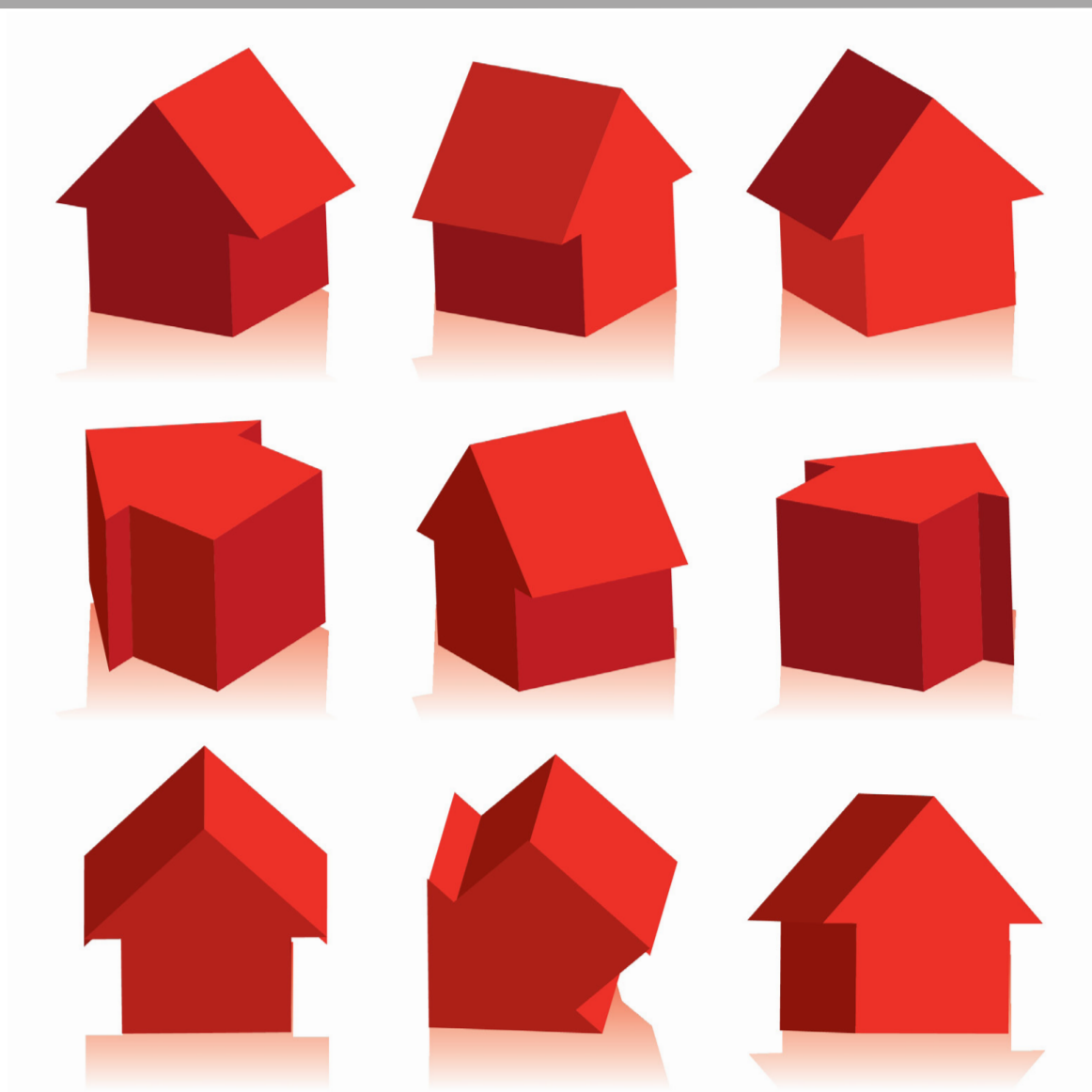


Kristin Thorshaug
Stina Svendsen
Veronika Paulsen
Berit Berg

«Det er litt sånn at veien blir til mens en går»

Kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger



Illustrasjonsfoto: colourbox.no.

**Kristin Thorshaug, Stina Svendsen, Veronika Paulsen
og Berit Berg**

“Det er litt sånn at veien blir til mens en går”

Kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger

NTNU SAMFUNNSFORSKNING AS
Avdeling for mangfold og inkludering

Postadresse: NTNU Samfunnsforskning, 7491 Trondheim
Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B, Trondheim

Telefon: 73 59 63 00
Telefaks: 73 59 66 24

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

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning AS
Avdeling for mangfold og inkludering
Juni 2011

ISBN 978-82-7570-244-7
Illustrasjonsfoto: colourbox.no

Forord

“Det er litt sånn til at veien blir til mens en går”. Dette sitatet fra en kommuneansatt synes vi gir et dekkende bilde av mange kommuners arbeid med å fremskaffe boliger til flyktninger. Det kan virke som om strategiene kommunene har valgt innimellom er basert på lite koordinert arbeid, ad hoc-løsninger og brannsløkking. Samtidig illustrerer sitatet det faktum at de fleste kommunene klarer å “skape seg en vei” og finne løsninger som gjør at arbeidet med å bosette flyktninger fungerer. Målet til både kommuner, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Husbanken er at denne “veien” i større grad skal være lagt på forhånd. Med andre ord; at kommunene skal ha rutiner og metoder som sikrer en større forutsigbarhet i arbeidet, og en raskere og bedre bosetting av flyktninger. Samtidig må en beholde de uformelle praksisene som det henvises til i sitatet, ettersom disse kan sikre at den viktige fleksibiliteten i arbeidet ivaretas.

Denne rapporten sammenfatter resultatene fra prosjektet *“Boligløsninger for flyktninger”* som NTNU Samfunnsforskning har gjennomført på oppdrag fra IMDi og Husbanken. Hovedformålet har vært å identifisere hvilke forhold som fremmer og hemmer kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger, og tilby løsninger som kan sikre et raskere og bedre arbeid. Rapporten baseres på et sammensatt datamateriale. Vi har gjennomført en breddeundersøkelse blant flyktningkonsulenter og boligkonsulenter i landets bosettingskommuner, hvor ønsket har vært å få et overblikk over situasjonen ute i kommunene. Vi har også gjennomført en dybdestudie i seks kommuner hvor vi har sett nærmere på utfordringer og løsninger ved fremskaffelse av boliger. I tillegg har vi gjennomgått relevante dokumenter og intervjuet representanter for IMDi, Husbanken og KS; tre aktører som har en viktig rolle som samarbeidspartnere og rådgivere for kommunene i bosettingsarbeidet.

Prosjektet er gjennomført i perioden desember 2010 til juni 2011. Forskergruppen har bestått av Veronika Paulsen, Stina Svendsen, Kristin Thorshaug og Berit Berg. Veronika Paulsen og Stina Svendsen har hatt ansvar for datainnsamling og analyser i dybdestudien. Kristin Thorshaug har hatt ansvar for breddeundersøkelsen, og har i tillegg hatt ansvaret for å koordinere prosjektarbeidet og rapportskrivningen. Berit Berg har vært prosjektleder og rådgiver for forskergruppen. Rapporten er kvalitetssikret av Bente Aina Ingebrigtsen.

En forskergruppes tilstedeværelse i kommuneansattes allerede travle arbeidshverdag, både gjennom breddeundersøkelser og dybdestudier, kan være en utfordring. Vårt ønske har derfor vært at kontakten med kommunene skal kunne ha et gjensidig utbytte. Gjennom vår breddeundersøkelse har vi satt tematikken boligfremskaffelse på

dagsorden. Dybdestudien har på sin side gitt kommunene mulighet til å diskutere tematikken i grupper hvor både bolig- og flyktningtjenesten har vært representert. Tilbakemeldinger fra flere kommuneansatte tilsier at denne typen prosjekter kan skape økt fokus og samarbeid mellom de involverte enhetene, samtidig som de kan sikre en større politisk forankring av – i dette tilfellet - bosettingsarbeidet. Med andre ord har vi gjennom våre diskusjoner og samtaler med ansatte kunnet løfte frem problemstillinger og legge grunnlag for fremtidige handlingsvalg og prioriteringer.

En stor takk går til alle våre respondenter og informanter i kommunene, som til tross for en travel arbeidshverdag har vært svært positive til deltagelse i prosjektet. Deres vilje til å dele erfaringer og synspunkter med oss har gitt et viktig innblikk i flaskehalser og suksessfaktorer i arbeidet med å fremskaffe boliger til flyktninger. En takk også til våre informanter i IMDi, Husbanken og KS som har gitt oss nyttige innspill. Sist, men ikke minst, ønsker vi å takke oppdragsgivere og referansegruppen, bestående av Unni Aarflot, Tormod Fidje, Jone Håland og Abdullahi Mohamed Alason fra IMDi, Torstein Syvertsen og Svein Hammer fra Husbanken, Nina Gran fra KS og Gunvor Galaaen fra Levanger kommune, for et godt samarbeid i prosjektperioden.

Vi håper rapporten kan være til hjelp både for bosettingskommuner, IMDi og Husbanken, samt andre involverte parter i bosettingsarbeidet.

Trondheim, juni 2011

Kristin Thorshaug, Stina Svendsen, Veronika Paulsen og Berit Berg

Innholdsfortegnelse

FORORD.....	3
SAMMENDRAG	9
SUMMARY	11
1 INNLEDNING.....	13
1.1 Bakgrunn for prosjektet	13
1.2 Rapportens oppbygning	14
2 DATA OG METODE	15
2.1 Den kvantitative breddeundersøkelsen.....	15
2.1.1 Breddeutvalget – flyktningkonsulenter og boligkonsulenter	15
2.2 Den kvalitative dybdestudien.....	17
2.2.1 Kommuneutvalget.....	17
2.2.2 Statlig utvalg.....	18
3 BAKGRUNN OG KUNNSKAPSSTATUS.....	19
3.1 Boligsosialt arbeid i et helhetlig perspektiv	19
3.1.1 Boligens mange dimensjoner	19
3.1.2 Kommuners boligsosiale arbeid og tilgjengelige virkemidler	19
3.1.3 Det boligsosiale arbeidets kompleksitet og utfordringer	21
3.2 Bosetting av flyktninger – en stor kommunal oppgave	22
3.2.1 Organisering av bosettingsarbeidet	22
3.2.2 Samarbeidspartnere og rådgivere.....	23
3.2.3 Økte utfordringer som følge av økte ankomster av flyktninger	24
3.3 Det boligfaglige og flyktningfaglige sett i sammenheng	26
4 BREDDEUNDERSØKELSE BLANT FLYKTNINGKONSULENTER OG BOLIGKONSULENTER	29
4.1 Utvalgets representativitet	29
4.1.1 Sammenligning av utvalg og populasjon	29
4.1.2 Sammenligning av respondentgrupper	31
4.1.3 Leserveiledning tilknyttet representativitet og respondentgrupper	31

4.2 Bosettingserfaring og bosettingstall for 2010	31
4.2.1 Oppsummering av bosettingserfaring og bosettingstall	33
4.3 Organisering og ansvarsfordeling	33
4.3.1 Tilknytning til enhet.....	34
4.3.2 Samarbeid og tverrfaglige team	34
4.3.3 Interkommunale løsninger i bosettingsarbeidet	35
4.3.4 Planverktøy og boligsosiale handlingsplaner	36
4.3.5 Ansvarsfordeling for tjenester og oppgaver	38
4.3.6 Behovsvurdering og booppfølging	40
4.3.7 Vurderinger av det boligsosiale arbeidet	40
4.3.8 Oppsummering av organisering og ansvarsfordeling	42
4.4 Boligfremskaffelse	43
4.4.1 Strategier for boligfremskaffelse.....	43
4.4.2 Boligtilgang og kommunale/private boliger	44
4.4.3 Boligtyper	45
4.4.3.1 Bofellesskap til enslige voksne flyktninger	46
4.4.4 Erfaringer med bruk av det private leiemarkedet.....	47
4.4.5 Beboergrupper, kontraktstyper og gjennomsnittlig botid i kommunale utleieboliger	49
4.4.6 Bruk og vurderinger av Husbankens ordninger	50
4.4.7 Største utfordringer ved fremskaffelse av boliger til flyktninger	52
4.4.8 Oppsummering av boligfremskaffelse.....	53
4.5 Bosettingsstrategier.....	54
4.5.1 Boligkarriere for flyktninger	55
4.5.1.1 Hvordan legge bedre til rette for boligkarrierer?	56
4.5.2 Oppsummering av bosettingsstrategier	57
4.6 Vellykkede strategier i kommunene	57
4.6.1 Vellykkede strategier ved organisering	58
4.6.2 Vellykkede strategier for fremskaffelse av boliger.....	59
4.6.3 Oppsummering av vellykkede strategier.....	59
5 BOSETTINGSERFARINGER FRA SEKS KOMMUNER.....	61
5.1 Case-kommunenes bosettingserfaring, organisering og ansvarsfordeling.....	61
5.1.1 Drammen.....	61
5.1.2 Bodø	62
5.1.3 Namsos	63
5.1.4 Flora.....	64
5.1.5 Bærum	66
5.1.6 Molde	68
5.2 Forankring av det boligsosiale arbeidet på politisk og administrativt nivå.....	69
5.2.1 Forankring gjennom boligsosiale handlingsplaner	70
5.2.2 Oppsummering av forankring av det boligsosiale arbeidet	72

