

Kunnskapsoppsummering om bosetting av flyktninger

Stina Svendsen og Berit Berg

SEKUNDÆRFLYTTING INTRODUKSJONSPROGRAM

ARBEID

NORSKOPPLÆRING

BOLIG PSYKISK

HELSE

FRITID

INKLUDERING

FAMILIE LOKALMILJØ
ASYLMOTTAK

NETTVERK

INKLUDERING SIVILSAMFUNN MARGINALISERING

VOKSENOPPLÆRING SELVBOSETTING



NTNU

Samfunnsforskning

Stina Svendsen og Berit Berg

Kunnskapsoppsummering om bosetting av flyktninger

NTNU Samfunnsforskning
Mangfold og inkludering

NTNU Samfunnsforskning
Dragvoll Allé 38 B
7491 Trondheim, Norway
Tel: 73 59 63 00

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no
Web: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

ISBN 978-82-7570-558-5 (web)
ISBN 978-82-7570-557-8 (trykk)

Grafisk utforming og produksjon: NTNU Grafisk senter

 **NTNU**
Samfunnsforskning

Forord

Denne kunnskapsoppsummeringen om bosetting av flyktninger er utarbeidet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Arbeidet med rapporten har hatt en tidsramme på tre måneder og har foregått våren 2018. Tidsrammen har med andre ord vært knapp, men vår ambisjon har uansett vært å gi en mest mulig oppdatert oversikt over forskningen på bosettingsfeltet.

Formålet med å utarbeide en slik oversikt har vært å få en kunnskapsoppsummering som belyser utfordringer og løsninger for raskere bosetting av flyktninger. Kunnskapsoppsummeringen skal inngå som en del av kunnskapsgrunnlaget for det videre arbeidet med politikkutvikling på integreringsfeltet ved Integreringsavdelingen i Kunnskapsdepartementet. De siste årene er det gjort en rekke studier som belyser utfordringer med bosetting av flyktninger i kommunene. Denne kunnskapsoppsummeringen er ment å gi en mest mulig samlet oversikt over eksisterende forskning på feltet, samt komme med anbefalinger for det videre arbeidet. Oversikten omfatter tidsrommet fra innføring av dagens bosettingsordning i 2002 til vårt arbeid ble avsluttet sommeren 2018.

Bosetting er et begrep som kan forstås på ulike måter. I hverdagspråket brukes det gjerne som en betegnelse på hvor og hvordan mennesker bor rent geografisk og hvordan dette også gir seg utslag rent demografisk. Når bosettingsbegrepet brukes på flyktningfeltet, har det en mer presis betydning. Det handler fortsatt om hvor mennesker bosetter seg, men rent konkret handler bosettingsarbeid på flyktningfeltet om ulike forvaltningsnivåers ansvar for å tildele flyktninger som har fått opphold i Norge en kommune og bistå i den videre prosessen. Å bosette flyktninger er en frivillig oppgave for norske kommuner, og det er kommunene selv som vedtar hvor mange flyktninger de vil bosette etter anmodning fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Bolig og kvalifisering er to sentrale oppgaver for kommunene som har sagt ja til å bosette et visst antall flyktninger.

Ofte beskrives bosetting som fasen mellom asylsøker- eller mottaksfasen og som deretter går over i en integreringsfase. En slik lineær framstilling gir imidlertid ikke et godt bilde verken av kompleksiteten i arbeidet eller overgangene mellom de ulike fasene. Forskning om asylmottak kan inneholde viktig kunnskap om overgangen til kommune, og i bosettingsarbeidet vil det ofte være uklare grenser mellom bosettings- og integreringsarbeidet. For å få fram denne kompleksiteten har vi derfor valgt å definere bosettingsbegrepet bredt og lagt vekt på både innhold, prosess og overganger mellom de ulike fasene.

Vi vil takke integreringsavdelingen i Kunnskapsdepartementet for nyttige innspill underveis i arbeidet med rapporten. Så håper vi rapporten blir brukt både i arbeidet med den videre politikktutviklingen på feltet og at den kan oppleves nyttig for kommuner, organisasjoner og sivilsamfunnet som alle har viktige roller i dette arbeidet.

Trondheim, september 2018

Stina Svendsen

Berit Berg

Innhold

FORORD	III
SAMMENDRAG	VII
1. INNLEDNING	1
1.1. Formål, gjennomføring og avgrensninger	1
1.2. Rapportens oppbygging	3
2. BOSETTINGSARBEIDET - FØRINGER, FORANKRING, ORGANISERING	5
2.1. Målsettinger for bosettingsarbeidet	5
2.2. Et mangfoldig og uforutsigbart felt	9
2.3. Den norske boligmodellen	10
3. MOTTAKSLIV OG VENTETID	11
3.1. I velferdsstatens venterom	11
3.2. Asylmottak og lokalmiljø – desentraliserte mottak	15
4. FRA MOTTAK TIL BOSETTING I EN KOMMUNE	17
4.1. Tidsbruken i bosettingsarbeidet	17
4.2. Mangel på boliger i kommunene	19
4.3. Framskaffelse av boliger	20
4.4. Avtalt selvbosetting	25
4.5. Veien videre på boligmarkedet	27
4.6. Den norske boligmodellen med selveie som målsetting	27
4.7. Integrering, marginalisering og segregering	29
5. KVALIFISERING OG ORIENTERING MOT ARBEIDSLIVET SOM DEL AV BOSETTINGSPROSESSEN	31
5.1. Kvalifisering som del av bosettings- og integreringsarbeidet	31
5.2. Introduksjonsordningen	32
5.3. Implementering av programmet i kommunene	33
5.4. Overgang til arbeid og utdanning	34

5.5. Kritikk av resultatmålene.....	42
5.6. Én mal passer ikke for alle.....	44
5.7. Barrierer i arbeidslivet	45
6. BOFASTHET OG FLYTTING	49
6.1. Målsetting om spredt bosetting.....	49
6.2. Sekundærflytting.....	50
6.3. Bosetting i distriktene	51
6.4. Tiltak for å øke bolyst	55
6.5. Frivillig arbeid – sivilsamfunnets rolle i bosettingsarbeidet.....	56
7. HVA VI VET – OG HVA VI TRENGER Å VITE?	61
7.1. Det generelle bildet.....	61
7.2. Kunnskapsområder	63
7.3. Kunnskapshull	65
7.4. Anbefalinger for videre forskning.....	67
REFERANSER.....	71

Sammendrag

Målsettingen med denne rapporten er å gi en oversikt over forskning om bosetting av flyktninger, fra dagens bosettingsordning ble innført i 2002 og fram til april 2018. Kunnskapsoppsummeringen belyser utfordringer og løsninger for raskere og bedre bosetting av flyktninger, i tillegg til å peke på områder med behov for videre forskning. Bosettingsfasen forstås gjerne som overgangen mellom fasen som asylsøker (mottaksfasen) og det som beskrives som integreringsfasen. Forskning om utfordringer i bosettingskommunene i forbindelse med boligframskaffelse og deltakelse i introduksjonsprogram er derfor sentralt i rapporten. I tillegg har vi valgt å inkludere litteratur som omhandler sider ved mottaksfasen som kan ha betydning for bosettingen, samt inkludert tema som ser bosettingen i et videre integreringsperspektiv.

Litteraturgjennomgangen viser at det foreligger relativt mye forskning om bosettingsrelaterte problemstillinger, men at det er en konsentrasjon rundt enkelte tema. Et eksempel er forskning om asylsøkeres situasjon i mottaksfasen, hvor mange av studiene peker på at lang ventetid og mangelfullt innhold i mottakstilbudet kan ha negative konsekvenser for videre bosetting og integrering. Det er derfor en hovedmålsetting å få til rask bosetting fra mottak til kommune etter innvilget oppholdstillatelse. Forskningen peker samtidig på at boligmangel ofte er en flaskehals i bosettingsarbeidet. Utfordringene handler om at det er få ledige boliger i kommunene generelt, både i det kommunale boligmarkedet og i det private leiemarkedet. I tillegg er det gjerne lav gjennomstrømning i de kommunale boligene og stor konkurranse og høye priser på det private leiemarkedet. Undersøkelser peker på det er få kommuner som har utarbeidet boligplaner eller konkrete rutiner når det kommer til boligframskaffelse, formalisering av samarbeidet mellom involverte enheter savnes og mange kommuner har en begrenset kunnskap om og bruk av Husbankens boligsosiale virkemidler. Enkelte studier har funnet at økt bruk av det private leiemarkedet og av ordningen med avtalt selvbosetting er virkemiddel som kan bidra til raskere bosetting i kommunene for mange flyktninger.

I tillegg til boligmangel nevnes manglende kapasitet i helsetjenestene, mange krevende bosettinger tidligere år og press grunnet et høyt antall familieinnvandringer som faktorer som påvirker bosettingen i kommunene. Et vanskelig lokalt arbeidsmarked og utilstrekkelige statlige tilskuddsordninger nevnes som andre viktige forklaringer på at enkelte kommuner kan være tilbakeholdne når det gjelder å bosette flyktninger. Kommunens størrelse eller beliggenhet sentralt eller perifert i fylket kan i tillegg ha betydning for hvilke ressurser kommunen kan tilby, og hvilken kompetanse og erfaring kommunen har opparbeidet seg på området. Det er lite forskning som ser på flyktningers boligkarrierer eller på betydningen av de boligsosiale virkemidlene for innvandreres boligsituasjon i det lengre løp. Flyktninger kan ha lite systemkunnskap om hvordan man kan komme seg videre når det gjelder bolig. Flere opplever også å bli diskriminert på boligmarkedet, og høye priser både på leie- og eiemarkedet kan

gi utfordringer som trangboddhet. Det er behov for forskning som også inkluderer flyktningenes egne erfaringer og vurderinger rundt disse temaene.

En viktig del av kommunenes bosettingsarbeid er å sørge for gode kvalifiseringstilbud, og siden 2004 har introduksjonsordningen stått sentralt i det kommunale flyktningarbeidet. Kunnskapsoppsummeringen viser at det eksisterer et stort omfang av forskningslitteratur og evalueringsrapporter om introduksjonsprogrammet. Forskning viser at implementeringen av introduksjonsordningen langt på vei har vært vellykket, men det er til dels store kommunale forskjeller både når det gjelder programmenes organisering og innhold, og når det gjelder resultater etter endt program. Det pekes på at både egenskaper ved deltakerne selv og ved det enkelte introduksjonsprogram som tilbys kan forklare variasjonene i resultater, samt at kommunale faktorer som arbeidsmarked, kompetanse- og ressursituasjon, samarbeidsformer og politisk forankring kan ha betydning. Selv om dette er temaer det er forsket mye på, savnes mer forskning om det konkrete innholdet i og organiseringen av programmene, og om erfaringer med og effekter av de ulike arbeidsmetodene over tid. Flere etterlyser en diskusjon om målsettingene i programmet er realistiske, og om det er behov for å tenke mer differensierte tilbud til ulike deltakere. I tillegg til kvalifisering av den enkelte, handler innsatsen for å øke sysselsettingen blant flyktninger om å bidra til en bedre bruk av deres kompetanse i arbeidslivet. Dette innebærer blant annet en helhetlig innsats for å øke innvandreres rekruttering til arbeidslivet, forbedring av godkjenningsordninger for medbrakt kompetanse og å redusere og fjerne hindringer som diskriminering, påpeker forskningen.

Lokale rammebetingelser vil ha betydning for bosettingsarbeidet, og kommuner vil ha ulike forutsetninger for å tilby gode introduksjonstilbud, muligheter for deltakelse i arbeids- og samfunnsliv og lignende. Dette vil igjen gi flyktningene ulik motivasjon når det gjelder å forbli eller flytte fra kommunen. Forskningen viser at sekundærflytting er utbredt, og flyttestrømmen går særlig fra mindre til større kommuner – med Oslo som den kommunen som registrerer størst tilflytting. Flyttestrømmene mot sentrale strøk forklares først og fremst av et godt utdanningstilbud, variert arbeidsmarked og nettverk. Studier viser at innvandrere i distrikts-Norge ofte opplever lokalsamfunnene som gode steder å bo, og det er liten grad av opplevd rasisme eller diskriminering. Samtidig kan en del lokale sosiale nettverk oppleves som tette og ekskluderende. Frivillige organisasjoner og sivilsamfunnet pekes ofte på som sentrale aktører i arbeidet med nettverksbygging og sosial integrering. Arbeidet med denne kunnskapsoppsummeringen avdekket imidlertid at det er gjort lite forskning i Norge på sivilsamfunnets rolle i flyktning- og integreringsarbeidet.

Kunnskapsoversikten viser at det generelt er behov for mer kunnskap om det faktiske bosettingsarbeidet som gjøres i kommunene, både om innsatsen fra det offentlige og fra sivilsamfunnet. Når det gjelder andre tema som framstår som underforsket, er det lite forskning som omhandler flyktningers helse relatert til bosettingen. Vi vet

etter hvert ganske mye om flyktningers helse mer allment, men dette settes i liten grad i sammenheng med bosettingen og den sårbarheten mange opplever når det nye livet i Norge skal starte. I forlengelsen av dette er det også forsket lite på flyktninger som befinner seg i spesielt sårbare situasjoner. Vi savner også studier med tydeligere barneperspektiv, og forskning om bosetting sett i et familieperspektiv.

I tillegg til å framheve ulike tema som trenger videre forskning, peker kunnskapsoversikten på kunnskapshull på mer overordnede nivå. Et generelt trekk ved forskningen på feltet er at den er oppdragsbasert og ofte har form av evalueringer. Institusjoner som har det som primær oppgave å finansiere forskning er mindre framtreddende på feltet. En mulig forklaring på dette kan være at flyktningfeltet endrer seg raskt og at behovet for svar på mer akutte problemstillinger vanskelig kan ivaretas innenfor slike systemer. Når det gjelder dypdykk versus kortsiktige evalueringer, er det fortsatt det kortsiktige som dominerer, selv om det er enkeltteksempler på at det også lyses ut prosjekter med litt lengre varighet.

Kunnskapsoppsummeringen viser at det fortsatt er få komparative studier og det er rom for studier som inntar et videre nordisk eller internasjonalt perspektiv. Det er fortsatt få studier som fokuserer på den langsiktige integreringen. Det savnes generelt mer helhetlig forskning som gir bredere bilder av feltet. Helhetsperspektiver handler i denne sammenhengen både om flere longitudinelle studier og forskning som ser flere forhold i sammenheng. Vi finner også at en del av forskningen stiller relativt like spørsmål, og at sentrale anbefalinger blir gjentatt. Dette gjør at vi etterlyser mer kumulativ forskning for å kunne bringe kunnskapfeltet framover.

Summary

The objective of this report has been to give an overview of research on refugee settlement in Norway; from the current settlement system was introduced in 2002 and until April 2018. The report highlights challenges and solutions for faster and better settlement of refugees, as well as pointing to areas in need of further research. The settlement phase is usually understood as the transition between the phase as an asylum seeker (reception phase) and what is described as the integration phase. Research on challenges in the settlement municipalities in connection with housing procurement and participation in introductory programs is central in this phase, and therefore central in this report. In addition, we have included literature dealing with aspects in the reception phase that may affect the settlement process, as well as topics that see process in a further integration perspective.

The literature review shows that the research on settlement-related issues is rather comprehensive. However, some topics have been studied more than others. For

example, a number of studies have highlighted various aspects of asylum seekers' situations in the reception centers and focused on how long periods of passivity, uncertainty and lack of activation can have negative effects for the further settlement process and integration. It has therefore been a main priority to limit the waiting periods in reception centers, and to resettle refugees from the reception centers to a municipality as quickly as possible after a residence permit has been granted.

Research indicates that housing shortage in the municipalities is one of the greatest obstacles for speedy settlement. The problem for many municipalities is that there is a general shortage, both in the municipal housing market and in the private rental market, in addition to low turnover in municipal housing and high demand/prices in the private rental market. Surveys point out that there are few municipalities that have developed housing plans or concrete procedures when it comes to housing procurement, there is little formalization of the cooperation between different services and many municipalities have limited knowledge about social housing instruments provided by the Norwegian Housing Bank (Husbanken). Some studies have found that both an increased use of the private rental market for housing for refugees and an extended use of self-settlement among the refugees are measures that can contribute to faster settlements in the municipalities.

In addition to housing shortage, a lack of capacity in the health services, vast amounts of settlements in previous years, and pressure due to a high number of family reunifications are other factors affecting settlement in the municipalities. A difficult local labor market and inadequate government grants are mentioned as other important explanations of why some municipalities may be reluctant to settle refugees. The size or location of the municipality (central or peripheral) may also have an impact on what resources the municipality can offer and what expertise and experience the municipality has gained in the area of settlement. There has not been much research on housing for refugees in the long run. Refugees may have little knowledge of the Norwegian housing market, and discrimination, especially in the private rental market, is well documented. There is a need for research that focuses on refugees' own experiences and assessments when it comes to housing, both in the short term settlement phase, and in the further integration phase.

An important part of the municipality's settlement work is to provide programs that will qualify the refugees for work or further education. Since 2004, the Introduction Act has been central to the municipal refugee work in Norway. The review shows that there is a large amount of research literature and evaluation reports on the introductory programs offered by the municipalities. Research shows that implementation of the Introduction Act has been successful for the most part. Still, there are major municipal differences in terms of both organization and content of programs and in terms of results after completion of the program.

It is pointed out that both individual characteristics of the participants and the content of the different introductory programs offered partly explain the variations in results, as well as the municipal factors such as the local labor market, competence and resource situation, forms of cooperation and political anchoring. The review shows however, that there is a need for more research on the specific content and organization of the programs and on effects of the different working methods over time. Some studies call for an assessment of the objectives for the program and of needs for more differentiated programs, adapted to the individual participant's situation. In addition to qualification programs for refugees, there is a need for a comprehensive effort to increase immigrant recruitment into working life, to improve the accreditation system for education completed abroad, and to reduce and eliminate obstacles such as discrimination in the labor market.

Municipalities will have different prerequisites for offering good introductory programs, opportunities for participation in work and community life and so on. This in turn will affect the refugees' choices when it comes to staying or moving from the municipality in which they were first settled. Research shows that secondary migration is widespread, especially from small towns to larger towns or cities – and especially the Oslo region. The migration flows towards central areas are explained primarily by the greater opportunities for education, work and network these areas offer. Studies show however, that immigrants in the more rural areas in Norway often have positive experiences of the local communities, with little reported racism or discrimination. At the same time, local social networks can be perceived as inaccessible and exclusive. NGOs and civil society are often referred to as key actors when it comes to networking and social integration efforts. However, the review shows that little research has been done in Norway on the role of civil society in refugee and integration work.

The overview shows that in general there is a need for more research on the actual settlement work done in the municipalities, including both public and civil society efforts. In addition, there is little research on refugees' health related to the settlement process. We know quite a bit about refugees' health more generally, but this is to a limited extent related to the settlement phase and the vulnerability many experience when the new life in Norway is to start. Also, little research has been done on refugees in particularly vulnerable situations. There is also a lack of studies with clear child or family perspectives related to settlement.

A general feature of research on settlement of refugees in Norway is that it often is commissioned research, often funded by the state, and often in the form of evaluations. One possible explanation for this may be that the refugee field changes rapidly and the need for responses to more acute issues can best be taken care of within such research systems. With regard to long term research projects versus short-term evaluations, it is still the short-term that dominates this field, although there are some projects of a longer duration. The review shows that there are still few comparative studies and

there is a call for studies that take on a Nordic or international perspective. There are still few studies focusing on long-term integration. Generally, more comprehensive research lacks in the field. In this context, holistic perspectives and longitudinal studies are needed. We also find that some of the research poses relatively similar questions, and that key recommendations are repeated. This calls for more cumulative research in order to bring the field forward.

1. Innledning

Antallet bosatte flyktninger i Norge er firedoblet i løpet av de siste ti årene. Høsten 2015 opplevde Norge og resten av Europa det som da ble omtalt som en flyktningkrise, med en kraftig økning i antallet ankomster av personer på flukt. Til sammen søkte 32 000 mennesker om beskyttelse i Norge dette året. Med de høye ankomsttallene til landet økte også bosettingsbehovet. 2016 var et rekordår på flere måter; det var en rekordhøy bosetting (rundt 15 300 personer) i rekordmange kommuner (411). I november 2017 sendte IMDi ut anmodning på 4 400 bosettingsplasser til rundt halvparten av landets kommuner. På grunn av økt bosettingsbehov sendte IMDi ut en tilleggsanmodning på ca. 950 bosettingsplasser sommeren 2018. Til sammen ber IMDi 224 kommuner om å bosette 5 350 flyktninger, hvor av 270 enslige mindreårige, i 2018. Tallene for 2018 er dermed omtrent en tredel av tallene for 2016. Dette er med andre ord et felt som endrer seg raskt.

1.1. Formål, gjennomføring og avgrensninger

Det er de siste årene gjort en rekke studier og undersøkelser om utfordringer knyttet til bosetting av flyktninger i kommunene. Målsettingen i dette prosjektet har vært å utarbeide en oversikt over forskningen om det norske bosettingsarbeidet, fra dagens bosettingsordning ble innført og fram til i dag. Kunnskapsoppsummeringen skal belyse utfordringer og løsninger for raskere bosetting av flyktninger og inngå som en del av kunnskapsgrunnet for det videre arbeidet med politikktutvikling på integreringsfeltet.

Kunnskapsoppsummeringen omfatter tidsrommet fra innføring av dagens bosettingsordning i 2002 fram til sommeren 2018. På noen områder har vi valgt å inkludere enkelte eldre publikasjoner der disse kan regnes som sentrale for kunnskapsutviklingen av et felt eller der de representerer et startpunkt på en lengre tidslinje. I denne sammenhengen gjelder dette særlig to tema: Forskning om asylfasens betydning for bosetting og integrering, og utviklingen av et tydeligere kvalifiseringsfokus i bosettingsarbeidet. Dette har vært sentrale områder siden 1990-tallet og er fortsatt blant temaene som «topper lista» når det gjelder stor

forskningsmessig oppmerksomhet. Det vil derfor være interessant å undersøke i hvilken grad og på hvilke måter forskningen har utviklet seg innen disse områdene.

For å finne fram til eksisterende forskning på feltet har vi benyttet flere ulike framgangsmåter. Vi har gjort søk i relevante databaser og tidsskrift, og vi har gjennomgått publikasjoner fra forskningsmiljøer som de seinere årene har vært aktive på dette feltet. I tillegg har vi tatt utgangspunkt i tidligere kunnskapsoppsummeringer og litteraturoversikter og brukt dette som utgangspunkt for videre søk. Dette har gitt oss god oversikt over vitenskapelige publikasjoner, forskningsrapporter, evalueringer og fagartikler. Noe av stoffet har vi også hentet fra offentlige utredninger og andre offentlige dokumenter.

Bosetting av flyktninger er et stort felt med mange ulike tema, faser og innfallsvinkler. Det er derfor relevant å spørre hva *bosettingsfasen* omfatter. Kan den avgrenses i tid, eller handler den snarere om et konkret innhold og aktiviteter? Er fasen like lange for alle? Når går mottaksfasen over i bosettingsfasen, og når har bosettingsfasen gått over i integreringsfasen? Dette er ikke spørsmål det fins entydige svar på, noe også forskningen gjenspeiler. I arbeidet med denne kunnskapsoppsummeringen har vi derfor valgt en pragmatisk tilnærming og heller inkludert litt for mye enn litt for lite. Det betyr for eksempel at vi har inkludert litteratur som omhandler sider ved mottaksfasen som kan ha betydning for bosettingen. Eksempler på slike forhold kan være ventetidens betydning, helsemessige forhold, mulighetene for et aktivt liv, norskopplæring, sosiale nettverk mv. På tilsvarende måte har vi valgt å inkludere tema som ser bosettingen i et integreringsperspektiv.

Tidsrammen for dette prosjektet har vært kort, noe som har gjort det nødvendig å foreta noen avgrensninger. På områder der det nylig er foretatt kunnskapsoppsummeringer med relevans for vårt tema, har vi valgt å legge disse til grunn, uten at vi har gjort nye søk og vurderinger på samme tema. Dette gjelder for eksempel forskning på barn/barnevern med relevans for bosettingsfasen, og det gjelder forskning om enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger i overgangen fra mottak til kommune. Det er helt sikkert publikasjoner vi ikke har fanget opp selv om de kan ha relevans for temaet. På et stort felt med mange deltema er det nesten uunngåelig at enkelte publikasjoner går under radaren. Samtidig både håper og tror vi at alle sentrale tema er fanget opp, selv om ikke alle publikasjoner på feltet er omtalt like grundig. Formålet med rapporten er først og fremst å si noe om kunnskapsstatusen på feltet. Sentrale spørsmål har vært: Hva vet vi? Hva er det behov for å forske mer på? Er det tema eller grupper som vi vet for lite om eller er det perspektiver som mangler?

1.2. Rapportens oppbygging

Rapporten består av sju kapitler. Etter dette innledningskapitlet presenterer vi i kapittel 2 et tematisk bakteppe. Her ses bosettingsarbeidet i sammenheng med politiske målsettinger, lovverk og andre rammebetingelser. I kapittel 3 ser vi på asylsøkningsprosessen og mottaksperioden, med fokus på forhold som har betydning for den videre bosettings- og integreringsprosessen. I kapittel 4 ser vi på bosetting i kommunen og på hva som kan hindre eller fremme rask bosetting. I tillegg til målsettingen om at bosettingen skal være rask, skal den også være god, noe som blant annet innebærer at kommunene må sørge for egnet bolig. Boligframskaffelse er tema i kapitlet, og i forlengelsen av dette ser vi på forskning om flyktninger og bolig i litt mer utvidet forstand. I kapittel 5 kommer vi tilbake til målsettingen om god bosetting, da i sammenheng med at kommunen må tilrettelegge for kvalifiseringsløp og introduksjonsprogram. I forlengelsen av dette er arbeid og utdanning temaer i dette kapitlet. I kapittel 6 er hovedfokuset målsettingen om spredt bosetting. Vi drøfter faktorer som gjør at flyktninger ønsker å bli eller flytte fra bosettingskommunene, og vi har et særlig blikk på situasjonen i distrikts-Norge. Kapittel 7 er et avslutningskapittel der vi oppsummerer kunnskapshull og presenterer anbefalinger for videre forskning.

2. Bosettingsarbeidet - føringer, forankring, organisering

Å bosette flyktninger er en frivillig oppgave for norske kommuner, og det er kommunene selv som vedtar hvor mange flyktninger de vil bosette etter anmodning fra IMDi. Bosetting av flyktninger¹ som har fått oppholdstillatelse skjer gjennom et samarbeid mellom ulike instanser, og i korte trekk kan vi si at tre administrative nivåer inngår i dagens bosettingsarbeid: 1) et *nasjonalt nivå* hvor myndighetene bestemmer de overordnede rammene for bosettingsinnretningen (prognoser, behov, budsjett og tilskuddsutmåling mm.), 2) et *regionalt nivå* hvor IMDi og KS tilrår anmodningstall for bosettingskommuner, og 3) et *kommunalt nivå* hvor kommunene fatter vedtak om antallet flyktninger de vil bosette.

Kommunene fatter vedtak om antallet flyktninger de vil bosette og IMDi fordeler den enkelte flyktning for bosetting i disse kommunene. IMDi innhenter informasjon om den enkelte flyktning fra mottakene, og kommunen får oversendt denne informasjonen elektronisk. Denne informasjonen vil kunne forberede kommunene for bosetting. Personen som er «søkt ut» flytter til kommunen når kommunen har fått på plass bolig og andre tiltak, og kommunen overtar så ansvaret for vedkommende. Alle som blir bosatt etter denne prosedyren blir ansett som bosatt «etter avtale» mellom staten (ved IMDi) og den enkelte kommune. Personene får da rett til introduksjonsprogram, og kommunene som bosetter får utbetalt integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

2.1. Målsettinger for bosettingsarbeidet

Målsettingene for bosettingsarbeidet er flerdelt. De siste årene har hovedmålsettingen i bosettingsarbeidet vært å sørge for *rask* bosetting². Ønsket er at flyktningers oppholdstid i asylmottakene etter at oppholdstillatelse er gitt skal være kortest mulig. I tillegg er det et mål å få til *god* bosetting som sikrer trygge rammer, integrering og

¹ Både overføringsflyktninger og tidligere asylsøkere som har fått opphold omtales som flyktninger.

² Jamfør for eksempel Prop. 1 S (2017–2018), Justis- og beredskapsdepartementet.

muligheter for deltakelse i samfunnet. Det har også vært et ønske om en relativt *styrt og spredt* bosetting av flyktninger.

