

Kapittel 2

Sosial kapital i kommunens møte med flyktninger

LISA HANSSON OG TURID AARSETH

SAMMENDRAG Med utgangspunkt i perspektiv på kommunene som mangefasettert organisasjon og teorier om sosial kapital belyser artikkelen kommuners arbeid som vertkommune og bosetter av flyktninger. Empiriske eksempler fra to kommuner tyder på at kumulativ sosial kapital kan være institusjonalisert, forankret i organisasjonsstrukturen, men også at den bygges nedenfra gjennom kommuneansatte. Artikkelen introduserer begrepet «bakkebyggere» om nye identiteter i kommunalt flyktningarbeid.

NØKKEORD flyktningpolitikk, sosial kapital, kommune, institusjonalisering, bakkebygger

ABSTRACT The article addresses municipalities' work with asylum reception centers and hosting refugees, in the light of theories of social capital and municipalities being a multi-faceted organization. With empirical examples from two municipalities, the article suggests that social capital is institutionalized, anchored in the organizational structure, but also developed bottom-up by the personnel. The article introduces the term «street level-builders» to describe identities that emerge in the operative field.

INNLEDNING

I løpet av høsten 2015 ble antall personer i asylmottak i Norge mer enn fordoblet, fra vel 13 000 i juli til vel 30 000 i desember. Samtidig planla Utlendingsdirektoratet (UDI) for mottak av mellom 50–60 000 nye flyktninger i 2016.

Den 16. november 2015 sendte statsminister Erna Solberg og KS brev til landets kommuner med en oppfordring til felles innsats for å løse krisen i asylmottakssystemet. Brevet appellerer til kommunene om både å ta mer ansvar for å sikre nyankomne tak over hodet og for å bosette og integrere flyktninger (Regjeringen 2015, s. 1).

Utviklingen i første halvår i 2016 tyder på en kraftig nedgang både når det gjelder nyankomne som søker asyl og antall flyktninger i mottak. Nedgangen synliggjør usikkerheten i politikkfeltet. Samtidig peker brevet av 16. november 2015 på behovet for en kontinuerlig mobilisering:

I denne ekstraordinære situasjonen opplever vi stor vilje fra kommunene og sivilsamfunnet til å stille opp for flyktningene. Det er Regjeringen svært takknemlig for. Denne innsatsen og velviljen er vi som samfunn avhengig av at fortsatt mobiliseres (Regjeringen 2015, s. 1).

Sitatet illustrerer statens avhengighet av kommunene i flyktningarbeidet. Selv om mottak og bosetting av flyktninger er et nasjonalt ansvar, er det i kommunene både materielle og immaterielle ressurser som omdannes til midlertidig eller permanent bosted for mennesker på flukt.

Denne artikkelen omhandler flyktningpolitikken lokale utforming og er informert av teorier om sosial kapital. Selv om teorifeltet er sammensatt og til dels motsetningsfylt, er det likevel noen fellesnevner som gjør sosial kapital aktuelt i vår sammenheng. Sentrale definisjoner omfatter tillit, nettverk og normer om gjensidighet (Slagsvold, 2005). I statsministerens og KS' brev til kommunene ligger det en implisitt forståelse av at mottak av flyktninger ikke bare dreier seg om tak over hodet og betaling av tjenester, men også om mobilisering av sosiale fellesskap. Denne typen perspektiv, som representerer en motsats til økonomisk kalkulering og sektortenkning, finner vi også i en innstilling fra et utredningsutvalg oppnevnt av Norges forskningsråd. Her argumenteres det særlig for behovet for mer inngående undersøkelser av sosial kapital når det gjelder spørsmål om integrering av innvandrere (Norges forskningsråd, 2005).

Målet med artikkelen er å bidra til økt innsikt i hvordan kommunene håndterer mottak av flyktninger på et tidspunkt med sterk økning og påtrykk fra nasjonale myndigheter. Med utgangspunkt i en forståelse av kommuner som mangefasettete organisasjoner utforskes møtet med flyktninger i lys av teorier om sosial kapital. Arbeidet er eksplorativt og kan leses som et bidrag til en diskusjon om hvordan sosial kapital som teoretisk tilnærming kan ta uttrykk og ha relevans i en kommunal kontekst.

KOMMUNENES ROLLER I FLYKTNINGPOLITIKKEN

Kommunene har grovt sett to roller i flyktningpolitikken. Den første handler om være vertskommune for asylmottak, og i noen tilfeller selv være driftsoperatør for

ulike typer av mottak. Den andre rollen gjelder bosetting av flyktninger som har fått opphold. De to rollene er underlagt ulike statlige reguleringer, og vi skal kort gjengi hvilke bestemmelser som gjelder.

Vertskommuneforpliktelsene følger av utlendingslovens § 95, som sier at en utlending som søker beskyttelse, skal gis tilbud om innkvartering (LOV-2008-05-15-35). Det er Utlendingsdirektoratet (UDI) som har ansvar for å tilpasse mottakskapasiteten til det behovet som til enhver tid eksisterer. Hvem som skal drive asylmottak, avgjøres av UDI innen rammen av lov og forskrift om offentlige anskaffelser (UDI, 2010a; UDI, 2011). I tillegg finnes det interne retningslinjer for nedbygging av mottakskapasitet (UDI, 2010b). Ved årsskiftet 2015/2016 var det i alt 140 asylmottak spredt over hele landet. Bare 14 av disse hadde kommuner som driftsoperatører. De fleste drives av private selskaper og noen av ideelle organisasjoner. Alle kommuner som har asylmottak på sitt territorium, vil – uavhengig av om de selv har driftsoperatøransvar – ha status som vertskommune. I UDIs rundskriv (2011) slås det fast at vertskommunene har ansvar for å gi lovpålagte tjenester til beboere i asylmottak, og at kostnadene skal dekkes gjennom et tilskudd fra staten. Satsene fastsettes årlig i forbindelse med statsbudsjettet.