5.3 Samarbeid	72
5.3.1 Samarbeid med Husbanken og IMDi	75
5.3.1.1 Samarbeid med Husbanken om boligsosiale utviklingsprogram	75
5.3.1.2 Samarbeid med IMDi for økt forutsigbarhet	76
5.3.2 Oppsummering av samarbeid	79
5.4 Boligtilgang.....	79
5.4.1 Bruk og tildeling av kommunale boliger.....	81
5.4.1.1 Fremskaffelse av kommunale boliger.....	83
5.4.1.2 Øremerking av boliger til bestemte formål	84
5.4.1.3 Kontrakter og gjennomstrømming	85
5.4.2 Bruk av private boliger	88
5.4.3 Bofellesskap.....	90
5.4.4 Vurdering av hva som er egnede boliger	92
5.4.5 Oppsummering av boligtilgang	94
5.5 Oppfølging.....	95
5.5.1 Booppfølging og boveiledning.....	96
5.5.2 Oppfølging i forhold til boligkarrierer	97
5.5.3 Overgang til leieforhold på det private markedet.....	99
5.5.4 Bruk av Husbankens ordninger og overgang til egen eid bolig	100
5.5.5 Introduksjonsprogrammet i sammenheng med boligkarrierer.....	104
5.5.6 Oppsummering av oppfølging	105
5.6 Motsetning mellom god og rask bosetting?	106
5.6.1 Oppsummering av motsetning mellom god og rask bosetting	108
 6 INNSPILL FRA STATLIGE OG REGIONALE ETATER	 109
6.1 Organisering og forankring.....	109
6.2 Boligmarkeder og virkemidler	110
6.3 IMDis og Husbankens bidrag	111
6.4 Samarbeid mellom IMDi, Husbanken og KS	113
 7 AVSLUTTENDE DRØFTING OG ANBEFALINGER.....	 115
7.1 Anmodnings- og vedtaksprosessen	116
7.1.1 Anbefalinger	118
7.2 Organisering og ansvarsfordeling	119
7.2.1 Anbefalinger	121
7.3 Boligfremskaffelse	122
7.3.1 Anbefalinger	125
7.3.1.1 Fremskaffelse av boliger.....	125
7.3.1.2 Tildeling av bolig.....	126

7.3.1.3 Husbankens ordninger.....	126
7.3.1.4 Bruk av det private leiemarkedet	127
7.4 Oppfølging og boligkarriere.....	127
7.4.1 Anbefalinger	128
LITTERATUR.....	129
VEDLEGG 1 – TABELLER FRA KAPITTEL 4	133

Sammendrag

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Husbanken, og fokuserer på kommuners boligfremskaffelse til flyktninger. Prosjektets hovedformål har vært å identifisere hvilke forhold som fremmer og hemmer kommuners fremskaffelse av boliger til denne gruppen. Vi har studert sider ved blant annet organisering og ansvarsfordeling, bruk av kommunale og private boliger, innkjøp, bygging og rehabilitering av boliger, boligoppfølging, og bruk av Husbankens tilgjengelige ordninger.

Våre funn baseres på kvantitativt og kvalitativt datamateriale innsamlet våren 2011. Dette inkluderer en breddeundersøkelse blant flyktningkonsulenter og boligkonsulenter i landets bosettingskommuner, og en dybdestudie i seks kommuner hvor representanter for flyktningtjeneste, bolig-/eiendomsenhet, overordnet administrativt og politisk nivå, tildelingskontor og andre involverte kommunale enheter er intervjuet. I tillegg har vi gjennomgått relevante statlige og kommunale dokumenter, og intervjuet representanter for IMDi, Husbanken og Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS).

Vi har sett at kommuner møter flere utfordringer i arbeidet med å fremskaffe boliger til flyktninger. Mange kommuner strever med en uklar og fragmentert organisering og ansvarsfordeling, både når det gjelder boligfremskaffelse og oppfølging i bolig. Videre mangler det en helhetlig forankring i den politiske ledelsen, noe som blant annet fører til at det gjøres vedtak om bosetting uten at dette følges opp med avsatte midler til boligfremskaffelse. Manglende gjennomstrømming i den kommunale boligmassen er også et uttalt problem, samtidig som flere kommuner har blandede erfaringer med bruk av det private leiemarkedet som en alternativ løsning. Samlet fører utfordringene til at kommuner ofte har problemer med å skaffe egnede boliger raskt nok til flyktninger som skal bosettes.

Samtidig har studien avdekket mange gode løsninger og tydelige suksessfaktorer. Det finnes ikke én "oppskrift" på hvordan kommuner skal fremskaffe boliger til flyktninger. Det som fungerer godt i én kommune, har en gått bort fra i andre kommuner. Kommuner må derfor selv avgjøre hvilken løsning som vil fungere best ut fra den lokale konteksten; hvordan arbeidet er utført frem til nå, hvordan det kommunale apparatet er bygd opp, og hvilken kompetanse den enkelte besitter. Uavhengig av valgt løsning bør viktige stikkord være:

- Langsiktig planlegging av bosettingsarbeidet, med bruk av intensjons- og samarbeidsavtaler med IMDi og Husbanken, flerårige vedtak og kvartalsvis bosetting.
- Vertikal og horisontal forankring av arbeidet, hvor både det politiske nivået og det flyktningfaglige og boligfaglige involveres.
- Tydelig ansvarsfordeling med parallelt tverrfaglig og tverretatlig samarbeid.
- Oppfølging i bolig med fokus på boligkarriere og gjennomstrømming i den kommunale boligmassen.
- Større og mer fleksibel bruk av Husbankens startlån.
- Profesjonell bruk av det private leiemarkedet, hvor dette ses som en parallell løsning til bruk av kommunale boliger ved bosetting av flyktninger.

Summary

This report was commissioned by the Directorate of Integration and Diversity (IMDi) and the Norwegian State Housing Bank, and focuses on municipal housing provision for refugees. The project's main objective has been to identify factors which promote or inhibit the municipal provision of housing for this group. We have studied different aspects including organization and distribution of responsibility, use of public and private housing, purchase, building and rehabilitation of housing, follow-up services, and use of available schemes from the Norwegian State Housing Bank.

Our findings are based on quantitative and qualitative data collected in spring 2011. This includes a survey among refugee consultants and housing consultants in the country's municipalities, and an in-depth study in six municipalities in which representatives of refugee agencies, housing/real estate agencies, the general administrative and political level, the housing office and other involved local agencies were interviewed. In addition, we reviewed relevant state and municipal documents and interviewed representatives of IMDi, the Norwegian State Housing Bank and the Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS).

We have seen that municipalities face several challenges in their efforts to provide housing for refugees. Many municipalities are struggling with an unclear and fragmented organization and distribution of responsibility, both in terms of housing provision and follow-up services. Furthermore, the work lacks a comprehensive grounding in the political leadership, which, among other things, leads to decisions about settlement being made without a corresponding decision on allocation of funds for housing provisions. Lack of flow in the municipal housing stock is also a pronounced problem, while several municipalities at the same time have mixed experiences with use of the private rental market as an alternative solution. Overall, the challenges result in difficulties in obtaining suitable housing fast enough for refugees who are waiting to be settled.

At the same time, the study uncovered many good solutions and clear success factors. There is no single "recipe" on how municipalities should provide housing for refugees. What works well in one municipality, has been abandoned in other municipalities. Municipalities must decide which solution will work best according to the local context; how the work has been carried out until now, how the municipal apparatus is built up, and what skills the individual employees possess. Regardless of the chosen solution, the following key factors are important:

- Long-term planning of the settlement work, with the use of agreements with IMDi and the Norwegian State Housing Bank, multi-annual settlement decisions and quarterly settlements.
- Vertical and horizontal anchoring of the work, where both the political level and the refugee and housing agencies are involved.
- A clear distribution of responsibility with parallel multi-disciplinary and inter-agency cooperation.
- Follow-up services with a focus on housing careers and flows in the municipal housing stock.
- Larger and more flexible use of start-up loans from the Norwegian State Housing Bank.
- Professional use of the private rental market, where this is seen as a parallel solution to the use of municipal housing in the settlement of refugees.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Denne rapporten handler om kommuners arbeid med å fremskaffe boliger til flyktninger. Tidligere studier har vist at det er store variasjoner i hvordan kommuner organiserer det generelle boligsosiale arbeidet (Langsether, Hansen og Sørvoll 2008). På samme måte som organisasjonsstrukturen og valg av strategier påvirker det boligsosiale arbeidet, vil det også påvirke fremskaffelsen av boliger til flyktninger.

Nettopp boligfremskaffelse har vært et mye diskutert tema i kommuners bosettingsarbeid de siste årene. Som IMDi og Husbanken påpekte i dette prosjektets kvalifikasjons- og konkurransegrunnlag har det vist seg problematisk å nå målet om rask bosetting etter at flyktninger er innvilget oppholdstillatelse. Årsaken ser i stor grad ut til å ligge i en mangel på egnede boliger *på rett sted og til rett tid*. Dette er også konklusjonen i flere undersøkelser de siste to årene (Hanche-Dalseth, Bergem og Aarflot 2009; Thorshaug, Valenta og Berg 2009; Riksrevisjonen 2010; Søholt og Holm 2010; Comte 2011). I tillegg møter norske kommuner utfordringer i å sikre flyktninger en boligkarriere. Målet er å legge til rette for at flyktninger etter førstegangsbosetting kan komme seg inn på det private leie- og eiemarkedet gjennom benyttelse av blant annet Husbankens låne- og tilskuddsordninger. Realiteten i mange kommuner er at flyktninger blir boende lenge i kommunale boliger, noe som gir negative konsekvenser både for flyktningene og for kommunenes boligsosiale arbeid.

Hovedformålet med prosjektet som ligger til grunn for denne rapporten har vært å identifisere hvilke forhold som fremmer og hemmer kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger. Gjennom beskrivelser av både *vellykkede strategier* og *faktorer som skaper hindringer* for fremskaffelse av boliger er vårt og oppdragsgiveres ønske at rapporten skal tilby kunnskap som kan gjøre kommuner bedre i stand til å gjennomføre en rask bosetting av flyktninger. Vi ønsker også å gi eksempler på hvordan kommunene kan hjelpe flyktninger inn i private boligløsninger i etterkant av førstegangsbosettingen. Vi vil i denne rapporten identifisere og løfte frem gode arbeidsmetoder og strategier for fremskaffelse av boliger, både med henhold til økt utnyttelse av eksisterende boligmasse og fremskaffelse av nye boliger til flyktninger. Vi peker også på utfordringer og dilemmaer kommunene står overfor i dette arbeidet, og hvilke mulige løsninger kommunene, statlige/regionale etater og vi som forskere ser på disse utfordringene. Tiltakene som lanseres ligger innenfor dagens økonomiske rammer for bosetting og boligetablering.

Rapportens gjennomgående tema er koblingen mellom det flyktningfaglige og det boligfaglige. Prosjektoppgdraget er et samarbeid mellom IMDi og Husbanken – et samarbeid som i seg selv understreker viktigheten av å se det flyktningfaglige og det boligfaglige i sammenheng. Boligfremskaffelse handler om elementer ved både organisering av bosettingsarbeidet, samarbeid og ansvarsfordeling, forvaltning av den kommunale boligmassen, trekk ved det private leiemarkedet, oppfølging av flyktninger, samt fokus på boligkarriere og sikring av fast inntekt. Med andre ord, en sammensatt virkelighet som krever sammensatte løsninger. Vårt håp er at denne rapporten skal kunne tilby noen slike løsninger.

1.2 Rapportens oppbygning

Rapporten er inndelt i sju kapitler. Etter dette innledningskapitlet presenterer vi i kapittel 2 våre metodiske valg og datatilfang. I kapittel 3 ser vi på dagens politiske og offentlige føringer samt tidligere forskning tilknyttet boligsosialt arbeid og bosetting av flyktninger. Kapitlet setter vårt prosjekt inn i en teoretisk og praktisk kontekst. For lesere som er mer interessert i funn og anbefalinger basert på prosjektet, er det mulig å lese rapporten uavhengig av dette kapitlet.

I kapittel 4 presenterer vi funn fra breddeundersøkelsen. Dette kapitlet gir et oversiktsbilde over situasjonen i landets bosettingskommuner, blant annet når det gjelder organisering, ansvarsfordeling, boligfremskaffelse, oppfølging og valgte bosettingsstrategier. Deretter går vi i kapittel 5 over til en presentasjon av funn fra den kvalitative dybdestudien. Her går vi dypere inn i tematikken og beskriver situasjonen i de seks case-kommunene, med et særlig blikk på utfordringer og gode grep. I kapittel 4 og 5 vil leseren finne oppsummerende punkter av de viktigste funnene innenfor de ulike tematiske områdene. Kapittel 6 presenterer innspill fra statlige og regionale etater. Her fokuserer vi på hva IMDi, Husbanken og KS ser som utfordringer og løsninger i kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger. Vi presenterer også deres syn på hvilken rolle etatene bør ha samlet og hver for seg i samarbeidet med kommunene.

I kapittel 7 oppsummerer vi identifiserte suksessfaktorer og flaskehalser, og lanserer tiltak tilknyttet boligfremskaffelse som kan sikre en raskere bosetting av flyktninger.

2 Data og metode

For å oppnå prosjektets målsetninger, og i tråd med oppdragsgiveres ønske, har vår undersøkelse og våre analyser basert seg på en kombinasjon av kvantitativt og kvalitativt datamateriale: en breddeundersøkelse blant norske bosettingskommuner og en dybdestudie i seks kommuner. Dette er blitt supplert med en gjennomgang av relevante dokumenter og intervjuer med representanter for IMDi, Husbanken og KS. Samlet har datamaterialet kunnet gi utfyllende informasjon om kommuners arbeidsformer ved boligfremskaffelse til flyktninger. I det følgende gjør vi rede for våre metodiske valg og datatilfang.

2.1 Den kvantitative breddeundersøkelsen

Oppdragsgiverne ønsket for det første at vi skulle studere prosjektets tematikk gjennom en kvantitativ kartlegging og analyse av hvordan norske bosettingskommuner håndterer de boligmessige utfordringene knyttet til bosetting.¹ Følgende temaer har vært sentrale: Bosettingserfaring, vedtak og type flyktninger som bosettes, fremskaffelse av boliger til flyktninger og organiseringen av bosettingsarbeidet, boligsosiale handlingsplaner, samt organisering av, kjennskap til og bruk av Husbankens virkemidler. Videre har vi studert bruken av det kommunale og private boligmarkedet samt gjennomstrømmingen i den kommunale boligmassen, inkludert praksiser rundt oppfølging av beboere, kontraktstyper, hvem som tildeles kommunal bolig og hva som kjennetegner beboergruppen. Vi har også studert boligløsninger og kjennetegn ved boligene ut fra standard, geografisk beliggenhet, bomiljø og lignende. Til sist har vi sett på flaskehalser og løsninger knyttet til arbeidet som gjøres i kommunene etter at positivt vedtak er fattet, med vekt på de vellykkede strategiene kommunene har funnet.