2.1.1. Målsetting om rask bosetting

Raskere bosetting av flyktninger har vært et hovedmål for regjeringen over flere år. Enslige mindreårige og barnefamilier skal bosettes innen tre måneder etter vedtak om opphold som danner grunnlag for bosetting. Voksne uten barn skal bosettes innen seks måneder etter vedtak om opphold. Målet om rask bosetting har sammenheng med at lang botid på asylmottak kan ha negativ effekt på langsiktige integreringsmål, og er en belastning for den enkelte flyktning (Lauritsen og Berg, 1999; Berg og Sveaass, 2005; Thorshaug mfl, 2011, 2013; Berg og Tronstad, 2015).

Flyktninger skal tilbys boliger som er egnet for deres livssituasjon og behov. Kommuner har gjennom sin forpliktelse om å bosette et visst antall flyktninger samtidig forpliktet seg til å etablere et egnet botilbud. Hva som oppfattes som et egnet botilbud og hvordan kommunene helt konkret går fram for å oppfylle denne forpliktelsen, er i stor grad overlatt til den enkelte kommune. En generell knapphet på kommunale boliger og et press om rask bosetting gjør dette til en betydelig kommunal utfordring. Denne utfordringen forsterkes av en manglende formalisering av samarbeidet mellom involverte enheter og et arbeid preget av tilfeldigheter og ad hoc-løsninger (Hanche-Dalseth mfl, 2009; Thorshaug mfl, 2009). I tillegg vil enkelte flyktninggrupper, som for eksempel enslige mindreårige, by på utfordringer som krever en tilleggskompetanse i det kommunale arbeidet (Svendsen mfl, 2010; Thorshaug mfl, 2013; Garvik mfl, 2016).

Kommunene har i mange år pekt på at boligmangel har vært en av de viktigste utfordringene for å kunne øke bosettingen i Norge. IMDis kommuneundersøkelse fra 2012 viste at 45 prosent av kommunene mente at antallet flyktninger som bosettes var for høyt, og 70 prosent av kommunene mente at mangel på bolig gjør det vanskelig å bosette flere (Korsvold, 2014). I kommuneundersøkelsen fra 2015³ svarte 68 prosent av kommunene at mangelen på boliger er den største utfordringen når det gjelder bosetting. At mangelen på boliger er en utfordring bekreftes også av annen forskning (jamfør for eksempel Thorshaug mfl, 2013; Tronstad, 2014). Enkelte nyere rapporter finner imidlertid at boligmangel i mindre grad enn tidligere oppleves som en barriere. IMDis kommuneundersøkelse fra 2017 viser at kun 34 prosent av respondentene oppgir manglende tilgang på boliger som den største barrieren mot framtidig bosetting (IMDi, 2017).

³ <https://www.imdi.no/contentassets/2ef2523d801e4d9480d8d9aebf8f142b/kommuneundersokelsen-2015.pdf>

Svingninger i bosettingstallene påvirker tempoet i bosettingsarbeidet. Tall fra IMDi viser at flyktningene nå bosettes raskere enn før, og at ventetiden fra det gis oppholdstillatelse til bosetting i en kommune har blitt kortere. Bare på to år har andelen som bosettes innen seks måneder økt kraftig, fra 48 prosent i 2014 til hele 81 prosent i 2016, dette til tross for en dobling av antallet bosatte i perioden⁴. I løpet av få år har det skjedd en endring i kommunenes bosettingsvilje og –evne.

De siste årene har avtalt selvbosetting vært en mulighet som flere kommuner har prøvd ut, noe som kan lede til raskere bosettinger og nye muligheter til å utnytte det private utleiemarkedet. Avtalt selvbosetting er en tilnærming som flere kommuner forholder seg til, og da særlig de største kommunene. Avtalt selvbosetting kan lede til raskere bosetting, og forskning peker på at dette er en måte å utnytte det private utleiemarkedet på i perioder med behov for økt bosettingskapasitet (Henningsen mfl, 2016; Søholt mfl, 2017).

I flere rapporter om bosettingsarbeidet i kommunene finner vi eksempler på mer uformelt samarbeid mellom private og kommunale aktører. Dette gjelder særlig boligframskaffelse, hvor bekjenskaper kan ha stor betydning for å komme seg inn på boligmarkedet. Nettverkets betydning går igjen på flere områder (bolig, arbeid, fritid). I de fleste bosettingskommuner finner vi eksempler på ulike former for mer uformelle praksiser hvor private ildsjeler og engasjerte medarbeidere samarbeider for å finne løsninger. Slike uformelle praksiser er viktige for å få bosettingsarbeidet til å fungere, men fordi de er basert på frivillighet blir det lett sårbart. Her trengs det mer kunnskap om sivilsamfunnets rolle i bosettingsarbeidet og om hvordan samarbeidet med kommunene er organisert og fungerer.

2.1.2. Målsetting om god bosetting og integrering

Målsettingen for bosettingsarbeidet er ikke bare at det skal skje raskt – den skal også skje godt. Et overordnet mål for bosettingsarbeidet er at det skal bidra til økt yrkes- og samfunnsdeltakelse blant bosatte flyktninger. God bosetting handler derfor ikke bare om bolig, bomiljø og nærmiljø, men om bosettingens betydning for utdanning, kvalifisering og arbeid. Målet med integreringspolitikken er å fremme deltakelse, styrke samhold og legge til rette for at innvandrere og barna deres skal få bruke sine ressurser og bidra til fellesskapet. Utgangspunktet er at det er like rettigheter og plikter for alle. Med *Meld. St. 30 (2015-2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* understreker regjeringen at nøklene til integrering i det norske samfunnet ligger i å delta i arbeidslivet og ha gode norskkunnskaper. Det vises videre til at integrering må ses som et samspill mellom mange parter, der den enkelte innvandrер skal møtes med krav om å bidra og delta, men at samfunnet samtidig må

⁴<https://www.imdi.no/tallogstatistikk/>

legge til rette slik at alle kan bruke sine ressurser i arbeids- og samfunnsliv (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015).

Ved bosetting skal flyktninger tilbys gode muligheter til integrering gjennom deltakelse i kommunenes introduksjonsprogram. Siden 2004 har introduksjonsordningen stått sentralt i det kommunale flyktningarbeidet. Formålet med introduksjonsloven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i arbeid og samfunnsliv, og å fremme deres økonomiske selvstendighet. Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere trådte i kraft i 2003 som en frivillig ordning, men fra året etter ble loven obligatorisk for kommunene. Introduksjonsprogrammet som inngår i ordningen skal gi nyankomne flyktninger grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, og forberede for arbeid eller utdanning. Programmet skal tilby individuelt tilpasset kvalifisering på fulltid. En gjennomgang av introduksjonsordningen 10 år etter at den ble implementert viste at den innebar betydelige omlegginger i det kommunale flyktningarbeidet. Selv om mye av implementeringen har gått bra, så gjenstår fremdeles betydelige utfordringer, særlig knyttet til etablering av heldags- og helårstilbud og individuell tilpasning av program (Djuve og Kavli, 2015; Djuve, Kavli, Sterri og Bråten, 2017). Gjennomgangen viser videre til at disse utfordringene er knyttet til at den lokale tiltaksvifta i mange kommuner ikke gir tilstrekkelig utvalg i relevante kvalifiseringstilbud.

2.1.3. Styrte og spredt bosetting

I tillegg til rask og god bosetting har det vært et mål i Norge at bosettingen skal være styrt. Ønsket om den delvis styrte bosettingen begrunnes blant annet med at fri selvbosetting vil kunne medføre en høy konsentrasjon av bosettinger i enkeltområder, med fare for dårlige integreringsvilkår og høy belastning for enkelte kommuners velferds- og integreringsapparat. Spredt bosetting anses også som viktig for å kunne nyttiggjøre seg den ressursen nyankomne flyktninger representerer, særlig i fraflyttingstruede distriktskommuner med behov for arbeidskraft (Stortingsmelding nr. 6, 2012-2013).

Sekundærflytting har lenge vært en bekymring – og særlig flytting fra mindre kommuner til større byer samt tilflytting til Østlandsområdet har vært i fokus. Mange flyktninger som blir bosatt i mindre kommuner flytter etter en tid til en annen kommune eller ut av landet. I 2017 publiserte SSB publikasjonen *Monitor for sekundærflytting* (Ordemann, 2017) som gir en oversikt over hvordan flyttemønster blant flyktninger. Der pekes det blant annet på at sentralitet er en kjent faktor som påvirker sekundærflytting. Jo mindre sentral kommune flyktningen bosettes i, dess større sjans er det for sekundærflytting innen fem år. I større grad enn før ser det ut til at personer med flyktningbakgrunn flytter internt i fylket de har blitt bosatt

i, samtidig som det fortsatt er slik at hovedstaden tiltrekker mange fra denne gruppen (ibid). En utfordring som gjelder mange mindre kommuner i Norge er en generell høy utflyttingsrate. Mange opplever en negativ nettoinnflytting per år og lav eller ingen befolkningsvekst. En av de store demografiske utfordringene for små bosettingskommuner er å sørge for at kommunen blir attraktiv å bli boende i – også for innvandrere.

2.2. Et mangfoldig og uforutsigbart felt

Kommuners flyktning- og integreringsarbeid rommer et mangfoldig ansvar. Bosettingsarbeidet innebærer å finne egnede boliger, tilrettelegge for deltakelse i introduksjonsprogram og skole/voksenopplæring, sikre gode muligheter for kvalifisering, arbeid og utdanning, og en rekke andre oppgaver tilknyttet det å bosette og integrere innvandrere i en kommune. I tillegg til bosetting av flyktninger opplever mange kommuner tilflytting fra andre innvandrergupper som familiegjenforente, arbeidsinnvandrere, tidligere bosatte flyktninger eller utenlandske studenter. Norske kommuner har en sentral rolle i å legge til rette for at også disse innvandrerne på en god måte kan integreres og inkluderes i lokalsamfunnet. I dette komplekse og omfattende flyktning- og integreringsarbeidet skal en rekke statlige, kommunale og private etater samarbeide med hverandre.

Et godt flyktning- og integreringsarbeid er avhengig av en langsiktig planlegging hvor ansvaret forankres både vertikalt og horisontalt i kommunen. Det forutsettes også et nært tverretattlig samarbeid basert på både tydelig ansvarsfordeling, gode rutiner og rom for uformelle praksiser, samt en forståelse og fleksibilitet i systemet som kan møte den enkelte persons individuelle ønsker og behov. Tre av fire kommuner sier de står overfor utfordringer som følge av de store svingningene i bosettingsbehovet (IMDi, 2018). For kommunene er det både tid- og kostnadskrevende å justere sitt apparat for bosetting og integrering av flyktninger ved stadig nye signaler om endringer i bosettingsbehov. Økningen i asylankomster høsten 2015 førte til en mobilisering av både kommuner, private aktører og frivillige aktører i hele landet. Først handlet dette om etablering av mottaksplasser, men utover i 2016 økte også behovet for bosettingsplasser. Denne mobiliseringen lignet på mange måter på det som ble omtalt som «en nasjonal dugnad» i forbindelse med mottak av bosniske flyktninger tidlig på 1990-tallet. Da som nå var det en sterk oppfordring fra regjering, statsminister og flere statsråder om å bidra i dette dugnadsarbeidet. Resultatet av dette gjenspeiles i vedtakene om bosetting. I denne perioden var det en gjennomgående mer positiv holdning i kommunestyrene til å ta imot og bosette flyktninger (Skålnes og Aasen, 2017).

Som vi allerede har vært inne på har både asylankomster og bosettingstall endret seg betydelig i 2016 og 2017. Svingninger er ikke noe nytt innen dette feltet, men svingningene er større enn vi har sett tidligere. Store endringer i ankomsttall har i neste omgang resultert i reduserte bosettingstall. I perioden 2014-2017 varierte bosettingstallene fra 7 784 i 2014 til

15 291 i 2016. Tallet sank igjen i 2017 og er forventet å synke ytterligere i 2018 som et resultat av lave ankomsttall i både 2017 og 2018⁵. Svingningene i bosettingstall skaper utfordringer for kommunene. I IMDi's kommuneundersøkelse for 2017 svarte 77 prosent av kommunene at de sto overfor utfordringer som følge av de store svingningene i bosettingsbehovet. Utfordringene handlet i hovedsak om tap av arbeidskraft og kompetanse, samt boliger som var anskaffet, men ikke blitt tatt i bruk (IMDi, 2018).

2.3. Den norske boligmodellen

Bosetting av flyktninger i norske kommuner skal skje innenfor det som gjerne omtales som «den norske boligmodellen» (Sørvoll og Aarset, 2015). Denne modellen forutsetter at bosetting skjer innenfor rammene av en boligsektor basert på en kombinasjon av personlig ansvar og velfungerende boligmarkeder, en ansvarfordeling mellom ulike nivåer i boligpolitikken og en velferdsstat som har i oppgave å sikre at alle innbyggere har bolig – enten i form av eie eller leie. I den norske boligmodellen har velferdsstaten en særlig rolle når det gjelder det som omtales som «vanskeligstilte på boligmarkedet». En av gruppene som regnes inn her er flyktninger som bosettes i kommunene. Det er derfor relevant å se bosettingsarbeidet i Norge i lys av den norske boligmodellen og drøfte hvilken betydning modellen har for flyktnings mulighet for selvstendig boligkarriere og modellens betydning for integreringen av flyktninger i det norske samfunnet

⁵ <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/arsrapport-2017/arsrapport-for-imdi-2017.pdf>

3. Mottaksliv og ventetid

Asylprosess og opphold på asylmottak har vært et sentralt tema i forskningen. Det er skrevet en rekke forskningsrapporter, bøker, artikler, master- og doktorgrader om ulike aspekter ved asylsøkeres situasjon. Det er også utarbeidet flere offentlige utredninger og kunnskapsoppsummeringer som belyser ulike sider ved asylprosess og mottaksopphold – blant annet *NOU 2011:10 I velferdsstatens venterom. Mottakstilbudet for asylsøkere*. Utredningen presenterer en grundig gjennomgang av mottakssystemet for asylsøkere, med et særlig fokus på lang ventetid og mangelfullt innholdet i mottakstilbudet.

3.1. I velferdsstatens venterom

Vi har gjennomgått en rekke publikasjoner om mottakssystemet, og et gjennomgående tema er den lange ventetiden i mottak. Selv om denne kunnskapsoppsummeringen har fokus på bosetting, er det liten tvil om at asylprosess og mottakstid har betydning for det som skjer i neste fase – bosettingen.

3.1.1. Ventetidens konsekvenser

En rekke forskningsrapporter har pekt på hvilke konsekvenser lang ventetid kan ha både på individ- og samfunnsnivå (Berg, 1990; Lauritsen og Berg, 1999; Brekke, 2004; Berg og Sveaas m.fl, 2005; Lidén, Seeberg og Engebrihtsen, 2011; Valenta og Berg, 2012; Weiss, Djuve, Hamelink og Zhang, 2017). Dette var også et sentralt tema da det statlige mottaksapparatet for asylsøkere ble etablert på slutten av 1980-tallet. Parallelt med etableringen ble det satt i gang et omfattende evalueringsarbeid, der ulike sider ved mottakstilværelsen ble belyst. Rapporten *Et sted å være eller et sted å lære* (Berg, 1990) beskrev hvordan fraværet av meningsfulle aktiviteter i mottaksperioden skapte utfordringer for både bosetting og integrering. Det ble blant annet understreket at norskopplæring i ventetiden både ville bedre situasjonen i mottak og fungere integreringsfremmende. Evalueringen foreslår tre tiltak som alle springer ut av den samme grunntanken: *Det må etableres et helhetlig tilbud der flyktingenes egne*

ressurser og forutsetninger i størst mulig grad blir styrende for tiltakenes innhold og organisering (ibid s. 74). Når det gjelder de konkrete tiltakene, understrekes det at (1) det må etableres et tettere samarbeid mellom skole og arbeidsliv, og mellom skole og videregående opplæring; (2) asylmottakene må bli et sted å lære – ikke bare et sted å være, og (3) det er behov for mer «skreddersøm» og differensiering av norskopplæringen.

Forslagene til tiltak er til forveksling lik det som er anbefalinger i en rekke forskningsrapporter, evalueringer og offentlige utredninger. NOU 2011:10 har et eget punkt om kvalifisering som del av anbefalingene. Her står det blant annet:

Kvalifisering bør være et tilbud til alle beboere i mottak (...) Kvalifiserende tiltak i mottak bør ses i sammenheng med introduksjonsprogrammet i kommunen. Deltakelse i arbeidsmarkedstiltak bør være ett av flere tiltak mottaksbeboere kan velge mellom for å få en aktiv og kvalifiserende tilværelse i ventetiden. (ibid s. 22)

Ventetid er et sentralt stikkord i all forskning om asylsøkeres situasjon. Lang ventetid fører til passivitet og oppleves som en stor psykisk belastning.

I rapporten *Opphold i asylmottak. Konsekvenser for levekår og integrering* (Weiss mfl, 2017) er også ventetiden i mottak et sentralt tema, og som i tidligere rapporter understrekes behovet for redusert ventetid. Gjennomsnittlig oppholdstid for flyktninger som kom til mottak i perioden 2005-2010 og som ble bosatt i en kommune innen utgangen av 2015, var 625 dager – altså nesten to år. Selv om oppholdstiden varierte mellom ulike landgrupper, var den for de aller fleste grupper vesentlig høyere enn myndighetenes målsettinger. Oppholdstiden skyldes bare delvis lang asylprosess. Ventetiden etter innvilget oppholdstillatelse var hele 205 dager. I rapporten pekes det på at ventetiden er lang for grupper som anses som særlig sårbare, det vil si enslige mindreårige, barnefamilier og personer med særlige helseutfordringer eller funksjonsnedsettelse:

En gruppe som venter spesielt lenge i mottak er personer med spesielle behov. Trass i at disse skal prioriteres, og trass i at det er stor faglig enighet om at personer med psykiske utfordringer lider mest under lang ventetid, er de vanskelig å bosette. Manglende ressurser i kommunene, manglende kompetanse i det lokale helseapparatet og mangelfull kommunikasjon mellom kommune, mottak og IMDi, trekkes fram som hovedgrunnene til at personer med spesielle behov er en utfordring i bosettingsarbeidet. (Ibid, s. 77)

Rapporten peker på to grupper som bør prioriteres i bosettingsarbeidet, og fire forbedringspunkter knyttet til oppholdet i asylmottak. Det foreslås å redusere oppholdstiden for de som er unge ved ankomst, og flyktninger med traumer og helseutfordringer. Dette er også foreslått i flere tidligere forskningsrapporter – blant annet rapporten «Det hainnle om å leve». *Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak* (Berg og Sveaass, 2005), rapporten *Dobbelt sårbar. Funksjonshemmete barn og unge i asylmottak* (Kittelsaa og Berg, 2012), og rapporten *Levekår for barn i asylsøkerfasen*, (Berg og Tronstad, 2015). Også NOU 2011:10 har pekt på at dette er grupper som må ivaretas på en bedre måte.

Kunnskapen om særlig sårbare grupper i asylfasen er derfor godt belyst, uten at denne kunnskapen har resultert i endringer for disse gruppene. Tvert imot ser vi at grupper med spesielle behov er blant de som venter lengst i mottak. Mange kommuner vegrer seg mot å ta imot personer som har behov for spesiell tilrettelegging, og de er bekymret for kostnadene. Selv om det eksisterer tilskuddsordninger som gjør at kommunene kan søke om ekstratilskudd, erfarer kommunene at dette ikke er tilstrekkelig. Her er det behov for mer kunnskap om hva som skal til for at kommuner bosetter grupper med spesielle behov – både de med psykiske helseproblemer og personer med funksjonsnedsettelse.

Overgangen mottak-kommune er, som eksemplet over også viser, et sentralt tema i en rekke forsknings- og evalueringsrapporter. Det generelle bildet er at kommunene etterlyser mer informasjon om flyktningene før de skal bosettes. Det er utarbeidet egne kartleggingsskjemaer til bruk både for asylmottak og omsorgssentre for enslige mindreårige, men mange mottak opplever det som utfordrende å foreta denne kartleggingen (Berg og Tronstad, 2015; Svendsen mfl, 2017). Dette har flere årsaker, hvor språk og kommunikasjon framstår som et hovedproblem. I tillegg forutsetter slike kartlegginger et minimum av kunnskap om det norske systemet.

En viktig del av kartleggingene i mottak handler om tidligere skolegang, utdanningsønsker og kvalifiseringsbehov. Slike spørsmål er det vanskelig å svare på uten å kjenne det norske utdanningssystemet og arbeidsmarkedet. Det er også en utfordring at det mange steder ikke brukes tolk eller at det brukes tolker som ikke er kvalifiserte (Berg, Caspersen, Paulsen, Svendsen og Garvik, 2018). Dette gjør at kartleggingen blir for dårlig. Konsekvensen av dette er at kommunene har lite å hjelpe seg med i planleggingen av bosettingen. En siste utfordring som nevnes av flere er at asylsøkere opplever møtet med Norge som en «lang reise i avhør og kartlegginger». Mange er usikre på hva de skal svare og om det kan få noen negative konsekvenser om de svarer «feil». For de som kartlegges kan det også føles ubehagelig når asylsøkeren opplever slike kartlegginger som et avhør. Det skaper tillitsutfordringer, noe som igjen kan få negative konsekvenser for samarbeidet mellom asylsøkere og ansatte.

3.1.2. Integreringsmottak

Et svar på mange av utfordringene i mottaksfasen har vært etablering av såkalte integreringsmottak. Dette er ett av flere tiltak som ble iverksatt som følge av Integreringsmeldingen (Meld. St. 30 (2015-2016)). Her understrekes betydningen av å komme raskt i gang med norskopplæring og andre integreringsfremmende aktiviteter allerede i mottaksfasen. Målgruppen i integreringsmottakene er personer i asylmottak som nylig har fått oppholdstillatelse og asylsøkere med høy sannsynlighet for å få innvilget opphold. IMDi har hovedansvaret for å følge opp det faglige innholdet for kvalifiseringstiltakene i integreringsmottak og skal sørge for at beboerne får tilbud om fulltidsprogram tilpasset den enkeltes behov.

Ordningen med integreringsmottak ble etablert i 2016 da fem kommuner ble gitt i oppdrag å prøve ut ulike modeller for integreringsmottak. Ett av de fem integreringsmottakene ble besluttet lagt ned i april 2018 på bakgrunn av lave ankomster av asylsøkere. I den første delrapporten fra evalueringen blir etableringen av integreringsmottak vurdert som vellykket, og aktivitet og opplæring løftes fram som en suksessfaktor (Rambøll, 2017a). Det understrekes riktignok at det er for tidlig å trekke særlig mange konklusjoner.

Evalueringen viser så langt at ansatte og beboere har tro på integreringsmottak som virkemiddel for å fremme raskere integrering og at integreringsmottak blir tatt godt imot av beboerne. Sistnevnte gir uttrykk for at de er svært fornøyd med å være i aktivitet i perioden de er i mottak, og de mener norsk og kvalifisering er nyttig for den videre integreringsprosessen (Rambøll 2017a, s. 2).

Evalueringen ble foretatt etter et snaut års drift, og på evalueringstidspunktet forelå det ikke data som kunne si noe om denne gruppas overgang til utdanning eller arbeid sammenlignet med flyktninger fra ordinære mottak. IMDi gjennomførte i januar 2018 en spørreundersøkelse blant kommuner som har bosatt fra integreringsmottak. Undersøkelsen viser at det for denne gruppa går kortere tid fra bosetting til oppstart i introduksjonsprogram. Det er også en tendens til at bosettingskommuner er noe mer fornøyd med bosetting fra integreringsmottak enn fra ordinære mottak (IMDi, 2018).

Evalueringen fra Rambøll kommenterer noe av kritikken som er kommet mot integreringsmottakene. Kritikken handler ikke om mottakene i seg selv, men at ordningen favoriserer noen få på bekostning av andre beboere i mottak som også har stort behov for aktivisering og kvalifisering. Innholdet i integreringsmottakene var langt på vei slik en rekke forskningsrapporter har foreslått at mottak generelt burde utformes, men da som et tilbud til alle – ikke til noen få utvalgte. Lignende forslag ble også lagt fram i utredningen om organisering av mottakstilbudet til asylsøkere (NOU 2011:10).

3.2. Asylmottak og lokalmiljø – desentraliserte mottak

Mens bosetting av flyktninger er en frivillig kommunal oppgave, kan kommunene ikke velge om de vil ha asylmottak eller ikke. Samtidig er kommunene pålagt å følge opp mottakene når det gjelder helse, barnevern og tolketjenester. Dette kan vekke motstand i lokalbefolkningen, blant lokalpolitikere og tjenesteapparat. De lokale holdningene til mottak kan også påvirke kommunenes vilje til å bosette flyktninger (IMDi, 2018).

Søholt og Holm (2010) har sett på desentraliserte asylmottak og konsekvenser for bosettingsarbeidet. I deres rapport kommer det blant annet fram at desentraliserte mottak er bortimot usynlige i lokalsamfunnet og har vist seg å vekke liten motstand (Søholt og Holm, 2010). Drangslund og Fuglseths (2009) undersøkelse ser asylmottak i et nærmiljøperspektiv, med fokus på forholdet mellom lokalsamfunn og mottak som institusjon, og på relasjoner på individnivå mellom beboere på mottaket og lokalbefolkninga. De finner blant annet at omlegging til flere desentraliserte leiligheter førte til et godt forhold mellom asylmottak og lokalsamfunn (Drangslund og Fuglseth, 2009). De understreker at det er viktig å styrke nærmiljøarbeidet i mottaksapparatet fordi økt vektlegging av relasjonen mellom asylmottak og lokalsamfunn både hever beboernes livskvalitet i ventetiden og forbereder dem til et liv i Norge (Drangslund og Fuglseth, 2009).

Desentraliserte mottak er også tema i andre rapporter og utredninger (Berg og Sveaass, 2005; NOU 2011:10; Kittelsaa og Berg, 2012; Berg og Tronstad, 2015). Det tegnes her et mer sammensatt bilde av de desentraliserte mottaksløsningene. På den ene siden bidrar de til å bygge ned avstanden til lokalsamfunn og nærmiljø, men på den annen side er det en risiko for at asylsøkere som bor desentralisert blir isolert og verken inkluderes i nærmiljøet eller får tilstrekkelig oppfølging fra mottaket. Det pekes også på at desentraliserte mottak kan gjøre det vanskelig å fange opp personer som har behov for ekstra oppfølging. Dette er en bekymring som kommer fram i en rapport om barnevernets arbeid i asylsøkerfasen (Paulsen, Berg og Michelsen, 2015). Et hovedpoeng her er at barnefamilier risikerer å bli «usynlige» både for mottak og hjelpeapparatet i kommunen. Dette betyr ikke at desentraliserte mottaksløsninger samlet sett vurderes som uheldige, men det er viktig å ha en oppmerksomhet rettet mot mulige negative konsekvenser. Generelt er både denne og andre rapporter som omtaler desentraliserte mottaksløsninger positive til at særlig barnefamilier slipper å bo under institusjonslignende forhold. Det bidrar til en normalisering av tilværelsen og kan lette overgangen mellom mottak og kommune.

4. Fra mottak til bosetting i en kommune

Vi har tidligere i rapporten omtalt målsettingene om rask, god og spredt bosetting. Det er ikke nødvendigvis noen motsetning mellom rask og god bosetting, men god bosetting er avhengig av gode prosesser både før og etter selve bosettingen (Ibenholt og Bakli, 2009). I forrige kapittel så vi på faktorer som må være på plass før bosettingen. I dette kapitlet fokuserer vi på forskning som omhandler arbeidet i kommunene etter bosetting. I dette kapitlet har vi fokus på tidsbruk i bosettingsarbeidet og hva som kan hindre *rask* bosetting. At bosettingen skal være *god* innebærer blant annet at kommunen sørger for en egnet bolig. Boligframskaffelse er det andre hovedtemaet i dette kapitlet, og i forlengelsen av temaet ser vi på forskning om flyktninger og bolig i litt mer utvidet forstand. Vi vil i neste kapittel komme tilbake til *god* bosetting, da i sammenheng med at kommunen må tilrettelegge for kvalifiseringsløp og introduksjonsprogram.

4.1. Tidsbruken i bosettingsarbeidet

Hovedmålet i bosettingsarbeidet er å sørge for rask bosetting av flyktninger. Ventetiden fra innvilget søknad om asyl til bosetting i en kommune skal være så kort som mulig. NTNU Samfunnsforskning gjennomførte for noen år siden et prosjekt der hovedformålet var å utrede årsaker til at flyktninger som får opphold i Norge må vente lenge før de bosettes i en kommune (Thorshaug mfl, 2013). For å belyse dette ble hele prosessen fra positivt vedtak til faktisk flytting til en kommune gjennomgått. Undersøkelsen avdekket at det er kritiske faktorer i alle faser av prosessen.