Mens rollen som vertskommune er noe en kommune kan havne i uten å være særlig involvert i beslutningsprosessene i forkant, er *bosetting av flyktninger* et frivillig og fullt ut kommunalt anliggende. Staten ved UDI anmoder kommunene om å ta imot et visst antall flyktninger som har fått oppholdstillatelse, men det er kommunen som tar beslutningen om – og eventuelt hvor mange – flyktninger de vil bosette. Så og si alle norske kommuner sa i 2016 ja til å bosette flyktninger. Introduksjonsloven regulerer rettigheter og plikter for den enkelte bosatte flyktning. Loven gir videre kommunene en plikt til å sørge for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap (LOV-2003-07-04-80). De økonomiske virkemidlene er økonomisk støtte direkte til deltakerne i introduksjonsprogrammet samt at kommunen over fem år får et integreringstilskudd per bosatt.

Gjennomgangen viser noen grunnleggende forskjeller ved de to rollene. Å være vertskommune handler i første rekke om kommunen som tjenesteleverandør, der statens prising av spesifikke tjenester står sentralt. Tildeling av driftsansvar er markedsstyrt innen rammen av lov om offentlige anskaffelser, og ordbruken i de interne rutinene er preget av kontraktstenkning og hensyn til god forretningsskikk (f.eks. UDI, 2010b). Kommunen som bosetter av flyktninger, er basert på frivillighet og politisk aksept i den enkelte kommune. Her er tidsperspektivet for statlig støtte fem år, og det legges opp til et bredere sett av virkemidler. Selv om introduksjonsprogrammet er strengt regulert, fremstår IMDI som veileder og kompetansesenter for kommunenes arbeid med integrering. Men også her står den øko-

nomiske argumentasjonen sterkt, og det vises til at det er i kommunenes interesse å lykkes i integreringsarbeidet. De største utgiftene kommer de første årene etter bosettingen. Jo raskere flyktningene blir selvhjulpne, jo større andel av tilskuddene går rett til kommunen (IMDI, 2015).

TEORETISK UTGANGSPUNKT

Kommuner er mangefasetterte organisasjoner og ved å anvende ulike perspektiver kan vi fange opp og anskueliggjøre noe av mangfoldet (Palm & Wihlborg, 2007; Rose & Baldersheim, 2014). Den lokale utformingen av flyktningpolitikken aktualiserer flere sider ved kommunen og våre empiriske observasjoner vil bli sortert i forhold til kommunen som politisk institusjon, tjenesteprodusent, arbeidsgiver og iverksetter. Vi skal meget kort skissere innholdet i disse fire perspektivene, før vi introduserer teorier om sosial kapital.

Som *politisk institusjon* er kommunen arena for politisk deltakelse og styring. Den norske kommunen er kjennetegnet av folkestyre og av folkestyrets verdier. Politikk er mer enn det som skjer i formelle politiske fora, og vi lar dette perspektivet omfatte institusjonsdesign i vid forstand, dvs. hvordan politiske og administrative organer utformes og står i samspill med hverandre – og med innbyggerne (Rose & Baldersheim, 2014).

Kommuner som *tjenesteprodusenter* har ansvar for sentrale deler av offentlig tjenesteyting, særlig innen velferdsområdet. Krav om effektiv ressursbruk og faglig kvalitet står sterkt, men også grunnleggende verdier knyttet til rettssikkerhet og likebehandling (Montin, 2007).

Kommunen er også *arbeidsgiver*. Mange steder kan kommunen være blant de største arbeidsgiverne, og det kommunale arbeidsgiveransvaret vil i særlig grad omfatte profesjonsutøvere i den lokale velferdsproduksjonen (Baldersheim & Ståhlberg, 2002).

Det siste perspektivet vi har valgt å løfte fram, er kommunen som *iverksetter* av statlig politikk. Her ses kommunen som en del av den nasjonale politikken, og grad av lokalt handlingsrom vil variere mellom saksområde og situasjonsspesifikke forhold (Baldersheim & Ståhlberg, 2002).

SOSIAL KAPITAL

Studier av sosial kapital har i hovedsak fokusert på mellommenneskelige nettverk. Dominerende teorier mener at sosial kapital utvikles i sosiale strukturer der mennesker bytter tjenester og informasjon. Den tredje sektoren tillegges en viktig rolle

ved at frivillige nettverk og sosiale relasjoner ses som en forutsetning for å skape tillit mellom mennesker (Fukuyama, 2001).

Studier viser at de skandinaviske landene scorer høyt når det gjelder sosial kapital (Rothstein & Stolle, 2003). Men i motsetning til land der frivillighetssektoren har stor betydning for velferdsproduksjonen, kjennetegnes Skandinavia av en sterk offentlig og universelt innrettet velferdssektor. Ut fra en erkjennelse av at teorier om sosial kapital som betoner frivillighetens sterke rolle er utviklet i en annen velferds kontekst, har skandinaviske forskere påpekt at sosial kapital må forstås i lys av institusjonell design og trekk ved offentlig sektor (Kumlin & Rothstein, 2005; Rothstein & Stolle, 2001). Kumlin og Rothstein (2005) viser bl.a. til at interaksjon mellom innbyggerne og offentlige organisasjoner er viktig for dannelsen av sosial kapital. Vårt bidrag kan plasseres i et slikt perspektiv. Teorier om sosial kapital løftes inn i den kommunale konteksten, der det sentrale er kommunens møte med flyktingene.

På samme måte som kommunen er sosial kapital mangefasettert og kan beskrives på ulike måter. Noen studier har vært innrettet på å *måle* andel sosial kapital på individnivå for å undersøke eventuelle korrelasjoner med faktorer som tillit til samfunnsfunksjoner (Kaasa & Parts, 2008; Narayan & Cassidy, 2001). Andre har studert hvordan sosial kapital *skapes*, og spør hvilke forutsetninger som må være til stede (Fukuyama, 1995; Putnam, 1993). Videre finnes studier av sosial kapital som ressurs for å kunne handle/agere (Hitt & Duane, 2002; Koka & Prescott, 2002; Nahapiet & Ghoshal, 1998). Sosial kapital har altså blitt brukt både som avhengig og uavhengig variabel.

Individuell og kollektiv ressurs

Sosial kapital beskrives både som en individuell og en kollektiv ressurs (Portes, 2000). Bourdieu ser den enkeltes sosial kapital som et resultat av hvor stort nettverk hun kan mobilisere og det volumet av kapital (økonomisk, kulturelt og symbolsk) hver av deltakerne i nettverket kontrollerer (Bourdieu, 2002). Coleman betoner betydningen av sosial kapital for individets handlinger. Ifølge ham blir sosiale strukturer til sosial kapital når en aktør anvender dem for å realisere sine interesser (Coleman, 1994).

