

# Sosial kapital og integrering

*Er ideen om sosial kapital til stede i offentlig integreringspolitikk  
i Norge?*

**Kristine Ottvik Jensen**



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

26.11.2009



## Forord

Jeg vil takke veileder Anton Steen (vår/høst 2009) for hjelp og råd i prosessen.

Jeg vil rette en takk til alle dere som har gitt av deres tid til min oppgave og bidratt med innspill og råd, og ikke minst en takk til dere som stilte opp til intervju.

Videre har mine studiekamerater vært en uvurderlig støtte gjennom lange dager med skriving. Våre samtaler og gode pauser har vært viktige avbrekk for meg.

Jeg vil så takke kjæresten min og hunden min, Emma, for å ha holdt ut med en til tider stresset masterstudent, og for å ha gjort hverdagen lett å leve med sitt gode humør og alltid positive innstilling.

Jeg vil takke mamma og pappa for deres støtte og oppmuntring. Til slutt vil jeg rette en spesiell takk til mamma som trådte til med god støtte og nyttige innspill da det stormet som verst helt mot slutten.

Eventuelle feil og mangler i denne oppgaven er ene og alene mitt ansvar.

Oppgaven teller: 29 167 (alt inkludert)

*Kristine Ottvik Jensen*

*Oslo, 24. november 2009*

---

## **Innhold:**

<b>FORORD .....</b>	<b>3</b>
<b>INNHold.....</b>	<b>4</b>
<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 INTEGRERING OG SOSIAL KAPITAL .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2 PROBLEMSTILLING .....</b>	<b>8</b>
<b>1.3 TIDLIGERE FORSKNING .....</b>	<b>10</b>
<b>1.4 RELEVANTE BEGREPER .....</b>	<b>12</b>
1.4.1 Innvandrere.....	12
1.4.2 Norsk integreringspolitikk.....	14
<b>1.5 OPPLEGG FOR OPPGAVEN.....</b>	<b>15</b>
<b>2. TEORI .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1 SOSIAL KAPITAL.....</b>	<b>17</b>
2.1.1 Egenskaper ved nettverkene .....	20
2.1.2 Sosial kapital og innvandring .....	23
<b>2.2 INTEGRASJON.....</b>	<b>24</b>
<b>2.3 POLITIKKUTFORMING OG TILTAK .....</b>	<b>27</b>
2.3.1 Instrumentelt perspektiv .....	28
2.3.2 Institusjonelt perspektiv.....	29
<b>3. METODE .....</b>	<b>31</b>
<b>3.1 PLANLEGGING.....</b>	<b>31</b>
3.1.1 Presentasjon av design.....	31
3.1.2 Valg av metode for datainnsamling .....	32
<b>3.2 UTVALG.....</b>	<b>33</b>
3.2.1 Det nasjonale nivået .....	34
3.2.2 Det regionale nivået.....	34
3.2.3 Det lokale nivået.....	34
<b>3.3 GJENNOMFØRING .....</b>	<b>36</b>

---

3.3.1	Intervjuene .....	37
3.3.2	Dokumentanalyse .....	39
<b>3.4</b>	<b>ANALYSEPROSESSEN .....</b>	<b>40</b>
<b>3.5</b>	<b>OPPGAVENS VALIDITET OG RELIABILITET .....</b>	<b>41</b>
3.5.1	Reliabilitet .....	42
3.5.2	Validitet .....	43
<b>3.6</b>	<b>ETISKE REFLEKSJONER.....</b>	<b>44</b>
<b>4.</b>	<b>EMPIRI .....</b>	<b>46</b>
<b>4.1</b>	<b>BAKGRUNN FOR DATASAMLINGEN.....</b>	<b>46</b>
<b>4.2</b>	<b>SOSIAL KAPITAL OG OFFENTLIGE MYNDIGHETER .....</b>	<b>47</b>
4.2.1	Stortingsmelding 49 2003-2004 – Mangfold gjennom inkludering og deltakelse.....	48
4.2.2	Stortingsmelding 31 2006-2007 – Hovedstadsmeldingen.....	53
<b>4.3</b>	<b>SOSIAL KAPITAL OG OSLO SØR-SATSINGEN.....</b>	<b>56</b>
4.3.1	Søndre Nordstrand .....	57
4.3.2	Intensjonsavtalen.....	58
4.3.3	Handlingsprogram for Oslo Sør-satsingen .....	60
4.3.4	Finansiering og ansvar .....	61
<b>4.4</b>	<b>SOSIAL KAPITAL OG TILTAK .....</b>	<b>63</b>
4.4.1	Mangfoldsutvalget.....	64
4.4.2	Familiesenteret .....	66
<b>5.</b>	<b>ANALYSE .....</b>	<b>71</b>
<b>5.1</b>	<b>SOSIAL KAPITAL OG INTEGRERING.....</b>	<b>71</b>
5.1.1	Sosialiseringsprosess.....	72
5.1.2	Utforming av integrasjonspolitikken.....	72
5.1.3	Å bruke sosial kapital.....	73
5.1.4	Nettverkets egenskaper og betydning.....	75
<b>5.2</b>	<b>IDEEN SOSIAL KAPITAL PÅ ULIKE FORVALTNINGSNIVÅER .....</b>	<b>77</b>
5.2.1	Nasjonalt nivå .....	77
5.2.2	Regionalt nivå .....	79

---

5.2.3	Lokalt nivå.....	80
<b>5.3</b>	<b>HVORDAN BRUKER OG FORMULERER DE ULIKE NIVÅENE SOSIAL KAPITAL? .....</b>	<b>83</b>
5.3.1	Det lokale nivået - den store nettverksbyggeren? .....	84
5.3.2	Sosial kapital og innvanderers identitet .....	86
5.3.3	Barn og unge .....	86
<b>6.</b>	<b>AVSLUTNING .....</b>	<b>88</b>
6.1	<b>OPPSUMMERING .....</b>	<b>88</b>
6.2	<b>KONKLUSJON .....</b>	<b>89</b>
6.2.1	Veien videre .....	90
<b>7.</b>	<b>KILDELISTE.....</b>	<b>92</b>

# 1. INNLEDNING

## 1.1 Integrering og sosial kapital

I de siste årene har en rekke undersøkelser og artikler stadfestet at de ulike sosiale nettverkene og gruppedannelsene som oppstår rundt om i samfunnet har betydning for ulike områder og funksjoner i samfunnet. Det er funnet sammenheng mellom problemstillinger innen økonomi, helse, kriminalitet og betydningen av sosiale nettverk (Halpern, 2005, s.2). De sosiale nettverkene er en del av fagbegrepet sosial kapital og tar opp i seg ideen om at utveksling av kunnskap og kommunikasjon i sosiale nettverk har en betydning både for individet og for samfunnet. I en artikkel i Dagsavisen 5. mars 2009, skriver utenriksminister Jonas Gahr Støre en artikkel om det norske samfunnets møte med finanskrisen. I artikkelen, som har tittelen ”Stat, marked - og sosial kapital” peker Støre på at sosial kapital er et viktig verktøy i dagens norske samfunn. Han relaterer dette til at finanskrisen ikke bare er en økonomisk krise, men at den også skaper politiske og sosiale omveltninger. I forhold til nettopp dette introduserer Støre sosial kapital, det vil si kapitalen en får ut i fra nettverk i samfunnet, som et viktig verktøy:

”Høy sosial kapital er en grunnmur i den norske modellen. Vi må ha fokus på hva vi kan gjøre for å styrke den. Her ligger også en viktig nøkkel for å lykkes med inkluderingen i et flerkulturelt samfunn. Om striden mellom majoritet og minoritet spisser seg til, svekkes tilliten og båndene mellom oss. Den sosiale kapitalen reduseres. Om vi lykkes – med å kombinere klare regler som gjelder likt for alle, med gjensidig respekt for mangfold – da kan den sosiale kapitalen bli ytterligere forsterket. Og da blir veien ut av krisen kortere.” (Støre, 2009)

Ser en sosial kapital i sammenheng med integrering og den offentlige integreringsprosessen så kan en ane en sammenheng. Den statlige organiseringen

omfatter alt fra jobb, helse, sikkerhet og utdanning og en rekke ulike tiltak og mål. Felles for alle områdene er deltakelse og aktivitet innenfor gitte statlige rammer. For en innvandrer kan nettopp det å få tilgang til systemet, og ta i bruk dets tilbud, være en stor terskel. Men som artikkelen til Støre antyder så er det noe ut over systemet i seg selv som kan gi vellykket integrering. Tiltakene i seg selv hjelper ikke en innvandrer til å føle mestring i et nytt samfunn. Å bli integrert handler om individets tilpasning til systemet, og i denne sammenheng kan en tenke seg at betydningen av å ha et nettverk rundt seg kan påvirke i hvilken grad en rett og slett blir i stand til å integreres. Et nettverk som viser vei og forklarer kan ha noe å si for muligheten og nytten av deltakelse i de statlige tiltakene og tilbudene som gis på kommunalt nivå. Som en nylig ankommet innvandrer uten språkforståelse, kunnskap om det norske systemet, eller kunnskap om hva de statlige tiltakene betyr, kan tilknytningen til et nettverk være avgjørende for å sikre forståelse og deltakelse.

Sosial kapital som nøkkel til å skape integrering er en interessant tanke og det ville i den sammenheng være interessant å undersøke om en kan spore noen bevissthet i forhold til sosial kapital nå det kommer til integreringspolitikk hos norske myndigheter på ulike nivåer. Temaet for denne oppgaven vil være sosial kapital som en del av integreringsprosessen og i hvilken grad dette blir brukt bevisst.

## 1.2 Problemstilling

Denne oppgaven søker å spore en eventuell bevissthet om sosial kapital i utformingen av integreringspolitikk og igangsetting av integreringstiltak. Antagelsen er at sosial kapital som begrep har relevans for integrering av innvandrere og at det kan operasjonaliseres i form av politikkutforming og formulering av tiltak og virkemidler på ulike nivåer i forvaltningen. Min problemstilling er:

*Er ideen om sosial kapital til stede i offentlig integreringspolitikk i Norge?*



---

Innvandring og integrering som politisk område er et komplekst politikkområde og samordningen i forvaltningen fordeles mellom flere nivåer. Det hevdes også at det er et felt som er vanskelig å koordinere og organisere, nettopp fordi det tar opp i seg både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå (Christensen, Lægreid og Ramslien, 2006, s. 11). At politikkområdet forholder seg til en form for nivåinndeling vil også bli styrende i min undersøkelse da en kan anta at ideer og politikktutforming er forskjellig på de ulike nivåene i og med at koordinering og organisering av nivåene synes vanskelig. I mine forskningsspørsmål legger jeg derfor vekt på dette for å kunne inkludere alle aspekter ved ” integreringspolitikk i Norge”. Når en skal undersøke et fenomen så gjør en dette ofte ut i fra et perspektiv. En velger en betraktningmåte eller spesiell synsvinkel. Inndelingen i nivåer kan i denne oppgaven betraktes som et perspektiv. (Johannessen, 2006, s. 49-50). Forvaltningsnivåene som er aktuelle i denne oppgaven er det nasjonale nivået, i form av regjering og Storting, det regionale nivået i form av fylke og kommune, og til slutt det lokale nivået som i denne oppgaven vil si tiltakene og de instansene der vedtak og ideer settes ut i live.

Problemstillingen tar utgangspunkt i å undersøke ideen om sosial kapital. En idé kan sees som en tankekonstruksjon som ulikt flyktige inntrykk og holdninger er preget av en viss kontinuitet. En tankekonstruksjon vil da si forestillinger om virkeligheten eller om hvordan en bør handle og lignende (Bergström og Boréus, 2005, s. 149). Disse forestillingene kan ta opp i seg sosiale fenomener, og dreie seg om personlige forestillinger eller om allmenne forestillinger. I denne oppgaven vil begrepet idé bli brukt til å omtale tankekonstruksjonen om at sosial kapital og sosiale nettverk har betydning i samfunnet.

Den underliggende antagelsen i oppgaven, ut over antagelsen om sosial kapitalers relevans, er at hvis sosial kapital er til stede i integreringspolitikken så vil det være forskjell mellom forholdet til sosial kapital og politikk ut i fra om en befinner seg på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå. For å besvare problemstillingen så vil jeg først ta stilling til om ideen om sosial kapital er til stede i utformingen av integreringspolitikk på nasjonalt nivå, regionalt nivå og lokalt nivå. Deretter for å utdype dette og belyse

hvordan ideen om sosial kapital eventuelt er tilstede, så vil jeg videre ta stilling til om de ulike nivåene bruker og formulerer sosial kapital på forskjellig måte, og hvilke eventuelle implikasjoner dette har. På bakgrunn av dette vil jeg jobbe ut i fra disse forskningsspørsmålene:

1. Er ideen om sosial kapital til stede i utformingen av integreringspolitikk på nasjonalt nivå, regionalt nivå og lokalt nivå?
2. Bruker og formulerer de ulike nivåene sosial kapital på forskjellig måte, og hvilke implikasjoner har eventuelt dette?

### 1.3 Tidligere forskning

Antagelsen om at nettverk er viktig for å kunne bli integrert i et nytt samfunn kan finnes igjen i faglitteraturen, men det har på samme tid ikke fått et veldig stort faglig fokus. Av de som har tatt det for seg er Robert D. Putnam, som allerede er nevnt over, og fra hans arbeid kan artikkelen ”E Pluribus Unum: Diversity and Communikty in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture” der han tar for seg sammenhengen mellom innvandring og sosial kapital med utgangspunkt i et stadig økende mangfold i befolkningen. Videre har Jon Rogstad sett på hva nettverk og innvandrers evne til å benytte dette har å si (Rogstad, 2007). I boken ”Demokratisk felleskap” tar han for seg spesielt hva dette har å si for innvandrernes politiske deltakelse og mobilisering. I en artikkel av Michael Woolcock finner en videre betraktninger av sosial kapital koblet til offentlig politikk og statlige funksjoner og han tar for seg hvordan begrepet kan kobles til politikkutforming. Tendensen i litteraturen er at sosial kapital ikke eksplisitt kobles til integreringspolitikk, men det tas med som en faktor i integrering og at aspekter av sosial kapital kan innvirke på integrering av innvandrere (Sanders 2002, Portes 2000). I en kunnskapsoversikt om ”Frivillighet, innvandring og integrasjon” av Anniken Hagelund og Jill Loga blir det fokusert på det frivillige samfunns relevans for integrering. Utleddet fra denne sammenstillingen blir integrering satt i sammenheng med sosial kapital og det blir gitt

---

en gjengivelse av debatten rundt bruken av sosial kapital i forhold til integrering. En kan ut i fra dette lese at i kjølvannet av Putnams artikkel, og hans tidligere arbeider, finner en rekke motstående artikler. Debatten går i forhold til hvordan en bruker sosial kapital i forhold til det sosiale samholdet i et samfunn og hvilken samfunnsnytte studie av begrepet har i forhold til integrasjon (Hagelund og Loga, 2009, s.20-23). Sosial kapital som faglig begrep har mange dimensjoner, enkelte hevder at det kun har forklaringskraft i forhold til individet og dets liv, mens andre igjen mener at en kan bruke begrepet i en videre forstand og trekke konklusjoner på samfunnsnivå (Halpern, 2005, kap 1).

Integrering som begrep og politikkområde er et bredt dekket felt, og en kan finne en rekke forklaringer og vinklinger. I denne oppgaven vil spesielt Grete Brochmanns definisjon av integrering som en menneskelig prosess være viktig. Det vil si hvordan sosialisering, gjennom normer og forventningsdannelse, bidrar til å skape sosialt samhold og stabilitet i samfunnet. Integrasjon som prosess innebærer læring av og tilpasning til samfunnets verdigrunnlag, og prosesser som knytter individet til samfunnet og skaper tilhørighet og lojalitet (Brochmann, 2002, s. 30).

Oppgaven vil i stor grad ta for seg offentlig politikktutforming og innenfor dette feltet er det en mengde litteratur og studier av statsvitenskapelig karakter. Offentlig politikktutforming kan best finnes i nettopp de dokumenter som er skrevet for å si noe om den politikk det sentrale styringsnivået i Norge vedtar og vurderer. Dette finner en blant annet i stortingsmeldinger, satsbudsjett og handlingsplaner. Innenfor politikkområdet Integrering er relevante dokumenter blant annet: ”Stortingsmelding 49 – mangfold gjennom inkludering og deltakelse” fra 2003-2004. Og videre for å gå litt mer i dybden i forhold til offentlige myndigheters bevissthet så vil jeg også ta for meg ”Stortingsmelding 31 – Hovedstadsmeldingen” fra 2006-2007 der det går mer eksplisitt i forhold til hovedstadsregionen og integrering og inkludering i vanskelige områder i Oslo. Offentlig politikk og utformingen og rammene for dette kan sees ut i fra ulike perspektiver. Jeg vil i denne oppgaven benytte et instrumentelt perspektiv og et institusjonelt perspektiv. Det instrumentelle perspektivet belyser de offentlige

organisasjonene og rammeverket for disse ut ifra et strukturelt ståsted der en ser på organisasjonene som verktøy eller instrumenter og strukturen som det styrende. Det institusjonelle perspektivet ser organisasjonene og rammene for disse ut i fra et mer historisk ståsted der tidligere praksis og erfaring er avgjørende i utforming av nye planer og handlinger. Gjennomføringen av tiltak er også preget av dette, og institusjonen eller organisasjonens tradisjoner og, verdier og normer gir grunnlaget for handlingspotensialet. Disse to perspektivene vil belyse hvordan sosial kapital eksplisitt kan kobles til offentlig politikk.

## 1.4 Relevante begreper

Relevante begreper som trenger en nærmere forklaring er *innvandrere* og *norsk integreringspolitikk*. Oppgaven tar for seg integrering av innvandrere og det er i så måte relevant å definere hvem innvandrerbefolkningen omfatter. Videre er det i problemstillingen lagt opp til en studie av norsk integreringspolitikk og jeg vil derfor utdype hva jeg mener med dette.

### 1.4.1 Innvandrere

Innvandrerbefolkningen i Norge er variert og omfatter innvandrere fra mange forskjellige land. Tall fra januar i år viser at innvandrerbefolkningen er satt sammen av mennesker med bakgrunn fra hele 214 land og selvstyrte regioner og består av 508 000 mennesker (SSB, 2009). Innvandrerbefolkningen i Norge blir karakterisert av to typer grupper i følge Statistisk Sentralbyrå. Den første gruppen er førstegangsinnvandrere, det vil si personer som er født av to utenlandske foreldre i utlandet, og på et tidspunkt har innvandret til Norge. Den andre gruppen er personer som er født i Norge av to utenlandskfødte foreldre og som også har fire utenlandske besteforeldre. Samlet sett utgjør altså innvandrere og deres etterkommere innvandrebebefolkningen i Norge (Henriksen 2007).

---

Sammensetningen av innvandrerbefolkningen i Norge er variert, mye på grunn av de mange forskjellige bakgrunnene som innvandrerne har. De fleste innvandrerne i Norge har ikke-vestlig bakgrunn. Det vil si at hele tre av fire innvandrere kommer fra land i Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika og landene i Øst-Europa (Aalandslid, 2007). De fem største gruppene med innvandrere i Norge per januar 2009 er som nummer en gruppen med polsk bakgrunn, som nummer to kommer den pakistanske gruppen, den tredje største gruppen er fra Sverige, den fjerde største er irakere og den femte største gruppen er fra Somalia (SSB 1, 2009). Ut i fra dette ser en at innvandring fra vestlige land står side ved side med innvandring fra ikke-vestlige land. Da innvandring fra vestlige land som for eksempel Sverige ikke kan tenkes å representere noen store utfordringer i forhold til integrering i det norske samfunnet, så vil denne oppgaven ha fokus på integrering av ikke-vestlige innvandrere. For denne gruppen kan overgangen fra hjemlandet til det norske samfunnet tenkes å representere utfordringer, problemer og et helt nytt levesett.

Innvandringen til Norge, i likhet med resten av Vest- Europa, kan deles inn i det en kaller tre bølger (Tjelmeland og Brochmann, 2003, s. 161). Første bølge startet på 1960-tallet og bestod av yngre enslige menn på jakt etter arbeid. I Norge var behovet for arbeidskraft til stede og mange tok derfor veien hit. Denne bølgen ble stoppet i 1975 da det ble innført innvandringsstopp i Norge. Neste bølge var innvandrere som kom til landet via familiegjenforening. Dette var i stor grad ektefeller, barn og foreldre til de som kom med første bølge. Den tredje og siste bølgen er fortsatt gjeldende i Norge og består av flyktninger og asylsøkere. Bølgebildet bør imidlertid nyanseres da vi fortsatt har arbeidsinnvandring i Norge, bar under andre regler enn for den første bølgen. Det er også glidende overganger mellom disse bølgene da både de som kommer via familiegjenforening og som asylsøkere og flyktninger raskt etter å ha fått oppholdstillatelse kan begynne å arbeide (ibid.). Ut i fra dette kan en si at innvandrerbefolkningen i Norge består av arbeidsinnvandrere, familiegjenforente innvandrere, flyktninger og asylsøkere.

Flyktingene og asylsøkerne som kommer til Norge blir plassert rundt om i landet i ulike kommuner. I utgangspunktet er derfor store deler av innvandrerbefolkningen jevnt spredt ut over landet. Dette gjelder derimot kun de første fem årene av deres liv i Norge. Etter disse fem årene er det fritt fram for å flytte til de kommunene de vil. Mange velger da å flytte til hovedstanden og sentrale strøk på Østlandet og dette innebærer at innvandrerbefolkningen samler seg i store grupper i hovedstaden og de sentrale strøk på Østlandet (Henriksen 2007).

#### 1.4.2 Norsk integreringspolitikk

Norsk integrasjonspolitik har siden innvandringen til Norge begynte vært gjennom en rekke faser. Hovedendringen er at en har gått fra å ha en humanitær og frivillig organisering av integreringsarbeidet, til å statliggjøre og politisere integreringen. I dag er integrering et etablert forvaltningsområde og et etablert fagfelt. Hva som skjer innenfor feltet styres av det politiske, og drives framover av forvaltningen med kommunene i spissen (Berg, 1996). Fokuset for selve politikktutformingen var i begynnelsen på å ikke skulle assimilere innvandrerne. Politikken skulle utformes med varsomhet og en skulle bevare deres egen kultur og ikke presse på norsk kultur. I senere tid har integreringspolitikken dreid seg mer mot gjensidighet i samfunnet og et fokus på innvandrers plikt til å delta. I en stortingsmelding fra 1987 ble det fremhevet at innvandrere måtte respektere lover og grunnleggende verdier som gjaldt i det norske samfunnet og dette har i årene etter vært fokuset for utformingen av politikk og handlingsplaner innenfor integreringspolitikken (Brochmann, 2002, s.37).

Forvaltningsområdet for integrering er som nevnt i forbindelse med problemstillingen et politikkområde som tar opp i seg ulike nivåer i samfunnet. Øverste nivå vil si det statlige rammeverket angitt av politikere i sentrale posisjoner som regjering og storting, deretter kommer et mellomnivå, eller kommunenivået, der politikken og rammeverket blir satt ut i live, til slutt kommer det laveste nivået som er individnivået der innvandrers behov for integrering kommer inn og er med å forme integreringsprosessen (ibid). I utforming av integrasjonspolitik i Norge

---

karakteriserer Grete Brochmann handlingsrommet som et triangel mellom velferdsstaten, nasjonen og arbeidsmarkedet. Triangelet karakteriserer hvilke muligheter som ligger innenfor politikkområdet, men siden innvandringsstoppen på 1970-tallet har nasjonen og velferdsstaten utgjort hoveddelen av triangelet. Norske myndigheter utformer på bakgrunn av dette omfattende ordninger, både økonomisk, politisk og organisatorisk (Brochmann, 2002, s. 34).

I følge Fafo-rapporten "Innvandring og det flerkulturelle samfunn" kan en si at målet for integrering i norsk sammenheng er at innvandrerne skal kunne beholde sine kulturelle særtrekk og sin gruppeidentitet, og samtidig kunne delta på lik linje med resten av den norske befolkningen i arbeidsliv, politikk og på sosiale arenaer (Djuve og Friberg, 2004, s. 22).

