

Lars Hulgård

Civilsamfund eller social kapital?

- En institutionel kritik af
Habermas og Putnam inspirerede
civilsamfundsteorier

Habermas og Putnam skriver civilsamfundsteori fra vidt forskellige sigt punkter; men rammes begge af en række identiske problemer og udfordringer. Teoriernes potentiale frigøres, når de anvendes på relationelle og institutionelle sammenhænge.

I sær to tilgange har sat deres eftertrykelige aftryk på forskning, som betoner det civile samfunds forhold til demokrati og velfærdsstat. *For det første* en Habermas-inspireret tilgang, som fremhæver den offentlige sfæres betydning som mediator mellem det civile samfund og det repræsentative demokrati. Inden for de senere år har der imidlertid udkrystalliseret sig en mere Habermas-kritisk trend i mange internationale studier af det civile samfund. Vi ser en øget kritisk stillingtagen til, at koblingen mellem politisk offentlighed og demokrati skulle være en udtømmende tilgang til studiet af det civile samfund (Peréz-Díaz 1998; Keane 1998; Somers 1998). *For det andet* en Putnam-inspireret tilgang, der fremhæver betydningen af social kapital. Putnams fokus er, hvordan civilt engagement og frivillige foreninger højner effektiviteten i det moderne samfunds institutioner. Indvendingen mod Putnam lyder, at han tillægger lokale civile forbindelser for stor betydning. Med sit rene mikro-perspektiv overser han statens mulighed for at bidrage til højnelen af social kapital (Cohen 1997; Selle 1999; Woolcock 2002). Min tese er imidlertid, at der kan fremføres identiske kritikker mod de to positioner, uanset de forekommer nok så forskellige. Uafhængigt af hvilken af de to tilgange der vælges til studiet af det civile samfunds status som en demokratisk eller velfærds-mæssig impuls i det moderne samfund, er den afgørende udfordring at inddrage et institutionelt perspektiv (Somers 1998; Keane 1998; Healey 1998; Hulgård 1997).

Den Habermas inspirerede civilsamfundsteori

For den Habermas-inspirerede amerikanske politolog, Jean Cohen (1997), er det gennem den civile og politiske offentlighed, at det civile samfund opnår konstitutiv indflydelse på stat og demokrati.

I dette essay udvikler Jean Cohen et markant alternativ til den kommunitaristiske anskuelse, at det civile samfund består af frivillige sammenslutninger og nære fællesskaber. Hun tematiserer forbindelseslinjerne mellem civilsamfund og demokrati ved at trække på Habermas' offentlighedsteori (1962 & 1992) og teorien om den kommunikative handlen (1981). I denne optik er offentligheden den sfære, som forbinder demokratiske regimer med deres medborgere. Det er en sfære som kan aktiveres af de kommunikative spilleregler, som gør sig gældende, når den kun svagt institutionaliserede livsverden institutionaliserer sig og søger indflydelse. Den offentlige sfære er en absolut nødvendig ressource for civilsamfundsbaserede input til det politiske beslutningssystem:

The modern state administrative apparatus is to be checked, supervised and responsive to and controlled not only by the rule of law but also by a public sphere that penetrates the state in the form of legislatures. The civil, politically oriented public, rooted in the communication processes of civil society, presumably has a communicative connection to the legislature and thereby serves as the most important mediation between the citizenry and its elected officials in a constitutional democracy (Cohen 1997:28).

Det er den civile politisk orienterede offentlige sfære, som sikrer, at der er forbindelse mellem det civile samfund og de valgte repræsentanter i et moderne liberalt demokrati. Det er den offentlige sfære, som sikrer det repræsentative demokratis deliberative fundament. Den offentlige sfære består af offentlige rum i organisationer, foreninger og institutio-

ner. Den består endvidere af offentlige rum mellem disse, og den består af landsdækkende ikke-institutionaliserede offentligheder (publics), som tester generaliserbarheden af normer. Eksistensen af offentligheder, hvor borgere kan deltage i offentlig deliberation, er kernen i enhver forestilling om et demokratisk civilsamfund, hævder Cohen. Nøglen til det demokratiske samfund ligger i forbindelsen mellem den civile offentlighed (the civic public) og den repræsentative politiske offentlighed (the representative political public sphere).

Den civile, politisk orienterede offentlige sfære optræder her som den væsentligste mediator mellem borgerne og deres valgte repræsentanter. Offentligheden er den del af det civile samfund, som har mulighed for at sikre, at impulser fra det civile samfund sluses ind i det politiske system. I de to sidste kapitler af *Faktizität und Geltung* (1992, 1997) udvikler Habermas sin slusemodel, som viser, hvordan impulser fra det civile samfund via kommunikationsprocesserne i den offentlige sfære dels sluses ind i det politiske beslutningssystem (Habermas, 1997:352) dels virker som rettens eneste legitimeringsgrundlag (Habermas 372). Det er denne model Cohen bygger sin argumentation op omkring, og hendes bidrag til civilsamfundsdiskursen indeholder en væsentlig pointering af, hvorfor den offentlige sfære må have en fremtrædende plads i analyser af de komplekse relationer mellem det moderne samfunds demokratiske institutioner og civilsamfund.

Habermas selv formulerer slusemodellen via en kritik både af systemteoretiske og "rational choice" tilgange til demokrati. Systemteoriens problem "ligger i umuligheden af succesfuld kommunikation mellem autonome, selv-refererende enheder" (Habermas 1997:336), mens "rational choice" kritiseres for ikke at

Lars Hulgård
Ph.d. og lektor ved
Institut for
Samfundsvidenskab
og Erhvervs-
økonomi, Roskilde
Universitetscenter.