Putnams studier viser at sosial kapital kommer både individ og samfunn til gode. Individuer knytter bånd som fremmer egne interesser, men samtidig tjener samfunnet på at individer inngår i sosiale nettverk og engasjerer seg i frivillige organisasjoner (Putnam, 1993, 2000). Sosial kapital ses her som grunnlaget for et fungerende demokrati, det får mennesker til å samarbeide til beste for fellesskapet.

Sosial kapital som politisk aktør: brobygger og hverdagsmaker

Begrepet «brobygger» (Putnam, 1993) viser hvordan mennesker bygger broer mellom ulike nettverk og sosiale grupper. Brobyggeren gjennom sitt personlige engasjement skaper koblinger mellom ulike institusjoner og organisasjoner i lokalsamfunnet. Hun er aktiv i ulike foreninger og politiske organisasjoner. Brobyggeren kan også være en entreprenør. Gjennom sitt lokale engasjement kjenner hun regler og spilleregler i politikken, og blir en «oversetter» mellom grupper og organisasjoner. Brobyggerens kontakter og kunnskap kan mobilisere ulike ressurser, og vil slik skape rom for ansvar og maktutøvelse (Montin, 2007).

Et nært beslektet begrep som også gir uttrykk for sosial kapital på kommunenivå, er «hverdagsmakeren». Betegnelsen ble først introdusert av Bang og Sørensen (1997) og viser til personer som har et praktisk og handlingsrettet politisk engasjement nær sin egen hverdag. Det kan være i foreldreråd på skole og barnehage, velforeninger o.l. Hverdagsmakeren skiller mellom «vi» og «de i kommunen» og er ikke så interessert i kommunepolitikk på et overordnet nivå. Engasjementet er relatert til spesifikke områder eller enkeltsaker (Montin, 2007; Sørensen, 1997).

Montin mener at brobyggeren og hverdagsmakeren er frukter av en stadig mer kompleks lokalpolitikk. De utgjør en kobling til den etablerte kommunepolitikken, men representerer også nye identiteter som oppstår i møtet mellom kommunale velferdstjenester og innbyggere (Montin, 2007).

Et institusjonelt perspektiv på sosial kapital

Hovedtyngden av studier på sosial kapital tar utgangspunkt i mellommenneskelige nettverk og da gjerne i form av frivillige organisasjoner eller løse relasjonelle nettverk. Rothsteins studier tilfører et annet perspektiv, nemlig de offentlige institusjonenes rolle (Kumlin & Rothstein, 2005; Rothstein, 2001; Rothstein & Stolle, 2003). Han viser hvordan offentlige institusjoner og de som arbeider der, har betydning for sosial kapital. Videre utfordres Putnams tese om at mellommenneskelig tillit genereres i sosiale nettverk. Ifølge Rothstein dreier det seg om tillit til institusjoner heller enn deltakelse i uformelle eller formelle sosiale nettverk. Vissheten om at en blir korrekt behandlet, skaper tillit, og påvirker andre mellommenneskelige relasjoner og engasjement i frivillige organisasjoner (Kumlin & Rothstein, 2005). Studiene belyser offentlig sektors rolle og spesielt betydningen av velferdstjenestenes frontpersonale når det gjelder sosial kapital. I et slikt perspektiv handler sosial kapital om kvaliteten på de politiske institusjonene, og møtet mellom tjenesteutøvere og innbyggere er av særlig stor betydning (Kumlin & Rothstein, 2005; Rothstein, 2001).

PRESENTASJON AV KOMMUNER OG DATAGRUNNLAG

Artikkelen baserer seg på empiriske eksempler fra to kommuners arbeid med mottak av flyktninger. De to kommunene (A og B) er relativt like når det gjelder generelle kommunedata (næringsstruktur, befolkning etc.), men de skiller seg fra hverandre i organisering av flyktningarbeidet. Kommune A har ca. 6000 innbyggere, med en relativ svak befolkningsvekst. Staten har anmodet kommune A å ta imot 20 flyktninger, herav 6 enslige mindreårige. Kommunen vedtok å ta imot 10 flyktninger i 2016, ingen av dem er enslige mindreårige. I kommunen er det en privat operatør som siden 2010 har hatt driftsavtale med UDI. Tallet på asylsøkere i mottaket har variert fra 140 til ca. 200. Kommune B har ca. 7000 innbyggere, med svak/moderat nedgang i befolkningsvekst (ssb.no). Kommunen er anmodet om å ta imot 40 flyktninger, herav 12 enslige mindreårige, i 2016. Kommunen vedtok å ta imot 40 flyktninger, 8 er enslige mindreårige. Kommune B har drevet mottaket selv i over 20 år. Asylmottaket har en ordinær avdeling, to avdelinger for mindreårige og i tillegg driver de en ordinær barnehage for asylbarn. Mottaket har (våren 2016) vel 350 asylsøkere, inkludert mindreårige.

Vår *metodiske tilnærming* er casebasert, med en kvalitativ analyse av flyktningarbeidet i de to kommunene. Kommunene er ulike når det gjelder ansvar for drift av asylmottak, men har ellers mange likhetstrekk. Vår interesse er knyttet til hvordan de fatter beslutninger om, organiserer og praktiserer flyktningarbeidet.

Datamaterialet omfatter dokumenter og åpne, individuelle intervjuer. Dokumentene består av nasjonale retningslinjer, lover, forskrifter, statistikk samt lokale policydokument som saksframlegg til kommunestyre, årsmeldinger og plandokumenter.

I løpet av februar/mars 2016 gjennomførte vi åpne, individuelle intervju med driftsleder, flyktningkonsulent, programrådgiver, kommunalsjef og leder av kommunalt asylmottak. Alle intervjuene ble tatt opp og transkribert. I tillegg hadde vi åpne telefonsamtaler med de to rådmennene og nestleder ved det private asylmottaket.

Av hensyn til anonymisering er de kommunerelaterte kildene ikke oppgitt i literaturlisten.

