gjort mer forskning på sosial kapital og der nedbyggingen av velferden startet på et tidligere tidspunkt, være av spesiell interesse.

For det tredje: Om nivået for sosial kapital er det samme som før, hva skjer med *fordelingen* av denne ressursen? Et av de mest urovekkende trekkene i flere vestlige land er at sosial kapital i økende grad er et middelklassefenomen: Velstående, høyt utdannede borgere framviser stabilt høye eller økende nivåer for tillit, organisasjonsdeltakelse og politisk engasjement, mens tendensen for lavstatusgrupper synes nedadgående (Hall 2002). Liknende funn er gjort i forhold til organisasjonsdeltakelse i Norge (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000). Om sosial kapital blir et elitefenomen, er det fortsatt en ressurs som binder et samfunn sammen, eller fungerer det som en ekskluderingsmekanisme?

For det fjerde: Er den sosiale kapitalen jevnt fordelt mellom regioner og distrikter i Norge? I Sverige har man blant annet funnet at de nordlige delene av landet framviser høyere organisasjonsdeltakelse, men lavere sosial kapital på andre mål enn borgere ellers i landet (Rothstein og Stolle 2003). Går man enda et par nivå ned, til kommuner, åpner studiet av variasjoner i sosial kapital for svært interessante konklusjoner for effekten av demografiske endringer og politiske vedtak. Har urbanisering og økende befolkningstetthet den negative effekten på den sosiale kapitalen som Putnam hevder? Hvilken rolle spiller arkitektur og planlegging av offentlige rom, offentlig støtte til kulturlivet, konkurranseutsetting av velferdstjenester, integrasjon av minoritetskulturer etc. for variasjoner i nivået av den sosiale kapitalen?

For det femte: De skandinaviske landene er som nevnt samfunn med ekstremt mange organisasjonsmedlemskap per person og et svært høyt nivå for sosial tillit og andre indikatorer på sosial kapital (Dekker og van den Broek 1998). Selv om vi stiller oss tvilende til Putnams framstilling av samhandling ansikt til ansikt i disse organisasjonene som hovedmekanismen i dannelsen av sosial kapital, er det ikke tvil om at organisasjonsliv, sosial kapital og demokrati er nært knyttet sammen. Ikke minst tror vi frivillige organisasjoner institusjonaliserer sosial kapital; de viser at samarbeid i kollektiver gir mening, og de gir anledninger for folk til å få til noe i fellesskap. Likevel er det mye som tyder på at denne rollen er i endring.

Siden midten av 1960-årene har tyngdepunktet i det norske organisasjonssamfunnet forflyttet seg fra sosialt, humanitært og religiøst arbeid til idrettslag, hobbyklubber og nærmiljøforeninger. Mens aktiviteten lokalt holder stand, svekkes båndene fra lokalt til sentralt nivå i mange nye organisasjoner. Den tradisjonelle, hierarkiske (i geografisk forstand) organisasjonsmodellen utfordres på den ene siden av nye, sentraliserte organisasjoner uten lokallag eller aktiv medlemsdeltakelse, og på den annen side av rent lokale løsninger uten forbindelseslinjer til nasjonale organisasjoner. Den nye generasjonen av lokale foreninger er mindre ideologisk og politisk orientert enn bevegelsene som tidligere dominerte, og aktivitetene rettes mer mot egne medlemmer enn mot samfunnet rundt (Selle og Øymyr 1995).

Hvordan påvirker disse endringene organisasjonslivets bidrag til den sosiale kapitalen? Skaper avpolitisering og økende lokalisme mindre splittelse og hierarki, og mer sosial kapital og demokrati, slik man kan lese Putnam, eller kobler det borgerne fra politiske prosesser, slik Skocpol vil hevde? Hvis den siste fortolkningen er rett, hva gjør det med selve grunnlaget for det høye nivået for sosial kapital i Norge?

Etter vårt syn er begrepet sosial kapital et nyttig verktøy for å analysere samfunnsutviklingen. Tilnærmingen står svært sentralt i moderne, empirisk orientert demokratiteori. Det er en av de raskest voksende forskningsfeltene innen samfunnsvitenskapene, og i mange samfunn også et sentralt begrep i det offentlige ordsiftet. Et felles begrepsapparat er i ferd med å vokse fram, som øker mulighetene for kryssnasjonale sammenlikninger, kartlegginger av mekanismer og kumulativ kunnskapsøkning. I sum er det tross alle barnesykdommer en svært lovende tilnærming, der mye arbeid ennå er ugjort. Etableringen av et forskningsprogram i Norge vil være av stor interesse både nasjonalt og internasjonalt.

Vedlegg 2:

Notat til Norges Forskningsråd, 29.07.04

Partnerskap, sivilsamfunn og sosial kapital

Håkon Lorentzen

Innledning

Hensikten med dette notatet er å sette søkelys på *sosial kapital* tradisjonen for å undersøke nærmere hva den kan tilføre av nytt til debatten om velferdsstatens utfordringer og løsninger. I utgangspunktet kan det være rimelig å betrakte termen sosial kapital som en inspirasjon, et *sensitizing concept* som i første omgang gir anledning til å tenke nytt om fenomener som allerede er velkjente. Hva er det så denne termen fanger inn av nye tendenser? For å få svar på dette, kan det være nyttig å gå litt tilbake i tid.

Utløst av Robert D. Putnams bok *Making Democracy Work* fikk sosial kapital termen et nærmest eksplosivt internasjonalt gjennombrudd i 1990 - årene. En kan saktens undre seg over hva det var ved denne boken som var så oppsiktsvekkende at den skulle bli kollektiv referanse for store deler av den samfunnsvitenskapelige forskningen det kommende tiåret. Ett svar er at boka satte søkelyset på vilkårene for folkestyret - demokratiet - på en annen måte enn det statsvitere flest var fortrolige med. Mens tradisjonell statsvitenskap gjerne fokuserer selve *valginstitusjonen*; partiene, velgerne, sakene og valgene, tok Putnam tak i vilkårene for at folk skal engasjere seg i politiske anliggender. Disse betingelsene knyttet han til trekk ved det *sivile* samfunn. Frivillige organisasjoner, kirkesamfunn, økonomiske kollektiv, massemedia og politiske partier utgjør fora for kollektiv tenking og handling, hevdet han. Slike institusjoner skaper debatt og engasjement, folk blir kjent med hverandre, fortrolighet og felles referanser oppstår. *Tillit* er i neste omgang et vilkår for å gå sammen om noe, enten det nå dreiser seg om politiske, sosiale eller økonomiske anliggender. Slik har folkestyre og økonomisk framgang felles røtter i sivile strukturer.

Putnams ideer om det sivile engasjementets betydning for politikk og økonomi var på ingen måte nye, eller spesielt oppsiktsvekkende. Statsvitere *Almond* og *Verba* (1963) hadde allerede i 1960 - årene foretatt en grundig komparativ analyse av forholdet mellom sivilt og demokratisk engasjement, som i hovedsak ga de samme konklusjonene som Putnam kom fram til. Også *Hanna Arendt* (1979) hadde lenge vært opptatt av sivilsamfunnets betydning for demokratiet. Spørsmålet blir derfor hvordan skal forklare 1990 - årenes voldsomme interesse for Robert Putnams utforming av dette forholdsvis velprøvde budskapet.

Forklaringen tror jeg ligger i det problematiske forholdet mellom *offentlig politikk og sivile strukturer* - et forhold som går langt ut over spørsmålet om hva som motiverer folk til å stemme ved valg. Kjernen i dette temaet kan sammenfattes slik: Velferdsstatens ambisjoner for det gode liv griper inn i måten sivile strukturer - lokalsamfunn, nærmiljø, familie, frivillige organisasjoner, vennenettverk med mer - fungerer på. Dels ønsker staten å modifisere atferden i disse strukturerne. Dels griper velferdsreformer inn i måten sivile strukturer fungerer på, og dels ønsker

staten å iverksette egen politikk gjennom, eller ved hjelp av sivile sammenslutninger.

Møtet mellom sivile strukturer og offentlig velferdssystemer er ikke helt enkelt, fordi de to sfærene fungerer på forskjellige måter. Når offentlige velferdsmodeller skal implementeres i, eller gjennom sivile sammenslutninger oppstår mistanken om *kolonisering*: staten tvinger sine egne arbeids- og organisasjonsformer på sivilsamfunnet, som dermed mister den egenarten som var utgangspunktet for samarbeid.

Flere av velferdsstatens *yrkesgrupper* ble spesielt hardt rammet av integrasjonskritikken. Flere av dem hadde innrettet sin profesjonalitet på de rammebetingelsene som institusjonsopphold gir, og hadde store problemer med å omstille seg til andre rammer for behandlingen. I siste del av 1970-årene fikk profesjonene også har kritikk fra radikalt hold, for være undertrykkende (Berger og Neuhaus , for å utgjøre en ny 'herskende klasse', slik Jørgen Dich uttrykte det. I denne kritikken lå det sterke oppfordringer til *egenorganisering* for svake og utsatte grupper, til å bryte med de passiviserende og individualiserende føringene som profesjonenes behandlingsmåter førte med seg. Profesjonene, het det, frigjør ikke svake grupper til å leve egne liv på egne premisser, med tvinger dem inn i passive klientroller. Ideen om *empowerment* - kollektiv organisering og frigjøring fra undertrykkende strukturer - skriver seg fra denne perioden. En term som ironisk nok senere har blitt en strategiklisjé for mange profesjoner.

Hvordan staten kan påvirke sivile strukturer til å bidra i implementeringen av offentlige mål er et tema som er like gammelt som velferdsstaten selv. En linje går tilbake til siste del av 1970 - årene, og til den store psykiatrireformen som startet i Italia. Kort sagt: For å bli friske må psykiatriske pasienter leve i 'naturlige' omgivelser og ikke i institusjoner. Behandlingen må skje med det naturlige hjemmemiljøet som referanse. Den italienske reformen ga opphav til tilsvarende reformer i hele Europa, dernest de-institusjonaliseringen seg fra psykiatrien til andre felt: Ulike grupper av funksjonshemmede, eldre og kronisk syke. For samtlige sto integrasjonstanken sentralt, utsatte individer bør være del av sine naturlige omgivelser og der få den støtte/hjelp/behandling som de trenger.

Overføringen av svake grupper fra institusjon til lokalsamfunn ble for mange grupper en lang og tung prosess som jeg ikke skal gå inn på her. Det viktige i denne sammenhengen er at prosessen satte søkelyset på den moderne velferdsstatens akilleshæl, nemlig *problemen med å sikre sosial integrasjon av svake og utsatte grupper*. Velferdsstaten kan ikke elske, het det gjerne. Den kan tilby penger og tjenester og sikre materielle vilkår for det gode liv, men den kan ikke sikre vennskap og sosial tilhørighet for grupper som av ulike grunner har vanskelig for å bli sosialt integrert. For profesjonene kan ikke regulere atferden i naturlige, sosiale miljø, på samme måte som de kan i institusjoner, og her ligger kimen til denne versjonen av integrasjonsproblemet.

Da svake grupper skulle sikres sosial tilhørighet i siste del av 1970-årene var det få, om noen velferdsstater som hadde uttalte ideer om et "sivilt samfunn", med andre egenskaper enn statens. Det var derfor *velferdsprofesjonene* som følte seg kallet til å skape integrasjonsstrategier som inkluderte sivile strukturer og familie som ramme. Fra siste del av 1970 - årene finner en de første forsøkene på å finne fram til slike strategier, på områder som selvhjelp, nærmiljø, eldreomsorg og kriminalitet. Fellesnevneren var ofte ønsket om *forebygging* som var tuftet på ideen om at ved å sette inn ressurser mot det som er årsakene til sosiale problemer, kan en hindre at de oppstår.

Gjennom 1980- og 1990 årene ble integrasjonsproblemet stadig mer påtrengende, det dreide seg etter hvert også om store grupper av ungdom, arbeidsløse, innvandrere og gjestearbeidere som falt utenfor etablerte strukturer. EU gjorde *sosial eksklusjon* til et hovedanliggende, et tema som i utgangspunktet både omfattet materielle og sosiale vilkår for integrasjon, men som etter hvert utviklet seg til en forskningsinnsats om arbeidsledighet.

1980 - årene bød på flere innspill som utdypet og forsterket integrasjonskritikken. I 1989 leverte den amerikanske sosiologen Alan *Wolfe* en kritikk av de nordiske velferdsstatene der han pekte på at hos oss er ansvaret for andres ve og vel flyttet fra slekt, naboer, venner og kjente over på staten og profesjonene. Igjen var poenget at statlige velferdsytelser - *distant obligasjons* - aldri kan erstatte de forpliktelsene som ligger i nære og personlige bånd. I 1997 konkluderte den svenske samfunnsforskeren Hans Zetterberg et større arbeid med omtrent de samme konklusjonene: Meningen var jo å hjelpe mennesker til et bedre liv, ikke å ta ansvaret fra dem.

Fra siste del av 1980-årene ble integrasjonskritikken omsatt til *handlingsstrategi* fra to hold. Først ute var den amerikanske sosiologen Amitai *Etzioni* som i 1975 introduserte ideen om en egen tredje sektor, plassert mellom 'stat' og 'marked' (Etzioni 1975). Mellom 1988 og 2000 produserte Etzioni en rekke bøker som ble kjernen i det *kommunitaristiske* budskapet, en praktisk og handlingsorientert filosofi som hadde til formål å revitalisere amerikanernes ansvar for seg selv, sitt eget lokalsamfunn og egne naboer (Etzioni 1988,1993,1996). Etzioni betonet betydningen av nye former for lokal *praksis* - økt beboeransvar på områder som kriminalitet, oppvekst, eldreomsorg, utdanning, trafikk med mer. Han opprettet tidsskriftet *The Responsive Community* med praktiske og teoretiske bidrag til denne ideen. Men Etzioni hadde et rykte som venstreradikal sosiolog, og dette begrenset nok hans politiske og faglige innflytelse. Likevel oppviser kommunitarismen en rik og mangfoldig strøm av praktiske og teoretiske forsøk på å løse velferdsstatens integrasjonsproblem. Rett nok med USAs særegne verdigrunnlag som bakteppe, men likevel med en god del fellestrekk til den *kommunalismen* som Rune Slagstad her hjemme lanserte i debatten om *sosialisme på norsk* i første del av 1980-årene (Slagstad 1981). Også her var kjernen økt folkelig selvstyre, på bekostning av profesjonene og med kommunen (og ikke lokalsamfunnet) som ramme.

Det europeiske svaret på den amerikanske kommunitarismen kom gjennom forsøk på å revitalisere ideen om *sosial økonomi* - en tradisjon som har sine røtter i Europas folkelige, kollektive bevegelser, med større fokus på arbeidssfæren enn det en finner i den amerikanske kommunitarismen. Sosial økonomi tradisjonen trakk fram sivil organisering med *økonomisk* innhold: barnehager, bokollektiv, små grupper av næringsdrivende, arbeidsledige som sammen skaper nye foretak (social enterprise) ungdom som driver et prosjekt for det offentliges regning. Sosial kapital tradisjonen har et lite utviklet teoretisk fundament, men har likevel fått sentral plass som EU-strategi.

Putnam og den sosiale kapitalen

Mot dette bakteppet kan en forstå den enorme interessen for Putnams arbeider, først fra Italia, og dernest fra USA, hvor han dokumenterte erosjonen av sivile strukturer i det amerikanske samfunn. Hans grep ga integrasjonsdebatten en ny åpning. Ikke bare har velferdsstaten problemer med å sikre sosial integrasjon, men de sivile strukturene som bærer denne integrasjonen er inne i

noe som ser ut som et relativt rask og foruroligende oppløsningsprosess. I de kommende årene må (den amerikanske) velferdsstaten regne med at ulike typer sosiale problemer som isolasjon, ensomhet, kriminalitet og asosialitet vil være økende på grunn av denne utviklingen.