E-mail: hulga@ruc.dk

kunne forklare, hvordan strategiske aktører overhovedet er i stand til at stabilisere deres sociale relationer udelukkende baseret på rationelle beslutninger (Habermas 1997:336). Den politik-model, Habermas fremlægger i *Faktizität und Geltung*, er grundlæggende forskellig fra begge, idet den fastholder, at det konstitutionelle politiske system i senmoderne liberale demokratier ganske vist er differentieret i sfærer af administrativ og kommunikativ magt, men det forbliver åbent for input fra det civile samfunds institutioner. Sådan forholder det sig, fordi det politiske beslutningssystem beror på forsyninger, der kommer fra informelle sammenhænge af kommunikation, som findes i den offentlige sfære, i det civile samfund og i privatlivets sfærer. Med andre ord, er det politiske handlingssystem indlejret i livsverdenens kontekster (Habermas 1997:352).

Tre kritikker af den offentlighedsteoretiske civilsamfundsdiskurs

I international politisk sociologi har der inden for de senere år markeret sig en række markante Habermas-kritiske læsninger af det civile samfund, som betoner, at den offentlighedsteoretiske tilgang

er udtryk for et minimalistisk perspektiv (Pérez-Díaz 1998), at den repræsenterer en forældet og utilstrækkelig politisk geografi (Keane 1998), og endelig overser den statens afgørende betydning for et levende og inkluderende civilsamfund (Somers 1998; Skocpol 1996 og 1997).

Et minimalistisk perspektiv

Víctor Pérez-Díaz (1998) skelner mellem et "generalist" og et "minimalist" perspektiv på det civile samfund. Han tilhører selv, med inspiration fra de skotske oplysningsfilosoffer, generalisterne, mens den Habermas-inspirerede tilgang ifølge denne kritiske læsning befinder sig i det minimalistiske univers.

Generalisterne repræsenterer en bred tilgang til studiet af det civile samfund, og de nærmer sig begrebet på en måde som ligger tæt på de skotske oplysningsfilosoffer fra det attende århundrede. Generalisterne forstår det civile samfund som idealtypen for et moderne samfund karakteriseret ved et sæt af socio-politiske institutioner så som "retssikkerhed, begrænset og ansvarlig offentlig myndighedsudøvelse, økonomiske markeder, social pluralisme og en offentlig sfære" (Pérez-Díaz 1998:212). I denne optik indtager "public sphere" ikke en prioriteret position. Det civile samfund er snarere betegnelsen for samfund karakteriseret ved den samtidige og udfoldede eksistens af det moderne liberale samfunds bærende institutioner inden for kultur, økonomi og politik.

Ved siden af den brede tilgang til det civile samfund har der i det tyvende århundrede udkrystalliseret sig en civilsamfundsforståelse, som udelukkende fokuserer på nogle ikke statslige ("non-governmental") civilsamfundskomponenter. Til forskel fra generalistperspektivet udelukker minimalisterne såvel statsinstitutioner som markedsinstitutioner. Minimalisme-teoretikerne "deler

den opfattelse, at det civile samfund er reduceret til en besynderlig blanding af associationer (eller sociale bevægelser) og den offentlige sfære" (Pérez-Díaz 1998:212).

Hovedbudskabet er, at der bør skelnes mellem en bred tilgang til det civile samfund som en metafor for et samfund udfoldet omkring et bredt set af socio-økonomiske og socio-politiske institutioner, og en minimalistisk tilgang som fremhæver de sociale bevægelsers kapacitet til at agere i den offentlige sfære.

Utilstrækkelig politisk geografi

Den britiske demokratiforsker, John Keane, fremfører en lignende kritik af den habermaske civilsamfundsteori, og også her er det centrale, at offentlighedsperspektivet, når det indlejres i en dikotomisk forestilling om system og livsverden, mangler følsomhed i forhold til institutionelle konfigurationer, som ikke følger en sådan skematik:

The political geography supported by both the Habermasian and public service model theories of "the public sphere" is inadequate. Public spheres can and do develop within various realms of civil society and state institutions, including within the supposed enemy territory of consumers markets and within the world of power (Keane 1998:182).

Keanes pointe er klar. På den ene side deler han Jean Cohens opfattelse af, at offentligheder er et væsentligt element i civilsamfundets påvirkning af det moderne samfund. På den anden side er han skeptisk over for en politisk geografi, som udelukkende placerer begrebet offentlighed i det civile samfund. Offentligheder kan ikke blot principielt, men også reelt udvikle sig inden for både stats- og mar-

kedsinstitutioner. En forståelse af det civile samfund som en afgrænset sfære, der via offentligheden producerer input til det politiske beslutningssystem, er udtryk for en utilstrækkelig politisk geografi. Problemet er således ikke den offentlige sfæres fremtrædende placering; men den to-delte og tendentielt dikotomiske samfundsmodel, som den habermaske teori bygger på.

Man kunne her tilføje, at *netop* slusemodellen, som udvikles i *Faktizität und Geltung* (Habermas 1992), underbygger kritikken af en politisk geografi, der reserverer "the public sphere" til at tjene som det civile samfunds væsentligste redskab for indflydelse på det politiske beslutningssystem. Selve forestillingen om en sluse beregnet til at kanalisere impulser og erfaringer fra det civile samfund ind i det politiske system, hvor de kan omsættes til politiske og administrative beslutninger, bygger på en antagelse om en skarp sfæreadskillelse mellem stat, marked og civilsamfund, som reproduceres via separate og veldefinerede styringsmedier. At overføre erfaringer mellem sfærerne er efter denne model en vanskelig sag. At transformere erfaringer og impulser fra én sfære (det civile samfund) til beslutninger i en anden (staten og markedet) er endnu vanskeligere.