Allerede i den første fasen, fra positiv vedtak fattes til det forkynnes, finner undersøkelsen en stor variasjon i tidsbruken, fra én uke i noen tilfeller til flere måneder i andre tilfeller. Studien viser dessuten at det er store forskjeller mellom politidistrikter når det gjelder bruk av tolk og i hvilken grad vedtak forklares. Videre kan gjennomføring av bosettingssamtale være tidkrevende, samt arbeidet med forespørring av og videre utsøking til en kommune. Det kommer også fram at enkelte grupper bosettingsklare personer blir ventende lenger i mottak enn andre. Dette gjelder spesielt flyktninger med store helseplager, enkelte nasjonalitetsgrupper, og

enslige med stor familie i hjemlandet hvor det ventes familieinnvandring (Thorshaug mfl, 2013). I den siste fasen, fra utsøking til faktisk bosetting, er det mye forarbeid som skal gjøres i kommunen. Egnede boliger skal fremskaffes, skole- og helsetilbud skal forberedes, og det må være ledig plass på introduksjonsprogram. Tidsbruken i bosettingsarbeidet avhenger altså både av kommunenes evne til å tilrettelegge for rask bosetting og om arbeidet som gjøres på et tidligere tidspunkt i bosettingsprosessen (Ibenholt og Bakli, 2009; Thorshaug mfl, 2013).

4.1.1. Flaskehalser i kommunene

IMDi anmoder kommunene om bosetting av et visst antall flyktninger, og på bakgrunn av anmodningen fatter kommunene vedtak om bosetting. En utfordring har lenge vært at det fattes færre vedtak om bosetting enn det anmodes om, noe som resulterer i mangel på vedtaks plasser (Thorshaug mfl, 2013; Askim og Hernes, 2017). Thorshaug mfl finner en tendens blant kommunene til å holde seg på et stabilt vedtakstall uavhengig av ankomsttall og anmodninger. Mange kommuner foretrekker dessuten langtidsvedtak framfor årlige vedtak, men vedtakene som gjelder over flere år framstår som lite fleksible når kommunene anmodes om å bosette flere (Guribye mfl, 2014). I tillegg oppstår det et gap mellom anmodningstall og reelle bosettingstall når kommunene inkluderer familiejenforeninger i sine vedtak, mens de er holdt utenfor i anmodningene fra IMDi (ibid).

Tronstad (2014) viser tilsvarende at det er store variasjoner når det gjelder hvor mange flyktninger kommunene er villige til å bosette. I sitt materiale finner han eksempler på kommuner som har bosatt færre enn en tredel av antallet de er blitt anmodet om, og et betydelig antall kommuner i undersøkelsen har bosatt mellom 34-70 prosent av antallet flyktninger de er blitt anmodet om å bosette. I årene 2012-2014 økte antallet flyktninger med opphold i asylmottakene, bosettingen gikk tregt, og det ble et voksende gap mellom anmodningstall og vedtaks plasser, noe som resulterte i at nesten 5500 flyktninger med oppholdstillatelse ventet på bosetting i en kommune ved utgangen av 2013 (Guribye mfl, 2014; Skålnes og Aasen, 2017). Selv etter et oppsving i det kommunale bosettingsarbeidet som følge av store ankomsttall i 2015 og 2016, ventet mer enn 4100 flyktninger i bosettingskø ved utgangen av 2016 (Askim og Hernes, 2017).

Aktører i bosettingsarbeidet, både på statlig og kommunal side, framholder frivillighetsmodellen som viktig for å skape lokal motivasjon og engasjement for bosettingsarbeidet, men lengeventende i asylmottak er en stor utfordring innenfor dagens bosettingsmodell (Bakkeli og Jensen, 2015). Enkelte har i denne sammenhengen foreslått en statlig modell mer lik den som er valgt i Danmark, der den enkelte kommune får pålegg om å ta imot en viss kvote flyktninger (Askim og Hernes, 2017; NOU 2017:2). På den andre siden vises det til at en sterkere statlig

styring bryter med hensynet til lokalt selvstyre på dette feltet. Statlig tvang vil kunne ramme kommunenes valgfrihet. Det avgjørende argumentet for Askim og Hernes (2017) i retning av en statlig modell synes å være hensynet til de som er taperne i dagens modell, nemlig lengeventende flyktninger. Erfaringene fra 2015 og 2016 viste imidlertid at kommunene gjennom en nasjonal dugnad og økonomiske insentiver, klarte å øke bosettingskapasiteten betydelig (IMDI, 2018). Det var med andre ord ikke statlig tvang, men tiltak for å øke kommunenes vilje til å bosette som viste seg å fungere (vi kommer tilbake til den spesielle situasjonen i 2015/2016 senere i kapitlet).

4.2. Mangel på boliger i kommunene

Det kan være ulike forklaringer på at noen kommuner velger å ta imot mange flyktninger, mens andre er mer tilbakeholdne. Tronstad (2014) ser i sin undersøkelse om bosetting i Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder blant annet på hva det er som kan forklare kommunenes tilbakeholdenhet med hensyn til å bosette flyktninger. Den årsaken som flest trekker fram i denne undersøkelsen er mangelen på passende og hensiktsmessige boliger. Tre av fire programrådgivere som deltok i undersøkelsen trakk fram boligmangel som forklaring på at kommunen er tilbakeholden med å bosette flere flyktninger. I samme undersøkelse oppgir om lag halvparten et vanskelig lokalt arbeidsmarked og utilstrekkelige statlige tilskuddsordninger som andre viktige forklaringer. Lignende tendenser finnes også i annen forskning. I de tilfellene der en kommune sier nei til bosetting eller vedtar et lavere antall enn de ble anmodet om, begrunnes dette hovedsakelig med boligmangel (se for eksempel Hanche-Dalseth mfl, 2009; Ibenholt og Bakli, 2009; Thorshaug mfl, 2013; Guribye mfl 2014; Departementene, 2014). Det er en utfordring for kommunene både å ha nok boliger, boliger av god nok standard og boliger som er tilpasset de ulike flyktningene som kommer (Bakkeli og Jensen, 2015). Manglende kapasitet i helsetjenestene, mange krevende bosettinger tidligere år og press grunnet et høyt antall familieinnvandring er andre faktorer som nevnes. Disse er imidlertid som regel underordnet mangelen på egnede boliger (Thorshaug, 2013).

I Tronstads (2014) undersøkelse ble programrådgivere i kommunene bedt om å krysse av for de tre årsakene de opplevde som mest avgjørende for at kommunen var tilbakeholden med å bosette flyktninger. Et interessant funn fra undersøkelsen er at bare 15 prosent oppga negative holdninger i kommunestyret som viktig årsak, og ingen oppga tidligere negative erfaringer med flyktninger som årsak. Funn fra denne studien indikerer dermed at kommunenes tilbakeholdenhet i større grad skyldes praktiske utfordringer enn negative holdninger eller uvilje mot å ha flyktninger i kommunen.

Kommunestørrelse har også betydning, i den forstand at større kommuner ofte er mer bosettingsvillige enn små kommuner (Tronstad, 2014; Skålnes og Aasen, 2017). En undersøkelse finner at bosettingsarbeidet er best forankret og inkludert i kommuner som har bosatt flyktninger over lang tid og som har et visst omfang på bosettingsvirksomheten (Søholt mfl, 2018). Dette gjelder i første rekke store kommuner. Søholt mfl viser også til at bosettingsarbeidet kan være sårbart i enkelte små kommuner hvor mye kan være avhengig av én person. I tillegg til kommunestørrelse, har kommunens beliggenhet sentralt eller perifert i fylket betydning for hvilke ressurser kommunen kan tilby, og hvilken kompetanse og erfaring kommunen har opparbeidet seg på område (Skålnes og Aasen, 2017). Men forskningen finner også eksempler på en motsatt tendens, at det er rurale kommuner som later til å være mest positive til bosetting (Guribye mfl, 2014), så her kan bildet virke mer sammensatt. Dette kan være situasjonsbestemt, for eksempel ved at kommuner som har bygd opp et apparat for å bosette et visst antall årlig ønsker å opprettholde dette. Dette gjelder både små og store kommuner, men store svingninger kan være mer sårbart for mindre kommuner. Redusert bosettingsbehov de siste årene førte til at under halvparten av tidligere bosettingskommuner ble anmodet om å bosette i 2018, og de ble bedt om å bosette langt færre enn de siste årene. Her foreligger det foreløpig lite forskning, men temaet nevnes fordi det viser en konsekvens av store svingninger i ankomster av asylsøkere.

Ambisjonen om redusert ventetid i mottak har, som beskrevet i kapittel 3, vært et sentralt tema både for mottaksfeltet og bosettingsarbeidet. For å få ned ventetida i mottak ble det satt i gang et forsøksprosjekt i Hordaland og Østfold, der Fylkesmannen skulle medvirke til økt og raskere bosetting (Skålnes og Aasen, 2017). Erfaringene fra prosjektperioden viste at det var en ubrukt kapasitet for bosetting i de små kommunene, men at det samtidig ikke var like enkelt for alle småkommuner å bli bosettingskommune. Flere av småkommunene anså det som vanskelig å kunne tilby det som trengs for å bosette flyktninger, og arbeidet ville være avhengig av samarbeid med nabokommuner (ibid). Prosjektet bidro til å gjøre bosettingsarbeidet enklere for en del kommuner, gjennom opplæring, erfaringsutveksling og kontaktpunkt hos fylkesmannen. I tillegg så oppnådde de to fylkene som deltok i prosjektet, Hordaland og Østfold, et mer helhetlig og systematisk bosettingsarbeid der både Fylkesmannen og statlige instanser i regionen bidro (Skålnes og Aasen, 2017).

4.3. Framskaffelse av boliger

Ved bosetting av flyktninger møtes flyktningefaglige og boligfaglige problemstillinger. Kommuner har gjennom sin forpliktelse om å bosette et visst antall flyktninger samtidig forpliktet seg til å etablere et egnet botilbud. Gode boløsninger har betydning for flyktingers levekår i bred forstand. Bolig og boforhold påvirker også andre deler

av integreringsarbeidet, som deltakelse i kvalifisering, barnehage, skole og sosiale aktiviteter (Bakkeli og Jensen, 2015). Hva som oppfattes som et egnet botilbud og hvordan kommunene helt konkret går fram for å oppfylle denne forpliktelsen, er i stor grad overlatt til den enkelte kommune.

De aller fleste kommuner kombinerer bruk av kommunale boliger og det private utleiemarkedet (Thorshaug mfl, 2011; Thorshaug mfl, 2013). Utfordringene i kommunene når det gjelder å framskaffe egnede boliger handler i stor grad om at det er få ledige boliger i kommunene generelt, både i det kommunale boligmarkedet og i det private leiemarkedet. Det er lav gjennomstrømming i de kommunale boligene og stor konkurranse og høye priser på det private leiemarkedet (Thorshaug mfl, 2013; Departementene, 2014). Hovedproblemet er ikke alltid mangel på boliger, men mangel på boliger av riktig størrelse og på riktig sted (Ibenholt og Bakli, 2009). Forskningen peker på at det spesielt er noen grupper det er vanskelig å finne egnede boliger til. Thorshaug, Valenta og Berg (2009) fant i sin undersøkelse om bosetting av enslige voksne at hele 81 prosent av de spurte kommunene opplevde mangel på bolig til denne gruppa som en av de største utfordringene i arbeidet. I andre undersøkelser er det store barnefamilier som framheves som den vanskeligste gruppa å finne bolig til (Bakkeli og Jensen, 2015; Elvegård og Svendsen, 2017; Svendsen mfl, 2017).

Agderforskning gjennomførte et prosjekt som søkte å finne forklaringer på forskjellene mellom IMDis anmodninger og kommunestyrenes vedtak når det gjelder bosetting av flyktninger (Guribye mfl, 2014). Som i mye annen forskning framstår også her boligmangel som et hovedargument. Undersøkelsen peker samtidig på at tross boligmangel så er det svært få kommuner som har utarbeidet en boligplan. Undersøkelser viser at det i mange tilfeller er godt samarbeid mellom ulike aktører i bosettingsarbeidet i kommunene, og mange har etablert rutiner for samarbeidet (Thorshaug mfl, 2013). Thorshaug mfl finner imidlertid at færre kommuner arbeider etter konkrete rutiner når det kommer til *boligframskaffelse*.

Andre undersøkelser om fremskaffelse av boliger til flyktninger viser noe av det samme. Det pekes på at arbeidet med boligframskaffelse tidvis framstår som lite koordinert og preget av ad hoc-løsninger og brannsløkking (Hanche-Dalseth mfl, 2009; Thorshaug mflj 2009; Thorshaug mfl, 2013). De fleste kommuner klarer til slutt å finne løsninger som gjør at bosetningsarbeidet fungerer, men målsettingen både for kommunene, IMDI og Husbanken er at kommunene i større grad baserer seg på rutiner og metoder som sikrer økt forutsigbarhet i arbeidet. Det pekes på at mange kommuner strever med en uklar og fragmentert organisering og ansvarsfordeling både når det gjelder boligframskaffelse og oppfølging i bolig (Thorshaug, mfl, 2011).

En annen utfordring er at en del kommuner mangler en helhetlig forankring av arbeidet i den politiske ledelsen, noe som kan føre til at det gjøres vedtak om bosetting uten at dette følges opp med avsatte midler til boligframskaffelse (Thorshaug mfl, 2011).

Thorshaug mfl peker på at det ikke fins en enkelt oppskrift på hvordan kommuner kan jobbe for å framskaffe boliger til flyktninger, men at dette snarere avhenger av den lokale konteksten. Undersøkelsen peker likevel på noen suksessfaktorer som synes å være gjennomgående, som langsiktig planlegging av arbeidet og god forankring av arbeidet både vertikalt og horisontalt, der både det politiske nivået og de flyktningfaglige og boligfaglige ressursene i kommunen involveres. Søholt mfl (2018) finner tilsvarende at forankring på toppnivå og inkludering i kommunens langsiktig planlegging, retningslinjer og generelle arbeid på tvers av sektorer er langt viktigere for bosettingsarbeidet enn for eksempel hvordan arbeidet er organisert.

Opgaven med å finne boliger er i stor grad overlatt til førstelinjetjenesten (Søholt mfl, 2018). Thorshaug mfl (2011) fant eksempler i sin undersøkelse på at ansvaret for boligframskaffelse var gitt til programrådgiverne ved flyktningtjenesten, som dermed brukte mye av sin arbeidstid på å lete i boligannonser framfor å følge opp flyktninger. Thorshaug mfl (2011) anbefaler en mer profesjonell og systematisk bruk av det private leiemarkedet, hvor dette ses som en parallell løsning til bruk av kommunale boliger ved bosetting av flyktninger. Enkelte utleiere kvier seg for å leie ut via kommunen. Derfor er det viktig å øke tilliten mellom utleiere og det offentlige. I Bergen formidler kommunen mange leieboliger i det private markedet til flyktninger som har fått opphold, og kommunen har formalisert sin egen rolle i en trygghetsavtale som klargjør hva den kan bidra med i forbindelse med leieforholdet (IMDi, 2018). Også andre undersøkelser peker på at kommunene kan utnytte det private leiemarkedet bedre, framfor automatisk å tildele kommunale boliger ved bosetting (Røe, 2015). Når kommunene samtidig opplever at det er lite gjennomstrømning i de kommunale boligene, ender man i mange tilfeller med å velge den boligen som til enhver tid er ledig, i stedet for at det skjer en boligtildeling tilpasset flyktningenes behov (ibid).

4.3.1. Kunnskap om og bruk av virkemidler

Andre utfordringer i bosettingsarbeidet er at kommunenes kunnskap om og bruk av Husbankens boligsosiale virkemidler ofte er begrenset. Mange steder er det tverretatlige samarbeidet i boligsosiale spørsmål lite formalisert og i mange tilfeller tilfeldig (Hanche-Dalseth mfl, 2009). Thorshaug mfl (2011) gjennomførte en undersøkelse om fremskaffelse av boliger til flyktninger, og en av suksessfaktorene det pekes på er en utstrakt og fleksibel bruk av Husbankens virkemidler som startlån. Thorshaug, Valenta og Berg (2009) finner i sin undersøkelse om bosetting at mellomstore og store kommuner i større grad enn små kommuner bruker Husbankens bostøtteordning. De viser videre til at dette er i samsvar med andre undersøkelser som også peker på at større kommuner ser ut til å dra nytte av lang erfaring og etablerte rutiner i integreringsarbeidet sammenlignet med små kommuner.

Siden for få og for lite egnede boliger beskrives som den største barrieren når det gjelder å bosette flere flyktninger, peker Tronstad (2014) på at det vil være interessant å gjennomføre en analyse av hvilke virkemidler og tiltak kommunene faktisk bruker for å planlegge boliganskaffelse og bosetting. I studien finner Tronstad at 77 prosent av kommunene bruker Husbankens virkemidler. Samtidig kommer det fram i undersøkelsen at bare tre prosent har en plan i kommunen for å framskaffe boliger til nyankomne flyktninger. Under halvparten av kommunene har organisert arbeidet i et eget boligkontor. For å forhindre flaskehals i boligmarkedet svarer 35 prosent at de jobber aktivt med gjennomstrømming i førstegangsboliger. En av fem kommuner svarer at de jobber aktivt med flyktningers boligkarriere for å få flere til å eie sin egen bolig (Tronstad, 2014).

Bakkeli og Jensens (2015) undersøkelse om den statlige og kommunale innsatsen i bosettingsarbeidet viste at informantene på kommunalt nivå i liten grad så sammenhengen mellom samordningen på et statlig nivå og hvordan bosettings- og integreringsarbeidet organiseres og iverksettes lokalt. Kommunene i undersøkelsen påpekte gjennomgående et behov for økte statlige overføringer for å løse bosettingsutfordringer. Kommunene var fornøyd med Husbanken og IMDi's innsats med å utarbeide og spre gode eksempler mellom kommuner, men pekte samtidig på behovet for flere konkrete eksempler på hvordan man kan organisere arbeidet lokalt. Kommunene opplevde generelt å ha gode samarbeidsrelasjoner både med IMDi og Husbanken, men flere kunne ønsket seg mer veiledning og oppfølging fra IMDi over tid, ikke bare i den første fasen av bosettingsarbeidet. Samtidig kommer det fram i undersøkelsen at de statlige etatene opplever lite initiativ fra kommunene når det gjelder forespørsler om boløsninger fra flyktninger. De ønsker en dialogbasert relasjon til kommunene og er derfor forsiktige med å gi klare råd til kommunene om hvordan de skal organisere arbeidet (Bakkeli og Jensen, 2015). En del kommuner etterlyser konkrete eksempler eller oppskrifter fra IMDi og Husbanken på hvordan man kan finne lokale løsninger for organisering av det boligsosiale arbeidet, leie til eie-løsninger, bruk av det private utleiemarkedet og lignende (Bakkeli og Jensen, 2015). Andre utfordringer i bosettingsarbeidet er at kommunenes kunnskap om, og bruk av, Husbankens boligsosiale virkemidler er varierende og at det tverretatlige samarbeidet om det boligsosiale arbeidet på kommunenivå er lite formalisert og i mange tilfeller tilfeldig (Hanche-Dalseth mfl, 2009).

4.3.2. Hvordan klarte kommunene å bosette så mange i 2015-2016

Som nevnt fatter ofte kommunene vedtak om bosetting som er lavere enn antallet IMDi har anmodet om, og fram til 2015 var situasjonen sett under ett at kommunene ikke bosatte flyktninger i tilstrekkelig omfang til å dekke bosettingsbehovet (IMDi, 2018). Dette endret seg i 2015 og 2016, da svært mange flyktninger ankom Europa, og norske kommuner svarte med et nærmest unisont ja til å ta imot flyktninger (Askim

og Hernes, 2017). For første gang på lenge var det derfor balanse mellom antallet flyktninger som IMDi ønsket å bosette, og antall flyktninger norske kommuner hadde vedtatt å ta imot (ibid). Kommunenes vilje til å bosette skyldtes delvis at de økte ankomstene av flyktninger førte til mye politisk og offentlig oppmerksomhet på feltet. Det ble innført økonomiske insentiver for kommuner som bosatte flere flyktninger enn det de først var blitt anmodet om, gjennom blant annet økte botilskudd fra Husbanken og ekstratilskudd ved bosetting fra IMDi. Årsrapporten fra IMDi for 2017 viser at mange kommuner har hatt et ønske om fortsatt bosetting av flyktninger (IMDi, 2018). Situasjonen de siste årene har dermed snudd slik at de samlede vedtakstallene har vært høyere enn den faktiske bosettingen. Dette har igjen gitt en situasjon der mange flyktninger har blitt bosatt raskere enn før, og det er færre som venter på bosetting i mottakene (ibid).

Regjeringens mål er at enslige mindreårige flyktninger og barnefamilier skal bosettes i en kommune innen tre måneder etter at de har fått oppholds- eller innreisettillatelse. For andre voksne er målet bosetting innen seks måneder. I 2015 ble 51 prosent av flyktningene bosatt innen seks måneder, i 2016 økte andelen til 81 prosent. I 2017 ble det bosatt mange med stort oppfølgingsbehov og lang ventetid, noe som resulterte i at andelen ble noe lavere i 2017. 76 prosent var bosatt innen seks måneder (IMDi, 2018). I 2015 var gjennomsnittlig ventetid 8,4 måneder (fra vedtak om opphold eller innreisettillatelse til bosetting). Ventetiden gikk ned i 2016 og i 2017 til henholdsvis gjennomsnittlig 4,8 og 5,0 måneder. Ut fra målet om raskere bosetting går utviklingen i riktig retning (IMDi, 2018).

Som en følge av den økte bosettingsevnen og -viljen ønsket Husbanken og IMDi å få undersøkt hvordan kommunene hadde jobbet for å få til både en økt og en raskere bosetting i denne perioden. Undersøkelsen, som ble gjennomført av NIBR, fant ulike typer motivasjon i kommunene for å bosette flyktninger (Søholt mfl, 2018). Tre av fire kommuner i undersøkelsen var motivert både av solidaritetshensyn og av hensyn som kunne gagne kommunen som for eksempel kapasitetsbygging, effektivitet i tjenesteproduksjonen eller ønske om tilflytting til kommunen.

Siden mangel på boliger har vært en vanlig grunn til at kommuner tidligere har vært mer tilbakeholdne med å bosette flyktninger, var det i prosjektet interessant å belyse hva kommunene konkret hadde gjort for å framskaffe boliger. Undersøkelsen viser at kommunene økte bruken av kommunalt disponerte boliger til dette formålet, men at de i enda større grad økte bruken av det private leiemarkedet. To av tre flyktninger ble bosatt i det private leiemarkedet i 2016 (Søholt mfl, 2018). Det private leiemarkedet ble brukt både til å skaffe flere kommunalt disponerte boliger som kommunen så framleier til flyktninger, og til å legge til rette for direkte leiekontrakter mellom utleiende og flyktninger. God tilgang til boliger i det private leiemarkedet, blant annet som en følge av en økt vilje blant huseiere til å leie ut til flyktninger, er en av hovedforklaringene på den økte bosettingsevnen. I tillegg viser undersøkelsen at

flere kommuner tillot avtalt selvbosetting. Hovedtendensen i undersøkelsen er at den økte bosettingen ikke har gått på bekostning av bokvaliteten for flyktningene, selv om noen av de største kommunene har hatt noen problemer med å skaffe boliger med tilfredsstillende kvalitet, spesielt til store barnefamilier. Bofellesskap har vært et viktig virkemiddel for å skaffe nok boliger til enslige flyktninger (Søholt mfl, 2018). Ifølge enkelte kommuner kan imidlertid etablering i bofellesskap hindre mer spredt bosetting av flyktningene. Flyktningene selv foretrekker dessuten egne boliger.

Søholt mfl understreker at kommunene samlet sett ikke tok i bruk nye virkemidler for å skaffe boliger til flyktningene, selv om noen av virkemidlene kunne være nye for den enkelte kommune. Bevilgningene til flere eksisterende virkemiddel ble økt, og bostøtten ble tilpasset enslige flyktninger i bofellesskap. Selve bosettingene skjedde imidlertid uten noen nye nasjonale politiske virkemidler, hevdes det i rapporten. Det er snarere sånn at kommunene har vært mer proaktive i det private leiemarkedet enn tidligere, parallelt med at de har styrket flyktningenes bokompetanse og håndtering av det private leiemarkedet. Det sies derfor i rapporten at den omfattende bosettingen av flyktninger *kan ses på som et nasjonalt eksperiment i hvordan det private leiemarkedet kan trekkes inn i kommunenes boligsosiale verktøykasse* (Søholt mfl, 2018).

Sterri (2016) har kartlagt kommunenes vurderinger av egen beredskap til å håndtere økte asylankomster. I denne undersøkelsen fra 2016 rapporterte majoriteten av kommunene at de hadde planer om kapasitetsutvidelse innen introduksjonsprogrammet og i voksenopplæringen. 11 prosent av kommunene hadde allerede ansatt flere norsklærere, og 60 prosent av kommunene var i gang med enten planlegging eller selve rekrutteringen. Den største bekymringen på dette tidspunktet blant deltakerne i undersøkelsen var knyttet til tilgangen på norsklærere og språkpraksis plasser (Sterri, 2016). Når asylankomstene allerede året etter gikk kraftig ned igjen, skapte dette store utfordringer for kommunene. Et spørsmål for videre forskning kan være å undersøke hvordan kommuner takler nedbygging av tjenesteapparatet.

4.4. Avtalt selvbosetting

Dersom flyktningen selv finner bolig i en kommune, og kommunen godkjenner boligen, kan bosettingen skje etter avtale mellom IMDi og kommunen. Flyktningen vil da beholde sine rettigheter etter introduksjonsloven. Avtalt selvbosetting er et virkemiddel som kan bidra til raskere bosetting i kommunene for mange flyktninger. Det er i tillegg tenkt å kunne fremme integrering og være en positiv måte å ta kontroll over egen hverdag og framtid på (IMDi, 2018). I 2017 var det 472 flyktninger som ble bosatt på denne måten i 72 ulike kommuner (ibid). Det finnes kommuner som praktiserer avtalt selvbosetting over hele landet, men andelen er størst i de mest sentrale kommunene, og andelen er særlig høy i IMDi's region Øst (Henningsen

mfl, 2016). Det er primært enslige voksne som benytter seg av muligheten for avtalt selvbosetting, og da gjerne de mest ressurssterke innenfor denne gruppa (Henningsen mfl, 2016; Søholt mfl, 2017). Søholt mfl (2017) finner at valg av kommune ikke først og fremst avgjøres av tilgang på bolig, men av mulighetene i utdannings- og arbeidsmarkedet (Søholt mfl, 2017).

Det har vært flere undersøkelser de siste årene som har studert erfaringene med avtalt selvbosetting. Hovedfunn i undersøkelsene er at bosettingen går raskere når flyktningene deltar aktivt i prosessen og at avtalt selvbosetting fører til bedre utnyttelse av boligmarkedet i kommunene (Henningsen mfl, 2016; Søholt mfl, 2017). Søholt mfl (2017) peker videre på at mange av dem som benytter seg av ordningen leier bolig av andre innvandrere og de får dermed tilgang til deler av leiemarkedet som kommunen ofte ikke har hatt tilgang til. Roller som offentlige myndigheter vanligvis har blir tatt over av flyktingenes nettverk. På den måten inngår flyktingene i hjelperelasjoner med hverandre som kan gjøre integreringen i lokalsamfunnet lettere. Søholt mfl finner imidlertid at enkelte av hjelperne i nettverkene kan kreve penger eller andre ytelser for at flyktingene skal få boligkontrakter, noe som kan føre til at flyktinger ender opp i et negativt gjelds- eller klientforhold til dem som i utgangspunktet var hjelperne deres. Funnene i undersøkelsen peker likevel mot at kommunene bør markedsføre muligheten for avtalt bosetting til flyktinger og asylmottak (Søholt mfl, 2017).