Kapital-metaforen var med på å skape den nye, store interessen for Putnams utlegning av integrasjonsproblemene. Med den fulgte et nytt syn på sosiale relasjoner. Ikke noe som bare “er”, en naturlig del av samfunnsstrukturen, men som noe som kan skapes, påvirkes og manipuleres av hver enkelt. Instrumentelle, konstruerte nettverk kan erstatte tidligere tiders ’naturlige’ former for tilhørighet.

Når Putnams fokus på “naturlige” nettverk førte til økt interesse for konstruerte sosiale relasjoner, er forklaringen at Putnams analyser kom samtidig med at samfunnsforskerne, med Manuel Castells i spissen, kunne slå fast at moderne samfunn beveger seg fra å være hierarkisk ordnet, med klare over- og underordningsforhold, til å bli *horisontale*, preget av flate strukturer. Dette er et overgripende utviklingstrekk i moderne samfunn og det gjør seg gjeldende både i næringsliv, i offentlig forvaltning og i sivilsamfunnet. Store, fortjenestebaserte konsern som før var tett integrerte, toppstyrte enheter løses opp, og underliggende enheter blir vevd inn i et delmarked, et nettverk av aktører som gjør eller produserer det samme. Offentlig tjeneste-produksjon gjennomgår en liknende utvikling, der teletjenester, transport og kommunikasjon, helsetjenester, energiproduksjon med mer fristilles fra offentlig overstyring, for å kunne tilpasse seg sitt delmarked.

Også *sivilsamfunnet* er i endring. Mens lokale foreninger tidligere var underordnet sin nasjonale moderorganisasjon og fikk sine arbeidsoppgaver fra det nasjonale årsmøtet, skjer det nå en tiltakende *frikopling* mellom sentral- og lokalledd. Lokale foreninger kopler seg oftere enn før til andre lokale aktiviteter, både frivillige og kommunale, og de er i mindre grad verdi- og ideologistyrte. Utadrettet samarbeid i form av aksjoner og tidsbegrensede prosjekter erstatter tidligere innadvendt medlemsarbeid. Horisontalt innrettet blir også frivillige organisasjoner aktører på ulike delmarkeder. På *fritidsmarkedet* konkurrerer barne- og ungdomsorganisasjonene med kommersielle aktører, men også med nye former for sivil organisering: Idretter som skateboard, snowboard samt ulike typer ekstremспорт vever sammen sivile og kommersielle strukturer på måter som overskrider våre tradisjonelle oppfatninger av det sivile (Brekke 2003). Medlemmer føler seg mindre forpliktet enn før, de ønsker seg “produkter” snarere enn livslang tilhørighet til et kollektivt verdifelleskap.

Som idé fanger altså *sosial kapital* tråder som peker bakover mot velferdsstatens vansker med å sikre sosial integrasjon for utsatte, svake og ekskluderte grupper - et tema som har gått igjen i fagdebatt og politikk i mer enn 30 år. Hos oss har integrasjonsproblemene først og fremst vært oppfattet som *faglige* anliggender som kaller på nye, profesjonelle strategier. I USA og i Europa ble 1990-årene et tiår på leting etter strategier som kunne aktivisere *sivile* strukturer i bestrebelsene på et bedre integrert samfunn. Putnams påpekning av de sivile strukturenes betydning for den sosiale integrasjonen skjedde parallelt med at samfunnsforskerne ’oppdaget’ oppløsningen av vertikale, koordinerende strukturer i stat, marked og sivilsamfunn og overgang til horisontale nettverk.

Med denne påpekningen får integrasjonsproblemet en ny dimensjon. På den ene siden framstår mange sivile sammenslutninger som mindre lukket, mindre introverte enn før. Tette, bånd løses

opp, grenseflatene til omverdenen blir løsere, medlemmer og deltakere mer pragmatiske. Mange frivillige aktiviteter blir vevd inn i sitt segment av offentlig forvaltning, og har her tatt inn over seg de forventningene myndighetene måtte ha til deres bidrag. Mange steder er organisasjonenes sentrallødd blitt så tett integrert i statsforvaltningen at det kan være vanskelig å se hvor staten slutter og organisasjonen begynner. Sivilsamfunnet skifter langsomt karakter, med trekk som kan betegnes som paradoksale: På den ene siden svekkes de moralske båndene mellom medlemmer og sammenslutninger, gamle fellesskap går i oppløsning. På den andre knyttes det lokale foreningslivet sammen i åpne, horisontale nettverk, med nye arbeids- og samarbeidsformer. En kan beklage at gamle strukturer går tapt, at mange organisasjoner ser ut til å miste grepet om de lojale medlemmene. Samtidig åpner denne utviklingen for nye tilknytningsformer mellom individ og fellesskap og nye former for samvirke mellom "stat" og "sivilsamfunn".

I dagens situasjon kan integrasjonsproblemet altså analyseres i lys den *omstruktureringen* som sivilsamfunnet gjennomgår. En prosess der vertikale strukturer erstattes av horisontale, og moralsk og forpliktende medlemskap erstattes av løse og mer pragmatiske tilknytningsformer. Dette er prosesser som ikke er kommet like langt i alle sammenslutninger, men som er en felles tendens over hele det sivile feltet.

Governance og Third Way

Hvilke åpninger gir denne utviklingen staten, og dens muligheter til å finne gode løsninger på integrasjonsproblemet? Spørsmålet bringer meg til mitt neste punkt, nemlig *governance-tradisjonen*, et styringsperspektiv som søker å innrette statlig styring på overgangen fra vertikale til flate strukturer. Governance-tilnærmingen ble utviklet i siste halvdel av 1990-årene som en videreføring av den nyliberale tradisjonen rundt *utkontraktering*. Denne bygget på det syn at staten ikke nødvendigvis kan/bør produsere alle velferdstjenester selv- også fortjenestebaserte og nonprofit-aktører kan på oppdrag produsere velferdstjenester for det offentliges regning. Tanken bak er at anbuds konkurranse vil presse prisene på velferdstjenester, og dermed gi store besparelser for det offentlige. Utkontrakteringstanken er tuftet på hierarkisk organisering, med staten øverst og næringsliv og frivillige organisasjoner som underleverandører. Den tar dermed ikke høyde for den nevnte overgangen til flate samfunnsstrukturer.

Et hovedbudskap i governance-tilnærmingen er tanken om *partnerskap* mellom offentlige myndigheter på den ene siden, og markeds- og sivile aktører på den andre. Ideen om partnerskap kommer opprinnelig fra USA, men får en politisk lansering gjennom Blairs *Third Way* i England. Her tones motsetningene mellom stat og marked ned, 'Third Way' lanseres som et kompromiss, en syntese av markedsliberale og sosialistiske velferdsparadigmer. Tanken er at "stat", "marked" og "sivilsamfunn" alle ønsker et bedre samfunn, det råder derfor ingen uenighet om målene. Når er deler mål er det naturlig å gå sammen for å løse dem, derav ideen om partnerskap. På et konkret problemfelt - fattigdoms- eller kriminalitetsbekjempelse, integrering av innvandrere, fremme av positive verdier på ett eller annet delfelt - kan stats- markeds- og frivillige aktører gå sammen i pragmatiske allianser, der hver får bidra med sitt, på sine premisser, men med det offentlige som koordinator og gjerne også finansiør. Partnerskapet bygger på tanken om at deltakerne i et slikt samarbeid er *likeverdige*, de er jevnbyrdige partnere, ingen står over og dikterer de andre.

Det finnes en betydelig faglig litteratur om denne tradisjonen, spesielt fra England og USA. Her skal jeg nøye meg med å slå fast at "governance" som idé og styringsgrep har noen viktige

implikasjoner for integrasjonsdebatten. Som nevnt startet en variant av denne debatten med en kritikk av velferdsstaten som på grunn av sine innebygde måter å fungere på, ikke er i stand til å skape sosial inklusjon. Den opprinnelige kritikken var tuftet på 1970-årenes stat, som opererte innenfor byråkratiets rammer og ut fra profesjonelle strategier som i liten grad tok høyde for sosialt og individuelt mangfold. Ideen om *partnerskap* innebærer at staten (på dette feltet) gir opp troen på at det er mulig å sikre sosial integrasjon ved hjelp av rene statsstrategier, men må skaffe seg samarbeidspartnere med andre egenskaper enn det den selv besitter (Fitzpatrick 2003, Glendinning, Powell og Rummey (ed) 2002).

Denne ideen lanseres i en periode der sivile sammenslutninger er i ferd med å endre karakter; fra å være lukkede enheter med høy grad av indre samhold, lite påvirkelige for impulser fra omverdenen, er de fleste nå i ferd med å bli åpne enheter, deltakerne har løsere og mer pragmatiske bånd til de andre, og faglige forståelsesmåter fortrenger mer verdibaserte virkelighetsbilder. Eller annerledes sagt: Staten tilbyr nå partnerskap på et tidspunkt hvor partneren - etter lang tid nøling - ser ut til å være mer villig til å inngå nære og varige forbindelser. Dermed åpner det seg muligheter for nye typer samarbeidsrelasjoner mellom sivile aktører og offentlige myndigheter. Spørsmålet er hva disse strategiene skal gå ut på.

At det i politisk og faglig retorikk dukker opp nye ideer om samarbeid betyr ikke uten videre at offentlig forvaltning tar i bruk slike strategier på fornuftige måter. Ideen om partnerskap bærer bud om *likeverdig samarbeid*, noe som innebærer at offentlige myndigheter må åpne for fleksible former for samarbeid som føyer seg etter det partneren kan og selv vil, og etter lokale forutsetninger. Likeverdig samarbeid mellom sivile og faglige aktører vil også måtte basere seg på at velferdsprofesjoner kan ta inn over seg at det finnes andre arbeidsformer og -modeller enn deres egne, noe som til tider vil forutsette en evne til å se kritisk og reflekterende på seg selv og egne arbeidsformer. Kanskje er ideen om partnerskap bare en måte å underlegge seg sivile samarbeidspartnere på, for å inkorporere den store armadaen av ubetalte entusiaster som et faglig virkemiddel? Dette er det vanskelig å si noe sikkert om. Det som er helt klart er at det skal mer enn politiske slagord til for å skape et system av likeverdige samarbeidsrelasjoner mellom offentlige, markedsbaserte og sivile aktører.

Partnerskap og sosial kapital

Innledningsvis knyttet jeg termen sosial kapital til sosiale nettverk og til overgangen fra 'naturlige' former for sosial tilhørighet til 'konstruerte'. At termen nå har fått stor faglig og politisk oppmerksomhet har flere årsaker, en er at den setter søkelyset på temaet sosial integrasjon, og betydningen av at folk er forankret i sosiale og sivile nettverk. 1990-årenes uro over at enkelte blir "ekskludert" følges nå av bekymringer over at de strukturene som den enkelte skulle tilhøre også trues av oppløsningstendenser - i alle fall om en tar USA som utgangspunkt. Denne utviklingen kaller på offentlige strategier som kan styrke og bygge sivile strukturer, og ideen om partnerskap kan sees som et svar på denne utfordringen.

For å kunne bygge varige sosiale nettverk med sivilt preg, der deltakerne er selvbestemmende og "selvbærende", dvs. ikke direkte underlagt faglige eller offentlig regimer, er en krevende oppgave. Her hjemme har utviklingen langsomt beveget seg i retning av nye former for samarbeid mellom offentlige og sivile aktører: forebyggende politiarbeid med lokalsamfunnet som referanse, nærmiljøarbeid gjennom offentlige ansatte nærmiljøarbeidere, forebyggende

helsearbeid gjennom den frivillige idretten, forebyggende ungdomsarbeid gjennom ungdomsorganisasjonene osv.

Felles for slike satsninger i Norge er at de ofte har et praktisk og pragmatisk preg, de er uten forankring i noen overgripende filosofi eller strategi, og resultater fra flere enkeltstående prosjekt blir sjelden sett i sammenheng. Det kan tenkes at samarbeidsprosjekt med frivillige organisasjoner og andre sivile aktører i hovedsak aktiviserer betalt arbeidskraft, og dermed ikke kommer i noe reelt inngrep med medlemmer, deltakere og andre utenfor den betalte staben.

Mot denne bakgrunnen kan en tenke seg en bred satsing rundt temaet partnerskap og sosial kapital. Fellesnevneren kan være nye, offentlige strategier for å skape og påvirke sosial kapital, ikke bare hos svake og utsatte grupper, men også i normalbefolkningen. Slike strategier må være forankret i offentlig politikk, de må inkludere fagfolk på feltet og de må prøves ut gjennom praktiske forsøk. De må trekke inn erfaringer fra andre land og de må formuleres på tvers av ulike velferdssektorer.

Vedlegg 3

Notat til Norges Forskningsråd, 5.11.04

Hvorfor sosial kapital?

Håkon Lorentzen og Ørnulf Seippel

Hva skal være poenget med å forske på sosial kapital? Hvilke koplinger rår mellom slik forskning og offentlig velferdspolitik? Hva kan 'sosial kapital' bidra med for å gjøre velferdspolitikken bedre? Dette notatet søker å trekke opp noen kortfattede svar på disse spørsmålene.

En del av sosial kapital tradisjonen dreier seg om betydningen av å høre til. Kort beskrevet kan koplingen mellom livskvalitet og sosial kapital framstilles slik:

Mennesker *har det bedre* - er sunnere og lykkeligere - når de inngår i tette sosiale nettverk der de har noen som er nære, som bryr seg og gir omsorg, støtte og hjelp. Mennesker *gjør det bedre* når det har mange, varierte og løse nettverk der de kan få hjelp til oppgaver der de selv mangler informasjon eller kompetanse. Som å skaffe en rørlegger, kjøpe bil, finne en jobb, leie et feriehus, løse et personlig problem, låne penger mm. Kvalitet, sammensetning og variasjon av en persons sosial nettverk er viktig for hvordan vedkommende har det og gjør det. Kvaliteten på et samfunns sosiale nettverk avgjørende for hvor godt dette samfunnet er å leve i, og for hvor godt det fungerer økonomisk, politisk og kulturelt.

At gode sosial nettverk faktisk har en positiv effekt er godtgjort på mange områder. Dette er blant annet vist på feltet helse og levealder (Kawachi et. al. 1998), og når det gjelder arbeidsmarkedet har Granovetter (1973) vist hvor viktig sosiale nettverk kan være. For økonomi og innovasjon på et lokalt nivå er sosial kapital viktig (Trigilia 2001) og med hensyn til sivil samfunnet og frivillige organisasjoner har Putnam med flere (1993, 2000) vist hvordan deltakelse i frivillige organisasjoner både bidrar til økt kompetanse og læring, hvordan kollektive handlingsproblemer kan overvinnes og både individuell og generell tillit bygges opp. I forhold til politiske og demokratiske idealer kan dette være av helt avgjørende betydning. Fra disse studiene kan man finne fram til hvordan sosiale nettverk bidrar til å danne sosial kapital. De er basis for informasjonsutveksling, skaper tillit og utvikler organisatorisk kompetanse. Det er også et poeng at sosial kapital utviklet i en sammenheng også kan "overføres" til andre sosiale arenaer.

På et generelt plan har Castells (2000) vist hvordan sosiale nettverk får betydning på nye samfunnsområder. Det er også en økende tendens til at sosiale og økonomiske prosjekter i økende grad organiseres i løsere og mer temporære sosiale nettverk, framfor i hierarkiske eller lagdelte strukturer. "Nye" sosiale aktiviteter er organisert på måter som gjør et nettverksperspektiv mer relevant enn klassiske institusjonelle studier.