I forhold til dette bygger Keanes' offentlighedsteori på, at offentligheder kan opstå og faktisk opstår ikke blot med rod i det civile samfund, men også i statsinstitutioner og markedsinstitutioner, altså på tværs af den habermaske politiske geografi.

Overser statens betydning

Tredje og sidste kritik er kun delvist rettet direkte mod den habermaske civilsamfundsteori. Den er snarere formuleret som en skepsis mod enhver teori, der tillægger det civile samfund en selvstæn-

dig betydning i skabelsen af integration og medborgerskab. Den "civilsamfundsskeptiske" position er repræsenteret af de politiske sociologer Theda Skocpol (1996 & 1997) og Margaret Somers (1998), som betoner statens rolle for et levende og inkluderende civilsamfund. For Theda Skocpol eksisterer et inkluderende civilsamfund først og fremmest gennem statens aktive bestræbelser på at skabe integration på tværs af etnicitet, køn og klasse. Denne "statsvenlige" pointe bragte Margaret Somers til sit yderste under et interview, hvor hun fremhæver "the muscle of the state" som det, der skaber den nødvendige institutionelle opbakning til det civile samfund. Somers hævder, at byrden på det civile samfund som et samfundsmæssigt strukturerende princip er for stor, såfremt det ses isoleret fra samfundets øvrige sfærer. I interviewet karakteriserer Somers sig på den ene side som "a very deep believer in the third sphere, in the triadic position", mens hun på den anden side i sin historiske forskning dekonstruerer det civile samfunds selvstændige betydning, hvormed hun placerer sig i en *såvel* Habermas som Putnam skeptisk position:

I am much more a believer that the muscle of the state is what makes it possible for a third sphere to have any institutional power. It is much easier if you are a normative philosopher to imagine that what people say philosophically is the same thing as what *is* possible. What I know as a historian is that historically every single time the muscle of the state is reduced what happens is that the sphere of civil society, the sphere of a positive, democratic impulse is immediately devoured by the market. The job of the state is to hold off the constant pressure of

the market. Unlike the Hayeks who see the state as an encroaching Leviathan, I see the market as an encroaching Leviathan. It's a matter of perspective. I think historically my view is more justifiable. But I am not a statist, not at all, I mean obviously power is power and when people get power they want more power (eget interview med Margaret Somers, Ann Arbor, november 1998).

I interviewet lægger Somers en vis ironisk distance til det, hun kalder "normative philosophers", som lettere end en historiker kan rekonstruere det civile samfunds betydning som et selvstændigt princip for samfundsmæssig strukturering. Somers' utvetydige understregning af, at det er statens aktive indgriben, som muliggør det civile samfunds institutionalisering, kan læses som en provokation; men den er mere end det.

For det første er det oplagt at læse den som en kritik både af Habermas-tilgangen, der repræsenterer et "restricted view" eller "minimalist view" på det civile samfund, og af Putnam-tilgangen der tillægger rent lokale netværk kausal betydning. Såvel den Habermaske civilsamfundsteori som den Putnamske teori om social kapital produceret gennem lokale civile forbindelser kan således med rette kritiseres for at indeholde minimalistiske kerner, som først befries, når de udsættes for institutionelle påvirkninger. For det andet stemmer Somers' historisk begrundede påstand godt overens med nogle nyere tendenser, som tilføjer social kapital forskningen et institutionelt perspektiv. I den forbindelse bliver det hverken "the public sphere" eller "social capital", som på forhånd garanterer det civile samfund indflydelse. Mulighederne for indflydelse afhænger i langt højere grad af det civile samfunds institu-

tionelle kapacitet, herunder de konkrete institutionelle konfigurationer det indgår i. Jeg skal introducere det institutionelle perspektiv ved at gennemgå udviklingen i social kapital forskningen fra det rene kommunitaristiske udgangspunkt med Putnams første teser (1993, 1995) og frem til en række nyere kritiske tendenser og bidrag (Putnam 2000; Gittell & Vidal 1997; Woolcock 2000; Selle 1998).

Putnams teori om social kapital

For Robert Putnam (1995a, 1995b, 1996a, 1996b og 2000) er det tilstedeværelsen af civilt engagement i lokale fællesskaber baseret på tillid, normer og netværk som i det lange løb skaber de væsentligste forudsætninger for demokratiske institutioner, og idet hele taget for effektive institutioner i det moderne samfund. Robert Putnams første påstand (1995a & 1996a) om nedgangen i USA's "beholdning" af social kapital lød omtrent således: Hvorfor forsvinder den sociale kapital i Amerika?

Med social kapital mener jeg de træk ved det sociale liv – netværk, normer og tillid – som gør deltagerne i stand til at handle mere effektivt for sammen at forfølge fælles mål. Jeg bruger termen "civilt engagement" for at referere til menneskers forbindelser med livet i deres lokalsamfund, og ikke kun deres forbindelse til politik (Putnam 1996a:34).

Putnam opererer her med en mikro-sociologisk forestilling om, at menneskers *civile engagement* i lokale institutioner er en mere grundlæggende forudsætning for moderne liberalt demokrati end menneskers *politiske engagement*. Selvom han med *Bowling Alone* (2000) med små skridt bevæger sig i retning af en institutionel tilgang til social

kapital, fastholdes også her det kom-munitaristiske og stærkt mikro-oriente-rede perspektiv:

We shall review hard evidence that our schools and neighbor-hoods don't work so well when community bonds slacken, that our economy, our democracy, and even our health and happiness depend on adequate stocks of so-cial capital (Putnam 2000:28).