Forskning har pekt på at flyktingene selv har lite å si i bosettingsprosessen og at det i liten grad har vært fokusert på deres medvirkning (Hanche-Dalseth mfl, 2009). IMDi gir flyktingen kun ett tilbud om bosettingskommune. Flyktingen kan ikke klage på vedtaket, men står fritt til å takke nei til tilbudet og bosette seg andre steder på egen hånd. De som velger denne løsningen mister imidlertid rett til introduksjonsprogram og introduksjonsstønad og må klare seg på egen hånd uten økonomisk støtte fra det offentlige

Det foretas bosettingsintervjuer ved mottaket hvor flyktingene kan begrunne sine ønsker og valg av bosettingskommune. I forkant av bosettingsintervjuet foretar også mottaket en kartlegging av den enkelte knyttet til personlige forhold som utdanning, praksis/erfaring, yrkesmuligheter, fremtidsdrømmer osv. Trass i kartleggingsarbeidet opplever mange flyktinger et gap mellom behov og tilbud. Ifølge Hanche-Olsen og Ouff (2009) handler dette i første rekke om mangel på boliger. I et prosjekt om bosetting i Flora kommune (Svendsen mfl, 2017) kritiserte enkelte av flyktingene den norske bosettingsmodellen fordi de mente den tok for lite hensyn til individuelle ønsker og ambisjoner. Flere av dem hadde for eksempel ønsket muligheten til å bli bosatt i en universitetsby, fordi målet deres var å ta høyere utdanning. Avtalt selvbosetting vil nettopp kunne gi en del flyktinger større mulighet til medvirkning i bosettingsprosessen.

4.5. Veien videre på boligmarkedet

Når flyktninger bosettes, betraktes den første boligen som et midlertidig tilbud. Målet er at flyktningen skaffer egen bolig så snart det lar seg gjøre. Kommunen bør derfor jobbe aktivt for at flyktninger skal få mulighet til å leie eller kjøpe egen bolig.

4.5.1. Boveiledning og veiledning om boligkarriere

I flere rapporter er det fokusert på behovet for oppfølging av flyktningene i boligen (Thorshaug mfl, 2011). Oppfølgingen handler både om oppfølging og boveiledning knyttet til den boligen de har fått og om veiledning og informasjon om muligheter videre i en boligkarriere. En videre boligkarriere henger dessuten sammen med sysselsetting. Bosetting i kommuner med begrensede arbeidsmuligheter for flyktninger kan vanskeliggjøre flyktningenes videre boligkarriere.inntekt henger sammen med muligheter til å få lån til å kjøpe egen bolig, men også på leiemarkedet vil jobb og inntekt gjøre at flyktningene stiller sterkere (Søholt mfl, 2018).

Røe (2015) peker på at flyktninger ofte har lite systemkunnskap om hvordan man kan komme seg videre når det gjelder bolig. Flere opplever også å bli diskriminert på boligmarkedet. Det er derfor nødvendig med en helhetlig oppfølging, gjerne med en kontaktperson som også kan fungere som en slags talsperson for flyktningen, for å få familier videre i sin boligkarriere (Røe, 2015). Rambøll (2017b) viser til at veiledning om boligkarriere handler om hvordan flyktninger kan ta steget videre etter første boligtildeling, enten ved å leie eller kjøpe bolig på det ordinære boligmarkedet. Veiledningen handler blant annet om informasjon om husleiekontrakter og Husbankens finansieringsordninger. De finner at en suksessfaktor i arbeidet med å få flyktninger videre i egen boligkarriere er individuelt tilpasset veiledning og langsiktig perspektiv i arbeidet. I tillegg må kommunene kunne nyttiggjøre seg ulike virkemidler (Rambøll, 2017b).

4.6. Den norske boligmodellen med selveie som målsetting

Andersen mfl (2013) har sammenlignet innvandreres boligsituasjon i Norge, Sverige, Danmark og Finland, og de finner store forskjeller mellom de fire landene. De peker på at Norge skiller seg ut både fordi vi har få kommunale boliger sammenlignet med de andre nordiske landene, og fordi det er langt vanligere å eie sin egen bolig i Norge enn i Norden for øvrig. Omtrent 80 prosent av befolkningen i Norge eier sin egen bolig, og omtrent 15 prosent av boligmassen som er til leie i Norge er kommunale boliger (Grødem og Hansen, 2015). Andersen mfl (2013) viser at en av svakhetene med den norske modellen er at det er for få utleieboliger. Dette tvinger en del innvandrere inn

på kjøpemarkedet. Dette er på mange måter i tråd med statlige målsettinger om «fra leie til eie», der Husbanken i mange år har vært en viktig pådriver. Å eie egen bolig har mange fordeler, men i pressområder vil boligprisene være så høye at mange må redusere på antall kvadratmeter for å ha råd til å kjøpe. Resultatet blir derfor ofte trangboddhet. Sammenligningen mellom de nordiske landene viser at innvandrere i større grad er utsatt for trangboddhet i Norge enn i Norden forøvrig. Når det gjelder trangboddhet, finner man dessuten det største gapet mellom innvandrere og majoritetsbefolkning i Norge.

Også andre studier fokuserer på utfordringer knyttet til trangboddhet. Hanche-Olsen og Ouffs (2009) prosjekt undersøkte både flyktningers muligheter for medvirkning i kommunenes boligsosiale arbeid og hva flyktninger selv vektlegger når det gjelder boligens og bomiljøets betydning for levende og integrering. De fant at et stille nabolag, uteareal og nærhet til butikk, skole, barnehage og buss anses som viktige kvaliteter ved et bomiljø. Det å bo sammen med norske, i nabolag, boligblokk eller kollektiv, ble også fremhevet som positivt for integreringen. Noe av det samme kom fram i et prosjekt om barnefamilier i kommunale boliger, mange av dem med flyktningbakgrunn. For mange av dem var et trygt og godt nærmiljø viktigere enn kvaliteter ved selve boligen (Elvegård og Svendsen, 2017).

Mangel på utleieboliger åpner både for høye leiepriser og økt diskriminering. Diskriminering på boligmarkedet er veldokumentert (Blom, 1998; Djuve og Kavli, 2000; Søholt, 2001; Søholt og Astrup, 2009; Tronstad, 2009). Søholt og Astrups (2009) undersøkelse avdekket at leietakere med somalisk og irakisk bakgrunn i det private leiemarkedet ofte opplevde kontraktsinngåelse under forutsetning av at de betalte mer enn det som var oppgitt i kontrakten, vilkårlige endringer i husleie i kontraktsperioden, vilkårlige oppsigelser og leie av dårlige boliger. Beatty og Sommervoll (2012) har gjennomgått et stort antall norske husleiekontrakter, og finner tilsvarende at det er diskriminering i det norske leiemarkedet når det gjelder husleiesatser. Undersøkelsen viser at huseiere gjennomsnittlig krever høyere husleie fra leietakere med innvandrerbakgrunn, og leietakere med opprinnelse fra Afrika er de som må betale høyest husleie. Opplevelse av diskriminering kan i neste omgang føre til en generell mistillit til omgivelsene (Grødem og Hansen, 2015).

Norge skiller seg ut internasjonalt med å ha så stort fokus på å eie egen bolig. Samtidig er innvandrere, ifølge Grødem og Hansen (2015), overrepresentert på leiemarkedet i Norge. Leiemarkedet er svakt regulert, og leietakere opplever gjerne lite vedlikeholdte boliger, nabolag med store sosial utfordringer, samt ulike former for diskriminering. De viser hvordan den norske boligmodellen fungerer godt for majoriteten av innbyggere i Norge, inkludert de fleste innvandrere. Samtidig er det en minoritet som opplever en akkumulering av negative faktorer innenfor denne modellen. De viser dermed at bolig er svært viktig for integreringsprosessen. Samtidig overses ofte bolig som en faktor i integreringsdebatter, bortsett fra når segregering eller økende

tendenser til gettodannelser diskuteres. Bolig overses som del av integreringen og overskygges ofte av fokuset på kvalifisering og arbeid (Grødem og Hansen, 2015).

Grødem og Hansen (2015) viser altså at den norske boligmodellen har to sider. På den ene siden er majoriteten av innvandrere velintegrert i det norske boligmarkedet. På den andre siden finner man en sårbar gruppe av innvandrere som marginaliseres. De påpeker at dette kan ses som en utilsiktet konsekvens av den måten det norske boligmarkedet er strukturert, med vektlegging av å eie bolig, uregulerte private leiemarked og få kommunale boliger. Tilsvarende peker Søholt (2010) på at boligmarkedet i liten grad er tilpasset boligsøkere som skal etablere seg med egen bolig når som helst i livsløpet, uten opparbeidet kredittverdighet og uten egenkapital. Hun peker også på at vi vet lite om hvordan den norske boligmodellen fungerer over tid for grupper som enten ikke kan eller vil låne kapital for å bli boligeiere. Vi vet imidlertid at både diskriminering og marginalisering i boligmarkedet bidrar til utenforskap, som kan få store uønskete konsekvenser for strukturell og sosial integrering (Søholt, 2010).

4.7. Integrering, marginalisering og segregering

Søholt (2010) viser hvordan begrepene integrering, marginalisering og segregering kan være betegnende for ulike karriereløp for innvandrere på boligmarkedet. I likhet med andre forskere viser Normann (2017) at relativt få innvandrere eier boligen sin, også blant dem med svært lang botid i Norge. I alt bor 60 prosent av alle personer med innvandrerbakgrunn i eid bolig, en andel som er 26 prosentpoeng lavere enn befolkningen for øvrig (ibid). Det er oftest arbeidsinnvandrere som blir boligeiere etter lang botid, og flyktninger når ikke opp i tilsvarende eierandeler som de andre gruppene, selv med relativt lang botid (Normann, 2017). Etter en stund vil likevel relativt mange av flyktningene følge etter norske bosettingsmønster og integreres i boligmarkedet (Søholt, 2010). Med marginalitet mener Søholt i denne sammenheng først og fremst de gruppene som permanent havner på utsiden av boligmarkedet i kommunal leilighet. I tillegg er det en tendens til boligsegregering også i Norge. Norsk boligsegregering skiller seg imidlertid ut på flere punkter sammenlignet med tendenser man finner andre steder (Søholt, 2010; NOU 2017:2, 2017). For det første har den mindre omfang, og for det andre er den preget av at segregeringen er internasjonal. Beboerne har bakgrunn fra mellom 100 og 150 land, og ikke bare noen få grupper. Søholt peker videre på at det er flere krefter som påvirker den etniske boligsegregeringen i Norge, blant annet majoritetens flyttemønster, diskriminering, forskjellig prisnivå på boliger i forskjellige områder, preferanser og individuelle valg og ressurser knyttet til etnisk tilhørighet.

Blom (2012) har undersøkt årsaker til at det oppstår bostedskonsentrasjoner. Årsaker kan være varierende boligpriser i ulike områder, diskriminering eller at politiske og administrative grep har bidratt til at innvandrere blir boende i bestemte områder (Blom, 2012). Blom peker på at det samtidig har vært en vanlig forestilling at innvandrere føler seg tryggere og mer hjemme i omgivelser med andre innvandrere og at det dermed er deres egne preferanser som har vært mest avgjørende for valget av bosted og årsak til bostedskonsentrasjoner. Blom har undersøkt denne antakelsen og finner at innvandreres bostedspreferanser ikke er uten betydning, men at betydningen er motsatt av hva man har trodd. Innvandrernes preferanser utgjør et potensial for nedbygging av segregering og bokonsentrasjon framfor det motsatte. Innvandrene uttrykker gjerne et ønske om å bo mindre segregert. Blom finner snarere at det er majoritetsbefolkningens preferanser som fører til en såkalt «hvit flukt» fra enkelte områder som skaper etnisk segregering og bokonsentrasjon (Blom, 2012).

5. Kvalifisering og orientering mot arbeidslivet som del av bosettingsprosessen

Som vist til flere ganger i rapporten handler målsettingen om god bosetting om at kommunene både skal sørge for egnet bolig og for kvalifisering til videre utdanning og arbeidsliv. Bosettings- og integreringspolitikken har nok likevel et spesielt sterkt fokus på den delen som omhandler arbeid og kvalifisering. Arbeidet for å øke sysselsettingen blant innvandrere bygger på to hovedpilarer; å styrke grunnleggende kvalifisering gjennom norskopplæring og introduksjonsprogram og å bidra til bedre bruk av innvandreres kompetanse i arbeidslivet (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2012). Vi vil i dette kapitlet se nærmere på begge disse temaene. Introduksjonsordningen omtales gjerne som det viktigste virkemiddelet i Norge for kvalifisering til arbeid og selvforsørgelse (Enes, 2017; IMDi, 2018) og vil derfor få en relativt stor plass i dette kapitlet. Vi vil imidlertid starte før ordningen trådte i kraft og se dreiningen i det kommunale flyktningarbeidet i en større historisk sammenheng.

5.1. Kvalifisering som del av bosettings- og integreringsarbeidet

Det kommunale flyktningarbeidet gjennomgikk store endringer utover på 1990-tallet. Antall flyktninger som ble bosatt i kommunene økte jevnt, og asylsøkere ble etter hvert den dominerende gruppa – ikke overføringsflyktninger via FN, slik det hadde vært årene før. I 1990 ble tilskuddssystemet ved bosetting av flyktninger endret – fra et refusjonssystem til ordninger som i større grad stimulerte til kvalifisering for arbeid - ikke passiv sosialhjelp (Berg og Valenta, 2008; Berg, 2010). Det såkalte FLY-prosjektet på starten av 1990-tallet, der 26 kommuner deltok i et utviklingsprosjekt for kommunalt flyktningarbeid, understreket betydningen av kvalifisering og arbeid (Berg og Thorseth, 1995).

Kvalifiseringslinja i flyktningarbeidet har mange likhetstrekk med *arbeidslinja* i dagens velferdspolitik. Poenget er det samme – det skal lønne seg å jobbe

framfor å gå passiv på sosialhjelp. Mot slutten av 1990-tallet startet arbeidet med å implementere denne tenkingen i kommunenes arbeid med flyktninger. Arbeidet bygde på nokså entydige funn i en rekke evalueringsrapporter om flyktnings situasjon på arbeidsmarkedet. Fra å være ønsket arbeidskraft innen industri, service og varehandel, opplevde mange flyktninger å havne bakerst i køen da arbeidsledigheten økte og kravene til norskkunnskaper og formelle kvalifikasjoner i form av utdanning økte. Det var ikke lenger nok å ønske å jobbe. Nå trengtes det i større grad både norskkunnskaper og formell utdanning (Berg, 1992; Berg og Vedi, 1995; Djuve og Hagen, 1995; Borchgrevink, 1996; Rogstad, 2000).

Debatten om virkemidler og resultater i flyktingarbeidet i Norge utover på 1990-tallet skjedde parallelt med en dreining i virkemiddelbruken i sosialpolitikken i store deler av Europa. Dette innebar en dreining fra welfare-systemer over til workfare-systemer der det i større grad stilles krav til deltakelse i kvalifisering og arbeidstrening for at økonomiske ytelser skal bli utbetalt. På bakgrunn av dette ble det i forlengelsen av FLY-prosjektet etablert forsøksprosjekter med alternativ inntektssikring i 26 kommuner. Erfaringene fra disse forsøksprosjektene var positive og er en viktig del av bakteppet for innføringen av et heldags introduksjonsprogram for flyktninger.

Hidle og Vangstad (2008) peker på at det er et mål at bosettingen av flyktninger skal være så arbeidsrettet som mulig, og at sysselsettingsperspektivet skal ha betydning både når kommuner anmodes om å ta imot flyktninger, og i valget av kommune for den enkelte flyktning. I sin undersøkelse av forvaltningspraksisen i bosettingsarbeidet finner de imidlertid at det både er uklarerheter rundt hva et sysselsettingsperspektiv skal innebære, og at et slikt perspektiv antakelig ikke er strukturerende for gjeldende bosettingspraksis. De finner at det snarere er en pragmatikk som gjelder, der utfordringen ligger i det å klare å skaffe til veie nok plasser, og å få til raskest mulig bosettinger. Hidle og Vangstad (2008) finner videre at forvaltningen har stor tro på introduksjonsprogrammets mulighet til å kvalifisere flyktingene, og det er en tendens i forvaltningspraksisen i retning av å tenke kvalifiseringsrettet bosetting, snarere enn arbeidsrettet bosetting. Kvalifisering generelt, og introduksjonsordningen spesielt, blir dermed en viktig del av bosettingsarbeidet.

5.2. Introduksjonsordningen

Lov om introduksjonsordning ble innført i 2003, først som en frivillig ordning, og senere som en obligatorisk ordning for kommunene fra 2004 (Djuve, 2006). Djuve og Kavli (2015) omtaler introduksjonsordningen som et vannskille i norsk integreringspolitikk, og peker på at ordningen på mange måter gikk på tvers av tre viktige tradisjoner i norsk velferdspolitik; den brøt med tradisjonen for stor kommunal autonomi i tjenesteutforming, ordningen innebar et system for økonomisk

sanksjonering av flyktninger ved ugyldig fravær og ordningen representerte ved dette et brudd med sektoransvarsprinsippet. Formålet med introduksjonsloven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og å fremme deres økonomiske selvstendighet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Introduksjonsloven omfatter to ordninger: introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Kommunene skal tilby introduksjonsprogram til nyankomne flyktninger og deres familiegjenforente mellom 18 og 55 år som er bosatt etter avtale med IMDi. Programmet skal være helårlig og på fulltid, og varer inntil to år, men kan utvides til tre år når særlige grunner taler for det⁶. Deltakere får en stønad på 2G i året (IMDi, 2018). Deltakere under 25 år mottar 2/3 stønad. Programmet skal minst inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder for yrkesdeltakelse eller videre opplæring. Introduksjonsprogrammet pålegger kommunene å utarbeide en individuell plan for den enkelte deltaker i programmet. Kommunene velger selv hvordan de organiserer tilbudet og om de vil legge programmet til voksenopplæringen, flyktingtjenesten, NAV eller andre godkjente tilbydere. I 2017 deltok 29 000 personer i introduksjonsprogrammet i 413 kommuner, og 44 150 personer deltok i norskopplæring i 423 kommuner (IMDi, 2018).

5.3. Implementering av programmet i kommunene

Nøkkelementene i introduksjonsordningen ble relativt raskt innført i de fleste kommuner som bosetter flyktninger. Djuve og Kavli (2015) peker på tre faktorer som i kombinasjon førte til den langt på vei vellykkede implementeringen. Flyktingarbeidere i mange kommuner opplevde at det eksisterende virkemiddelapparatet var utilstrekkelig, og etterspørselen etter nye verktøy og ressurser var stor. I tillegg ble det etablert en rekke tiltak som bidro til å spre kunnskap og entusiasme for de nye ordningene, eksempelvis nettverkssamlinger, kunnskapshefter og kommunebesøk. Den tredje faktoren Djuve og Kavli viser til var at det ble satt av økonomiske ressurser til å finansiere tilbudet.

Forskning peker imidlertid på at implementeringen ikke har vært vellykket i alle kommuner og at ikke alle deltakere får et tilbud som er i tråd med de lovpålagte kravene til introduksjonsprogram (Djuve mfl, 2017). Det er til dels store kommunale forskjeller i programmenes organisering og innhold. Implementeringsproblemer skyldes blant annet lokale variasjoner i kompetanse, ressurser, holdninger til virkemidlene og samarbeidsrelasjoner (Djuve og Kavli, 2015). Djuve mfl (2017)

⁶ Når det vil styrke den enkeltes mulighet for overgang til arbeid eller ordinær utdanning, eller styrke muligheten for å nå målsettingen i den individuelle planen, kan programmet forlenges til inntil tre år (jamfør Introduksjonsloven §5; endret 15. juni 2018, med ikrafttredelse 1. september 2018).

finner at over 20 prosent av kommunene ikke tilfredsstillter det lovpålagte kravet om å tilby heldagstilbud til deltakerne, og over 15 prosent møter ikke kravet om at introduksjonsprogrammet skal være helårlig. I en undersøkelse gjennomført i IMDis region Sør oppgir 60 prosent av kommunene at de har heldags- og helårstilbud til introduksjonsdeltakerne (Tronstad, 2014). Kommunene som har mindre omfattende tilbud forklarer dette med kommunale prioriteringer, økonomi og mangel på lærekrefter (ibid).

En annen viktig årsak kan være utfordringer med å matche det lokale kurstilbudet med sammensetningen av deltakere. Jo dårligere det lokale tilbudet passer deltakergruppen, jo vanskeligere er det å sy sammen et individuelt tilpasset heldagstilbud til hver enkelt deltaker (Djuve og Kavli, 2015). Det kan også være en utfordring å få til det antallet norsktimer som programrådgiverne ønsker for sine deltakere eller å få koordinert timeplaner for kurstilbud med timeplanene for norskopplæringen (Skutlaberg mfl, 2014). Det vises videre til at det kan være utfordringer knyttet til bestemte grupper. Særlig vanskelig kan det være å sette sammen et heldagsprogram til deltakere med lite utdanning og store omsorgsoppgaver (Djuve mfl, 2011; Djuve og Kavli, 2015).

5.4. Overgang til arbeid og utdanning

Introduksjonsprogrammet som integreringstiltak har vist seg å være et godt grep (Djuve og Kavli 2015). Samtidig viser tall at resultatmålene for introduksjonsordningen ikke nås.

Regjeringens resultatkrav for introduksjonsordningen er at 70 prosent av deltakerne skal være i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at 61 prosent av dem som gikk ut av introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere i 2015 var i arbeid eller utdanning ett år etter endt program. Som tidligere år var flere menn (71 prosent) enn kvinner (49 prosent) i arbeid og/eller utdanning ett år etter avsluttet introduksjonsprogram. Et annet mønster som har vært noenlunde likt over flere år, er at de yngste deltakerne i større grad enn de eldste går over til utdanning eller arbeid. 77 prosent av de som avsluttet i 2015 og som var i alderen 20-24 år var i arbeid eller utdanning ett år etter endt program (SSB, 2017).

Det er stor variasjon mellom kommuner når det gjelder hvordan de lykkes med å få flyktninger som har deltatt i introduksjonsprogram over i arbeid eller utdanning (Tronstad, 2014). Djuve mfl (2017) peker på at det kan være vanskelig å vite hva det er som gir gode resultater og viser til at de finner store variasjoner i måloppnåelse og arbeidsmetoder mellom kommuner med tilsynelatende like rammebetingelser. Samtidig viser evalueringene at kommuner med høy måloppnåelse jobber forskjellig. Det kan med andre ord være vanskelig å finne noen klare årsakssammenhenger.

Forskningen peker likevel på en del faktorer som synes betydningsfulle for resultatene av introduksjonsprogrammet:

- Egenskaper ved deltakerne
 - språkferdigheter, tidligere utdanning, kjønn, alder, familiesituasjon, landbakgrunn
- Trekk ved den enkelte kommune
 - kommunens rammebetingelser og arbeidsmarked
 - ulik kvalitet på arbeidet/ulik kompetanse/ulike ressurser i kommunene
 - samarbeidsformer
 - forankring av arbeidet
 - politikk og ressursfordeling
- Trekk ved selve introduksjonsprogrammet
 - organisering
 - innholdet i programmet
 - individuell tilpasning/nivådeling
 - kompetanse blant programrådgivere og lærere
 - opplæringssentrenes størrelse
 - samarbeidsformer
 - brukermedvirkning

5.4.1. Egenskaper ved deltakerne

Flere studier viser at demografiske forhold påvirker sannsynligheten for overgang til jobb eller utdanning, herunder landbakgrunn, kjønn, alder, utdanning, sivilstatus, antall barn og antall år bosatt i landet (Tronstad og Hernes, 2014; Tronstad, 2015a; Enes, 2017). Blom og Enes (2015) analyserte tall fra 13 715 flyktninger som avsluttet den obligatoriske introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere i årene 2007-2011 for å belyse hvilke faktorer ved ordningen, ved flyktningene selv og ved kommunene som mottar dem som gir best utfall med tanke på deltakelse i utdanning og arbeidsliv. De finner at faktorer som alder, kjønn og landbakgrunn er viktige forklaringsfaktorer på individnivå, sammen med utdanningsnivå, sivilstatus og innvandringsgrunn. Annen forskning viser at ansvar for familie eller andre utfordringer i elevenes private liv kan gå ut over læring og motivasjon og påvirke resultatene av programmet (Bredal og Orupado, 2014).

Djuve mfl (2017) gjennomførte en brukerundersøkelse hvor 30 deltakere i introduksjonsordningen ble intervjuet. Formålet med disse intervjuene var å kartlegge erfaringer med introduksjonsprogrammet, med hovedfokus på faktorer som skaper eller ødelegger for motivasjonen til deltakerne. Studien viste at de som har gode forutsetninger i form av utdanning og arbeidserfaring fra hjemlandet er de som føler seg tryggest og har mest pågangsmot. I en annen studie svarte to av tre

programrådgivere at resultatene av introduksjonsprogrammet i stor grad er avhengig av deltakernes egen motivasjon og deltakelse (Tronstad, 2014).

Djuve mfl (2017) peker også på at rammene rundt introduksjonsprogrammet kan være avgjørende. Å få norske venner, praktisere norsk og lære nærmiljøet å kjenne gir økt trygghet, pågangsmot og tilhørighet. Dette smitter over på oppgavene i introduksjonsprogram og norskundervisning. Det er imidlertid vanskelig å måle denne typen effekter, noe også andre evalueringer av kvalifiseringstiltak peker på. Røe (2014) finner for eksempel at deltakernes posisjon i arbeidsmarkedet etter å ha vært i kvalifiseringstiltak avhenger av mye mer enn innholdet i selve tiltaket. Eksterne forhold spiller inn, samt individuelle karakteristikk ved deltakerne.

5.4.2. Trekk ved den enkelte kommune

Utforming av gode opplærings- og kvalifiseringsløp fordrer samordning innenfor særlig tre politikkområder; integrerings-, arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikken både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå (IMDi, 2018). Den lokale samordningen i den enkelte kommune vil ha betydning for resultatene. Evaluering av introduksjonsprogrammet har blant annet vist at kommuner som har forankret integreringsarbeidet i kommunale planer, har en bredere samarbeidsprofil og et større spekter av utdannings- og samfunnsrettede tiltak enn de som ikke har det (Djuve mfl, 2017). En rekke forhold vil ha betydning for overgang til utdanning, jobb eller arbeidsledighet. Lokale forhold som utdanningsnivået blant innbyggerne, forhold mellom offentlig og privat jobbmarked, samt klima for entreprenørskap, vil ha betydning (Tronstad og Hernes, 2014). En annen faktor er kommunale prioriteringer og bruken av integreringstilskuddet. En studie av Guribye mfl (2014) viser at enkelte kommuner har dårlige integreringsresultater, samtidig som deler av integreringstilskuddet sannsynligvis benyttes til andre formål.

En svært viktig kommunefaktor er situasjonen på det lokale arbeidsmarked (Tronstad, 2014; Blom og Enes, 2015). Flyktninger som bosettes i kommuner med lav arbeidsledighet har, ikke overraskende, større sjanse for å komme i jobb enn flyktninger som bosettes i kommuner med høy ledighet (Tronstad, 2015a). Kommunens folketall er en annen faktor, da kommuner med 2 000–10 000 innbyggere viser seg å ha bedre resultater i etterkant av programmet (Enes, 2017). Rambøll (2011) peker på at bedre samarbeid mellom kommune og stat synes å ha betydning for andelen deltagere som går ut i arbeid eller utdanning.

5.4.3. Trekk ved introduksjonsprogrammet

Når en ser bort fra individuelle kjennetegn ved deltakerne, lokalt arbeidsmarked og utdanningstilbud, er det flere forhold rundt gjennomføringen av introduksjonstilbudet som kan ha betydning for resultatene. Forskingen peker blant annet på følgende områder:

- Organiseringen av tilbudet
- Innholdet i programmet
- Graden av individuell tilpasning av programmet
- Kompetanse blant programrådgivere og lærere
- Brukermedvirkning og individuell plan

Organiseringen av programmet

Gjennom tilgjengelig informasjon og intervjuer med ansatte i kommunene og NAV, kartla Christiansen, Ellingsen og Torgersen (2013) hvordan de tretti Agderkommunene har organisert introduksjonsordningen. De fant at kommunene har valgt ulike organisasjonsmodeller og at ingen av modellene peker seg ut som mest brukt, men i hovedsak er programmet organisert på en av følgende tre måter:

1. Kommunen har ansvar for hele programmet
2. Programmet er organisert som et samarbeid mellom kommunen og NAV
3. NAV er ansvarlig for hele programmet

I tillegg samarbeider mange kommuner om gjennomføring av introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen, og flere kommuner kjøper undervisningsplasser i andre, gjerne større, kommuner (Christiansen mfl, 2013). Denne studien ble gjennomført i Agder, men tilsvarende variasjoner rundt organisering av programmet finner vi igjen også i resten av landet. Siden kommunene selv kan velge hvordan de tilrettelegger tilbudet, har et sentralt spørsmål vært om organiseringen har betydning for resultatene (Tronstad og Hernes, 2014; Skutlaberg mfl, 2014; Tronstad, 2015a; Røhnebæk og Eide 2016). En del forskning finner liten sammenheng mellom organisering av introduksjonsprogrammet og resultater. Tronstads (2015a) analyser viser for eksempel at selv om det er store forskjeller i resultat mellom ulike kommuner, så skyldes ikke disse forskjellene variasjoner i organisering. Tilsvarende finner også andre lite eller ingen effekter av organisering (Rambøll, 2011; Blom og Enes, 2015; Djuve og Kavli, 2015; Tronstad, 2015a).