Det empiriske materialet er begrenset og tjener i første rekke som illustrasjoner av hvordan den lokale flyktningpolitikken kan utformes. Vi ser utforskningen av et politikkfelt «in action» som en anledning til på et teoretisk induktivt grunnlag å finne fruktbare forståelsesformer og begreper forankret i teorier om sosial kapital. Studien er abduktiv, hvilket innebærer kombinerings- og samspill mellom teoretisk rammeverk, empiri og analyse (Alvesson & Sköldberg, 1994). Czarniawska (1999) viser til «logic of discovery» som et uttrykk for en åpen innstilling til tolk-

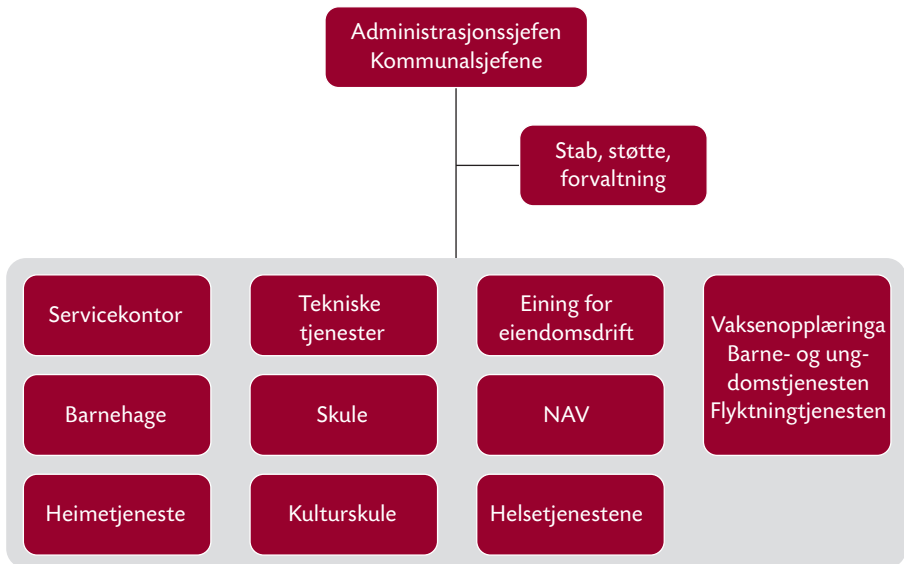
ning og søking etter mønstre. Målet er at nye begrep kan utvikles i samspillet mellom teori og empiri (Alvesson & Sköldbberg, 1994).

FLYKTNINGPOLITIKKENS LOKALE UTFORMING

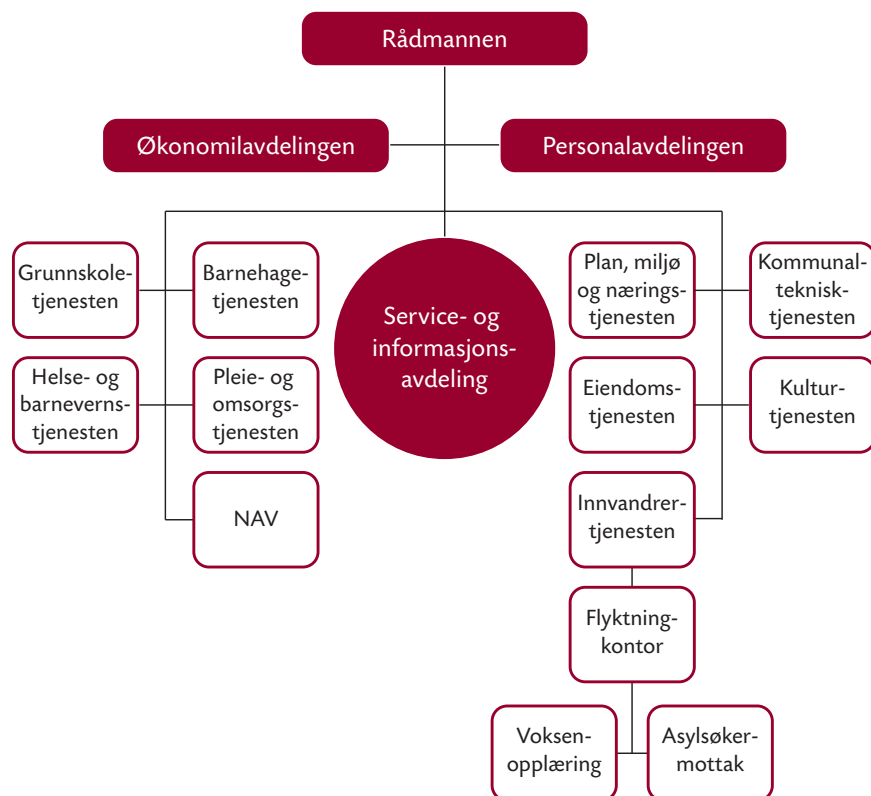
Avsnittet presenterer hvordan to kommuner arbeider med mottak av flytninger. Fremstillingen er strukturert ut fra perspektiv på kommunen som mangefasettert aktør.

INSTITUSJONSUTFORMING

Kommunene A og B har ulik institusjonsutforming når det gjelder hvorvidt driften av asylmottak er inkludert eller ekskludert i den kommunale organisasjonen, slik det framgår av organisasjonskartene under.



Figur 2.1a: Kommune A



Figur 2.1b: Kommune B

Kommune A har en flat (tonivå-)struktur, der flyktningstjenesten inngår i enhet direkte under rådmannen sammen med voksenopplæring og barne- og ungdomstjenesten. Flyktningstjenesten har i første rekke ansvar for bosetting og integrering. Voksenopplæringen har ansvar for introduksjonsprogrammet i forhold til bosatte flyktninger, men har i tillegg definerte oppgaver i forhold til asylsøkere på mottak. På det organisatoriske planet er det i kommune A et klart skille mellom å være vertskommune og å ha ansvar for bosetting av flyktninger. Som vertskommune for et privat drevet asylmottak har kommune A verken mulighet til å påvirke etablering eller dimensjonering av mottak. Kontakten er mellom UDI og den private driftsoperatøren, og kommunen har ikke noe formell innflytelse over drift og aktiviteter på asylmottaket. Rollen er avgrenset til å yte tjenester i tråd ved vertskommuneforpliktelsene (RS 2011-025). At kommunen er på sidelinjen, kommer klart til uttrykk i rådmannens notat til kommunestyret i mars 2016, der det heter: «Flere leverandører har vore i forhandlinger med UDI, men pr i dag kjenner ikkje kommunen til at det vert forhandla om ytterligere asylmottak i kommunen.»