## 1.5 Opplegg for oppgaven

For å besvare min problemstilling om hvorvidt en kan finne ideen om sosial kapital i norsk integreringspolitikk så har jeg valgt samle empirisk materiale fra det nasjonale og det regionale nivået ut i fra å studere stortingsmelding 49 og stortingsmelding 31. Videre vil jeg studere det lokale nivået, og til dels det regionale, ut i fra å studere bydel Søndre Nordstrand i Oslo Kommune og en statlig og kommunal satsing i denne bydelen kalt Oslo Sør-satsingen som har som målsetning "å forsterke integrering og inkludering, samt å bedre folkehelsen og løse bomiljøutfordringer i bydelen". (Oslo Sør-satsingen (4), 2008)-

Oppgaven vil være delt i tre deler. Den første delen er en redegjørende del som omfatter kapittel 2 Teori og kapittel 3 Metode. Jeg vil i denne delen forklarer sentrale begreper, angi den teoretiske rammen for oppgaven og redegjøre og diskutere metoden for oppgaven. I del to vil jeg legge fram empiri og denne delen er omfattet av kapittel 4 Empiri. Jeg legger der fram resultat av studiet av de tre nivåene. Den tredje delen av oppgaven vil være analysen der jeg diskuterer og vurderer i hvilken grad sosial kapital er til stede i norsk integreringspolitikk og hvordan de ulike nivåene

formulerer og bruker sosial kapital. Denne delen vil være omfattet av kapittel 5 Analyse og kapittel 6 Avslutning. Analysekapittelet vil være bygget opp om forskningsspørsmålene og inndelingen i kapittelet vil følge rekkefølgen på disse.



## 2. TEORI

### 2.1 Sosial kapital

Det grunnleggende i forståelsen av begrepet sosial kapital er ideen om at en gjennom deltakelse i sosiale nettverk opparbeider seg sosial kapital. Et nettverk beskrives ofte som et sosialt nettverk. Det vil si når individer danner et uformelt system av relasjoner mellom seg som er varig, avgrensbar og som ofte er knyttet sammen av en fellesskapsopplevelse. En kan tenke seg dette som en modell der en ser aktørene, altså menneskene, som punkter og relasjonene mellom dem som linjer. Punkter blir da knyttet sammen ved hjelp av linjer, og slikt sett kan en si at linjene eller relasjonene er det samme som den enkelte aktørs grunnlag for sosialisering, mestring og utvikling. I et større bilde kan en se samfunnet som en slags vev der alles sosiale nettverk inngår (Bø og Schiefloe, 2007, s. 26). Det sosiale nettverket kan derfor tenkes å være viktig for den sosialiseringsprosess som integrering kan karakteriseres som. Nettverkene er viktige for den enkelte person, de bærer med seg tre viktige prosesser, for det først at en får et fellesskap, for det andre at det er en form for samspill og kommunikasjon og for det tredje at det gir anerkjennelse og dermed kanskje en positiv vurdering fra andre og et styrket selvbilde. Dette kan være med og hjelpe for å oppnå livskvalitet (Bø og Schiefloe, 2007, 99). Men nettverkene har også en betydning i seg selv. De er avgjørende for hvordan formelle og uformelle fellesskap fungerer og strukturen på nettverket får da betydning i form av arbeidsdeling, hierarki og fordeling av makt og prestisje (Bø og Schiefloe, 2007, s. 58).

Sosial kapital som begrep dekker et stadig voksende fagområde. En av de som var med å utvikle begrepet i en faglig sammenheng var Robert Putnam. Hans definisjon av begrepet har utviklet seg fra de første arbeidene, og jeg velger derfor å bruke en definisjon fra en artikkel skrevet i 2007. Der definerer han sosial kapital som: "Social

networks and the associated norms of reciprocity and trustworthiness". Han uthever her det sosiale nettverket som bærende for begrepet sosial kapital. Dette er fordi det sosiale nettverk, i form av fysisk kapital som verktøy og i form av menneskelig kapital som opplæring, har en egenverdi i samfunnet. Denne inndelingen av sosial kapital er en videreutvikling av de første definisjonene og den første bruken av sosial kapital. Tidligere ble begrepet brukt til å omtale det utbytte individet fikk gjennom de relasjonene det hadde til mennesker i sine omgivelser. Relevante teoretikere i så måte er Pierre Bourdieu og James Coleman som begge anså individer eller små grupper for å være relevant enheter i studier av sosial kapital (Portes, 2000, s.2). Coleman har for eksempel påpekt den positive verdien i den sosiale kapitalen som utvikler seg mellom innvandrerforeldre og deres barn i møte med et nytt samfunn. Dette med spesielt fokus på at barnas deltakelse i skole også ga kunnskap til foreldrene (Coleman, 1988). Utfallet av denne sosiale kapitalen ville sikkert gagne samfunnet også, men Coleman sitt fokus var individet. Dette i motsetning til Putnam som ser sosial kapital som en idé i samfunnet med en egenverdi, og en betydning i samhandling innenfor og mellom ulike grupper i samfunnet. Denne forskjellen er relevant i denne oppgaven da integreringspolitikk har en nasjonal og samfunnsomgripende funksjon og i så måte må sees i lys av Putnams tilnærming til sosial kapital. På samme tid så er integrering av innvandrere en rent personlig prosess for den enkelte innvandrer og en kan anta at det personlige nettverket og innvandrerens tilgang til og mulighet for å skape sosial kapital også spiller inn.

David Halpern er også en av de som har tatt for seg begrepet. Han velger å beskrive sosial kapital ved å si at det består av tre komponenter: den første er *nettverk*, den andre er *normer, verdier og forventninger* og den tredje er *sanksjoner* i form av belønning og straff (Halpern, 2005, kap 1). Dette kan sammenlignes med det Putnam sier, men her ser en det mer oppdelt. De tre komponentene mener Halpern at en kan finne igjen i alle samfunn eller nettverk, og det gjør sosial kapital til et egnet begrep å analysere ut i fra (Halpern, 2005, kap 1). Komponentene som sosial kapital, i følge Halpern, består av kan finnes både i de formelle strukturene i samfunnet og ikke minst i de uformelle strukturene i samfunnet.

---

Fokuset for denne oppgaven er å finne ideen om sosial kapital innenfor integreringspolitikk. Det vil si at det blir søkt etter indikasjoner på at nettverk blir gitt betydning og er omgitt av et form for system av normer, verdier, forventinger og sanksjoner når det kommer til politisk utforming av integreringsprosessen. I den forbindelse vil Halperns vurderinger av sosial kapital sine implikasjoner for politikk være nyttig å ta med seg. I innledningen av denne oppgaven ble integreringspolitikken som politisk område delt opp i tre forskjellige nivåer, nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. De samme tre nivåene kan finnes igjen i Halperns diskusjon av sosial kapitalens innvirkning på politikk.

”In short, the term has been used to refer not only to community and voluntary associations, but also to large –scale ‘cultural’ phenomena on the one hand, and to very small-scale, micro- level, intrafamily phenomena on the other” (Halpern, 2005, 13)

Sosial kapital kan altså finnes igjen på det Halpern videre definerer som mikro-, meso- og makronivå. I sitt kapittel om konsekvensene for politikk kobler han så disse nivåene til henholdsvis lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Koblingen er i hovedsak i forhold til hvordan grad av sosial kapital i ett samfunn gir implikasjoner for hvor effektive myndighetene er. Videre blir nivåene også brukt av Halpern til å si noe om hvordan en faktisk kan intervensere i forhold til sosial kapital i samfunnet. Halperns sitt utgangspunkt for å gjøre dette er at det har blitt hevdet at en ikke kan utforme politikk som aktivt intervenserer i forhold til sosial kapital, men i sin bok går Halpern inn for at dette nettopp er mulig og angir fem forutsetninger for sosial kapitalens relevans i politikkutforming. For det første så er det i følge Halpern påvist sammenheng mellom sosial kapital og en rekke politikkområder. For det andre så kan sosial kapital regnes som et offentlig gode på linje med offentlig investeringer i for eksempel infrastruktur og forskning, og det er regnet som et gode alle burde ha tilgang til. Av dette så følger det at selv om sosial kapital bør regnes som et felles gode så er det allikevel ikke alle som har tilgang til samme sosiale kapitalen, og det er derfor nødvendig med inngripen for å gjøre dette tilgjengelig for alle. Dette kan

spesielt sees i sammenheng med integreringsproblemer da tilgang til samfunnet ofte er regulert av språkkunnskap og tilgang til ulike instanser, noe som kan bli uoverkommelige hindre for mange innvandrere. I sitt fjerde punkt så argumenterer Halpern med at det er påvist nedgang i sosial kapital, blant annet i USA, noe som bør gi bekymring i de rammede landene og derfor fordrer til inngripen. Til slutt peker Halpern på at de overliggende forutsetningene hviler på at det faktisk er mulig med inngripen og utvikling av politikk på dette området.

### 2.1.1 Egenskaper ved nettverkene

Et viktig aspekt når en skal utforme politikk ved hjelp av sosial kapital er hvordan nettverkene bygges opp og fungerer. Dette har noe å si for hver enkelt som er med i nettverket, og også for nettverket som helhet i forhold til resten av samfunnet. Putnam har i en sammenstilling av beskrevet fire forskjellige egenskaper ved nettverk som innvirker hva slags sosial kapital som blir utviklet. Det første er hvorvidt gruppen som dannes er preget av *formell eller uformell* organisering. Formelt nettverk vil for eksempel si at deltakelsen reguleres ved at en må ha medlemskap, betale avgifter, møte til fastsatte tidspunkt eller lignende. Et uformelt nettverk har ikke disse faste holdepunktene og preges av mer spontane møter, et eksempel som brukes på dette er basketball-kamper der folk møtes på banen uten å kjenne hverandre og danner lag. Putnam påpeker at både formell og uformell sosial kapital kan utvikle gjensidighetsrelasjoner og gi offentlige og private goder (Putnam, 2002, s. 10). Den andre formen for sosial kapital kalles av Putnam for *tykk og tynn* sosial kapital. Her kommer det an på hvordan relasjonene mellom deltakerne i nettverket er, om de har sterke relasjoner eller svake relasjoner. Med det menes det hvorvidt deltakerne har en relasjon på flere arenaer, eller om de kun er knyttet sammen ved hjelp av dette ene nettverket. Eksempel på en omfattende og tykk relasjon er kolleger ved en liten hjørnesteinsbedrift på et lite sted. Disse har ofte mye med hverandre å gjøre også utenfor arbeidet, og har nettverk som kolleger, venner, naboer og lignende. En svak og tynn relasjon kan bære preg av å være en relasjon som ikke involverer så mye annet enn å for eksempel være på hils med hverandre. Putnam peker på at det

---

allikevel ofte er de svake relasjonene som gir best innpass til nye nettverk og nye goder i samfunnet. En svak relasjon til noen kan for eksempel være nyttig ved jobbsøking da denne personen har et bredere nettverk utenfor din rekkevidde enn en du har en sterk relasjon til. Den en har en sterk relasjon til deler en ofte flere andre nettverk med og rekkevidden blir derfor mindre (ibid). Den tredje formen for sosial kapital fokuserer på om gruppen som danner et nettverk har fokus innad i gruppen eller er mer utadrettet, en snakker om *innadvendt* eller *utadvendt* sosial kapital. En innadvendt gruppe organiserer seg ofte ut ifra kjønn, klasse, etnisitet og har som mål å styrke båndene mellom gruppemedlemmene på nettopp disse områdene. En utadvendt gruppe organiserer seg ut i fra et felles mål om å oppnå noe i samfunnet, dette kan for eksempel være ut i fra veldedighet (Putnam, 2003, s. 11). Den fjerde formen for sosial kapital skiller mellom *bonding* og *bridging* av sosial kapital. Bonding gir nettverk som fremstår som lukkede eller innadvendte, de binder folk tett sammen, gir følelse av tilhørighet og bekrefter identitet innad i gruppen. Denne type gruppering gir lukkede grupper og fokuserer på likhet mellom medlemmene. Bridging gir nettverk som er åpne og utadrettede. Disse grupperingene gir tilgang til andre miljøer og orienterer seg faktisk mot nye grupper for å utvide sin egen krets. Dette kan bidra til samhandling mellom ulike grupperinger og øke betydningen av sosial kapital i et samfunn (Putnam, 2000, s. 11-12). I Halpern sin tilnærming til sosial kapital har spesielt skillet mellom bonding og bridging av sosial kapital blitt trukket fram som relevant. Skillet beskrives som en inndeling av sosial kapital som har fått vid aksept (Halpern, 2005, s. 19). Michael Woolcock har utviklet ideen om bonding og bridging av sosial kapital til at det også er en versjon av sosial kapital som går på det han beskriver som *linking*. Hans arbeid går spesielt i forhold til økonomisk utviklingspolitikk, men jeg vil her argumentere for at hans tanker kan knyttes til integreringspolitikk også. Innvandrerne står i et asymmetrisk maktforhold overfor det offentlige og majoriteten av befolkningen og en kan derfor se de refleksjonene Woolcock gjør om makt og sosial kapital i sammenheng med innvandrere også. Woolcock peker på at forholdet mellom stat og samfunn er definert ut i fra hva slags bånd det er mellom dem. En kan i noen tilfeller forvente et asymmetrisk forhold der

staten for eksempel er sterkere enn deler av samfunnet. Dette kan sees i sammenheng med integrering i form av at innvanderne stiller i en svak posisjon overfor stat og offentlige ordninger. Woolcock stiller opp fire dimensjoner som han ser dette forholdet ut i fra der spenningen går mellom mikro- og makro nivå og da linking av sosial kapital innenfor og mellom disse nivåene (Woolcock, 1998). Linking av sosial kapital blir da å utforme felles normer for respekt og likhet som går på tvers av allerede oppdelte maktstrukturer. Halpern gir i sin bok en forenklet versjon av Woolcocks tilnærming til sosial kapital:

”Hence linking of social capital may be provisionally viewed as a special form of bridging social capital that specifically concerns power - it is a vertical bridge across asymmetrical power and resources” (Halpern, 2005, s. 25)

Det blir påpekt at en balanse i forholdet mellom bonding, bridging og linking av sosial kapital i et samfunn blir viktig for at en skal kunne dra nytte av sosial kapital (Halpern, 2005, s. 289). For mye bonding kan gi stillestående samfunn, men for mye bridging kan føre til overfladiskhet og lite dybde og balansen blir derfor viktig å søke etter i politikktutforming. På bakgrunn av behovet for denne balansen, og ut i fra egenskaper ved nettverkene og den sosiale kapitalen som skapes, så bør en derfor orientere seg mot det som defineres som ”vitamin-modellen”. Den ble først definert av Warr i 1987, og senere eksemplifisert i forhold til sosial kapital av Halpern i 2005:

”A healthy and effective community needs a blend of different types of social capital, just as a person needs a blend of different vitamins in their diet to be physically healthy” (Halpern, 2005, 35)

I et videre perspektiv så vil denne distinksjonen mellom nettverkens egenskaper kunne innvirke på hvorvidt en anser sosial kapital som et offentlig gode og bra idé i samfunnet. Dette vil være et avgjørende punkt i forhold til om en kan finne ideen i integreringspolitikk. For at ideen skal være tilstede så må det bli ansett for å være en etablert og ønsket verdi. En kan se sosial kapital som et gode som uansett til syvende og sist gagnar samfunnet, ikke bare individet. Men det er også en forutsetning at det

---

dermed må være lik tilgang til nettverket for alle. Er det ikke tilgang så vil det heller ikke gagne andre enn deltakerne i nettverket (Halpern, 2005, s. 22).

### 2.1.2 Sosial kapital og innvandring

I artikkelen ”E pluribus unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century” av Robert Putnam tar han for seg sammenhengen mellom innvandring og sosial kapital med utgangspunkt i et stadig økende mangfold i befolkningen. I artikkelen som er basert på en survey-undersøkelse med utvalg fra hele USA, kommer det fram en rekke spenninger mellom ulike typer lokalsamfunn, deres ulike oppbygning og bruk av sosial kapital.

Putnam skiller mellom samfunn med bredt mangfold av etniske grupper og samfunn med ikke bredt mangfold av etniske grupper. I samfunn som er sammensatt av flere ulike etniske grupper finner en ut i fra artikkelen at det generelt er en svekket tillitt til omgivelsene og da spesielt i form av lokale myndigheter, det er liten tro på egen politisk påvirkning og liten valgdeltakelse, en har lite tro på kollektive løsninger av problemer, det er også lite sannsynlig at en vil jobbe på et kommunalt prosjekt eller delta i frivillig arbeid, en har få venner og nære forstolige og menneskene betegnes som mindre lykkelige og de har mindre grad av opplevd livskvalitet. Mange aspekter er ikke påvirket, men en kan ane et klart mønster i følge Putnam. Et bredt sammensatt samfunn, som for eksempel storbyen Los Angeles, gir ikke grobunn for hat og lignende slik en kunne antatt, men en ser heller isolasjon og at menneskene trekker seg ut av samfunnet. Ut i fra dette så vil økt mangfold tilsi mindre kollektive handlinger og i ytterste konsekvens isolasjon (Putnam. 2007. s.149-150). Men i artikkelen tegnes ikke bar et negativt bilde, han fremhever også at bonding av sosial kapital i mange tilfeller kan være et forstadium til bridging av sosial kapital. Det vil si at det ikke alltid er noe galt i at en sterk folkegruppe står samlet og samler sin sosiale kapital, i neste øyeblikk kan de nemlig bruke denne videre ut i samfunnet og for eksempel hjelpe andre grupper videre i samfunnet (Putnam, 2007, s.165).

I artikkelen presenterer Putnam en hypotese der han hevder at et samfunn lettere vil se godene ved innvandring og den ressursen innvandrerne er hvis integreringspolitikk fokuseres rundt å oppnå og leve ut i fra felles verdier. Ved å rekonstruere de lagede etniske identitetene slik at de mister sin sosialt oppdelende verdi, samtidig som de ikke tar vekk de personlige verdiene de har for menneskene så kan en skape mer felleskap og tilhørighet i samfunnet. Dette kan i følge Putnam oppnås ved å konstruere en felles identitet i samfunnet som gir rom for at ulike etniske grupper kan inneha den samme felles identiteten og inngå i den samme gruppen selv om de i utgangspunktet er forskjellige (Putnam, 2007, s. 161). I en artikkel fra 2002 av Jimy M. Sanders så kommer den samme tankegangen fram, at etnisitet og egen identifisering ut i fra denne spiller inn på den sosiale kapitalen en utvikler i livet sitt og hvem en forholder seg til. Sanders finner at dette spesielt påvirker i forhold til voksne innvandrere og arbeidsmarkedet og videre i forhold til 2. generasjon innvandrere ut i fra foreldrenes og lokalsamfunnets påvirkning (Sanders, 2002). Det Putnam påpeker i sin artikkel at en må respektere menneskers etniske identitet, men samtidig så må en tilby dem muligheten og tilgangen til felles møteplasser der de kan opparbeide noe felles *uten* at det er definert av etnisitet (Putnam, 2007, s. 164). Å bygge sosial kapital som da binder mennesker sammen på tvers av etniske og kulturelle forutsetninger blir et alternativ til løsning av denne type samfunnsproblem.

## 2.2 Integrasjon

Integrasjonsteori og forskning i forhold til dette er et bredt felt. Integrasjon som begrep har en høyst individuell betydning for hver enkelt ut i fra hva en legger i det å være integrert. På samme tid finnes det offentlige standarder for hva det vil si å være integrert i et samfunn. Ulike teoretikere gir ulike vinklinger på hva som er integrering og hvilke handlinger, oppfatninger og verdier som ligger i det å være vellykket integrert. I følge Grete Brochmann sees integrering som en menneskelig prosess som handler om hvordan sosialisering, gjennom normer og forventningsdannelse, bidrar til å skape sosialt samhold og stabilitet i samfunnet. Integrasjon som prosess innebærer



---

læring av og tilpasning til samfunnets verdigrunnlag, prosesser som knytter individet til samfunnet og skaper tilhørighet og lojalitet (Brochmann, 2002, s. 30).

I integrasjonsteori kan en finne ulike prinsipper som er utgangspunkt for hvordan et lands integreringspolitikk utformes og gjennomføres. En kan ta utgangspunkt i prinsippet om assimilering der integreringspolitikken utformes med det mål at innvandreren skal vokse inn i det etablerte kulturelle fellesskapet og til slutt tilegne seg fellesskapet, eller majoritetens, normer. Dette i den grad at hans eller hennes egne normer ikke lenger kan skilles fra fellesskapets normer (Brochmann, 2002, s. 31). Integrasjon i tråd med dette prinsippet blir da at innvandreren gir opp sin egen kultur og hengir seg til de rådende samfunnsnormene og -kulturen i det nye hjemlandet. Det andre prinsippet er multikulturalitetsprinsippet. Integreringspolitikken utformes her med det målet at innvandreren skal beholde sin kultur og individualitet. Dette gjøres ved å gi innvandreren en sidestilt posisjon med de gruppene som allerede er etablert i samfunnet, for eksempel ved å gi rom for den enkeltes kultur. Integrasjon i tråd med dette blir å utvikle gjensidige avhengighetsbånd mellom gruppene i samfunnet og opprette formelle og felles regler for plikter og rettigheter som følger med borgerskapet i landet. (Brochmann, 2002, s. 32). Hva som er styrende av disse to prinsippene blir en balansegang i forhold til om det politisk legitimt å sette krav om assimilering, eller om det er greit med et heterogent samfunn der ulike "kulturer" lever side om side. Dette er en kontroversiell debatt og i en norsk sammenheng så finnes det tilnærminger til begge sider (Tjelmeland og Brochmann, 2003, 201). Gjennom de siste tiårene så har integrering blitt definert som en stabil strategi, og det endelige målet for norsk innvandringspolitikk (Hagelund, 2003, s. 168).

I en velferdsstat som Norge så kan innlemming, og dermed integrering av innvandrere, sees som en logisk følge av de omfattende velferdsordningene som landet har. Et godt velferdssystem tåler ikke at mennesker og grupper faller gjennom og dermed skaper ubalanse i systemets fordeling av goder (Tjelmeland og Brochmann, 2003, s. 201). Dette er nok styrende for integreringspolitikken og dermed integrasjonsbegrepet i norsk sammenheng. Hvordan ulike land forholder seg til

integrering er forskjellig, i forhold til i hvilken grad en fokuserer på kultur og felles samfunnsverdier som nøkler til integrering i samfunnet. I USA har en for eksempel et sterkt fokus på individets tilpasning til de rådende felles verdier og normer i landet, samtidig som det ikke utøves krav om å tilegne seg kultur og identitet. I Norge derimot kan en si at en går ut over dette, og anser nøkkelen til integrering for å være mer enn å dele basisverdier og forholde seg til den rammen som grunnloven og rettstaten gir for samfunnslivet (Brochmann, 2002, s. 40-42). I denne sammenheng er det viktig å påpeke at befolkningen i det enkelte land også påvirker hvordan integreringsprosessen blir. Ut i fra dette kan en også anta at forpliktelser og tiltak fra statlig hold ikke alltid korresponderer med holdningene og ønskene i befolkningen.