Andre undersøkelser finner imidlertid sammenhenger mellom organisering av introduksjonsprogrammet og resultater. Enkelte studier finner for eksempel at

introduksjonsprogrammet blir farget av om det er organisert under NAV eller organisert sammen med voksenopplæringen – det første gir gjerne en «arbeidsretting» av programmet, det andre en større grad av «skoleretning» (Bredal og Orupado, 2014). Djuve mfl (2017) finner tilsvarende at ledere i kommuner som har lagt introduksjonsprogrammet under NAV i større grad opplever at de har bedre tilgang til arbeidsrettede tiltak, enn ledere i kommuner med annen organisering. Denne typen organisering kan imidlertid gå på bekostning av den utdanningsrettede tiltaksviften, påpekes det (ibid).

Christiansen mfl (2013) finner at en organisering der ansvaret er delt mellom ulike instanser kan gi negative konsekvenser. I tilfeller der for eksempel NAV og kommune begge er involvert i den enkeltes løp, kan det bli uklart hvem som har ansvaret for oppfølgingen av deltakerne. Dette henger sammen med et annet sentralt aspekt, nemlig problemer knyttet til fragmentert kunnskap. Når flere instanser er involvert, vil de nødvendigvis ha ulik kunnskap om den enkeltes ferdigheter og bakgrunn. I introduksjonsprogrammet er man avhengig av god erfaringsutveksling for at den med oppfølgingsansvar får et helhetlig bilde av den enkelte (ibid). Hovedpoenget til Christiansen mfl er at vi vet for lite om påvirkningen de ulike organisasjonsmodellene kan ha på de mer langsiktige effektene av ordninger som introduksjonsprogrammet. For å forebygge et enda større avvik i sysselsetting mellom innvandrere og befolkningen som helhet, trenger vi denne kunnskapen.

Skutlaberg mfl (2014) finner at kvalitet i kvalifiseringsarbeidet er avhengig av tverrfaglighet, der det å lage kvalitativt gode program for målgruppen er avhengig av aktører med ulik kompetanse. Undersøkelsen synliggjør hvordan organiseringen av programmene gir ulike vilkår for å utnytte tverrfagligheten. Djuve mfl (2017) viser at kommuner som har forankret integreringsarbeidet politisk og utarbeidet kommunale planer har en bredere samarbeidsprofil enn andre kommuner, samt tilgang på et bredere spekter av utdannings- og samfunnsrettede tiltak. Videre finner Djuve mfl (2017) indikasjoner på at ledernes økonomiske handlefrihet innenfor introduksjonsprogrammet påvirker bredden i tiltaksvifta. Økonomisk handlefrihet synes i tillegg å henge sammen med det faktiske tilbudet som møter deltakerne. Deltakere i program der ledere opplever å ha økonomisk handlingsrom, har opp mot fire ganger så stor sannsynlighet for å ha deltatt i arbeidspraksis og de har 70 prosent større sannsynlighet for å ha deltatt i språkpraksis enn deltakere i kommuner med mindre økonomisk handlingsrom (Djuve mfl, 2017).

Innholdet i programmet

Det er stort rom for lokalt og individuelt skjønn når det gjelder innholdet i introduksjonsprogrammet. Det eneste som er lovpålagt er at programmet skal inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet. Forskning har pekt på at god måloppnåelse i introduksjonsprogrammet først og fremst er avhengig av selve innholdet i programmet, som høy kvalitet i norskundervisningen og gode læringsmiljøer (Skutlaberg mfl, 2014). Arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet har vist seg å ha en positiv effekt på overgang til jobb, særlig private jobbtreningstiltak (Tronstad og Hernes, 2014). Deltakere i kommuner som tilbyr fulltidsprogram har høyere overgang til arbeid og utdanning enn deltakere i kommuner som ikke greide å etablere fulltidsprogram (Tronstad, 2015a).

Deltakere i introduksjonsprogram er også opptatt av innholdet i programmet, og at dette må oppleves som relevant og meningsfullt for at man skal holde motivasjonen oppe (Svendsen mfl, 2017). Det har vært rettet kritikk mot den såkalte egenstyrte tiden i programmet, der deltakere er forpliktet til å være tilstede på skolen, men selv må ta ansvar for å fylle tiden med lekser eller andre aktiviteter. Mange deltakere er negative til dette og opplever dette som lite effektivt (Rambøll 2011; Orupabo og Bredal 2014). Et gjennomgående funn i forskningen er at deltakere i introduksjonsprogrammet savner muligheten til å praktisere norsk muntlig (Rambøll, 2011; Orupabo og Bredal 2014; Djuve og Kavli, 2015; Svendsen mfl, 2017). Deltakelse i språk- og arbeidspraksis er et tema i flere undersøkelser, og oppfattes stort sett som positivt blant deltakerne, men lite relevant for de deltakerne som for eksempel havner på språkpraksisplass hvor de i realiteten jobber alene (Djuve og Kavli, 2015; Svendsen mfl, 2017).

God kvalitet i norskopplæringen er en sentral del av introduksjonsprogrammet. Det påpekes samtidig at det mangler god dokumentasjon av hvilke undervisningsmetoder som er mest effektive når voksne skal lære et nytt språk. Kunnskapscenteret ved Folkehelseinstituttet har på oppdrag fra IMDi utarbeidet en systematisk oversikt over internasjonal forskning om effektive språkopplæringsmetoder for innvandrere med lite eller ingen skolegang (Flodgren, Nøkleby og Meneses, 2018). En del av deltakerne i introduksjonsprogrammet vil tilhøre denne gruppa. Konkusjonen i rapporten er imidlertid at det finnes svært lite dokumentasjon på området og at det lille som fins ikke kan si noe sikkert om hvilke undervisningsmetoder som egner seg best.

Djuve mfl (2017) peker på at det er en utfordring at kommunene i liten grad tilbyr program som gir formell kompetanse, slik som grunnskole, videregående opplæring og yrkesopplæring. Selv om en tredel av deltakerne i introduksjonsprogrammet mangler fullført grunnskole fra hjemlandet, så er det kun et lite mindretall av disse som får grunnskole for voksne som del av introduksjonsopplegget sitt. IMDi oppfordrer

kommunene til i større grad å kombinere norskopplæring med grunnskole- og/eller videregående opplæring og viser til at mange kommuner nå oppgir at tilbudene lar seg kombinere (IMDi, 2018).

Individuell tilpasning av programmet

Mangel på individuelt tilpassede tiltak er et gjennomgangstema i evalueringene av introduksjonsordningen (Djuve og Kavli, 2015). Deltakere i programmene har ofte svært ulik bakgrunn, og opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal derfor tilpasses deltakernes forutsetninger og behov. Flere studier har imidlertid vist at det er utfordrende å gi individuelt tilrettelagt undervisning, spesielt på opplæringscentre med få deltakere (Djuve mfl, 2017; Svendsen mfl, 2017). Studiene viser at deltakere med ulike forutsetninger og utdanningsnivå, i en del kommuner plasseres i samme grupper.

Enkelte studier peker på at mangel på tilrettelegging blir spesielt tydelig for deltakere med lite eller ingen utdanning fra før, både i undervisningen og fordi det er særlig utfordrende å få på plass språk- eller arbeidspraksis for denne gruppa. Djuve mfl (2017) finner at nær fire av ti ledere i voksenopplæringen oppgir at ingen av alfabetiseringsdeltakerne de har i program, blir tilbudt språkpraksis, og at kun 16 prosent tilbyr språkpraksis til over halvparten av alfabetiseringsdeltakerne. Studier viser samtidig at også deltakerne som befinner seg på et høyt språklig og utdanningsmessig nivå kan oppleve det som negativt at det er lite nivådeling i klassene. Denne gruppa opplever at det er lite progresjon gjennom programmet og enkelte kan tape motivasjon (Bredal og Orupabo, 2014; Djuve mfl, 2017; Svendsen mfl, 2017). I brukerundersøkelsene er manglende differensiering et tilbakevendende tema (Djuve og Kavli, 2015).

Kompetanse blant programrådgivere og lærere

God kompetanse hos de som jobber med introduksjonsprogrammet er viktig for resultatoppnåelsen (Tronstad, 2014). Jobben som programrådgiver innen introduksjonsprogrammet krever kompetanse på en rekke felt, som kunnskap om det norske samfunnet, oversikt over den lokale tiltaksvifta, kunnskap om deltakernes rettigheter, kjennskap til godkjenningsordninger, kunnskap om introduksjonsloven og hvordan den skal anvendes og kompetanse i flerkulturell veiledning. Samtidig finnes det ingen egen utdanning for programrådgivere eller en klar definisjon av hva stillingen krever. Det er dermed et stort mangfold når det gjelder utdanningsbakgrunn blant dem som jobber som programrådgivere i kommunene (Djuve og Kavli, 2015). I en undersøkelse blant tidligere programdeltakere opplevde flere at manglende kompetanse blant programrådgiverne var et betydelig hinder for deres progresjon og kvalifisering videre (Svendsen mfl, 2017). IMDis innsats for kompetanseutvikling gjennom kurs, konferanser og skriftlige veiledere blir godt mottatt i kommunene,

og undersøkelser har vist at mange kommuner anser dette som et av IMDIs viktigste bidrag i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger (Djuve og Kavli, 2015).

Tilbudet innen voksenopplæringssystemet, som er en sentral del av introduksjonsprogrammet, ble i utgangspunktet opprettet for å møte et behov blant majoritetsbefolkningen som hadde falt ut av grunnskolen. I dag er det i all hovedsak minoritetsspråklige deltakere som tar grunnskoleopplæring for voksne. Det er en utfordring at systemet ikke er tilrettelagt ut fra elevgruppas særegne behov (Djuve mfl, 2014; Garvik mfl, 2016). Funn fra en studie av tilbudet til voksne i grunnskole og videregående opplæring tyder også på at mange lærere i grunnskole for voksne mangler fagkompetanse i voksenpedagogikk (Dæhlen, Danielsen, Strandbu og Seippel, 2013). Undersøkelsen viser at det ofte er deltakernes mangelfulle norskkunnskaper som er hovedproblemet når det gjelder gjennomføringen av undervisningen. Samtidig viser den samme undersøkelsen at lærerne i voksenopplæringen i liten grad er spesielt utdannet eller kurset mot deltakere med innvandrerbakgrunn (Dæhlen mfl, 2013). Også Thorshaug og Svendsen (2014) finner at lærere i voksenopplæringstilbud opplever at det i liten grad er kompetanse på grunnleggende språkopplæring, spesialpedagogikk og migrasjonstematikk i skolen.

Ifølge Djuve mfl (2017) er det liten tvil om at både trekk ved kommunen og trekk ved deltakerne forklarer mye av variasjonene i kommunenes og deltakernes resultater, men at det samtidig er klare indikasjoner på at programrådgivernes erfaring, arbeidssituasjon og holdninger til introduksjonsprogrammets arbeidsmetoder og virkemidler påvirker deltakernes opplæringstilbud (Djuve mfl 2017). Djuve mfl påpeker videre at det er et misforhold mellom programrådgivernes *ansvar* for å sy sammen gode program for sine deltakere på den ene siden, og deres manglende *makt* eller innflytelse på den lokale tiltaksvifta på den andre siden. I tillegg er ansvaret spredt på en rekke ulike aktører, som flyktningtjeneste, NAV, voksenopplæring, boligkontor og utdanningssektor uten at det er en overordnet statlig koordinering av arbeidet. Dermed blir mange programrådgivere sittende med ansvaret for koordineringen og samarbeidet mellom aktørene, uten at de egentlig har makt eller myndighet til å skjære igjennom. Dette gjør at også programrådgivernes personlige egenskaper, kontakter og nettverk kan få betydning for resultatene (Djuve og Kavli, 2015).

Brukermedvirkning og individuell plan

Brukerretting av tjenester har vært et mål i offentlig forvaltning i mange år, og det er en viktig målsetting at introduksjonsprogrammet skal gjennomføres i samarbeid med deltakeren. Det er et lovkrav at det utarbeides individuelle planer for deltakerne. Samtidig viser flere studier at brukermedvirkningen ikke nødvendigvis har vært god selv om det eksisterer en individuell plan. Ansatte ved introduksjonsprogram rapporterer at de både utarbeider og vektlegger bruk av individuelle planer, men når deltakere ved de samme introduksjonsprogrammene aldri har hørt om de individuelle

planene, tyder det på at deltakerne selv ikke har vært særlig involvert i arbeidet (Djuve og Kavli, 2015; Svendsen mfl, 2017). En annen utfordring er muligheten til å følge opp hver enkelt deltaker så tett som introduksjonsordningen legger opp til (Djuve og Kavli, 2015).

5.5. Kritikk av resultatmålene

Det har vært stilt flere spørsmål ved resultatmålingene i introduksjonsprogrammet. Det pekes blant annet på at det er relativt enkelt å måle målsettingene som deltakelse i arbeid og utdanning og inntekt, mens andre målsettinger som samfunnsdeltakelse ikke lar seg måle i samme grad (Djuve og Kavli, 2015). I rapporten *Hastverk er lastverk* peker Mølland, Guribye og Salomonsen (2018) på at måtene vi i dag måler resultater av integreringsarbeidet bærer preg av at både samfunn, myndigheter og flyktninger selv har hastverk når det gjelder flyktningers integrering i det norske samfunnet:

Resultatene fra introduksjonsprogrammet for flyktninger måles i forhold til direkte overgang til utdanning (unntatt grunnskole) eller arbeid ned til én time pr uke etter avsluttet program, og ett år senere. Det har vært påfallende liten diskusjon om indikatorene for disse resultatmålingene. Indikatorene er problematiske med hensyn til de begrensede kravene om arbeidstid; utilstrekkelige med hensyn til utvikling over tid; urettferdige med hensyn til sammenligninger mellom kommuner som har ulike arbeidsmarkeder og andeler og sammensetting av flyktninger; og urealistiske med hensyn til ulikhetene i flyktningenenes varierende bakgrunner og dermed forutsetninger for å få jobb. (Mølland mfl, 2018:3)

Djuve og Kavli (2015) mener tilsvarende at det ikke bare bør måles om deltakere har gått over til arbeid, men også undersøkes hva slags arbeid det var deltakerne fikk. De peker i denne sammenhengen på at det er usikkert om en kort deltidsstilling egentlig representerer et skritt på veien videre inn i arbeidslivet, eller om det er uttrykk for en mer varig marginalisert tilknytning til arbeidslivet. Forskning viser at sysselsatte flyktninger oftere enn majoritetsbefolkningen er undersysselsatte og oftere midlertidig ansatt (NOU 2017:2, 2017).

Det pekes på at målsettingen i introduksjonsordningen om at flyktninger skal bli økonomisk uavhengige av sosialhjelp ikke er nådd. Åtte av ti husholdninger med en eller flere som deltok i introduksjonsprogrammet i 2010 mottok bostøtte, og sju av ti mottok sosialhjelp, mens introduksjonsstøtten i snitt utgjorde en tredjedel av inntekten i disse husholdningene (Enes 2014). Tilsvarende viser tall fra 2012 at 72 prosent av deltakerne bodde i en husholdning som mottok sosialhjelp, mens andelen

var 74 prosent i 2013 (Enes og Wiggen, 2016). Djuve og Kavli (2015) mener den høye andelen som mottar sosialhjelp kan oppfattes som en implementeringssvikt på systemnivå i introduksjonsprogrammet.

5.5.1. Kvinner med lav utdanning – en utsatt gruppe

Evalueringene av introduksjonsprogrammet viser store forskjeller mellom grupper, og at det er noen grupper som ser ut til å ha større utfordringer med overgangen til arbeid og utdanning enn andre. Dette er grupper som bør vies økt oppmerksomhet. Kvinner med lav utdanning og store omsorgsoppgaver er én gruppe det ofte trekkes fram. Djuve mfl (2011) peker på at kvinner fra Afghanistan, Somalia og Irak har lav overgang til arbeid og utdanning sammenliknet både med menn fra samme landgruppe og kvinnelige deltakere i introduksjonsprogrammet sett under ett. Den viktigste forklaringen på den lave overgangen til arbeid er at en stor andel av kvinnene har liten eller ingen skolebakgrunn, i tillegg til at mange av dem mangler tidligere erfaring med lønnsarbeid. Djuve mfl (2011) understreker derfor at den enkelte deltakers kompetanse og erfaring, og hva slags uttelling denne kompetansen gir i norsk arbeidsliv, vil ha stor betydning for måloppnåelsen i introduksjonsprogrammet.

Djuve mfl (2011) finner at kvinner med lav utdanning og mange barn i mange tilfeller ikke får reelle heltidsprogram. Dette har sammenheng både med manglende relevante tilbud og tilpasning til kvinnenes omsorgsoppgaver. Djuve mfl viser videre at denne gruppa kvinner har hyppigere fravær grunnet sykdom hos barn, egne helseplager eller graviditet og fødsler, noe som gir mindre kontinuitet og progresjon i kvalifiseringen. En del rykker rett og slett tilbake til start, konkluderes det (Djuve mfl, 2011). En undersøkelse der tidligere introduksjonsdeltakere deltok både i intervju og i en breddeundersøkelse avdekket et lignende mønster (Svendsen mfl, 2017). Enkelte av kvinnene i undersøkelsen syntes de hadde fått begrenset utbytte av introduksjonsprogrammet. Mange hadde fått barn rett etter at de avsluttet programmet, noe som hadde ført til at de ble gående hjemme. Det de hadde lært av språk i introduksjonsprogrammet, ble dermed fort glemt, og terskelen for videre arbeid eller kvalifisering ble etter hvert uoverstigelig for enkelte av dem. Resultatet var en opplevelse av å være lite verdt, utenforskap og isolasjon (Svendsen mfl, 2017).

Djuve mfl (2011) mener denne målgruppa har behov for program som er mer arbeidsrettet, der praksisorientert opplæring vektlegges. I tillegg er det mange i gruppa som har behov for grunnskoleopplæring. Ordninger som for eksempel Jobbsjansen har hatt som formål å øke sysselsettingen blant innvandrere som står langt fra arbeidslivet gjennom grunnleggende kvalifisering (IMDi, 2014; Lurfaldet mfl, 2017). Fra 2017 ble det dessuten innført nye ordninger i Jobbsjansen, som skal bidra til bedre kvalifiseringsløp for de som har behov for mer grunnskoleutdanning, og et noe lengre introduksjonsprogram (IMDi, 2018). Dette vil være ordninger som

vil kunne gagne gruppa beskrevet over. Flere evalueringer finner at ordninger som Ny sjanse/Jobbsjansen også kan ha en gevinst utover det rent økonomiske, som mestringfølelse, økt integrering og økt livskvalitet for deltakerne og deres familier (PROBA Samfunnsanalyse, 2012; Rambøll, 2014; Røe, 2014; Lurfaldet mfl, 2017). Gjennom deltakelse kan man treffe nye kontakter og utvide nettverket sitt, lære mer norsk og få mer kunnskap om hvordan arbeidslivet fungerer. Videre kan det gi økt selvtillit, motivasjon og læring som igjen kan resultere i en mindre avhengig og en mer deltakende posisjon (Røe, 2014).

5.6. Én mal passer ikke for alle

En studie av introduksjonsprogram i de skandinaviske landene fant at det både i Norge, Sverige og Danmark er en stor variasjon i overgang til arbeid eller utdanning for ulike grupper av deltakere (Tronstad og Hernes, 2014). Hagelund og Kavli (2011) stiller spørsmålet om det kan tenkes at det alltid vil være grupper som får lite uttelling av introduksjonsprogrammene uansett hvor gode programmene er – fordi «malen» man har laget for programmene ikke passer alle. De peker på at selv om arbeidstilknytning er en viktig målsetting, så må man samtidig være bevisst på at inkludering handler om mer enn arbeid. Mange av deltakerne i introduksjonsprogram vil sannsynligvis komme til å ha perioder utenfor arbeidslivet, og vil ha behov for arenaer som åpner for deltakelse også da. De sier videre:

The challenge is to find appropriate activities also for participants who, for some reason, struggle to follow the standard fulltime programme of language classes and work placements. These should not be means to fill the time, but actually have a skillenhancing effect. It is a paradox that while attainment of work targets continually is being monitored and evaluated according to set criteria, no monitoring or quality assessment takes place with respect to the broader aims of social participation.(...) The Introductory Act has given newcomers a legal right to training and a set income, but also an obligation to dedicate 30-37,5 hours a week to participate in a set of activities they can only marginally influence. The legitimacy of this considerable degree of state intervention into people's lives rests on whether these activities actually generates a change – for the better – in people's lives beyond occupying their time (Hagelund og Kavli, 2011).

Valenta og Bunar (2010) har sammenlignet integreringsarbeidet i Norge og Sverige og peker på at utfordringene nok ikke ligger i dårlige integreringsprogram, men snarere at det er grenser for hva som kan oppnås gjennom offentlige innsats:

The experience of these two countries teaches us that extensive integration assistance has only a limited effect on equalizing the initial differences between refugees and the rest of the population. Differences between immigrants and the rest of the population in all aspects of everyday life are large, which should trigger discussions relating to the ambitions and focus of integration policies. This experience implies that policy makers need to revise their expectations.(...). In addition, existing policy measures need to be questioned as to what can be done. It has been suggested here that their weakness is not the absence of sufficient housing assistance and training provided to refugees, as is the case in many other countries. The Swedish and Norwegian experience demonstrates that no matter how well developed housing assistance and training provided to refugees is, such measures cannot in isolation result in successful refugee integration. (Valenta og Bunar, 2010:479)

Valenta og Bunar understreker at statlige programmer bare i begrenset grad kan sikre god integrering. Dette er en viktig påpeking i en tid der man stadig jakter på bedre integreringsløsninger. Denne tilsynelatende selvsagte påpekingen er kanskje ikke så selvsagt som den ser ut. Det er en tendens til å tro at offentlige virkemidler kan løse både arbeidsmarkedsutfordringer, diskrimineringsproblemer og manglende nettverk. Forskningen viser klart at fokuset på kvalifisering og en sterkere arbeidsretting i både bosettings- og integreringsarbeidet har gitt resultater, men vi ser samtidig at enkelte grupper ikke fanges opp. Spørsmålet er da om man skal gjøre «mer av det samme», eller om dette er grupper som har behov for andre virkemidler enn de som tilbys i dag. Dette antydes i noen av de seinere evalueringene av introduksjonsordningen, men det har i liten grad vært fokus i integreringsdebatten.

5.7. Barrierer i arbeidslivet

Mange snakker om at det er et *gap som må fylles* mellom flyktingenes kompetanse og kravene som stilles i norsk arbeidsliv. Noe handler om et misforhold mellom flyktingers kompetanse og de kompetansekravene som finnes i arbeidsmarkedet, men ikke alt (Røe, 2014). Innsatsen for å øke sysselsettingen handler om kvalifisering av innvandrere, men det handler også i stor grad om å bidra til en bedre bruk av innvandrernes kompetanse i arbeidslivet (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2012). Dette innebærer blant annet en helhetlig innsats for å øke innvandreres rekruttering til arbeidslivet, forbedring av godkjenningsordninger for medbrakt kompetanse og å redusere og fjerne hindringer som diskriminering, dårlige arbeidsforhold og sosial dumping (ibid).

Statistikken viser at få flyktninggrupper oppnår like høy sysselsetting som den øvrige befolkningen i Norge (NOU 2017:2, 2017). I 2011 hadde 16 prosent av innvandrerne i alderen 20-66 år svak tilknytning til arbeidsmarkedet, det vil si at de verken jobbet, søkte arbeid, studerte eller mottok ytelser knyttet til fravær av arbeidsinntekt (Horgen, 2014). I befolkningen forøvrig gjaldt det for 4 prosent. Mange av innvandrerne med svak tilknytning til arbeidsmarkedet kommer fra land i Afrika og Asia (ibid). Innvandrere er også overrepresentert blant personer på arbeidsmarkedstiltak, og dette gjelder særlig flyktninger (NOU 2017:2, 2017).

Andelen i lønnet arbeid eller utdanning øker dessuten ikke nødvendigvis jo lengre tid som er gått etter avsluttet program (Djuve og Kavli, 2015). Bratsberg mfl (2016) peker på at sysselsettingsratene gjerne stiger kraftig i de første årene etter bosetting, men integrasjonen i arbeidsmarkedet stopper opp etter relativt få år, og de fleste kohortene oppnår en maksimal sysselsettingsandel rundt 60–70 prosent for menn og 40–50 prosent for kvinner. Dette er klart lavere enn sysselsettingsratene for norskfødte, som ligger mellom 80 og 90 prosent både for menn og kvinner i tilsvarende aldersgrupper (Bratsberg mfl, 2016). Flere peker dessuten på en tendens til at sysselsettingsratene for flyktninger ikke bare flater ut, men synes å gå litt ned etter 7-10 års botid (NOU 2017:2, 2017; Bratsberg mfl, 2016). Bratsberg mfl påpeker at dette er noe overraskende ettersom man skulle anta at ulemper knyttet til for eksempel manglende språkkunnskaper og kulturforståelse skulle bli mindre over tid, samt at gjennomsnittsalderen blant innvandrere i denne fasen er godt under 40 år. Studien identifiserer i liten grad årsakene til at det langsiktige integreringsarbeidet ikke har lyktes bedre, men at årsakene kan knyttes til både individuelle forhold som helse, kompetanse og holdninger, og til arbeidslivets evne til å inkludere og nyttiggjøre seg de ressursene innvandrerne har og til samspillet mellom arbeidslivets krav og velferdsstatens inntektssikringsordninger. Bratsberg mfl (2016) poengterer samtidig at en sysselsettingsrate på rundt 60 prosent for denne innvandrergruppa neppe er dårlig sammenlignet med hva som oppnås i andre land, og at vi nok må ha en politikkendring hvis vi skal ha ambisjoner om deltakelsesrater på nivå med norskfødte. Dette kan tilsi at det sosiale sikkerhetsnettet for denne gruppen dreies mer mot støtte til fortsatt arbeidsmarkedsdeltakelse framfor ren inntektssikring, for eksempel gjennom bruk av lønnstilskudd og mer fleksible kombinasjoner av arbeid og trygd (ibid).

Stambøl (2016) har undersøkt hvordan sysselsettingen blant innvandrere, personer født i Norge av innvandrerforeldre og den øvrige befolkningen har utviklet seg etter årtusenskiftet til og med 2013. Studien viser at flyktninger er den gruppa som har størst avgang fra arbeidslivet. En annen utfordring er at norsk arbeidsliv er karakterisert av sterk etnisk segregering både i typer av yrker og i stillingshierarkiet. Utfordringene i forbindelse med å få til etnisk likestilling er altså knyttet til å øke sysselsettingen, men også til å utjevne lønns- og arbeidsvilkår mellom ulike grupper av arbeidstaker (Bore mfl, 2013).

Diskriminering i arbeidslivet er et tema som har vært belyst i forskningen over lengre tid og det er etter hvert veldokumentert at diskriminering forekommer (jamfør for eksempel Berg, 1992, 1996, 2002; Djuve og Hagen, 1995; Grinde 1997; Rogstad, 2000, 2004; Birkelund, Heggebø, og Rogstad, 2016). I en kunnskapsoversikt om likestilling i arbeidslivet fant Bore mfl (2013) at alle metoder for måling av diskriminering peker i retning av at det forekommer diskriminering i ansettelsesprosessene, i tillegg til at etnisk minoritetsbakgrunn i seg selv tilsier økt sannsynlighet for midlertidig ansettelse, overkvalifisering og arbeidsmiljøbelastninger i norsk arbeidsliv. De finner imidlertid lite kunnskap om hvorfor arbeidsgivere diskriminerer, og mener bedre kunnskap om norske arbeidsgiveres rekrutteringspraksis overfor innvandrere derfor vil være av stor interesse.

5.7.1. Utdanning, overkvalifisering og manglende synliggjøring av kompetanse

Internasjonal forskning har vist at det er store sysselsettings- og inntektsgevinster av å få utdanning fra utlandet godkjent i mottakerlandet (NOU 2017:2). Samtidig viser studier at det i alle de tre skandinaviske landene er en stor utfordring å få godkjent medbrakt utdanning og realkompetanse (Tronstad og Hernes, 2014). Studier har vist at utdanning fra hjemlandet gir innvandrere en svakere uttelling på arbeidsmarkedet enn utdanning tatt etter ankomst, samt at norsk skolegang synes å gi uttelling for sysselsetting selv om den ikke hever flyktningens høyeste fullførte utdanning (Bratsberg mfl, 2016). Videre viser undersøkelsen at skolegang og utdanning tatt i Norge synes å ha særlig stor effekt for kvinner (ibid). Det pekes også på at det nok vil være samfunnsøkonomiske lønnsomt å satse på raskere godkjenning av medbrakt utdanning og muligheter for komplettering⁷ av medbrakt utdanning framfor å legge opp til at alle skal ta lange opplæringsløp i Norge (NOU 2017:2). Kombinasjonsløp der språkopplæring, utdanning og praksis kombineres med mål om å ta fagbrev har også vist gode resultater (Berg og Svendsen, 2010).