Også den norske makt- og demokratiutredningen har konklusjoner som tyder på at kunnskap om sosiale nettverk er en forutsetning for å kunne forstå og forholde seg til en del de utfordringene vårt moderne samfunn står overfor. Samfunnsutviklingen kan på den ene siden fortolkes som en slags desintegrasjon, men kan også sees som en framvekst av nye og mer nettverksbaserte fellesskap. De fleste av de problemene vi i dag oppfatter som viktige, som ulikhet langs kjønns-, etniske og sosiale skillelinjer, kan forstås og eventuelt påvirkes gjennom de sosiale nettverkene som omgir aktørene.

Betydningen av sosialt nettverk som ressurs er et viktig tema, men også svært sammensatt og vanskelig å håndtere vitenskapelig og politisk. Det samme sosiale nettverket som gir støtte og omsorg også kan virke undertrykkende og nedbrytende. Nettverk som gir noen en jobb holder også noen utenfor. Den politiske kompetansen som bygges gjennom sosial nettverk kan også misbrukes.

Begrepet *sosial kapital* er utviklet for bedre å kunne forstå hvordan sosiale nettverk kan utgjøre en ressurs og for å studere hvordan denne typen sosial nettverk fungerer. En bedre forståelse av hvordan ulike sosiale nettverk kan fungere som en sosial ressurs er en forutsetning for å sikre både en individuell og kollektiv velferd.

Spørsmål som må besvares om vi ønsker en bedre forståelse for hvordan et samfunns sosiale nettverk fungerer - hvilke muligheter, utfordringer og problemer som ligger der, hvordan vi vil ha det, hvordan vi kan gjøre det - er mange:

- Hva det er som gjør at ulike typer sosiale nettverk har forskjellige virkninger og kvaliteter? Når fremmer f. eks. et sosial nettverk solidaritet, likegyldighet eller/og toleranse? Hvordan varierer virkningene av sosial nettverk mellom ulike samfunnsarenaer og ulike grupper?
- Et viktig spørsmål er hva sosiale nettverk og sosial kapital betyr for ulike grupper av *marginale* eller utsatte individer. Dette er ikke noe nytt tema - en rekke studier har vist at nettverkstilknytning er viktig for innsatte som har sonet, arbeidsledige, sosialhjelps-klienter, enslige mødre m.fl. Kunnskapen fra ulike fagfelt er imidlertid spredt og fragmentert. En litteraturgjennomgang ville kunne gi bedre oversikt over eksisterende kunnskap om forholdet mellom nettverk og marginalitet.
- Et annet viktig tema er spørsmålet om *faglige intervensjoner* og *nettverksstrukturer*. En gammel kritikk av velferdsprofesjonene er at klientisering øker sosial isolasjon framfor å svekke den. Spørsmålet om faglige, nettverksbyggende strategier peker mot et viktig aspekt ved profesjonenes håndtering av utsatte grupper. Hvordan kan profesjonene bidra til å bygge nettverk, og hvilke erfaringer har profesjoner som har forsøkt dette?
- Et tredje tema peker mot offentlig velferdspolitik og de *styringsvirkemidlene* myndighetene tar i bruk for å realisere offentlige formål. Framveksten av "nettverkssamfunnet" som er beskrevet ovenfor har enda ikke noe godt motsvar i offentlige styringsvirkemidler som kan stimulere ulike typer horisontale nettverksdannelser (Salamon 2002) Å utvikle slike bør derfor være en viktig oppgave.

Som nevnt finnes det allerede forskning som gir innblikk i deler av disse temaene. Det er like fullt store utfordringer, både når det gjelder det *teoretiske* fundamentet og den praktiske *anvendelsen* av kunnskap om sosial kapital og sosiale nettverk. Det meste er fortsatt ugjort på dette feltet.

Vedlegg 4

Notat til Norges forskningsråd 8.08.04

Sosial kapital

Marit Slagsvold¹

Hensikten med dette notatet er å omtale ulike sider av debatten som er utløst av begrepet sosial kapital og å relatere deler av denne debatten til spørsmålet om det er behov for ytterligere forskning og fordypning i norske fagmiljøer. På tilmålte sider er det ikke mulig å behandle alle punkter like nyansert og detaljert, så notatet gir først og fremst et overblikk over noen utvalgte sider ved ”fenomenet” sosial kapital.

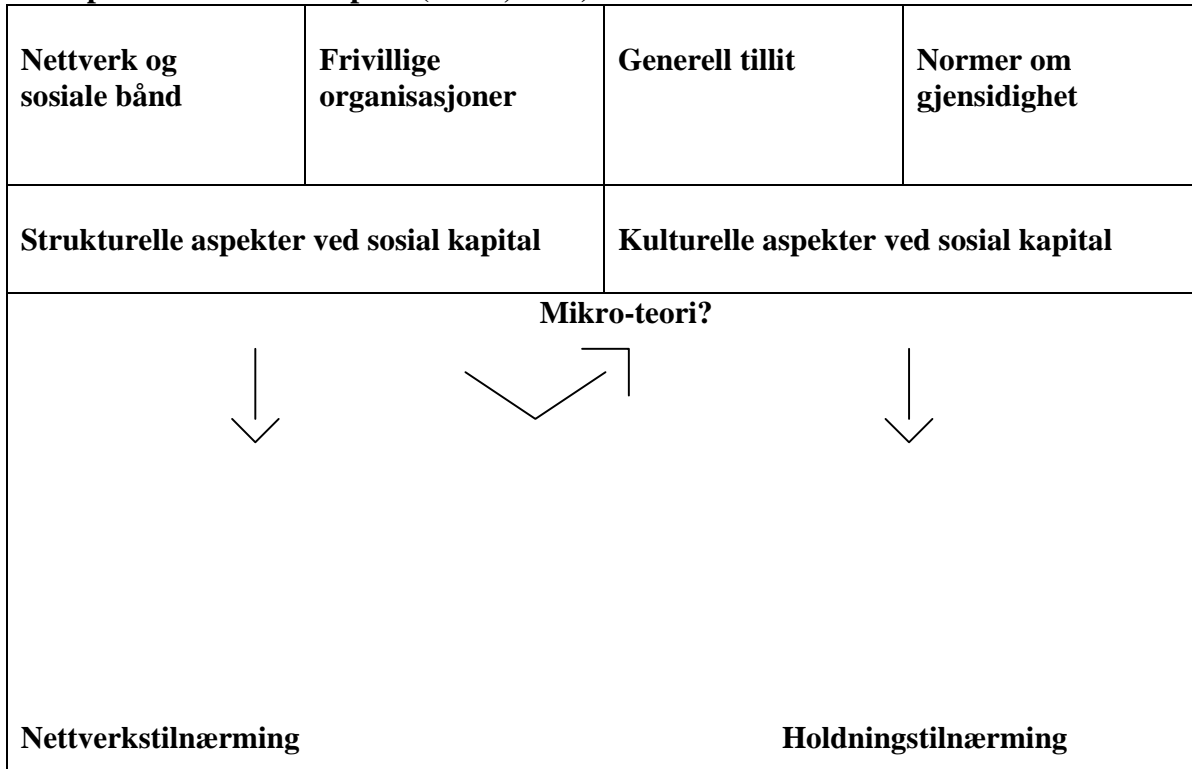
Sosial kapital – flere komponenter

Felles for de mest sentrale definisjonene av sosial kapital er at de refererer til trekk ved det sosiale livet - nettverk, tillit og normer om gjensidighet - som tjener som ressurser for individet og som fremmer samhandling (Coleman og Putnam). De to viktigste byggesteinene i sosial kapital er *nettverk* og *tillit*.

Ideen som ligger til grunn for begrepet ”sosial kapital” er at sosiale nettverk og relasjoner er en *ressurs*; en ressurs for de som deltar i nettverkene men også for andre utenforstående, til og med for samfunnet som helhet. Som et delbegrep av ”social cohesion” (samhold/samhørighet) sier tilgangen på sosial kapital noe om folks forutsetninger for å samarbeide eller å samhandle. For at nettverk skal ha noen verdi – skal virke for noe – er tillit og gjensidighet helt sentralt. Derfor består sosial kapital av både strukturelle og kulturelle komponenter som påvirker samhandling, nemlig sosiale nettverk (formelle og uformelle) og tillit og normer om gjensidighet.

¹ Gruppe for inkluderende velferd (GIV) – Høyskolen i Osl (HiO).

Komponenter – sosial kapital (Stolle, 2004)



I flere av definisjonene av sosial kapital fremgår det at begrepet er relatert til å forenkle kollektive handlinger og/eller løse fellesskapsutfordringer. Vi kan se sammenhengen mellom sosial kapital og løsningen av små og store oppgaver - fra det at folk leverer tilbake bøker på biblioteket, at de betaler for seg på ubetjente fjellhytter til at de unnlater å jobbe svart. Som et individuelt og et kollektivt gode tilflyter sosial kapital den enkelte og fellesskapet. Når tette sosiale bånd i et nabolag har sammenheng med mindre kriminalitet, kommer grillfester i bakgården alle til gode – også de som ikke deltar.

Helt sentralt i denne tenkningen står R. Putnams bok "Bowling Alone" fra 2000 som på tross av mange og ulike typer kritikker, står som det store referanseverket på området. Med en omfattende systematikk og grundighet dokumenterer denne boken en sterk sammenheng mellom sosial kapital og en rekke dimensjoner som helse, trivsel, utdanning, trygghet, demokrati, vekst, m.m. Sosial kapital gjør en forskjell, både for individer, grupper og nasjoner, hva gjelder livs- og utviklingsjanser. Putnam mener å dokumentere at beholdningen av sosial kapital i det amerikanske samfunnet er på full fart nedover. Konklusjonen lyder entydig: "By virtually every conceivable measure, social capital has eroded steadily and sometimes dramatically over the past two generations". På den andre siden har Putnam og andre pekt på at de nordiske land har høyest sosial kapital i verden.

Fra forskningshold er det til dels stor oppslutning om Putnams funn av sosial kapitalens betydning –

om konsekvensene av sosial kapital – både på individuelt og samfunnsnivå. Flere andre studier har på tilsvarende måter påvist robuste sammenhenger mellom sosial kapital og andre indikatorer, eksempelvis Kawachi m.fl. som påviser sterk sammenheng mellom sosial kapital og dødelighet. Det er imidlertid knyttet større uenighet til Putnams funn av den store nedgangen, som blant annet henger sammen med kritikk av hans overfokusering på gamle tilknytningsformer og ignorering av nye, i tillegg til hans USA-spesifikke og kjønnsnøytrale fokus. Som en følge av dette har Putnams studie først og fremst utløst nye spørsmål og diskusjon omkring *kildene* til sosial kapital - hvilke forhold er med på å øke beholdningen, evt. redusere? – og omkring selve *begrepet* – hvilke aspekter ved sosial kapital er av betydning? Dette er spørsmål som ikke minst er viktige for praksisfeltet, med tanke på hvilke tiltak som kan bidra til å øke den sosiale kapitalen.

Oppstuss

I de siste årene, særlig aksentuert av Putnams arbeid, har det vært viet stor oppmerksomhet og interesse knyttet til sosial kapital, både blant politikere, praktikere og ikke minst forskere fra en rekke forskjellige disipliner. På forskningsfronten har antallet publiserte artikler knyttet til sosial kapital økt kraftig. Verdensbanken har i sin analyse av satsingsområder i utviklingsland lagt økende vekt på tiltak som kan øke den sosiale kapitalen.

Så kan man spørre: Vel er sosial kapital et nytt begrep, men de sammenhengene begrepet fokuserer på er velkjente fra sosiologien, hvorfor da all denne oppmerksomheten om et lite begrep? Bringer begrepet sosial kapital ny forståelse som kan gi ny innsikt om sammenhenger i samfunnet og ny innsikt om effekten av velferdsordninger, organisering av lokalsamfunn og innretning på en lang rekke politikkområder?

Oppmerksomheten har flere forklaringer. Putnams metodikk og måling av sosial kapital i alle USAs delstater, sammenholdt med tilstanden på nøkkelområder som helse, kriminalitet, utdanning osv. har vært et friskt pust i det faglige miljøet. Putnams arbeid og fremstillinger fenget fagfolk så vel som beslutningstakere. Det ble en ny giv i debatten om sentrale samfunnsforhold. Dette er i seg selv en vesentlig side ved begrepet sosial kapital, at det skaper engasjement, diskusjon og refleksjon.

Oppmerksomheten kan videre forklares som en reaksjon på tidens sterke fokus på individualisme, selvstendighet og frihet. Et rådende paradigme innen mye av den markedsstyrte tenkningen som ligger til grunn for bl.a. New Public Management er knyttet til brukervalg og kundeorientering – også på velferdsstatens område er vi brukere med individuelle preferanser. Så kommer begrepet sosial kapital og peker på sammenhenger som bryter med mye av denne tenkningen ved å fokusere på verdien av nettverk og faktorer som tillit og gjensidighet mellom mennesker med nære bånd men også i samfunnet som helhet.

Begrepet får interesse i en tid da gamle mønstre brytes opp, oppløsning av familiestruktur, raskere skifter i arbeidslivet, innføring av nye teknologier, flytting, osv. Samfunnet blir mer oppsplittet og heterogent gjennom blant annet immigrasjon og globalisering. Dette utløser bekymring for og oppmerksomhet om hva som binder oss sammen: Går samfunnet i oppløsning og hva kan gjøres for å motvirke disse tendensene? Eller vokser det frem nye typer tilknytningsformer til erstatning for gamle?

I alle sammenlignende studier av sosial kapital ligger altså Skandinavia på topp, med Norge aller høyest, tett fulgt av Sverige og Danmark. I undersøkelser fremstår nordmenn som det folk i verden som har høyest tillit til andre. Andre undersøkelser antyder at selv om det skjer store endringer også i vårt samfunn så er det ikke synlige tegn til svekket sosial kapital. Dette påkaller internasjonal oppmerksomhet og interesse for fenomenet sosial kapital i de skandinaviske landene. Diverse funn av at forekomsten av sosial kapital er høyest i de amerikanske statene med stort innslag av skandinaviske etterkommere, skjærer nysgjerrigheten ytterligere.

Mer kritiske røster vil hevde at den sterke interessen for begrepet skyldes et ønske om å underordne det sosiale til det økonomiske, at samfunnsvitere lar seg forføre av økonomers ambisjoner om å måle og maksimere og på den måten gir opp kampen mot den økonomiske rasjonalitetens hegemoni. Det uttrykkes blant annet bekymring for at økt vektlegging på sosial kapital kan bidra til å legitimere at velferdsstaten tar mindre ansvar ut fra tanken om at den virkelig viktige kapitalen, den sosiale, må vokse opp nedenfra – mellom folk. I dette ligger det en uro for at oppmerksomhet tas vekk fra materielle og strukturelle forhold, som tilgang til lønn, bolig, arbeid, osv. Motargumentene mot denne skepsisen er mange og ikke minst målbæres de av mange aktive aktører på området, som selv er svært opptatt med å diskutere disse farene. De ser det heller motsatt, at økonomene endelig er rede til å se nærmere på alt rasjonalitetsteorier ikke kan forklare, som normer, holdninger og verdier, på tross av problemene med å måle eksakt. De ser det som en gylden mulighet til å mobilisere samfunnsvitenskapen til å stille nye spørsmål omkring økonomiens virkemåte, dens tilknytning ulike former for sosialitet og konsekvensene av dette for ulike grupper.

Kaotisk begrep for en kaotisk tid?

Det kan vanskelig hevdes at sosial kapital utgjør noen enhetlig teori eller noe ferdigdefinert eller – operasjonalisert begrep. Sosial kapital-tema – også kalt *debatten* - fungerer foreløpig mer som en retning, en overskrift eller et perspektiv. På tross av at begrepet kritiseres for å være løst og til tider inkonsistent, har mange studier illustrert begrepets betydning og relevans. Begrepet relaterer til reelle fenomener og må kunne hevdes å ha analytisk verdi.