2.1.1 Breddeutvalget – flyktningkonsulenter og boligkonsulenter

Breddeundersøkelsen inkluderer hele populasjonen bosettingskommuner, nærmere bestemt kommunene som bosatte flyktninger i 2010. Dette omfatter 280 kommuner og Oslos 15 bydeler, til sammen 295 enheter.² Ettersom prosjektets tematikk griper inn i

¹ Spørsmålene i breddeundersøkelsen ble utviklet i samarbeid med prosjektets oppdragsgivere og referansegruppe. Begge gruppene kom med innspill frem til endelig godkjennelse av spørsmålene ble gitt av oppdragsgiverne. Spørsmålene ble deretter testet ut på kommuneansatte som kunne gi oss en tilbakemelding fra et "brukerperspektiv".

² Informasjon om bosettingskommuner i 2010 ble gitt av IMDi.

både det flyktningfaglige og boligfaglige har undersøkelsen rettet seg mot to ulike kommunale områder; flyktningtjenesten og bolig tjenesten. Dette ga oss en utfordring i utsending av breddeundersøkelsen, i og med at det ikke vil være mulig for én person å besvare alle spørsmålene på en utfyllende måte. Løsningen ble å sende ut separate spørsmål til én flyktningkonsulent og én boligkonsulent i hver kommune.

E-postadresser til flyktningkonsulenter og boligkonsulenter ble gjort tilgjengelige av IMDi og Husbanken. Lister over flyktningkonsulenter var uproblematisk å oppdrive, da regionkontorene i IMDi har oppdaterte lister over sine kontaktpersoner i bosettingskommunene. Imidlertid finnes det ikke en lignende regional eller nasjonal oversikt over landets boligkonsulenter, ettersom det i større grad varierer hvordan kommunene har organisert og fordelt ansvaret innenfor det boligsosiale arbeidet. Vi ble derfor nødt til å benytte en oversikt fra Husbanken over saksbehandlere på statlig bostøtte i landets kommuner. Dette ble på forhånd vurdert som en potensiell utfordring for å oppnå høy svarprosent, da listen ikke skiller mellom hvorvidt vedkommende har en gruppelederfunksjon eller er vanlig saksbehandler, og om saksbehandleren jobber i NAV eller om bostøttearbeidet er plassert et annet sted i kommunen. Med andre ord ble det et usikkerhetsmoment hvorvidt personene på listen faktisk var relevante respondenter for boligspørsmål. Ettersom det ikke finnes andre, mer relevante kontaktlister tilgjengelig ble vi i samråd med oppdragsgiverne enige om å benytte denne kontaklinformasjon.

Vi benyttet oss av det elektroniske surveyverktøyet Questback til utsendelse av undersøkelsen.³ Det elektroniske spørreskjemaet kombinerte lukkede svaralternativer med åpne kommentarfelt, og gjennom kommentarfeltene har respondentene kunnet utdype svarene i de lukkede svaralternativene. Dette har gitt oss en tilleggsdybde i datamaterialet, og vi har benyttet oss av kommentarene for å utdype, forklare eller eksemplifisere våre funn i gjennomgangen av de kvantitative dataene.

Breddeundersøkelsen til flyktningkonsulentene og boligkonsulentene ble sendt ut 1. mars 2011, med én ukes svarfrist. Det ble sendt ut til sammen tre purringer per e-post, siste gang 31. mars 2011. Ved inntaksstopp 13. april 2011 hadde 200 av flyktningkonsulentene og 115 av boligkonsulentene besvart undersøkelsen. Dette tilsvarer et utvalg på henholdsvis 68 og 39 prosent. 6 flyktningkonsulenter og 30 boligkonsulenter benyttet avmeldingslinken i undersøkelsen (et alternativ for de som ikke ønsket å delta). Som forventet var svarprosenten blant boligkonsulentene lavere enn blant flyktningkonsulentene. Vi kan gå ut fra at mange har latt være å svare fordi de rett og slett ikke har oppfattet seg som en del av målgruppen. Selv om vi oppfordret mottakerne til å gi beskjed dersom de ikke var rett person til å besvare undersøkelsen,

³ Se www.questback.no for mer informasjon.

er det nok mange som ikke har gjort dette. I samråd med oppdragsgiverne ble svarprosenten blant flyktningkonsulentene vurdert som god og blant boligkonsulentene som tilfredsstillende, de metodiske utfordringene tatt i betraktning.

Forut for utsendelse av breddeundersøkelsen ønsket vi å koble svarene fra flyktningkonsulentene og boligkonsulentene i den enkelte kommune. På grunn av den lavere svarprosenten blant boligkonsulentene har vi imidlertid svar fra begge respondentgruppene i kun 76 kommuner. I kapittel 4 presenterer vi derfor hovedsakelig svarene fra flyktningkonsulenter og boligkonsulenter separat, for å kunne vurdere funnene ut fra en høyest mulig svarprosent. Der vi ser det som særlig relevant vil vi imidlertid vise til de koblede svarene i de 76 kommunene, selv om disse utgjør kun 26 prosent av alle bosettingskommunene i 2010.

2.2 Den kvalitative dybdestudien

I tillegg til den kvantitative kartleggingen ønsket oppdragsgiverne at det skulle gjennomføres en kvalitativ dybdestudie i et utvalg kommuner. Formålet med studien var å komme nærmere inn på tematikken og gi utfyllende forklaringer på hvordan kommuner løser boligutfordringen. I dybdestudien har følgende problemstillinger blitt belyst: Eksterne og interne forhold som påvirker kommunenes evne til å fremskaffe boliger til flyktninger og kjennetegn ved kommunene som er løsningsorienterte og som lykkes i forhold til boligproblematikken. Videre har vi studert organiseringen av bosettingsarbeidet, herunder tverretatlige samarbeidsformer, ansvarsfordeling og forankring, samt bruk av boligsosiale handlingsplaner. Vi har også sett på strategier for fremskaffelse av boliger og begrunnelser for disse, bruk av Husbankens ordninger og erfaringer og holdninger til bruk av det private boligmarkedet. Andre fokusområder har vært gjennomstrømmingen i den kommunale boligmassen, inkludert prioritering av grupper, oppfølging av beboere, strategier for å sikre gode boligoverganger og grad av oppfølging og biveiledning. Til sist har vi vurdert dilemmaer som kan oppstå mellom kommuners langsiktige boligplanlegging og svingningene i bosettingsbehovet, blant annet knyttet til systemets fleksibilitet.

2.2.1 Kommuneutvalget

Kommuneutvalget ble bestemt i dialog med oppdragsgiverne og referansegruppen. Utvalget sikrer variasjonsbredde i forhold til geografisk spredning på nasjonalt nivå, kommunestørrelse, bosettingserfaring, ulik bruk av private og kommunale boliger, bosettingsvedtak de siste årene og bruk av Husbankens virkemidler. Utvalget representerer samtidig kommuner der det gjøres mye godt arbeid, og hvor det ville

være mulig å hente erfaringer også andre kan bygge på. Samtidig møter kommunene ulike typer utfordringer i arbeidet med å fremskaffe boliger til flyktninger.

Kommunene som deltok i dybdestudien var Namsos, Bærum, Flora, Bodø, Drammen og Molde. Det følger en nærmere presentasjon av kommunene i kapittel 5. Antall informanter i hver kommune har naturlig nok variert etter kommunens størrelse og tilhørende bosettingsvedtak. Samlet har vi intervjuet 42 informanter, fordelt på ulike enheter (se tabell 1).

Tabell 1. Informantgrupper i de seks case-kommunene.

Enhet	Antall
Flyktningtjeneste	16
Bolig/eiendomsenhet	10
Overordnet adm./pol. nivå	7
Tildelingskontor	5
Andre kommunale instanser	4
Totalt	42

Vi har gjennomført ett besøk i hver kommune. Under datainnsamlingen ute i kommunene har vi benyttet oss av en kombinasjon av møter, fokusgruppeintervjuer og individuelle ansikt-til-ansiktintervjuer. Gjennom fokusgruppeintervjuene har vi hatt mulighet til å samle representanter for de involverte enhetene i kommunene, og har slik sett skapt en arena for dialog på et tverretatlig nivå. I tillegg til besøkene i kommunene har vi foretatt supplerende datainnsamling via telefonintervjuer og e-postkontakt.

Det samlede kvalitative datamaterialet er supplert med en gjennomgang av skriftlig materiale. Dette inkluderer relevante dokumenter på statlig og kommunalt nivå. Dokumentgjennomgangen har blant annet omfattet boligsosiale handlingsplaner, årsrapporter, programplaner, boligmeldinger, foreliggende rapporter i forhold til kommunenes bosettingsutfordringer, ulike prosjektbeskrivelser og bakgrunnsmateriale til prosjekter.

2.2.2 Statlig utvalg

I tillegg til intervjuene i de seks kommunene har vi kontaktet fagpersoner i IMDis regionkontorer, Husbanken og KS (til sammen 10 informanter). Disse fagpersonene har kunnet gi oss oversiktsinformasjon, innspill og erfaringer tilknyttet situasjonen i bosettingskommuner. Informantene ble bedt om å besvare et sett spørsmål skriftlig. Vi har deretter, der det har vært nødvendig, innhentet tilleggsopplysninger per telefon.

3 Bakgrunn og kunnskapsstatus

I dette kapitlet presenterer vi dagens politiske og offentlige føringer samt tidligere forskning tilknyttet boligsosialt arbeid og bosetting av flyktninger. Vi ser på kommuners ansvar som boligformidler og bosetter, og hvilke utfordringer som er blitt avdekket av tidligere forskningsprosjekter. Gjennomgående i kapitlet understrekes det at kommuners bosettingsarbeid fordrer en sterk kobling mellom det flyktningfaglige og det boligfaglige.

3.1 Boligsosialt arbeid i et helhetlig perspektiv

3.1.1 Boligens mange dimensjoner

Viktigheten av å ha en bolig – et hjem – handler ikke kun om en praktisk bruksverdi. Hvor og hvordan vi bor sender signaler og påvirker hvordan vi og andre tenker rundt vår identitet og retning i livsløpet, vår selvstendighet og selvhjelpenhet og vår plass og integrering i samfunnet (Gullestad 1989; Ulfrstad 2007). Både arbeid, sosial integrasjon, helse og mulighetene til å utvikle og opprettholde sosiale relasjoner ser ut til å påvirkes av boligsituasjonen (Dyb, Solheim og Ytrehus 2004). Begrepet “en god bolig i et godt bomiljø” har blitt en viktig del av den sosiale boligpolitikken, og norske myndigheters overordnede boligpolitiske mål er at “alle skal kunne bo godt og trygt” (St.meld. nr. 23 2003-2004). Hva en god og trygg bolig innebærer oppfattes imidlertid forskjellig av ulike personer. Av den grunn ligger det et klart ønske i boligpolitikken om at personer som trenger hjelp til å skaffe eller beholde en bolig skal sikres individuelt tilrettelagte boløsninger (Magnus, Thorshaug og Øyen 2009).

3.1.2 Kommuners boligsosiale arbeid og tilgjengelige virkemidler

Kommuners boligsosiale arbeid har flere sider. For det første omfatter det arbeidet med å fremskaffe og tildele boliger, og for det andre omfatter det tjenester og enkelttiltak som kan øke personers forutsetninger for å mestre sin bo- og livssituasjon (Thorshaug og Berg 2009). Fremskaffelse av boliger innebærer både kjøp, nybygging og utbedring av den kommunale boligmassen, og leie i det private markedet. Bistand til å mestre egen bo- og livssituasjon omhandler på sin side veiledning, opplæring og hjelp knyttet til praktiske gjøremål i boligen, samt overholdelse av økonomiske forpliktelser og forpliktelser knyttet til selve boforholdet og til omgivelsene. Kommuner skal også gi veiledning i bruk av statlige støtteordninger og andre kommunale og lokale tiltak som

kan bedre bosituasjonen for den enkelte. Til hjelp i det boligsosiale arbeidet disponerer kommunene ulike virkemidler for å utføre sitt boligsosiale ansvar. Disse virkemidlene er finansiert både kommunalt og av Husbanken, og er rettet både mot enkeltpersoner og kommunene selv. Figur 1 gir en oppsummering av de viktigste virkemidlene.

Figur 1. Individrettede og kommunalt rettede boligsosiale virkemidler.

Kommunale ordninger	• Sosialhjelp (husleie, depositum, leierestanser) • Kommunal bostøtte (frivillig ordning for kommunene) • Økonomisk rådgivning
Husbankens ordninger	• Statlig bostøtte • Startlån til private ved kjøp, utbedring og tilpasning av bolig • Tilskuddsordninger til private ved kjøp, utbedring og tilpasning av bolig • Boligtilskudd til kommuner til oppføring, kjøp og utbedring av kommunale utleieboliger • Grunnlån til kommuner til oppføring, kjøp eller utbedring av kommunale utleieboliger

Kommuner kan selv gå inn med sosialhjelp, kommunal bostøtte og økonomisk rådgivning for å hjelpe personer som har problemer med å skaffe eller beholde en bolig. I tillegg kan de formidle private boliger. Økonomisk sosialhjelp er subsidiært til andre løsninger, for eksempel introduksjonsstønad til flyktninger, trygd av ulike typer og Husbankens ordninger. Også den kommunale bostøtten regnes som en tilleggsstøtte til den statlige bostøtten. Med andre ord vil det være hensiktsmessig for kommunene å primært benytte Husbankens tilgjengelige virkemidler, særlig bostøtte, startlån og boligtilskudd. Den Husbankfinansierte statlige bostøtten er behovsprøvd og avhenger av forholdet mellom inntekt og boutgifter. Startlånet er også behovsprøvd, og ved kjøp av bolig kan det benyttes enten som toplån eller som fullfinansiering. Innvilgelse av startlån vurderes i første rekke ut fra betalingsevne, men også faktorer som familiestørrelse, faste utgifter og gjeld blir vurdert. Boligtilskudd er på sin side sterkt behovsprøvd. Når det gjelder tilskudd til utleieboliger kan kommuner normalt sett innvilges et tilskudd på 20 prosent av godkjente prosjektkostnader. Grunnlånet kan på sin side brukes til oppføring, kjøp eller utbedring/ombygging av boliger.⁴

⁴ For mer informasjon om Husbankens ordninger, se:

<http://husbanken.no/boligsosialt-arbeid/husbankens-arbeid-rettet-mot-flyktninger-og-innvandrere/>.