Skillet mellom ansvar som vertskommune og bosettingskommune er særlig tydelig definert når det gjelder ressursbruk. Respondentene omtaler viktigheten av «to pengesekker». Utgifter til beboere i asylmottaket (vertskommuneforpliktelser) må ikke blandes med utgifter til tjenester for bosatte flyktninger. Videre må kommunen «passe på» at en ikke betaler for utgifter som skal reguleres mellom UDI og den private driftsoperatøren.

Organisasjonskartet viser at kommune B på samme måte som A har en flat struktur, men selve innvandrertjenesten framstår som et treleddet hierarki (figur 2.1b). Kommunens asylmottak og voksenopplæringen er underlagt flyktningkontoret, som igjen inngår i innvandrertjenesten. Slik er driften av asylmottaket og ansvaret for bosetting av flyktninger integrert i samme organisatoriske enhet, innvandrertjenesten, direkte under rådmannen.

Også i kommune B er økonomi en viktig faktor. På samme måte som i kommune A holdes utgifter til bosatte flyktninger og asylsøkere fra hverandre. Men det er ikke denne formen for økonomibetraktninger som vektlegges i intervju materialet. I stedet diskuteres asylmottaket som inntektskilde for kommunen i kraft av å være en viktig arbeidsgiver. Arbeidsplassperspektivet kommer også til uttrykk ved at leder for asylmottaket viser til årsplanen for innvandrertjenesten:

Vi har ambisjoner om større kapasitet og vi har fått politikerne og toppledelsen i administrasjonen til å forstå hvor viktig det er å akseptere sin rolle i systemet for å lykkes. Naturlig nok har kommunen større ambisjoner og vil lage flere arbeidsplasser for å sikre folketallet.

Generelt framgår det av intervju materialet og dokumenter at drift av asylmottak er en høyt prioritert virksomhet i kommune B. I denne kommunen er samspillet mellom kommunen som iverksetter og som arbeidsgiver viktig. Vi finner i liten grad tilsvarende samspill i kommune A, som har privat driftsoperatør. Her er en i første rekke styrt av kravet om å iverksette vertskommuneforpliktelsene som tjenesteproducent.

KOBLING TIL BESLUTNINGSARENAER

Et sentralt spørsmål er hvordan problemer og behov for endringer i bosetting og asylmottak kobles til kommunale beslutningsarenaer. I kommune B ser vi at utfordringene fremmes i den kommunale organisasjonen langs ordinære kanaler. Lederen for innvandrertjenesten er en del av rådmannens lederteam, og møter her andre enhetsledere. I intervju gis det uttrykk for at rådmannen har innsikt i innvandrere-

tjenesten og dermed et godt beslutningsgrunnlag. Samtidig er det kobling til politiske prosesser og beslutningsarenaer: «Det er politikere som vedtar våre årsplaner og godkjenner den. Vi jobber sammen med dem, og hvis de mener at vi skal ha et nytt fokus på en gruppe, så fokuserer vi på det også. De har beslutningsmyndighet.»

Årsplanen for innvandrertjenesten inneholder budsjetttrammer, bemanning, mål og tiltak. Av intervjumaterialet framgår det at arbeidet med årsplanen er koordinert på ledelsesnivå i kommunen. De øvrige enhetslederne får innblikk i hva som skjer og videre utfordringer. Driftsleder i kommune B ser koordinering på ledelsesnivå som noe unikt for kommunen: «Vi har i forskjell til de private, et tett samarbeid med administrasjonen og politisk kontroll på produksjonen av asylmottakstjenestene opp mot brukere.»

I kommune A gjennomføres samarbeidsmøter mellom kommunen og representanter fra asylmottaket tre til fire ganger i året. Ellers er det liten kontakt mellom kommunen og asylmottaket i det daglige på administrativt nivå, utover de nevnte møtene. I UDIs retningslinjer for samarbeid mellom asylmottak og kommune oppfordres det til «god kommunikasjon og samhandling mellom mottakets personale og beboere og lokalsamfunnet» (RS 2008-054). I kommune A er kommunikasjonen i liten grad er institusjonalisert og knyttet opp mot kommunale beslutningsprosesser og arenaer. I kontrast til kommune B er ikke politikere involvert i spørsmål knyttet til asylmottak. Intervjumateriale tyder også på at spørsmål relatert til bosetning av flyktninger går under den politiske radaren, og flere uttrykker skuffelse over mangel på engasjement fra politikernes side: «Det har vært lagt fram et notat. Det har vært opp både i formannskapet og kommunestyret. Det har det vært. Og uten særlige kommentarer, uten at det var en bra rapport.»

Både intervjumaterialet og policydokumentene synliggjør forskjeller mellom kommune A og B som politiske institusjoner. I kommune B er driften av asylmottak en integrert del av et kommunalt planleggings- og beslutningssystem. Kommune A bærer preg av svakt utbygde møteplasser mellom det private asylmottaket og kommunen på den ene siden, og lite politisk interesse for spørsmål knyttet til bosetning av flyktninger og arbeidet med integrering.

KOMMUNEN SOM TJENESTEPRODUSENT OG IVERKSETTER

Relasjonen mellom stat og kommune er underlagt ulike reguleringer alt etter om det dreier seg om asylmottak eller bosetning av flyktninger. Som vertskommune har en plikt til å gi tjenester til de asylmottakere som til enhver tid befinner seg på mottak, uavhengig av hvem som har driftsansvar. Staten forventer at kommunene

– mot betaling – er i stand til å skalere opp og ned sin tjenesteproduksjon. Relasjonen blir nærmest som en økonomisk transferering, med likhetstrekk til en bestiller–utføremodell. Det må antas at hensyn til langsiktig planlegging og samordning vil være vanskelig å ivareta ved denne typen av tjenesteproduksjon med korte leveringsfrister. Rådmannen i kommune A beskriver våren 2016 som en «cowboy-tid», der en uten forvarsel fikk beskjed om at det kommer 47 personer ekstra på asylmottaket – og at kommunen må stille med tjenester til disse.