Flere peker også på begrepets styrke i å være åpent i en positiv forstand, nærmere forstått som åpent for videre utvikling og utprøving. Selvfølgelig må det balanseres mellom å være ”alt og ingenting”, men som et komplekst og mangefasettert begrep er det kanskje nettopp et begrep for vår tid.

At nettverk og sosiale relasjoner fungerer som ressurser er ikke noe nytt men vel dokumentert gjennom forskning innen ulike fagdisipliner. Noe av det nye er interessen for *konsekvensene* av sosial kapital, eller *utbyttet* om man vil. Som en del av dette er det stor interesse for også å *måle* disse konsekvensene. Noe av denne tenkningen kan sies å ligge i begrepets kapitale språkdrakt. Det mangler ikke på studier om sosial kapitalens betydning for folks livssjanser. Litt satt på spissen har forskningen til nå kunnet dokumentere at folk med høy sosial kapital har bedre helse, høyere levealder, bedre utdanningsresultater og bedre økonomi – i tillegg kjennetegnes deres nabolag av mindre kriminalitet og mer trygghet.

Det bør derfor være av stor verdi å forstå bedre hva som kan bidra til å skape og redusere sosial

kapital og å vinne ny innsikt om hvordan man gjennom politikktutforming kan påvirke tilgangen på sosial kapital. Her pågår det en internasjonal forskningsdebatt. Men det er grunn til å tro at ulike land og kulturkretser vil ha behov for å fokusere spesifikt på egne forhold og erfaringer.

Individuell – kollektiv ressurs

De fleste forskere som har skrevet om sosial kapital ser det som både en individuell og en kollektiv ressurs. Likevel er det en uttalt uenighet på området. Mens Coleman og Bourdieu først og fremst var opptatt av nettverk som personlige ressurser ser Putnam sosial kapital som både en personlig og sosial ressurs.

Bidragstere som Kawachi hevder derimot bestemt at sosial kapital kun har sin berettigelse ved å henvise til den kollektive dimensjonen i samfunnet, og sånn sett må skilles fra studier av individers sosiale nettverk og støtte. Sosial kapital er en eksternalisert ressurs som påvirker og påvirkes av individet, men som også påvirker og påvirkes av kollektivet. Sosiale nettverk kan og blir som oftest, målt på individuelt nivå mens sosial kapital best bør betraktes som et trekk ved det kollektive (naboskap, lokalmiljø, samfunn) som individene tilhører.

Her betraktes sosial kapital som en egenskap ved den sosiale strukturen, ikke ved individet i den sosiale strukturen. I et slikt perspektiv kan et menneske med mange gode venner og nære kontakter ha helt forskjellig livsutsikter og helseutsikter avhengig av om hun/han bor i et område med høy eller lav sosial kapital. Eller fra skolesektoren: Elever med lite sosial kapital kan øke sine sjanser for gode resultater i et læremiljø kjennetegnet ved mye sosial kapital. Konteksten – den strukturelle og kulturelle – blir sånn sett kanskje like viktig for læringsevnen som fysiske ressurser eller foreldres utdanning. Eksempelvis viste en utenlandsk skolestudie at kontaktmønstret og tillitsforholdet mellom ansatte i undervisningsstab og i administrasjonen hadde klar sammenheng med elevenes skolerresultater.

Forskere som er opptatt av sosial kapital som en økologisk egenskap hevder at det å studere individers sosiale kapital ikke representerer noe virkelig nytt, det kalles nettverksstudier. På dette området finnes mye forskning, ikke minst om nettverks betydning for å skaffe seg jobb. Enda viktigere er det at fokus på individet hindrer utviklingen av det som virkelig er sosial kapitalens potensiale og bør være dets ambisjon, nemlig å studere og framskaffe kunnskap om den gjensidige påvirkningen mellom mikro, makro og mesonivået i samfunnsanalyser. På tross av at de fleste er enige om at sosial kapital er både en individuell og en kollektiv ressurs og langt de fleste studiene som har vært gjort på området måler nettopp sosial kapital på individuelt nivå, så har dette i liten grad vært problematisert.

Individer med høy sosial kapital skaper samfunn med høy sosial kapital, og motsatt. Tilsvarende vil individer med høy sosial kapital i områder med lav sosial kapital, i mindre grad kunne bruke sine ressurser på samme måte. Et illustrerende eksempel kan være bruken av personlige kontakter for å skaffe jobb eller andre personlige goder. En amerikaner i en kultur hvor det er legitimt å bruke sine kontakter til mange formål vil ha mye mer nytte av sine relasjoner enn en person som lever i en kultur der utstrakt bruk av personlige kontakter er mindre akseptert. Denne typen innsikt har bl.a. ledet til ideen om å etablere kvinnenettverk, innvandrernettverk og nettverk for utsatte grupper. Hensikten er både å skaffe kontakter/relasjoner, men også å knytte disse opp i et sosialt rom – en kultur eller kontekst – som virker befordrende på det å bruke kontakter.

Dette er også noe av sosial kapital styrke, nettopp tanken at man kan investere i det kollektive og ikke bare i det individuelle. Svært mye politikk rettet mot integrasjon og inkludering, har vært og er målrettet mot de utsatte individene. Argumentasjonen er klar, nemlig at målrettet bruk av ressurser er mer effektivt i en tid da generelle ordninger blir for kostbare og for lite treffsikre. Samtidig er det klare grenser for treffsikkerheten når det satses på utsatte enkeltindivider. I en tid med individualisering, oppsplitting, subkulturer, større forskjeller og mer heterogent samfunn på flere måter kan det hevdes at mer generelle og kollektive ordninger må til for å favne om de som har behov.

I den politiske debatten om ansvaret for å eie og drive offentlige bad kommer denne dimensjonen til syne: Om debatten vinkles slik at det blir et spørsmål om stat/kommune har ansvar for å sikre at de bade-interesserte får anledning til å bade, er det nærliggende å si at dette får være et individuelt anliggende der markedet skaper et tilbud dersom etterspørselen er stor nok. Om man på den annen side ser et offentlig bad i en bydel som en arena der det har en egenverdi at folk treffes og skaper sosiale relasjoner kan det være mer naturlig å se det som en offentlig interesse å skape en slik arena. I forbindelse med stengning av et offentlig bad stod det et leserinnlegg i avisen om nettopp dette, en kvinne som skrev om det verdifulle ved å bade, dusje og ta badstue "tykk og tynn, brun og hvit" sammen, en unik arena for dannelse av tillit og toleranse mellom mennesker.

I en slik avveining kan innsikt fra forskning på begrepet sosial kapital gi en ny tilnærming. Det kan gi bedre forståelse for om det først og fremst er økonomisk kapital eller kulturell kapital som trengs eller om det snarere er naturlig å fokusere på sosial kapital.

At sosial kapital er et offentlig gode innebærer at den er ikke-ekskluderende mht. forbruk. Om for eksempel noen foreldre bidrar på skoledugnad kommer ikke dette bare disse foreldrene og deres barn til gode, men alle. Dette er i kontrast til andre typer kapital. Fysisk kapital er opprinnelig et privat gode og eiendomsretten gjør det mulig for folk å investere for å få mer. Tilsvarende har human kapital trekk av å være individuelt gode, om et menneske investerer tid og penger i utdanning og gode jobber, kommer det vedkommende til gode.

At de som investerer i et kollektivt gode gjerne bare får en liten del tilbake fører gjerne til et underinvesteringsproblem. Sosial kapital oppstår mest som et biprodukt av sosiale relasjoner, og ikke som et resultat av bevisst investering fra medlemmenes side. Nettopp av denne grunn har noen protestert mot bruken av "kapital"-begrepet fordi dette fører tankene mot en økonomisk tenkning om bytterelasjon. Faktisk er hensikten motsatt, nemlig å illustrere at ikke alle former for kapital innebærer forretningsmessige bytter.

Forskningsspørsmål

En sterkere satsing og oppfølging av sosial kapital-tema vil måtte forholde seg til den forskningen som allerede har gjort og ikke minst til den kritikk som har vært fremsatt. Helt generelt kan det sies at fremfor å satse på mer forskning på konsekvensene av sosial kapital (sosial kapital som uavhengig variabel) trengs det mer kunnskap om *kildene* til sosial kapital (sosial kapital som avhengig variabel) og om relevansen til selve *begrepet*. Putnam-relatert forskning har blitt kritisert for å ta i bruk upresise målemetoder, for å ha et ensidig fokus på

”gamle” former for sosial deltakelse, for å feiltolke årsaksforhold som bl.a. at tv og kvinners inntog på arbeidsmarkedet skal være noen av de viktigste årsakene til bortfallet av sivilt engasjement. Vår egen maktutredning peker på endringer i nordmenns engasjement i det sivile samfunn.

At folk er mindre aktive i politiske partier, lag og foreninger behøver ikke det bety at engasjementet ikke får utløp på annet vis. God forskning og utredning må gå på søken etter hvordan et slikt engasjement søker nye former og utløp. Putnam mener at omfanget av organisasjonsmedlemskap er et viktig uttrykk for graden av sosial kapital. Andre mener at ansikt-til-ansikt-kontakt ikke er en forutsetning for sosial kapital (Selle og Wollebæk), og atter andre mener at organisasjonsmedlemskap som sådan ikke virker tillitskapende på den måten Putnam antok. Det hevdes blant annet at det som foregår i en organisasjon ikke nødvendigvis transporteres ut som generell tillit utenfor organisasjonen. Grunnen til at de som deltar i organisasjoner har høyere generell tillit skyldes snarere selvseleksjon – at de som allerede har høy tillit velger å delta i organisasjoner.

Samtidig er det en tendens til at ønsket om å bidra med frivillig arbeid, mer sporadisk og etter eget ønske, er høyt – både i USA og Norge. Folk ønsker ikke så mye å være livsvarige medlemmer, men heller bidra med sine ressurser mer målrettet når det passer dem. Håkon Lorentzen har gitt ny innsikt til hvordan det pågår endringer i det norske sivilsamfunnet, men mer forskning kan gi ytterligere innsikt om norske sammenhenger på dette området.

Spørsmål må stilles ”nedenfra og opp”: Hvilke andre og eventuelt nye sosiale aktiviteter eller typer av kontakt genererer sosial kapital som igjen kan slå positivt ut på indikatorer som helse, trivsel, økonomi eller demokratisk deltakelse? Vi vet at folks sosiale liv er mye forandret – folk ser mer på tv, men er også mer ute på cafe - folk ønsker færre medlemskaper, men deltar desto mer i barnas fritidsaktiviteter - om man ser på tidsbruk, hva slags typer sosiale engasjementer vokser frem og hvordan relaterer disse til sosial kapital? Kanskje må vi snakke om en *endring* i engasjement og deltakelse heller enn en *nedgang*? Hva med forskjellen mellom kvinnelig og mannlig sosial kapital, hvilke kjønnsforskjeller finnes og hvilke implikasjoner får de? Andre spørsmål kan knyttes til bruk av Internett, SMS og andre kommunikasjonsteknologier – hvilken plass har de i dannelsen av sosial kapital? Og hvilke typer kontakt/samhandling eller mangel på sådan – hemmer produksjonen av sosial kapital – eller også skaper *negativ* sosial kapital?

Spørsmål må også og ikke minst, stilles ”ovenfra og ned”: Hvilke institusjoner har betydning for dannelsen av sosial kapital, evt. på hvilken måte? For eksempel hvilke trekk ved velferdsstaters virkemåte eller organisasjon, kan bidra til å forklare høyt/lavt nivå av sosial kapital? Slike viktige spørsmål er i ferd med å bli stilt innenfor feltet, men befinner seg bare i tidlig startgrop. Dette er en viktig kritikk av Putnam som ikke ser på institusjoner annet enn som avhengige variable. Noen studier har vært gjort, flere er under veis, blant annet en undersøkelse fra Sverige som viser at måten sosiale ytelser er utformet på, bl.a. kriteriene for tildeling, har sammenheng med folks tillitsnivå. Denne viser at de som ikke mottar sosialtjenester har høy generell tillit, de som mottar universelle sosialtjenester har noe lavere, mens de som mottar behovsprøvde tjenester har svært liten tillit til andre mennesker når man kontrollerer for mange viktige variable (Stolle og Rothstein). Slike funn kan generere viktige spørsmål blant annet omkring utforming av ordninger og tiltak i forhold til utsatte grupper, der begreper som tillit/mistillit spiller en sentral rolle.

Et område som har fått lite oppmerksomhet er arbeidslivet og arbeidsplassen, måten den fungerer på og forbindelsen til sosial kapital. Er arbeidsplassen en relevant arena for dannelsen av sosial kapital? Om man sammenligner arbeidsplasser, hva kjennetegner en arbeidsplass med høy grad av sosial kapital, og på hvilken måte transporteres dette ut i samfunnet? Et annet tema berører inngangen til og utgangen fra arbeidsmarkedet. Vi vet at hver 4. nordmann i arbeidsdyktig alder ikke er i arbeid – kan, vil eller klarer ikke – kan dette belyses ved hjelp av sosial kapital? Med nettverksteori og fokus på individuelle ressurser vil man peke på at utsatte grupper eller folk med innvandrerbakgrunn, ikke har de rette nettverkene for å skaffe seg jobb, antakelig har de for mange tette bånd og for få broer som kan skaffe dem mer informasjon og flere kontakter. I arbeidet med å skape et mer inkluderende arbeidsliv, både for de som har problemer med å komme inn men også for de som sliter med å være der, bør perspektivet utvides og fokusere på annet enn individuelle mangler eller problemer. Ser man på sosial kapital som en kollektiv ressurs er det interessant å utforske hvorvidt den sosiale kapitalen på en arbeidsplass hemmer eller fremmer slike ansettelser. Hva kjennetegner en arbeidsplass som lettere inkluderer folk fra utsatte grupper? Er det slik at mye sosial kapital av ”bonding”-slaget fører til høy trivsel for de på innsiden men liten toleranse for de på utsiden? En arbeidsplass med mer ”bridging” – er den bedre rustet til å inkludere et større mangfold? Eller er det andre aspekter ved sosial kapital som er relevante her?

Hittil virker det som om mye av forskningen har konsentrert seg mer eller mindre direkte om å bevise eller motbevise Putnams funn, istedenfor å gå videre med å nyansere og videreutvikle det begreps- og metodemessige. En forskning som skal fremskaffe mer relevant og anvendbar kunnskap om sosial kapital – enten som årsak eller effekt – må vie oppmerksomhet mot selve begrepet. Kritikken mot begrepet for at det er for løst, komplekst, inkonsistent, sirkulært, en kritikk som for så vidt kan anføres i forhold til de fleste andre begreper, byr på utfordringer men også muligheter.

Et annet viktig punkt er spørsmålet om ulike typer sosial kapital og behovet for å differensiere begrepet. Her finnes to dimensjoner som ofte forveksles, nemlig dimensjonen *sterke – svake* bånd (målt i fortrolighet, hyppighet på samvær, emosjonell intensitet) og dimensjonen *bånd – broer* (målt i forhold til hvor like/forskjellige man er mht. kategorier som kjønn, klasse, rase, osv.) Putnam sammenligner ”bonding” med superlim og ”bridging” med ”vertøy-på-boks”. Han mener ”bridging” bygger broer mellom fremmede mens ”bonding” knytter små grupper tett og ekskluderende sammen. ”Bonding” er basert på familien, nære venner og andre i nær slekt, den er innoverskuende og binder folk fra like miljøer sammen. ”Bonding” har en tendens til å forsterke eksklusive identiteter og homogene grupper. ”Bridging” kobler mennesker til mer fjerne bekjente som opererer i ulike sirkler. Brobygging skaper bredere identiteter og bredere gjensidighet heller enn å forsterke smale grupper. Putnam mener at ”bonding” er bra for ”getting by” mens ”bridging” er bra for ”getting ahead”. En annen forfatter, Woolcock, har utvidet dette begrepsparet for å inkludere det horisontale, med ”linking” sosial kapital som han ser som koblinger opp og ned en økonomisk skala. Putnam aksepterer Woolcocks tredeling, men utforsker ikke hvordan ulike kombinasjoner av disse tre typene sosial kapital kan medføre ulike resultater. Noen forfattere har prøvd å operasjonalisere disse distinksjonene og se om de har forklaringskraft. Generelt sett ser det ut til at homogenitet og heterogenitet er en viktig faktor mht. å bestemme hvilken funksjon sosial kapital har.