3.1.3 Det boligsosiale arbeidets kompleksitet og utfordringer

Regelverket knyttet til boliger for vanskeligstilte er komplisert og omfattende, og fordrer en stor grad av samordning mellom flere sektorer og forvaltningsorganer (Riksrevisjonen 2008). I en undersøkelse av det boligsosiale arbeidet i norske kommuner fant forskerne at organiseringen av arbeidet varierer stort, og at det er få typiske modeller som utkrystalliserer seg (Langsether et al. 2008). Det understrekes at den kommunale selvråderetten har ført til et mangfold av administrative modeller, hvor “ildsjeler” ser ut til å spille en stor rolle. Samtidig har flere studier avdekket at mange kommuner strever med en fragmentert organisering av det boligsosiale arbeidet, hvor ansvarsoppgaver er lagt til mange ulike enheter (Langsether et al. 2008; Riksrevisjonen 2008). En ser også utfordringer tilknyttet manglende samordning mellom enheter med kunnskap om og forvaltningsansvar for aktuelle boliger på den ene siden og enheter med kunnskap om søkere og deres behov på den andre siden (Langsether et al. 2008, Hanche-Dalseth et al. 2009; Thorshaug et al. 2009). Manglende samordning har flere negative konsekvenser, blant annet lite helhetlig bruk av tilgjengelige virkemidler og en oppsplittet boligfaglig kompetanse. Samtidig gjør manglende samordning det vanskelig å tilby gode og individuelt tilrettelagte bo- og oppfølgingstilbud.

En annen utfordring i det boligsosiale arbeidet er knyttet til økonomi. For kommunene er egenfinansiering av bygging, rehabilitering og kjøp av boliger en stor økonomisk kostnad, og det har lenge vært et betydelig etterslep på oppgradering av eksisterende kommunal boligmasse i flere av landets kommuner (NOU:22 2004; Thorshaug og Berg 2009). I stedet for å satse på tiltak som er dyre der og da, men som gir langsiktige gevinster, velger kommuner muligens litt for ofte kortsiktige tiltak som raskt gjør det nødvendig med kostbare forbedringer og endringer. Parallelt med utfordringene knyttet til anskaffelse og drift av boliger, står mange kommuner overfor et stort press fra en sammensatt gruppe vanskeligstilte på boligmarkedet (Thorshaug og Berg 2009). Gruppen omfatter både bevegelses- og utviklingshemmede, rusmiddelmisbrukere, psykisk syke, sosialt vanskeligstilte og flyktninger. Variasjonen i behovene setter store krav til kommunens boligmasse – krav som mange kommuner ser ut til å ha problemer med å møte.

Det er likevel positive endringer å spore, og nyere forskning antyder at “noe er på gang” i kommuners boligsosiale arbeid. Blant annet er det en tendens til økt sentralisering og koordinering av forvaltnings- og tildelingsansvaret for boliger, og en større bruk av boligkontorer⁵ og tverrfaglige team (Langsether et al. 2008). Den generelle tendensen er

⁵ Boligkontorer kan være avdelinger i NAV, under eiendoms-/bygningstjenesten eller selvstendige enheter under rådmannsnivå. Disse kontorene er ofte gitt et forvaltningsansvar for sentrale boligvirkemidler (Langsether et al. 2008). I tillegg legges av og til ansvar for forvaltning og drift av kommunale boliger til boligkontoret. Dette ser vi flere eksempler på i vår undersøkelse.

at kommuner i stadig større grad jobber aktivt, systematisert og målrettet med det boligsosiale arbeidet.

3.2 Bosetting av flyktninger – en stor kommunal oppgave

3.2.1 Organisering av bosettingsarbeidet

Et hovedprinsipp i den norske boligpolitikken, som i velferdspolitikken for øvrig, er et fokus på universelle og generelle ordninger (Søholt 2003). I tillegg skal det finnes særtiltak – selektive, men samtidige generelle – for personer som faller utenfor. Bosetting av flyktninger er et slikt særtiltak for personer som har behov for bistand til å skaffe seg bolig. 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.⁶ Bosetting av flyktninger som har fått oppholdstillatelse skjer gjennom et samarbeid mellom IMDi, KS, asylmottakene og de enkelte bosettingskommunene.⁷ I figur 2 presenteres kort de tre administrative nivåene i dagens bosettingsarbeid.

Figur 2. Tre administrative nivåer for dagens bosettingsarbeid.⁸

Nasjonalt nivå	<i>Stortinget bestemmer, via statsbudsjettet, de overordnede rammene for bosetting av flyktninger, inkludert størrelse på tilskuddene og hvordan tilskuddene skal innrettes. Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger som ledes av IMDi avgjør, på bakgrunn av statsbudsjettet og prognoser utviklet av UDI, det totale bosettingsbehovet og fordelingen fylkesvis.</i>
Regionalt nivå	<i>IMDis regionkontorer avgjør, i samarbeid med KS, hvilke kommuner som skal anmodes om å bosette flyktninger og hvor mange den enkelte kommune skal anmodes om. Folketall, arbeidsmarked, kompetanse på bosettings- og integreringsarbeid samt kvaliteten på arbeidet er viktige faktorer.</i>
Kommunalt nivå	<i>Kommunene fatter, på bakgrunn av anmodning fra IMDi, vedtak om å bosette flyktninger samt hvor mange dette gjelder.</i>

⁶ Se <http://imdi.no/no/Bosetting/>.

⁷ Både overføringsflyktninger og tidligere asylsøkere omtales vanligvis som flyktninger.

⁸ Per dags dato gjøres det et arbeid rundt en mulig ny bosettingsordning som skal sikre raskere bosetting av flyktninger. Denne kommer vi tilbake til senere i kapitlet.

Ved bosetting skal flyktninger tilbys gode muligheter knyttet til integrering gjennom deltakelse i kommunenes introduksjonsprogram (Ibenholt og Bakli 2009). Flyktninger skal også tilbys boliger som er egnet i forhold til deres livssituasjon og behov. For flyktninger er det frivillig hvorvidt de ønsker å bli bosatt med offentlig hjelp. Dersom de velger å takke ja til dette tilbudet, har de rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet i inntil to år, og har rett på introduksjonsstønad. Flyktninger kan imidlertid også takke nei til offentlig hjelp (IMDi 2009). Ved å velge bort bosetting med offentlig hjelp sier flyktningene samtidig fra seg retten til å delta på introduksjonsprogram og å motta introduksjonsstønad. De har likevel fortsatt rett til gratis norskopplæring med samfunnskunnskap.

Målsetningen for bosettingsarbeidet er todelt: Mens en på den ene siden ønsker *god bosetting* som sikrer trygge rammer, integrering og muligheter for deltakelse i samfunnet, er et annet mål *rask bosetting*, hvor ønsket er at flyktningers oppholdstid i asylmottakene etter at oppholdstillatelse er innvilget skal være så kort som mulig (IMDi 2006). God bosetting handler i stor grad om bolig og nær-/bomiljø. IMDi's målsetning er å bosette i områder som gir gode mulighet for kvalifisering, arbeid og utdanning. Kartlegginger av bosettingsarbeidet i norske kommuner viser at sentrumsnær bosetting i integrerte bomiljøer og nærhet til tjenester ofte blir vurdert som viktige faktorer av kommuneansatte (Hanche-Dalseth et al. 2009; Thorshaug et al. 2009).

Rask bosetting er på sin side knyttet til vissheten om hva lang ventetid i mottak kan føre til både på individ- og samfunnsnivå (Lauritsen og Berg 1999; Slavnic 2000; Berg og Sveaass et al. 2005). Flyktninger som sitter lenge i mottak opplever ofte isolasjon, fravær av et normalt liv, passivitet og mangel på aktivitet, tap av sosial status, samt manglende kontroll og innflytelse over egen hverdag, i tillegg til usikkerhet og stress relatert til asylprosessen. Norske myndigheters uttalte målsetning er derfor at bosetting av voksne skal skje innen seks måneder etter positivt vedtak.⁹ Særlig for enslige voksne flyktninger har ventetiden imidlertid ofte vært markant lengre (IMDi 2011).

3.2.2 Samarbeidspartnere og rådgivere

I arbeidet med å bosette flyktninger har kommunene en rekke statlige og regionale samarbeids- og rådgivningspartnere. I det følgende presenterer vi kort tre av dem; Husbanken, IMDi og KS.

Fra hovedsakelig å være en boligbank har *Husbanken* de siste årene fått en større rolle som velferdsetat, samarbeidspartner og rådgiver for kommunene, gjennom å være

⁹ For enslige mindreårige er målet satt til tre måneder.

statens organ for gjennomføring av boligpolitikken (Hanche-Dalseth et al. 2009). Husbankens hovedmål er i dag å legge til rette for et velfungerende boligmarked, skaffe boliger til vanskeligstilte og øke antallet miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder. Husbanken forvalter, som vi har vært inne på, en rekke ulike ordninger knyttet til den sosiale boligpolitikken.

IMDi er den sentrale bosettingsaktøren på statlig side, og har det overordnede ansvaret for å iverksette statens politikk på dette feltet. I samarbeid med KS har IMDi ansvar for å skaffe tilstrekkelig antall bosettingsplasser i kommunene, og å sørge for en best mulig utnyttelse av disse plassene. Videre skal etaten fatte individuelle vedtak om bosettingskommune for beboere i mottak med oppholdstillatelse, og sørge for bosetting av overføringsflyktninger. Det er i tillegg IMDi som har ansvaret for utbetaling av integreringstilskudd og andre bosettingsrelaterte tilskudd til kommunene. I likhet med Husbanken skal IMDi være et kompetansesenter, samtidig som etaten skal være *“en pådriver for integrering og mangfold”*.¹⁰

KS har som mål å sikre at kommunenes frivillighet i bosettingsarbeidet videreføres og at det gis gode rammebetingelser for arbeidet. KS har også, som nevnt ovenfor, en viktig rolle i å sikre at bosettingsbehovet dekkes i landets kommuner. KS jobber for at kommunene i større grad skal fokusere på boliganskaffelse, og planlegger å tilby kurs og veiledning om gode løsninger for kommunenes arbeid.¹¹

3.2.3 Økte utfordringer som følge av økte ankomster av flyktninger

I de siste årene har en sterk økning i ankomsttallene ført til et økt bosettingsbehov med påfølgende økning i antallet kommuner som anmodes om å bosette. Fra et anslått bosettingsbehov på 5400 i 2008, ble norske kommuner i 2010 i utgangspunktet anmodet om å bosette 10 000 flyktninger. Dette ble senere nedjustert til 6700.¹² For 2011 er anmodningstallet satt til 5300. Reduksjonen skyldes en nedgang i antallet ankomne asylsøkere i 2010. Imidlertid sitter det fortsatt en stor gruppe bosettingsklare på mottak, noe som vil kreve høy innsats fra bosettingskommunene også i de kommende årene. Enslige voksne flyktninger som har fått oppholdstillatelse i Norge har de siste årene utgjort den største gruppen som venter på bosetting, men også familier og enslige mindreårige utgjør en relativt stor andel av bosettingsbehovet (IMDi 2011).

Undersøkelser de siste årene viser at flere av landets bosettingskommuner melder om problemer i forhold til å nå målene om rask og god bosetting, særlig når det gjelder

¹⁰ Hentet fra <http://www.imdi.no/no/Stottemeny/Om-Imdi/>.

¹¹ For mer informasjon, se <http://www.ks.no/u/Om-KS/>.

¹² Tall innhentet fra IMDi.

gruppen enslige voksne flyktninger (Hanche-Dalseth et al. 2009; Thorshaug et al. 2009; Søholt og Holm 2010). Problemene kommunene møter ser i liten grad ut til å være knyttet til manglende integrering, manglende politisk vilje eller negative holdninger blant lokalbefolkningen (Thorshaug et al. 2009; Comte 2011). Derimot sender bosettingskommunene et klart signal om at manglende tilgang på *egne*de boliger er den klart største utfordringen i bosettingsarbeidet. Dette er knyttet til flere forhold. Delvis skyldes det manglende gjennomstrømming i kommunale boliger, og delvis er det koblet til at den kommunale boligmassen i stor grad domineres av familieboliger som er lite egnet for det store antallet enslige flyktninger som skal bosettes. Her er det viktig å påpeke at også boliger til store familier, gjerne i forbindelse med familiegjenforening, er en mangelvare i flere kommuner. Videre opplever mange kommuner at de i liten grad har økonomiske ressurser til å endre og tilpasse boligmassen til dagens behov. Det er interessant å merke seg at de færreste kommunene kommenterte manglende bruk av det private markedet som en årsak til mangel på egne de boliger i Thorshaug et al. sin undersøkelse fra 2009. Som vi kommer til å se i denne rapporten har det skjedd en endring i synet på bruken av det private leiemarkedet i mange kommuner den siste tiden.

Utfordringene som nevnes i de siste års rapporter er ikke nye fenomener. I en undersøkelse fra 2001 ses nettopp mangel på egne de og hensiktsmessige boliger som en stor utfordring i bosettingsarbeidet (UDI 2001). Dette ble illustrert av følgende uttalelse fra en av de kommunalt ansatte: *“Bolig er alltid utgangspunktet for hvor mange vi kan ta imot”* (UDI 2001: 33). Også for 10 år siden var det særlig boliger til store familier og enslige flyktninger som var mangelvare. Årsaker til boligmangelen som ble identifisert var da som nå mangel på kommunale utleieboliger, manglende sirkulasjon i de tilgjengelige boligene, underutnyttelse av Husbankens virkemidler, og systematisk diskriminering blant utleiery på det private boligmarkedet.