”Følelser og holdninger i majoritetsbefolkningen overfor nykommere kan ha stor betydning for *møtet* – for innlemmingens forløp. I denne sosiale sfæren kan velintenderte integrasjonstiltak falle på stengrunn. Det er her *grensene* for statlig styring blir mest følbare, der kravene til ”å bli lik” – å *tilpasse seg* – kan leve sitt eget, motsetningsfylte liv”. Det er gjerne her kjerneverdiene spiller seg ut, i fri dressur, gjennom lag av opparbeidet common sense og selvfølgelighet” (Brochmann, 2002, s. 47 )

I norsk sammenheng har de politiske formuleringene når det kommer til integrering siden 1990-tallet dreid seg mer og mer mot et multikulturelt uttrykk. En snakker blant annet om *det flerkulturelle Norge* og en er bevisst på at samfunnet har gått fra å ha en homogen sammensetting til å bli mer heterogent (Hagelund, 2003, s. 179). I sin oversikt over norsk innvandringspolitikk de siden 1970-tallet konkluderer Anniken Hagelund med at integrasjon i dagens samfunn<sup>1</sup> ikke bar dreier seg om innvanderens tilpasning til et norsk samfunn, men også at samfunnet i seg selv tilpasses til det økende mangfoldet i befolkningen. ”Integration is not only ’their’ business, but also ’ours’ ” (Hagelund, 2003, s. 182). Hun påpeker at en har gått fra å være redd for å

---

<sup>1</sup> Hagelunds arbeid har tatt for seg norsk innvandringspolitikk fra 1970-2002. Dagens samfunn referer her til Hagelunds konklusjon i 2002, men er allikevel betegnende for dagens situasjon i 2009

---

presse på assimilerende tiltak, til å nå være mer oppmerksom på unngå segregering, marginalisering og mangel på deltakelse blant innvandrere (ibid).

## 2.3 Politikktutforming og tiltak

I tidligere arbeider er sosial kapital blitt koblet til politikktutforming ved å se hva graden av sosial kapital i et samfunn gjør med den politikken som utformes og resultatene av iverksettingen av denne (Halpern, 2005, kap 9). Med denne oppgaven er poenget å studere selve politikktutforming og vurdere innslaget av sosial kapital i denne. Å studere integrasjonspolitikkk føyer seg inn under studier av offentlig politikkk. Innvandrings- og integreringspolitikkk utgjør et voksende politisk område og debatten går i forhold til hvordan fordelingen av nasjonale goder skal fordeles mellom individer, grupper og staten selv. Det norske samfunn har vært basert på likhetsverdier og det har vært et mål å unngå store forskjeller av økonomisk og sosial art. Innvandrere med lovlig opphold skal derfor i norsk integreringspolitikkk sikres reell likestilling og ha like muligheter til deltakelse i samfunnet (Christensen et al, 2006, s. 34). Det finnes en rekke ulike teoretiske tilnærminger til denne type studier, og også en rekke ulike former for analyse. Koblingen mellom politiske institusjoner og innvandringspolitikkk har blitt studert av mange tidligere. Mens integreringspolitikken, som er fokus i denne oppgaven, har ikke fått like mye faglig oppmerksomhet i koblingen til politikktutforming og politiske institusjoner (Koopmans og Statham, 2000, s.30).

Analysen vil ta for seg bruken og formuleringen av sosial kapital på ulike nivåer i forvaltningssystemet, og det er derfor hensiktsmessig å sette disse ulike nivåene inn i en mer organisasjonsteoretisk ramme. Forvaltningsnivåene som er aktuelle i denne oppgaven er som nevnt i innledningen det nasjonale nivået, i form av regjering og Storting, det regionale nivået i form av fylke og kommune, og til slutt det lokale nivået som i denne oppgaven vil si tiltakene og de instansene der vedtak og ideer

settes ut i live. Integreringspolitikk, er som nevnt i innledningen, et politikkområde med mye spenninger og forskjellige meninger. I tillegg er muligheten for kontroll og styring noe vanskelig å få til fra nasjonalt plan. Individuelle faktorer og spesielle faktorer i omgivelsene innvirker i høy grad på integreringspolitikken og dermed det nasjonale handlingsrommet for styring. Det regionale planet har nok større innvirkning, men det er i ytterste konsekvens det lokale planet som til daglig styrer og utformer tiltakene og samhandlingen i forhold til integrering.

For å ytterligere sette de ulike forvaltningsnivåene i sammenheng med politikktutforming og tiltak så vil jeg videre introdusere to perspektiver på offentlig politikk og administrasjon. Jeg har her valgt et institusjonelt perspektiv og et instrumentelt perspektiv, for å bedre kunne forstå og belyse ulike aspekter ved ideen om og formuleringen og bruken av sosial kapital innenfor integreringspolitikk.

### 2.3.1 Instrumentelt perspektiv

Et instrumentelt perspektiv ser organisasjoner som redskap eller verktøy. Dette gir en rasjonelt orientert tilnærming til problemer og løsninger. Løsningene en kommer fram til i lys av dette perspektivet er ofte preget av mål-middel rasjonalitet. Det vil si at en iverksetter handlinger og planer ut i fra en formening om hva problemet er, og med en forventning om hva resultatet av dette skal være (Christensen, 2004, s. 13). Politikken utformes for å nå et uttalt mål med et bestemt og konkret middel. Ofte er målet å løse et problem og løsningene springer, i lys av mål-middeltilnærmingen, ut i fra konsekvenslogikk (Hayden, 2006, s.21). Hayden angir tre hovedpoeng for hvordan en ideelt sett utformer og analyserer politikk innenfor et instrumentelt perspektiv:

” The policy tool kit must be able to (1) define the context that is producing the problem and the context that will exist after the policies and programs are implemented to solve the problem, (2) apply criteria in order to judge which programs will achieve the desired ends, and (3) judge program efficiency by the consequences resulting from the policy actions” (Hayden, 2006, s. 4)

---

Å analysere politikkutforming, og i dette tilfelle vurdere innslag av en idé i utformingen, vil i et instrumentelt perspektiv dreie seg om å finne konkrete eksempler og vurdere disse i forhold til hvordan de er utformet, hvordan de viderefører intensjonen og hvis mulig hvordan det fungerer.

### 2.3.2 Institusjonelt perspektiv

Institusjoner blir av March og Olsen definert som:

”A relatively enduring collection of rules and organized practices, embedded in structures of meaning and resources that are relatively invariant in the face of turnover of individuals and relatively resilient to the idiosyncratic preferences and expectations of individuals and changing external circumstances.” (March og Olsen, 2006, s. 3)

I et institusjonelt perspektiv legges disse organisatoriske egenskapene til grunn for hva en karakteriserer som problemer og mulige løsninger. Institusjonens egne regler, verdier og normer er avgjørende i denne prosessen. Institusjonen utvikler erfaringsbaserte standardprosedyrer for problemer og løsninger. Gitt visse stimuli så blir et gitt handlingsmønster utløst som respons. I det standardiserte handlingsmønsteret så ligger mekanismer for innholdet i beslutningene og prosedyrene for å behandle saker (Olsen, 1988, s. 17). Det institusjonelle perspektivet kan deles opp i to ulike fokus, et kulturelt fokus som kan forbindes med de uformelle normene og verdiene som en institusjon over tid utvikler, og et fokus på institusjonenes omgivelser som tar opp i seg de sosialt skapte normene og verdiene som institusjonen må forholde seg til i samfunnet forøvrig (Christensen et al, 2004). I forhold til utforming av politikk kan en anta at en institusjon forholder seg til sine omgivelser og i mange tilfeller er helt avhengig av tilbakemelding og aksept fra disse. En kan snakke om gjensidig tilpasning som en viktig faktor mellom institusjoner og deres handlingsomgivelser og en kan anta at politikkutformingen formuleres ut i fra denne tilpasningen. Handlingsomgivelsene vil si de aktørene som den offentlige

institusjon forholder seg til og på mange områder utformer politikk til og for (Christensen et al, 2004, s. 61). Den gjensidige tilpasningen går ut på at institusjonen må utforme politikk som kan iverksettes og godtas av aktørene i omgivelsene, samtidig må aktørene tilpasse seg og følge de pålegg og krav som stilles av institusjonen.

## 3. METODE

### 3.1 Planlegging

Utgangspunktet for denne oppgaven var at det ville være interessant å undersøke om en kunne spore noen bevissthet i forhold til sosial kapital og integreringspolitikk hos norske myndigheter på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå i forhold til politikkutforming. Temaet for oppgaven er sosial kapital som en del av integreringsprosessen og i hvilken grad dette blir brukt bevisst. På bakgrunn av disse innledende refleksjonene ble problemstillingen:

*Er ideen om sosial kapital til stede i offentlig integreringspolitikk i Norge?*

For videre å besvare problemstillingen så tar jeg først stilling til om ideen om sosial kapital er til stede i utformingen av integreringspolitikk på nasjonalt nivå, regionalt nivå og lokalt nivå. Deretter for å utdype dette, og belyse hvordan ideen om sosial kapital eventuelt er tilstede, så vil det bli diskutert om de ulike nivåene bruker og formulerer sosial kapital på forskjellig måte, og hvilke eventuelle implikasjoner dette har.

#### 3.1.1 Presentasjon av design

Design handler om hvordan en utformer sin undersøkelse basert på hva som er formålet med den og hva slag data en er på jakt etter (Johannessen et al,2006, s. 73). Målet med undersøkelsen i denne oppgaven vil være å beskrive ideen om sosial kapital innenfor integreringspolitikken. Som nevnt i innledningen har denne spesifikke koblingen blitt undersøkt lite og et mål er derfor å beskrive. Med et beskrivende design er formålet å kartlegge bakgrunnen for konkrete fenomener, beskrive konsekvenser av forskjellige fenomener eller beskrive relasjonene mellom

forskjellige fenomener (Johannessen et al, 2006, s. 57). I og med at feltet er lite utforsket så vil min studie også ha elementer av eksplorerende design. Dette designet er kjennetegnet ved at det utforsker forhold som det er lite kunnskap om. En kan med dette designet identifisere interessante aspekter som også kan forskes videre på (Johannessen et al, 2006, s. 59). Valget av et eksplorerende beskrivende design tilsier valget av kvalitativ metode for innsamling av data. Hensikten med denne metoden er å samle inn fylldige data, og er spesielt egnet til å undersøke fenomener som en ikke kjenner så godt (Johannessen et al, 2006, s. 36)

### 3.1.2 Valg av metode for datainnsamling

Jeg har valgt å bruke kvalitativ metode da data av kvalitativ art er det som antakeligvis vil besvare min problemstilling best mulig. Med bakgrunn i redegjørelsen i mitt kapittel om teori så kan en hevde at begrepet sosial kapital ville fått en mangelfull presentasjon hvis det kun skulle defineres ut i fra kvantitative data som for eksempel tallfestet indikasjon på nettverk, kommunikasjon eller annet. Begrepet er mangesidig og innehar flere dimensjoner som nok kommer tydeligere fram i en kvalitativ studie. Jeg har utformet en kvalitativ undersøkelse der målet har vært å finne indikasjoner, både eksplisitte og implisitte, på at sosial kapital er tilstede i politikktutforming og eventuelle tiltak på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

Innenfor den kvalitative metoden har jeg valgt case som ramme for min undersøkelse. Casestudiet kan brukes til å samle inn data relatert til individer, grupper, organisasjoner og ikke minst sosiale og politiske fenomener (Yin, 2003, s. 1). Metoden innebærer for eksempel at en har få enheter, at studiet av enhetene er omfattende, at det forholder seg til ”real-life context”, at temaet er noe diffust når det kommer til å skille caset fra konteksten, at det kan bruke triangulering av kilder og at forskeren ser på en enkelthendelse eller ett fenomen. (Gerring, 2007, s.17). Case betyr studiet av et avgrenset område eller fenomen som blir observert på et enkelt tidspunkt eller over en tidsperiode (Gerring, 2007, s.19). I forhold til denne undersøkelsen vil det vil si studiet av sosial kapital innenfor tre ulike case i form av sosial kapital og



---

nasjonal integreringspolitikk, sosial kapital og regional integreringspolitikk og til slutt sosial kapital og lokal integreringspolitikk. Tilgangen til data og hvilke data som vil gi dekning for å trekke slutninger på hvert nivå er ulik og dette igjen fordret at jeg brukte ulike metoder for innsamling og registrering av data. Jeg har derfor brukt både dokumentanalyse og intervju som innsamlingsmetode. Å bruke ulike kilder på denne måten kalles å triangulere (Gerring, 2007, s.217).

### 3.2 Utvalg

Det nasjonale og det regionale nivået vil i størst grad representeres av to stortingsmeldinger. Disse to er valgt ut fordi de er av nyere dato og dermed lettere kan kobles til undersøkelsen som er gjort på lokalt nivå av nåværende situasjon. Hvis jeg skulle valgt eldre stortingsmeldinger ville grunnlaget for å vurdere sosial kapital opp i mot politikktutformingene på de ulike nivåene blitt preget av forskjell i tidsaspektet. Ved å velge stortingsmeldinger av nyere dato så unngår jeg dette problemet.

Disse to offentlige dokumentene kommer fra to ulike regjeringer, og partibakgrunnen til regjeringene er også forskjellige. Stortingsmelding 49 kommer fra Bondevik II-regjeringen og den ansvarlige for Kommunal- og regionaldepartementet som ga ut meldingen var statsråd Erna Solberg fra Høyre. Stortingsmelding 31 ble gitt ut av Stoltenberg II – regjeringen og det ansvarlige departementet var Kommunal- og regionaldepartementet, med statsråd Åslaug Haga. Men det er verdt å nevne at det var Bjarne Håkon Hansen som stod som ansvarlig statsråd for integrerings-, innvandrings-, same- og minoritetssaker, og i januar 2006 ble dette politikkområdet med i det nyopprettede Arbeids- og inkluderingsdepartementet. I dag er politikkområdet fortsatt ordnet inn under ordnet inn under Arbeids- og inkluderingsdepartementet, men den ansvarlige statsråden, Audun Lysbakken, er leder for Barne- og likestillingsdepartementet og integrerings- og mangfoldsavdelingen i Arbeids- og inkluderingsdepartementet. I denne oppgaven er fokuset selve politikken og tilstedeværelsen av sosial kapital og jeg kommer ikke til å ta stilling til eventuelle partipolitiske implikasjoner i forhold til stortingsmeldingene.

Videre kan det også spores en viss form for sammenheng i mitt utvalg da jeg har valgt ett case for lokalt nivå som kan sees i sammenheng med mål og tiltak angitt på de øvre nivåene.

### 3.2.1 Det nasjonale nivået

Det nasjonale nivået er i min undersøkelse representert ved Stortingsmelding 49 2003-2004 og til dels ved Stortingsmelding 31 2006-2007. Jeg har valgt ut disse to fordi representerer de siste årenes integreringspolitikk og fordi mitt mål er å belyse nettopp situasjonen i integreringspolitikken slik den er per dags dato. Stortingsmeldingene angir generelle retningslinjer for integreringspolitikken og klargjør og definerer mål og virkemidler i den nasjonale politikkutformingen.

### 3.2.2 Det regionale nivået

Det regionale nivået er representert ved Stortingsmelding 31 2006-2007 og studiet av Oslo Sør-satsingen med spesielt fokus på det regionale aspektet ved dokumentene som omhandler denne satsingen. Stortingsmeldingen er også brukt under det nasjonale nivået, men har relevante regionale elementer som spiller inn på integreringspolitikken på kommunenivå. Blant annet blir det i denne meldingen, som tar for seg hovedstaden og det nasjonale nivåets mål og politikk for denne, angitt visse regionale satsingsområder innenfor integrering. Her blir det blant annet angitt en spesiell satsing i Groruddalen og bydel Søndre Nordstrand når det kommer til å heve levestandarden og boforholdene i disse områdene som blir karakterisert som spesielt utsatte områder i hovedstaden. Satsingen er orientert mot at innvandring og integrering er et problem i disse områdene.

### 3.2.3 Det lokale nivået

Det lokale nivået vil i min undersøkelse bli presentert ved bydel Søndre Nordstrand i Oslo. Dette har jeg valgt fordi det som nevnt er lansert en statlig og regional satsing i denne bydelen. I starten av mitt arbeid var planen også å inkludere bydeler i

---

Groruddalen. Dette har jeg valgt å ikke gjøre fordi det for det første var vanskelig å få kontakt med de aktuelle personene i bydelene, i tillegg til at satsingen i Groruddalen og i Søndre Nordstrand er organisert som to forskjellige tiltak. En sammenligning vill derfor bli mangelfull da forholdene for de politiske tiltakene og bestemmelsene ville være ulike. Jeg har derfor valgt ut ett case som representerer det lokale nivået. I bydel Søndre Nordstrand er Oslo Sør-satsingen en egen administrativ enhet som fungerer som saksbehandler i forhold til søknader og utforming av tiltak, men beslutninger tas av det politisk oppnevnte bydelsutvalget i bydelen.

Søndre Nordstrand blir undersøkt på bakgrunn av den kommunale og statlige satsingen som kalles Oslo Sør-satsingen. Satsingen har som overordnet mål å forsterke integrering og inkludering, samt å bedre folkehelsen og løse bomiljøutfordringer i bydelen og er derfor interessant i forhold til min oppgave. Bydelen er en av de bydelene i Oslo med størst innvandrerbefolkning, og også en av de bydelene med flest integreringsproblemer. På samme tid så er innvandrerbefolkningen i Søndre Nordstrand større enn innvandrerbefolkningen i for eksempel Trondheim, som har fem ganger større befolkning totalt sett (SSB 3, 2009, s.70). I et notat fra Oslo kommune, som også vil være med i datamaterialet i kapittel 5, så argumenteres det på en god måte for hvorfor nettopp Søndre Nordstrand egner seg godt som enhet i casestudiet.

”Befolknings sammensetningen i flere andre bydeler i Oslo vil gradvis utvikle seg i retning av der Søndre Nordstrand er i dag. Gode løsninger for Søndre Nordstrand kan derfor overføres til andre. Derfor er gode tiltak i Søndre Nordstrand av interesse for hele Oslo” (Oslo Sør-satsingen (2), 2008, s. 14)

Ved første kontakt med bydelen fikk jeg kontakt med Familiesenteret i Søndre Nordstrand. Senteret var veldig villig til å yte informasjon. Dette gjorde at utgangspunktet for mitt opplegg var en ren studie av dette tiltaket og dermed hvordan sosial kapital kunne fungere i et tiltak. Dette viste seg etter hvert å bli vanskelig da jeg ikke fikk tilgang til å intervju brukere ved Familiesenteret. Jeg måtte redefinere mitt

opplegg, og jeg valgte derfor å trekke inn flere nivåer og belyse sosial kapital mer generelt som en idé i politikkkutforming.

Jeg fikk allikevel tilgang til å intervju en ansatt ved senteret og dette førte meg også videre til Oslo Sør-satsingen som på lokalt nivå da ligger et hakk over Familiesenteret i bydelsforvaltningen. Undersøkelsen som er gjort av lokal nivået er basert på dokumenter som informasjonsbrosjyrer og dokumenter fra Oslo Sør-satsingen i tillegg til intervju med en ansatt ved Familiesenteret og en i administrasjonen for Oslo Sør-satsingen.

### 3.3 Gjennomføring

For å kunne gjennomføre undersøkelsene mine valgte jeg å operasjonalisere sosial kapital på forhånd for å vite hva jeg søkte etter i intervjuene og i dokumentanalysen. Sosial kapital utgjør min avhengige variabel innenfor konteksten av norsk integreringspolitikk som igjen er operasjonalisert ut i fra de tre nivåene og kilder innenfor disse.

I teorikapitlet er begrepet sosial kapital forklart og dette utgjør bakgrunnen for hvordan jeg har valgt å operasjonalisere begrepet. Jeg søker å finne ideen om sosial kapital. Med dette menes det at jeg søker etter indikasjoner på at en i utforming av politikk tenker på at sosial kapital, altså sosiale nettverk og relasjoner mellom mennesker, har betydning i forhold til integreringspolitikk og tiltak. Bakgrunnen for at sosial kapital skal kunne ha betydning for integreringspolitikk ligger i at offentlige myndigheter utformer politikk og setter i gang tiltak som har som mål å skape, bruke eller opprettholde sosial kapital.

Som nevnt i kapittel 2 så kan sosial kapital defineres som ”Social networks and the associated norms of reciprocity and trustworthiness” (Putnam, 2007, s. 137). Det vil altså si at begrepet bærer med seg elementet *sosiale nettverk* som er regulert av *normer for gjensidighet og tillitt*. En videre definisjon ser også normene i sammenheng med *verdier* og *forventinger* og setter dette videre i system med

---

*sanksjoner* i form av belønning og straff som element i forståelsen av sosial kapital. En grunnleggende antagelse er videre at en gjennom deltakelse i sosiale nettverk opparbeider seg sosial kapital. Sosiale nettverk og de normer, verdier, forventninger og sanksjoner som knyttes til disse kan finnes igjen i både formelle og uformelle strukturer i samfunnet.

Det som er interessant i denne oppgaven er om sosial kapital kan finnes igjen i politikktutforming og tiltak, og i neste instans hvilke eventuelle implikasjoner sosial kapital medfører for integreringen. I denne forbindelse vil egenskapene ved den sosiale kapitalen en skaper være avgjørende for ideen om sosial kapital sin betydning for integreringsprosessen. For å definere sosial kapital vil inndelingen som er beskrevet i kapittel 2 bli brukt, der en skiller mellom formell og uformell, tykk og tynn, utadvendt og innadvendt og til slutt bonding og bridging. Det vil bli lagt spesielt vekt på bonding og bridging av sosial kapital da det er regnet som hovedinndelingen av sosial kapital (Halpern, 2005, s. 19). Jeg vil søke etter eksplisitt sosial kapital, det vil si konkrete formuleringer som tar opp i seg de elementene som er nevnt i avsnittene over. Videre vil jeg også søke etter implisitt sosial kapital, det vil si eksempler på formuleringer eller tiltak og lignende som kan føre til sosial kapital eller som bærer med seg elementer av sosial kapital.

### 3.3.1 Intervjuene

I forkant av mine intervjuer brukte jeg Kvaless tolv aspekter ved det kvalitative forskningsintervjuet som en forberedelse og en bevisstgjøring i forhold til det å gjennomføre intervju (Kvale og Brinkmann, 2009). Det kvalitative intervju har den intervjuedes livsverden som tema, videre er formålet at en skal fortolke meningen med sentrale tema i den intervjuedes livsverden og jeg som intervjuer registrer og fortolker nettopp dette. Målet med et kvalitativt forskningsintervju er ikke å kvantifisere, men heller å innhente kvalitativ kunnskap i form av åpne og nyanserte beskrivelser, altså at dataene er deskriptive. I et kvalitativt forskningsintervju er det spesifisitet som betegner dataene, det vil si at beskrivelser av spesifikke situasjoner og

hendelsesforløp innhentes, ikke generelle meninger. I intervjusituasjonen bør en utvise bevisst naivitet, det vil si at jeg som intervjuer bør være åpen overfor nye og uventede fenomener, og unngå ferdigoppsatte kategorier og fortolknings skjemaer. Videre peker Kvale på at intervjuet bør være fokusert på bestemte temaer; det er verken stramt strukturert med standardiserte spørsmål eller fullstendig ”ikke-styrende”. En bør være oppmerksom på tvetydighet i intervjupersonens uttalelser, noe som kan gjenspeile motsetningene i personens livsverden. Intervjuet kan underveis gi ny innsikt og bevissthet, og intervjupersonen kan i løpet av intervjuet komme til en endring av sine egne beskrivelser og fortolkninger av tema. Videre, gitt tema for intervjuet så bør en utvise følsomhet fordi ulike intervjuere kan fremkalle ulike uttalelser om det samme intervjutemaet, avhengig av deres følsomhet for og kunnskap om det. Kunnskapen en innhenter under intervjuet er altså avhengig av ens evne til å kommunisere og stille de riktige spørsmålene. Et kvalitativt forskningsintervju er en mellommenneskelig situasjon og dette preger også dataene da de er et resultat av samhandlingen som finner sted under intervjuet. Til slutt påpekes det at et vellykket forskningsintervju kan være en verdifull, berikende og positiv opplevelse for intervjupersonen, som kan få ny innsikt i sin egen livsverden. (Kvale og Brinkmann, 2009. s.47-48).