I litteraturen går det igjen at "bonding" sees på som hinder for utvikling av viktige broer på tvers som er nødvendige for å møte større felles utfordringer. Fra Simmels tid har negativ sosial kapital, i form av rasisme o.l, vært nært assosiert med nære bånd, "bonding" sosial kapital. Det kan se ut som om "bonding" i kombinasjon med partikularisert tillit – tillit til de som ligner en selv – tilskrives en del av den sosiale kapitalens negative sider. Dette finnes det også studier som bekrefter. Psykisk stress er blant annet i et studie positivt korrelert med "bonding" sosial kapital. En annen studie fra India av sosial kapital og etniske konflikter viste at i områder med mye "bonding", dvs. bånd mellom like, var konfliktene flere og raskere antenkelige. Små konflikter eksploderte fort. I områder med mye "bridging", dvs bånd mellom ulike grupper, bidro disse til å dempe konflikter. Formell samhandling førte til mindre vold.

Det sies ofte at vi lever i en "sosial tid", utesteder og fellesarrangementer blomstrer, samvær med vennene rangeres høyt på ønskelisten. Et interessant spørsmål er om denne typen sosialt liv faktisk øker den sosiale kapitalen som øker tilliten mellom folk og som skaper forbindelser og kontakter. En hypotese kan være at mye av dette "nye" sosiale livet først og fremst kan beskrives som "bonding". Med Putnam er dette ikke aktiviteter som genererer sosial kapital, tvert i mot, det kan ha motsatt effekt - det kan virke ekskluderende. Man får ghettoer, man får klikker, mafiaer, osv - som står i veien for solidaritet på tvers og som produserer nye eksklusjonsmønstre. Subtile og uuttalte mekanismer siler de som får komme inn og må gå ut, i kontrast til store formelle organisasjoner der alle kan bli medlem. Og dersom dette er tilfelle – bør ikke det få konsekvenser for hvilke typer organisasjoner eller tilstelninger som det offentlige gir støtte til? Det vil være interessant å se på ulike typer sosiale aktiviteter og om de fører til mer homogen eller mer heterogen samhandling.

Men bildet av "bridging" som det forløsende må også nyanseres, for også denne typen forbindelser kan ha skyggesider, blant annet kan formelle sammenslutninger nære seg selv innenfra og reprodusere ulikhet. Det er også et poeng at det ikke er fritt frem for alle å velge sine "broer", for utsatte grupper er det ofte et problem nettopp å finne et tilbud som passer. Et annet poeng er at det kan oppstå en motsetning mellom "bonding" og "bridging", eksempelvis illustrert ved diskusjonen om bussing av elever til andre bydeler for å oppnå større grad av heterogenitet på flere skoler. Alt dette illustrerer to sentrale poenger, nemlig betydningen av å skille mellom ulike typer sosial kapital men også betydningen av å fokusere på hvilken *kontekst* den sosiale kapitalen befinner seg i.

Metodiske utfordringer

Det trengs longitudinelle studier: Innenfor dette feltet vil det være av stor verdi å frembringe studier som viser utviklingen over tid. Antallet spørreundersøkelser som studerer sosial kapital på ett bestemt tidspunkt er stor, mens det er stor mangel på undersøkelser med dynamiske data som fanger opp *endringer*. Hva skjer over tid, hva skjer før og etter? Hva skjer med ulike grupper, med fordelingen av sosial kapital? I noen land, som i Canada, er myndighetene aktive i forhold til å be om studier, i forbindelse med offentlige reformer, å studere konsekvenser for sosial kapital, før og etter. Her i landet kunne man f.eks. se for seg en studie i forbindelse med innføring av kontantstøtten, endringer i utforming av sosialstønad, arbeidsmarkedstiltak, skolestart for 6-åringer.

Det trengs kvalitative og komparative studier: Det trengs også kvalitative studier for å få mer kunnskap om sammenhengene i teorien om sosial kapital. Hvorfor og hvordan bidrar deltakelse på sosiale arenaer til dannelsen av tillit? Hva gjør at noen typer sosial deltakelse skaper mer sosial kapital enn andre? Hvilke mekanismer virker? Dette berører det viktige spørsmålet om kausalitet, som uten tvil gjør krav på oppmerksomhet. Foreløpig er det på mange måter et litt ubesvart spørsmål - hva er det ved ulike typer sosial deltakelse som øker den sosiale kapitalen.

Det trengs studier av det kollektive aspektet: Det er behov for mer enn studier av individuell sosial kapital eller aggregert sosial kapital. Det trengs studier av betydningen av sosial kapital som kollektiv ressurs – hva er vekselvirkningen mellom den kollektive og individuelle siden? Her finnes en utfordring i å identifisere hvilke økologiske karakteristika ved samfunn og lokalsamfunn som har betydning. Mens mange tar til orde for å bruke observerende metoder for å fange for eksempel utøvelsen av tillit i et lokalmiljø, er lite gjort og mye kan gjøres. Ettersom sosial kapital er et begrep som mer enn andre er relatert til *kontekst*, må fenomenet derfor studeres i ulike typer kontekster for å øke innsikten i betingelsene for økt sosial kapital. Dette kan være organisasjoner, nabolag, familier, klasserom og andre viktige arenaer for sosial aktivitet. Interessant i denne sammenhengen er å identifisere nye relevante arenaer, nabolaget er kanskje ikke av samme betydning som før, arbeidsplassen finnes ikke for en hel del mennesker – hvilke andre *steder* er relevante å studere for dannelsen av sosial kapital? Hittil har blant annet *familien* vært uteglemt som viktig arena for sosial interaksjon, her hvor kanskje mye av tillitsarbeidet starter, gjennom samtaler, regler, verdier, osv.

Det trengs fokus på tverrfaglighetens muligheter: Det er en styrke ved sosial kapital at interessen for begrepet er stor fra flere kanter. Selv om sosiologer er dominerende på området er det riktig at flere fagdisipliner er på banen. Samtidig er det en utfordring å få et slikt tverrfaglig samarbeid til å kaste noe av seg, at det ikke bare blir forskning om ulike temaer, side om side. De brede sammenhengene Putnam omtaler kaller på innsikt og analyse fra flere fagretninger, og satsing på forskning bør ha i ment mulighetene tverrfaglighet kan gi.

Til sist: Sosial kapital inviterer til argumentasjon med sterke politiske islett. Det er derfor viktig å holde seg fri fra politisk og ideologisk argumentasjon. Sosial kapital er ikke en erstatning for offentlig politikk men heller en forutsetning og tildels en konsekvens av den. Begrepet bør ikke tilhøre verken noen venstre- eller høyre-side, men bør for forskere og andre interesserte kunne tjene som et redskap i bestrebelsene på å forstå og fremme sosial samhandling.

Vedlegg 5

Notat til Norges Forskningsråd, 8.11.04

Sosial kapital - et redskap for politikken?

Marit Slagsvold

Sosial kapital - bred appell

Sosial kapital har i mange land vist seg å ha bred appell til både politikere, praktikere, forskere og folk flest. Fra sosial kapital for alvor ble løftet fram av den amerikanske statsviteren R. Putnam i 2000, har det vært nært knyttet til en diskusjon og en ambisjon om å tjene som et politisk redskap i møte med det som oppfattes som et av vår tids mest presserende spørsmål, nemlig hva som skal til for sikre fellesskap, samarbeid og tillit i et stadig mer omskiftelig og uensartet samfunn. Til grunn for diskusjonen ligger en erkjennelse av at verken marked eller stat strekker til, det trengs sivilt engasjement og sosial deltakelse for å sikre et inkluderende, tolerant og demokratisk samfunn. Kapital-metaforen signaliserer at vi har å gjøre med et fenomen, en beholdning, som kan øke og minke og dermed også økes og minskes gjennom henholdsvis investeringer eller ignoranse. Selv om måling av sosial kapital byr på utfordringer står det helt sentralt i sosial kapital forskningen. Dette at sosial kapital har vært målt, både nivå, økning, reduksjon og ikke minst konsekvenser, har vært trukket frem som en delforklaring på den store interessen fra det politiske og praktiske feltet.

Mens kritiske røster hevder at den store interessen skyldes effektiv markedsføring av et heller løselig begrep, imøtegås dette fra sentrale bidragsytere som hevder at dersom det ikke fantes tilstrekkelig empirisk grunnlag ville sosial kapital forskningen for lengst ha kollapset under sin egen vekt (Woolcock 2001). Og forskningen har på overbevisende måter kunnet vise til en klar sammenheng mellom høyt nivå av sosial kapital og positive resultater på områder som økonomi, arbeidsliv, helse, utdanning, sosial inklusjon og kriminalitet.

En styrke ved sosial kapital-tilnærmingen er at den henvender seg til flere fag, sektorer og politikkområder. Mye av satsningen på sosial kapital, både innen forskning og praksis, har tatt dette på alvor. I politiske satsningsdokumenter fra andre land presiseres sosial kapital som et sektor- og departementsovergrepene satsningsområde. Fordi sosial kapital omhandler "limet" eller "smøreoljen" i samfunnet må fokus rettes mot mer generelle samhandlingsprosesser og -mekanismer som forutsetninger for resultatoppnåelse innen de ulike politikkområdene. Kanskje er dette overgrepene perspektivet også noe av grunnen til sosial kapital's popularitet, nettopp ved å representere en motvekt mot den type særinteresse- og sektortenkning vi har sett så mye av, nå stadig oftere i kombinasjon med mer individuelt orienterte innsatser.

Skal det offentlige ha en aktiv rolle i forhold til sosial kapital?

Aller først er det nødvendig å peke på at mye av dagens offentlige politikk allerede har konsekvenser for sosial kapital, mer implisitt enn eksplisitt. Eksempler fra Norge på individnivå er "Home start"-program for enslige mødre, ulike fadderordninger i utdanning og næringsliv, støtte til ordning med flyktningeguides, m.m. I disse tiltakene benyttes kontakter og relasjoner i den hensikt å tilføre individene ressurser gjennom å knytte dem opp i nettverk. Tenkt i sosial kapital termer melder nye og interessante spørsmål seg: Hvordan kan disse nettverkene gjøres mer effektive, hvilke ressurser finnes i omgivelsene? Og kanskje enda bedre: Hvilke tiltak kan iverksettes i lokalmiljøet som igjen får positive effekter for den enkelte? Hvordan kan tiltak utformes med tanke på å bygge tillit? Hvordan kan de sikre brobygging og tilførsel av differensierte ressurser hva gjelder informasjon, innflytelse og innsikt? Og hvordan forsikrer man seg mot at nettverkene man stimulerer til får negative konsekvenser som innelåste eller utestengte nettverk? Et viktig moment som sosial kapital perspektivet bringer inn er nettopp det kontekstuelle, det å se relasjoner og nettverk som knyttet opp i større sosiale sammenhenger og spørre om konsekvensene av det enkelte tiltak, den enkelte aktivitet, for disse. Av eksisterende tiltak på lokalt nivå finnes bl.a. samarbeid med frivillige organisasjoner, satsing på tiltak rettet mot lokalmiljøet (eksempelvis Natteravnene) og tilrettelegging for bedriftssamarbeid i næringsparker. På nasjonalt nivå kan bl.a. nevnes finansiell støtte til frivillig sektor og tiltak mot fattigdom og eksklusjon (bl.a. fra arbeidsmarkedet) iverksatt blant annet ut fra hensynet til å unngå at denne gruppen faller ut av samfunnets nettverk.

Med større bevissthet og med mer kunnskap om sosial kapital vil slike tiltak kunne brukes mer målrettet, mer effektivt og ikke minst mer kvalitetssikret. Dette er også viktig med tanke på å forhindre at politikk undergraver eksisterende sosial kapital og/eller bidrar til utvikling av negativ sosial kapital. Med økt oppmerksomhet omkring betydningen av sosial kapital både som politisk middel og delvis som et eget mål, vil blant annet følgende spørsmål aktualiseres: Omorganisering av skoleklasser med økt bruk av varierende grupper - på hvilken måte påvirker dette tilhørighet, tilknytning og tillit hos barn? Tenkningen omkring dette vil helt sikkert påvirkes av om man tenker på resultater for det enkelte barn, dets skolesituasjon og -resultater, enn om man også tar høyde for hvordan dette påvirker den større sosiale sammenhengen barna befinner seg i, i klassen, skolen, nærmiljøet, samfunnet. Hvilke relasjoner bygges, hvilke brytes og hva blir konsekvensene av dette? Svaret er ikke gitt men utredningen av konsekvenser for en større sammenheng i et lengre perspektiv - fører dette til mer eller mindre sosial kapital? - vil garantert avstedkomme nye og viktige vurderinger.

Samme typen spørsmål kan stilles i forbindelse med innføringen av enerom på sykehjem. Hvilke konsekvenser har dette for den sosiale kapitalen på et sykehjem og for de eldre enkeltvis? Det er ikke utenkelig at den reduseres, at enerom på tross av gode intensjoner fører til økt ensomhet og derfor dårligere helse og trivsel. Spørsmål som må stilles er: Hvilke tiltak kan tenkes å motvirke dette? På hjemmet, i samarbeid med lokalmiljøet, med frivillige, pårørende og beboerne selv? Her som på andre områder er det ikke gitt at det som antas å være et gode for den enkelte blir et gode for helheten og dermed kan individet være like langt, eller rettere sagt - like kort. Det finnes mange eksempler på tiltak og innsatser i det offentliges regi som er relevante i forhold til sosial kapital perspektivet og spørsmålet om hvilke følger de får for tilhørighet og samkvem mellom de angjeldende.

Arbeidsmarkeds- og sosialhjelpspolitik er et slikt område. Som et alternativ til mer human kapital orienterte tiltak bør arbeidsrettede tiltak tenkes inn i en større kontekst. Vanskeligstilte arbeidstakere kan i liten grad tilføre hverandre nye eller nyttige ressurser, heller tvert i mot, de kan forsterke allerede tette og ensidige nettverk. Hvordan vil et arbeidsrettet tiltak se ut i et sosial kapital perspektiv? Hvilke ressurser kan aktiviseres rundt de lokale programmene? Hvilke bruer kan bygges til potensielle arbeidsgivere eller andre aktører i omgivelsene? Og hva vil effekten være av en slik sosial kapital satsing på utfallet av å delta på arbeidsprogrammet, kommer flere i varig arbeid? Studier av New Deal arbeidsprogrammer fra England har vist at målrettet bruk av brobyggende sosial kapital og også "klatrende" sosial kapital der deltakerne kobles til personer i høyere posisjoner enn dem selv, gir bedre resultater enn tradisjonelle kurs- og kompetansehevende tiltak (Field 2003). Tillit er et annet viktig stikkord i denne sammenhengen. Det finnes også engelske erfaringer med bruk av sosial kapital strategier for å øke ekskluderte gruppers tillit til det offentlige. Gjennom frivillige organisasjoner har personer uten arbeid som i utgangspunktet var mistroiske og redde for å miste sine velferdsgoder, vært formidlet til statlige arbeidsmarkedsprogrammer. Læring er mer enn å lære faglige ferdigheter, i dagens arbeidsmarked er sosiale ferdigheter og erfaringer, tilgang på ulike typer relasjoner og nettverk svært viktig. Det sier seg selv at når bare 20 % av ledige stillinger sies å annonseres offentlig, så gjøres det bruk av mange og virksomme nettverk. En skjev fordeling av disse nettverksressursene representerer og forsterker mulighetsforskjeller mht. å komme inn på arbeidsmarkedet, et problem som løftes frem i en sosial kapital tilnærming.