Således indleder Putnam sit store værk om kollapset af "American community". Et kollaps som angiveligt er foregået de seneste årtier, og som har sin rod i de primære og sekundære sociale netværks vigende betydning. Problemet er den fal-dende sociale kontakt i USA. Den udad- vendte sociale kontakt i fællesskaber med naboer, venner og frivillige foreninger, som består af direkte relationer mellem mennesker (face-to-face relations in se-condary networks). Putnam (2000) bru-ger metaforen "A nation bowling alone" for den situation, at amerikanere fravæl-ger sociale netværk i stor målestok.

Tre kritikker af Putnam

En ofte fremført indvending mod Putnam lyder imidlertid, at han tillægger de lokale face-to-face baserede civile forbindelser kausal betydning for velfungerende po-litiske og økonomiske institutioner. Der-med negligerer han den offentlige sfære som den væsentligste mediator mellem borgere og det repræsentative demokrati (Jean Cohen 1997). Han overser statens mulighed for at producere social kapital (Selle 1998). Og endelig anlægger han et rent kom-munitaristisk perspektiv, som ikke formår at belyse de institutionelle sammenhænges betydning for dannelse af social kapital (Woolcock 2000). Alle tre kritikker bidrager til at trække social kapital analysen væk fra den stærkt sub-

stantielle orientering og hen imod et in-stitutionelt og relationelt perspektiv.

Konservativ civilsamfundsdiskurs

I sit store essay, "American Civil Society Talk" indskriver Jean Cohen (1997) sig som en stærk kritiker af Putnams analy-ser af den vigende produktion af social kapital. Essayet følger to spor. Det første er argumentationen for en offentligheds-teoretisk tilgang til det civile samfund, som blev behandlet i første del af denne artikel. Det andet er en kritisk læsning af Putnam. Afsættet for essayet er således en iagttagelse af Putnams enorme indfly-delse på den diskursive anvendelse af civilsamfundsbegrebet. Cohen hævder ligefrem, at Putnams definitioner har vundet hegemonisk status i "den diskur-sive praksis". Det vil sige i stort set al offentlig tale om det civile samfund.

I samme moment, som hun registre-rer dette hegemoni, distancerer hun sig fra de immanente implikationer af en Putnam-inspireret tilgang, som hun hæv-der befordrer en konservativ civil-samfundsdiskurs.

Cohen hævder ligefrem, at den kon-servative civilsamfundsoptagelse kan fø-res tilbage til Putnams figur, som beto-ner den sociale kapital selvstændige be-tydning uafhængigt af samfundets øv-rige sfærer. På den baggrund sætter hun sig for at demonstrere, at Putnams til-gang til det civile samfund "er så redu-ceret, at begrebets normative fundering, især dets relevans for demokrati, er ble-vet fordunklet" (Cohen 1997:2). Den mest afgørende mangel er udeladelsen af ci-vilsamfundets centrale bestanddel "the public sphere" fra Putnams og de fleste andre anvendelser af begrebet i den ak-tuelle "civil society talk":

Næsten alle følger Putnam i den aktuelle diskussion, og de sætter lighedstegn mellem civilsamfund

og traditionelle former for frivillige foreninger (inklusiv familien). Og næsten alle formoder, at de intermediære institutioner, der blev skabt af frivillige foreninger og var afgørende for social integration, er i forfald i Amerika for øjeblikket (Cohen 1997:2ff.).

Cohen fremfører herefter to typer af kritik. *Den første* betoner betydningen af nye sociale bevægelser og "the public sphere". Kritikken lyder, at Putnam har en forældet ideal forestilling om, at en bestemt form for civilt engagement er forudsætning for dannelse af social kapital. Forestillingen om en stor social kapital og et levende civilsamfund baseret på civic engagement og frivillige foreninger kan ikke håndtere nye former for indflydelse: hverken de nye sociale bevægelser eller politisk og socialt engagerede grupper, som bruger den offentlige sfære til at påvirke de demokratiske institutioner eller unge mennesker, som danner løse ad hoc organiseringer. Sammenfattende lyder den Habermas-baserede kritik, at *uden* et begreb om den offentlige sfære, vil civilsamfundsdiskursen forblive "håbløst ensidig og analytisk ubrugelig", fordi den er ude af stand til at forklare den komplekse forbindelse mellem sociale og politiske institutioner. *Uden* et begreb om den offentlige sfære låner civilsamfundssnakken sig ud til projekter, som i bedste tilfælde har meget lidt at gøre med demokratisering (Cohen 1997: 8).

Den anden kritik lyder, at der er en lige linje mellem Putnams understregning af det civile engagements kausale betydning og konservative forestillinger om et opløst civilsamfund via afmontering af de velfærdsstatslige forpligtelser:

The conservatives pretend that we can have a vital, well-integrated,

and just civil society without states guaranteeing that universalistic egalitarian principles inform social policy regardless of which social institution or level of government carries it out (Cohen 1997:3).

Mikro-perspektivet virker ikke på nordiske lande

Per Selle (1999) fremhæver flere problematiske forhold ved Putnams teori. De fleste er afledt af Putnams rene mikro-orientering, som udelukkende kan forstå den type social kapital, som skabes bottom-up gennem lokal interaktion i primære og sekundære netværk. Det er den forståelse Putnam anlægger, når han i sit værk tegner et glansbillede af fordelene ved en stærk social kapital, som tager udgangspunkt i menneskers sociale relationer på mikro-niveau. Således sammenfatter han intet mindre end resultaterne fra "et halvt århundredes forsknings i hele verden" (Putnam 2000:332). Disse resultater peger helt entydigt i samme retning, nemlig at lykke og livskvalitet bedst forudsiges gennem bredden og dybden i et menneskes sociale forbindelser.