I Riksrevisjonens undersøkelse fra 2010 av IMDi s måloppnåelse og virkemiddelbruk konkluderes det med at stadig flere flyktninger blir bosatt innen seks måneder (Riksrevisjonen 2010). Mens 68 prosent ble bosatt innen fristen i 2008, var tilsvarende andel i 2010 74 prosent (IMDi 2011).¹³ Likevel er en fortsatt et stykke unna målet om at alle voksne skal bosettes innen denne fristen. På grunn av de store utfordringene knyttet til å sikre en rask bosetting av flyktninger sendte Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i januar 2011 ut et høringsbrev med forslag til ny bosettingsordning for flyktninger med mål om raskere bosetting.¹⁴ Forslaget har et særlig fokus på å få kommuner til å ta et større ansvar for fordelingen av flyktninger seg

¹³ Dette er likevel en nedgang fra 2009, da 77 prosent ble bosatt innen fristen på seks måneder (Riksrevisjonen 2010).

¹⁴ Høringen hadde svarfrist 29. april 2011. Se:

<http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Høringer/2011/bosettingsordning/horingsbrev.pdf>.

i mellom. Det foreslås at dersom kommuner ikke blir enige om fordelingen, eller ikke bosetter flyktningene innen de satte tidsmålene, kan fylkesmannen gis rett til å tilvise flyktninger til kommunene. Dette forslaget reduserer dermed kommuners frivillighet og selvråderett i bosettingsarbeidet. Forslaget er blitt møtt med skepsis både i kommuner og i KS og Husbanken, som alle er i mot en endring av bosettingsmodellen som inneholder bruk av tvang. Det påpekes blant annet at introduksjon av tvang vil kunne øke konfliktnivået lokalt, og samtidig svekke kvaliteten på integreringsarbeidet i kommunene. Også IMDi er negative til innføring av tilvisningsrett. Samtidig uttrykker IMDi skepsis til det nåværende systemet hvor kommuner forhandler på individnivå. Dette er IMDi interessert i å få endret slik at kommunene ikke lenger kan forhandle om enkeltsaker i utsøkningsfasen.¹⁵

3.3 Det boligfaglige og flyktningfaglige sett i sammenheng

Kommuners strategier for boligfremskaffelse til flyktninger påvirkes av flere forhold. For det første vil den nasjonale integrerings-, bosettings- og boligpolitikken påvirke kommuners rammer for fremskaffelse av boliger. Videre vil kommunestørrelsen, flytteaktiviteten og næringsstrukturen påvirke strategivalgene. Andelen vanskeligstilte på boligmarkedet og kjennetegnene ved disse vil også legge føringer for arbeidet, samtidig som kommuners tidligere erfaringer med ulike boligstrategier påvirker valgene som tas. Til sist vil kjennetegn ved kommunenes boligmarkeder, som boligtyper, priser, rentenivå og lignende også påvirke strategivalgene (Søholt, Ekne Ruud og Holm 2003). Suksessen til myndighetenes boligpolitikk avhenger på sin side av flere faktorer: Hvilken kunnskap vi har om vanskeligstiltes faktiske situasjon, hva som vurderes som rimelige og rettferdige løsninger, hvilken kunnskap vi har om sammenhengen mellom politiske mål og virkemidler, viljen til å gjøre noe med de vanskeligstiltes situasjon, og i hvilken grad de vanskeligstilte selv evner og ønsker å forbedre sin boligsituasjon (Søholt et al. 2003).

Flyktninger regnes ofte som en vanskeligstilt gruppe på det norske boligmarkedet. Dette kobles gjerne til deres manglende norskkunnskaper, manglende kompetanse om boligmarkedet, få sosiale nettverk og få kunnskaper om tilgjengelige tilbud i det offentlige hjelpeapparatet (Hanche-Dalseth et al. 2009). Utfordringene gjør at de fleste flyktninger er avhengige av offentlig hjelp for å skaffe seg bolig, både ved førstegangsbosetting og også ofte i etterkant av bosetting.

¹⁵ Se høringsvar fra ulike aktører:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/hoeyringar/hoeringsdok/2011/forslag-til-bosettingsordning-for-flyktn/horingsuttalelser.html?id=635674>.

Det er ikke uproblematisk at flyktninger plasseres inn under kategorien “vanskeligstilt”. I en tidligere undersøkelse var flere kommuneansatte skeptiske til hva merkelappen vanskeligstilt gjør med mennesker (Thorshaug og Berg 2009). Begrepet knyttes ofte til personer som har sammensatte psykiske og rusrelaterte problemer. Spørsmålet er da om det blir riktig å plassere flyktninger, som ofte kun har utfordringer knyttet til å finne bolig, i den samme kategorien. Dette kan for det første føre til at flyktninger oppfattes av kommuneansatte og lokalbefolkningen som en gruppe med større problemer enn det som ofte er tilfellet. For det andre fører det til at flyktninger må konkurrere med en stor gruppe om kommunenes avsatte boliger til vanskeligstilte. For det tredje kan en risikere at kommuner ikke tenker utenfor den kommunale boligboksen når de vurderer botilbud til flyktninger, ettersom det ikke er vanlig at de andre gruppene innenfor vanskeligstilt-kategorien tilbys private boløsninger. Det bør derfor vurderes om en skal innføre en mer presis begrepsbruk som tar høyde for personers svært individuelle årsaker til at de har problemer med å finne eller beholde en bolig.

Ved bosetting av flyktninger møtes flyktningfaglige og boligfaglige problemstillinger, hvor kommuner, gjennom sin forpliktelse om å bosette et visst antall flyktninger, samtidig forplikter seg til å etablere et egnet botilbud. Hva som oppfattes som et egnet botilbud, og hvordan kommunene helt konkret går frem 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 et al. 2009; Thorshaug et al. 2009).

Med basis i dagens utfordringer knyttet til bosetting av flyktninger har Husbanken og IMDi inngått et samarbeid som skal forankres på et overordnet nivå og gjennom konkrete prosjekter (noe dette prosjektet er et eksempel på). Gjennom å oppfordre kommuner til å se mulighetene som ligger i å koble flyktningarbeidet til det boligfaglige feltet, ønsker etatene en utvikling av en mer helhetlig boligsosial politikk i kommunene. I tillegg administrerer de to etatene økonomiske virkemidler som, både hver for seg og samlet, kan bidra til å hjelpe kommuner i arbeidet med å finne gode boligløsninger for flyktninger.

Kommuners håndtering av boligfremskaffelse berører, som denne gjennomgangen viser, mange ulike elementer. Det handler blant annet om organisering, tverretattlig samarbeid, økonomiske rammebetingelser, boligmasse, gjennomstrømming i de kommunale boligene, samt vanskeligstilte på boligmarkedet generelt og gruppen flyktninger som skal bosettes spesielt. Videre omfatter det bruk av det kommunale og det private markedet, boligsosiale handlingsplaner, holdninger til hva som er egnede boliger for ulike typer flyktninger, og bruk av Husbankens virkemidler. Det handler også om

konkurranse på det private leiemarkedet fra andre boligsøkere i kommunen, som studenter og arbeidsinnvandrere og den økte bruken av desentraliserte mottak. Med andre ord handler suksess i boligfremskaffelse til flyktninger om et stort batteri av potensielle utfordringer, strategier og tiltak. Spørsmålet blir hvordan kommuner møter og håndterer de boligmessige utfordringene knyttet til arbeidet med å bosette flyktninger. I de følgende kapitlene ønsker vi å gi et bilde av nettopp dette.

4 Breddeundersøkelse blant flyktningkonsulenter og boligkonsulenter

I det følgende kapitlet tar vi for oss funn fra breddeundersøkelsen blant flyktningkonsulenter og boligkonsulenter i landets bosettingskommuner. I presentasjonen av datamaterialet benytter vi i første rekke frekvensfordelinger. Vi viser også til resultater av krysstabeller, blant annet koblinger mellom svarene og bakgrunnsvariabler som kommunestørrelse (antall innbyggere) og erfaring med å bosette flyktninger, for å se om vi kan finne sammenhenger og mønstre i svarene.¹⁶ Respondentenes utfyllende kommentarer i spørreskjemaet kobles til de kvantitative funnene. Det er viktig å påpeke at den kvantitative breddeundersøkelsen kun gir et oversiktsbilde av situasjonen i norske bosettingskommuner, og ikke kan gi svar på *hvorfor* situasjonen er slik den er. De kvantitative funnene må derfor ses i sammenheng med funnene i vår kvalitative dybdestudie i seks bosettingskommuner som går mer i dybden på spørsmålene som tas opp her.

4.1 Utvalgets representativitet

Breddeundersøkelsen ble besvart av 200 flyktningkonsulenter og 115 boligkonsulenter. Dette tilsvarer en svarprosent på henholdsvis 68 og 39 prosent. I 76 kommuner har både flyktningkonsulent og boligkonsulent besvart undersøkelsen. I det følgende vurderer vi vårt utvalgs representativitet og hvorvidt de to respondentgruppene kan sies å representere like populasjoner.

4.1.1 Sammenligning av utvalg og populasjon

Det er mulig å vurdere respondentgruppenes representativitet ved å sammenligne utvalgene med fordelingen i hele populasjonen ut fra ulike bakgrunnsvariabler. Potensielle variabler for sammenligning vil kunne være kommunens sentralitet, press på boligmarkedet, erfaringer med å bosette flyktninger, kommunestørrelse og regiontilhørighet. Vi har valgt å fokusere på de to sistnevnte bakgrunnsvariablene, da det er disse vi har tilgjengelig i datamaterialet. Tabell 2 gir en oversikt over fordelingen i de to respondentgruppene ut fra IMDi-region og antall innbyggere.

¹⁶ I de bivariate analysene forholder vi oss til et fem-prosents signifikansnivå for å vurdere om sammenhengene er statistisk signifikante og kan benyttes til å si noe om populasjonen som helhet.

Tabell 2. IMDi-region og kommunens innbyggertall. Prosent og antall.
Flyktningkonsulenter og boligkonsulenter.

	Flyktningkonsulenter		Boligkonsulenter	
	Prosent	Antall	Prosent	Antall
IMDi-region				
Nord	15,0	30	15,7	18
Midt-Norge	13,5	27	12,2	14
Vest	15,5	31	21,7	25
Sør	17,0	34	9,6	11
Øst	21,0	42	27,8	32
Indre-Øst	18,0	36	13,0	15
Kommunens innbyggertall				
Under 5000	30,0	60	31,3	36
Mellom 5000 og 20 000	45,0	90	38,3	44
Mellom 20 000 og 50 000	19,0	38	23,5	27
Mellom 50 000 og 100 000	3,5	7	4,3	5
Over 100 000	2,5	5	2,6	3
Totalt	100,0	200	100,0	115

Bosettingskommunene i 2010 fordelte seg på følgende måte i IMDi-regionene¹⁷: Nord (15 prosent), Midt-Norge (14 prosent), Vest (13 prosent), Sør (17 prosent), Øst (21 prosent) og Indre-Øst (21 prosent).¹⁸ Om vi sammenligner dette med våre respondentgrupper ser vi at flyktningkonsulentene følger denne fordelingen nært, mens regionene Vest og Øst er overrepresentert og regionene Sør og Indre-Øst er underrepresentert blant boligkonsulentene.

Når det gjelder kommunestørrelse finner vi følgende fordeling for hele populasjonen: Av de 295 kommunene som bosatte flyktninger i 2010 hadde 34 prosent mindre enn 5000 innbyggere, 44 prosent hadde mellom 5000 og 20 000 innbyggere, mens 22 prosent hadde mer enn 20 000 innbyggere.¹⁹ Dersom vi sammenligner denne fordelingen med den vi finner i våre respondentgrupper ser vi at de små kommunene er svakt underrepresentert i våre utvalg, mens store kommuner er tilsvarende svakt overrepresentert.

¹⁷ Fylkene er fordelt på følgende måte: Nord (Finnmark, Troms og Nordland), Midt-Norge (Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal), Vest (Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland), Sør (Aust-Agder, Vest-Agder og Telemark), Øst (Oslo, Akershus, Vestfold og Østfold) og Indre-Øst (Hedmark, Oppland og Buskerud).

¹⁸ Statistikk innhentet fra IMDi.

¹⁹ Statistikk innhentet fra SSB.

4.1.2 Sammenligning av respondentgrupper

Vi kan videre vurdere om de to respondentgruppene representerer ulike “virkeligheter” gjennom å studere hvorvidt de fordeler seg ulikt på bakgrunnsvariablene IMDi-region og kommunestørrelse. Dersom vi først ser på IMDi-region, ser vi at flyktningkonsulentene og boligkonsulentene dekker de seks regionene ulikt. Andelene i Nord og Midt-Norge er relativt like. Imidlertid er andelene boligkonsulenter større i Vest og Øst, mens andelene flyktningkonsulenter er større i Sør og Indre-Øst. Når det gjelder fordelingen etter kommunestørrelse er andelene relativt like. Begge respondentgruppene har de største andelene i små kommuner (under 5000 innbyggere) og mellomstore kommuner (5000-20 000 innbyggere). Vi kan dermed konkludere med at gruppene representerer omtrent den samme fordelingen i forhold til kommunestørrelse (med noen ulikheter i kategoriene 5000-20 000 og 20 000-50 000).

4.1.3 Leserveiledning tilknyttet representativitet og respondentgrupper

Samlet ser det ut til at det er respondentgruppen flyktningkonsulenter som er mest representativ for hele populasjonen ut fra kommunestørrelse og IMDi-region. Det ser videre ut til at de to gruppene representerer noe ulike “virkeligheter” ut fra region og kommunestørrelse. Imidlertid er det kun i 76 kommuner at både flyktningkonsulent og boligkonsulent har besvart undersøkelsen. Vi velger derfor å hovedsakelig presentere svar fra flyktningkonsulenter og boligkonsulenter separat for å kunne basere analysene på en høyest mulig svarprosent. Vi ber leseren være oppmerksom på de nevnte skjevhetene knyttet til representativitet i fortolkningen av datamaterialet.