Et viktig argument for å se sosial kapital som relevant for politikken er nettopp at folk har ulike muligheter til å skaffe seg ressurser gjennom ulik fordeling av sosial kapital. Dette fører til forskjeller i livssjanser. Fordi staten forventes å engasjere seg i fordelingen av ressurser på områder som helse, arbeid, utdanning osv., representerer sosial kapital et virkemiddel for å nå politiske mål på disse områdene. Som et offentlig gode er sosial kapital relevant for politikken, og tiltak som fremmer sosial kapital vil kunne bringe positive resultater for et større fellesskap enn bare de som tiltakene retter seg mot.

Med sosial kapital flyttes fokus fra det som tradisjonelt har preget tenkningen rundt spørsmål knyttet til vekst-, utviklings- og velferdspolitik, nemlig underskuddsmodeller med fokus på hva som mangler av utdanning, evner, holdninger, ferdigheter, som trengs bøtes på. Sosial kapital perspektivet vektlegger ressursene som finnes i de lokale omgivelsene og åpner opp for fokus på eksterne aktører kan samhandle med ressursene som allerede finnes. Noen forstår sosial kapital perspektivet som et alternativ til human kapital teori, de avviser et individualistisk fokus og henviser til nødvendigheten av å studere hvordan ressursene er knyttet opp i strukturer rundt den enkelte og påvirket av forhold som tilgang, innflytelse og ulikheter. Andre ser sosial kapital som utfyllende til human kapital perspektivet og peker blant annet på sosial kapital som en betingelse for effektiv utbytte av satsning på human kapital.

Sosial kapital synes også å engasjere og angå vanlige mennesker, noe som særlig har vist seg i land som USA og England der begrepet er mer allment kjent. Også hos oss uttrykkes bekymring for det mange oppfatter som forvitring av trygghet, fellesskap og bærende sosiale strukturer. Det stilles spørsmål ved hvilke konsekvenser dette kan få på sikt. Andre igjen går rundt og lurer på om det er så "galt" som man skal ha det til, er det ikke heller snakk om endring av sosiale strukturer og fellesskap enn forvitring? Uansett hvilken innretning spørsmålene har, er forholdet mellom mennesker noe som engasjerer og bærer i seg kimen til ytterligere engasjement.

Resultatene av årets TV-aksjon kunne tyde på at stikkord som toleranse og verdighet, gjestebud og hjerterom gikk hjem hos mange.

I det som finnes av internasjonale undersøkelser om sosial kapital topper Norge listen av land. Beholdningen av sosial kapital er blant verdens høyeste. Dette representerer i seg selv et argument for en satsning både forskningsmessig og politisk for å øke kunnskapen men også å ivareta og utvikle denne ressursen som Norge er rik på. For land som har lite eller redusert sosial kapital kan utfordringene bli for store fordi kjernen i sosial kapital - tillit, gjensidighet og sosial kontakt - er knyttet opp i selvforsterkende prosesser. I land med store forskjeller og gap av mistillit mellom ulike befolkningsgrupper, mellom folk og myndigheter, kan det være vanskelig å få snudd disse prosessene. Innen folkehelse og forskning på ulikheter i helse, har sosial kapital blitt stadig mer sentralt i det å forklare forskjeller i helse. I denne sammenhengen finnes resultater som viser at områder med store økonomiske forskjeller reduserer levealderen for alle grupper, både rike og fattige. En nylig offentlig utredning om folkehelse i Sverige peker da også på sosial kapital som en sentral faktor.

Kan offentlig politikk bidra til å øke den sosiale kapitalen?

Mye av sosial kapital litteraturen understreker at hvis sosial kapital skal bringe vekst og velferd for et lokalmiljø eller et samfunn må den være tilgjengelig for alle medlemmene, den må ikke være et "klubbkode". Det er den brobyggende sosiale kapitalen, ikke den bindende, som stimulerer tillit, gjensidighet, nettverk og sivilt engasjement. Og det er den som kreves for å kunne overskride sosiale, etniske, religiøse og andre skillelinjer. Sosial kapital som et kollektivt gode handler derfor om den enkeltes faktiske og følte forbindelse og forpliktelse overfor samfunnet og den "generelle andre" og ikke om sosial tilhørighet til en liten lukket gruppe.

Samtidig understreker litteraturen nødvendigheten av et differensiert og kontekstrelatert sosial kapital begrep. Det er vanlig å skille mellom tre typer sosial kapital. "Bonding" refererer til bånd mellom mennesker som er like, "bridging" til bruer mellom mennesker som er forskjellige og "linking" til relasjoner mellom mennesker som står ulike trinn på den sosiale stigen mht. tilgang til ressurser, kunnskaper og informasjon. Et sentralt spørsmål er under hvilke betingelser de ulike typene sosial kapital er relevante og hensiktsmessige for sitt formål. Og videre: For hvilke formål, i hvilke faser og for hvilke grupper, er de ulike typene sosial kapital gunstige? Her finnes ikke endelige svar, men bare foreløpige delsvaer, noen har foreslått å bruke metaforen om at vi har å gjøre med ulike typer "valuta" som ikke alltid er konvertible. Her trengs mer empirisk kunnskap og særlig viktig er det at den hentes fra Norge eller andre land vi ligner mer på enn USA. En del av skepsisen mot Putnams teorier er at den ikke er gyldig utover den spesifikt amerikanske kulturen.

Det finnes flere "knapper" myndighetene kan trykke på i arbeidet med å bidra til å øke den sosiale kapitalen. Ikke minst har Verdensbanken og OECD engasjert seg i dette med særlig å se utvikling og utdanning i nær sammenheng med sosial kapital (OECD, World Bank). En del land har også initiert egne satsninger på sosial kapital og beskriver i sine handlingsprogrammer ulike sosial kapital tiltak. I England ble det i 2002 nedsatt en gruppe fra Statsministerens kontor som skulle analysere sosial kapital litteraturen, "bevise" sosial kapital og diskutere implikasjonene for politikken generelt (Performance and Innovation Unit 2002). Deres forslagsliste inneholdt tiltak på individuelt, lokalt og nasjonalt nivå, eksempelvis: Aktiv satsing på foreldreferdigheter i skolen

og i nærmiljøet, stimulering av fadderordninger, bruk av lokale nettverk til hjelp for ungdom med atferdsvansker og støtte til frivillig innsats blant barn og unge. Lokalmiljø-tiltak rettet seg mot å utvide tilgangen til Internet i sammensatte boligområder og å utvikle ny tilnærming til urban utforming med tanke på å gjøre sosial samhandling enklere og bedre rustet for heterogenitet. På nasjonalt nivå ble det foreslått tiltak som kunne gjøre frivillig arbeid enklere og mer anvendelig, samt tiltak rettet mot å øke sivilt engasjement og politisk deltakelse. Et inklusjonsorientert tiltak som nevnes i forbindelse med sosial kapital er opprettelsen av Time Bank der arbeidsledige og uføre på trygd kan melde seg for frivillig arbeid.

I USA møttes en gruppe av politikere og akademikere over tre år for å diskutere praktiske måter å gjenoppbygge den sosial kapitalen på. "Saguaro Seminars" konkluderte med følgende satsningsområder: Utdanning, arbeidsliv, urban utforming, sivilt engasjement, teknologi, kultur og politikk, med tilhørende konkrete forslag. I Canada har sosial kapital vært i søkelyset over lengre tid og i 2003 oppstod prosjektet "Social Capital as a Public Tool" i offentlig regi av PRI (Policy Research Initiative) med en målsetning om å utvikle og teste ut sosial kapital som et virkemiddel for offentlig politikk (Horizons 2003).

I Irland er også sosial kapital i søkelyset som offentlig virkemiddel. I 2003 utkom en rapport fra en regjeringsnedsatt gruppe, "The Policy Implications of Social Capital", som resulterte i et politisk rammeprogram for å styrke den sosiale kapitalen i alle deler av det irske samfunn, både gjennom forskning og praksis (The National and Economic and Social Forum 2003). Hensikten er å ta i bruk sosial kapital som et redskap for å styrke innsatsen på andre politikkområder i arbeidet med å sikre sosial inklusjon, rettferdighet, offentlig åpenhet og like muligheter. Det ble utarbeidet forslag til en stor satsning og en handlingsplan med tiltak innenfor følgende målområder: Måling av sosial kapital, innføring av sosial kapital i offentlige tiltak og programmer, styrking av sivilt engasjement og utvikling av lokalmiljø, innføring av mer fleksible arbeidsforhold, åpning for livslang læring, styrking av det åpne rom for sosialt engasjement og bærekraftige lokalmiljøer, ansvarliggjøring av sentrale og lokale myndigheter.

Det er noen gjennomgangstemaer i de ulike satsningsforslagene. Aller først pekes det på at sosial kapital er en tilnærming som myndighetene kan og bør rette oppmerksomhet mot. Myndighetene foreslås ikke å være selvstendige aktører men å samarbeide aktivt med eksisterende aktører og ressurser i arbeidet med å tilrettelegge for aktiviteter og tiltak som kan styrke den sosiale kapitalen. Dernest pekes det på utfordringene som ligger i å satse riktig, dvs. på det som faktisk fører til at den godartede sosiale kapitalen styrkes og ikke svekkes, og heller ikke å satse galt. Det er en løpende oppgave å finne balansen mellom det frivillige og det finansierte, mellom det som vokser nedenfra og det som iverksettes ovenfra. Mye taler for at sosial kapital må forstås og stimuleres både "ovenfra og ned" og "nedenfra og opp".

Måten man møter denne oppgaven på vil variere fra land til land. I det store og det hele er det offentlige i Norge allerede mer engasjert enn i andre land blant annet gjennom finansiell støtte til frivillige organisasjoner. På den annen side er det i mange særlig sør-europeiske land mer utstrakt bruk av partnerskap mellom det offentlige og de frivillige i å løse bestemte oppgaver. I lys av dette er det behov for mer empirisk kunnskap om den norske versjonen av sosial kapital sammenlignet med andre. Hva består den i? Hva er viktige kilder? Går vi mot forvitring eller forandring? Hvilke sosial kapital-styrkende tiltak kan vi tenke oss og hvilke effekter har de? Det kan være gode grunner til å følge i Canadas spor og benytte anledningen i forbindelse med

offentlige reformer (kontantstøtte, fritt skolevalg, kommunesammenslåinger) og/eller foreta sosiale eksperimenter for å studere effekten av tiltakene på sosial kapital. Dette vil bringe viktig innsikt i fenomenet.

Oppsummeringsvis kan det sies å være tilstrekkelig grunnlag for å hevde at sosial kapital er et berettiget politisk virkemiddel. Aktuelle politikkområder er utdanning, arbeidsmarked, næringspolitikk, integrasjon av etniske minoriteter, oppvekst og overganger, fattigdom og marginalisering, kriminalitet og vold. Sosial kapital representerer en mulighet for offentlige myndigheter til å få og benytte seg av viktig og nyttig innsikt i betydningen av tilhørighet, fellesskap og sosiale relasjoner på flere nivåer i samfunnet. Forfatteren av en oppsummeringsbok om sosial kapital hevder følgende: "... it would be foolhardy for any policy-maker to ignore social capital altogether" (Field 2003:135). Samtidig må det understrekes at sosial kapital ikke er noen magisk medisin men et supplement til eksisterende politikk. Sosial kapital er fortsatt beheftet med uavklarte spørsmål, det er komplekst og kontekstrelatert, og må derfor betraktes og benyttes med en viss nøkternhet. utfordringene er mange og det er bare å ta fatt!!

Vedlegg 6

Notat til Norges forskningsråd 13.12.2004

Sosial kapital i velferdssamfunnet:

Den skandinaviske modell i komparativt perspektiv

Knud Knudsen

Problemstilling

Sosial kapital har de senere år fått stor oppmerksomhet, som kritisk ressurs for individer, grupper og nasjoner - utover tradisjonell fysisk og økonomisk kapital. Dypere forståelse av samfunnets virkemåte forutsetter en analyse av betingelser for og følger av nivået på den sosiale kapital. Av særlig betydning i norsk sammenheng synes *velferdssamfunnet som ramme for slik kapitaldannelse, med mulige fordeler og ulemper knyttet til den skandinaviske modell*. På denne bakgrunn foreslås en systematisk forskningsinnsats med henblikk på teoretisk og empirisk analyse av nasjonale betingelser for frambringelse av sosial kapital. Skal en slik analyse reelt kunne være kunnskapsbyggende må den anlegges med et komparativt sikte, der den skandinaviske samfunnsform kritisk vurderes i sammenligning med alternative regimer. Dette notat gitt et oppslag til hvordan videre forskning om dette kunne legges opp.

Bakgrunn

I 1995 publiserte den amerikanske samfunnsforskeren Robert Putnam en artikkel der han hevdet at Amerikas sosiale kapital minker. Grunnlaget for bekymringen var lavere deltakelse i ulike typer frivillige foreninger og organisasjoner, som etter hans mening var uttrykk for generelt svakere bånd samfunnsmedlemmene imellom, og mellom borgeren og det politiske system. I følge Putnam innebærer utviklingen en fare for demokratiets virkemåte. Putnams analyse er et av de viktige senere arbeider i en lang historie i sosiologien om svekkelsen av samholdet i det moderne samfunn, som går helt tilbake til arbeidene til Toqueville, Tönnies, Durkheim og Simmel. Putnams er opptatt av sosial kapital i vid betydning, altså av *hvordan nedgang i deltakelse og tillit kan svekke kritiske fellesgoder, slik som et godt virkende demokrati og et effektivt økonomisk/politisk system*.

Putnams analyser og den påfølgende debatt i internasjonal akademiske og politiske miljøer har relevans for tenkningen omkring velferdssamfunnets utvikling. Generelt dreier problemstillingen seg om betingelsen for dannelse og vedlikehold av sosial kapital - og forbindelsen mellom slike former for verdiskaping på den ene side og politikken og økonomiens virkemåte på den andre. Spørsmålet man kan stille, i forlengelsen, er i hvilken grad velutviklede velferdsregimer gir særlige betingelser for frambringelse sosial kapital, og slik innebærer bestemte komparative fortrinn ved å sikre lave transaksjoner i sosiale og økonomiske bytter. Kort sagt: *Gir velferdssamfunnet med vekt på likhet, solidaritet og omfordeling gunstige betingelser for dannelsen av sosial kapital, og representerer den nordiske/skandinaviske løsningen derfor en særlig effektiv samfunnsmodell?*

Slike spørsmål virker viktige og svært relevante for diskusjonen om utviklingen av det norske samfunn, og hvilke politiske grep som skal tas for framtiden. En velinformert politikk forutsetter imidlertid kunnskaper som går utover interessante spekuleringer om den skandinaviske modellens antatte fordeler. Det kan lett argumenteres for *alternative hypoteser*, blant annet med velferdssamfunnets mulige passiviserende virkning på borgerens vilje til eget ansvar og initiativ, altså på sikt en undergraving av sosial kapital. Det foreligger ingen opplagte svar.

En systematisk forskningsinnsats på dette feltet vil kunne gi politikere bedre grunnlag for utformingen av framtidssamfunnet, og gi samfunnsforskere økt innsikt i velferdssamfunnets virkemåte. En slik innsats må skje på brei front, med alternative tilnærminger, og med en kritisk grunnholdning til fagtradisjon og etablerte "sannheter". Her argumenteres for én type prosjekt-innsats, med særlig vekt på forholdet mellom sosial kapital og deltakelse i politisk/økonomisk liv. På dette stadium kan man rimeligvis bare gi et omtrentlig riss av et mulig prosjekt. Enkelte avklaringer kan imidlertid antydes, når det gjelder teoretiske avgrensninger, empirisk grunnlag, og analysetilnærminger. Dette er gjort kort nedenfor.