Putnam bidrager faktisk her selv til en mindre substantiel forståelse, idet "bredde" perspektivet refererer til betydningen af svage sociale netværk og forskellige typer af brobyggende og medierende institutioner (Granovetter 1973; Briggs 1998). Men dette perspektiv forfølges ikke videre, når han kort efter hævder, at:

Regulær tilstedeværelse i en klub, frivillighed, underholdning, eller tilstedeværelse i en kirke er lykke-ækvivalenten til en længerevarende uddannelse eller en fordobling af din indkomst. Civile forbindelser kommer på højde med ægteskab og rigdom som det, der kan

forudsige "life happiness" (Putnam 2000:332, 333).

Putnam træffer på den baggrund selv en stærkt moraliserende og individualiserende konsekvens, idet han hermed har påvist, hvordan sociale netværk kan forstærke "sunde normer – socialt isolerede mennesker er mere tilbøjelige til at ryge, drikke, spise sig fede og tage del i andre typer af sundhedsødelæggende adfærd" (Putnam 2000:327). Med sådanne diagnoser i baghånden ligger det lige for at aktivere velfærdsstatens mest paternaliske og mistænkeliggørende kontrolmekanismer. Men med en kritisk distance til den stærkt mikro-orienterede forståelse af social kapital argumenterer Selle, at en sådan teori ikke dner til "the state-friendly" nordiske lande, hvor den frivillige sektor og lokale foreninger historisk set har været under dyb indflydelse fra "government":

Top-down initiatives not only strongly influence local initiatives, but they likely facilitate the work of the voluntary sector..(..).Governmental influence or top-down processes in general, are not synonymous with removing power

and autonomy from the voluntary sector. The extent and type of such influence depend on context and differ across time and space, and cannot be regarded as an a priori assumption (Selle 1999:146).

Forholdet mellem stat og civilsamfund kan ikke forstås a priori med et minimalistisk perspektiv i værktøjskassen, hvad enten dette nu består af habermasianske eller putnamske argumentationskæder. Pointen er, at kun historisk kontekstuelle studier kan afgøre, hvorvidt staten i konkrete situationer bidrager til at understøtte udviklingen af inkluderende og demokratiske civilsamfund (Habermas) eller underminerer netværksrelaterede former for social kapital, uden at understøtte dannelsen af nye (Putnam).

Kommunitaristisk perspektiv

Michael Woolcock (2000) fra Verdensbankens Development Research Group, formulerer fire perspektiver på social kapital, som bevæger sig i retningen fra det rene mikro-perspektiv med et kommunitaristisk udgangspunkt til et såkaldt synergi perspektiv, hvor statens rolle for social kapital ikke er marginal, men afgørende.

Four Views of Social Capital: Key Actors and Policy Prescriptions¹

Perspective	Key Actors	Policy Prescriptions
Communitarian View Local association	Community groups Voluntary sector	"Small is beautiful" Encourage volunteerism
Networks View Intra ("strong") and inter ("weak") community ties	Entrepreneurs Business groups "Information brokers" Community groups	Civil society federations
Institutional View State-society relations	The state, public institutions	Enhance rule of law, rights Build capacity, competence
Synergy View Community networks and state-society relations	Private and public sector Communities	Co-production, Complementarity Accountability, transparency Reduce inequality Participation, linkages

Michael Woolcocks tabel er velegnet til at illustrere konsekvenserne af de forskellige opfattelser på social kapital *fra* det kommunitaristiske perspektivs understregning af, at det er lokale "community groups", som producerer social kapital, hvor statens opgave i højden bliver at opmuntre til civilt engagement i frivillige foreninger *til* de institutionelle tilgange, hvor det er de specifikke relationer mellem statsinstitutioner og civilsamfundsinstitutioner, som afgør konsekvenserne. For det første bliver det med den institutionelle tilgang muligt at diskutere *forskellige* former for social kapital. Ikke alle former er måske lige ønskelige, nogle former er ikke blot stærkt afgrænsede (bonding); men bidrager aktivt til en samfundsmæssig seggregeringsproces. For det andet bliver det nu muligt at diskutere social kapital i en policy sammenhæng. Dette har været stærkt tiltrængt, helt fra den første netværksteoris deling i "strong ties" og "weak ties" (Granovetter 1973), en tvedeling som ikke på daværende tidspunkt bidrog til at tematisere makro-institutionernes betydning for dannelse eller underminering af sociale netværk (Woolcock 2000:23). Men selvom netværksteorien repræsenterer et væsentligt skridt i retning af det institutionelle perspektiv, tematiserer den ikke eksplicit de politiske institutioners mulighed for selvstændig ageren.

Institutionel tilgang til civilsamfund og social kapital

Som vi har set, er der en række afgørende ligheder mellem den offentlighedsteoretiske civilsamfundsteori og social kapital teorien om det civile samfunds betydning. Ligheder som bærer på begrænsninger og potentialer. På den ene side kan de begge med rette kritiseres for at anlægge et minimalistisk teoretisk perspektiv og udvikle en inadækvat politisk geografi. På den anden side er der inden

for begge teoriretninger potentialer og redskaber til at bryde ud af den minimalistiske ramme og belyse, hvordan institutioner påvirker civilsamfund og social kapital.

Artiklens hovedpointe er således, at lige gyldigt hvilken af de to tilgange vi vælger, en habermask eller en putnamsk, så er den afgørende udfordring at inddrage et institutionelt perspektiv. Det vil jeg begrunde yderligere.

Er det da en fair kritik at placere den habermask offentlighedsteori i en minimalistisk tradition (Peréz-Díaz 1998), som endda afgrænser sig yderligere med påstanden om, at offentlighed er det civile samfunds suveræne værktøj (Keane 1998)?