Vi vil i kapitlet gjennomgående henvise til hvilken respondentgruppe datamaterialet er hentet fra. I tabellene/figurene kan dette hovedsakelig leses ut fra tabell-/figurteksten og antallet respondenter prosentfordelingen baseres på; 200 for flyktningkonsulenter og 115 for boligkonsulenter. Der det er relevant kobler vi svarene til flyktningkonsulenter og boligkonsulenter i kommuner hvor vi har svar fra begge gruppene, med de begrensinger for generalisering som ligger i dette utvalget.

4.2 Bosettingserfaring og bosettingstall for 2010

Flyktningkonsulentene ble spurt hvor mange år (ikke nødvendigvis sammenhengende) kommunen har bosatt flyktninger (se tabell 3). 79 prosent oppgir at kommunen har over 10 års bosettingserfaring. 14 prosent har mellom 5 og 10 års erfaring, mens 7 prosent oppgir å ha under 5 års erfaring. Dette antyder at de fleste kommunene har relativt lang

erfaring med bosetting av flyktninger, noe som vil kunne være med å sikre kontinuitet i arbeidet.

*Tabell 3. Bosettingserfaring og bosettingsantall 2010. Prosent og antall.
Flyktningkonsulenter.*

	Prosent	Antall
Antall år med bosetting		
Under 5 år	7,0	14
Mellom 5 og 10 år	14,0	28
Over 10 år	79,0	158
Vedtaksform		
Ettårig vedtak	37,5	75
Flerårig vedtak	62,5	125
Antall bosatte i 2010 (enslige mindreårige eks.)		
Under 10	24,5	49
Mellom 10 og 20	38,0	76
Mellom 21 og 40	26,0	52
Mellom 41 og 100	9,0	18
Mellom 101 og 200	1,5	3
Over 200	1,0	2
Andel enslige voksne (enslige mindreårige eks.)		
Under 25 prosent	27,5	55
Mellom 25 og 50 prosent	24,0	48
Mellom 50 og 75 prosent	25,0	50
Over 75 prosent	23,5	47
Totalt	100,0	200

En annen viktig side ved kontinuitet i bosettingsarbeidet er valg av vedtaksform. Kommuner kan velge om de vil jobbe ut fra et flerårig eller ettårig vedtak for antallet flyktninger som skal bosettes. Flerårige vedtak anses som mer fleksible ettersom kommunene kan tilpasse antallet bosettinger etter hva en har kapasitet til innenfor perioden. Tidligere undersøkelser har vist at flertallet av kommunene opererer med flerårige vedtak (Statskonsult 2006). Dette støttes av vår undersøkelse, hvor i underkant av to tredjedeler av flyktningkonsulentene, 63 prosent, oppgir at kommunen har flerårig vedtak. Vi finner ingen klare tendenser til at større kommuner oftere har flerårige vedtak, slik tidligere undersøkelser har gjort (Statskonsult 2006). Imidlertid finner vi noe lavere andeler med flerårig vedtak i IMDi-regionene Øst og Indre Øst sammenlignet med de øvrige regionene. Regionkontorene bør vurdere å studere dette funnet grundigere.

Flyktningkonsulentene ble videre spurt hvor mange flyktninger kommunen bosatte i 2010. Her valgte vi å se bort fra enslige mindreårige, ettersom disse ikke var fokus for

prosjektet. De fleste kommunene, 38 prosent, bosatte 10-20 flyktninger i løpet av 2010. 26 prosent bosatte 21-40 flyktninger, mens 25 prosent bosatte under 10. Et mindretall av kommunene bosatte mer enn 40 flyktninger. Datamaterialet viser at det naturlig nok er en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og antall bosatte flyktninger.

Enslige voksne flyktninger har de siste årene dominert flyktningstrømmen til Norge, og som vi har vært inne på har den store andelen bosettingsklare enslige ført til store utfordringer for kommuner når det gjelder å finne egnede boliger. Data fra vår breddeundersøkelse understreker det store antallet innenfor denne gruppen: For i underkant av 50 prosent av kommunene utgjorde enslige voksne over halvparten av de som ble bosatt i 2010. Dette er en klar økning fra 2008, da enslige voksne utgjorde over halvparten av det totale antallet bosatte for 24 prosent av kommunene (Thorshaug et al. 2009).²⁰

4.2.1 Oppsummering av bosettingserfaring og bosettingstall

- De fleste kommunene i utvalget har mange års bosettingserfaring.
- Et flertall av kommunene har flerårig vedtak for bosetting av flyktninger.
- Enslige voksne utgjorde en stor andel av kommunenes bosettinger i 2010.

4.3 Organisering og ansvarsfordeling

En viktig del av breddeundersøkelsen omhandlet kommuners organisering av bosettingsarbeidet. Dette inkluderer hvilke enheter som har ansvaret for ulike deler av arbeidet, samarbeid mellom enheter og nabokommuner, samt utvikling og bruk av ulike planverktøy, herunder boligsosiale handlingsplaner. Kommuners ansvar for å medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet er nedfelt i sosialtjenesteloven § 3-4, og det er med andre ord sosialtjenesten som har et overordnet ansvar for kommunens boligsosiale arbeid. Etter innføringen av NAV-reformen er nå arbeids-, trygde- og sosialtjenesten samlet i ett kontor i de aller fleste kommuner. Fremskaffelse av boliger omfatter imidlertid ulike kommunale enheter med ansvar for oppføring og forvaltning av boliger, behovsvurdering, booppfølging og forvaltning av Husbankens ordninger.

Bosetting av flyktninger er en del av kommuners boligsosiale arbeid, og kommunene kan selv vurdere hvilken enhet det er mest hensiktsmessig at bosettingsarbeidet kobles til. Tidligere forskning av det boligsosiale arbeidet generelt har vist at bygg-, eiendoms-

²⁰ Imidlertid var ikke enslige mindreårige ekskludert fra beregningen i undersøkelsen fra 2009.

og tekniske etater vanligvis har hovedansvaret for fremskaffelse og forvaltning av kommunale boliger, og har også ofte en rolle i tildeling av boligene (Langsether et al. 2008). Det er likevel gjerne tverretatlige team som har hovedansvaret for boligtildelingen. Sosialtjenestene i NAV dominerer på sin side når det gjelder tildeling av booppfølgingstjenester og Husbankens ordninger (bostøtte og startlån). Spørsmålet blir hvorvidt denne ansvarsfordelingen også gjør seg gjeldende i kommuners bosettingsarbeid. I det følgende presenterer vi funnene fra vår undersøkelse knyttet til dette spørsmålet.

4.3.1 Tilknytning til enhet

Breddeundersøkelsen viser at kommunene organiserer bosettingsarbeidet noe forskjellig, men at hovedansvaret ofte legges til NAV (se tabell 1 i vedlegg 1). 32 prosent av kommunene har valgt å integrere bosettingsarbeidet i NAV, mens 21 prosent har lagt det under NAV, men som et eget område. En annen gruppe på 21 prosent organiserer bosettingsarbeidet som en egen enhet under rådmannsnivå, mens 7 prosent har lagt det under skole/utdanning. 21 prosent av flyktningkonsulentene har krysset av for svaralternativet "annet". Ut fra kommentarene ser det ut til at dette gjelder kombinasjoner av enheter under rådmannsnivå, og samarbeid med blant annet voksenopplæring, kultur og boligtildelingsteam. Vi finner ingen tydelige sammenhenger mellom kommunestørrelse og organiseringstype i vårt materiale, selv om det er en liten tendens til at flere av de største kommunene med over 50 000 innbyggere har organisert bosettingsarbeidet som en egen enhet under rådmannsnivå.

4.3.2 Samarbeid og tverrfaglige team

Breddeundersøkelsen blant flyktningkonsulentene viser at 54 prosent av kommunene har utarbeidet faste samarbeidsrutiner for fremskaffelse av boliger til flyktninger (se tabell 2 i vedlegg 1). Flere av de som har svart nei oppgir at de samarbeider tett selv om de ikke har faste rutiner, eller at kommunen er i ferd med å utarbeide rutiner. Andre uttrykker oppgitthet over mangel på samarbeid. Vi ser en tendens til at faste samarbeidsrutiner er mer tilstede i større kommuner enn i små kommuner. Denne typen rutiner ser også ut til å være mer utbredt i kommuner med mange års bosettingserfaring. Tverrfaglige team ser ut til å være noe mindre utbredt, hvor 39 prosent at flyktningkonsulentene oppgir at deres kommune har et tverrfaglig team som jobber med bosetting. Imidlertid kommenterer mange at de på tross av mangel på team samarbeider godt på tvers av enhetene.

De som oppga å ha opprettet et tverrfaglig team (til sammen 78 flyktningkonsulenter) ble spurt hvilke enheter som er tilknyttet teamet. Flyktningtjenesten er representert i 80 prosent av kommunene, mens NAV deltar i 71 prosent av kommunene. Flere kommenterer at flyktningansvaret er lagt til NAV. Dette tilsier at ansvarlige for flyktningarbeidet enten er delaktige som representanter for flyktningtjenesten eller for NAV. Eiendomsavdelingen deltar i 54 prosent og teknisk avdeling i 21 prosent av kommunene, mens boligbyggelag er representert i kun 5 prosent av kommunene. Hele 57 prosent oppgir at andre enheter deltar. Her nevnes mange ulike enheter, blant annet helse, voksenopplæring, utdanning og oppvekst, rådmann, kultur, eiendomsformidlere og huseiere, boligkontor, psykiatri og barnevern.

Vi finner en tendens til at andelen kommuner med tverrfaglige team øker med kommunestørrelse og med antall års bosettingserfaring. Samlet antyder dermed våre funn at det jobbes mer samarbeidsrettet og tverrfaglig i større kommuner og i kommuner med lang erfaring med å bosette flyktninger. I forhold til kommunestørrelse kan dette skyldes et større behov for formaliserte rutiner på grunn av flere bosatte og et større kommunalt apparat generelt sett. Dette utelukker imidlertid ikke at små kommuner også vil kunne dra nytte av denne typen rutiner. Videre er det sannsynlig at kommuner med lang bosettingserfaring ser behovet for å opprette denne typen samarbeid i større grad enn kommuner med lite erfaring. Som vi skal komme tilbake til senere i rapporten er likevel ikke formelle samarbeidsrutiner og en tydelig organisering av arbeidet udelt positivt dersom det oppleves som for byråkratisk av de involverte partene.

4.3.3 Interkommunale løsninger i bosettingsarbeidet

Et mulig alternativ for kommuner er å opprette et interkommunalt samarbeid om ulike ansvarsoppgaver tilknyttet bosetting av flyktninger. Interkommunale løsninger anses som effektive særlig for små kommuner gjennom at de kan sikre bedre tjenester og bedre kvalitet på tilbudet som gis, samtidig som det sikrer effektiv drift.²¹ Tidligere undersøkelser av bosettingsarbeid har vist at rundt 40 prosent av kommunene har et interkommunalt samarbeid om voksenopplæringen, i tillegg til at enkelte også har felles administrasjon for introduksjonsprogrammet (Kavli, Hagelund og Bråthen 2007).

Det påfølgende spørsmålet blir i hvilken grad kommuner har utviklet interkommunalt samarbeid også når det gjelder boligfremskaffelse til flyktninger. Svarene fra boligkonsulentene i breddeundersøkelsen antyder at dette er lite utbredt, da kun 10

²¹ Det er blant annet gjort en vurdering av interkommunalt samarbeid om bosetting av flyktning i Knutepunkt Sørlandet. Se:

[http://www.knutepunktsorlandet.no/kunde/filer/Rapport%20bosetting%20\(2\).pdf](http://www.knutepunktsorlandet.no/kunde/filer/Rapport%20bosetting%20(2).pdf).

prosent oppgir at kommunen har en slik løsning (se tabell 3 i vedlegg 1). I kommunene som oppgir å ha en interkommunal løsning ser det ut til at det er mest vanlig å samarbeide om tildeling av boliger (67 prosent) og forvaltning av Husbankens ordninger rettet mot kommunene (58 prosent). Antallet kommuner er imidlertid her så lite at det ikke er hensiktsmessig å trekke generelle slutninger basert på datamaterialet.

4.3.4 Planverktøy og boligsosiale handlingsplaner

En viktig side ved systematikk i bosettingsarbeidet er hvorvidt arbeidet er koblet til kommunens ulike planverktøy. Svarene blant flyktningkonsulentene antyder at økonomiplanen (57 prosent) er den mest vanlige av de spesifiserte planene, mens 19 prosent har innlemmet arbeidet i kommunens strategiplan (se tabell 4 i vedlegg 1). En stor andel av flyktningkonsulentene, 44 prosent, har oppgitt at arbeidet er innlemmet i andre planer. Her nevnes blant annet virksomhetsplaner for tjenestene, handlingsplan for flyktninger, kommuneplan, helse- og sosialplan og boligsosial handlingsplan. Sistnevnte skal vi se nærmere på.

Utarbeidelse og aktiv bruk av boligsosiale handlingsplaner anses som svært viktig for å forbedre det generelle boligsosiale arbeidet i kommunene. I et forsøk på å utvikle en helhetlig boligsosial politikk i landets kommuner har Husbanken de siste årene fokusert sterkt på boligsosiale handlingsplaner. Målet er at kommuner, gjennom å vurdere boligbehov for ulike grupper og tilgjengelig boligmasse, skal oppnå økt kunnskap om boligbehovet i kommunen og om statlige virkemidler, mer samkjørt boligpolitikk mellom sektorene, bedre utnyttelse av kommunens boligmasse, mer målrettet og effektiv bruk av virkemidlene og større effektivitet ved å samordne ressursene.²² Status så langt er at selv om mange kommuner etter hvert har utarbeidet slike handlingsplaner, varierer det i hvilken grad planen benyttes aktivt i det boligsosiale arbeidet (Langsether et al. 2008; Hanche-Dalseth et al. 2009; Thorshaug et al. 2009).