Begrepet: Hva er sosial kapital?

Begrepet sosial kapital ble utviklet i første rekke av sosiologene Pierre Bourdieu og James. S. Coleman. Bourdieu la vekt på sosial kapital som summen av reelle og potensielle ressurser knyttet til varige nettverk av relasjoner og verdsetting - altså i hovedsak betydning av gruppe-tilhørighet. Coleman på sin side understreket relasjoner mellom aktører, og at sosial kapital ikke ligger i individene i seg selv. Han betraktet forekomsten av tillit, informasjon, normer med effektive sanksjoner og forpliktelse i forhold til gruppen som trekk ved den sosiale struktur. Begrepet kan slik tenkes bestående av to hovedkomponenter: 1) Subjektive bånd, typisk kjennetegnet ved gjensidighet, tillit og følelsesmessig fellesskap, 2) Objektive forbindelser mellom individer, via nettverk som knytter deltakerne sammen. Tilstedeværelsen av sosial kapital i denne forstand - tillit og nettverk - øker kapasiteten for handling og frambringelse av viktige fellesgoder, og understøtter realiseringen av medlemmenes og gruppens mål. Den sosiale kapitalen trenger imidlertid ikke alltid være manifest, men kan være latent og midlertidig "sovende", altså en form for potensiell energi.

En avgrensning av begrepet tar slik utgangspunkt *i kombinasjonen av tillit med gjensidighet og positive følelser, og forbindelser/tilknytning mellom individene*. Kort sagt: En gruppe med høy sosial kapital kjennetegnes ved høy tillit blant medlemmene og tette forbindelsene dem imellom.

Et ofte uavklart felt i teoretiske utlegninger gjelder den gjengse antakelsen om at sosial kapital alltid har positive følger. Her trengs videre differensiering, blant annet ved å betrakte sosial kapital som et fenomen på ulike nivå. Det er altså ikke gitt at sosial kapital innen en bestemt gruppe uten videre gir positive følger for andre grupper, slik det eksempelvis kan gjelde for militante grupper eller særlig tette økonomiske organisasjoner. Høy inngruppe sosial kapital (eksempelvis kriminelle miljøer) kan i realiteten gi negative virkninger for samfunnet som helhet, avhengig av etablerte bånd mellom de ulike gruppene. Typisk vil en vente negativt resultat på samfunnsnivå ved lav mellomgruppe tillit og høy innen-gruppe tillit og sterke nettverk. I slike situasjoner kan organiserte gruppeinteresser svekke fellesskapets velferd, under ett og for det enkelte samfunnsmedlem. Positiv totalvirkning ventes typisk der det eksisterer sterke tillitsbånd mellom individer på tvers av ellers etablerte samfunnsgrupper.

Forskbare tema

En forskbar problemstilling fordrer videre avklaring hva angår de to begrepskomponentene. Den første gjelder som nevnt mulige subjektive bånd mellom individer, med tilstedeværelse av positive forbindelser. I den sosiologiske litteraturen synes *tillit* helt sentralt, i betydningen sosialt lærte forventninger borgerne har *til hverandre og til samfunnets institusjoner*, og til den sosiale orden som gir grunnleggende fellesbetingelser. Et prosjekt med empiriske etterprøving som mål kan ta utgangspunkt i gjennomgående nivå, der man søker å fange aggregert tiltro til *generaliserte andre* - altså en form for abstrakt tillit. Det er denne tilnærming man finner i Pamela Paxtons kjente studie om sosial kapital i USA fra 1999. Individer har videre forestillinger om skikkligheten til organisasjoner og fellesordninger - sosiale institusjoner. Som samfunnsborger gjør den enkelt erfaringer med og utvikler forhold til ulike akkrediterte og regulert ekspertssystemer. Tillit til *samfunnets institusjoner* vil slik være viktig for å fange sosial kapital på nasjonalt nivå.

Den andre komponenten angår de mer objektive forbindelser mellom individer. Slike foreninger eller nettverk kan inndeles i to hovedgrupper. De kan være av mer uformell karakter i form av vennskap og lignende, eller de kan bygge på formelt gruppemedlemskap - der frivillige organisasjoner inngår. Uformelle nettverk defineres ved båndene mellom individene, mens formelle foreninger/organisasjoner overlever utover og uavhengig av enkeltmedlemmet. Et forskningsprosjekt bør derfor få med tilstedeværelsen av og *deltakelsen i ulike former for nettverk*, fortrinnsvis også forbindelser mellom individer på tvers av ulike inn-grupper.

Kort sagt: Forskning som har som ambisjon å gi komparativ analyse av sosial kapital må i utgangspunkt kunne fange mellommenneskelig og institusjonell tillit, og få grep på samfunnsmedlemmenes deltakelse i foreninger og nettverk av ulike karakter. Slike uttrykk for sosial kapital må videre kunne betraktes i sammenheng med indikatorer for samfunnsmedlemmenes grunnholdninger til og aktiviteter i sosialt og politisk liv.

Tentative hypoteser

Hovedspørsmålet gjelder grunnleggende betingelser for dannelse av sosial kapital, og mulige sammenhenger mellom frembringelse og samfunnets virkemåte. I et konkret forskningsprosjekt trengs videre innsnevring. En slik spissing kan fokusere på borgernes allmenne tillit og deltakelse under varierende nasjonale velferdsregimer, og å studere slike dimensjoner i relasjon til befolkningens holdninger og aktiviteter i sosialt og økonomisk liv. Generelle hypoteser som måtte gjøres til gjenstand for kritisk prøving kunne tentativt være av følgende karakter, uten at disse her skal nærmere begrunnes:

Det er systematiske variasjoner i *nivået på sosial kapital* etter velferdsregime og økonomisk organisering.

Det er sammenheng (på individnivå og nasjonsnivå) *mellom ulike komponenter* av sosial kapital, slik som tillit til mennesker og tillit til institusjoner, samt deltakelse i foreninger og organisasjoner.

Det er sammenheng mellom sosial kapital og befolkningens *grunnholdninger og involvering* i økonomisk/politisk aktivitet.

Under visse nasjonale betingelser kan sosial kapital få *mer sprikende karakter*, ved høyt nivå på visse komponenter (som mellommenneskelig tillit) og lav på andre (som institusjonell tillit).

Som understreket: Hypotesene er på dette stadiet svært tentative. Men en ser allerede, gitt relevante data, at *en gjennomgang kan gi grunnlag for svar på spørsmål omkring den skandinaviske modellens virkemåte ved å si noe om nivået på sosial kapital i Norge, sammenhengen mellom kapitalens ulike komponenter i velferdssamfunnet sammenlignet med alternative modeller, og betydningen av sosial kapital for politisk/økonomisk deltakelse i Skandinavia i komparativt perspektiv.*

Datakilder og metode

Flere datasett kan være aktuelle som primærkilder for analyse i denne skisserte typen forskning. The International Social Survey Programme (ISSP) har i en årrekke samlet inn komparative surveys på bred basis. Disse undersøkelsene vektlegger befolkningens holdninger til viktige samfunnsspørsmål, herunder tillit til utvalgte sosiale institusjoner. Innretningen på problemstillingen er imidlertid for det enkelte år temmelig smal, og basert på et fåtall av spørsmål.

Den datakilde som i første rekke skiller seg ut som relevant for det aktuelle forskningsformål er The European Social Survey (ESS) innsamlet i 2002. I dette ferske materialet inngår i rundt tjue europeiske land og nærmere førti tusen individer. Utvalg og innsamling er gjennomført etter de strengeste metodekrav, og datakvaliteten er ansett for å være meget høy. ESS har knipper av spørsmål om tillit til personer og institusjoner, om deltakelse i frivillige organisasjoner og sosiale bevegelser, og om vennsapsrelasjoner. Videre er det spurt om holdninger til omfordeling, synet på staten og politikkenes rolle, politisk aktivitet og interesse, samt innstilling til fremmede.

ESS skulle slik gi et svært relevant empirisk grunnlag for en komparativ studie av sosial kapital, med mulighet til analyse av tillit og gruppetilhørighet innen og mellom land, og der sammenhengen mellom sosial kapital og andre egenskaper ved individer, grupper og nasjoner nærmere kan etterprøves. Fullstendig oversikt og dokumentasjon er for øvrig tilgjengelig via hjemmesidene til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD AS). Det kan legges til at ESS er en av de største samfunnsvitenskapelige fellessatsinger i europeisk sammenheng, der Norge har bidratt med midler og mannskap i betydelig omfang. En systematisk forskningsinnsats i forlengelsen av grunninvesteringen som allerede er gjort vil kunne sikre at også norsk forskning tar ut "sin" andel av utbyttet.

En fullgod statistisk analyse av materialet forutsetter kompetanse i såkalt Structural Equation Modeling (SEM) samt flernivåanalyse, uten at forholdet vil bli detaljert i denne sammenheng.

Avslutning

En analyse av norsk sosial kapital i komparativt perspektiv anses betydningsfullt for bedre faglig forståelse av velferdssamfunnets virkemåte og for et relevant informasjonsunderlag for politiske grep. En nærmere avklaring av den skandinaviske modellens mulige komparative fortrinn - og ulemper - vil slik være viktig både for det vitenskapelige og det politiske miljø. Og det vil være

en innsats som gir mye igjen i forhold til de midler som trengs, fordi en grunnleggende datainvestering allerede er gjort både på norsk og europeisk nivå.

Litteratur om sosial kapital - bibliografi

- Adam, F. & Roncevic, B. (2003) 'Social capital: recent debates and research trends', *Social Science Information*, 42 (2):155-83.
- Aguilera, M. (2002) 'The impact of social capital on labour force participation: evidence from the 2000 Social Capital Benchmark Survey', *Social Science Quarterly*, 83 (3): 853-74.
- Almond, G. & S. Verba (1963) *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston, Little, Brown and Company.
- Anderson, S., J.-M. Baland & K.O. Moene (2003) *Sustainability and organizational design in informal groups, with some evidence evidence form Kenyan ROSCAS*, memorandum, Department of Economics, University of Oslo, nr.17/2003.
- Andresen, Ø. (1999) *Organisasjonsdeltakelse i Norge fra 1983 til 1997*. Oslo Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Arendt, H. (1979) *The Recovery of the Public World*. New York: St. Martins Press
- Baron, J.N., Hannan, M.T. & Burton, M.D. (2001) 'Labor pains: change in organizational models and employee turnover in young, high-tech firms', *American Journal of Sociology* 106 (4) 960-1012.
- Barry, B. (2005) Pathologies of inequality, i *Why social justice matters*, Polity, Cambridge.
- Barstad, A. & Hellevik, O. (2004) 'På vei mot den gode samfunn? Om forholdet mellom ønsket og faktisk samfunnsutvikling' *Statistiske analyser 64*, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Becker, G. (1964/1993) *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, 3rd ed., University of Chicago Press, London.
- Becker, G. (1996) *Accounting for tastes*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Berger, P. L. & R.J. Neuhaus (1977) *To Empower People. The Role of Mediating Structures in Public Policy*. Washington D.C.: The AEI Press
- Berman, S. (1997) Civil society and the collapse of the Weimar Republic. *World Politics* 49 (3):401-429.
- Berman, S. (2001) 'Civil society and political institutionalization', i M. W. Foley, B. Edwards og M. Diani (red.) *Beyond Tocqueville. Civil society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*. Hannover: University of New England Press.
- Berry, J. M. (1999) 'The rise of citizen groups', i T. Skocpol og M. P. Fiorina (red.) *Civic engagement in American Democracy*. Washington & New York: Brookings Institution Press/Russell Sage Foundation.
- Booth, J. A. & P. B. Richard (2001) 'Civil Society and Political Context in Central America', i M. W. Foley, B. Edwards og M. Diani (red.) *Beyond Tocqueville. Civil society and the social capital debate in comparative perspective*. Hanover: University of New England Press.
- Body-Gendrot, S. & Gittel, M. (2003) *Social capital and social citizenship*, Lexington Books, Lanham.
- Bourdieu, P. (1983/1986) 'Forms of Capital', i J. G. Richardson (red.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press.
- Bourdieu, P. & Wacquant, I. (1992) *An invitation to reflexive sociology*, Chicago: Chicago University Press
- Brekke, J.-P. (2003), *Utenfor løypa - Forsøk med direkte medlemskap i Norges Snowboardforbund*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 3.
- Bringsli, H.G. & Myhre, A.K. (1994) *Relasjonsfattigdom: en studie av sosial kontakt og*

- deltakelse blant enslige sosialhjelpsklienter*, hovedfagsoppgave i sosiologi, Universitet i Oslo: Institutt for sosiologi.
- Buck, N. (2001) Identifying neighbourhood effects and cultural exclusion, *Urban Studies*, 39, S, 85-93
- Campbell, C., Wood, R. & Kelly, M. (1999) *Social capital and health*. Health Education Authority, London.
- Castells, M. (2000) *The Rise of Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Christie, N. (1975) *Hvor tett et samfunn?* Universitetsforlaget, Oslo.
- Coleman, J. S. (1988) 'Social Capital in the Creation of Human Capital', *American Journal of Sociology*, 94: 95-120.
- Coleman, J. S. (1994) *Foundations of Social Theory*. Belknap Press, Cambridge MA.
- Cordis (2004) *FP6 Specific programme « Integrating and strengthening the European Research Area », Priority 7 : Citizen and governance in a knowledge based society, Work programme 2004.2006* (www.cordis.lu/fp6/citizen.htm)
- Dekker, P. & A. van den Broek (1998) 'Civil Society in Comparative Perspective: Involvement in Voluntary Associations in North America and Western Europe', *Voluntas* 9 (1):11-38.
- Devine, F. (2004) *Class practices: how parents help their children get good jobs*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dika, S.L. & Singh, K. (2002) 'Applications of social capital in educational literature: a critical synthesis', *Review of Educational Research*, 72 (1) 31-60.
- Edwards, B., Foley, M.W. & Diani, M. (eds.) (2001) *Beyond Toqueville: Civil society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*. Tufts University, Hanover.
- Etzioni, A. (1975) 'The Third Sector and Domestic Missions', *Public Administration Review*, 314-323.
- Etzioni, A. (1988) *The Moral Dimension. Towards a New Economics*. New York: The Free Press.
- Etzioni, A. (1993) *The Spirit of Community. Rights, Responsibilities and The Communitarian Agenda*. New York: Crown Publishers.
- Etzioni, A. (1996) *Society The New Golden Rule. Community and Morality in a Democratic Society*. New York: Basic Books.
- Fernandez, R.M., Castilla, E.J. & Moore, P. (2000) 'Social Capital at Work: Networks and Employment in a Phone Center', *American Journal of Sociology*, 105 (5) 1288-356.
- Field, J. (2003) *Social Capital*. London: Routledge.
- Fine, B. (2001) *Social capital versus social theory*, Routledge, London.
- Finland Akademis forskningsprogram om sosial kapital og tillit (<http://www.aka.fi/>)
- Fitzpatrick, T. (2003) *After the New Social Democracy*. Manchester: Manchester University Press
- Fløtten, T. (2003) Hvordan har de fattige det? Samfunnspeilet, 17, 6, *Statistisk sentralbyrå*, Oslo (<http://www.ssb.samfunnspeilet.utg/200306/01/>)
- Foley, M. W. & B. Edwards (1996) 'The paradox of civil society'. *Journal of Democracy* 7 (3):38-52.
- Foley, M.W. & B. Edwards (2001) 'Civil Society and Social Capital: A Primer', i M. W. Foley, B. Edwards & M. Diani *Beyond Tocqueville. Civil society and the social capital debate in comparative perspective*. Hanover: University of New England Press.
- Foley, M.W., B. Edwards & Mario Diani (red.) (2001) *Beyond Tocqueville. Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*. Hanover: University of New England Press.
- Fukuyama, F. (1995) *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.