Her synes Cohen at operere med en ambivalens, som hun overtager fra Habermas. Ambivalensen består i, at *alle* typer af moderne institutioner, som kun kan opretholdes kommunikativt, eksempelvis offentlige rum i organisationer, er udtryk for "the public sphere". Det gælder således også de kommunikative og offentlige sider af statsinstitutioner såvel som mere hybride og netværksbaserede organisationsformer. Ved på denne måde at fremhæve kommunikation som det civile samfunds væsentligste karakteristikum løses det minimalistiske perspektiv, idet de kommunikative spilleregler afhænger mere af konkrete institutionelle konfigurationer end af tilknytningen til den ene eller den anden sektor.

Men ved at argumentere for slusemodellen, som fastholder den stringente sfære-opdeling og offentlighedens betydning som mediator mellem det civile samfund og de politisk administrative organisationer i et repræsentativt demokrati, genintroduceres det snævre syn, som ganske entydigt placerer "public spheres" i det civile samfunds hjørne af den politiske geografi.

At Putnam med rette kan kritiseres

for at anlægge et minimalistisk eller stærkt mikro-orienteret perspektiv er oplagt; men samtidig er der, som vi har set, et potentiale i teorien til at kortlægge de komplekse relationer mellem lokale netværk og statslige institutioner. At Putnam selv er trådt flere skridt i den retning er forsåvidt uvedkommende, idet det er operationalisering og anvendelse af teorien, som er afgørende. Dog skal han krediteres for iagttagelsen af, at en institutionel velfærdsstat tilsyneladende befordrer dannelsen af brobyggende former for social kapital (Putnam 2000:281). Afslutningsvist kunne det problematiseres, hvorvidt vi overhovedet har brug for den Habermas-inspirerede udgave af "public sphere" for at forstå de komplekse relationer mellem det senmoderne samfunds sfærer og bærende institutioner. Før ramaskriget rejser sig: Vi har brug for at kunne forstå forbindelserne, relationerne, dynamikkerne mellem de forskellige samfundsmæssige sfærer; men er begrebet om "den offentlige sfære" nødvendigt for at forstå sammenhængen mellem demokrati og civilsamfund? John Keane (1998) er skeptisk over for en Habermas inspireret politisk geografi. Blandt andet hævder han, at "The concept of "political society" is an outdated eighteenth- and nineteenth-century fiction" (Keane 1998:182).

Public sphere tilgangen er orienteret mod forbindelseslinjerne mellem borgere og demokrati. Fokus er på udvekslingsbetingelserne mellem Lockes "frie" borgere, aktive i den pre-politiske sfære og Hobbes' forvaltningen af "the commonwealth". Et væsentligt element i denne forbindelse er den offentlige sfære. Spørgsmålet er imidlertid, hvorvidt den habermaske opdeling mellem det civile samfund (livsverdenen) og det politiske system, blandt andet bestående af lovgivningsmagt i form af repræsentativt demokratiske institutioner, er det bedste

afsæt for belysningen af sammenhængen mellem civilsamfund og demokrati. En public sphere tilgang knyttet an til Habermas' politiske geografi opfordrer trods alt til en dikotomisk forestilling om, at der eksisterer optrukne linjer mellem de forskellige samfundsmæssige områder.

I stedet har jeg i denne artikel argumenteret for et institutionelt eller relationelt perspektiv på det civile samfund. Somers (1998) hævder i den forbindelse, at det civile samfund ikke kan forstås isoleret fra de større institutionelle konfigurationer, det er en del af. Dette indebærer en tilgang til studiet af det civile samfund, som i sit udgangspunkt ligger tættere på "the generalist approach" end på "the minimalist approach" (Pérez-Díaz 1998).

Den institutionelle tilgang er kritisk over for dikotome forestillinger, for eksempel i form af utvetydige udlægninger af forholdet mellem system og livsverden som to uddifferentierede og afgrænsede sfærer. Det institutionelle perspektiv betyder, at det er relationerne – de institutionelle konfigurationer, som er i fokus. Habermas-inspirerede velfærdsstatsanalyser tager ofte udgangspunkt i den binære samfundsopfattelse – system og livsverden. Sådanne analyser viser hvordan visse socialstatslige arrangementer virker koloniserende ind på livsverdenens muligheder for at opretholde egne reproduktionsbetingelser (Cohen & Arato 1992).

Med den institutionelle tilgang i bagagen er *karaktern af forholdet* mellem det civile samfund og staten *hypotese*, som kan undersøges nærmere. Det kan ikke a priori fastslås, at statslig indgriben virker i den ene eller anden retning. En sådan undersøgelse er relationel i den forstand, at den ikke på forhånd substancialiserer forholdet mellem staten og det civile samfund som enten et "sluse-

forhold", et koloniseringsforhold, et forhold som underminerer de specifikke former for social kapital, eller noget helt fjerde. I stedet er det selve relationen, som er genstand for undersøgelsen. En relation som *kan* bidrage til at højne det konkrete civilsamfunds institutionelle kapacitet (Healey 1997) eller bidrage til dannelsen af mikro-offentligheder og etablering af sluser, der forbedrer det civile samfunds adgang til de politiske beslutningsprocesser.

I andre situationer bevæger relationen sig imidlertid ad ganske andre baner. Et eksempel fra den nyere Danmarks historie opstod da en række af råd, puljer og lokale projekter af Danmarks statsminister en bloc blev fejet af banen som udtryk for "smagsdommeri" uden smålig skelen til, at sådanne institutioner i habermasiansk forstand ofte tjener som virkelige mediatorer, der sluser impulser fra det civile samfund ind i de politiske beslutningssystemer. Eller videre, når lokale deltagelsesformer udviklet med legitimitet i "tredje decentralisering" bliver lagt på køl, i situationer hvor kommunalvalg medfører lokale regimeændringer uden opgørelser over den sociale kapital, som samtidig forsvinder. Dette resultat opstår, når eksempelvis frivillige foreninger og lokale partnerskabsprojekter opløses, eksempelvis i forbindelse med at kommuner opsiger samarbejdsaftaler for selv derefter at videreføre aktiviteterne; men nu lagt direkte ind under de kommunale forvaltninger. Det paradoksale resultat bliver ofte, at der formelt set sker en forøgning af frivilligt arbejde (nu organiseret kommunalt), men under forhold som medfører en underminering af dette arbejdes selvstændige institutionelle kapacitet (som forening eller partnerskab).