Jeg gjennomførte to intervjuer, det ene på Familiesenteret i Søndre Nordstrand (Informant 1) og det andre ved administrasjonen til Oslo Sør-satsingen (Informant 2). Begge intervjuer ble gjennomført for å innhente informasjon om tiltak på lokalt nivå, og målet med intervjuene var i utgangspunktet ren informasjonsinnhenting.. Jeg la opp til semi-strukturerte intervjuer med aktuelle temaer og spørsmål formulert på forhånd. Til begge intervjuer utformet jeg temaguiden der jeg tok utgangspunkt i trekk ved tiltakene som jeg ville få utdypet og forklart. Intervjuene ble gjennomført litt fra hverandre i tid og jeg benyttet erfaring fra det første intervjuet når jeg foretok det andre intervjuet. Blant annet fant jeg ut at det ville være nyttig å sende en informasjonsmail i forkant for å informere om relevante tema og gi en informasjon om min oppgave, i stedet for å gjøre dette muntlig i forkant av intervjuet slik jeg gjorde første gang. Ved begge intervjuer gikk intervjupersonene ut over de målene jeg

---

hadde satt for intervjuet. Begge to ga personlige vurderinger av sosial kapital og integrering. Dette var ikke planlagt, men ga verdifull informasjon sosial kapitals relevans, og da med spesielt fokus på det nettverket de ut i fra sine tiltak kunne benytte og bruke. Begge intervjuer ble gjennomført i avsatte rom og intervjuene ble gjennomført i rolige omgivelser uten store forstyrrelser. Begge intervjuer ga gode data om de respektive tiltakene, i tillegg til at jeg som nevnt fikk verdifulle vurderinger av sosial kapitals betydning for det lokale nivået som disse to intervjuene representerte. I etterkant av intervjuene transkriberte jeg disse ut i fra å skrive ned en ordrett gjengivelse av hva som ble sagt, og jeg markerte også pauser, latter og lignende. Dokumentene ble så analysert ut i fra kriteriene jeg har nevnt over i forhold til å finne dekning for at ideen om sosial kapital er til stede.

### 3.3.2 Dokumentanalyse

Min problemstilling indikerer at jeg skal lete etter ideen om sosial kapital i integreringspolitikk og dette betyr at min dokumentanalyse i følge Bergström og Boréus kan karakteriseres som en idé- og ideologianalyse. En kan dele inn denne typen dokumentanalyser ut i fra formål og ambisjon for undersøkelsen. Hvis en går ut i fra formål så kan en ha mål om å beskrive, forklare og eventuelt ta stilling til det en finner (Bergström og Boréus, 2005, s. 155). Jeg har først gått inn for å beskrive ideen om sosial kapital generelt i materialet for å først kunne stadfeste at den er til stede i integreringspolitikk. videre har jeg gått mer over i en funksjonelle idéanalyse som en kan bruke til å både identifisere ideenes effekter og deres opphav (Bergström og Boréu, 2005, s. 156). Målet med dette har vært å besvare forskningsspørsmål nummer to i forhold til hvordan nivåene bruker og formulerer sosial kapital.

Analysen av dokumenter er i hovedsak basert på at jeg har gått ut i fra min operasjonalisering av sosial kapital. Jeg har videre søkt etter indikasjoner på disse kriteriene og gjorde underveis en vurdering av at det fantes både eksplisitte og implisitte indikasjoner på sosial kapital i kildene. Jeg valgte å inkludere begge former for funn da det i utgangspunktet var få eksplisitte funn av sosial kapitaltenkning i de

dokumentene jeg undersøkte. De implisitte funnene gir allikevel mening da min problemstilling stiller spørsmålet om det finnes ideer om sosial kapital i integreringspolitikken. Dette vil bli utdypet nærmere i empirikapittelet og jeg vil argumentere for at de funnene av implisitt sosial kapital også er relevante funn i forhold til problemstillingen.

### 3.4 Analyseprosessen

Mitt datamateriale baserer seg på dokumenter i ulik form og utskrift av intervjuer. Begge former for data dreier seg til slutt om tekst, og i begge tilfeller så vil målet med analysen være å få fram meningsinnholdet i teksten. Jeg har en fenomenologisk tilnærming og det vil si at undersøkelsen er basert på en interesse for å forstå sosiale fenomener ut i fra aktørenes egne perspektiver og beskrive verden slik den oppleves av informantene, ut fra den forståelse at den virkelige virkeligheten er den mennesker oppfatter (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 45).

For å få fram dette har jeg først ordnet data tematisk, det vil si at jeg systematiserte det slik at jeg fikk bedre oversikt over meningsinnholdet og dermed gjorde det mer analyserbart. Etter at jeg hadde gjort dette så gikk jeg gjennom og analyserte og utviklet tolkninger av meningsinnholdet i det materialet jeg hadde. (Johannessen, 2006, s. 158)

Tekstene gikk jeg gjennom og trakk ut de delene der ideen om sosial kapital kom til syne og der det ga mening å koble ideen om sosial kapital til politikktutforming. Etter å ha ordnet og systematisert dette så gikk jeg gjennom og tolket hva som faktisk kom fram i teksten av de indikasjonene på sosial kapital som jeg søkte etter basert på min operasjonalisering av begrepet.

Data fra intervju ble behandlet litt annerledes enn det de tekstbaserte kildene ble. På bakgrunn av Kvales seks trinn for å analysere data fra intervju så har jeg lagt vekt på at intervjuet i første omgang er en beskrivelse av intervjupersonens egen virkelighet og som en utvidelse av dette at intervjupersonen underveis i intervjuet selv kan



---

oppdage nye forhold, sammenhenger eller betydninger. Jeg som intervjuer kunne også underveis gi min tolkning av det intervjupersonen sa og dermed få bekreftet eller avkreftet denne tolkningen. Disse tre måtene representerer det datagrunnlaget som intervjuet gir. I etterkant av intervjuet blir det min tolking av det transkriberte intervjuet som ga videre grunnlag for analyse. En kan i etterkant av intervjuet gå tilbake og be om bekreftelse på at forståelsen av intervjupersonens beskrivelse er riktig, men i og med at mine intervjuer dreide seg mest om informasjonsinnhenting og ikke om personlige beskrivelser av fenomener så har jeg ikke gjort dette da det meste ble avklart i intervjuene. Videre gir Kvale flere ulike måter å analysere og tolke data på. Jeg har brukt det han kaller ad hoc meningsgenerering, som også er den mest brukte måten. Det vil si at analysen skjer som et fritt samspill mellom ulike teknikker som fortetting av meningen i data, kategorisering av data, strukturering av data og tolking av meningen som ligger i data (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 212-213).

### 3.5 Oppgavens validitet og reliabilitet

Min oppgave er basert på kvalitativ metode og en diskusjon av oppgavens validitet og reliabilitet er nødvendig. Kvalitative undersøkelser er kjennetegnet av at de i forholder seg i forkjellig grad til disse to begrepene. Noen undersøkelser, kan i likhet med kvantitative undersøkelser, kobles systematisk til validitet og reliabilitet. Andre derimot følger sin særegne logikk og identifiseringen a undersøkelsesopplegget ut i fra validitet og reliabilitet kan være vanskelig (Johannessen, 2006, s. 198).

Begrepet overensstemmelse er viktig i en undersøkelse og betyr at funnene skal være et resultat av forskning og ikke forskerens subjektive holdninger. For å oppnå dette bør alle beslutninger i forskningsprosessen avdekkes og beskrives og en bør i så måte være selvkritisk till sin egen gjennomføring og forhold ellers som kan påvirke tolkningen og tilnærmingen til prosjektet (Johannessen, 2006, s. 201).

Som nevnt tidligere i kapittelet så startet min undersøkelse ut med å egentlig bare dreie seg om ett enkelt tiltak og dettes bruk av sosial kapital i sitt arbeid.

Datagrunnlaget ble for knapt og tilgangen til mer data var vanskelig å få. Dette gjorde at jeg underveid i prosessen måtte omdefinere opplegget mitt og orientere meg mot hva som faktisk var tilgjengelig av datamateriale. Dette førte til at jeg gikk fra ett enkelt case til en bredere studie av ideen om kapital sin tilstedeværelse og betydning for integreringspolitikk. Ved å gjøre dette vil jeg påstå at jeg styrket min oppgave og at overensstemmelsen i større grad ble ivaretatt. Jeg lener meg nå på flere kilder og jobber ut i fra en problemstilling jeg faktisk har dekning for å svare på ut i fra hvilket datamateriale jeg har tilgang til.

### 3.5.1 Reliabilitet

Undersøkelsens reliabilitet, eller pålitelighet, dreier seg om de data undersøkelsen har innhentet og blir brukt. Reliabilitet er problematisk når det kommer til undersøkelser med kvalitativt design (Johannessen et al, 2006, s. 199). Dataene en får er i mange tilfeller spesielt tilgjengelig for den som for eksempel gjennomfører intervjuet. Dette kan også sees i sammenheng med Kvaales tolv punkter som skal forholde seg til i kvalitative forskningsintervjuer. Påliteligheten kan imidlertid styrkes ved inngående beskrivelser i form av casebeskrivelse. Ved å innhente data fra ulike kilder så triangulerer jeg, som nevnt tidligere, og dette er også med på å styrke reliabiliteten da jeg ikke baserer meg bare på en kilde.

I forhold til min undersøkelse så vil jeg legge vekt på dette spesielt i forhold til studiet av bydel Søndre Nordstrand og tiltakene under Oslo Sør-satsingen. Data om det lokale nivået er innhentet via dokumenter som kan finnes tilbake til hvis en ønsker det, men det er også basert på intervjuer. For å veie opp for intervjuene så har jeg i empirikapittelet lagt vekt på å beskrive forholdene rundt Oslo Sør-satsingen og forholdene i bydelen spesielt. Dette er med på å sette tiltakene og Oslo Sør-satsingen inn i en sammenheng som også gir en bedre forståelse av dette caset.

---

### 3.5.2 Validitet

Validitetsbegrepet kan deles inn i to hoveddeler. Den indre validiteten som også kan kalles begrepsvaliditet tar for seg undersøkelsens troverdighet, og den ytre validiteten som også kalles ekstern validitet tar for seg overførbarheten (Johannessen, 2006, Gerring 2005).

Undersøkelsens troverdighet, eller begrepsvaliditet, peker i utgangspunktet på om en måler det en tror en måler. Dette kan spesielt linkes til kvantitative undersøkelser. I forhold til kvalitative metoder dreier begrepsvaliditeten seg mer om i hvilken grad funnene en har reflekterer formålet med studien på en riktig måte og at de gjenspeiler virkeligheten (Johannessen, 2006, 199-200). Som jeg nevnte under diskusjon av reliabilitet så er metodetriangulering en fordel når en benytter kvalitativ metode. Dette er også med på å styrke begrepsvaliditeten da en har flere ben å stå på i forhold til å drøfte data når disse er hentet inn fra forskjellige kilder og på ulike måter. Finner en dekning for å trekke slutninger på bakgrunn av sine data så vil disse være mer troverdige hvis en har flere kilder å basere slutningene på. Formålet med min studie er å undersøke om det finnes spor av sosial kapital i norsk integreringspolitikk. Dette har jeg valgt å gjøre ved å dele opp ”norsk integreringspolitikk” i ulike nivåer. Ved å gjøre dette sikrer jeg at de data jeg presenterer representerer virkeligheten i større grad en om jeg hadde foretatt en studie av kun det nasjonale nivået for eksempel. Som jeg argumenterer for i innledningen så omfatter dette politikkområdet flere nivåer i forvaltningen og det er derfor nødvendig at også mitt datamateriale reflekterer dette. Med dette mener jeg å kunne hevde at min studie representerer virkeligheten. Kildene jeg bruker er også med på å styrke gjenspeilingen av virkeligheten da jeg tar utgangspunkt i og til slutt intervju av ansvarlige personer i lokalforvaltningen. De funn jeg har skal dekke inn for formålet for studien som er å finne ideen sosial kapital i integreringspolitikk. Mine funn reflekterer dette, men materialet jeg har fått tak i kunne nok blitt styrket hvis jeg for eksempel hadde foretatt intervjuer på alle nivåer og ikke bare det lokale nivået.

Det har blitt hevdet at all forskning har til hensikt å trekke slutninger ut over de umiddelbare opplysningene som samles inn. Undersøkelsens overførbarhet, altså den eksterne validiteten dreier seg om i hvilken grad en lykkes med å etablere beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer som er nyttige i andre sammenhenger. Ved kvalitativ undersøkelse er målet å overføre kunnskap, i større grad enn å kunne generalisere. På bakgrunn av kvalitative data så er det vanskelig å generalisere da dataene ofte er innhentet ut i fra ett spesielt case og en spesiell situasjon. I så måte er hensikten med undersøkelsen heller å gi et bilde som kan brukes som eksempel og overføres til beslektede fenomener (ibid). I forhold til representativitet, og dermed generalisering, så stiller casestudiet svakere enn andre metoder da dataen ofte er egenartet for det enkelte undersøkelsesobjekt (Gerring, 2007, s.43). Min undersøkelse har et eksplorerende og beskrivende design. Det vil si at målet for min oppgave er å undersøke og gi beskrive fenomenet sosial kapital i lys av integreringspolitikk. Dette gir visse føringer for hva slag slutninger jeg kan trekke på bakgrunn av mitt datamateriale. I tråd med målet om å ha god ekstern validitet så vil mine slutninger være basert på nettopp det å etablere beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer som kan være nyttige i andre sammenhenger. I forhold til min undersøkelse så er utfordringen å klare å skape en god forståelse av ideen sosial kapital og koble denne til eksplisitt integreringspolitikk og tiltak. Jeg har tidligere i kapittelet operasjonalisert begrepet og dette blir utgangspunktet for hvordan jeg finner og fortolker sosial kapital i mitt datamateriale.

### 3.6 Etiske refleksjoner

Mine etiske refleksjoner går spesielt i forhold til intervjuene jeg har gjennomført. For det første er det et mål at en i intervjuer i størst mulig grad beholder intervjuobjektens anonymitet. Dett er til en viss grad blitt gjort i min undersøkelse. Men en innvending er at jeg opplyser om arbeidssted til intervjuobjektene og enkelte kan på bakgrunn av dette resonnerer seg fram til hvem de i så fall er. Allikevel har jeg valgt å ha med hvilken arbeidsgiver de er tilknyttet da det er relevante opplysninger i

forhold til min undersøkelse. Personene er intervjuet på bakgrunn av at de representerer henholdsvis ett tiltak og en viktig satsing i bydel Søndre Nordstrand og det er derfor relevant å gi disse opplysningene. For det andre så var intervjuene basert på ren informasjonsinnhenting for å supplere den informasjonen som allerede var tilgjengelig via for eksempel nett. Allikevel kom det i intervjuene fram vurderinger og personlige meninger om både tiltakene og integreringsarbeid. Det ble i lys av dette en vurdering jeg måtte ta i hvilke av disse personlige utsagnene som hadde relevans for oppgaven og hvilke som jeg av etiske hensyn burde utelate da de i ettertid kunne virke tilbake på intervjupersonene. Jeg brukte her skjønn og vurderte relevansen av utsagnene.

## 4. EMPIRI

### 4.1 Bakgrunn for datasamlingen

I dette kapittelet skal jeg ta for meg det empiriske datamaterialet jeg har samlet fra det nasjonale, det regionale og det lokale nivået. Det styrende for datainnsamlingen er problemstillingen: er ideen om sosial kapital til stede i integreringspolitikk i Norge? Videre er forskningsspørsmålene som jeg skisserte i kapittel 1 styrende for hva jeg undersøker.

1. Er ideen om sosial kapital til stede i utformingen av integreringspolitikk på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå?
2. hvordan bruker og formulerer de ulike nivåene sosial kapital?

Jeg starter her med det nasjonale nivået og undersøker om en kan finne eksplisitte og/eller implisitte elementer av sosial kapital ut i fra Stortingsmelding 49. Videre ser jeg både på det nasjonale og det regionale nivået i Stortingsmelding 31, og deretter tar jeg for meg det lokale nivået i form av Oslo Sør satsingen og bydel Søndre Nordstrand.

Jeg søker i datasamlingen etter de kriteriene for sosial kapital som ble skissert i kapittel 4 om metode. Det legges derfor vekt på om det uttrykkes fokus på å utvikle politikk og tiltak som har som mål å skape, bruke eller opprettholde sosial kapital i form av nettverk som skaper samhold i form av både bonding og bridging av sosial kapital. Jeg har ikke funnet spesifikke formuleringer av sosial kapital i mitt datamateriale, men jeg finner uttrykk for sosial kapital og en bevissthet i forhold til at samhandling gjennom nettverk og sosiale grupper er, og kan være, et viktig element i integreringsprosessen. I intervjuene var dette også utgangspunktet. Som den ene

---

informanten sa: ”Vi sier ikke noe om sosial kapital spesifikt, men vi jobber ut ifra det og har det tankesettet vårt” (Informant 2). Og dette har vært noe av kjernen i funnene mine, at det stort sett ikke er eksplisitte funn, men at det er ideene og tankesettet bak sosial kapital som kan gjenfinnes i materialet.

De offentlige myndigheter i denne sammenheng karakteriseres som den delen av forvaltningen som har noe med integreringsarbeidet å gjøre. Øverst, på det nasjonale nivået, er Regjeringen og departementene, i midten, på det regionale nivået, er kommunen, og nederst på det lokale nivået i dette tilfellet er bydelene og de iverksettende tiltakene. Og det er eksempler på integreringspolitikk innenfor disse instansene som har blitt undersøkt.

## 4.2 Sosial kapital og offentlige myndigheter

Jeg innledet oppgaven med å referere til en artikkel skrevet av Utenriksminister Jonas Gahr Støre der han eksplisitt uttrykte at norske myndigheter er bevisste på og forholder seg til sosial kapital. Artikkelen gir eksplisitte formuleringer i forhold til sosial kapitals betydning i det norske politiske rom. Jeg vil her trekke fram en formulering ut over sitatet som allerede er tatt med i innledningen om sosial kapitals betydning for inkludering.:

”Men for å hindre og forebygge marginalisering kreves det mer enn det stat og marked kan få til. Det krever aktiv medvirkning fra hele bredden av det sivile samfunn, fra den delen av samfunnslivet som ligger mellom stat og marked, og som for ofte skyves ut av den politiske debatten; frivillige organisasjoner, idrett og kulturliv, foruten nærmiljøene, trossamfunn, de ulike fellesskapene som er tette på oss.” (Støre, 2009)

Artikkelen er i hovedsak rettet mot den finansielle krisen verden har opplevd det siste året, og Støre peker på at sosiale problemer i kjølvannet av dette kan finne løsninger også utenfor det statlige systemet. Det kommer som sagt eksplisitt fram at sosial kapital kan innvirke i den politiske prosessen og at: ” Høy sosial kapital er en

grunnmur i den norske modellen. Vi må ha fokus på hva vi kan gjøre for å styrke den. Her ligger også en viktig nøkkel for å lykkes med inkluderingen i et flerkulturelt samfunn (Støre, 2009).

I denne presentasjonen av empiri vil målet være å undersøke om det offentlige faktisk har en bevissthet om at sosial kapital innvirker i integreringsprosessen. Jeg går da bak artikkelen til Støre og undersøker stortingsmeldinger som tar for seg integrering. Datagrunnlaget for offentlige myndigheters syn, både nasjonalt og regionalt, på sosial kapital vil som nevnt bli hentet fra Stortingsmelding 49 2003-2004 – Mangfold gjennom inkludering og deltakelse og fra Stortingsmelding 31 2006-2007 – Hovedstadsmeldingen.

#### 4.2.1 Stortingsmelding 49 2003-2004 – Mangfold gjennom inkludering og deltakelse

Stortingsmelding 49 er tatt med i oppgaven for å belyse den generelle og statlige delen av integreringspolitikken. Meldingen tar for seg regjeringens syn på integrering, og dokumentet kan i denne forbindelse brukes til å finne ut om en kan spore sosial kapital i den generelle politikktutforming og i så tilfelle hva myndighetene på dette nivåets forhold til sosial kapital er. Meldingen er omfattende og inneholder mange aspekter ved statens politikk på området. Jeg vil her trekke ut spesielle deler som kan kobles til begrepet sosial kapital. Dette er for å illustrere hvorvidt begrepet blir benyttet i offentlig politikk om integrering. Meldingen er delt inn i ulike kapitler, og data jeg har funnet i meldingen konsentrerer seg i to kapitler, kapittel 4 – Mål: for førstegenerasjon og etterkommere og kapittel 7 – Tilknytning, identitet og tilhørighet.

I kapittel 4 tar meldingen for seg de mål som regjeringen har for innvandrerne og deres etterkommere. Det blir ikke sagt så mye om voksne innvandrere som eksplisitt kan linkes til sosial kapital, men der det nevnes så er det i hovedsak i forbindelse med



---

voksne innvandreres deltakelse i arbeidsmarkedet. "Deltakelse i arbeidsmarkedet og egen inntekt er viktig for å åpne dører mot andre deler av samfunnslivet også" (Kommunal- og regionaldepartementet, 2004, s. 35). Regjeringen sier her eksplisitt at de anser arbeidsmarkedet for en arena hvor innvandrere kan oppnå kontakt med samfunnet og implisitt kan en her lese det som at deltakelse i arbeidsmarkedet og egen inntekt blir ansett for å være en mekanisme som gir kontakt med nye deler av samfunnet.

Regjeringen påpeker at integrering og inkludering ikke bare dreier seg om levekår som kan måles objektivt, det vil si ut i fra standarder som lønn, utdanning, boligstandard og lignende. Det påpekes eksplisitt at det også dreier seg om en mental og følelsesmessig dimensjon og at det å dele felles verdier er viktig i integreringsprosessen:

"Voksne innvandrere som kommer til Norge har blitt formet i andre samfunn enn det norske. De vil nødvendigvis ha mye av hjertet sitt og tankene sine der. Det må respekteres. Samtidig venter regjeringen at alle landets innbyggere slutter opp om noen grunnleggende verdier som det norske samfunnet bygger på, og tar ansvar for seg selv og andre. Det ligger ingen nødvendig motsetning mellom disse forventningene." (Kommunal- og regionaldepartementet, 2004, s 35-36)

Regjeringen har altså en oppfattelse av innvandrers integrering som noe mer enn støtte til livsopphold, bolig og utdanning. Det påpekes i kjølvannet av dette at Regjeringen knytter visse forventinger til resten av befolkningen og sikter til at storsamfunnets vilje og evne til å inkludere nye borgere er viktig. Samtidig uttrykker de en eksplisitt forutsetning i form av at alle som innvandrer til Norge bør innta en aktiv og åpen holdning i møte med det nye samfunnet, og regjeringen venter at de søker den nødvendige kunnskap slik at de kan oppfylle idealet om å kunne ta informerte valg for seg selv og sine barn (Kommunal- og regionaldepartementet, 2004, s. 36). For å bidra til dette trekkes det fram at alle borgere bør håndtere det nye mangfoldet på en naturlig måte, og at dette oppnås gjennom erfaring og kontakt. "Toleranse og sosial tilpasningsdyktighet er viktige egenskaper i arbeids- og

samfunnsliv når vi blir mer forskjellige oss i mellom” (Kommunal- og regionaldepartementet, 2004, s.38)

I meldingen blir det også trukket fram at en ikke ønsker en negativ utvikling av sosial kapital. Dette kan settes i sammenheng med hvorvidt en skaper sosial kapital som er bonding eller bridging, og hvorvidt dette fører til grupperinger og etter hvert også gettodannelser.

“Det er likeså et faresignal hvis det utvikler seg sosialt segregerte miljøer med etniske kjennetegn, og som har liten kontaktflate mot andre grupper. I verste fall kan det utvikler seg til miljøer og subkulturer som opptrer avvisende eller fiendtlige overfor andre i storsamfunnet” (ibid)

Som nevnt over sies det ikke så mye eksplisitt i forhold til voksne innvandrere og sosial kapital. Derimot finner jeg på flere ulike steder i meldingen uttrykk for en eksplisitt oppfatning av at sosial kapital og tiltak som bygger opp dette er viktig for barn og unge i innvandrerguppen. Noe av det som i sterkest grad trekkes fram er betydningen av utdanning og deltakelse i skole.

“Regjeringen mener at utdanning er det viktigste enkeltstående innsatsområdet for å forebygge et samfunn i framtiden, der store sosiale og økonomiske forskjeller i befolkningen følger etniske skillelinjer. Begrunnelsen er at utdanning har stor betydning for situasjonen på andre levekårsområder” (Kommunal- og regionaldepartementet, 2004, s. 36).