Tall viser at blant dem som ble bosatt som voksne så er det få som har tatt en utdanning i Norge; i underkant av hver fjerde voksne innvandrere mellom 22-66 år har fullført en utdanning i Norge (Steinkellner, 2015). Grunner til dette kan blant annet være at mange mangler videregående opplæring fra Norge, at det stilles krav til gode norskferdigheter for å ta høyere utdanning eller at kortsiktige økonomiske insentiver trekker i motsatt retning (NOU 2017:2). Utredningen peker videre på at utdanningssystemet i Norge primært er designet med tanke på de som er født og oppvokst i landet, eller som det er beskrevet i utredningen:

⁷ Hensikten med kompletterende utdanningstilbud er at innvandrere skal slippe å ta hele utdanningen sin på nytt. I Norge er tilbudet om slik utdanning begrenset, men er erfaringer fra Sverige viser positive effekter (NOU 2017:2, 2017).

... personer som er født og oppvokst i Norge og snakker norsk, som gjennomfører grunnskolen og videregående skole som barn og ungdom, som blir helt eller delvis forsørget av sine foreldre gjennom store deler av utdanningsløpet, som ikke selv har en stor forsørgerbyrde, men kan jobbe ved siden av studiene for å spe på studielånet, og som er utstyrt med norske vitnemål når de skal søke seg til videre utdanning eller ut i arbeid. (NOU 2017:2)

Voksne flyktninger kan da lett møte utfordringer i utdanningssystemet. Det at innvandreres medbrakte kompetanse blir lite verdsatt i det norske arbeidslivet har blant annet ført til at overkvalifisering er langt mer vanlig blant utenlandsfødte enn norskfødte (Søholt, 2016; NOU 2017:2, 2017). Innvandrere som er i jobb er sterkt overrepresentert i manuelle yrker og yrker uten krav til utdanning (Søholt mfl, 2014).

Flere studier finner at det kan oppstå en opplevd konkurranse på arbeidsmarkedet mellom arbeidsinnvandrere og flyktninger (Søholt mfl, 2012; Søholt mfl. 2014; Svendsen mfl, 2017). Mange bedrifter benytter bemanningsbyråer for å skaffe arbeidskraft, og i perioden 2003-2012 ble andelen bedrifter som benytter internasjonal rekruttering tredoblet (Søholt mfl, 2012). Slik rekruttering kan være enklere for bedriftene, men fører til at deler av de lokale jobbene ikke blir tilgjengelige for lokale arbeidssøkere. Der hvor dette gjelder arbeidsplasser som krever lite kompetanse, kan det fungere som et stengsel for flyktninger på stedet (Søholt, 2016; Svendsen mfl, 2017). Å jobbe for å synliggjøre flyktninger som en ressurs for det lokale næringslivet kan være et tiltak for økt sysselsetting.

6. Bofasthet og flytting

Vi har i de foregående kapitlene belyst ulike sider ved målsettingene om rask og god bosetting. I dette kapitlet er spredt bosetting i fokus. Det er en målsetting å bosette flyktninger i alle deler av landet, og både i små og store kommuner. Samtidig vil de lokale rammebetingelsene ha betydning for kommunenes bosettingsarbeid. Kommuner vil for eksempel ha ulike forutsetninger for å tilby gode introduksjonstilbud, muligheter for deltakelse i arbeids- og samfunnsliv og lignende. Dette vil igjen gi flyktningene ulik motivasjon når det gjelder å forbli eller flytte fra kommunen. Vi vil i dette kapitlet se på statistikk og forskning om flyktningenes flyttemønster og årsaker til sekundærflytting. Vi vil se på i hvilken grad dette koples sammen med faktorer som flyktningenes utdanningsnivå og arbeidsstatus, opplevelse av sosial integrering, boligmarked, kommunestørrelse og lignende.

6.1. Målsetting om spredt bosetting

Det er en uttalt målsetting å sikre en spredt bosetting av flyktninger, både nasjonalt, regionalt og i den enkelte bosettingskommune. Som vist til i kapittel 4 har man i stor grad klart å unngå boligsegregering i byene i Norge. Vi vil i dette kapitlet se på hvordan det jobbes for å få til en spredt bosetting også på nasjonalt plan. For det første blir en spredt bosetting forsøkt ivarettatt ved at man oppfordrer kommuner i hele landet til å bosette flyktninger. For det andre forsøker man å forebygge stor grad av sekundærflytting, som ikke bare handler om å unngå stor utflytting fra mindre kommuner, men også om å unngå for stor innflytting til større steder, og da først og fremst Oslo (Høydahl, 2011).

Innvandring representerer et utnyttet potensial for mange kommuner rundt om i landet og bidrar til at det kulturelle mangfoldet i kommunene blir større, private og offentlige virksomheter får økt tilgang på arbeidskraft og kommunene får nye arbeidsoppgaver, blant annet knyttet til integreringsfeltet (IMDi, 2010). Rambøll (2009) peker på at Norge har en generell sterk befolkningsøkning, både på grunn av innvandring og relativt høye fødselstall. Likevel opplever norske distriktskommuner en sterk fraflytting og negativ befolkningsvekst. For å sikre opprettholdelse av et

godt og effektivt tjenesteapparat, en god næringssektor og en aktiv frivillig sektor oppfordres det derfor fra sentrale myndigheter til en aktiv innsats i lokalsamfunnet for å skape attraktive bomiljø for alle – også innvandrere (Rambøll, 2009; IMDi, 2010). Også andre analyser viser at innvandrere bidrar til å opprettholde folketallet utenfor de store byene (Søholt, 2016). I tillegg viser Søholts undersøkelse at innvandrere i distrikts-Norge kommer i sin mest arbeidsdyktige alder – de er overrepresentert i aldersgruppen 25–50 år, hvor lokalbefolkningen er underrepresentert.

For en del kommuner er det dermed ikke bare ønskelig å bosette flyktninger, men også et mål å få flyktningene til å fortsette å bli i kommunen over tid. Et sentralt spørsmål er hvilke faktorer som kan påvirke flyktningsers bolyst i en kommune. For en flyktning vil hverdagslivet i en distriktskommune oppleves annerledes enn i storbyen (IMDi, 2010). IMDi peker videre på at det å drive integreringsarbeid i en liten kommune vil medføre andre typer muligheter og utfordringer enn i større bykommuner som ofte har lengre erfaring med feltet. Det er dermed viktig å beskrive lokale, ikke bare nasjonale integreringsutfordringer, fordi integreringen stort sett skjer lokalt selv om politikken er nasjonal (Aalandslid og Østby, 2007). Vi vil senere i kapitlet vise eksempler fra forskningen om bosetting av flyktninger i distrikts-Norge, og hva som kan være «push» og «pull» faktorer med hensyn til å flytte fra kommunen eller bli.

6.2. Sekundærflytting

Flyktninger har begrensede muligheter til å velge bosettingskommune, noe som kan forklare at mange flytter videre, gjerne etter at de har avsluttet introduksjonsprogrammet (Svendsen mfl, 2017). Det som ofte omtales som sekundærflytting er utbredt, og flyttestrømmen går særlig fra mindre til større kommuner – med Oslo som den kommunen som registrerer størst tilflytting. Hvert år gjennomfører SSB en monitor for sekundærflytting. Den siste monitoren (Ordemann, 2017) ser på flyttemønsteret for personer med flyktningbakgrunn som ble bosatt i Norge i årene 2005-2014. Analysene viser blant annet at bofastheten ligger stabilt på rundt 80 prosent for de fire kohortene som er undersøkt, noe som tilsvarer en sekundærflytteandel på 20 prosent. Det er imidlertid store regionale forskjeller. På fylkesnivå er det flest som blir boende i Oslo, mens fylker som Nord-Trøndelag, Sogn og Fjordane, Nordland, Troms og Finnmark har minst bofasthet.

Ordemann (2017) finner at det stadig blir mer vanlig for dem som sekundærflytter å flytte internt i fylket der de opprinnelig ble bosatt, og at den sterke veksten i fylkesintern flytting har bidratt til å redusere flytting til Oslo. Fremdeles er det likevel klart flest som flytter til Oslo. Statistikken viser at en av fire sekundærflyttere flyttet til Oslo, en av fire flyttet fylkesinternt, mens to av fire flyttet til et annet fylke enn Oslo. En tidligere monitor fra SSB peker på at flyktninger i større grad enn befolkningen

generelt flytter, og at flyktingenes flyttinger er langt mer sentraliserende i den forstand at mange flytter fra de minste og minst sentrale kommunene og flest blir boende i de største og mest sentrale (Høydahl, 2011). Samtidig viser analysene en trend med mindre og mindre sekundærflytting. Spesielt har flytting det første året gått ned. Høydahl (2011) peker på innføring av introduksjonsordningen som sannsynlig hovedårsak til at sekundærflyttingen har avtatt.

6.3. Bosetting i distriktene

Prosjektet «The Multiethnic Rural Community: Exclusion or inclusion of immigrants?» (MultiRur), gjennomført av NIBR⁸ handler om temaet innvandring i distrikts-Norge de siste årene. Prosjektet skal blant annet se på prosesser for inkludering og ekskludering på sentrale velferdsarenaer slik som bolig, arbeid og sivilsamfunn. Bakgrunnen for studien er at innvandring til distriktene er et underforsket felt, både i Norge og internasjonalt. Vi vil i det følgende se på noen av resultatene fra dette prosjektet, samt annen forskning som belyser muligheter og utfordringer for flyktinger som bosettes i de mindre kommunene. En del faktorer vil selvsagt også gjelde for flyktinger generelt i Norge, uavhengig av bostedskommune. En del av studien omfatter hele innvandrerbefolkningen – ikke bare flyktinger.

Søholt (2016) viser til at innvandringen til Norge etter 2004 har vært en ressurs særlig for distrikts-Norge. Etter at folketallet i utkantkommunene hadde sunket i 30 år, ble utviklingen snudd i 2009, noe som i første omgang skyldtes stor arbeidsinnvandring til distriktene, men også en betydelig tilflytting av flyktinger veide opp for utflyttingen (ibid). Flere prosjekter har sett på hvilke faktorer det er som gjør at innvandrere ønsker å flytte til distriktskommunene. Når det gjelder flyktinger, flytter de ofte til en kommune som et ledd i en bosettingsprosess styrt av det offentlige og ikke fordi de selv nødvendigvis har ønsket å flytte dit. Det vil derfor være mest relevant å se på hvilke faktorer som er viktige for at de ønsker å bli i bosettingskommunen, og eventuelt hvilke faktorer som har betydning for ønsket om å flytte.

Flere undersøkelser peker på at tilbud om arbeid er en av faktorene som er mest avgjørende for at flyktinger ønsker å bli i bosettingskommunen (Søholt mfl, 2014; Tronstad, 2015b; Svendsen mfl, 2017). Tronstad (2015b) finner at det kan være ulike årsaker til at man velger å flytte til eller bo i en distriktskommune, men at den årsaken som nevnes hyppigst er relatert til arbeid. Han viser til at norske innflyttere eller tilbakeflyttere også oppgir jobbmuligheter som flyttemotiv, men denne gruppa

⁸ Prosjektet gjennomføres av NIBR i samarbeid med NTNU, Bygdeforsk, Statens byggeforskningsinstitutt (DK), Stockholm Universitet og Uppsala Universitet ved Susanne Stenbacka. For mer om prosjektet, se: <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NIBR/Prosjekter/Prosjekter-norsk/The-multiethnic-rural-community-Exclusion-or-inclusion-of-immigrants>

vektlegger i tillegg familieband, tilgang på bolig, natur og friluftsmuligheter som viktige faktorer. For innvandrerne i undersøkelsen er bolig, sted/miljø, natur og familie underordnet muligheten til å få arbeid (ibid).

Flyttestrømmene mot sentrale strøk forklares først og fremst av et godt utdanningstilbud, variert arbeidsmarked og høyt inntektsnivå i større byregioner (Rambøll, 2009). Flere kvantitative analyser viser også sammenhenger mellom sysselsetting og flytting. Stambøl (2016) har undersøkt hvordan sysselsettingen blant innvandrere har utviklet seg etter årtusenskiftet til og med 2013, og hvordan flyttestrømmene i Norge har sammenheng med endringer i den regionale sysselsettingen. Undersøkelsen finner at bruttoinnvandringen først og fremst går til de delene av landet med størst etterspørsel etter arbeidskraft. Stambøl finner videre at sammenhengen mellom regionale arbeidsmarkeder og flytting er sterkest blant flyktninger og familieinnvandrere, og svakere blant arbeidsinnvandrere, nordiske innvandrere og befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Det er altså flyktningene som i størst grad flytter i samsvar med sysselsettingsutviklingen (Stambøl, 2016). SSBs monitor for sekundærflytting (Ordemann, 2017) viser at blant dem som sekundærflytter så er tre ganger så mange utenfor arbeidsstyrken som i arbeidsstyrken. Ordemann finner også at det er færre som er del av arbeidsstyrken blant dem som sekundærflytter fra bosettingskommuner i mindre sentrale regioner, enn blant dem som sekundærflytter fra bosettingskommuner i sentrale bo- og arbeidsmarkedsregioner. Fordi mange distriktskommuner har begrensede muligheter når det gjelder å tilby høyere utdanning, er ønske om å ta mer utdanning en viktig flyttegrunn for en del flyktninger (Svendsen mfl, 2017).

Nettverk er en annen faktor som ofte brukes som forklaring både på at man ønsker å bli i kommunen og som motiv for å flytte (Svendsen mfl, 2017). Søholt mfl (2012) finner at innvandrere med stort sosialt nettverk, som også inkluderer nordmenn, er de som trives best på stedet. De påpeker at betydningen av å kjenne i hvert fall én nordmann lokalt er viktig for trivsel og videre integrering i lokalsamfunnet. En del voksne innvandrere kan imidlertid oppleve å ha liten tid til sosial deltakelse på grunn av arbeid, språkundervisning, oppfølging av familie eller lignende. I tillegg betyr opprettholdelse av nettverk i opprinnelseslandet eller andre deler av verden mye for trivselen for flyktningene (Søholt mfl, 2012).

Lengeboende innvandrere i distrikts-Norge opplever ofte lokalsamfunnene som gode steder å bo fordi de blir gjenkjent og verdsatt der (Søholt mfl, 2014). Innvandrere selv påpeker at det er lettere å bli en som andre bryr seg om på et lite sted. Flere undersøkelser viser at innvandrerne opplever lite rasisme og diskriminering i lokalmiljøet, men samtidig kan en del lokale sosiale nettverk oppleves som tette og ekskluderende (Søholt mfl, 2014; Svendsen mfl, 2017). Også andre undersøkelser finner at anerkjennelse i lokalsamfunnet er viktig for bolyst, men at det kan være vanskelig å få innpass. Pedersen (2008) viser hvordan flyktninger opplever avvisning

i form av at lokalbefolkningen ikke forholder seg til flyktningene som naboer, de hilser ikke, og de inviterer ikke flyktninger inn i fellesskapene sine.

Manglende integrering i lokalsamfunnet eller ønske om å bo nærmere nettverk som befinner seg andre steder i landet er vanlige flyttemotiv. Hanche-Dalseth mfl (2009) finner at sosiale nettverk er den grunnen flyktningene selv legger mest vekt på i tilknytning til spørsmålet om å bli boende eller flytte fra en kommune. Undersøkelsen ble gjennomført i Møre og Romsdal på et tidspunkt da fylket opplevde å ha et godt arbeidsmarked, men samtidig en betydelig sekundærflytting. Sekundærflyttingen kunne dermed ikke koples like klart til arbeidsdeltakelse, og det ble i stedet relevant å sette fokus på det boligsosiale arbeidet i kommunene som flyktningene flyttet fra. Studien viser at opplevelse av tilhørighet og fellesskap er viktig for flyktninger, og nettverk synes dermed å være den viktige enkeltstående faktoren for økt bolyst. Danielsen og Gulbrandsen (2008) viser tilsvarende til at tilgang til etnisk baserte sosiale nettverk framstår som en viktig årsak til at flyktninger flytter, og de stiller derfor spørsmål om hvorfor dette ikke tas mer hensyn til ved første bosetting. Dette støttes også av annen forskning som viser at flyktninger som klarer å finne sin plass i lokale sosiale nettverk i små og oversiktlige lokale kontekster kan oppleve disse stedene som veldig inkluderende, mens de som ikke klarer å etablere sosiale relasjoner i slike kontekster kan oppleve en følelse av isolasjon og utenforskap som overgår det vi finner i urbane strøk (Valenta, 2008).

Prosjektet ”Derfor blir vi her. Innvandrere i Distrikts-Norge” hadde fokus på hva som skal til for at flyktninger, arbeidsinnvandrere og familieinnvandrere velger å bli boende i en distriktskommune og vurderer denne som et fremtidig bosted (Søholt, Aasland, Onsager og Vestby, 2012). Et viktig formål med prosjektet var å belyse hva *innvandrene selv* legger vekt på. Oppsummert viser også denne undersøkelsen at det er mange faktorer som oppleves som viktige, og at det er samspillet mellom disse som fører til økt bofasthet. I tillegg til arbeid og bolig vektlegger innvandrene i undersøkelsen opplevelse av trygghet og gode oppvekstvilkår for barn, opplevde muligheter til å gjennomføre eget eller familiens livsprosjekt og at man blir sett som person og inngår i meningsfulle sosiale relasjoner som grunner for å bli på et sted (Søholt mfl, 2012). Søholt mfl oppsummerer det slik:

Når informantene blir bedt om å beskrive det de oppfatter som positive egenskaper ved stedet de bor, tar de tilsynelatende arbeid, bolig, materielle kår og den norske velferdsstaten for gitt. Det er barns oppvekstvilkår, trygghet, det rolige livet på bygda, et godt lokalmiljø, og vakker og ren natur som dominerer beskrivelsene. De negative egenskapene som blir trukket fram er stedets størrelse med få tilbud og møteplasser; vær, klima og mørketid; samt isolasjon, store avstander og savn av familie og andre man føler kulturell nærhet til (Søholt mfl, 2012:11).

Det er med andre ord ikke alltid slik at grunnleggende faktorer som bolig og arbeid er tilstrekkelige forutsetninger for å trives og ønske å bli boende på et sted. Andre og mindre målbare faktorer kan også spille inn, som for eksempel i hvilken grad innvandrerne opplever at lokalbefolkningen er åpne for nye kulturelle grupper, og i hvilken grad innvandrerne føler tilhørighet til lokalsamfunnet (IMDi, 2010). En annen side av saken er at faktorer som nettverk og arbeid henger tett sammen. Søholt (2016) har sett på muligheter og barrierer for sysselsetting i regionene og finner blant annet at nettverk i form av norske venner og deltakelse i lokalt organisasjonsliv førte til mye større sjanse for å ha jobb enn for de som ikke hadde slike nettverk. Forklaringer på dette kan være at mange jobber ikke lyses ut, men formildes gjennom bekjentskaper i tillegg til at nettverk gir uformelle referanser som bygger på tillit. Stambøl (2016) finner at flyktninger og familieinnvandrere gjerne flytter til regioner der disse gruppene utgjør størst andeler av sysselsettingen fra før, mens arbeidsinnvandrere og nordiske innvandrere viser det motsatte mønsteret – de flytter i større grad til områder med færre andre arbeidsinnvandrere og nordiske innvandrere (Stambøl, 2016).

Mange av grunnene til at flyktninger flytter fra distriktskommuner finner vi også igjen i større kommuner. Det er derfor viktig å understreket at sekundærflytting ikke bare er et distriktsfenomen. En årsak til at disse «push»-faktorene likevel synes å få større betydning i distriktene, kan henge sammen med «pull»-faktorene som storbyene samtidig representerer. Det kan handle om at storbyene tilbyr større flerkulturelle nettverk, bredere tilbud knyttet til kvalifisering, fritid eller religionsutøvelse, eller at storbyen har høyere status for enkelte. For noen kan det også handle om å være mindre synlig. Det å være på utsiden eller arbeidsløs kan oppleves som langt mer stigmatiserende i et lite og gjennomsiktig bygdesamfunn enn i en by (Klepp, 2003).

I et prosjekt om bosettingsarbeidet i Flora kommune (Svendsen mfl, 2017) ble samtlige flyktninger som hadde gjennomført kommunens introduksjonsprogram i perioden 2004 til 2015 spurt om å delta i undersøkelsen. Mange av de tidligere deltakerne bodde fremdeles i kommunen, men en betydelig andel hadde også flyttet. Et sentralt tema i breddeundersøkelsen og i intervjuundersøkelsen som ble gjennomført med et utvalg av både bofaste og utflyttede flyktninger, var motiver for å bli i kommunen eller flytte. Funnene i denne undersøkelsen bekrefter det vi har sett i andre studier. Som i andre undersøkelser pekes det også her på at motivene både for bofasthet og flytting er sammensatte, og igjen er det tilknytning til arbeidslivet og sosial integrering som framstår som hovedfaktorer.

Svendsen mfl (2017) fant imidlertid at spørsmålet om bofasthet eller flytting fra bosettingskommunen ikke alltid oppleves som et valg blant flyktningene. Rapporten peker på fire ulike grupper, hvor noen har flyttet og noen har blitt igjen – frivillig eller ufrivillig. *Den første gruppa* består av flyktninger som bor fast i kommunen og opplever dette som en ønsket situasjon. De har jobb, bolig og nettverk og trives. *Den andre gruppa* bor også i kommunen, men ønsker egentlig å flytte. De føler seg fanget

i situasjonen – enten fordi de har familieforpliktelser eller fordi de er avhengig av offentlige ytelser som oppleves som form for boplikt. *Den tredje gruppa* har flyttet fra kommunen – etter eget ønske. De beskriver dette som en planlagt prosess, der det å flytte på grunn av arbeid eller utdanning oppleves som «å komme videre». *Den fjerde gruppa* har flyttet fra kommunen for å få jobb eller ta utdanning, men hadde egentlig ikke noe ønske om å flytte.

Flora-undersøkelsen viser at om lag halvparten av respondentene fremdeles bodde i kommunen og ønsket å fortsette med det. 20 prosent bodde fremdeles i kommunen, men ønsket å flytte. En oppsummering av de ulike kategoriene viser at flertallet av flyktningene i undersøkelsen er fornøyd med sin situasjon (gruppe 1 og 3). Mer interessant er det å diskutere hvilke tiltak man kunne ha satt inn for å unngå situasjonene for gruppe 2 og 4. Gruppe 2 beskriver først og fremst flyktninger som føler seg fanget og som i verste fall blir gående passive lenge i påvente av å kunne flytte. I kategori 4 finner man flyktninger som i utgangspunktet trivdes i Flora, og som gjerne var velintegrerte i lokalmiljøet, men som likevel ble nødt til å flytte. Dette er personer som kunne vært viktige ressurser for kommunen. Enkelte av utflytterne fortalte at de angret på at de hadde flyttet, og at forholdene ikke var så mye bedre i andre kommuner som de hadde trodd (Svendsen mfl, 2017). Søholt mfl (2012) viser også at en del utflyttere angret og at mangelfull informasjon om vilkår knyttet til flytting eller manglende kunnskap om stedet man flytter til, kan medføre overdrevne forventninger til hvordan livet skal bli på det nye stedet.

6.4. Tiltak for å øke bolyst

Innvandringen til norske distriktskommuner påvirkes av en rekke forhold – både knyttet til arbeid og utdanning, bolig og nettverk. Dette er også forhold som påvirker om flyktninger flytter eller blir boende. Samtidig pekes det på at innvandreres *bolyst* i distrikts-Norge også påvirkes av holdningene til innvandring og integrering som dominerer lokalt. Vi vil i det videre se på noe av forskningen som er gjort på tiltak for å øke bolyst i distriktene (Søholt, 2012).

Rambøll (2009) har utarbeidet en oversikt over prosjekter som hadde som formål å få innflyttere til å ønske å bli boende i kommunene. Formålet med kartleggingen var å identifisere inkluderingsprosjekter rundt om i landet for å avdekke hvilke faktorer og virkemidler som er avgjørende for at innflyttere inkluderes, trives og til slutt blir værende på et sted. Gjennom en breddeundersøkelse til alle rådmenn i norske kommuner, samt en dybdestudie av fire inkluderingsprosjekter, fant Rambøll (2009) noen overordnede suksesskriterier for å lykkes i arbeidet med inkludering av innflyttere. Det pekes på at en forpliktende og bindende forankring hos de sentrale aktørene er en forutsetning for et vellykket integreringsprosjekt. I tillegg

må det utvikles lokalt tilpassede arbeidsmodeller og metodikk, med skreddersydde løsninger og individuelt tilpasset oppfølging. Videre finner Rambøll (2009) at i prosjekter der man på forhånd har definert klare målgrupper, så lykkes man i stor grad. Fleksibilitet i gjennomføringen er også et suksesskriterium. Det er viktig å ha en plan for videreføring etter at prosjektperioden er over, klare forventninger om hvilke roller og oppgaver som skal ivaretas. Det oppleves samtidig som en utfordring for kommunene å få kortsiktige prosjekter til å få effekt på lang sikt.

Det er imidlertid ikke sikkert det er omfattende integreringsprosjekter som er den eneste løsningen. Søholt mfl (2012) formidler i sin rapport en rekke råd til lokale og nasjonale myndigheter som innvandrere har kommet med gjennom bolyst-prosjektene. Mange av rådene dreier seg rett og slett om praktisk tilrettelegging som vil gjøre det enklere å etablere seg lokalt. Det som foreslås er blant annet en rådgivningstjeneste for innvandrere, målrettet arbeidsformidling, tilbud om tolketjenester og lettere tilgang til lån for å kjøpe bolig. Søholt mfl (2012) understreker at lokalbefolkningen ofte har en stay-faktor som innflyttere gjerne mangler. Flyktninger og arbeidsinnvandrere har sjelden et forhold til stedet de flytter til, og dersom kommunen ønsker at innvandrerne skal velge å bli boende, blir oppgaven å skape stedstilhørighet. Det vil blant annet innebære en bevissthet om hvordan innvandrere møtes av private og offentlige tjenester, hvordan innvandrere blir omtalt i lokalpolitikken, og hvordan innvandrere blir møtt av næringslivsledere og lokalmedia (Søholt mfl, 2012).

En artikkel fra Distriktssenteret (Solbakken og Handeland, 2012) hevder det finnes svært få eksempler på kommuner som virkelig har tatt innover seg den utviklingen, de utfordringene og de muligheten man står overfor, og forfatterne mener kommunene må jobbe mye hardere for at innvandrere skal bli en del av lokalsamfunnene. Høiby og Kleppe (2012) advarer samtidig mot å legge lista for høyt når det gjelder å definere hva som er vellykket integrering av flyktninger. De viser til at i små samfunn, der den enkelte innbygger blir relativt synlig, så kan kravene om deltakelse på alle samfunnsarenaer bli uoverkommelig for enkelte. De oppfordrer i tillegg til en økt bevissthet rundt de høye forventningene man har til flyktningenes integrering på *våre* arenaer, altså arenaer majoriteten har bestemt reglene for og verdien av.