Det første eksempel resulterer i et offentlighedsproblem, idet en væsentlig kommunikationslinje skæres væk med

massakren på råd, nævn og puljer. Det andet eksempel resulterer både i et offentlighedsproblem og et social kapital problem, idet lokale deltagelsesformer både kan ses som civilsamfundsbaseerede mikro-offentligheder og som udtryk for netværk af social kapital. For at undgå den slags situationer, eller for i det mindste at kunne gøre dem til genstand for en åben demokratisk debat, er Robert Putnams reformgruppe "The Segura Seminar" fremkommet med et reform forslag, som hermed er viderebragt:

One of the things that my reform group is suggesting is that major public and sometimes private policy changes should be preceded by a *social capital impact statement*. That is, before putting in a new highway or before engaging in some massive new program change we should ask "what would be the positive and what would be the negative effects of this on social capital" (eget interview med Robert Putnam 1999).

Under interviewet illustrerede Putnam nogle situationer, hvor et "social capital impact statement" kunne være anvendt. Et eksempel var de store såkaldte "slumclearance programmer" fra 1960'erne, hvor den federale regering afsatte midler til fysisk renovering af storbyerne. Programmerne afstedkom en fysisk nivellering af gamle slumområder beboet af fattige "neighborhoods" til fordel for en massiv mængde af nybyggeri, som ikke kunne betales af de tidligere beboere. Resultatet var en renovering af den fysiske kapital, med en parallel ødelæggelse af de sociale netværk blandt områdets tidligere beboere. I sin opgørelse af det samlede resultat skærper Putnam penen og konkluderer, at "netto resultatet for samfundet var i denne situation ne-

gativt“ på grund af de smadrede netværk og etableringen af boliger, som kun blev befolket gennem radikale gentrificeringsprocesser.

Måske trækker sociologer sig skamfuldt væk fra sådanne ublufærdige forsøg på at opgøre værdien af sociale relationer. Måske med en vis ret; men hvad gør vi så med det faktum, at klassiske sociologiske temaer med social kapital – sproget får en stemme, som de ellers ville mangle, suppleret af sociologiens (gen)-indtræden i “high-level policy discussions” (Woolcock 2000)?

Konklusion

Kommunikative handlinger og eksistensen af offentligheder er afgørende ingredienser i et civilt samfund. Og alligevel kan det være vanskeligt at se nødvendigheden af at trække fronterne op. Vi finder kommunikative handlinger og afgrænsede mikro-offentligheder netop i den type af tværgående foreninger og bevægelser, som bidrager til at højne den sociale kapital. Som begreber krydser “det civile samfund” og “social kapital” grænserne mellem politisk videnskab, der belyser udviklingen i de politiske institutioner og sociologi især den handlingsteoretiske “retning”, der tager sit udgangspunkt i aktører og niveauet for social handling.

Det civile samfund er ikke interessant på grund af dets betydning i sociale eller sociologiske sammenhænge, eller dets relevans som et politisk fænomen. Som begreb er det væsentligt, fordi det sprænger de konceptuelle grænser, som hævdede videnskabelige discipliner har bygget op imellem sig. Det gør os i stand til at se den politiske dimension i sociale institutioner og den sociale dimension i politiske institutioner.

Lad os tage den, faktisk enorme, mængde af lokale projekter, som er vanskelige at rubricere med traditionelle vi-

denskabelige værktøjer, men som ikke desto mindre har sat deres markante præg på de seneste tyve-tredive års udvikling i velfærdssamfundet. Der er kvarterløftprojekter, sociale udviklingsprojekter, innovativt orienterede frivillige organisationer, integrationsprojekter, lokale partnerskaber. Listen er lang; men de har mindst to ting til fælles. For det første hviler de på et mangfoldigt resourcegrundlag, de henter således økonomiske ressourcer hjem fra nationale såvel som europæiske kilder, fra lokale såvel som centrale, fra private såvel som offentlige fonde. Det hele suppleret af en ofte betydelig egenindtjening. For det andet producerer og forbruger de mængder af social kapital *samtidig med*, at de udvikler offentligheder i bedste habermaske forstand.

Der er ingen tvivl om, at der produceres mængder af social kapital i sådanne organisationer. Social kapital i form af tillid, normer og netværk som gør deltagerne i stand til at handle kollektivt. Men projekterne er også væsentlige offentligheder. De bidrager både til at danne lokale offentligheder og til at give sådanne offentligheder bredere politiske implikationer. De lokale offentligheder er mediatorer mellem deltagerens individuelle og kollektive erfaringshorisonter; men samtidig har de i ordets egentligste forstand “policy relevans”: John Keane (1998) skelner mellem tre typer af “public spheres”, micro-, meso-, and macro public spheres. Lad os høre hvad han siger om betydningen af micro public spheres:

The coffeehouse, town-level meeting and literary circle, in which early modern public spheres developed, today find their counterparts in a wide variety of local spaces..(..).John Fiske’s research has made a convincing case for

the importance of bottom-up, small-scale locales in which citizens forge their identities, often in opposition to top-down "imperializing" powers bent on regulating" (Keane 1998:170).