Videre fremhever Regjeringen forskjellen mellom integrering av voksne og barn:

“Regjeringens mener at det gir feil signaler å snakke om hvorvidt barn og unge som vokser opp i Norge er integrert eller ikke, som om de var voksne utlendinger som har innvandret og skal innlemmes i et nytt samfunn. Et riktigere perspektiv er om de unge deltar i samfunnet og faktisk er og føler seg inkludert. Enten de er født i Norge, eller kom til landet som små barn, har de fleste fått sin utdanning, oppvekst og viktigste erfaringer her. De blir som alle unge formet i en vekselvirkning mellom familie, hjemmemiljø, norsk skole og samfunnet omkring.”

---

(Kommunal- og regionaldepartementet, 2004, s. 37)

Her kommer det for det første eksplisitt fram en oppfatning om at integrering foregår på flere ulike arenaer, og dermed i ulike sosiale grupper. Hvorvidt en er integrert avgjøres av om en deltar i samfunnet, og hvorvidt en er og føler seg inkludert. For det andre kommer det fram at en ikke kan sammenligne voksnes forutsetninger for integrering med barn og unges integreringsprosess. Grunnen til dette er ut i fra sitatet at barn og unge automatisk blir en del av samfunnet gjennom skolegang og sosial omgang som følge av deltakelse i skolen. Dette utgangspunktet viser seg også eksplisitt videre i meldingen i forhold til målene som gis for etterkommere. Det uttrykkes der at målet om opplevd tilhørighet bør være mer ambisiøst for denne generasjonen. En viktig egenskap ved denne gruppen er i følge stortingsmeldingen:

“Barn og unge fra innvandrede familier opparbeider seg ofte variert erfaringsbakgrunn. Mange veksler mellom ulike sosiale og kulturelle miljøer, og har dermed et godt utgangspunkt for å utvikle bredere sosial kompetanse enn mange jevnaldrende uten samme varierte bakgrunn” (ibid)

Barn og unge har ut i fra dette flere ben å stå på og er også del av flere ulike nettverk der de skaper sosial kapital som de videre kan ta med seg til nye nettverk. Barn og unge har dermed en unik posisjon til å utvikle og bruke sin sosiale kapital. Et annet eksempel på dette knyttes til Regjeringens tanker om identitet. De sier at identiteten inneholder deler av de ulike rollene en spiller på ulike arenaer i samfunnet, en er både datter, tyrkisk og apotekteknikker, men i ulike situasjoner er det ulike roller som vektlegges. Hvilken side av identiteten en uttrykker er avhengig av situasjonen en opptrer i og av hvordan en blir møtt av andre. I forhold til dette trekker meldingen fram majoritetens ansvar for å akseptere og inkludere medlemmer av mindretall (Kommunal- og regionaldepartementet, 2004, s. 63). Dette knyttes videre eksplisitt til sosial kapital ved å tillegge mennesker som klarerer å veksle mellom disse rollene en høy grad av sosial kompetanse og tilpasningsdyktighet som er egenskaper som kan sies å skape sosial kapital:

”En person som evner å skifte mellom ulike roller og bruke ulike sider ved seg selv, viser sosial kompetanse og evne til omstilling. Ungdom med tilknytning til flere land og kulturtradisjoner, med familie og nettverk over hele verden og som kanskje behersker flere språk, har ressurser som kan være nyttige både for dem selv og for samfunnet. Det er opp til samfunnet å benytte seg av disse ressursene. Regjeringen ser ingen motsetning mellom å være en lojal og aktiv samfunnsborger og samtidig ha tilknytning og tilhørighet til mange miljøer, kulturelle fellesskap og mennesker med ulik bakgrunn. Regjeringen ønsker at alle, også ungdom med familie fra Norge i flere slektsledd bakover, utvikler evnen til sosial tilpasning, ved å være åpne for mennesker og miljøer som er annerledes enn dem selv.“ (ibid)

I meldingen brukes USA som et eksempel på hvordan en kan veksle mellom flere identiteter, og dermed også ulike sosiale nettverk. En folketelling som ble gjort i USA i 2000 ga mulighet til å krysse av på flere opprinnelser på en gang, noe enkelte faktisk gjorde. Det vil si at en kan være både amerikansk, og samtidig for eksempel tyrkisk eller somalisk (ibid). Den samme utviklingen, at en har flere opprinnelser, kan spores i Norge også. Og regjeringen kobler dette til utviklingen av ungdomsmiljøer, spesielt i store byene, der fellesskapet spiller på andre likhetstrekk enn etnisitet.

”I flerkulturelle bomiljøer utvikles omgangsformer og væremåter som tar med seg elementer fra de ulike kulturene og språkene som er representert blant barna og ungdommen. «Kebab-norsk», dvs. norsk iblandet ord og uttrykk fra andre språk, er en følge av dette. Fellesskapet i disse miljøene bygger på en erkjennelse av at ingen er like fordi alle er forskjellige, med hensyn til språklig, religiøs, kulturell eller nasjonal bakgrunn. Det er videre felles interesser, som idrett eller musikk, som knytter de unge sammen. “ (Kommunal- og regionaldepartementet, 2004, s.64)

Regjeringen legger fram at sosial kontakt er avgjørende for ens holdninger til innvandrere, og dermed mulighetene for kontakt og videre integrering og inkludering. De viser til SSBs holdningsundersøkelse fra 2003, der det kommer fram at personer som har kontakt med innvandrere har mer positive holdninger til innvandrere enn personer uten kontakt. Videre trekkes det fram at effekten av å bo i tettbygde strøk, gjerne i Oslo/Akershus-området, er at en er mer velvillig innstilt til innvandrere og

---

innvandring enn personer andre steder i landet. Oppsummert kan regjeringens generelle forhold til sosial kapital uttrykkes som i dette sitatet:

“Regjeringen ønsker å fremme et samfunn som legger til rette for kontakt på tvers av sosiale, kulturelle og religiøse forskjeller mellom borgerne. Skolen og nærmiljøet er viktige treffpunkter – særlig for barn. For voksne har arbeidsplassen noe av samme funksjon. Her treffes man naturlig og ofte med utgangspunkt i felles interesser og mål” (Kommunal- og regionaldepartementet, 2004,s. 67)

#### 4.2.2 Stortingsmelding 31 2006-2007 – Hovedstadsmeldingen

Stortingsmelding 31 (Hovedstadsmeldingen) er tatt med i oppgaven for å belyse den regionale integreringspolitikken, og for å angi rammen for de statlige retningslinjene for integrering på kommunalt og lokalt nivå i hovedstaden. Meldingen angir tankene bak og planene for mange av tiltakene i hovedstaden, og dermed Oslo Kommune. Meldingen inneholder politikk med det mål å skape en åpen, trygg og skapende hovedstadsregion og den tar for seg alt fra velferd, levekår, oppvekst, transport og miljø, områdeutvikling og hvordan skape en god og mangfoldig hovedstad. I forhold til denne oppgaven har jeg valgt å legge hovedvekten på kapittel 4 - Mangfoldig og åpen hovedstad. Dette kapittelet tar for seg regjeringens politikk i forhold til integrering og ivaretagelse av innvandrerne i hovedstaden, og er derfor interessant for å finne i hvilken grad offentlige myndigheter benytter elementer av sosial kapital i sin konkrete politikkutforming. Oslo Sør- satsingen som beskrives videre i kapittelet er også en regjeringssatsing i kjølvannet av denne stortingsmeldingen.

I stortingsmeldingens innledende kapittel blir et av de viktigste funnene av bevissthet om sosial kapital i forhold til politikkutforming uttrykt:

“Vi trenger et åpent sosialt klima som gjør at nabolagene, bedriftene og samfunnet forøvrig, på en god måte utnytter de mulighetene som en variert befolkning skaper. Vi må utvikle kulturlivet som møteplass for mennesker med ulik bakgrunn” (Kommunal- og regionaldepartementet, 2007, s. 12)

I dette sitatet finner en at regjeringen uttrykker et eksplisitt fokus på at omgivelsene innvirker på integreringen, og at en har et uttrykt mål om å skape møteplasser. I forbindelse med dette sitatet uttrykkes det videre i stortingsmeldingen at det fokuseres på at alle skal få muligheter til å realisere sine ressurser, og da spesielt i forhold til deltakelse i yrkeslivet og språkopplæring. Dette sees som midler til å oppnå integrering på tvers av etniske forskjeller, og da heller samles om felles verdier i samfunnet i stedet. (ibid)

I kapittel 4, som nevnt tidligere er hovedkapittelet i forhold til integrering i Hovedstadsmeldingen, finner en videre andre eksempler på bevissthet om sosial kapital. Et hovedpremiss som settes i meldingen er:

”En av de fremste oppgavene for offentlige myndigheter er å legge til rette slik at alle mennesker uansett bakgrunn er inkludert og kan delta i samfunnslivet og yte etter beste evne.“ (Kommunal- og regionaldepartementet, 2007, s. 53)

En kan her anta at det å delta i samfunnslivet og yte etter beste evne er et gode for den enkelte, og samtidig et offentlig ansvar. Deltakelse i samfunnslivet kan en her anta at betyr deltakelse i form av samhandling med andre mennesker og instanser i samfunnet, dette er dermed uttrykk for bruk og opparbeidelse av sosial kapital.

Et annet aspekt ved koblingen mellom politikkutforming og sosial kapital kommer til uttrykk videre i kapittelet der en ser det å få erfaring med ulike språk, kulturuttrykk, tradisjoner, verdisyn og levesett som et gode for det norske samfunnet i det at det kan hjelpe til å takle stadig nye internasjonale utfordringer (Kommunal- og regionaldepartementet, 2007, s. 54).

Den arenaen hvor offentlige myndigheter i størst grad kan sies å uttrykke mekanismer for bruk og utveksling av sosial kapital i form av deltakelse og sosial kontakt mellom innbyggerne er innenfor frivillige arenaer som for eksempel idrett og livssynorganisasjoner.

---

“Deltakelse og inkludering er et mål innenfor kultur og idrett, og kontakt og dialog mellom livssynorganisasjoner og menigheter har en stor verdi for å øke forståelsen for mangfold og verdier. “ (Kommunal- og regionaldepartementet, 2007, s.58)

Kirken blir videre fremhevet som nettverksbygger:

“Kunnskap, respekt og toleranse mellom mennesker med ulike tro og kulturbakgrunn er avgjørende for fredelig sameksistens i et flerkulturelt samfunn. Her står kirken fram som en relevant og troverdig samtalepartner. Med sin religiøse identitet, erfaring og nettverk kan kirken bidra til å bygge broer mellom kulturer og religioner. “ (Kommunal- og regionaldepartementet, 2007, s. 59)

I forhold til barn og unge kan en anta at sosial kapital er med på å utvikle og utdanne individet til å bli velfungerende i samfunnet og til å finne deres plass i samfunnslivet. I den forbindelse setter Hovedstadsmeldingen fokus på idrett som en arena for barn og unge til å sosialisere uten å ha fokus på forskjeller, men snarere ha fokus på samhold. Meldingen fremhever derfor at tilbud til barn og unge som i utgangspunktet ikke har ressurser eller tilgang til å delta i idrett får tilpassede tilbud.

“De medlemsbaserte idrettslagene er en viktig arena for inkludering og integrering av barn, unge og foreldre med ulike sosial og kulturell bakgrunn. (..) Målgruppen er barn og ungdom som står overfor økonomiske og kulturelle terskler som kan være til hinder for å delta i organisert idrett. Det skal særlig satses på tiltak for å rekruttere innvandrerejenter.” (Kommunal- og regionaldepartementet, 2007, s. 60)

Videre i kapittel 5 i meldingen, som tar for seg barn og unge, fremheves også her utdanning som et viktig verktøy til fremme sosialisering, inkludering og utvikling av sosiale egenskaper som empati og toleranse, noe som også kan kobles til sosial kapital.

“Menneskelige ressurser – humankapitalen – gjør Norge til et rikt land med stor evne til kreativitet og nyskaping. Det er tydelige positive sammenhenger mellom utdanning og økonomisk vekst. En godt utdannet befolkning bidrar også til demokratisk utvikling og maktspredning. Utdanning bidrar videre til sosialisering,

inkludering og utvikling av egenskaper som empati og toleranse. Det er viktig i en religiøst, kulturelt og sosialt mangfoldig by som Oslo". (Kommunal- og regionaldepartementet, 2007, s.66)

### 4.3 Sosial kapital og Oslo Sør-satsingen

Oslo Sør-satsingen er en offentlig satsing i bydel Søndre Nordstrand i Oslo. Målet for satsingen er å utjevne levekårsforskjellene i bydelen, som på enkelte områder lå under Oslogjennomsnittet i 2006. Satsingen ble først tatt initiativ til på lokalt plan i bydelen og fikk etter en utredning av behovet i bydelen midler av Oslo kommune til å starte opp. Etter ett år fikk de også statlig støtte, og ble en del av regjeringens hovedstadssatsing der også ulike tiltak i Groruddalen er inkludert. Satsingen ble også omtalt i Hovedstadsmeldingen der det ble uttalt at området sør i Oslo, og da spesielt Søndre Nordstrand, trengte tiltak på lik linje med bydelene i Groruddalen. Utfordringene ble her skissert i forhold til innvandring og integrering. Forslaget i stortingsmeldingen ligner den satsingen en har i dag. Fokuset ble satt på samarbeid, og da spesielt oppbygging av tilbudet i bydelen i samråd med befolkningen i bydelen. (Kommunal- og regionaldepartementet, 2007, s.116-118)

Oppbyggingen av satsingen er basert på å utgjøre en samling av flere spesialiserte tiltak rundt om i bydelen som alle passer inn i hva som er hovedmålene og satstingsområder for satsingen, hva disse er vil bli forklart videre i underkapitlene. Tiltakene er basert i bydelen og får midler ut i fra søknad til Oslo Sør-satsingen (Oslo Sør-satsingen (1), 2008). Å studere denne satsingen er interessant da den tar opp i seg både statlig nivå, kommunalt nivå og lokalt nivå i form av bydelen. På alle nivåer er det uttalt engasjement og innsatsvilje.

"Interessen for å inngå en slik avtale ble forklart med at Bydel Søndre Nordstrand er den første multietniske "kommunen" i Norge. Hvordan man løser spesielle utfordringer her, vil ha stor verdi for andre bydeler og kommuner som får tilsvarende utfordringer" (Oslo Sør-satsingen (1), 2008).



---

#### 4.3.1 Søndre Nordstrand

Søndre Nordstrand beskrives over som en multietnisk kommune, innbakt i dette ligger det at bydelen har en bredt sammensatt befolkning av ulike folkeslag, kulturer og mennesker. I rapporten ”Innvandernes demografi og levekår i Groruddalen og Søndre Nordstrand” fra 2009 utgitt av Statistisk Sentralbyrå beskrives de demografiske forholdene i Søndre Nordstrand. Jeg bruker denne til å beskrive forholdene i Søndre Nordstrand, i tillegg bruker jeg et kartleggingsdokument som ble utarbeidet av en arbeidsgruppe i byrådsavdelingene i 2006, i forkant av vedtaket om igangsetting av Oslo Sør-satsingen.

Søndre Nordstrand bydel er en bydel som befinner seg helt syd i Oslo, med grense til Nordstrand bydel på den ene siden og grense til Akershus fylke i resten av bydelen. Dette kan karakteriseres som ytre by, og av dette følger det en problematikk i forhold til nærhet til kulturanlegg og kulturtilbud da bydelen er langt i fra sentrum og det nærmeste tilbudet faktisk tilhører et annet fylke (Oslo Sør-satsingen (2), 2008, s. 7).

Søndre Nordstrand bydel har den største andelen innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, andelen utgjør hele 44% av befolkningen i bydelen (SSB 3, 2009, s. 5). Bare tre kommuner i Norge har flere innvandrere og barn av innvandrere bosatt enn Søndre Nordstrand. Bydelen har innvandrere med bakgrunn fra over 142 land, der de to største gruppene er henholdsvis pakistanere, som teller 2400 mennesker, og somaliere, som teller 2100 mennesker (SSB 3, 2009, s.71). Ut i fra dette kan en med rette kalle Søndre Nordstrand en multietnisk kommune. Fordelingen på innvandrerbefolkningen ut i fra alder er variert, men det er verdt å bemerke at halvparten av gruppen unge voksne (25-44 år) i bydelen har innvandrerbakgrunn.

På bakgrunn av kartleggingen i 2006 kom arbeidsgruppen fra kommunen og bydelen fram til å lansere en satsing for å bedre forholdene i bydelen. Mye av grunnlaget for satsingen var at en sammenligning mellom Oslogjennomsnittet og gjennomsnittet for Søndre Nordstrand viste at befolkningen i bydelen utgjorde en høyere andel arbeidsledige og uføretrygdete og en lavere andel med høy utdanning enn resten av

Oslo (Oslo Sør-satsingen (2), 2008, s. 11). Vel og merke kan nye tall vise at bydelen fortsatt holder seg litt under gjennomsnittet for Oslo når det kommer til sysselsetting og fullføringsgrad i utdanning (SSB 3, 2009, s.78). Men i og med at satsingen ikke har vært i drift i så lang tid enda kan en ikke si noe om at en ikke kan spore noen effekt av satsingen i bydelen. I forbindelse med kartleggingen ble en rekke utfordringer skissert, og ut i fra de nye tallene er dette utfordringer som fortsatt er til stede i bydelen. Under følger et sitat som beskriver hovedutfordringen:

”Den største utfordringen i forhold til befolkningssammensetningen er å tilrettelegge for utvikling av gode og inkluderende nettverk i form av møteplasser og annen aktivitet for befolkningen” (Oslo Sør-satsingen (2), 2008, s. 12)

Videre pekes det også på at en må gjøre bydelen mer attraktiv for en større del av befolkningen, dette for å unngå en negativ utvikling der en får en segregert befolkningssammensetning og et unyansert og ufortjent omdømme av bydelen. I utviklingen av nye boligområder og opprustingen av gamle så peker forfatterne av dokumentet på at:

”Det vil også være viktig å ruste opp områdene som ”forslummer” og forfaller. Boligstrukturer i vekstområder bør planlegges slik at gode bomiljø kan gi grunnlag for etablering av sosiale nettverk, tilgang til offentlig kommunikasjon, aktivitetsmuligheter og god tilgjengelighet for alle” (ibid.)

I begge sitater kan en spore eksplisitte hentydninger til forhold som tar opp i seg sosial kapital, og fokus på å opprette og bruke nettverk for å fremme integrering og levekår i bydelen. Fokuset her legges på at en må opprette plasser og arenaer der folk kan møtes for å skape sosiale nettverk.

#### 4.3.2 Intensjonsavtalen

Intensjonsavtalen mellom staten og Oslo kommune om Handlingsprogram Oslo Sør ble signert i mars 2008 og utgjør et av hoveddokumentene for Oslo Sør-satsingen. I denne avtalen blir rammene for organiseringen av satsingen satt og det angis noen

---

generelle mål med arbeidet. Dokumentet starter med å si at det etter bred politisk enighet blir satt i gang et samarbeid for å bedre oppvekst- og leverforhold i Søndre Nordstrand. Samarbeidet får en ramme på inntil 10 år. Hovedmålet beskrives som å ”forsterke integrering og inkludering, samt å bedre folkehelsen og løse bomiljøutfordringer i bydelen”. Avtalen fremhever at tiltakene skal tilpasses lokale forhold og utfordringer og at bydelsutvalg og befolkningen, i hovedsak barn og unge og lokale organisasjoner, i størst mulig grad skal mobiliseres til å delta i utvikling og gjennomføring av prosjekter og tiltak. Det uttales også som et mål for satsingen at en skal styrke beboerne i Søndre Nordstrand og deres identitet og stolthet i forhold til bydelen. Bakgrunnen for avtalen er det opprinnelige initiativet fra bydelen, men det pekes også på bystyrets intensjon om budsjettmidler vedtatt for 2007 og 2008, og regjeringens fokus på området som ble satt i Hovedstadsmeldingen som er beskrevet over. I intensjonsavtalen gis Oslo Kommune hovedansvaret for den helhetlige satsingen, herunder er det byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester som koordinerer samarbeidet mellom Oslo Sør-satsingen, kommunen og staten. Samtidig deltar flere byrådsavdelinger i arbeidet med prosjekter og tiltak. Det overordnede ansvaret fra statens side ligger hos Arbeids- og inkluderingsdepartementet, men det er også flere departementer involvert i arbeidet. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har ansvar for administrativ og praktisk oppfølging og koordinering overfor kommunen. Praktisk vil samarbeidet foregå gjennom årlige politiske møter mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Byrådslederen, i tillegg til berørte statsråder og byråder. Disse møtene skal angi mål og retning for arbeidet, ivareta helheten og sette de økonomiske rammene for samarbeidet. Møtene og sakene som blir tatt opp på disse er i forkant utarbeidet av et samarbeidsutvalg bestående av representanter fra bydelen, kommunen, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Husbanken og NAV. Dette samarbeidsutvalget har også ansvar for å utarbeide retningslinjer for rapportering og evaluering. Finansieringsansvaret er delt mellom stat og kommune, og driften er som sagt satt til inntil 10 år. De økonomiske rammene settes fra år til år ut i fra budsjettprosessene i stat og kommune. (Oslo Sør-satsingen (3), 2008)

### 4.3.3 Handlingsprogram for Oslo Sør-satsingen

Handlingsprogrammet for Oslo Sør-satsingen er formulert som et måldokument for 2008 til 2011, men det er satt som forbehold at dette kan revideres med bakgrunn i årlige møter mellom stat og kommune ut i fra intensjonsavtalen. Handlingsprogrammet angir det samme hovedmålet som ble satt i intensjonsavtalen, at en skal styrke integrering og inkludering, i tillegg til å bedre folkehelsen og bomiljøene i bydelen. Videre angir dokumentet innsatsområder for satsingen og videre delmål for disse områdene. Innsatsområdene er oppvekst, deltakelse og medvirkning, kvalifisering til – og deltakelse i arbeidslivet, kultur og bo- og nærmiljø og til slutt folkehelse.

I forhold til innsatsområdet Oppvekst så dreier delmålene seg om barn og unges oppvekstvilkår og mål for deres skoleferdigheter. Det er også et delmål at en skal vektlegge foreldremedvirkning og foreldreveiledning i skoler og barnehager. I tillegg skal det sørges for at alle barn og unge i bydelen har tilgang til informasjon om fritidstilbud, og også at de skal ha tilbud om dette og tilgang til å delta i attraktive fritidstilbud. Videre er det et delmål at sikkerhetsnett for utsatte barn og unge styrkes gjennom tidlig inngripen og økt fokus på familie og andre ressurser i nærmiljøet, her vektlegges blant annet forebyggende arbeid.

Innsatsområdet Deltakelse og medvirkning tar for seg behovet for inkluderende møteplasser i bydelen. Dette er et innsatsområde med utgangspunkt i at en ser at det er et gap mellom ønsket deltakelse og faktisk deltakelse i organiserte fritidstilbud blant unge med minoritetsbakgrunn, i tillegg til at befolkning med minoritetsbakgrunn er underrepresentert i forelderutvalg, råd og styrever. Dette innsatsområdet er blant de som i høyest grad kan linkes til ideen om å bruke og utvikle sosial kapital via offentlige tiltak. Delmålene har som mål: å utvikle nye attraktive og inkluderende møteplasser, sørge for at eksisterende møteplasser og foreninger får et bredere tilbud og dermed større deltakelse og sikring av kulturelt mangfold og til slutt øke befolkningsdeltakelsen ved valg.

---

Innsatsområdet Kvalifisering til – og deltakelse i arbeidslivet tar utgangspunkt i at bydelen har en høy andel arbeidsledige og uføretrygdede, i tillegg til at de har færre med høyere utdanning enn resten av Oslo. Her har en satt som delmål å forebygge at unge faller ut av skolen og at alle som er uten arbeid har tilgang til et program for kvalifisering.