6.5. Frivillig arbeid – sivilsamfunnets rolle i bosettingsarbeidet

En vanlig forståelse av ansvarsforholdene på flyktningfeltet er at bosetting av flyktninger er en kommunal oppgave. Det er liten tvil om at kommunene har et klart ansvar, men kommunene er helt avhengig av å spille på lag med sivilsamfunnet hvis de skal lykkes. Sivilsamfunnets handler om alt fra det organiserte frivillige arbeidet

til det vi kan omtale som «godt naboskap». Det handler også om mer spontane aksjoner, dugnadsarbeid eller innsats for å løse konkrete oppgaver i nærmiljøet. Hvis vi ser på hvordan dette er beskrevet i forskningen, finner vi hyllemeter med litteratur under overskrifter som «Sosial kapital», «Sosial integrasjon», «Nettverksarbeid», «Brobyggingsprosesser», mv. På et generelt nivå vil alt dette ha betydning for å forstå flyktnings situasjon i et nytt samfunn, men i denne sammenhengen vil det føre for langt å gå dypt inn i dette. I kunnskapsoppsummeringen «Flukt, eksil og flyktnings sosiale integrasjon» (Norges forskningsråd, 2008) er dette behandlet i et eget kapittel. Her drøftes blant annet lokalsamfunnets betydning for den langsiktige integreringen, samt spørsmål knyttet til det Marko Valenta i sin doktoravhandling omtaler som betydningen av sosiale nettverk for integreringsprosessen. Med henvisning til Granovetter understreker han *the strength of weak ties*. Avhandlingen, som har tittelen *Finding friends after resettlement*, avsluttes med følgende poeng:

The ties the immigrants have with the mainstream may be weak in terms of sociability, density, frequency of contact, etc. At the same time, the ties immigrants have with indigenous locals may have a certain strengths at the symbolical level and may help to nourish positive identities. (Valenta, 2008:223)

Den frivillige innsatsen på flyktningfeltet handler i stor grad om det Valenta understreker. Det handler om å få nye kontakter og bidra i en brobyggingsprosess. Kanskje vil det over tid utvikle seg varige vennskap, men selv om frivilligheten ikke kan love bestevenner, har det betydning bare å bli bedre kjent med andre mennesker. Frivillige organisasjoner som Røde Kors, Redd Barna, Norsk folkehjelp, SOS barnebyer mfl har i en årrekke bidratt inn i det lokale flyktningarbeidet. Eksempler på dette er Flyktningguiden i regi av Røde Kors, prosjekter som «En god nabo» i regi av Redd Barna, «Sammen-prosjektet» i regi av SOS-barnebyer, samt en hel rekke lokale initiativer. På asylmottak og omsorgssenter for enslige mindreårige pågår det leksehjelp og fritidsaktiviteter i regi av frivillige organisasjoner eller privatpersoner som har lyst til å gjøre en innsats.

I forbindelse med de store asylankomstene i 2015 ble det etablert mange nettverk under paraplyen «Refugees welcome to Norway». Dette ble etter hvert en stor bevegelse som også hadde koblinger til lignende initiativer i en rekke andre europeiske land. Frivillighetens rolle i dette arbeidet kan variere, men det er liten tvil om at sivilsamfunnets bidrag er helt avgjørende for å få både bosettings- og integreringsarbeidet til å fungere. I norsk og nordisk sammenheng er det frivillige arbeidet i første rekke et supplement til den offentlige innsatsen – ofte i nært samarbeid med kommunene. Et eksempel på dette er Flyktningguiden, som i en del kommuner har vært gjennomført i et tett samarbeid med de som gjennomfører introduksjonsprogrammene for nyankomne flyktninger. Trondheim kommune var tidlig ute med å etablere et slikt forpliktende samarbeid, noe som er beskrevet i

evalueringen «Gjensidighet, nysgjerrighet, likeverd» (Valenta, Berg og Henriksen, 2003). Både i denne rapporten og i den nasjonale evalueringen av dette arbeidet blir det understreket at flyktningguideprosjektene har bidratt til å styrke den totale integreringsinnsatsen. Men som det også understrekes:

Her handler det ikke om at de frivillige skal ta over kommunalt ansvar, men om å skape betingelser for møter mellom nyankomne flyktninger og majoritetsbefolkningen. Gjennom uformelle relasjoner mellom guider og flyktninger ser både språkkunnskaper og samfunnskompetansen blant flyktninger til å øke. Samtidig opplever guidene det som både lærerikt og givendes å kunne hjelpe flyktninger i sin integreringsprosess. (Paulsen, Thorshaug, Haugen og Berg, 2012)

Flyktningguiden er ett av mange prosjekter som over tid har spilt et viktig rolle i det lokale flyktningarbeidet. Frivillighetens innsats er imidlertid i lite grad skriftliggjort. I den grad det eksisterer skriftlig dokumentasjon er dette i første rekke i form av beskrivelser på organisasjonenes hjemmesider, på facebook eller i materiell utgitt av den enkelte organisasjon. De siste årene har det imidlertid kommet noen uavhengige evalueringsrapporter som omtaler det frivillige arbeidet i flyktningsektoren. Eksempler på dette, i tillegg til de omtalte rapportene om flyktningguiden, er evalueringen av Redd Barnas prosjekter «En god nabo» (Haugen, Paulsen og Berg, 2015), «Aktiviteter og en meningsfull fritid på asylmottak» (Garvik og Paulsen, 2018) og evalueringen av «SAMMEN-prosjektet» i regi av SOS-barnebyer (Berg, 2018). Samtlige av disse prosjektene vurderes som viktige bidrag til integreringsarbeidet i kommunene. Samtidig understreker evalueringene at det frivillige arbeidet aldri må erstatte det offentliges rolle og ansvar. I evalueringen av arbeidet for barn på mottak oppsummeres det slik:

At det er mennesker som frivillig ønsker å bidra har en egen verdi i seg selv. Det er ingen stillingsinstruks som ligger til grunn for arbeidet, men en egen interesse som bidrar til at mennesker møtes på en mer likestilt måte. Redd Barna må likevel ikke la seg bruke som hvilepute for systemet, men i stedet minne myndighetene på verdien en meningsfylt fritid har for barn og familier på mottak. (Garvik og Paulsen, 2018:46)

Også i evalueringen av SAMMEN-prosjektet understrekes det at den frivillige innsatsen representerer et viktig tilskudd til integreringsarbeidet. Dette forutsetter imidlertid en forutsigbar ressursituasjon og organisatoriske rammer for arbeidet (Berg, 2018). Noe av det samme blir også uttrykt i evalueringen av kunst- og integreringsarbeidet «Cross-Over» (Jæger og Berg, 2016). Dette var, i likhet med SAMMEN-prosjektet, et prosjekt der målgruppa var ungdom. Gjennom konkrete aktiviteter skulle enslige mindreårige flyktninger, som var nye i Norge, bli kjent med norske ungdommer gjennom å delta i konkrete aktiviteter. Deltakerne ga i

evalueringen av prosjektet uttrykk for at de *har hatt utbytte av å samarbeide med andre ungdommer, bli kjent med noen de ikke kjente fra før, og få anledning til å lære – og lære bort* (Jæger og Berg, 2015:21). Både her og i flere av de andre prosjektene understrekes *gjensidigheten*. Det handler ikke om roller som elev og lærer, men om læring som går begge veier.

Prosjektene som er beskrevet over fokuserer på ulike faser: Mottak, bosetting og integrering. Som vi har understreket flere ganger så er dette faser som går over i hverandre. Mye av det som her presenteres som eksempler på godt integreringsarbeid kunne like gjerne vært presentert som frivillig innsats i bosettingsarbeidet – og omvendt. Frivillige organisasjoner som bidrar på flyktningfeltet omtaler gjerne all sin innsats som integreringsarbeid – uansett hvor og når det foregår. Dette er sannsynligvis forklaringen på at begrepet *bosetting* i så liten grad er nevnt både i deres egne publikasjoner og i evalueringsrapportene. Et unntak er evalueringen av «En god nabo» som understreker betydningen av frivillig innsats i bosettingsprosessen og løfter fram fritidsaktiviteter for barn og unge som en viktig del av både bosettings- og integreringsarbeidet. I rapporten *Tiltak for et godt og inkluderende oppvekstmiljø* (Haugen, Elvegård og Berg, 2015) er flere slike prosjekter nevnt, men da i første rekke som generelle integreringsfremmende tiltak.

Avslutningsvis vil vi omtale rapporten *Frivillighetens ressurser langs asylsøkerkjeden* (Aasen, Haug og Lynnebakke, 2017) som i tillegg til å omhandle selve asylsøkerkjeden også tar opp en del generelle problemstillinger knyttet til frivillig arbeid på flyktningfeltet. Formålet med prosjektet var å belyse frivillighetens ressurser og bidrag i forbindelse med ankomster av flykninger, da spesielt sett med bakgrunn i de økte ankomstene av flykninger til Norge sommeren og høsten 2015. Rapporten slår fast at de frivillige var helt avgjørende i denne situasjonen. Etablerte organisasjoner deltok, og nye organisasjoner ble stiftet. De var alle med på å utforme nye praksiser, holdninger og oppfatninger av hva frivilligheten kunne bidra med.

Rapporten understreker samtidig at det er utfordringer når det frivillige skal utføre oppgaver som ligger tett på det som er utlendingsforvaltningens ansvar. Departement og utlendingsforvaltning har etablert tilskuddsordninger som sikrer frivillige organisasjoner støtte til innsats i asylmottak, i tilknytning til nybosatte flykninger og til langsiktig integrering. Men det er også utfordringer knyttet til disse søknadsbaserte støtteordningene. Ordningene gjelder ofte for ettårige prosjekter, og man får gjerne tildelt midlene et stykke ut i årene. Dette favoriserer store og ressurssterke organisasjoner, mens det kan være vanskeligere for for eksempel innvandrerorganisasjoner å nå opp i konkurransen om midler, påpekes det i undersøkelsen (ibid).

7. Hva vi vet – og hva vi trenger å vite?

I innledningen stilte vi spørsmål om hva bosettingsfasen egentlig omfatter. Kan den avgrenses i tid, eller handler den om innhold og aktiviteter? Er den lik for alle? Og – når går mottaksfasen over i integreringsfasen? Som vi også skrev i innledningen så fins det ingen entydige svar på dette. Det bekrefter også denne kunnskapsoppsummeringen. Hva man velger å inkludere av litteratur vil derfor være en vurderingssak. Bosetting, slik dette beskrives av sentrale fagmyndigheter, forstås gjerne som overgangen mellom fasen som asylsøker (mottaksfasen) og det som beskrives som integreringsfasen. Hvis vi legger dette til grunn, blir selve bosettingen en svært begrenset periode hvor fokus er rettet mot boliganskaffelse og deltakelse introduksjonsprogram. For barn og unge handler det om å starte i barnehage og skole. For noen kan den første tiden også handle om å ta tak i helseutfordringer, og for noen kan den handle om å søke om familiegjjenforening. Bosettingsfasen vil derfor inneholde mer enn selve bosettingen.

Vi har valgt å gå ganske bredt ut – med risiko for å bli for generelle. Alternativet kunne ha vært å definere bosetting til en spesifikk fase med et mer avgrenset innhold. I så fall ville kunnskapsoversikten blitt svært begrenset både tematisk og innholdsmessig. For å unngå å skape «blinde flekker» har vi derfor heller valgt en bred tilnærming.

7.1. Det generelle bildet

Litteraturgjennomgangen viser at det foreligger relativt mye forskning om bosettingsrelaterte problemstillinger – i alle fall hvis vi definerer temaet bredt. Det generelle bildet er at forskningen på feltet er omfattende, men at det er en konsentrasjon rundt enkelte tema. Et eksempel er ulike forsknings- og evalueringsrapporter om introduksjonsprogrammet. Rapportene har kommet nærmest årlig – med litt ulike vinklinger, men med lite variasjon når det gjelder anbefalinger. Dette er ingen kritikk av forskningen, men en konstatering av at anbefalinger bare i begrenset grad er fulgt opp i praksis. Sommerens (2018) mediedebatt om den svake måloppnåelsen på introduksjonsprogrammet viser imidlertid en litt ny dreining. Fra et ensidig fokus på måloppnåelse, blir det både fra faglig og politisk hold reist spørsmål om målene

er realistiske. En av kritikerne er byråd i Oslo, Tone Tellevik Dahl, som oppfordrer til å utvide introduksjonsordningen til fire år for flyktninger som har behov for mer oppfølging enn andre. Hun sier det slik i et intervju i Dagbladet (9. juli 2018):

Utfordringen er at flyktninger som ville hatt veldig godt av et fireårig løp, er de vi i dag finner i ulike tiltak hos NAV, og som gjerne mottar sosialhjelp fordi de ikke kommer ut i arbeid.

I denne gruppa finner du mange voksne som ikke har fullført grunnskole eller annen utdanning fra hjemlandet. Kunnskapsdepartementet opplyser at dette kan dreie seg om hele 70 prosent av de som kommer som flyktninger.

Eksemplet over belyser hvor tett på politikk og praksis forskningen på dette feltet er og at forskningen derfor lett får karakter av «ferskvare». Det kan forklare de mange evalueringsrapportene om ett og samme virkemiddel. Noe av det samme finner vi også igjen i forskningen om asylmottak og asylsøkeres situasjon. Selv om det her har vært en større variasjon i tema og perspektiver, er det også på dette feltet en tendens til at sentrale anbefalinger er gitt før – opptil flere ganger. Dette gjør at vi etterlyser mer *kumulativ forskning* for å kunne bringe kunnskapsfeltet framover. Ansvar for dette ligger både hos oppdragsgiver og forsker. Jo mer lukket et forskningsoppdrag er, jo mindre rom vil det være for forskerne til å videreutvikle problemstillinger og tilføre ny kunnskap. Med åpnere problemstillinger vil det være forskerens ansvar å sikre at forskningen bygger på eksisterende kunnskap og ikke gjentar «gamle sannheter».

I og med at det er fagmyndighetene som i stor grad er bestillere av forskning, må det også ut fra et myndighetsperspektiv være et poeng at forskningen forholder seg til eksisterende kunnskap og har som mål å frambringe ny kunnskap. Mye av forskningen som inngår i denne kunnskapsoppsummeringen er gjort på oppdrag for IMDi eller andre fagmyndigheter. Dette siste er et generelt trekk ved forskningen på feltet. Den er oppdragsbasert og har ofte form av evalueringer. Vi finner relativt få artikler (fagartikler og vitenskapelige artikler). Vi finner enkelte doktoravhandlinger som omhandler tema som har betydning for bosetting og integrering, men bosetting er ikke avhandlingenes hovedfokus. Noen eksempler: Marko Valentas avhandling om nettverkets betydning i integreringsprosessen (Valenta 2008), Berit Bergs avhandling om eksilets ulike stoppesteder (Berg, 2010) og Anne Britt Djuves avhandling om introduksjonsordningen (Djuve, 2011). I tillegg til doktoravhandlinger finner vi en rekke masteroppgaver som har relevans for temaet.

Det dominerende bildet er altså den omfattende oppdragsfinansierte forskningen, mens institusjoner som har det som primæroppgave å finansiere forskning (Forskningsrådet, NordForsk, EUs ulike programmer for forskning) nærmeste har vært fraværende på feltet. En mulig forklaring på dette kan være at flyktningfeltet endrer seg raskt og at behovet for svar på mer akutte problemstillinger vanskelig

kan ivaretas innenfor slike systemer. En annen (tilleggs)forklaring kan være av mer forskningspolitisk art. Da IMER-programmet (Internasjonal migrasjon og etniske relasjoner) ble slått sammen med to store forskningsprogrammer til det som i dag er VAM (Velferd, arbeid og migrasjon), ble rommet for forskning på nasjonale problemstillinger på innvandringsfeltet mer begrenset. Hva som enn er forklaringen – resultatet er i alle fall at forskningsfeltet domineres av oppdragsprosjekter. Fagmyndighetene har på sin side bidratt til at oppdragene de seinere årene er mer langvarige og at også problemstillingene framstår som åpne. Det er derfor lite som tyder på at forskningsrapportene er «kjøpt og betalt» – i noen annen betydning enn at forskningen rent faktisk er finansiert av myndighetene. Forskningen på feltet er ofte kritisk til både politikk og praksis, enten det gjelder asylspørsmål, bosettingssystem eller introduksjonsordningen.

Når det gjelder miljøer som bidrar til forskningen, er det en rekke forskningsmiljøer som har vært sentrale bidragsytere i hele perioden. Dette gjelder i første rekke store forskningsinstitutter som til dels har etablert egne enheter for forskning på innvandringsrelaterte spørsmål. Litteraturoversikten viser at de mest aktive miljøene på feltet er Fafo, NTNU Samfunnsforskning, NOVA, NIBR og SINTEF. Vi finner noen enkeltrapper fra andre forskningsinstitutter, men påfallende lite forskning fra universitets- og høyskolesektoren. I tillegg til dette er det konsulentfirma som har gjennomført flere evalueringer på feltet.

7.2. Kunnskapsområder

Kunnskapshull kan handle om tema som mangler, men det kan vel så gjerne handle om perspektiver som savnes. Når det gjelder det tematiske, har vi allerede slått fast at introduksjonsordningen er det vi vil kalle «gjennomforsket». Langt på vei kan det samme sies om mottakssystem for asylsøkere. Hvis derimot fokus i større grad knyttes til implementering av ny praksis, vil en slik perspektivendring bidra til å vitalisere forskning på områder vi vet mye om fra før. Når det gjelder tema som framstår som klart underforsket, er det lite forskning som omhandler flyktningers helse relatert til bosettingen. Vi vet etter hvert ganske mye om flyktningers helse mer allment, men dette settes i liten grad i sammenheng med bosettingen og den sårbarheten mange opplever når det nye livet i Norge skal starte. Det samme gjelder en rekke andre tema knyttet til sårbare grupper og sårbare situasjoner. Forskningen handler ikke spesifikt om bosetting av flyktninger, men kan likevel ha relevans for bosettingsfeltet. I det følgende vil vi derfor løfte fram noen av disse temaene som kan ha overføringsverdi og dermed også relevans for denne kunnskapsoppsummeringen.

7.2.1. Marginalitet, sårbarhet, mestring

Det første temaet vi vil løfte fram er forskning på marginalitet og sårbarhet i flyktninggruppa. Sårbarhet er et begrep som er vanskelig å definere. I boka *Marginalitet, sårbarhet, mestring* beskrives det slik:

Sårbarheten kan ha mange årsaker, den kan arte seg forskjellig, den kan være forbigående, eller den kan være vedvarende. Sårbarhet er noe allment, i den forstand at vi alle kan oppleve oss sårbare i visse situasjoner. Men påkjenninger rammer mennesker med forskjellig tyngde, og vi har ulike forutsetninger for å håndtere vansker som opptrer gjennom livsløpet (Berg, Haugen, Elvegård, Kermit, 2018:14)

Noen har hatt traumatiske opplevelser i form av krig og forfølgelse, vold og tortur. Slike opplevelser setter spor – spor det kan være umulig å slette og vanskelig å bearbeide (ibid). En av de første som satte ord på dette var Leo Eitinger, som i boka «Strangers in the world» (1981) beskrev helseutfordringer blant flyktninger – med fokus på både påkjenningene i fortid, eksiltilværelsen og belastninger i nåtid, og bekymringene for framtiden. Når det fokuseres på flyktninger som er traumatisert, fokuseres det på hvordan nåtiden innhentes av fortiden. Fokus er da på selve eksiltilværelsen. Når det fokuseres på eksil og livsløp, er det veien videre som er tema. Eksilet er i begge tilfeller omdreiningspunktet. Eksiltilværelsen regnes av mange som en særlig sårbar fase. Opplevelser i fortid er i liten grad bearbeidet, og framtiden vet du lite om. Mange flyktninger er uforberedt på at det å etablere en ny tilværelse i et nytt land kan være utfordrende (se blant annet Valenta, 2008; Berg og Lauritsen, 2009; Engebriktsen og Fuglerud, 2009; Hagelund og Loga, 2009; Berg, 2010; Fauske, 2014).

7.2.2. Eksiltilværelsen og psykisk helse

Publikasjoner som omhandler eksiltilværelsen overlapper i stor grad forskning om flyktninger og *psykisk helse*. Her finner vi en omfattende liste med publikasjoner. Noen eksempler: Sveaass, 2005; Ansar, 2011; Abebe, Lien og Hjelde, 2012; Rambøll, 2016. Fokus her er på hvordan flyktningtilværelsen påvirker helsesituasjonen og i mange tilfeller bidrar til psykiske helseproblemer. Selv om forskningen ikke relaterer dette til bosetting og bosettingsrelaterte forhold, kan forskningen likevel ha relevans for bosettingsfeltet. Noen eksempler: Grut, Tingvold og Hauff, 2006; Brunvatne, 2009; Helsedirektoratet, 2009; Abebe, Spilker, Hjelde, 2010; Sandvik, Hunskaar og Diaz, 2012; Helse- og omsorgsdepartementet, 2013; Attanapola, 2014; Goth, 2014; Diaz, Kumar, Gimeno-Feliu, Calderon-Larrenaga, Poblador-Pou og Prados-Torres, 2015; Elstad, Finnvold og Texmon, 2015). Publikasjonene over kan gi nyttig kunnskap når det gjelder innvandrerbefolkningens helseutfordringer, men de belyser i liten grad

helsestatus blant flyktninger etter bosetting og hvordan helsemessige utfordringer følges opp i bosettingskommunene.

7.2.3. Likeverdige tjenester

I flere publikasjoner er helse og levekår sett i lys av ambisjonen om likeverdig tjenesteyting. Eksempler på denne typen publikasjoner er for det første rapporter som omhandler *likeverdige tjenester* (Legeforeningen, 2008; Djuve, Sandbæk og Lunde, 2011; Helse- og omsorgsdepartementet, 2013). Det er også flere publikasjoner som omhandler bruk av tolk og diskuterer dette ut fra et rettighets- og likeverdighetsperspektiv (Helsedirektoratet, 2011, 2014; Berg, 2012; Saglie, 2015; Berg mfl, 2018). I forlengelsen av dette er det også forsket lite på flyktninger som befinner seg i spesielt sårbare situasjoner. Dette gjelder flere grupper. For det første gjelder det personer med funksjonsnedsettelse og kroniske helseutfordringer. Her er mye av det som er gjort samlet i antologien «Innvandring og funksjonshemming» (Berg, 2012). Den andre gruppa som bør nevnes er flyktningers møter med barnevernet. Det er nylig utarbeidet en rapport om innvandrerbefolkningens møter med barnevernet (Berg, Paulsen, Midjo, Haugen, Garvik og Tøssebro, 2017) og phd-avhandlingen til Marte Knag Fylkesnes (2018) omhandler samme tema. Selv om ingen av disse publikasjonene har fokus spesifikt på flyktninger i bosettingsfasen, vil det ha relevans også for gruppa som er i fokus i denne rapporten. I forlengelsen av dette kan også rapporter med et familiefokus ha relevans (Lopez, 2007; Sveaass og Reichelt, 2011; RVTS, 2016).

Det siste temaet av mer generell karakter som bør nevnes er rapporter om eldre innvandrere. Heller ikke her er det fokusert spesielt på den tidlige fasen, men igjen kan det ha overføringsverdi. NOVA har gjennomført en rekke prosjekter på dette temaet – med et særlig fokus på tilrettelegging av omsorgstjenester (Ingebretsen og Nergård, 2007; Nergård, 2009; Ingebretsen, 2010 a og b; Ingebretsen, Spilker og Sagbakken, 2015; Ingebretsen, 2017).

7.3. Kunnskapshull

I 2008 utarbeidet Norges forskningsråd en kunnskapsoppsummering med tittelen *Flukt, eksil og flyktningers sosiale integrasjon* (Norges forskningsråd, 2008). Rapporten avsluttes med et kapittel med tittelen «Forskningens blinde flekker». Kapitlet innledes med følgende:

Et gjennomgående trekk ved det meste av forskningen vi har løftet fram i denne oversikten, er at den i liten grad drøfter eller problematiserer det flyktningsspesifikke. Innvandrere er enten behandlet som én gruppe, eller man har valgt andre kriterier for kategorisering enn migrasjonsårsak. Vi vil ikke påstå at dette alltid er problematisk, men på noen områder betyr fravær av fokus på det flyktningrelaterte at viktige tema blir utelatt (ibid, s. 22)

Rapporten gir et bilde av kunnskapssituasjonen for ti år siden og kan være et godt utgangspunkt for å vurdere hva som framstår som kunnskapshull i dag.

7.3.1. Forskningens blinde flekker

I rapporten pekes det på fem områder som framstår som «forskningens blinde flekker»:

- Studier av den norske flyktningpolitikken
- Den langsiktige integreringspolitikken
- Eksilets ulike stoppesteder
- Interseksjonalitet
- Forholdet mellom minoritet og majoritet

Gjennomgangen avsluttes med å understreke betydningen av langsiktighet, flerfaglighet og komparative studier. Og som det sies helt til slutt: *På dette felte trengs det flere dypdykk – og mindre kortvarige evalueringer!*

Hva er status ti år etter denne kunnskapsgjennomgangen? Har det skjedd noen endringer når det gjelder forskningstema og perspektiver, eller har vi fortsatt de samme blinde flekkene? Gjennomgangen av litteratur på feltet viser at det på en del områder har skjedd mye på ti år, mens det på andre områder fortsatt er både kunnskapshull og blinde flekker. På enkelte områder, som for eksempel forholdet mellom minoritet og majoritet, er det gjort en god del. Derimot er det fortsatt få komparative studier, og det er fortsatt få studier som fokuserer på den langsiktige integreringen. Det er heller ikke mye forskning som belyser den norske flyktningpolitikken. Det nærmeste vi kommer er forskning som belyser ulike sider ved asylpolitikken. Når det gjelder dypdykk versus kortsiktige evalueringer, er det fortsatt det kortsiktige som dominerer, selv om det er enkeltteksempler på at det også lyses ut prosjekter med litt lengre varighet. Vi ser med andre ord at mange av de «blinde flekkene» fra 2008 fortsatt eksisterer. I tillegg har vi fått øye på noen nye. Dette er områder vi vil løfte fram i våre anbefalinger.

7.4. Anbefalinger for videre forskning

Det første området vi vil løfte fram er *barneperspektivet*. I denne kunnskapsoppsummeringen har vi vist eksempler på områder som har fått mye oppmerksomhet og tema som vi har beskrevet som «underforsket». Gjennomgangen viser at det er forsket påfallende lite på problemstillinger relatert til barn og unge. Forskingen om bosetting handler i stor grad om tema som er relatert til de voksne (for eksempel introduksjonsordningen), mens tema knyttet til oppvekst, skole og sosialisering nærmest er fraværende. I den grad barneperspektivet er berørt handler det gjerne om hvordan familiens levekårssituasjon påvirker barna, men uten at dette settes i sammenheng med selve bosettingen. Vi vet heller ikke nok om hvordan barn og unge opplever sin skolehverdag. De årlige elevundersøkelsene i regi av Utdanningsdirektoratet identifiserer grupper i risikosonen og fanger opp skoleresultater, men gir i liten grad svar på hvordan undervisningen er tilrettelagt og hvordan elever med flyktningbakgrunn mestrer skolehverdagen. Spredt kunnskap fra kommunene kan tyde på at det er stor variasjon i både organisering og resultater. Her trengs det mer kunnskap.

Vi savner også et tydeligere *familieperspektiv*. En betydelig andel av flyktningene som bosettes er familier. I tillegg vil mange av dem som bosettes som enslige etter hvert søke familiegjengenforening, noe som betyr at andelen familier vil øke. Hvordan familier lever og tilpasser seg sin nye tilværelse vet vi lite om. Innenfor det forebyggende barnevernsarbeidet legges det stor vekt på å nå nybosatte flyktninger, men med få unntak vet vi svært lite om hvordan situasjonen oppleves for den enkelte familie.

Et tredje tema hvor det fortsatt trengs mer kunnskap er situasjonen til *særlig sårbare grupper*. Dette gjelder både flyktninger med kroniske helseproblemer eller funksjonsnedsettelse, og det gjelder flyktninger som sliter med traumer. Dette er tema som er belyst i den generelle forskningen om innvandring og helse, men dette er i liten grad belyst i forskning knyttet til bosetting og langsiktig integrering.

I tillegg til disse mer spesifikke områdene, savnes det generelt mer *helhetlig forskning* som gir bredere bilder av feltet. Helhetsperspektiver handler i denne sammenhengen både om flere *longitudinelle studier* og forskning som ser flere forhold i sammenheng. For eksempel ville det vært nyttig med mer forskning som belyser barnefamiliers situasjon i forbindelse med bosetting. En slik studie burde ha fokus på alt fra den kommunale organiseringen og tilretteleggingen av bosettingsarbeidet til den enkelte families erfaringer og opplevelser. Et helhetlig perspektiv innebærer å fokusere på ulike livsområder – ikke bare levekår og arbeid. Nettverkets betydning kan være et eksempel på tema som i denne sammenhengen vil være sentralt for å tegne et helhetlig bilde. Marko Valentas doktoravhandling med tittelen «Finding friends after resettlement» (Valenta 2008) er i denne sammenhengen et eksempel på en studie som viser nettverkets betydning for integreringsprosessen.

Vi har i flere sammenhenger pekt på at forskningen i større grad må være *kumulativ*. Forskningen på sentrale områder forholder seg i for liten grad til tidligere forskning. Dermed blir en rekke anbefalinger gjentakelser av anbefalinger som er gitt mange ganger tidligere – uten at dette er problematisert eller videreutviklet. Dette bringer i liten grad forskningen videre. Vi ser også et potensial for *komparative studier*, både med et nordisk og et større internasjonalt perspektiv.