Keane illustrerer, hvordan sådanne mikro offentligheder lejlighedsvist befordrer udviklingen af bredere offentligheder og medfører politiske ændringer. De producerer offentlighed og social kapital. Såfremt vi udelukkende fæstner blikket på, hvordan social kapital kan forøges gennem frivillig tilknytning til sekundære netværk, vil vi ikke umiddelbart være i stand til at forstå begrebets relation til civilsamfundsforskningens forankring i politisk filosofi. Hvis vi på den anden side som borgere ikke deler samfundsmæssige sfærer, fællesskaber og sociale konsekvenser, men bidrager aktivt til segregering både foroven og forneden, vil de demokratiske forventninger til en "public sphere" have meget lidt substans.

Noter

Artiklen er et led i afrapporteringen af det nordiske forskningsprojekt "Civil Society between Market and State". Tak til ukendt referee.

1. Michael Woolcock 2000:24.

Litteratur

Alexander, Jeffrey C. (Ed.) 1998: *Real Civil Societies – Dilemmas of Institutionalization*. London: SAGE Publications.

Barber, Benjamin R. 1997: *Clansmen, Consumers and Citizens: Three Takes on Civil Society*. The National Commission on Civic Renewal, Working Paper #4. University of Maryland .

Boje, Thomas 1998: *Civil Society between Market and State* (research plan), University of Umeå.

Briggs, Xavier de Souza 1997: "Moving Up versus Moving Out: Neighborhood Effects in Housing Mobility Programs", *Housing Policy Debate*, Volume 8, Issue 1, pp. 195-234.

Cohen, Jean L. & Andrew Arato 1992: *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Cohen, Jean L. 1997: *American Civil Society Talk*. The National Commission on Civic Renewal, Working Paper #6. University of Maryland.

Díaz-Pérez, Víctor 1998: "The Public Sphere and a European Civil Society", in *Real Civil Societies. Dilemmas of Institutionalization*. London: Sage.

Gittell, Ross & Avis Vidal 1998: *Community Organizing – Building Social Capital as a Development Strategy*. London: Sage.

Granovetter, Mark 1973: The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78 (6):1360-1380.

Habermas, J. 1962: *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Neuwied am Rhein & Köln: Herman Luchterhand.

Habermas, J. 1981: *Theorie des kommunikativen Handelns*. Bd. 1 & 2. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Habermas, J. 1992: *Faktizität und Geltung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Healey, Patsy. 1997: *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Houndsmills: Macmillan.

Hulgård, Lars 1997: *Værdiforandring i Velfærdsstaten – et weberiansk perspektiv på sociale forsøgsprogrammer*. København: Forlaget Sociologi.

Janoski, Thomas 1998: *Citizenship and Civil Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Keane, John 1998: *Civil Society – Old Images, New Visions*. London: Polity Press.

- Powel, Colin L. 1997: "Recreating the Civil Society – One Child at a Time". *The Brookings Review*, Vol. 15 No. 4. <http://www.brook.edu/pub/review/oldtoc.htm#FAL97>. The Brookings Review.
- Putnam, Robert D. 1993: "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", in *The American Prospect* no. 13 (Spring, 1993).
- Putnam, Robert D. 1995a: "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", in *Journal of Democracy* 6:1, Jan. 1995,65-78.
- Putnam, Robert D. 1995b: "Bowling Alone: An interview with Robert Putnam about America's collapsing civic life". Copyright: *American Association for Higher Education* (<http://xroads.virginia.edu/~HYPER/DETOC/assoc/aahe.html>).
- Putnam, Robert D. 1996a: "The Strange Disappearance of Civic America", in *The American Prospect*, Winter 1996.
- Putnam, Robert D. 1996b: "Unsolved Mysteries. The Tocqueville Files," in *The American Prospect*, no. 25 (March April 1996:26-28).
- Putnam, Robert D. 2000: *Bowling Alone*. New York & London: Simon & Schuster.
- Rothstein, Bo. 1998: *Social Capital in the Social Democratic State. The Swedish Model and Civil Society*. Gothenburg University. Paper: the 1998 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, September 3-6, 1998.
- Seligman, Adam B. 1992: *The Idea of Civil Society*. New York: The Free Press.
- Selle, Per 1999: "The transformation of the voluntary sector in Norway: a decline in social capital?", in Van Deth, Maraffi, Newton & Whiteley, (eds.): *Social Capital and European Democracy*. London and New York: Routledge.
- Skocpol, Theda 1996: "Unravelling From Above" (Unsolved Mysteries. The Tocqueville Files), in *The American Prospect* no. 25 (March-April 1996): 20-25.
- Skocpol, Theda 1997: "Building Community Top-down or Bottom-up?" *The Brookings Review*, Vol. 15 No. 4. <http://www.brook.edu/pub/review/oldtoc.htm#FAL97>. The Brookings Review.
- Somers, Margaret R. 1998: "Romancing the Market, Reviling the State: Civil Society and the Privatization of Citizenship in an age of Social Naturalism". Forthcoming in *The Ambiguities of Citizenship* (Colin Crouch and Klaus Eder, eds.): Oxford University Press.
- Sullivan, William M. 1997: *Making Civil Society Work: Democracy as a Problem of Civic Cooperation*, The National Commission on Civic Renewal, Working Paper #3. University of Maryland.
- Wilson, Patricia A. 1997: "Building Social Capital: A Learning Agenda for the Twenty-first Century, in *Urban Studies*, Vol. 34, Nos 5-6, p. 745-760.
- Woolcock, M. 2000: "Social Capital: The State of the Notion". In *Social Capital. Global and Local Perspectives*. Helsinki: STAKES National Research and Development Centre for Welfare and Health.