Innsatsområdet Kultur og bo- og nærmiljø tar utgangspunkt i at bydelen har enkelte nærmiljøer som er preget av uro og konflikt. I tillegg så favner ikke kulturtilbudet hele befolkningen og mange føler liten tilhørighet til bydelen. Delmålene innenfor dette innsatsområdet fokuserer på å finne gode, tilgjengelige og språktilpassede metoder for konfliktløsning i nærmiljøene og fokus på at bomiljø, nærmiljø offentlige områder i bydelen skal oppleves som trygge. De skal også styrke kulturtilbudet slik at det er attraktivt for alle beboere i bydelen. Til slutt settes det som mål at bydelsidentiteten og samholdet i bydelen skal oppleves som styrket.

Innsatsområdet for folkehelse er i utgangspunktet ikke så relevant, men det her et delmål som jeg allikevel vil trekke fram. Befolkningen skal motiveres til fysisk aktivitet og deltakelse i idrett. Dette skal fremmes gjennom idrettslagene og fokus skal være på inkludering og tilrettelegge tilbudet til å bli mer mangfoldig og ha en lavere terskel for deltakelse. Herunder skal barn og unge også få tilbud om gratis eller billige trenings- og fritidsmuligheter. (Oslo Sør-satsingen (4), 2008).

#### 4.3.4 Finansiering og ansvar

Ansaret for satsingen er delt mellom stat, kommune og bydel. Staten bidrar med midler til spesielle tiltak, mens kommunen stiller til rådighet midler som bydelen og Oslo Sør-satsingen videre fordeler. Finansieringen er delt opp i ulike grupper midler. Drift- og investeringsmidler blir gitt fra kommunen og er midler som bydelsutvalget forvalter og fordeler til aktuelle prosjekter i bydelen. For 2010 er det satt av 12 millioner til dette på kommunens budsjett (Oslo Sør, 2009). Investeringsmidlene forvaltes og fordeles av Byrådet i Oslo, de tildeles aktuelle prosjekter i bydelen. I denne potten er også noe satt av til Utdanningsetaten og disse midlene er øremerket

skolene i bydelen og prosjektet ”Utvidet og forsterket skoledag”. Driftsmidlene forvaltes og tildeles av Bydelsutvalget (fra nå BU) i Søndre Nordstrand (BU). De statlige midler, som utgjør litt over 15,5 millioner kroner, og er øremerket til spesielle tiltak i bydelen som språkkartlegging av barn, gratis kjernetid i barnehage for alle 4-5 åringer i bydelen, ressurser til skoler med mer enn 25 % minoritetsspråklige, arbeidsrettet innsats overfor innvandrere, samarbeid med parter i arbeidslivet om økt rekruttering av personer med ikke-vestlig bakgrunn, frivillige organisasjoner og frivillig arbeid som bidrar til deltakelse og inkludering og til slutt forebygging av livsstilssykdommer blant personer med innvandrerbakgrunn. Til slutt er det andre midler som for eksempel Oslo Sørs Frivillighetsmidler som består av 200 000kr overført fra IMDi hvert år.

Ut i fra hvordan pengene deles ut så kan en også lese hvordan ansvarsfordelingen fungerer. Organiseringen av tiltaket er et både statlig, kommunalt og lokalt fundert. Hver instans styrer over sin pengesekk og fordeler godene ut i fra sin egen målsetning for prosjektet. Dette gjør at satsingen tildels jobber ut i fra sprikende ståsted og målsetninger. I forhold til denne oppgaven er det spesielt driftsmidlene som er interessante da det er de som i all hovedsak fordeles til tiltak i bydelen og som i størst grad jobber ut i fra målsetningen som er satt i Handlingsprogrammet. Disse midlene fordels på bakgrunn av søknader fra befolkningen i bydelen. Tiltak, organisasjoner og mennesker i bydelene som har en idé eller et forslag til et tiltak som tar opp i seg målsetningen som er satt i Handlingsprogrammet for Oslo Sør-satsingen, kan søke om midler til å iverksette sine tiltak. Søknadsprosessen er basert på å ha en lav terskel, og det ble påpekt i intervju at det var viktig å være tilgjengelig for absolutt alle slik at en fikk tak i alle aktuelle prosjekter og alle typer mennesker. Søknaden behøver ikke å være formell, og satsingen har utover vanlige skriftlige søknader også mottatt søknader på sms, via tegninger, og ikke minst muntlig gjennom møter mellom prosjektleder og befolkningen (Informant 2). Et eksempel på dette, og noe som viser at det er viktig å være tilgjengelig via alle kanaler og nettverk, er en gruppe pakistanske kvinner som kom til Oslo Sør-satsingen og fortalte at de hver søndag samlet over 100 kvinner på en av skolene i bydelen. Disse kvinnene mottok ikke noe

---

støtte, men arrangerte lavbudsjettaktiviteter som for eksempel å gå tur sammen. Kvinnene hadde vanskelig for å orientere seg i det norske byråkratiet, og viktigst av alt var at de ikke hadde tilgang eller mulighet til å bruke Internett. De gikk derfor glipp av mye informasjon om ulike støtteordninger og var derfor uvitende om midlene de kunne få. Kvinnene hadde også problemer med å formulere en søknad, og det ble derfor viktig å hjelpe de til å søke midler og ikke minst gi dem informasjon som de kunne forstå og få tak i. Tiltaket deres var viktig og samlet et stort antall kvinner. I motsetning til dette ble det i intervjuet nevnt tiltak i regi av bydelen som hadde samme mål, men som ikke oppnådde samme effekt. Informanten påpekte her forskjellen mellom å opprette et tiltak *for* kvinnene, i motsetning til denne gruppen kvinner som opprettet et tiltak *med* kvinnene der de selv kunne komme med behov og ønsker. Driftsmidlene fra kommunen er ment å brukes på nettopp denne type tiltak der befolkningen er *med* å utforme og sette i gang.

I intervjuet kommer det fram at det styrende for hvem som får penger er at tiltaket som foreslås skal være med å heve livskvalitet og dermed levekår. Tiltaket må kunne rette seg inn under ett av målene og en må kunne operasjonalisere ideene til å bli et konkret tiltak. Det legges videre vekt på tiltak som kan virke samlende og styrkende for den felles identiteten til bydelen som opp til nå har vært splittet mellom de ulike områdene i bydelen. Dette har hemmet samarbeid og muligheter for iverksetting rundt om i bydelen, og anses derfor som viktig (Informant 2)

#### 4.4 Sosial kapital og tiltak

Oslo Sør- satsingen har siden 2007 blitt til mange ulike tiltak i bydelen. Som nevnt over er det viktig at tiltakene det bevilges penger til har med befolkningen når de utformes og bestemmes. Det er BU som tar avgjørelsene, men det er Oslo Sør og befolkningen som setter i gang prosessene. Tiltakene som settes i gang bærer preg av å være sterkt relatert til befolkningen i bydelen og ideene til tiltakene er som nevnt kommet fra mennesker i bydelen. Det ble påpekt at det styrende for hva satsningen, og BU, bevilger midler til og velger å sette i gang styres av at tiltakene må kunne

settes i sammenheng med ett av delmålene for satsingen. For 2008 lå det et spesielt fokus på å skape gode møteplasser for befolkningen i bydelen. Mange av de innsendte forslagene tok opp i seg dette, og BU lot dette være styrende for hva de bevilget til hvem (Bydel Søndre Nordstrand, 2008, s. 13) Jeg vil her videre trekke fram to tiltak som inngår i satsingen. Det ene er opprettet som et initiativ fra Oslo Sør-satsingen selv på bakgrunn av ideer fra befolkningen, Mangfoldsutvalget, og det andre, Familiesenteret i Søndre Nordstrand, har fått driftsmidler ut i fra en selvstendig søknad. Informasjonen som er innhentet om disse to tiltakene er innhentet via intervju med prosjektleder for Oslo Sør- satsingen (informant 2), og med en ansatt på Familiesenteret i Søndre Nordstrand (informant 1). Tiltakene er valgt fordi de begge på hver sin unike måte tar opp i seg ideen om at sosial kapital kan fungere som et virkemiddel for å fremme integrering.

#### 4.4.1 Mangfoldsutvalget

I søknadsprosessen i fjor, i 2008, kom det inn to forslag om å opprette et forum der minoriteter kunne diskutere sine saker og fokusere på sitt (Informant 2). I forbindelse med dette ble et forslag om å opprette et Mangfoldutvalget utarbeidet av Oslo Sør-satsingen. Mangfoldsutvalget skulle fungere som et bindeledd mellom en sterkt heterogen befolkning med ulike behov og ulike bakgrunner og den politiske og administrative myndighetene i bydelen i form av for eksempel Bydelsutvalget. Utvalget er fortsatt nytt og har ikke helt funnet en velfungerende modell, men målsetningen deres er tydelig og utvalget er godkjent av bydelsutvalget som et viktig og rådgivende utvalg i bydelen (Informant 2). Det ble først opprettet en arbeidsgruppe som skulle utarbeide retningslinjer og utforme utvalgets handlingsrom og arbeidsområde. Oslo Sør-satsingen valgte ut 15 ressurspersoner fra bydelen der det ble lagt vekt på å velge mennesker med forskjellig etnisk bakgrunn, ulike utdanningsnivåer, ulik alder og begge kjønn skulle være godt representert. Etter en godkjennelsesprosess i BU ble utvalget og deres retningslinjer godkjent, mot at det



---

ble satt visse krav til selve utformingen av utvalget<sup>2</sup>. Arbeidsutvalget som ble valgt ut først dannet grunnlaget for de menneskene som i dag utgjør de 9 representantene i utvalget og deres 3 varaer. Informant 2 påpeker at utvalget vil utgjøre en stor forskjell i bydelen på sikt og vil få en viktig rolle overfor BU som en formidler av befolkningens ønsker og behov, og som et sted der befolkningen faktisk kan komme med ønsker og behov og bli hørt og forstått (Informant2). I en brosjyre utgitt av Bydel Søndre Nordstrand og Oslo Sør- satsingen om Mangfoldsutvalget så kommer det fram at utvalget har tre mål som de skal arbeide ut ifra.

- ”1. Styrke minoritetsbefolkningens deltakelse i nærmiljøet, foreningsliv og politikk.
2. Styrke minoritetsbefolkningens muligheter til medbestemmelse
3. Skape dialog og bringe bydelens beboere nærmere hverandre”

(Søndre Nordstrand bydel, 2009)

Utvalget skal altså styrke minoritetsbefolkningens deltakelse og mulighet til medbestemmelse. I dette ligger det at en vil bidra til at det er flere med minoritetsbakgrunn som deltar i fora der det fattes beslutninger som angår befolkningen i bydelen og der de kan påvirke og være med å forme hverdagen sin. Et eksempel på et slikt utvalg er for eksempel forelderutvalgene ved skolene i bydelen. Videre skal utvalget være et rådgivende organ for politikere, administrasjon og befolkning i bydelen og drive utadrettet virksomhet mot bydelens beboere for å styrke dialog og deltakelse og ta initiativ til saker som angår bydelens mangfold (Søndre Nordstrand bydel, 2009).

---

<sup>2</sup> Det ble fremsatt som kriterium for godkjenning at lederen av utvalget skulle være kvinne og at kjønndelingen i utvalget skulle være 50/50. Det ble også bestemt at det skulle foretas en valgprosess for å velge hvem som skulle være representanter i utvalget. Dette er ikke blitt gjort, og det ble påpekt i intervju men informant 2 at dette er en vanskelig prosess da det ikke er noe apparat å lage en valgprosess ut i fra.

#### 4.4.2 Familiesenteret

Det neste tiltaket jeg vil trekke fram er et kurs ved Familiesenteret i Søndre Nordstrand som har mottatt støtte fra Oslo Sør-satsingen. Kurset er for mødre til barn som har adferdsvansker, og er spesielt rettet mot mødre med somalisk og pakistansk bakgrunn. Jeg har valgt å trekke fram dette kurset fordi de er spesielt opptatt av å bidra til å bygge opp mødrenes nettverk og bruker dette aktivt på kurset. De har i tillegg fokus på å etablere seg som et lavterskeltilbud til kvinnene og deres familier, og dermed bli en del av mødrenes nettverk for å kunne inkludere de mer i aktiviteter og tilbud som finnes i bydelen.

Familiesenteret er et av tiltakene som fikk støtte fra Oslo Sør-satsingen og har fått det i begge satsingens driftsår. Tilskuddet ble gitt med bakgrunn i at senteret ønsket å opprette en stilling de kalte linkarbeider. Hva det en linkarbeider innebærer blir redegjort for videre i teksten, men begrunnelsen fra Oslo Sør-satsingen var at denne stillingen og Familiesenterets arbeid bidro til å dekke flere av delmålene for satsingen, og de bidro til å forsterke integrering og inkludering (informant 2). Videre har dette tiltak betydning for oppgaven som en del av Oslo Sør-satsingen, men også som et selvstendig tiltak som benytter 'sosial kapital' i utforming og gjennomføring av sitt arbeid.

Senteret ble igangsatt gjennom et samarbeid mellom Adferdssenteret og bydelen. Driften ble som en start basert på et kurs til mødre med pakistansk og somalisk opprinnelse som hadde barn med adferdsvansker. Kurset er bygget på en modell som heter PMTO (Parental Management Training – Oregon). Modellen tar utgangspunkt i daglige situasjoner og fokuserer på nyttige og effektive foreldreferdigheter som kan hjelpe til å mestre adferdsvansker hos barna. Kursene holdes separat for de pakistanske og de somaliske mødrene. Målet med kurset er å gi mødrene verktøy til å takle problemadferd hos barna sine. Kurset tar for seg samarbeid, kommunikasjon med barnet, grensesetting og søskenkrangler og mødrene møtes en gang i uken til en samling som varer i to og en halv time. Mødrene kan bli hentet hvis de ønsker det og dette ble det lagt vekt på i intervjuet med Familiesenteret. Det var et poeng for

---

Familiesenteret å få mødrene til å føle seg velkomne, og ikke minst gi de oppmuntring til å møte opp og ikke minst møte presis. En annen tilrettelegging som er gjort er at Familiesenteret stiller med barnevakt i timene som kurset holdes. Barna samles på et eget sted på Familiesenteret mens mødrene er på kurset. Dette er med å bidra til at det er lettere for mødrene å få kurset til å passe inn i sin hverdag. Det serveres også felles lunsj for mødre, barn og ansatte ved Familiesenteret. Noe som er med på å sosialisere deltakerne og en kan se det slik at det er med på å skape sosial kapital i form av samtaler, utveksling av erfaring og tilstedeværelse.

Kurset er en måte å opprette kontakt og utvikle bånd på. Både mellom Familiesenteret, som et offentlig tiltak, og mellom mødrene og deres egne nettverk ute i samfunnet. Det som mødrene lærer på kurset er noe de automatisk tar med seg hjem til barna sine, og dermed også videre ut i samfunnet. Spesielt interessant her er for eksempel hvordan de bringer det videre til nettverket innenfor sin egen folkegruppe.

Fra Familiesenteret sin side legges det stor vekt på det å opprette kontakt og bidra til nettverksbygging både mellom seg og mødrene, mellom mødrene og mellom mødrene og samfunnet forøvrig. Ved opprettelsen av det første kurset gikk Familiesenteret og Adferdssenteret bredt ut i miljøet i bydelen for å hente inn aktuelle mødre. Det ble gitt informasjon i barnehager og på skoler, det ble også sendt ut brev til alle aktuelle familier og det ble gitt informasjon til nøkkelpersoner i det somaliske og det pakistanske miljøet.

Målet var å få ut informasjon om at dette var et tilbud, et godt tilbud. Dette var viktig fordi de opplevde å bli møtt med skepsis, da spesielt fra det somaliske miljøet i forhold til hva som var formålet med kurset.

”Dette er kvinner som er redd for at hvis de forteller at de har et umulig barn så er veien fra oss til barnevernet er veldig kort. En ble nødt til å si at dette er ikke barnevern” (Informant 1)

Familiesenteret fokuserte på å gjøre kurset til en sosial og hyggelig hendelse. Lunsjen som ble servert var et eksempel på et initiativ for å gjøre kurset til et tiltak som mødrene tok seg tid til og engasjerte seg i (Informant 1).

”Vi sitter og prater og disse kvinnene knytter kontakt og vi, hva skal jeg si. Vi bruker vel de antennene vi har på å knytte kontakt, og så ser vi at de knytter kontakt og så spør vi litt og så snakker vi litt om kultur og vi snakker om – det har vært mange spennende temaer” (Informant 1)

Den gode stemningen og nytten kvinene hadde av kurset resulterte i fornøyde deltakere og at ryktet i kvinnenens miljø spredte seg om at dette var et bra tiltak. Dette førte til at nye deltakere rekrutterte seg selv gjennom kvinnene som allerede holdt på med kurset. Deres venninner spurte om å få være med på neste runde (Informant 1).

I forhold til Familiesenteret og dette kurset spesielt er nok det viktigste funnet i forhold til sosial kapital at de opprettet en stilling som de kalte linkarbeider. Dette kan også ha bidratt til den positive omtalen av kurset i kvinnenens omgangskrets. Linkarbeideren deltar på kursene som tolk, men fungerer som noe mer enn bare tolk.

”De skal ha litt kunnskap også. I forhold til både den norske kulturen, de skal kunne litt om dette tiltaket, de skal ha kjennskap til det og ha litt forståelse for det. Sånn at hvis en av de mødrene viser tegn til at de helt ikke forstår så skal tolken ikke bare oversette den skal også forklare eller gi en litt mer dybde eller si at hun forstod ikke helt eller ja.. sånn at det blir også en slags kulturtolk” (Informant 1)

Kurset har som mål å gi nye verktøy og lede mødrene fram til å mestre vanskelige situasjoner med barna sine på en god måte. I prosessen mot dette er mødrene gjennom en utvikling der de åpner seg opp mer og mer, og er mindre redde for å ta opp problemer og finne løsninger. Linkarbeideren spiller en viktig rolle i denne prosessen da kvinnen blir forstått, og ikke minst får god og tilpasset hjelp til å forstå. Kurset tar for seg et ømtålig tema for mange, oppdragelsen av deres egne barn. Formidlingen av de nye verktøyene og forklaringen av de vanskelige situasjonene sett i en norsk sammenheng blir da viktig for utbyttet av kurset. At kvinnen kan gi sitt bilde på

---

situasjonen og samtidig diskutere dette opp i mot et norsk perspektiv kan synes viktig for integrering og nytte av kurset. De blir også tryggere på de som leder kurset og på det de gjør der når de blir forstått og tatt hensyn til., dette inngir til trygghet og tillitt. De har for eksempel sett at mødrene pynter seg litt mer for hver gang, kommer tidsnok og sier i fra når de eventuelt ikke kan eller blir forsinket. ”Og de pynter seg litt mer når de kommer hit og de, ja så helt klart så ser vi at i løpet av de tre månedene så har det gjort noe med disse kvinnene” (Informant 1). På spørsmål om dette kan kobles til det at de kjenner at de lykkes med det de lærer, og mestrer det så svarer informanten: ”ja, og da vokser de òg, i forhold til det å tørre å være oppdrager, å forholde seg til skole. Tørre å være mer delaktig, fordi de får et innblikk” (Informant 1).

Under intervjuet kom det også fram at Familiesenteret hadde et mål om å også klare å etablere familiesenteret som et samlingspunkt i bydelen og et sted mødrene og deres familier kan komme med problemer, ønsker og spørsmål. Planen er å etablere Familiesenteret som et lavterskeltilbud der rommet er stort for hva senteret kan brukes til. Kursene som blir holdt er en døråpner for kvinnene og de ansatte på senteret er opptatt av å skape den første gode kontakten og gi trygge rammer for videre kontakt. I dette arbeidet ble spesielt linkarbeiderne nevnt som en nøkkelperson i forhold til å være med å skape dette. På spørsmål om den ene informanten allerede følte at hun hadde fått en rolle i forhold til å åpne opp bydelen ellers for kvinnene så svarte hun:

”Ja, ja det er jo et håp, fordi at de går bare til barnehagen og går hjem og lager mat og gjør de tingene der. Og når vi er her så snakker vi om hva som er, og så kan vi fortelle hva som er positivt i bydelen, og så kan vi gi dem en lapp, en brosjyre, et kart og vi kan fortelle dem om bussruter og andre tilbud, helt basisting.” (Informant 1)

Et annet mål, ut over kursets konkrete målsetninger, var at kvinnene skulle opprette egne nettverk. I hjemlandet ville de hatt et stort nettverk til å hjelpe til med å takle problemadferd hos barna, mens her i Norge står de kanskje mer alene. At kurset derfor kan bidra til et nettverk kvinnene imellom, og mellom Familiesenteret og kvinnene blir en effekt ut over det som er kursets mål. Informanten kunne fortelle at

det var oppstått nettverk mellom kvinnene og de som senter opplevde stadig å bli kontaktet av kvinnene. Som nevnt over tok de kontakt i forhold til ting i bydelen. Et eksempel det ble fortalt om var en mor som ønsket å ta med barnet sitt for å svømme, men hun trengte hjelp til å finne hvor hun kunne gjøre det og om det ble arrangert egne kvinnedager der slik at hun kunne gå dit med barnet selv. Dette fikk hun hjelp til og hun og barnet hadde vært og svømt.

I intervjuet stilte jeg også spørsmål i forhold til integrering og hva de hadde om tanker til det etter å ha holdt kurset og fått kontakt med kvinnene.

”Jeg tror det er litt alfaomega på hvilke nettverk de knytter til seg. Om de som de knytter til seg er positive til samfunnet og har kontakt med andre. Hvis de ikke har det så blir de der de er, i sitt miljø med sine venner og utvikler seg ikke faktisk. De tar ikke i bruk noen av de tingene som er. De gjør det i gruppe, altså innad i en gruppe, men ikke i samfunnet.” (Informant 1)

Videre kom vi inn på Familiesenterets rolle i forhold til integrering. Her ble det fremhevet at hvis en skulle komme noen vei så måtte en møte kvinnen der hun var og vise henne og hjelpe henne til å forstå. Familiesenteret jobbet i oppstarten av hver kursperiode for å få mødrene til å komme til senteret. Først når de kom til senteret ville de se og forstå nytten av å møte opp.

”Vi hentet dem de første gangene, men nå kommer jentene med buss. For da rydder de plass, da skjønner de at dette er viktigere enn å lage mat, da lager de mat på et annet tidspunkt fordi de prioriterer. Vi må møte dem så de kan forstå at dette er noe de kan ha nytte av.”(Informant 1)

Nettopp dette ble fremhevet som et viktig poeng med integrering. At en hadde forståelse for deres hverdag og et ønske om å tilpasse og hjelpe.

”Ikke tenke og tro at de ser vårt perspektiv, men vi må faktisk tørre å se deres for at de skal se vårt. Og da har du en integrering.” (Informant 1)

## 5. ANALYSE

### 5.1 Sosial kapital og integrering

Først vil jeg i min analyse gå gjennom hva ideen om sosial kapital faktisk medfører av forutsetninger for å kunne kobles til et politikkområde, og hva sosial kapital innebærer i forhold til integrering av innvandrere. Deretter går jeg videre i analysen til å diskutere de ulike nivåene og sosial kapital ut i fra de empiriske funnene. Til slutt vil ta jeg for meg hvordan sosial kapital blir brukt og formulert i lys av dataene fra de ulike nivåene og hvilke implikasjoner dette har.

Det grunnleggende i forståelsen av begrepet sosial kapital er som nevnt tidligere ideen om at en gjennom deltakelse i sosiale nettverk opparbeider seg sosial kapital. Det vil si når individer danner et uformelt system av relasjoner mellom seg som er varig, avgrensbar og som ofte er knyttet sammen av en fellesskapsopplevelse. Dette kan sees som viktig både for individet og samfunnet (Putnam 2002, Putnam 2007, Halpern 2005). Ett nettverk bærer, i følge Bø og Schiefloe, med seg tre viktige prosesser. For det først at en får et fellesskap, for det andre at det er en form for samspill og kommunikasjon og for det tredje at det gir anerkjennelse og dermed kanskje en positiv vurdering fra andre og et styrket selvbilde (Bø og Schiefloe, 2007, 99). Med dette som utgangspunkt kan en koble integrering og sosial kapital ut i fra at integrering karakteriseres som en sosialiseringsprosess (Brochmann, 2002). Videre kan en koble ideen om sosial kapital til integreringspolitikk ut i fra tre forutsetninger: for det første må en kunne utforme integreringspolitikk med sosial kapital som styrende idé, for det andre må en kunne bruke og forme samfunnsstrukturer til tiltak som utvikler og skaper sosial kapital og for det tredje må en ut i fra disse tiltakene kunne skape god og positivt utviklende sosial kapital.