Avslutningsvis vil vi løfte fram noen områder hvor nyere forskning har kommet med klare anbefalinger. Dette er anbefalinger vi slutter oss til og som vi velger å gjengi som en del av denne kunnskapsoppsummeringen. Vi har sortert dem under følgende tre overskrifter: Bosetting i kommunene, integreringsordningen og likeverdige tjenester

7.4.1. Bosetting i kommunene

På dette feltet trengs det generelt mer kunnskap om det faktiske arbeidet som gjøres i kommunene. Det har vært påpekt at en statlig modell der kommuner pålegges å bosette kan få ned ventetiden i mottak. På den andre siden vil dette kunne gå utover den lokale viljen til å bosette.

- Hva er fordeler og ulemper med ulike bosettingsmodeller?
- Kunnskapen om omfanget av diskriminering på leiemarkedet er mangelfull, og det er lite forskning om mekanismene bak etnisk segregering. Det trengs mer kunnskap om diskriminering i boligmarkedet, men også om integrerings- og segregeringsprosesser.
- Det er lite forskning som ser på flyktningers boligkarrierer eller på betydningen av de boligsosiale virkemidlene for innvandreres boligsituasjon. Det er også behov for forskning som fokuserer på flyktingenes egne erfaringer og vurderinger.
- Det er behov for mer forskning som belyser flyktningers flyttemønster. Hva kjennetegner fraflyttingskommunene? Og – hvordan virker flyttingen inn på den langsiktige integreringen?

7.4.2. Introduksjonsordningen

Vi har allerede omtalt dette som et tema det er forsket mye på. Samtidig ser vi at enkelte tema fortsatt er underforsket. Dette gjelder i første rekke erfaringer over tid. Vi mangler også kunnskap om hvordan programmene organiseres og hvilke arbeidsmetoder som anvendes. Flere har pekt på behovet for å få belyst om målsettingen i programmet er realistiske – ikke bare fokusere på måloppnåelse.

- Det trengs mer sikker kunnskap om i hvilken grad overgangen til arbeid og utdanning etter program faktisk kan tilskrives deltakelse i program. Dette har sammenheng med at det er svært vanskelig å evaluere programmets effekt.
- Det er behov for mer kunnskap om hva som skjer med deltakere som ikke går over i lønnet arbeid eller ordinær utdanning etter endt programperiode.
- Kunnskapen om de langsiktige effektene av introduksjonsprogrammene er mangelfull. Her trengs det mer forskning som inkluderer flyktingenes egne erfaringer.

7.4.3. Likeverdige tjenester

Forskningen på feltet viser at flyktinger på en rekke områder møtes av systemer som i utgangspunktet er etablert for å møte majoritetsbefolkningens behov (eksempelvis voksenopplæringen, NAV, andre offentlige tjenester). Mye av forskningen handler dermed om hvordan gapet mellom krav i det norske samfunnet og flyktingenes kompetanse/forutsetninger kan tettes.

- Det er behov for å tenke bredere tiltakskjeder som treffer en bredere befolkning. Har vi for snever forståelse både av hva som skal være målsettinger og tiltak for å nå målsettingene?
- Hvordan sikre at tiltak treffer hele mangfoldet i befolkningen? Likeverdige tjenester handler om å tenke mindre «oss og dem» mer et felles «vi». Her kan forskningen bidra til å avdekke svakheter i både politikk og praksis, samtidig som den kan bidra til å løfte fram «god praksis»

Referanser

- Abebe, D. S., Spilker, R. S. og Hjelde, K. H. (2010). Innvandrerne er ikke en homogen gruppe. *Tidsskriftet den Norske Legeforening*, 130: 1454.
- Abebe, D. S., Lien, L., og Hjelde, K. H. (2012). What we know and don't know about mental health problems among immigrants in Norway. *Journal of Immigrant and Minority Health*, 16, 60–7.
- Andersen, H. S., Turner, L. M., og Søholt, S. (2013). The special importance of housing policy for ethnic minorities: evidence from a comparison of four Nordic countries. *European Journal of Housing Policy*, 13(1), 20-44.
- Ansar, N. (2011). Diagnose: Flyktning. *Tidsskrift for Norsk psykologforening*, 2011, Vol. 48, nr. 2, 170-171.
- Askim, J. og Hernes, V. (2017). Bosetting av flyktninger: Hvem bær få siste ord – kommunene, staten eller flyktningene selv? I: Askim, Kolltveit og Røe (red.) *En smartere stat. Veier til bedre politikk og styring*. Universitetsforlaget.
- Attanapola, C. T. (2014). *Migration and health. A literature review of the health of immigrant populations in Norway*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Bakkeli, V. og Jensen, R. S. (2015). *Samordnet bosetting av flyktninger. Perspektiver fra IMDi, Husbanken og kommunene*. Oslo:Fafo.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2012). *En helhetlig integreringspolitikk*. Stortingsmelding nr. 6 (2012-2013).
- Beatty, T. og Sommervoll, D. E. (2012). Discrimination in rental markets. Evidence from Norway. *Journal of Housing Economics*, 21, 121-130.
- Berg, B. (1990). *Asylmottak - et sted å være eller et sted å lære*. Trondheim: SINTEF IFIM.
- Berg, B. (1992). *Bakerst i køen. Om flyktningenes deltakelse på arbeidsmarkedet*. Trondheim: SINTEF IFIM.
- Berg, B. (1996). *Innvandrer på arbeidsmarkedet: Høy terskel, lavt under taket*. IFIM-notat 3/96.
- Berg, B. (2002): *Små skritt. Evaluering av handlingsplan mot rasisme og diskriminering*. Trondheim: SINTEF-IFIM.
- Berg, B. (2010). *Eksilets stoppesteder: Fra flukt og asyl til integrering og transnasjonale liv*. Doktoravhandling, Trondheim: NTNU.
- Berg, B. (red.) (2012). *Innvandring og funksjonshemming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berg, B. (2012). Lost in translation. Om bruk av tolk som kommunikasjonsmiddel. I: Berg, B. (red.) *Innvandring og funksjonshemming*. Oslo: Universitetsforlaget
- Berg, B. (2018). *SAMMEN. Et integreringsprosjekt for ungdom*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Berg, B. og Thorseth, M. (1995). *Kommunalt flyktningarbeid i endring*. Trondheim: SINTEF-IFIM.
- Berg, B. og Vedi, C. (1995). *Fra holdning til handling: om flyktningers arbeidsmuligheter og kvalifiseringsbehov*. Trondheim: SINTEF-IFIM.

- Berg B. og Sveaas, N. (2005). *"Det hainnle om å leve" – tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i mottak*. Trondheim: SINTEF-IFIM.
- Berg, B. og Valenta, M. (2008). *Flukt, eksil og flyktingers sosiale integrasjon*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Berg, B. og Lauritsen, K. (2009). *Eksil og Livsløp*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berg, B. og Svendsen, S. (2010). Fra langtidsledig til arbeidstaker – fagbrevet som inngang til norsk arbeidsliv. *Fontene Forskning*, 01/10, 67-78.
- Berg, B. og Tronstad, K. R. (red.) (2015). *Levekår for barn i asylsøkerfasen*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Berg, B., Paulsen, V., Midjo, T., Haugen, G. M., Garvik, M. og Tøssebro, J. (2017). *Myter og realiteter – innvandreres møter med barnevernet*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Berg, B., Haugen, G. M., Elvegård, K. og Kermit, P. (red.) (2018). *Marginalitet, sårbarhet, mestring. Metodiske utfordringer i praksisnær forskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berg, B., Caspersen, J., Paulsen, V., Garvik, M. og Svendsen, S. (2018). *Bruk av tolk i barnevernsinstitusjoner og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Birkelund, G. E., Heggebø, K. og Rogstad, J. (2016). Additive or Multiplicative Disadvantage? The Scarring Effects of Unemployment for Ethnic Minorities. *European Sociological Review*. Volume 33, Issue 1, 17–29.
- Blom, S. (1998). *Levekår blant ikke vestlige innvandrere i Norge*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. (2012). *Innvandrerens bostedspreferanser – årsak til innvandrertett bosetting?* Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Blom, S. og Enes, A. W. (2015). *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Borchgrevink, T. (1996). *Kultur møter i arbeidslivet. En litteraturstudie*. Oslo: ISF.
- Bore, L., Djuve, A. B. og Tronstad, K. R. (2013). *Etnisk mangfold og likestilling i arbeidslivet. En kunnskapstatus*. Oslo: Fafo.
- Bratsberg, B., Raam, O., og Røed, K. (2016). Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet*, 03/2016 (Volum 33).
- Bredal, A. og Orupado, J. (2014). *Drammen som introduksjonsarena: En gjennomgang av kommunens introduksjons- og kvalifiseringsarbeid for nyankomne innvandrere*. Oslo: ISF.
- Brekke, J.-P. (2004). *While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden*. Oslo: ISF.
- Brunvatne, R. (2009). *Flyktninger og asylsøkere i helsetjenesten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Christiansen, H. C., Ellingsen, D. og Torgersen, K. (2013). Kommunalt lappetepp. *Stat & Styring*. 04/2013 (Volume 23).
- Danielsen, K., og Gulbrandsen, L. (2008). *Flytting i nytt land. Flyktingers bosetting og flytting tidlig på 2000-tallet*. Oslo: NOVA.

- Departementene (2014). Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020). Oslo: Departementene.
- Diaz, E., Kumar, B. N., Gimeno-Feliu, L.-A., Calderon-Larranaga, A., Poblador-Pou, B. og Prados-Torres, A. (2015). Multimorbidity among registered immigrants in Norway: the role of reason for migration and length of stay. *European Journal, Tropical Medicine & International Health*, Volume 20, Issue 12, 1805-1814.
- Djuve, A. B. (2006). Virker integreringsarbeidet? I Djuve, Kavli og Lund (red.) *Integreringskart 2006. På vei mot en kunnskapsstatus ved etableringen av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*. Oslo: IMDi.
- Djuve, A. B. (2011). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Et integreringspolitisk paradigmeskifte?* Doktoravhandling. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B. og Hagen, K. (1995). «Skaff meg en jobb!». Levekår blant flyktninger i Oslo. Oslo:Fafo.
- Djuve, A. B. og Kavli, H. C. (2000). *Styring over eget liv*. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C. og Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B., Sandbæk, M. L. og Lunde, H. (2011). *Likeverdige tjenester? Storbyenes tjenestetilbud til en etnisk mangfoldig befolkning*. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B., Haakestad, H. og Sterri, E. B. (2014). *Rett til utdanning? Grunnskoleopplæring og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B. og Kavli, H. C. (2015). *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B. og Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Oslo: Fafo.
- Drangslund, K. K. og Fuglseths, B. B. (2009). *Asylmottak som nærmiljø. En studie av relasjoner mellom asylmottak og lokalsamfunn i Ytre Arna*. Bergen: Senter for byøkologi.
- Dæhlen, M., Danielsen, K., Strandbu, Å. og Seippel, Ø. (2013). *Voksne i grunnskole og videregående opplæring*. Oslo: NOVA.
- Eitinger, L. og Schwarz, D. (1981). *Strangers in the world*. Bern: H. Huber Publishers.
- Elstad, J. I., Finnvold, J. E. og Texmon, I. (2015). *Bruk av sykehus og spesialisthelsetjenester blant innbyggere med norsk og utenlands bakgrunn*. Oslo: NOVA.
- Elvegård, K. og Svendsen, S. (2017). *Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Enes, A. W. (2014). *Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007- 2011. Arbeid, utdanning og inntekt*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Enes, A. W. (2017). *Veien til en vellykket integrering? I: Sandnes, T. (red.) Innvandrere i Norge 2017*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Enes, A. W. og Wiggen, K. S. (2016). *Tidligere deltakere i introduksjonsordningen 2009-2013*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

- Engebrigtsen, A. og Fuglerud, Ø. (2009). *Kultur og generasjon. Tilpasningsprosesser blant somaliere og Tamilere i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fauske, H. (2014). Minoriteter, marginalisering og inkludering – på ”utsiden av samfunnet”? I Kaya, S. M. og Fauske, H. (red.) *Innvandrere på utsiden av samfunnet*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Flodgren, G. M., Nøkleby, H. og Meneses, J. (2018). *Språkopplæring for innvandrere med lite eller ingen skolegang: en systematisk oversikt over effektstudier*. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Fylkesnes, M. K. (2018). *Frykt, forhandlinger og deltakelse: Ungdommer og foreldre med etnisk minoritetsbakgrunn i møte med den norske barnevernstjenesten*. Doktoravhandling. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Garvik, M., Paulsen, V. og Berg, B. (2016). *Barnevernets rolle i bosetting og oppfølging av enslige mindreårige flyktninger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Garvik, M. og Paulsen, V. (2018). *Aktiviteter og en meningsfull fritid. Evaluering av Redd Barnas frivillige arbeid med barn på asylmottak*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Goth, U. S. (2014). Toleranse, kultursensitivitet og akkulturasjon: Interkulturelle utfordringer for primærhelsetjenesten og nyankomne innvandrere i Norge. *FLEKS - Scandinavian Journal of Intercultural Theory and Practice*, 1(1).
- Grinde, Jørgen (1997). *Flyktninger i arbeidslivet – en undersøkelse av barrierer og muligheter*. Høgskolen i Nord-Trøndelag.
- Grut, L., Tingvold, L., og Hauff, E. (2006). Fastlegens møte med flyktninger. *Tidsskriftet den Norske Legeforening*, 126, 1318-1320.
- Grødem, A. S. og Hansen, I. L. S. (2015). Integration in homeownerland. The Norwegian housing regime and why it matters for immigrants' social inclusion. *Nordic Journal of Migration Research*, 5(3).
- Guribye, E., Ellingsen, W. og Hidle, K. (2014). *Underskudd i bosettingen av flyktninger*. Kristiansand: Agderforskning.
- Hagelund, A. og Loga, J. (2009). *Frivillighet, innvandring, integrasjon: En kunnskapsoversikt*. Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillighet.
- Hagelund, A. og Kavli, H. C. (2011): If work is out of sight. Activation and citizenship for new refugees. *Journal of European Social Policy*. Volume 19, number 3.
- Hanche-Dalseth, M., Bergem, R. og Aarflot, U. (2009). *Bosetting av flyktninger i kommunene. En studie blant bosettingskommuner i Møre og Romsdal*. Volda: Møreforskning.
- Hanche-Olsen, M. og Ouff, S. M. (2009). *Boligsosialt arbeid, medvirkning og flyktninger. Et forprosjekt som utforsker flykningers mulighet for medvirkning i kommunenes boligsosiale arbeid*. Volda: Møreforskning.
- Haugen, G. M. D., Elvegård, K. og Berg, B. (2015). *Tiltak for et godt og inkluderende oppvekstmiljø*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

- Haugen, G. M. D., Paulsen, V. og Berg, B. (2015). *En god nabo. Evaluering av Redd Barna sitt arbeid med nylig bosatte familier*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Helsedirektoratet (2009). *Migrasjon og helse- Utfordringer og utviklingstrekk*. Oslo: Helsedirektoratet.
- Helsedirektoratet (2011). *Veileder om kommunikasjon via tolk for ledere og personell i helse- og omsorgstjenestene*. Oslo: Helsedirektoratet.
- Helsedirektoratet (2014). *Rett til tolk*. Oslo: Helsedirektoratet.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2013). *Likeverdige helse- og omsorgstjenester – god helse for alle. Nasjonal strategi om innvandreres helse 2013-2017*. Oslo: HOD.
- Henningsen, E., Dyb, E., Kasahara, Y., Søholt, S. og Tronstad, K. R. (2016). *Avtalt selvbosetting blant flyktninger*. Oslo: NIBR.
- Horgen, E. H. (2014). *Innvandrere med svak tilknytning til arbeidsmarkedet - hvem er de?* Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Høiby, K. H. og Kleppe, B. (2012). *Okka by. Evaluering av arbeidet med flyktninger i Eigersund kommune*. Bø: Telemarksforskning.
- Høydahl, E. (2011). *Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting blant flyktninger bosatt i Norge i 2000-2009*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå (SSB).
- Ibenholt, T. og Bakli, O. (2009). *Bosetting av flyktninger*. Devoteam DaVinci.
- IMDi (2010). *Integrering i distriktskommunar. Ein kunnskapsstatus om integreringsprosessar og inkluderingsiltak i distriktskommunar*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- IMDi (2014). *Fra Ny sjanse til Jobbsjansen – resultater fra individrapportering for deltakere i 2013*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- IMDi (2017). *IMDis kommuneundersøkelse 2017*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- IMDi (2018). *Årsrapport for IMDi 2017*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Ingebretsen, R. (2010a). *Erfaringer med omsorgstjenester for eldre innvandrere. Brukeres, pårørendes og ansattes perspektiver*. Oslo: NOVA.
- Ingebretsen, R. (2010b). *Omsorg for eldre innvandrere. Samlede prosjekterfaringer*. Oslo: NOVA.
- Ingebretsen, R. (2017). *Eldre innvandrere og deres pårørende trenger også hjelp. Tidsskrift for norsk psykologforening. Vol 54. nummer 1, 64-74*.
- Ingebretsen, R. og Nergård, T. B. (2007). *Eldre med innvandrerbakgrunn. Tilpasning av pleie- og omsorgstilbudet*. Oslo: NOVA.
- Ingebretsen, R., Spilker, R.S. og Sagbakken, M. (2015). *Eldre innvandrere og demens. Erfaringer fra eldre, pårørende og ansatte i omsorgstjenesten*. Oslo: NAKMI/NOVA
- Justis- og beredskapsdepartementet (2015). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Meld. St. 30 (2015-2016).
- Jæger, I. og Berg, B. (2015). *Evaluering av kunst- og integreringsprosjektet Cross Over*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

- Kittelsaa, A. og Berg, B. (2012). *Dobbelt sårbar. Funksjonshemmete barn og unge i asylmottak*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Klepp, I. (2003). *Trivsel og integrasjon blant etniske minoriteter. Ein kvalitativ studie av afghanske og somaliske flyktningar i to kommunar på Nord-Vestlandet*. Volda: Møreforskning.
- Korsvold, A. (2014). *Evaluering av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*. Bærum: Agenda Kaupang.
- Lauritsen, K. og B. Berg (1999): *Mellom håp og lengsel. Å leve i asylmottak*. Trondheim: SINTEF IFIM.
- Legeforeningen (2008). *Likeverdig helsetjeneste – om helsetjenester til ikke-vestlige innvandrere*. Oslo: Den norske legeforening.
- Lerfaldet, H., Wold, L. K. og Høgestøl, A. (2017). *Flere i arbeid med Jobbsjansen. En kunnskapsoppsummering av Jobbsjansen i perioden 2005-2016*. Bergen: ideas2evidence.
- Lidén, H., Seeberg, M. L. og Engebriqtsen, A. (2011). *Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestring, tiltak*. Oslo: ISF.
- Lopez, G. S. (2007). *Minoritetsperspektiver på norsk familievern. Klienters erfaringer fra møtet med familievernkontoret*. Oslo: NOVA.
- Molden, T. H. og Berg, B. (2006). *Frivillig arbeid i Trondheim. Behovsanalyse gjennomført på oppdrag for Norges Røde Kors*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Mølland, E., Guribye, E. og Salomonsen, J. (2018). *Hastverk er lastverk? En revurdering av målinger av resultater for introduksjons-programmet for flyktninger i Agder og Telemark*. Kristiansand: Agderforskning.
- Nergård, T. B. (2009). *Mangfoldig omsorg. Tre innvandrergupper forteller om sine forventninger til alderdommen*. Oslo: NOVA.
- Norges forskningsråd (2008). *Flukt, eksil og flyktingers sosiale integrasjon*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Normann, T. M. (2017). Lavere eierandel blant innvandrene. I: Sandnes, T. (red.) *Innvandrere i Norge 2017*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- NOU 2011:10 (2011). *I velferdsstatens venterom. Mottakstilbudet for asylsøkere*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- NOU 2017:2 (2017). *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Ordemann, A. H. (2017). *Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting blant personer med flyktningbakgrunn bosatt i Norge 2005-2014*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Paulsen, V., Thorshaig, K., Haugen, M. P. og Berg, B. (2012). *Flyktningguiden som portåpner. Nasjonal evaluering av Flyktningguiden i Røre Kors*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Paulsen, V., Berg, B. og Michelsen, H. (2015). Barnevemets arbeid med barn i asylsøkerfasen. *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 03/2015 (volum 92).

- Pedersen, J. (2008). *Kamper for anerkjennelse - unge flyktninger i møte med norske lokalsamfunn*. Doktoravhandling. Trondheim: NTNU.
- Proba Samfunnsanalyse (2012). *Samfunnsøkonomisk analyse av Ny sjanse*. Oslo: Proba Samfunnsanalyse.
- Rambøll (2009). *Identifisering av prosjekter med formål om å få tilflyttere til å trives og bli værende på et sted. Sluttrapport til kommunal- og regionaldepartementet*. Oslo: Rambøll.
- Rambøll (2011). *Kunnskapsoversikt over forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet 2004 – 2010*. Oslo: Rambøll.
- Rambøll (2014). *Jobbsjansen, erfaringer med gode kvalifiseringsløp*. Oslo: Rambøll.
- Rambøll (2016). *Psykososial oppfølging av og helsetjenestetilbud til asylsøkere*. Oslo: Rambøll.
- Rambøll (2017a). *Evalueringsmottak*. Oslo: Rambøll.
- Rambøll (2017b). *Boveiledning og veiledning i boligkarriere for flyktninger. En sammenstilling av erfaring og kunnskap*. Oslo: Rambøll.
- Rogstad, J. (2000). *Mellom faktiske og forestilte forskjeller. Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*. Oslo: ISF.
- Rogstad, J. (2004). Diskriminering som erfaring. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 2/2004.
- RVTS (2016). *Familiegjenforening i eksil. Forebygging gjennom familiesamtaler*. Trondheim: RVTS Midt.
- Røe, M. (2014). *Gode grep for varig endring? Flyktninger på vei fra sosialhjelp til arbeid*. Doktoravhandling. Trondheim: NTNU.
- Røe, M. (2015). *Boligen som integreringsarena for flyktninger. Kristiansunds vei mot en helhetlig praksis*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Røhnebæk, M. og Eide, T. H. (2016). *Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet. Drive, barrierer og mulighetsrom*. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Sagli, G. (2015). Når trenger jeg å tilkalle tolk? Forskning om tolking i helsetjenesten. *FLEKS - Scandinavian Journal of Intercultural Theory and Practice*, 2(1).
- Sandvik, H., Hunskaar, S. og Diaz, E. (2012). Immigrants' use of emergency primary health care in Norway: a registry-based observational study. *BMC Health Services Research*, 12:308.
- Skutlaberg, L. S., Drangland, K. A. K. og Høgestøl, A. (2014). *Evalueringsprogrammet i storbyene*. Bergen: ideas2evidence.
- Skålnes, S. og Aasen, B. (2017). *Fylkesmannens rolle i busetting av flyktninger. Evaluering av eit forsøksprosjekt*. Oslo: NIBR.
- Solbakken, M., og Handeland, M. (2012). Kommunene vil ha tilflytting – overser de som kommer. *Plan 06/2012* (Volum 44).
- SSB (2017). *Flere innvandrere i arbeid eller utdanning etter introduksjonsprogram*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/flere-innvandrere-i-arbeid-eller-utdanning-etter-introduksjonsprogram>
- Stambøl, L. S. (2016). *Sysselsetting og flytting blant innvandrere belyst ved regional arbeidsmarkedsmobilitet*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

- Steinkellner, A. (2015). *Befolkningens utdanningsnivå og arbeidsmarkedsstatus*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Sterri, E. B. (2016). *Kapasitet i integreringsapparatet*. Oslo: Fafo.
- Svendsen, S., Thorshaug, K. og Berg, B. (2010). *Boløsninger for enslige mindreårige flyktninger. Erfaringer fra to bykommuner*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Svendsen, S., M. Valenta og B. Berg (2017). *Fraintrotilarbeid. Integreringsutfordringer og muligheter i Flora kommune*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Sveaass, N. (2005). Med frykt og forventninger i bagasjen – en gjenetablering av tilværelsen i eksil. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 03/2005.
- Sveaass, N. og Reichelt, S. (2011). Familiegjennforening i eksil – en utfordring for familierapeuter. *Fokus på familien*, 03/2011.
- Søholt, S. (2001). *Etniske minoriteter og strategier på boligmarkedet*. Norges byggforskningsinstitutt.
- Søholt, S. (2010). *Etniske minoriteter og boligmarkedet. Integrert, marginalisert, segregert*. Forskningsrådet.
- Søholt, S. (2016). Innvandrere: Muligheter og barrierer for sysselsetting i regionene. *PLAN 2/2016*.
- Søholt, S. og Astrup, K. (2009). *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. Oslo: NIBR.
- Søholt, S. og Holm, A. (2010). *Desentraliserte asylmottak og bosetting*. Oslo: NIBR.
- Søholt, S., Aasland, A., Onsager, K., og Vestby, G. M. (2012). *Derfor blir vi her: innvandrere i Distrikts-Norge*. Oslo: NIBR.
- Søholt, S., Tronstad, K. R. og Bjørnsen, H. M. (2014). *Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv. En kunnskapsoppsummering*. Oslo: NIBR.
- Søholt, S., Henningsen, E. og Dyb, E. (2017). *Bosettingsklare flyktninger og avtalt selvbosetting. Erfaringer fra casekommuner og flyktninger*. Oslo: NIBR.
- Søholt, S., Nygaard, M., Støa, E., Hauge, Å. L. (2018). *Flere flyktninger bosatt raskere Hvordan fikk kommunene det til?* Oslo: NIBR.
- Sørvoll, J. og Aarset. M. F. (2015). *Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet. En kunnskapsoversikt*. Oslo: NOVA.
- Thorshaug, K., Valenta, M. og Berg, B. (2009). *Bosetting av enslige voksne flyktninger. Utfordringer og muligheter for rask og god bosetting*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Thorshaug, K., Svendsen, S., Paulsen, V. og Berg, B. (2011). «Det er litt sånn at veien blir til mens en går». *Kommuners fremskaffelse av bolig til flyktninger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Thorshaug, K., Paulsen, V. og Berg, B. (2013). *Tidsbruken i bosettingsarbeidet. En studie av prosessen fra positivt vedtak til bosetting*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Thorshaug, K. og Svendsen, S. (2014). *Helhetlig oppfølging. Nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra opprinnelseslandet og deres opplærings situasjon*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

- Tronstad, K. R. (2009). *Opplevd diskriminering blant innvandrere med bakgrunn fra ti ulike land*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Tronstad, K. R. (2014). *Bosetting og integrering av flyktninger i Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder*. Oslo: NIBR.
- Tronstad, K. R. (2015a). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?* Oslo: NIBR.
- Tronstad, K. R. (2015b). *Innvandring og integrering i Haram*. Oslo: NIBR.
- Tronstad, K. R. og Hernes, V. (2014). *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark*. Oslo: NIBR.
- Valenta, M., Henriksen, L. og Berg, B. (2003). *Gjensidighet, nysgjerrighet, likeverd. Evalueringen av Flyktningguiden i Trondheim*. Trondheim: SINTEF.
- Valenta, M. (2008). *Finding friends after resettlement. A study of the social integration of immigrants and refugees, their personal networks and self-work in everyday life*. Doktoravhandling. Trondheim: NTNU.
- Valenta, M. og Berg, B. (2012). *Asylsøker. I Velferdsstatens venterom*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Valenta, M. og Bunar, N. (2010). State Assisted Integration: Refugee Integration Policies in Scandinavian Welfare States: the Swedish and Norwegian Experience. *Journal of Refugee Studies*, 23 (4) 463-483.
- Weiss, N., Djuve, A. B., Hamelink, W. og Zhang, H. (2017). *Opphold i asylmottak. Konsekvenser for levkår og integrering*. Oslo: Fafo.
- Aalandslid, V. og Østby, L. (2007). Få har mange, mange har få: innvandrer mangfold i Kommune-Norge. *Samfunnsspeilet*, Årg. 21, nr 4, SSB.
- Aasen, B., Haug, M. og Lynnebakke, B. (2017). *Frivillighetens ressurser langs asylsøkerkjeden. En studie av frivillige organisasjoners innsats under og i etterkant av de store ankomstene i 2015*. NIBR-rapport 2017:3. Oslo: NIBR.

SEKUNDÆRFLYTTING INTRODUKSJONSPROGRAM

ARBEID

NORSKOPPLÆRING

BOLIG PSYKISK
HELSE

FRITID

VOKSENOPPLÆRING

FAMILIE
ASYLMOTTAK
LOKALMILJØ

NETTVERK

INKLUDERING

SELVBOSETTING

INKLUDERING
SIVILSAMFUNN
MARGINALISERING

ISBN 978-82-7570-558-5 (web)
ISBN 978-82-7570-557-8 (trykk)



NTNU Samfunnsforskning
samforsk.no