Når det gjelder iverksetting av bosetting av flyktninger, regulerer Introduksjonsprogrammet tjenesteutformingen. Samtidig finnes rom for lokalt preg på integreringsarbeidet. Våre respondenter i flyktningtjenesten (kommune A) opplevde gjennomgående at de hadde stor frihet i hvordan de arbeidet og utformet sine roller.

Både statlige forventninger og kommunal organisering legger opp til et skille mellom vertskommune- og bosettingsforpliktelser. Datamaterialet fra kommune A tyder imidlertid på at i praksis tolkes iverksettingsansvaret bredt. I beskrivelsene av hvordan de arbeidet, la respondentene vekt på at ettersom de var en liten kommune, var det tett samarbeid og kommunikasjon dem imellom og med overordnede. Selv om kommunen er vertskommune for et privat mottak, var de opptatt av at både asylanter og flyktninger skal trives. En respondent uttalte seg på følgende måte: «Det som er så bra her, er at flyktningtjenesten og voksenopplæringen henger veldig sammen og jeg tror at vi kan få til gode samhandlinger.» En annen fremhevet at de «... bruker mye tid på flyktninger som er kommunens ansvar, men på grunn av den tette enheten vår, med voksenopplæringen, har vi også kontakt med asylsøkere». Uttalelsene tyder på at det på operativt nivå er flytende grenser mellom håndtering av bosatte flyktninger og dem som er på asylmottak. Kommunen har blant annet gode erfaringer med helseteamet som først og fremst fokuserer på asylsøkere, men også er med på å sikre gode systemer for overganger for flyktningene som får oppholdstillatelse og skal bosettes i kommunen.

I kommune B er oppgavene som iverksetter av vertskommuneforpliktelsene mer omfattende. De skal både sørge for de kommunale tjenestene og drive asylmottaket i tråd med statlige krav og retningslinjer. I intervju materialet framstår samspillet med staten som viktig. Driftsleder forteller at de daglig kommuniserer med UDI. Det handler blant annet om tolkning av direktiv (rundskriv), men de har også kommunikasjon om kursvirksomhet m.m. Kommunen har drevet asylmottak lenge og blir spurt av staten om å presentere sine erfaringer og gi opplæring til andre.

I kommune B flyter grensene mellom vertskommune- og bosetningsarbeidet sammen. For eksempel er ett av målene i Årsplanen 2016 for innvandrertjenesten

«... at kommunen skal være en kompetent og aktiv aktør på asyl- og flyktningeområdet». Et annet mål i planen er «... at kommunen skal drive asylmottak bedre enn andre konkurrenter». I praksis kommer dette målet til uttrykk på flere måter. I kommunikasjon med staten vil kommunen være et forbilde for andre som driver asylmottak og har deltatt i utvikling av statlige program og kurs. Videre har en tatt kommunale initiativ, da en finner at de statlige minimumskravene er for lave: «Det kan tenkes at vi jobber utenfor de formelle dokumentene, da vi er opptatt av ha bedre krav enn minimumskravet til UDI tilsier, der fagkunnskapen er liten.»

Et kommunalt initiativ er barnehagevirksomheten. Kommunen driver en egen barnehage for asylbarn. De fant minimumskravene utilstrekkelige, og ved å opprette en kommunal barnehage kunne de selv sette pedagogiske mål for driften. Barnehagedrift tilpasset asylbarns behov står dermed som et eksempel på hvordan kommune B setter sitt lokale preg på iverksetting av vertskommuneansvaret, samtidig som kommunen fremstår med tette bånd til statlige myndigheter.

SOSIAL KAPITAL – INSTITUSJONSUTFORMING OG NYE IDENTITETER

Av intervjumaterialet går det fram at de som arbeider operativt, nær flyktningene, opplever stor handlingsfrihet. De ansatte tar på seg oppgaver som strekker seg langt utover stillingsbeskrivelsene. En respondent i kommune A forteller at hun gjennomfører papirarbeid som tilhører NAV og andre kommunale virksomheter:

Jeg tenker at når du blir bosatt i en kommune, så bør ikke det første du møter i en kommune være et NAV-kontor som deler ut penger til deg. Nei. Så derfor har jeg på en måte tatt den biten, i henhold til NAV i sitt lovverk.

Videre i intervjuet utdyper respondenten tankegangen som ligger bak en slik strategi. Hun er opptatt av at flyktningene ikke skal læres opp til å bli dyktige brukere av ulike velferdsordninger, men heller bruke ressursene sine på mestring av hverdagen og å finne seg til rette i lokalsamfunnet.

I intervjumaterialet gis det også eksempler på at ansatte i flyktningtjenesten kan «passe på» på andre tjenester:

Det jeg av og til ser, er at det er behov for at jeg ringer legesenteret for å etterspørre hva er det egentlig dere har avtalt til den timen som han eller hun har hatt. Og da møter jeg jo litt ulike der nede, da. Noen gir meg det jeg vil ha, og noen lurer på om jeg har lov til å få vite dette.

Det første sitatet viser at ansatte inntar «doble stedfortrederroller», ved at de både er NAV-kontor og flyktningrepresentant. Det andre sitatet beskriver hvordan ansatte arbeider som «brobygger» mellom flyktningene og andre tjenester. I dette konkrete tilfellet fungerer den ansatte som oversetter og formidler mening og tolkning til kommunikasjonen mellom legetjenesten og flyktningene. Men sitatet illustrerer også en annen side, nemlig en risiko for ulik behandling av flyktningene. Særlig antydes at utfallet av møtet mellom flyktningtjenesten og legesenteret kan bli ulikt, alt etter hvem som er på post.