Vår undersøkelse bekrefter at et flertall av bosettingskommunene har eller er i ferd med å utvikle en plan for det boligsosiale arbeidet (se tabell 5 i vedlegg 1). 49 prosent av flyktningkonsulentene oppgir at kommunen har en egen handlingsplan, mens 1,5 prosent har en interkommunal handlingsplan. Videre er 20 prosent av kommunene i ferd med å utarbeide en boligsosial handlingsplan (hvorav én kommune utarbeider en interkommunal plan). Et klart mindretall av flyktningkonsulentene, 17 prosent, oppgir at kommunen ikke har en boligsosial handlingsplan, og det ikke foreligger en plan for

²² Se Husbankens veileder *Slik gjør vi det. Lokale boligsosiale handlingsplaner*:

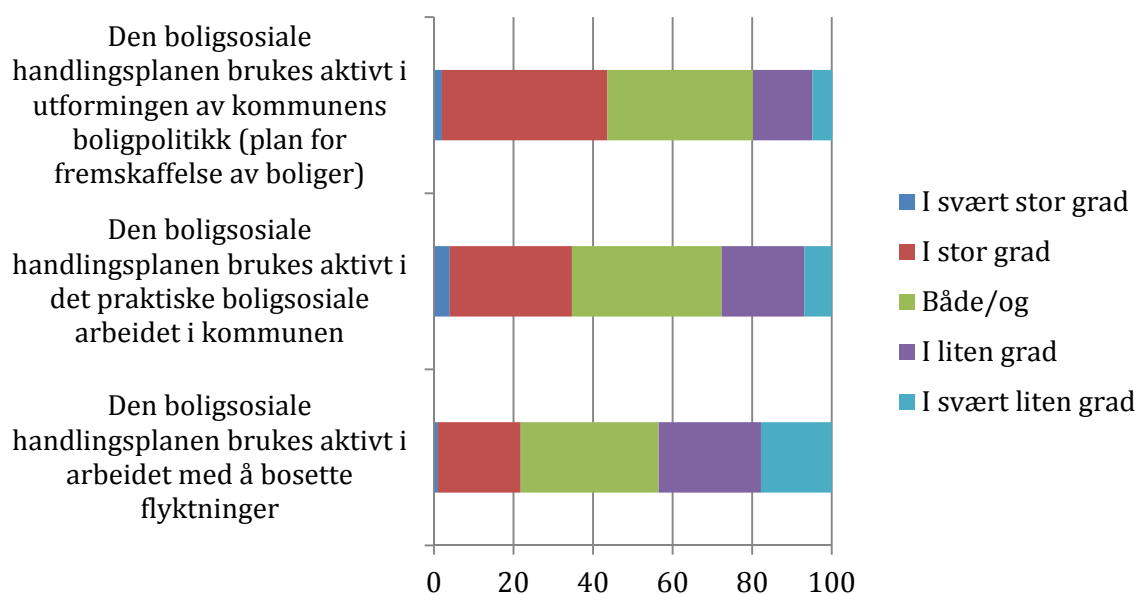
<http://husbanken.no/Venstremeny/Vanskeligstilte%20paa%20boligmarkedet/Boligsosial%20planlegging/~media/Venstremeny/Vanskeligstilte%20pa%20boligmarkedet/Bokart/veilederperm%20bshp%20pdf.ashx>.

utarbeidelse per dags dato. Blant de 13 prosent som oppgir “annet” gjelder det enten at planen er utdatert eller at de ikke vet om kommunen har en slik plan. Datamaterialet antyder at kommunestørrelse spiller en viktig rolle her, hvor de fleste kommunene som ikke har en boligsosial handlingsplan er kommuner med mindre enn 5000 innbyggere. Igjen ser vi indikasjoner på at større kommuner jobber mer systematisk enn små kommuner med det boligsosiale arbeidet, noe også andre undersøkelser har påpekt (Rambøll 2008).

I kommunene som har eller er i ferd med å utvikle en handlingsplan varierer det hvilke enheter som har vært delaktige i utarbeidelsen av planen (se tabell 6 i vedlegg 1). Oftest nevnes NAV (62 prosent), eiendomsavdelingen (56 prosent) og flyktningtjenesten (52 prosent).²³ Teknisk avdeling er involvert i 36 prosent av kommunene, mens kun 9 prosent oppgir at boligbyggelag er involvert. Hele 47 prosent oppgir at andre enheter har deltatt. Her nevnes blant annet helse- og sosialavdeling, pleie- og omsorgsavdeling, tjeneste for psykisk helse, kommunal boligstiftelse, boligkontor, rådmann, brukerkontor, kultur og samfunnsutvikling og tildelingstjeneste.

Flyktningkonsulentene som oppga at kommunen har en boligsosial handlingsplan ble bedt om å vurdere et sett med spørsmål tilknyttet bruken av planen (se figur 3). Svarene antyder at en del kommuner fortsatt møter utfordringer i å benytte planen aktivt i kommunens boligsosiale arbeid generelt og bosettingsarbeid spesielt.

*Figur 3. Vurderinger tilknyttet den boligsosiale handlingsplanen. Prosent (N=101).
Flyktningkonsulenter.*



²³ Igjen ønsker vi å påpeke at det flyktningfaglige aspektet også kan være bevart gjennom NAVs deltakelse.

Om vi først ser på bruken av handlingsplanen i det generelle arbeidet oppgir 44 prosent av flyktningkonsulentene at den i stor til svært stor grad brukes aktivt i utformingen av kommunens boligpolitikk (plan for fremskaffelse av boliger). 37 prosent mener dette er mer “både/og”, mens 28 prosent svarer at det i liten til svært liten grad stemmer for deres kommune. Videre mener 35 prosent at handlingsplanen i stor til svært stor grad brukes aktivt i det praktiske boligsosiale arbeidet i kommunen. Her mener 28 prosent at det i liten til svært liten grad skjer, mens 38 prosent tar en mellomposisjon. Til slutt ser vi at den boligsosiale handlingsplanen i noe mindre grad brukes aktivt i kommunenes bosettingsarbeid, hvor 22 prosent oppgir i stor til svært stor grad. Hele 44 prosent mener at dette i liten til svært liten grad stemmer i deres kommune, mens 35 prosent svarer “både/og”.

Vi ser en tendens til at en aktiv bruk av den boligsosiale handlingsplanen øker med kommunestørrelse. Igjen ser vi altså antydninger til at større kommuner jobber mer systematisk i det boligsosiale arbeidet, herunder bosetting av flyktninger. Gjennom bivariate analyser ser vi også en tendens til at kommuner som har boligsosiale handlingsplaner i større grad har opprettet tverrfaglige team og faste samarbeidsrutiner i arbeidet med å bosette flyktninger. Hva som er årsak og virkning i denne sammenheng er vanskelig å si uten nøyere, kvalitative analyser av kommuners strategier og valg. Videre ser vi det som interessant å studere om det er noen forskjeller i vurderingene til flyktningkonsulentene og boligkonsulentene i de kommunene hvor vi har svar fra begge respondentgruppene. Vi finner en tendens til at flyktningkonsulentene vurderer bruken av den boligsosiale handlingsplanen som dårligere enn boligkonsulentene.²⁴ Som vi skal komme tilbake til senere er det et gjennomgående trekk at flyktningkonsulentene vurderer arbeidet som gjøres som dårligere enn det boligkonsulentene gjør.

4.3.5 Ansvarsfordeling for tjenester og oppgaver

Som vi har vært inne på omfatter det boligsosiale arbeidet en rekke ansvarsoppgaver, så også i arbeidet med å bosette flyktninger. Ut fra breddeundersøkelsen blant boligkonsulentene ser det ut til å variere hvilken enhet som har hovedansvaret for ulike typer tjenester og oppgaver tilknyttet boliger for flyktninger. Kartlegging av behov for bolig ser det ut til å hovedsakelig være lagt til enten flyktningtjenesten (36 prosent), NAV/sosialkontor (23 prosent) eller eiendoms-/boligenhet/teknisk etat (20 prosent). I enkelte kommuner er dette ansvaret lagt til et tverrsektorielt tildelingsteam, mens noen få kommuner har lagt det til servicekontoret.

²⁴ Vi gjør igjen oppmerksom på at disse 76 kommunene kun utgjør 26 prosent av bosettingskommunene i 2010. Det er derfor usikkert om dette kan generaliseres til å gjelde hele populasjonen.

Tabell 4. Enhet med hovedansvar for tjenester og oppgaver tilknyttet kommunale boliger til flyktninger som skal bosettes. Prosent (N=115). Boligkonsulenter.

	Kartlegging av behov	Tildeling av boliger	Bygging, kjøp og salg	Drift, utleie og lignende
Eiendoms-/boligenhet/teknisk etat	20,0	20,0	68,7	64,3
NAV eller sosialkontor i kommunen	22,6	20,9	1,7	4,3
Flyktningtjeneste	35,7	24,3	4,3	8,7
Servicekontor eller tilsvarende	1,7	0,9	0,9	1,7
Tverrsektorielt tildelingsteam	9,6	27,0	3,5	0,9
Annet	10,4	7,0	20,9	20,0
Totalt	100,0	100,1	100,0	99,9

Når det gjelder ansvaret for tildeling av boliger finner vi en enda større variasjon. 27 prosent har lagt det til et tverrsektorielt tildelingsteam, 24 prosent til flyktningtjenesten, 21 prosent til NAV/sosialkontor og 20 prosent til enhet tilknyttet bolig etc. For bygging, kjøp og salg av boliger er tendensen noe mer entydig. 69 prosent av kommunene har lagt dette ansvaret til eiendoms-/boligenhet/teknisk etat. Også for drift, utleie og lignende forvaltningsoppgaver har de fleste kommunene, 64 prosent, lagt ansvaret til eiendoms-/boligenhet/teknisk etat. Kategorien "annet" omfatter som regel kommunale boligstiftelser og boligkontor.

Hva forteller denne fordelingen oss? Det kan se ut til at flyktningtjenesten relativt ofte gis et ansvar for behovskartlegging og tildeling av bolig til flyktninger som ellers tilfaller tverrsektorielle team og eiendoms-/boligenhet/teknisk etat for andre grupper vanskeligstilte (Langsether et al. 2008). Fremskaffelsen og forvaltningen av boliger for flyktninger ser imidlertid ut til å tilfalle eiendoms-/boligenhet/teknisk etat, noe som også er vanlig for gruppen vanskeligstilte generelt (Rambøll 2008). Imidlertid ser denne tendensen ut til å være påvirket av kommunestørrelse. Datamaterialet antyder at små kommuner oftere velger å legge ansvarsoppgavene tilknyttet behovskartlegging, tildeling og drift/utleie for boliger for flyktninger til flyktningtjenesten, mens større kommuner som regel ser ut til å koble ulike boligoppgaver ved bosettingsarbeidet til det generelle arbeidet som gjøres av eiendoms-/boligenheten eller NAV. Hvorvidt flyktningtjenesten i små kommuner frivillig har tatt dette ansvaret, eller har sett seg nødt til å ta det på grunn av manglende fokus på flyktninger i arbeidet som gjøres i kommunen, er et viktig spørsmål. Dette kommer vi tilbake til senere i rapporten.

4.3.6 Behovsvurdering og booppfølging

Gjennomstrømming i kommunale boliger kan sikres ved at beboere følges opp og at behovet for å bo i kommunal bolig kontinuerlig vurderes. Vi spurte boligkonsulentene hvordan de ville beskrive rutinene for oppfølging av flyktninger i bolig (se tabell 7 i vedlegg 1). 52 prosent oppgir at kommunen har en jevnlig, planlagt oppfølging, mens 32 prosent har tilfeldig oppfølging i boliger. Kun 4 prosent oppgir at de har ingen/lite oppfølging. Blant de 13 prosent som har oppgitt "annet" presiserer de fleste at oppfølgingen er behovsvurdert.

Når det gjelder ansvar for behovsvurdering og tildeling av booppfølgingstjenester for flyktninger er dette ifølge boligkonsulentene som regel lagt til NAV/sosialtjenesten (56 prosent) og/eller kommunens flyktningtjeneste (57 prosent).²⁵ Enkelte kommuner har lagt det til et tverretatlig team eller til eiendoms-/boligenhet/teknisk etat. Også ansvaret for gjennomføring av booppfølgingstjenestene til flyktninger er ofte lagt til NAV/sosialtjenesten (54 prosent) og flyktningtjenesten (59 prosent).

Som vi har vært inne på legges dette ansvaret som regel til NAV/sosialtjenesten for øvrige vanskeligstilte grupper (Langsether et al. 2008). Våre funn antyder med andre ord igjen at ansvarsoppgaver som vanligvis legges til sosialtjenesten ved NAV, i mange kommuner legges til flyktningtjenesten når det er snakk om flyktninger. Samlet kan det se ut til at ulike sider ved boligfremskaffelse til flyktninger ofte skilles ut som en særoppgave og gis til flyktningtjenesten. Dette kommer vi tilbake til senere. Når det gjelder booppfølging finner vi ingen tydelige forskjeller ut fra kommunestørrelse, slik vi gjorde for de tidligere nevnte ansvarsområdene.