### 5.1.1 Sosialiseringssprosess

Definisjonen av sosial kapital er som nevnt tidligere: "Social networks and the associated norms of reciprocity and trustworthiness" (Putnam, 2007, s137). Å koble ideen om at sosiale nettverk og utvikling av sosial kapital innenfor dette nettverket til integrering er omgitt av en rekke forutsetninger. Som nevnt tidligere så vil et tenkt kart over en persons relasjoner tilsvare det samme som den enkelte persons grunnlag for sosialisering, mestring og utvikling (Bø og Schiefloe, 2007, s. 26). I følge Grete Brochmann kan en definere integrasjon som en prosess som innebærer læring av og tilpasning til samfunnets verdigrunnlag, og dermed prosesser som knytter individet til samfunnet og skaper tilhørighet og lojalitet (Brochmann, 2002, s. 30). Med dette som utgangspunkt kan en derfor anta at sosiale nettverk og læring gjennom sosial kontakt og utvikling av sosial kapital i en prosess mellom samfunnet og innvandrere er en relevant del av integrasjonsprosessen som en helhet.

### 5.1.2 Utforming av integrasjonspolitik

I forhold til integreringspolitikk er prinsippene for utforming av politikken viktig. Har staten et assimileringssprinsipp, eller et multikulturalitetsprinsipp som utgangspunkt for sin politikk. Ved assimilering så utformes politikken med det mål at innvandreren skal vokse inn i det etablerte kulturelle fellesskapet og til slutt tilegne seg fellesskapets, eller majoritetens, normer. Ut i fra et multikulturalitetsprinsipp så utformes politikk med det målet at innvandreren skal beholde sin kultur og individualitet, men allikevel tilpasse seg felles verdier og normer i samfunnet som gjelder uavhengig av opphav og kulturell tilhørighet.

I forhold til sosial kapital så kan en tenke seg at en i begge type samfunn oppretter nettverk og utvikler sosial kapital. Forskjellen ligger i hva slags kapital en utvikler og hva som er effektene av den. I et samfunn basert på assimilering kan en tenke at nettverkene og den sosiale kapitalen kan bli noe skjevfordelt. Innvandreren blir den



---

som tilegner seg kapital og kunnskap i forhold til samfunnet forøvrig, men det er liten grad av kapital og kunnskap fra innvandreren og til samfunnet. I et samfunn basert på multikulturalitet kan en anta at forholdet er litt annerledes da det er et poeng at en begge veier har forskjellige kultur- og kunnskapsgrunnlag som en kan utveksle bygge sosial kapital ut i fra. Det er her et poeng at sosial kapital kan gå begge veier, både fra innvandreren og til innvandreren.

Forutsetninger for utforming av integrasjonspolitikken kan sees i sammenheng med ideen om linking av sosial kapital som ble nevnt i kapittel 2. Det offentlige og innvandreren utveksler en form for felles forståelse og respekt ved linking av sosial kapital. Dette kan gi et godt grunnlag for sosialisering og integrering i samfunnet, og denne type normer og regler blir da definerende for integreringspolitikken som utvikles. Å utveksle sosial kapital mellom innvandrer og samfunn kan også sees som relevant for integrering da en gjennom denne relasjonen åpner opp tilgang og mulighet for deltakelse.

Ser en dette i lys av et instrumentelt perspektiv så vil en forutsetning for å bruke sosial kapital i integreringspolitikk videre være at en kan sette dette i sammenheng via å analysere konteksten for politikken og det funksjonsområdet den skal virke på. I forhold til sosial kapital blir dette viktig fordi en kan anta at en bør ha en viss grad av forkunnskap før en utformer integreringspolitikk med sosial kapital som utgangspunkt. For at denne type politikk skal fungere så bør en ha kunnskap om, og antagelser i forhold til hvordan sosial kapital kan innvirke. Målet om integrering må kunne nåes ved hjelp av middelet sosial kapital.

### 5.1.3 Å bruke sosial kapital

Som nevnt over vil det være relevant at sosial kapital kan fungere som et konkret instrumentelt middel for å fremme integrering. Det kommer derfor an på hvordan en bruker sosial kapital som et middel, eller en grunnleggende idé. Sosial kapital ut i fra sosiale nettverk og de normer, verdier, forventninger og sanksjoner som knyttes til disse kan finnes igjen i både formelle og uformelle strukturer i samfunnet. For å

vurdere sosial kapital og begrepets relevans for integrering, og dermed utformingen av integreringspolitikk, så vil det være avgjørende hvordan en vurderer de uformelle og formelle strukturene der sosiale nettverk oppstår og sosial kapital utvikles.

En forutsetning for begrepets relevans ligger i at en kan omforme, utvikle og manipulere disse strukturene i forhold til å opprette sosiale nettverk som kan utvikle sosial kapital og ta i bruk denne i organiserte former. Som nevnt i kapittel 2 så diskuteres det om sosial kapital kan omformes til konkret politikk og i så fall hvordan og hvorfor. Det blir i så måte avgjørende om en ser sosial kapital som et offentlig gode, og om en ser begrepets relevans som mer enn bare en individuell sosial funksjon. Videre kommer det an på om en kan forstå sosial kapital som noe en kan skape og ikke bare noe som ligger latent i samfunnet. Halpern trekker fram en tanke om omvendt kausalitet i forhold til dette. At en ikke bare ser sosial kapital som en årsak til hvordan en regjering eller offentlige myndigheter fungerer sånn som det er gjort i tidligere arbeider (Halpern 2005). Men at en finner et omvendt kausalitetsforhold der regjering og offentlige myndigheter bruker sosial kapital som et virkemiddel i forhold til hvordan samfunnet fungerer.

”Of course, this form of reversed causality is of particular interest because, put another way, it implies that government can make policy interventions actively to create social capital, such as by opening their ‘political opportunity structure’ and engaging the community in trustbased partnership arrangements” (Halpern, 2005, s. 186)

I dette ligger det dermed en mulighet for å nettopp bruke sosial kapital i utformingen av integreringspolitikk og ikke minst at en må engasjere og bruke samfunnet for å få det til. I mye av datamaterialet kommer sosial kapital derimot kun til syne som en grunntanke eller bakenforliggende idé. Opp imot dette blir da sosial kapital sin betydning i politikktutformingen også avhengig av begrepets posisjon i institusjonen det brukes i. Ut i fra et institusjonelt perspektiv har dette to vinklinger. For det første sosial kapital sin posisjon som en vedtatt og godkjent idé. Det vil si at den er kulturelt forankret som en verdi og et gode en vil oppnå med politikktutformingen. For det

---

andre så spiller omgivelsene inn på sosial kapital sin betydning. Passer ideen overens med de rådende forventningene og kravene i samfunnet som institusjonen utformer politikk for. Disse institusjonelle implikasjonene kan tenkes å ha betydning for sosial kapital og bruken av ideen.

#### 5.1.4 Nettverkets egenskaper og betydning

Gitt at sosial kapital er tillagt relevans i politikktutformingen så blir det videre avgjørende hvordan en bruker den og utvikler tiltak ut i fra den. I ett av intervjuene som ble gjennomført kom det fram en generell vurdering av nettopp egenskapene til nettverket som dannes:

”Jeg tror det er litt alfaomega på hvilke nettverk de knytter til seg. Om de som de knytter til seg er positive til samfunnet og har kontakt med andre. Hvis de ikke har det så blir de der de er, i sitt miljø med sine venner og utvikler seg ikke faktisk. De tar ikke i bruk noen av de tingene som er. De gjør det i gruppe, altså innad i en gruppe, men ikke i samfunnet.” (Informant 1)

Dette kan også finnes igjen i en artikkel av Alejandro Portes og Patricia Landolt. Artikkelen bærer budskapet om hvordan en bør studere sosial kapital og da spesielt sett i lys av Putnams artikkel, som er nevnt tidligere, og hans syn på sosial kapital. Portes og Landolt peker på nettopp dette som kommer fram i sitatet over. Det er ikke nødvendigvis sånn at en fungerer bedre i samfunnet og deltar aktivt i tilbud og tiltak selv om en har et stort nettverk og utvikler sosial kapital innenfor dette. Det er avgjørende hvordan nettverket forholder seg til resten av samfunnet og om nettverket har kontakt og forholder seg aktivt til resten av samfunnet (Portes og Landolt, 1996). Uten kontakt vil nettverket, som sitatet indikerer, bli stående stille og en får ingen positiv utvikling av sosial kapital som kan hjelpe medlemmene av nettverket videre.

Egenskapene ved den sosiale kapitalen en skaper kan altså være avgjørende for hvordan sosial kapital som begrep kan kobles til integrering og nettopp prosessen bak dette. Skillet går som nevnt tidligere mellom formell og uformell, tykk og tynn, utadvendt og innadvendt og til slutt bonding og bridging. I forhold til integrering kan

en tenke seg at den formelle kapitalen er den som lettest kan brukes og formes av de offentlige myndighetene, den uformelle er mindre håndgripelig og vanskeligere å utnytte for formelle instanser. Det er vanskelig å sette noe system rundt kapital som er basert på at en hilser på bekjente eller har tilfeldige møter som utvikler sosial kapital. Den formelle formen av sosial kapital egner seg i så måte bedre, da den er organisert, fastsatt og avgrenset. I forhold til tykk og tynn sosial kapital så er det i følge Putnam den tynne kapitalen som gir best uttelling i forhold til utvikling av nye nettverk. Et nettverk av bekjente gir større mulighet for kontakter videre enn det et nettverk av gode venner gjør, fordi de som bare er bekjente nok sikkert har flere andre bekjente som en igjen kan knytte til seg i nye nettverk (Putnam 2002). For offentlige myndigheter vil dette si at det lønner seg å bevisst skape nettverk av mennesker som i utgangspunktet ikke kjenner hverandre så godt da dette gir deltakerne flere ben å stå på videre i en eventuell integreringsprosess. Overgangen fra tykk sosial kapital til det som defineres som et innadvendt nettverk kan være kort. Faren for å isolere seg og stoppe utviklingen av sosial kapital er nærliggende når en har et nært og tett knyttet nettverk. Det er derfor videre viktig å skape utadvendte nettverk som orienterer seg mot felles samfunns mål, og ikke individuelle selvvalgte mål. Å forenes om felles verdier eller mål kan skape samhold og motivasjon til å gå videre ut i samfunnet med bevisstheten om at en kjenner til de allmenne verdiene og derfor kan fungere i andre nettverk også. I forhold til om den sosiale kapitalen som skapes bør være bridging eller bonding så kan en, med bakgrunn i det som er skrevet i kapittel 2, si at både bonding og bridging har relevans og er viktige i forhold til integrering. Putnam ser nemlig ikke en motsetning i at et nettverk som er basert på bonding av deres felles kapital etter hvert står så sterke sammen at de kan gå videre ut i samfunnet også. Selv om det derimot er nærliggende å tenke at et slikt nettverk er vanskelig å integrere ut i fra at åpenheten for samfunnet ikke er nevneverdig stor. Kapital som er bridging har åpenbare integreringsfordeler da den er utadrettet og knytter til seg nye nettverk og utvikler sosial kapital på stadig nye områder og mellom stadig nye mennesker. Allikevel kan bonding av sosial kapital være relevant i for å bygge opp selv tillitt og evne til kontakt, for eksempel i forhold til nyankomne innvandrere. Linking av sosial

---

kapital har også en relevans, som nevnt over, i forhold til at et fokus på linking av sosial kapital fra myndighetens side kan åpne opp for bedre kontakt og utveksling mellom innvandrere og samfunn.

## 5.2 Ideen sosial kapital på ulike forvaltningsnivåer

På bakgrunn av den empiriske undersøkelsen som er gjengitt i det foregående kapittelet så kan en hevde at ideen om sosial kapital er til stede i utformingen av integreringspolitikk i Norge. Vel og merke så er funnene avgrenset både i geografisk område og innenfor for politikkenes mange organer. Jeg har funnet at sosial kapital kan spores i Stortingsmelding 49 2003-2004 og i Stortingsmelding 31 2006-2007. Videre har jeg funnet ideen om sosial kapital i politikk utformet for å fremme integrering og inkludering i bydel Søndre Nordstrand i Oslo. Den empiriske undersøkelsen gir nok ikke grunnlag for generelle slutninger, som drøftet i kapittel 3, men den har relevans som en beskrivelse av sosial kapital innenfor et område av integreringspolitikken. Som nevnt tidligere er Søndre Nordstrand i en særstilling når det kommer til innvandrerbefolkningen i bydelen og funnene kan dermed ha relevans for andre kommuner i et framtidsperspektiv.

### 5.2.1 Nasjonalt nivå

Stortingsmelding 49 om mangfold angir mest generelle tankesett og føringer for hvordan integreringspolitikken skal utformes og iverksettes. I meldingen kommer sosial kapital til uttrykk som en bakenforliggende verdi og målsetting, men en kan si at ideen om sosial kapital absolutt er til stede. Ideen om at sosial kontakt og evnen til å dra nytte av de ulike sosiale nettverkene en har i livet sitt blir framsatt som en viktig kilde til integrering. Videre kommer sosial kapital til uttrykk i forhold til at en anerkjenner at integrering ikke bare dreier seg om levekår som kan måles objektivt ut i fra gitte standarder. Integrering tillegges også en tydelig mental og følelsesmessig dimensjon. Innvanderens evne til å møte mennesker og til å delta i samfunnet avgjøres ofte ut i fra om han eller hun føler seg godt mottatt og akseptert. Dette er et

ansvar som regjeringen tillegger storsamfunnet, at en gir innvandrerne mulighet til å opprette og delta i ulike sosiale nettverk og at en anerkjenner den sosiale kapitalen det kan gi både individer og samfunnet generelt. Videre i meldingen kommer det fram at regjeringen anser integrering blant barn og unge, i forhold til voksne, som annerledes. Barn og unge kan ikke måles på samme måten som voksne, og det relevante i forhold til deres grad av integrering er i forhold til om de deltar i samfunnet og om de faktisk er og føler seg integrert. Som basis for den nasjonale integreringspolitikken vil jeg her trekke fram sitatet fra meldingen igjen der det kommer fram at fokuset for politikktutformingen er at:

“Regjeringen ønsker å fremme et samfunn som legger til rette for kontakt på tvers av sosiale, kulturelle og religiøse forskjeller mellom borgerne. Skolen og nærmiljøet er viktige treffpunkter – særlig for barn. For voksne har arbeidsplassen noe av samme funksjon. Her treffes man naturlig og ofte med utgangspunkt i felles interesser og mål” (Kommunal- og regionaldepartementet, 2004,s. 67)

Ut i fra meldingen kan en si at det fra offentlige myndigheters side er størst fokus på utviklingen og betydningen av sosial kapital i forhold til barn og unge. Her er fokus på å skape nettverk og møteplasser for å videreføre samfunnskunnskap og gi barna tilhørighet i samfunnet. Dette blir sett på som en strategi for å skape gode samfunnsborgere som i framtiden vil bidra til felles goder i samfunnet. Meldingen legger også vekt på omgivelsene som relevante for å sikre god integrering. Å utforme omgivelser for å unngå gettodannelser og oppbygging av trygge og gode nærmiljø blir vektlagt

Ideen om sosial kapital uttrykkes på det nasjonale nivået som en mer generell idé, og hovedfunnet er at sosial kapital angis som en del av de generelle målene for innvandrerbefolkningen. Sosial kapital blir på det nasjonale nivået koblet til identitetsbygging. Nettverkene i samfunnet blir uttrykt som viktige i integreringsprosessen og i den sammenheng blir nettopp den sosiale kapital med en brobyggende funksjon (bridging) fremhevet som et ideal for samhandlingen mellom befolkningen.

---

## 5.2.2 Regionalt nivå

Det regionale nivået er i mitt datamateriale representert ved Hovedstadsmeldingen, og til dels Oslo Sør-satsingen. På regionalt nivå, ut ifra Hovedstadsmeldingen, kommer det samme fokuset fram som det gjør i Stortingsmelding 49. Det overordnede fokuset for de offentlige myndigheter er at sosial kapital er en verdi og et ideal. Politikktutforming i forhold til koblingen mellom integrering og sosial kapital kan sies å være mer eksplisitt enn den er i Stortingsmelding 49. Hovedstadsmeldingen vektlegger diverse instanser i lokalmiljøene som viktige for å fremme integrering og utveksle en form for kulturell kapital som sosial kapital kan sies å være. Sosial kapital som kulturell kapital vil si kulturformidling og utveksling av kulturelle verdier og tradisjoner.

Det regionale perspektivet i meldingen gjør at en kan utforme politikk i forhold til at konkrete møteplasser i samfunnet kan gi økt sosial kontakt, og dermed økt sosial mestring og til syvende og sist bedre integrerte innvandrere. Hovedstadsmeldingen trekker spesielt fram livssynorganisasjoner og frivillige organisasjoner som instanser som kan fungere som denne type møteplasser. Organisasjoner og menigheter trekkes fram som potensielle brobyggere mellom ulike sosiale miljøer og på tvers av kulturer og nettverk. Kirken nevnes som en sentral aktør, og ikke minst legges fokus på idrettslag og – organisasjoner. Idrett som nettverksbygger og utvikler av sosial kapital fremheves som spesielt viktig overfor barn og unge. I denne meldingen er det også spesielt i forhold til barn og unge en kan finne formuleringer som kan kobles til sosial kapital. Idretten er en arena hvor mennesker kan møtes uavhengig av bakgrunn, det eneste som teller er innsats og vilje til å delta. Det regionale nivået vektlegger for eksempel å bidra til at alle kan delta i idrett. I forbindelse med Regjeringens og Oslo kommunes involvering i Oslo Sør-satsingen er også dette et gjennomgående satsingsområde i bydel Søndre Nordstrand. Idrettstilbud, sammen med annet fritidstilbud sees i direkte sammenheng med oppnåelse av målet om integrering og inkludering. I satsingens handlingsprogram trekkes for eksempel tiltak for å øke unge innvandrerjentes deltakelse i fritidstilbud fram som viktig.

Sosial kapital er som nevnt en verdi som kommer fram i meldingen. Kunnskap, respekt og toleranse trekkes fram som relevante verdier for å oppnå fredelig sameksistens i et flerkulturelt samfunn. Disse verdiene blir da en del av den kapitalen som skal utveksles og skapes i samfunnet. For å gi rom for dette så finner en også i Hovedstadsmeldingen et fokus på omgivelser. Dette er viktig fordi det påvirker den reelle muligheten for integrering og inkludering og utveksling av sosial kapital. Har en innvandrere i samhandling med samfunnet faktiske forutsetninger for å i det hele tatt kunne ta del i den sosiale kapitalen som befinner seg i samfunnet og eventuelt være med og skape ny sosial kapital. I meldingen kommer det fram at en ønsker et spesielt fokus på integrering og inkluderingen i spesielle områder av Oslo, blant annet Søndre Nordstrand.

### 5.2.3 Lokalt nivå

Forutsatt at det jeg har kommet fram til over, at sosial kapital er til stede i politikktutformingen, og at en har en viss bevissthet i forhold til å involvere innvandrere i sosiale nettverk for å bidra i integreringen, både på nasjonalt og regionalt nivå, så kan en se det lokale nivået som stedet for iverksetting av de planene og strategiene som er utformet på nivåene over. Oslo Sør-satsingen er nevnt i over i forhold til det regionale nivået, men har i stor grad relevans på det lokale nivået også. Satsingen går aktivt inn for å skape sosial kapital i bydel Søndre Nordstrand og en kan i forhold til dette trekke ut tiltak og grep på lokalt nivå som kan bidra til å skape og utnytte 'sosial kapital'. I "Handlingsprogram for Oslo Sør-satsingen" kommer det fram at den største utfordringen i forhold til befolknings sammensetningen er å tilrettelegge for utvikling av gode og inkluderende nettverk i form av for eksempel møteplasser og gode og inkluderende tilbud som fritidsaktiviteter. Å aktivisere og åpne opp bydelen blir ansett som viktig for å nå hovedmålsetningen om å forsterke integrering og inkludering, samt å bedre folkehelsen og løse bomiljøutfordringer i bydelen. Gjennomgående i materialet om Oslo Sør-satsingen er ideen om at det å tilrettelegge for møter mellom befolkningen, både i form av utforming av nærmiljøet og i form av fritidstilbud og oppfølging i for eksempel skole og arbeid. Spesielt i



---

forhold til opprettelsen av Mangfoldutvalget kommer dette til syne. Å opprette et fora der innvandrerne kan ta opp sine saker og det de er interessert i er viktig for å bygge sosial kapital i samfunnet og i bydelen. Utvalgt er også viktig som et bindeledd mellom det offentlige og innvandrerbefolkningen. Det å ha et slikt utvalg gjør det offentlige mer tilgjengelig og letter å ta kontakt med. Å tilrettelegge for slike møter kan sees i sammenheng med det å tilrettelegge for kontakt og utnyttelse og nyskaping av sosial kapital. Mangfoldsutvalget i regi av Oslo Sør-satsingen er nettopp en arena som tilrettelegger for møter og samhandling. Retningslinjene for utvalget er nettopp at det skal utruste befolkningen med verktøy som gjør at de kan bidra og delta i sitt lokalsamfunn og dermed også integreres ut over det å bare beherske språk og overleve i et nytt samfunn. Målet er at de skal delta og bidra. Utvalget representerer et virkemiddel som kan sies å utvikle, skape og ivareta sosial kapital. Eksplisitt koblet til sosial kapital så bærer dette tiltaket preg av å utvikle sosial kapital som både er bridging og linking. Tiltaket skaper en møteplass for grupper der de kan komme med sine meninger og ønsker, tillegg til at det åpner opp for samhandling mellom disse, altså bridging. Videre er det en arena der offentlige myndigheter og innvandrere kan møtes og dermed utveksle felles normer og verdier og linke hver sin sosial kapital til hverandre.

Familiesenteret i Søndre Nordstrand hadde utarbeidet strategier for å skape sosial kapital og vektla nettopp det å bygge en relasjon med innvandrerne. Å skape relasjoner bygget på tillit og gjensidighet var prioritert, og ett viktig verktøy var å bruke tolken som skulle oversette for kvinnene under kurset som noe mer enn bare oversetter. Å kalle denne personen for linkarbeider, som senteret gjorde, sier noe om funksjonen, som da var å være en link eller hjelper i relasjonen mellom kvinnene og det offentlige tiltaket. Dette igjen kan sees som en form for linking av sosial kapital. Sosial kapital handler om å bygge nettverk, og dra nytte av utvekslingen av kunnskap, verdier og tillitt som dette fører med seg. En linkarbeider vil kunne bidra med mer enn å bare oversette ord. Som det er referert til i kapittel 5 så kunne denne personen bidra med språkkunnskap, kunnskap om det norske samfunnet, kunnskap om selve tiltaket og ikke minst kunnskap om å veilede og skape forståelse. Dette ville da bidra

til å skape sosial kapital i form av kunnskap, forståelse og utvidet omgangskrets for kvinnene. Ett annet verktøy som Familiesenteret brukte for å bygge nettverk og skape sosial kapital var lunsjene. Senteret skapte en sosial situasjon bevisst for at kvinnene seg imellom skulle knytte bånd, og samtidig åpnet det opp for senterets egen kommunikasjon med kvinnene. Senterets målsetting var å bli et lavterskeltilbud for kvinnene og deres familier og nettopp det at en skapte en sosial relasjon bidro til å muliggjøre dette. Dette kan sees som et uttrykk for bonding av sosial kapital der kvinnene utviklet sosiale bånd som knyttet sammen, i tillegg til at de knyttet sosiale bånd med de ansatte på senteret. Som en start fungerte dette som oppbyggende for kvinnene i det de fikk styrke til å takle vanskelige situasjoner med barna sine. Videre kan en hevde at denne bondingen av sosial kapital fungerte bridging etter hvert som kvinnen også to i bruk senteret som en dør inn til andre tiltak i bydelen. Resultatet en kan vise til var for eksempel moren som fikk veiledning og informasjon slik at hun kunne dra i svømmehallen med barnet sitt. En kan finne et annet funksjonsområde for sosial kapital også ut i fra undersøkelsen av Familiesenteret. Sosial kapital er ikke bare noe som et offentlig tiltak kan skape eller søke å bruke i sitt virke. Familiesenteret brukte også sosial kapital i starten av prosjektet og dro nytte av å bruke eksisterende sosial kapital for å kunne etablere sitt tiltak som et tilbud og for å skaffe deltakere. De gikk bredt ut i det pakistanske og det somaliske miljøet og i nærmiljøet i bydelen for å spre budskapet om kurset og tilbudet de hadde til foreldre med barn som hadde adferdsvansker. Dette viste seg å avgjørende for å sikre deltakelse, og videre i prosessen fungerte deltakerne fra det første kurset som katalysatorer for nye deltakere. Slik at Familiesenteret befestet sin posisjon som et sted en kunne komme med problemer og spørsmål gjennom å spre den sosiale kapitalen de bygget hos kvinnene til deres andre nettverk.