Det finnes altså et handlingsrom som åpner for lokal tilpasning. Ansatte i vår studie opplever mulighet til å påvirke innholdet i tjenestetilbudet og hvordan de møter flyktningene. Utfallet av hvordan dette handlingsrommet fylles, kan gi opphav til forskjeller avhengig av situasjon og hvem som møter hvem. På spørsmål om hva som driver ansatte til å være så fleksible og å ta på seg ekstra oppgaver, svarer en respondent at det kan handle om kompetanse og utdanning, men i tillegg handler det om livserfaring. Hun hadde tidligere arbeidet som selvstendig næringsdrivende og var vant til å løse problemer og å se muligheter. En annen framhever verdien av å kunne være bindeledd (brobygger) og betydningen av egne erfaringer i møte med andre familier:

Jeg tenker at vi har helhetsansvar for personer, og at de forhåpentligvis får en god relasjon til meg. De slipper å lure på om de skal kontakte den ene eller den andre. Mine [flyktninger] kommer alltid til meg og så kan jeg heller spørre 12 andre [andre deler av det kommunale hjelpeapparatet] ... Jeg sier av og til, jeg skjønner det er travelt og slik er det hjemme hos oss også. Dette har gått galt hos oss også. Tenker at en skal være profesjonell, men en kan gi litt av seg selv.

Illustrasjonene fra hvordan flyktningene møtes i kommunene, belyser relasjoner mellom det Montin (2007) omtaler som den lille og den store politikken. Hvilken retning utviklingen tar, beror på etablerte politiske institusjoner og politiske valg. Men det kan også handle om hvilke identiteter som utvikles blant engasjerte ansatte i det «ytre ledd».

I den kommunale konteksten kommer sosial kapital til uttrykk som kollektiv ressurs, en ressurs som kommer samfunnet til gode. Den individuelle ressursen tones ned, og vi har i liten grad eksempler i vårt materiale på personer som anvender sosial kapital i egeninteresse. I våre to kommuner ser vi flere eksempler på at den sosial kapitalen er både relasjonell og kumulativ. Det relasjonelle er særlig synlig på operativt nivå mellom ansatte som jobber nær flyktningene.

Med hensyn til kumulativitet ser vi forskjeller mellom kommunene. Kommune A har hatt privat asylmottak siden 2011 og har bosettingserfaring siden 2013. I denne kommunen finner vi i liten grad kumulativ kapital mellom aktørene. I kommune B, som selv har drevet asylmottak i over 20 år, ser vi derimot tendenser til kumulativitet. Den kumulative kapitalen kommer til uttrykk på strategisk nivå ved at det over lang tid er etablert relasjoner mellom ansatte i innvandrertjenesten, rådmannsnivået og kommunepolitikere. En sentral observasjon i vår studie er at den kumulative kapitalen er institusjonalisert og forankret i organisasjonsstrukturen. Gjennom formaliserte, korte beslutningslinjer både innad i den kommunale administrasjon og mellom administrasjon og politiske beslutningsarenaer, bygges gjensidig tillit og forståelse av felles ansvar for hvordan kommunen ivaretar asylanter og bosetter flyktninger. Som kontrast kan man løfte spørsmål om sårbarhet og avhengighet av enkeltpersoner i den kommunen som ikke har kumulativ sosial kapital.

Begreper som brobyggere og hverdagsmakere (Montin, 2007; Putnam, 1993; Sørensen, 1997) omhandler hvordan innbyggere anvender og forvalter sosial kapital. Vi ser lignende mønster i vår studie, men hos *ansatte* som jobber nær flyktningene. Med inspirasjon fra teorier om sosial kapital og teorien om Street-level Bureaucracy, vil vi løfte fram «bakkebyggeren» som en identitet i flyktningpolitikens lokale utforming. Begrepet belyser hvordan sosial kapital har betydning for og kan skapes eller reduseres i samspill mellom institusjonsutforming og aktører. «Bakkebyggeren» er kommuneansatte som strekker seg langt utover stillingsinstruks og profesjonsnormer. Bakkebyggeren er opptatt av å finne løsninger på tvers av ansvarsområder og finansieringsordninger. De er generalister og praktisk orientert. Videre er de orientert mot individuell og lokal tilpasning, men kan ha større problemer når det gjelder likebehandling. «Bygger» kommer fra teorier om sosial kapital og bringer inn i sentrale spørsmål om hva som skaper tillit og fremmer fellesskap. Men til forskjell fra «brobyggerne», som er individer i lokalsamfunnet (Montin 2007, Putnam 1993), er bakkebyggerne ansatte og handler på vegne av den kommunale organisasjonen. «Bakke-» viser til Lipskys (1980) Street-level Bureaucracy, og at vi her befinner oss i tjenesteproduksjonens ytterste ledd. Men i motsetning til Lipskys byråkrater som finner ulike strategier for å håndtere krysspress fra egen organisasjon og brukerne, velger våre tjenesteutøvere ikke beskyttelse, men utvider eget arbeidsfelt gjennom å utvikle relasjoner på bakkenivå. De bruker sin lokalkunnskap og sitt kontaktnett for å skape et godt liv for flyktningene. Blant annet fungerer de som oversettere og skjærmer flyktningene fra å bruke tid og krefter på midlertidige systemkrav, for eksempel i forhold til NAV. Bakkebyggerne har også en viss likhet med hverdagsmakeren (Sørensen,

1997). De engasjerer seg i ett spørsmål (mottak og integrering av flytninger) og gir uttrykk for en viss skepsis mot det formelle og den store politikken. Til tider kan det skimtes en «vi og dem»-forståelse.

Sett fra perspektiver som Kumlin og Rothstein (2005) mfl. løfter fram, representerer ikke bakkebyggerne noe udelt positivt. Forfatterne viser at det er i møtet med offentlige institusjoner sosial kapital har gode vekstvilkår. Om en innbygger opplever å bli behandlet rettferdig og likt, så øker muligheten for at denne innbyggeren får tillit til systemet og til samfunnet. Bakkebyggeren utfordrer likebehandlingsaspektet i møtet med det offentlige. Hun arbeider med sine egne kanaler, og som vår studie viser, kan denne arbeidsmåten både være svært vellykket og i noen tilfeller ha negativt utfall. Resultatet blir uansett risiko for forskjellsbehandling, svekket tillit til det offentlige systemet, som igjen kan svekke den sosiale kapitalen.

Perspektiver om institusjonsforvaltere av sosial kapital kan nyanseres og utfordres. Vår studie antyder at de kommunale institusjonene i seg selv er utilstrekkelige i forhold til å legge livet til rette for flyktningene. I et slikt perspektiv fyller bakkebyggerne komplementære roller til institusjonene, heller enn å utfordre disse.

I tillegg må en også kunne stille spørsmål ved hvordan institusjonene framstår. En studie av somaliske innvandreres møte med NAV belyser at tilliten kan brytes ned i møtet med offentlige organ som skal sikre likebehandling og rettssikkerhet (Friberg & Elgvin, 2016).