- Fukuyama, F. (1999) *Social Capital and Civil Society*. Paper presentert ved IMF Conference on Second Generation Reforms.
- Glendinning, C., M. Powell & K. Rummery (red) *Partnerships, New Labour and The Governing of Welfare*. Bristol: The Policy Press.
- Granovetter, M. (1973) 'The Strength of Weak Ties', *American Journal of Sociology*, 78,1360-80.
- Gullestad, M. (2004) 'Hjertets vaner: Forskningen om velferd og familie', *Nytt norsk tidsskrift*, 21 (3-4) 361-69.
- Hall, P. A. (2002) 'The Role of Government and the Distribution of Social Capital' i R.D. Putnam & K. Goss *Democracies in flux*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Halpern, D. (2005) *Social capital*, Polity, Cambridge.
- Halvorsen, R. (2002) *The paradox of self-organisation among disadvantaged people: a study of marginal citizenship*, dr.polit.avhandling, NTNU: Institutt for sosiologi og statsvitenskap, Trondheim.
- Heckman, J.J. & Neal, D. (1996) Coleman's Contribution to Education: Theory, Research Styles and Empirical Research, i Clark, J. (ed.) *James S. Coleman*, Falmer Press, London.
- Hooghe, M. & Stolle, D. (red.) (2003) *Generating social capital. Civil society and Institutions in Comparative Perspective*, Basingstoke: Palgrave
- Horizons. Policy Research Initiative (2003). *Social Capital. A Useful Tool for Public Policy?* Public Works and Government Services Canada, 2003.
- Huntington, S. (1968) *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Huysman, M. & V. Wulf (eds) *Social capital and information technology*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Inglehart, R. (1997) *Modernization and Post-Modernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Countries*. Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, R. (1999) 'Trust, well-being and democracy', i M.E. Warren *Democracy and trust*. New York: Cambridge University Press.
- Inglehart, R. & Baker, W.E. (2000) 'Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values', *American Sociological Review*, 65, 19-51.
- Kawachi, I., Kennedy, B.P. & Lochner (1997) 'Long Live Community: Social Capital as Public Health', *The American Prospect*, 35, 56-9.
- Kawachi, I. B.P. Kennedy & R. Glass (1999) Social Capital and Self-Related Health: A Contextual Analysis. *American Journal of Public Health* Vol.89, (8):1187-1193.
- Korpi, T. (2001) 'Good Friends in Bad Times? Social Networks and Job Search Among the Unemployed in Sweden', *Acta Sociologica*, 33 (2): 157-70.
- Kumlin, S. & Rothstein, B. (2005) 'Making and breaking social capital: the impact of welfare state institutions', paper, forthcoming in *Comparative Political Studies*.
- Lauglo, J. (2000) Social capital Trumping Class and Cultural Capital? Engagement with School among Immigrant Youth' i S. Baron, J.Field & T. Schuller (eds) *Social Capital - Critical Perspectives*. Oxford University Press.
- Levi, M. (1996) 'Social and Unsocial Capital: A review essay of Robert Putnam's Making Democracy Work'. *Politics & Society* 24 (1):45-55.
- Lister, R. (2004) *Poverty*, Polity, Cambridge
- Listhaug, O. & K. Ringdal (2004) Civic morality in stable, new and half-hearted democracies, i Arts, W. & L. Halman (eds) *European values ant the turn of the millenium*, Brill, Boston.
- Lorentzen, H. (2004) *Fellesskapets fundament. Sivilsamfunnet og individualismen*. Oslo: Pax Forlag A/S

- Loury, G. C. (1987) Why should we care about group inequality? *Social Philosophy & Policy*, 5, 1, 249-71.
- Loury, G. C. (1995) Economic discrimination, i *One by one from the inside out*, The Free Press, New York
- Lowndes, V. (2000) Women and Social Capital: a Comment on Hall's 'Social capital in Britain', *British Journal of Political Science*, 30 (4) 533-40.
- Macinko, J. & Starfield, B. (2001) 'The Utility of Social Capital in Research on Health Determinants', *Millbank Quarterly*, 79, 3, 387-427.
- Maloney, W. A. (1999) 'Contracting out the Participation Function. Social Capital and cheque/book participation' i J. van Deth, M. Maraffi, K. Newton og P. F. Whiteley *Social capital and European democracy*. London and New York: Routledge.
- McLean, S.L., D.A. Schutz, & M.B. Steger (eds) (2002) *Social capital: critical perspectives on community and "Bowling alone"*, New York University Press, New York.
- Narayan, D & L. Prichett (1999) 'Cents and Sociability: Household Income and Social capital in Rural Tanzania', *Economic Development and Cultural Change* 47: 871-97.
- Newton, K. (1997) Social Capital and Democracy. *American Behavioral Scientist* 40 (5):575-586.
- Newton, K. (1999) 'Social Capital and Democracy in Modern Europe' i J. van Deth, M. Maraffi, K. Newton & P. F. Whiteley *Social capital and European Democracy*. London and New York: Routledge.
- Nyseth, T., T. Ringholm, A. Røiseland & N. Aarsæther (2000) *Dugnad og demokrati. Bydelsutvalg, bygdslag og velforeninger som demokratiske institusjoner*. Oslo: Kommuneforlaget.
- OECD (2001) *The well-being of nations: the role of human and social capital*, Paris: Organisation of Economic Co-operation and Development.
- Offerdal, A. & J. Aars (2000) *Lokaldemokratiet: Status og utfordringer*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Olson, M. Jr. (1968) *The logic of collective action*, Schocken Books, New York
- Paxton, P. (1999) 'Is Social Capital declining in the United States? A multiple Indicator Assessment', *American Journal of Sociology* 1: 88-127.
- Pedersen, T., I. Saporta & M. Seidel (2000) Offering a job: meritocracy and social networks, *American Journal of Sociology*, 106, 3, 763-816.
- Performance and Innovation Unit (2002). *Social Capital: a Discussion Paper*, Cabinet Office, London.
- Portes, A. (1998) Social capital: its origins and applications in modern sociology, *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24
- Prakesh, S. & Selle, P. (red.) (2004) *Investigating Social Capital: Comparative Perspectives on Civil Society, Participation and Governance*. Sage, New Delhi.
- Putnam, R. D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (1995a) 'Bowling Alone: America's Declining Social Capital'. *Journal of Democracy* 6:65-78.
- Putnam, R. D. (1995b) 'Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America', *Political Science & Politics* 28 (4):664-83.
- Putnam, R. D. (2000) *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, R. D. (2002) 'Conclusion', i R. D. Putnam & K. Goss (red.). *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. New York: Oxford University

- Press.
- Putnam, R. D. (2004) Education and Social Capital, paper presentert på ministermøte i OECD, 18-19 March, Ireland.
- Quigley, K.F. F. (1996) Human Bonds and Social Capital. *Orbis* 40 (2):333-43.
- Ringdal, K. (2004) Resultater fra Den europeiske samfunnsundersøkelser 2002: Norge i Europa, *Samfunnsspeilet*, 18 (5) 41-44, Statistisk sentralbyrå, Oslo (<http://www.ssb.no>)
- Rosenfeld, R., Messner, S.F. & Baumer, E. (2000) Social Capital and Homicide, *Social Forces*, 80 (1) 283-309.
- Rothstein, B. (2001) 'Social Capital in the Social Democratic Welfare State', *Politics & Society* 29 (2) 207-41.
- Rothstein, B. (2002) 'Social Capital in the Social Democratic State', i R. D. Putnam og K. Goss (eds) *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. New York: Oxford University Press.
- Rothstein, B. & Stolle, D. (2003a) 'Introduction: Social capital in Scandinavia', *Scandinavian Political Studies*, 26 (1) 1-26.
- Rothstein, B. & Stolle, D. (2003b) Social Capital, Impartiality and the Welfare State: an Institutional Analysis, i Hooghe & Stolle (red.)
- Rueschemeyer, D. M. Rueschemeyer & B. Wittrock (red.) (1998). *Participation and democracy East and West : comparisons and interpretations*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Saglie, J. (2002) 'Lokaldemokrati uten partier', *Nytt norsk tidsskrift*.
- Salamon, L. (ed.) (2002), *The Tools of Government*. New York: Oxford University Press
- Samson, R.J. & Raudenbush, S.W. (1999) 'Systematic Social Observation of Public Spaces: a New Look at Disorder in Urban Neighborhoods', *American Journal of Sociology* 105 (3) 25-35.
- Scott, J. (1991) *Social Network Analysis*. London/Newbury Park/New Dehli: Sage.
- Selle, P. & B. Øymyr (1995) *Frivillig organisering og demokrati. Det frivillige organisasjonssamfunnet 1940-1990*. Oslo: Det norske Samlaget.
- Selle, P. (1999) 'The Transformation of the Voluntary Sector in Norway: a Decline in Social Capital', i van Deth, J.W., Maraffi, M., Knewton, K. & Whiteley, P.E. (eds) *Social capital and European democracy*, Routledge, London.
- Selle, P. & Strømsnes, K. (2001) 'Membership and democracy', i Dekker, P. & Uslander (red.) *Social capital and participation in everyday life*, Routledge, London.
- Siisiäinen, M. (2000) *Two concepts of social capital: Bourdieu vs. Putnam*, paper, ISTR Fourth International Conference, Trinity College, Dublin.
- Sivesind, K.H., Lorentzen, H., Selle, P. & Wollebæk, D. (2002) *The voluntary sector in Norway: composition, changes, causes*, report 2002: 2, Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Skare, A. (1996) 'Jo mer lokalpolitikk, dess mindre partipolitikk. Om partienes rolle i lokalpolitikken'. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 12 (3/4):239-68.
- Skocpol, T. (1996) 'Unravelling From Above'. *The American Prospect* (no. 25, March-April).
- Skocpol, T. (1999a) 'Advocates without members: The Recent Transformation of American Civic Life', i T. Skocpol og M. P. Fiorina (red.) *Civic engagement in American democracy*. Washington D.C./New York, NY: Brookings Institution Press/Russel Sage Foundation.
- Skocpol, T. (1999b) 'Associations without members'. *American Prospect* (45, July-August).
- Skocpol, T. (2003) *Diminished democracy. From membership to management in American civic life*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Skocpol, T., M.Ganz & Z. Munson (2000) 'A nation of organizers: The institutional origins of civic voluntarism in the United States'. *American Political Science Review* 94 (3):527-46.

- St. meld. nr. 44. 1997-98. Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner.
- Slagstad, R. (1981) 'Sosialisme på norsk', i Hansson, S. & R. Slagstad (red), *Sosialisme på norsk*. Oslo: Pax.
- Stanton-Salazar, R. & Dornbusch, S. (1995) 'Social Capital and the Reproduction of Inequality: Information Networks among Mexican-origin High School Students', *Sociology of Education*, 68 (2) 116-35.
- Stolle, D. (2001) 'Getting to trust', i P. Dekker og E. Uslaner (red.) *Social Capital and Participation in Everyday Life*. London: Routledge.
- Strand, V. (2004) *Sosial ulikhet i kontekst: En studie av paradoksale idealer og realiteter i tre skoleorganisasjoner*, hovedoppgave i sosiologi, NTNU: Institutt for sosiologi og statsvitenskap, Trondheim.
- Tarrow, S. (1996) 'Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work'. *American Political Science Review* 90 (2):389-97.
- The National Economic and Social Forum (2003). *The Policy Implications of Social Capital*. Forum Report No. 28, June 2003.
- Torpe, L. (2003) 'Social Capital in Denmark: A Deviant Case?', *Scandinavian Political Studies* 26 (1):27-48.
- Torsvik, G. (2000) 'Social Capital and Economic Development', *Rationality and Society* 12 (4): 451-476.
- Trigilia, C. (2001) 'Social Capital and Local Development', *European Journal of Social Theory*, 4 (4) 427-442.
- UNESCO (2002) *Social capital and poverty reduction: which role for the civil organizations and the state*, CROP, Bergen & UNESCO, Paris.
- Unwin, L. (1996) 'Employer-led Realities: Apprenticeship Past and Present', *Journal of Vocational Education and Training*, 48 (1) 57-68.
- Van Oorschot, W. & W. Arts (2005) The social capital of European welfare states: the crowding out hypotheses revisited, *Journal of European Social Policy*, 15, 1, 5-26
- Velfærdskommisjonen (2004) *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*, analyserapport, København (<http://www.velfaerd.dk>)
- Viscarnt, J.J. (1998) 'EU Programmes: a "bridge" between education and employment', i Walther, A. & Stauber, B. (red.) *Lifelong learning in Europe: options for the integration of living, learning and working*. Neuling Verlag: Tübingen.
- Volker, B. & Flap, H. (1999) 'Getting Ahead in the GDR: Social Capital and Status Attainments under Communism', *Acta Sociologica*. 42 (1) 17-34.
- Whitehead, M. & Diderichsen, F. (2001) 'Social capital and Health: Tip-Toeing through the Minefield of Evidence', *The Lancet*, 358 (9277)165-6.
- Wiig, H. (2003) *The Productivity of Social Capital*, Memorandum, No27/2003. Institutt for økonomi, Universitetet i Oslo
- Wiig, H. (2004) *Work exchange in Peruvian communities*, Part of Ph.D. thesis, Department of Economics, University of Oslo
- Wilkinson, R. (1996) *Unhealthy societies: the afflictions of inequality*, Routledge, London.
- Wollebæk, D., Selle, P. & Lorentzen, H. (2000) *Frivillig innsats: sosial integrasjon, demokrati og økonomi*, Fagbokforlaget, Oslo.
- Wollebæk, D. & Selle, P. (2003a) 'Participation and social capital formation: Norway in a comparative perspective', *Scandinavian Political Studies*, 26 (1) 67-91.

- Wollebæk, D. & Selle, P. (2003b) 'The importance of passive membership for social capital formation', i Hooghe & Stolle (red.)
- Whittington, K. (2001) 'Revisiting Tocqueville's America: Society, Politics, and Association in the Nineteenth Century', i M. W. Foley, B. Edwards og M. Diani (red.) *Beyond Tocqueville. Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*. Hanover: University of New England Press.
- Wolfe, A. (1989) *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation*. Berkeley: University of California Press.
- Wollebæk, D. (2000) Participation in voluntary associations and the formation of social capital. Bergen: LOS-senteret.
- Wollebæk, D. & P. Selle (2002a). *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wollebæk, D. & P. Selle (2002b) 'Does participation in voluntary associations contribute to social capital? The impact of intensity, scope, and type', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 30 (1):32-61.
- Wollebæk, D. & P. Selle (2004) 'Passive membership in voluntary organizations: Implications for civil society, integration and democracy' i S. Prakash og P. Selle (red.) *Investigating social capital*. New Delhi/Thousand Oaks/London: SAGE.
- Woolcock, M. (1998) 'Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework'. *Theory and Society* 27:151-208.
- Woolcock, M. (2001) 'The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outlook', *Isuma: Canadian Journal of Policy Research*, 2 (1) 1-17.
- World Bank (1999) *Local level institutions: social capital for development*, proceedings from workshop, Chr. Michelsens Institutt, Bergen May 5-7, 1999, World Bank, Washington D.C.
- World Bank: <http://www1.worldbank.org/prem/poverty/scapital/index.htm>
- Zetterberg, H. L & C. J. Ljungberg (1997) *Vårt land - den svenska socialstaten*. Stockholm: City University Press.
- Aarstad, J. (2004) *Social capital as a multilevel phenomenon: a cross-level and mixed-determinant network study from the emerging micro-power field*, Dr.oecon.dissertation, Norwegian School of Economics and Business Administration, Department of Strategy and Management, Bergen.