Den aktive tilretteleggingen og fokuset på å skape møter, sosiale relasjoner og tillitt er noe av det som karakteriserer det lokale nivået og dets tilnærming til sosial kapital. Jeg fant at på det lokale nivået, det vil si i de utøvende instansene, så er fokuset og tilnærmingen til sosial kapital mer levende tilstede og en har en mer praktisk

---

forståelse av det. Dette følger av at mennesker på dette nivået i forvaltningen forholder seg til innvandrerne direkte og er i en samhandling med dem.

### 5.3 Hvordan bruker og formulerer de ulike nivåene sosial kapital?

Gjensidighet og tillitt er noe av grunnstammen i Robert Putnams definisjon av sosial kapital. Dette er to verdier som går igjen i datamaterialet fra alle tre nivåer og en kan i så måte koble dette direkte til ideen om sosial kapital. Det nasjonale nivået angir ideen om sosial kapital som et generelt verktøy for å fremme integrering og setter verdier som gjensidighet og tillitt via nettverk i sammenheng med å bli godt integrert. I så måte kan en hevde at ideen er til stede institusjonelt sett og at den fungerer som en bakenforliggende idé og premissgiver, heller enn et reelt instrumentelt virkemiddel. Det regionale nivået følger opp det som blir angitt på nasjonalt nivå, og setter videre ideen om sosial kapital inn i en mer samfunnsnær ramme ved å fokusere på eksplisitte instanser i samfunnet som kan bidra til å skape sosial kapital og dermed bidra i integreringsprosessen. Tilnærmingen på dette nivået er mer instrumentelt orientert i det at en ser på reelle instanser i samfunnet som innehar en betydning i forhold til å skape og opprettholde nettverk for innvandrere. I denne forbindelse nevnes da for eksempel frivillighet og idrett. Det lokale nivået definerer også ideen om sosial kapital mye ut i fra verdiene om gjensidighet og tillitt og en kan her spore en institusjonell bevissthet fra topp til bunn i forvaltningen av integreringspolitikken. På samme tid er tilnærmingen på lokalt nivå uttrykt bevisst i forhold til målet om integrering og bruken av sosial kapital som middel for å oppnå dette. Middelet sosial kapital kan sies å bli fremhevet i mine empiriske eksempler, og da spesielt i forhold til de to tiltakene jeg har trukket fram. Disse er opprettet for å skape sosial kapital og bruke denne til en fordel i en offentlig sammenheng. Forskjellen fra de to foregående nivåene er at det lokale nivået orienterer seg mer mot handling og iverksetting. Videre ser en at det offentlige, i form av alle nivåer, uttrykker mål om å skape forståelse og

møteplasser for å hjelpe innvandrerne til å være i stand til å delta i samfunnet og dermed skape sosial kapital.

### 5.3.1 Det lokale nivået - den store nettverksbyggeren?

”The most straightforward way of building up social capital is to go out and invest in it directly” (Halpern, 2005, s. 291) er et sitat som betegner funnene i denne undersøkelsen. Den mest konkrete koblingen til ideen om sosial kapital finnes på det lokale nivået og mye av grunnen til dette er nettopp lokalnivåets mulighet til å bygge og bruke sosial kapital i mye større grad enn de andre nivåene. Bydel Søndre Nordstrand og Oslo Sør-satsingen kan sies å bære med seg alle tre nivåene. Det nasjonale og regionale nivået spiller inn, og til en viss grad styrer, mye ut i fra økonomiske bevilgninger, mens det lokale nivået utformer og iverksetter. Dette er som nevnt over en tendens som kommer fram i datamaterialet, at handlingsrommet og den aktive kontakten med innvandrerne skjer på lokalt nivå. Dermed kan også mye av ideen om sosial kapital finnes i større grad på det lokale nivået når det kommer til politikkutforming og opprettelse av tiltak. Ut i fra kan det hevdes at sosial kapital fungerer best som et virkemiddel ut i fra lokalnivåets premisser.

Søndre Nordstrand er en særegen bydel og den kan ikke sammenlignes med for eksempel andre kommuner i Norge der innbyggerantallet er likt eller en finner likhet på andre variabler. Som nevnt i kapittel 3 så er denne bydelen valgt fordi den ligger foran andre steder i landet når det kommer til behov for integrering og inkludering, og den utgjør derfor et interessant case. Akkurat dette innvirker nok også på tendensen til at lokal nivået spiller en viktig rolle. Det er i denne bydelen en særegen situasjon, og en kan derfor tenke seg at et spesielt fokus er rettet mot nettopp integreringsproblematikk da det er en presserende sak for bydelen. Allikevel utgjør funnene i Søndre Nordstrand et interessant bidrag i det de viser hvordan sosial kapital ikke bare kan være en bakenforliggende idé, men også et styrende mål for konkret og målrettet handling. De to tiltakene som er trukket fram fra Oslo Sør-satsingen utgjør to eksempler på dette. Mangfoldsutvalg er et interessant mellomledd for styring og

---

mobilisering innad i bydelen, og utgjør et viktig fora for minoritetsinteresser. Et slikt utvalg kan karakteriseres som en måte sosial kapital kan fungere som et aktivt mål på ved at det skaper, utvikler og bruker sosial kapital både fra minoritetene sin side og fra det offentlige i form av bydelsutvalgets side. Det er over forklart hvordan dette bærer med seg både bridging og linking av sosial kapital. Utvalget utvikler sosial kapital som fungerer brobyggende mellom minoritetsbefolkning og bydelen, og det er nettopp et mål at en oppretter et nettverk som er preget av gjensidighet, tillitt og mekanismer for å utveksle og bruke hverandres erfaringer og kunnskap. Videre representerer Familiesenterets kurs for mødre med barn som har adferdsvansker et eksempel på hvordan sosial kapital rent praktisk kan skape bånd og bygge opp nettverk av tillitt og kunnskap gjennom enkle midler som for eksempel å spise lunsj sammen. Det viser også hvordan det å bygge sosial kapital og lage ordninger som bidrar til dette kan være med på å bidra i integreringsprosessen. Linkarbeideren sin funksjon som språktolk og kulturformidler er et eksempel på dette og videre en metode for å oppnå positiv bonding av sosial kapital.

Oslo Sør-satsingen har som mål å utgjøre en forskjell i bydelen, og tanken er at en ved å gi befolkningen mulighet til å delta og utvikle sine ideer så bygger en også opp den sosiale kapitalen og evnen og muligheten til medvirkning. Tiltakene som får støtte er forskjellige og de spiller på ulike deler av samfunnslivet. I denne sammenheng kan en trekke inn vitaminmodellen som ble nevnt tidligere i oppgaven. Satsingen bidrar til tiltak som både utvikler bonding, bridging og linking av sosial kapital, og nettverkene som blir opprettet har mange ulike egenskaper. En får dermed en balanse i forhold til sosial kapital. Dette vises for eksempel i at satsingen stadig får flere søknader og at folk som har fått innvilget søknad tidligere kommer igjen med nye ideer. En skaper, utvikler og ivaretar sosial kapital og dette igjen fører til et engasjert og motivert lokalsamfunn.

### 5.3.2 Sosial kapital og innvandrers identitet

På både nasjonalt og lokalt nivå finner en fokus på det å bygge identitet og klare å balansere tilknytningen en har til ulike miljøer. På nasjonalt plan sees dette både i forhold til at det å ha flere identiteter blir sett som en fordel og et bidrag til økt sosial kapital for individet, samtidig som det et mål for samfunnet at en samler seg om felles verdier og en felles nasjonal identitet. På lokalt plan går identitetsbyggingen ikke i forhold til individet, men i forhold til bydelen som enhet og det å bygge samhold. Sosial kapital har en egenverdi for individet, men det har også verdi som en samlende faktor i et nærmiljø. Dette kan sees i sammenheng med Putnams artikkel som er nevnt tidligere der han påpeker at det å forenes om felles verdier og åpne for å møtes uavhengig av for eksempel hvilken etnisk eller religiøs tilknytning en har blir viktig for å fremme integreringsprosessen og verdsette mangfold som et gode i samfunnet. En kan her anta at det å delta i samfunnslivet og yte etter beste evne er et gode for den enkelte. Samtidig så fremheves det på nasjonalt plan som et offentlig ansvar.

Med dette så vises det til eksempler på at sosial kapital både har relevans i rent personlige prosesser for individet ut i fra hvordan sosial kapital innvirker i integreringsprosessen og bidrar til å bygge identitet. På samme tid så finner en i Søndre Nordstrand at sosial kapital brukes til å bygge opp en felles identitet i bydelen og at sosial kapital faktisk formes som et samfunns gode og videre en egenskap ved nærmiljøet i Søndre Nordstrand.

### 5.3.3 Barn og unge

Barn og unge er et gjennomgående tema på alle nivåer. Denne gruppen innvandrere, som både omfatter 1. og 2. generasjon av innvandrere, blir tillagt egne mål og muligheter til å utvikle og bruke sosial kapital. I integreringspolitikken er fokuset på at barn og unge står i en særstilling i og med at de forholder seg til ulike miljøer og nettverk hver dag. Hjem, skole og fritidsaktiviteter innebærer møter med mange forskjellige mennesker og potensialet for å bygge sosial kapital er tilstede i alle sammenhenger.

I forhold til barn og unge kan en anta at sosial kapital er med på å utvikle og utdanne individet til å bli velfungerende i samfunnet, og til å finne deres plass i samfunnslivet. Hovedstadsmeldingen setter for eksempel fokus på idrett som en arena for barn og unge til å sosialisere uten å ha fokus på forskjeller, men snarere ha fokus på samhold. Å gi alle tilgang til denne type fritidsaktiviteter blir fremhevet både på regionalt og lokalt nivå som viktige tiltak for å fremme integrering blant barn og unge. Skole og utdanning blir gitt betydning på alle nivåer og det blir spesielt av det nasjonale og lokale nivået fremhevet som en viktig nøkkel til utvikling av sosial kapital og dermed utvidete nettverk for barn og unge i samfunnet.

## 6. AVSLUTNING

### 6.1 Oppsummering

I denne oppgaven har jeg forsøkt å spore en eventuell bevissthet om sosial kapital i utformingen av integreringspolitikk og igangsetting av integreringstiltak. Jeg har tatt for meg det nasjonale, det regionale og det lokale nivået innenfor forvaltning av politikkområdet integrering i Norge. Problemstillingen har vært: Er ideen om sosial kapital til stede i offentlig integreringspolitikk i Norge? For å besvare problemstillingen så har jeg undersøkt om ideen om sosial kapital er til stede i utformingen av integreringspolitikk på nasjonalt nivå, regionalt nivå og lokalt nivå. Deretter for å utdype dette og belyse hvordan ideen om sosial kapital eventuelt er tilstede, så har jeg diskutert nivåenes bruk og formulering av sosial kapital. Utgangspunktet har vært at integrering og sosial kapital kan kobles sammen med bakgrunn i at en ser selve integreringen som en sosialiseringsprosess. Dette gir ideen om at nettverksbygging og det å skape, utvikle og ivareta sosial kapital relevans i forhold til at integreringsprosessen handler om å sosialiseres og finne sin plass i samfunnet. For å kunne koble disse to til hverandre har jeg kommet fram til tre forutsetninger. For det første må grunnlaget for integreringspolitikken som utformes være at den bygger på prinsipper som sørger for at innvandrerene og samfunnet i felleskap kan utveksle sosial kapital og skape gjensidige nettverk. For det andre må sosial kapital kunne fungere som et reelt verktøy i samfunnet. For det tredje er det visse egenskaper ved nettverkene som skapes som er relevante for å kunne gjøre nytte av sosial kapital innenfor integreringsområdet. Nettverkene må gi muligheter til å bygges videre på, overføres til nye nettverk og må kunne gi ny kapital til medlemmene av nettverket i tillegg til å utgjøre en trygg og utviklende base for den enkelte.



---

Undersøkelsen er gjort med utgangspunkt i to stortingsmeldinger, som tar opp i seg det nasjonale og det regionale nivået. Jeg har videre i min studie tatt for meg den offentlige satsingen i Søndre Nordstrand bydel i Oslo, Oslo Sør-satsingen, i tillegg til å trekke ut to eksplisitte tiltak som begge to på hver sin måte bruker sosial kapital i sitt arbeid. Intervjuer og dokumenter om satsingen utgjør her datamaterialet og representerer regionalt og lokalt nivå.

## 6.2 Konklusjon

Med denne undersøkelsen har jeg vist at sosial kapital er til stede i politikktutforming, og i noen tilfeller også brukes aktivt i tiltak. I forhold til Oslo Sør-satsingen fungerte sosial kapital som et virkemiddel for å oppnå målsetningen om integrering og inkludering. Et uttrykk for dette var fokus på å skape møteplasser i bydelen slik at befolkningen kunne møtes og dermed skape og utvikle sosial kapital. Mangfoldutvalget utgjør et av tiltakene jeg trakk ut, og her er sosial kapital til stede som et virkemiddel for å fremme medvirkning blant innbyggerne i Søndre Nordstrand og som nettverksbygger mellom bydelsutvalg og minoritetsbefolkning. Ved Familiesenteret som er det andre tiltaket vil jeg spesielt trekke fram linkarbeideren som et relevant virkemiddel i forhold til sosial kapital. Linkarbeideren skapte sosial kapital ved å både kunne kommunisere med deltakerne på kurset og samtidig gjennom å kunne tilby kunnskap ut over kun språklig støtte. Familiesenteret tok også i bruk nettverks- og relasjonsbygging i forhold til å få kontakt og etablere et nettverk mellom seg og deltakerne på kurset. I studiet av bydel Søndre Nordstrand og Oslo Sør-satsingen fant jeg eksempler på bruk av både bonding, bridging og linking av sosial kapital, i tillegg til fokus på å utvikle nettverk med ulike og gode egenskaper.

I datamaterialet kunne jeg spore en forskjell i hvordan en koblet sosial kapital til integrering når det kom til barn og unge med innvandrerbakgrunn, til forskjell fra det som kom fram i forhold til voksne innvandrere. Å skape, utvikle og bruke sosial kapital ble tydeligere formulert som viktig når det kom til barn og unge enn det gjorde i forhold til voksne. Dette var gjennomgående på alle nivåer. I barn og unge så en

integreringspotensial ut i fra deres deltakelse i skole, idrett og fritidsaktiviteter. At barn og unge vekslet mellom ulike nettverk, det vil si hjemme, skole, idrett, venner og så videre, ble sett som en fordel og et gode for deres framtid og integrering. Videre kom sosial kapital til uttrykk i forhold til identitetsbygging på alle nivåer. På nasjonalt plan sees dette både i forhold til at det å ha flere identiteter blir sett som en fordel og et bidrag til økt sosial kapital for individet, samtidig som det et mål for samfunnet at en samler seg om felles verdier og en felles nasjonal identitet. På lokalt plan går identitetsbyggingen ikke i forhold til individet, men i forhold til bydelen som enhet og det å bygge samhoid. Sosial kapital har en egenverdi for individet, men det har også verdi som en samlende faktor i et nærmiljø.

I min undersøkelse har jeg kommet fram til at det offentlige har en bevissthet i forhold til hvordan de både kan bruke og gi sosial kapital til innvandrere i en integreringsprosess. Bevisstheten er til stede både nasjonalt, regionalt og lokalt, men som en konklusjon vil jeg si at sosial kapital i aller størst grad har relevans på lokalt nivå. Det er i de instanser hvor en i størst grad møter innvandrerne at en også er bevisst på hva sosial kapital og nettverk kan ha å si for integreringen og integreringstiltakene en setter i gang.

### 6.2.1 Veien videre

Denne oppgaven er en studie av et begrep og et område innenfor forvaltningen som ikke tidligere har vært så mye studert og sett i sammenheng. Mitt bidrag har vist at en kan koble begrepet sosial kapital til integreringspolitikk, og jeg har vist at en kan knytte visse antagelser til hva denne koblingen har å si for integreringsprosessen. Jeg har kommet fram til at sosial kapital i høy grad hovedsaklig kan kobles til lokalforvaltningen og videre forskningsopplegg kan for eksempel ta for seg hvordan sosial kapital i større grad innvirker på integreringsprosessen i Norge ved å inkludere flere kommuner og deres tiltak. Videre er det et interessant aspekt at jeg i større grad fant sosial kapital relevant i forhold til unge og barn med innvandrerbakgrunn enn i

kobling med voksne innvandrere. Dette er også noe som kan følges opp videre da en kan gå nærmere inn på hvorfor sosial kapital er mer relevant i forhold til barn og unge og hva dette har å si for deres integreringsprosess og framtid i Norge

## 7. Kildeliste

- Aalandslid, V. (2007). *Innvandrerens demografi og levekår i 12 kommuner i Norge – rapport 2007/24*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2007). *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen - styrket innsats 2008*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Berg, B. (1996). ”Det kommunale flyktingarbeidet – i spenningsfelt mellom politikk og forvaltning” i Krogstad, A., Brekke, J.P., Saglie, J. Sivesind, K.H. og Denstad, K (red). *Tidsskrift for samfunnsforskning (4)* s. 505-533
- Bergström, G. og Boréus, K. (2005). *Textens mening och makt*. Sverige: Studentlitteratur
- Brochmann, G. (2002). ”Velferdsstat, integrasjon og majoritetens legitimitet” kapittel 1 i Brochmann, G, Borchrevink, T og Rogstad, J. (2002). *Sand i maskineriet. Makt og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Bø, I. og Schiefloe, P.M. (2007). *Sosiale landskap og sosial kapital – innføring i nettverkstenkning*. Oslo: Universitetsforlag
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen. H.O., Lægroid, P. Og Roness P.G. (2007). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget

- 
- Christensen, T., Lægveid, P. Og Ramslien, A. (2006). *Styring og autonomi – organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget
  - Christensen, T., Lægveid, P., Roness, P.G. og Røvik, K.A. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget AS
  - Coleman, J. S. (1988). "Social Capital in the Creation of Human Capital" i *American Journal of Sociology*, 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, s. 95-120
  - Djuve, A.B og Friberg, J. H. (2004). *Innvandring og det flerkulturelle samfunn*. Oslo: Fafo-notat 32
  - Gerring, J. (2007). *Case Study Research- Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press
  - Hagelund, A. (2003). *The Importance of Being Decent – Political Discourse on Immigration in Norway 1970 – 2002*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
  - Hagelund, A. og Loga, J. (2009). *Frivillighet, innvandring, integrasjon – en kunnskapsoversikt*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
  - Halpern, D. (2005). *Social Capital*. Cambridge: Polity Press

- Hayden, F.G. (2006). *Policymaking for a good society – The Social fabric Matrix Approach to Policy Analysis and Program Evolution*. New York: Springer
- Henriksen, K. (2007). *Fakta om 18 innvandrergupper i Norge – rapport 2007/29*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå
- Johannessen, A., Tufte, P.A og Kristoffersen, L. (2006). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag AS
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2004). *St. meld. Nr. 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse – ansvar og frihet*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2007). *St. meld. nr. 31 (2006-2007) Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion – Hovedstadsmeldingen*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- Koopmans, R. og Statham, P. (2000). "Migration and Ethnic Relations as an Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach" i Koopmans, R. og Statham, P(red.). *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives*. Oxford: Oxford University Press
- Kvale. S. og Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

- 
- March, J.G og Olsen J.P. (1989). *Rediscovering Institutions: The organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press
  - Olsen, J.P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget AS
  - Oslo Sør-satsingen (1). (2008). *Oslo Sør-satsingen – et felles løft for bydelen!*  
Funnet på nett 24.08.2009 URL: <http://www.bydel-sondre-nordstrand.oslo.kommune.no/article120041-3225.html>
  - Oslo Sør-satsingen (2).(2008) *Notat om utfordringene i Søndre Nordstrand*.  
Funnet på nett 24.08.2009 URL: <http://www.bydel-sondre-nordstrand.oslo.kommune.no/article120041-3225.html>
  - Oslo Sør-satsingen (3).(2008) *Intensjonsavtale*. Funnet på nett 24.08.2009  
URL: <http://www.bydel-sondre-nordstrand.oslo.kommune.no/article120041-3225.html>
  - Oslo Sør-satsingen (4). (2008) *Handlingsprogram Oslo Sør-satsingen – måldokument 2008-2011*. Funnet på nett 24.08.2009 URL: <http://www.bydel-sondre-nordstrand.oslo.kommune.no/article120041-3225.html>

- Oslo Sør-satsingen. (2009). *Nyhetsbrev 4*. Funnet på nett 4.11.2009 URL: [http://www.bydel-sondre-nordstrand.oslo.kommune.no/oslo\\_sor\\_satsingen/](http://www.bydel-sondre-nordstrand.oslo.kommune.no/oslo_sor_satsingen/)
- Portes, A. (2000). "The Two Meanings of Social Capital" i *Sociological Forum* 15 (1) s. 1-12.
- Portes, A. og Landolt, P.(1996). "Unsolved mysteries: The Tocqueville Files II The Downside of Social Capital" i *American Prospect*. Funnet på nett 8.11.2009. URL: <http://www.prospect.org/cs/articles?articleId=4943>
- Putnam, R.D. (2002). *Democracies in flux*. New York: Oxford University Press
- Putnam, R. D. (2007). "E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture". *Scandinavian Political Studies* 30 (2), s. 137-174.
- Rogstad, J. (2007). *Demokratisk fellesskap – politisk inkludering og etnisk mobilisering*. Oslo: Universitetsforlaget
- Statistisk Sentralbyrå (SSB 1). (2009). Innvandring og innvandrere. URL: <http://www.ssb.no/innvandring/>



- 
- Statistisk Sentralbyrå (SSB 2). (2009). Tabell 10 Innvandrere og norskfødte med innvanderforeldre, etter landbakgrunn og kommune. 1. januar 2009. Absolutte tall og prosent. URL: <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/innvbef/tab-2009-04-30-10.html>
  - Statistisk Sentralbyrå (SSB 3). (2009). *Rapport 2009/22: Innvandrernes demografi og levekår i Groruddalen og Søndre Nordstrand*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå
  - Støre, J.G. (2009). "Stat, marked og sosial kapital" i Dagsavisen 5. Mars 2009, Funnet på nett. URL: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler\\_artikler/utenriksministeren/2009/marked\\_kapital.html?id=547948](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2009/marked_kapital.html?id=547948)
  - Søndre Nordstrand bydel. (2009). Brosjyren "Mangfoldsutvalget – for å styrke deltakelse og medbestemmelse" mottatt fra Oslo Sør-satsingen. Oslo: Søndre Nordstrand Bydel og Oslo Sør-satsingen.
  - Tjelmeland, H. Og Brochmann, G. (2003). *Norsk innvandringshistorie – Bind 3 i globaliseringens tid 1940-2000*. Oslo: Pax Forlag AS
  - Warr, P. (1987). *Work, unemployment and Mental Health*. Oxford: Clarendon Press
  - Yin, R.K. (2003). *Case Study Research – Design and Methods*. Thousand Oakes: Sage Publications Inc.