AVSLUTNING

Med utgangspunkt i ulike perspektiv på kommunen og teorier om sosial kapital har vi belyst to kommuners arbeid som vertskommune og bosetter av flyktninger. Både det mellommenneskelige nettverksperspektivet og det institusjonelle perspektivet på sosial kapital fremstår som sentrale i kommunenes møte med flyktningene. Gjennom å stille perspektivene mot hverandre har vi utviklet et rammeverk som også kan anvendes i andre studier. I artikkelen introduseres begrepet «bakkebyggere» som et tilskudd til den eksisterende litteraturen om sosial kapital. Begrepet viser hvordan nye identiteter som både bryter med profesjonsnormer og bakkebyråkratens mestringsstrategier, kan utvikles blant kommunalt ansatte. Begrepet synes fruktbart når det gjelder å fange grad av samspill mellom institusjonalisert og mellommenneskelig sosial kapital.

På tross av et begrenset empirisk materiale har studien utfordret ulike forståelser av hva sosial kapital egentlig er, og hvordan det kan undersøkes. En oppføl-

gende studie skulle med fordel mer systematisk undersøke sosial kapital og presumtive kausale sammenhenger, for eksempel mellom institusjonelt design og rollen som bakkebygger. Det ville kreve et mer omfattende materiale og en større variasjon av caser. Vi ønsker flere studier av sosial kapital i en kommunal kontekst velkommen.

LITTERATUR

- Alvesson, M., & Sköldbog, K. (1994). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Baldersheim, H., & Ståhlberg, K. (2002). From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries. *Local Government Studies*, 28(3), 74–90.
- Bang, H.P., & Sørensen, E. (1997). *Fra græsrodder til hverdagsmagere: et studie i politisk identitet på Indre Nørrebro*. Kbh.: Museum Tusulanum. (Arbejdsrapport: Demokratiprojektet; nr. 3/1997).
- Bourdieu, P. (2002). The Forms of Capital. I N.W. Biggart (Ed.), *Readings in Economic Sociology* (s. 280–291). Oxford: Blackwell Publishers Inc.
- Czarniawska, B. (1999). *Writing management: organization theory as a literary genre*. Oxford: Oxford University Press.
- Coleman, J.S. (1994). *Foundations of social theory*. Cambridge, Mass: Belknap.
- Friberg, J.H., & Elgvin, O. (2016). Når velferdsstaten bryter tilliten ned: Somaliske innvandrere i møte med NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 56(03), 257–284.
- Fukuyama, F. (1995). Social Capital and the Global Economy. *Foreign Affairs*, 74(5), 89–103.
- Fukuyama, F. (2001). Social capital, civil society and development. *Third World Quarterly*, 22(1), 7–20.
- Helsedirektoratet (2015). Veileder for helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente. IS-1022.
- Hitt, M.A., & Duane, R. (2002). The essence of strategic leadership: Managing human and social capital. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 9(1), 3–14.
- IMDI (2015) Kommunens vedtak, planlegging og økonomi. <http://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/kommunens-arbeid/vedtak-planlegging/>.
- Koka, B.R., & Prescott, J.E. (2002). Strategic alliances as social capital: A multidimensional view. *Strategic management journal*, 23(9), 795–816.
- Kumlin, S., & Rothstein, B. (2005). Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare-State Institutions. *Comparative Political Studies*, 38(4), 339–365.
- Kaasa, A., & Parts, E. (2008). Individual-Level Determinants of Social Capital in Europe: Differences between Country Groups. *Acta Sociologica*, 51(2), 145–168.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- LOV 2008-05-15-35 Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

- LOV 2003-07-04-80 Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).
- Montin, S. (2007). *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Nahapiet, J., & Ghoshal, S. (1998). Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage. *Academy of Management Review*, 23(2), 242–266.
- Narayan, D., & Cassidy, M.F. (2001). A Dimensional Approach to Measuring Social Capital: Development and Validation of a Social Capital Inventory. *Current Sociology*, 49(2), 59–102.
- Norges forskningsråd (2005). Sosialt kapital. Instilling fra ett utredningsutvalg av Norges forskningsråd.
- Palm, J., & Wihlborg, E. (2007). *Hur kan kommuner styra sociotekniska system: exempel från bredband och energisystemen*. Linköping: Univ., Tema T.
- Portes, A. (2000). The Two Meanings of Social Capital. *Sociological Forum*, 15(1), 1–12.
- Putnam, R.D. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Regjeringen (2015) Brev til kommunene om fellesinnsats for å løse krisen i mottakssystemet <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/brev-til-kommunene-om-fellesinnsats-for-a-lose-krisen-i-mottakssystemet/id2461664/> og <https://www.regjeringen.no/contentassets/fc8851e66fc44a029-da17506061543a2/storeutfordringerkreverfellesmobilisering/264168.pdf>.
- Rose, L.E. & Baldersheim, H. (red.) (2014). Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering. (3. utg.) Bergen: Fagbokforlaget.
- Rothstein, B. (2001). Social Capital in the Social Democratic Welfare State. *Politics & Society*, 29(2), 207–241.
- Rothstein, B., & Stolle, D. (2003). Introduction: Social Capital in Scandinavia. *Scandinavian Political Studies*, 26(1), 1–26.
- RS 2011-025 Tilskudd til vertskommuner for asylmottak og omsorgssenter.
- RS 2008-054 Krav til samarbeid med lokale instanser.
- Slagsvold, M. (2005). *Sosial kapital. Klargjøring av ulike perspektiver. Kunnskapsstaus, funn og forskningsbehov. Forslag til videre satsing på forskning om sosial kapital i Norge*. Norges forskningsråd. ISBN elektronisk utgave (pdf): 82-12-02166-1.
- Sørensen, E. (1997). Democracy and Empowerment. *Public Administration*, 75(3), 553–567.
- UDI (2010a). Rutiner for anskaffelser av mottaksplasser. <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-interne-meldinger/im-2010-040/>.
- UDI (2010b). Rutiner for nedbygging av mottaksplasser. <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-interne-meldinger/im-2010-039/>.
- UDI (2011). Reglement for drift av statlige mottak. RS 2011-003. <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-003/>.