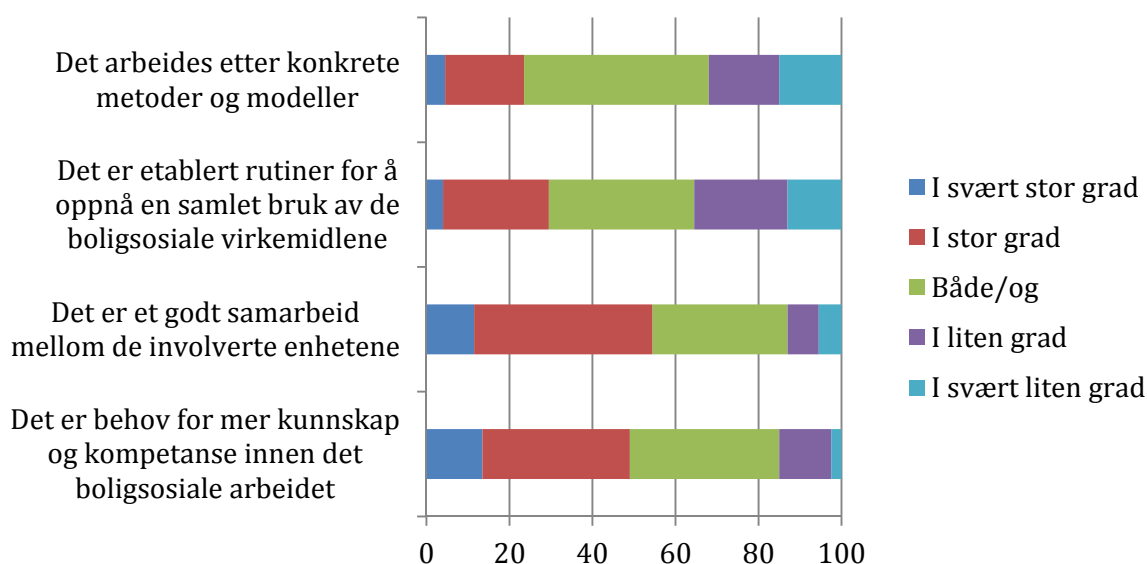
4.3.7 Vurderinger av det boligsosiale arbeidet

Vi ba flyktningkonsulentene om å vurdere ulike påstander tilknyttet det boligsosiale arbeidet i kommunen. Svarene antyder at det boligsosiale arbeidet i flere kommuner er preget av få fastlagte metoder og rutiner. Samtidig ser det ut til at samarbeidet mellom enhetene, till tross for manglende rutiner, fungerer godt (se figur 4). 23 prosent mener at det i stor til svært stor grad jobbes etter konkrete metoder og modeller. En stor andel, 36 prosent svarer "både/og", mens 32 prosent mener at dette i liten til svært liten grad gjelder i deres kommune. Her antyder datamaterialet at det i større grad er utvikler metoder/modeller for arbeidet i større kommuner.

²⁵ Her var det mulig å krysse av for flere enheter. Se tabell 8 i vedlegg 1.

Videre mener 30 prosent at det i stor til svært stor grad er etablert rutiner for å oppnå en samlet bruk av de boligsosiale virkemidlene i deres kommune. Her svarer 35 prosent “både/og”, mens 36 prosent mener at dette i liten til svært liten grad stemmer. Også her antydes det at det i større grad er utviklet rutiner i større kommuner.

*Figur 4. Vurderinger av det boligsosiale arbeidet i kommunen. Prosent (N=200).
Flyktningkonsulenter.*



Til sist ser vi at et flertall av flyktningkonsulentene, 55 prosent, mener at det i stor til svært stor grad er et godt samarbeid mellom de involverte enhetene. Her svarer 33 prosent “både/og”, mens kun 13 prosent oppgir at dette i liten til svært liten grad stemmer. Her finner vi ingen forskjeller mellom mindre og større kommuner, noe som antyder at små kommuner, til tross for at de i noe mindre grad har utviklet klare rutiner og metoder for det boligsosiale arbeidet, samarbeider godt. Dette skyldes sannsynligvis at det kommunale apparatet er mindre og dermed mer oversiktlig. Til sist mener rundt halvparten av flyktningkonsulentene at det er behov for mer kunnskap og kompetanse innen det boligsosiale arbeidet. Her svarer 36 prosent “både/og”, mens 15 prosent i liten til svært liten grad ser dette behovet. Vi ser en tendens i datamaterialet til at det i større grad er små kommuner som ser behovet for økt kompetanse.

Her kommer vi inn på rapportens tvetydige tittel, at “veien blir til mens en går”. En stor andel av kommunene opplever at samarbeidet, til tross for manglende formaliserte rutiner og metoder, fungerer godt. Dette antyder, som vi var inne på i forordet, at det er uformelle praksiser til stede som sikrer et godt samarbeid, også når det formelle ikke er fullstendig på plass. Denne koblingen mellom formelle systemer og uformelle praksiser kommer vi tilbake til senere. Om vi sammenligner svarene til flyktningkonsulentene og boligkonsulentene i de 76 kommunene hvor vi har svar fra begge gruppene, ser vi en klar tendens til at flyktningkonsulentene er mindre fornøyd med arbeidet som gjøres

enn boligkonsulentene. Dette gjelder både i forhold til arbeid etter metoder/modeller, rutiner for en samlet bruk av virkemidlene og samarbeid mellom involverte enheter.

Flyktningkonsulentene ble til sist bedt om å vurdere kommunens arbeid med fremskaffelse av boliger til flyktninger på generell basis (se tabell 9 i vedlegg 1). 41 prosent oppgir at de er fornøye/svært fornøye med arbeidet som gjøres, mens 25 prosent er misfornøye/svært misfornøye. 35 prosent inntar her en mellomstilling. Datamaterialet antyder en liten tendens til at små kommuner er mer fornøyd med arbeidet enn større kommuner. Dette kan skyldes at små kommuner bosetter færre flyktninger og at boligmarkedet er mindre presset enn i større kommuner. Det kan imidlertid også skyldes at det er lettere å kommunisere og samarbeide tverretattlig i mindre kommuner på grunn av kommuneapparatets relative størrelse. Om vi sammenligner svarene fra flyktningkonsulenter og boligkonsulenter i de 76 kommunene, finner vi også her en tendens til at noen flere flyktningkonsulenter er misfornøye med boligfremskaffelsen til flyktninger. Dette skyldes muligens at flyktningkonsulentene er mer involvert i bosettingsarbeidet, og kanskje opplever kommunens utfordringer som større enn det boligkonsulentene gjør.

4.3.8 Oppsummering av organisering og ansvarsfordeling

- Bosettingsarbeidet organiseres ofte under NAV (integrert eller som eget område) eller som en egen enhet under rådmannsnivå.
- Rundt halvparten av kommunene har faste samarbeidsrutiner mellom flyktningtjenesten, boligforvaltningen og ansvarlige for Husbankens ordninger. En relativt stor andel har også organisert bosettingsarbeidet i tverrfaglige team, hvor særlig flyktningtjenesten, NAV og eiendomsforvaltningen er representert.
- Interkommunalt samarbeid om fremskaffelse av boliger til flyktninger er lite utbredt.
- Et flertall av kommunene har eller er i ferd med å utvikle en boligsosial handlingsplan. Her er ofte eiendomsavdelingen, NAV og flyktningtjenesten involvert. Det ser ut til å variere i hvor stor grad handlingsplanen benyttes aktivt i arbeidet. Datamaterialet antyder at større kommuner har en mer systematisert og aktiv bruk av handlingsplanen enn små kommuner.
- Det ser ut til at flyktningtjenesten ofte gis ansvar for behovskartlegging og tildeling av boliger til flyktninger, mens fremskaffelse og forvaltning ofte legges til eiendoms-/boligenhet/teknisk etat. Det er en tendens til at flyktningtjenesten tillegges flere ansvarsoppgaver knyttet til boliger for flyktninger i små kommuner. Dette antyder at bosetting av flyktninger oppfattes som en "særomsorg".

- Behovsvurdering, tildeling og gjennomføring av booppfølging legges ofte til NAV eller til flyktningtjenesten.
- Det ser ut til at store kommuner i større grad har utarbeidet rutiner, metoder og modeller for det boligsosiale arbeidet. En større andel små kommuner mener det er behov for mer kunnskap og kompetanse. Små kommuner er likevel ofte mer fornøyde med boligfremskaffelsen for flyktninger enn store kommuner.

4.4 Boligfremskaffelse

Som vi har vært inne på finnes det mange ulike typer boligfremskaffelse kommunene kan satse på.²⁶ Disse inkluderer blant annet nybygging, ombygging av eksisterende boligmasse, kjøp av brukt eller ny bolig, innleie av boliger, formidling til det private markedet eller samarbeid med private/frivillige aktører i forhold til nyanskaffelse og utleie. Kommuner kan også satse på økt gjennomstrømming i den kommunale boligmassen, og utnyttelse av Husbankens tilgjengelige virkemidler. I det følgende presenterer vi de ulike sidene ved boligfremskaffelse knyttet til strategier for boligfremskaffelse, boligtilgang, beboergrupper, kontraktstyper og gjennomsnittlig botid i kommunale utleieboliger, boligtyper til flyktninger, erfaringer med bruk av det private leiemarkedet, samt bruk og vurderinger av Husbankens ordninger.

4.4.1 Strategier for boligfremskaffelse

Vi spurte flyktningkonsulentene hvilke typer boligfremskaffelse deres kommune ønsker å prioritere for å imøtekomme behovet for boliger til flyktninger (se tabell 10 i vedlegg 1). 56 prosent av kommunene ønsker å satse på innleie fra private aktører, mens 54 prosent oppgir at de ønsker å satse på økt gjennomstrømming i kommunale boliger. Dette indikerer et sterkere fokus på kommunale boliger som en midlertidig løsning og understreker viktigheten av det private leiemarkedet i bosettingsarbeidet. Som vi kommer inn på senere opplever flere kommuner det som en utfordring å benytte private boliger til bosetting av flyktninger. Det at så mange likevel ønsker å satse på private løsninger antyder at kommunene enten har sett det som nødvendig eller ønskelig å finne et alternativ til kommunale boliger.

For de øvrige strategiene finner vi at 38 prosent ønsker å prioritere kjøp av boliger, mens 34 prosent satser på nybygging av kommunale boliger. En noe lavere andel. 28

²⁶ Se også informasjonshefte om bruk av Husbankens ordninger ved bosetting av flyktninger: [http://www.husbanken.as/regelvrk/hb-nr.nsf/3DCD49297A0190EAC12569B50033CD90/\\$FILE/7e24.pdf](http://www.husbanken.as/regelvrk/hb-nr.nsf/3DCD49297A0190EAC12569B50033CD90/$FILE/7e24.pdf).

prosent, ønsker å prioritere rehabilitering av boliger. Blant de som oppgir “annet” nevnes blant annet fra “leie til eie”-modeller.

Gjennom datamaterialet ser vi en tendens til at store kommuner i større grad ønsker å satse på kjøp av boliger og økt gjennomstrømming i kommunale boliger enn små kommuner. Når det gjelder strategier for boligfremskaffelse er det interessant å studere hvorvidt flyktningkonsulenter og boligkonsulenter vurderer dette likt. Vi har sammenlignet svarene i de 76 kommunene hvor vi har svar fra begge respondentgruppene. Her finner vi at flyktningkonsulentene oftere svarer at kommunen ønsker å satse på rehabilitering og innleie fra private aktører enn boligkonsulentene. Det kan være at flyktningkonsulentenes mer direkte erfaring med bosettingsarbeidet gjør at de ser et større potensial i rehabilitering og privat innleie.

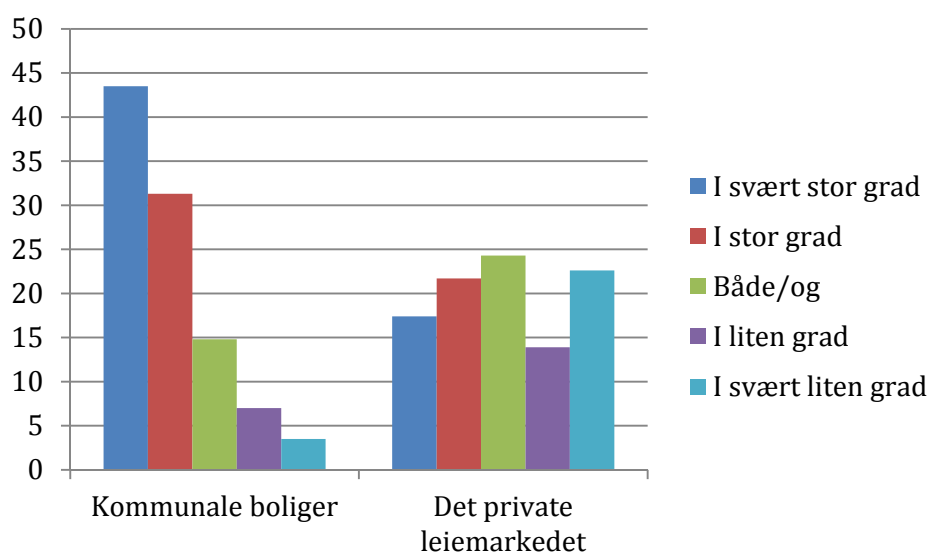
4.4.2 Boligtilgang og kommunale/private boliger

64 prosent av flyktningkonsulentene i vår undersøkelse mener boliger i stor til svært stor grad er en flaskehals i bosettingsarbeidet (se tabell 11 i vedlegg 1). Motsatt mener kun 11 prosent at det i liten til svært liten grad vanskeliggjør arbeidet. Her finner vi ingen klare forskjeller ut fra kommunestørrelse, noe som antyder at boligmangel oppleves som en stor utfordring i de fleste kommunene. Vi har også her sammenlignet svarene til flyktningkonsulenter og boligkonsulenter i de 76 kommuner hvor vi har svar fra begge gruppene. Vi finner en klar tendens til at flyktningkonsulentene opplever boliger som en større flaskehals i bosettingsarbeidet enn boligkonsulentene. Igjen kan dette skyldes at flyktningkonsulentene opplever problematikken mer “på kroppen” enn boligkonsulentene. Dersom det er slik at en del kommuner legger ansvaret for boligfremskaffelse til flyktningtjenesten, vil dette ytterligere kunne forklare at en del flyktningkonsulenter opplever bolig som en større flaskehals enn kommunenes boligkonsulenter.

Ofte løftes mangel på egnede boliger for enslige voksne flyktninger opp som den største utfordringen for kommuner (Thorshaug et al. 2009). Vår undersøkelse antyder at det imidlertid ikke kun er egnede boliger for enslige som oppleves som en mangelvare i kommunene (se tabell 12 i vedlegg 1). Mens 81 prosent av flyktningkonsulentene svarer at de ikke har tilstrekkelig tilgang på boliger for enslige voksne, er tilsvarende andel for familieboliger 71 prosent. Her antyder datamaterialet at store kommuner opplever større problemer i forhold til boliger for enslige flyktninger enn små kommuner. Dette kan skyldes en større gruppe vanskeligstilte på boligmarkedet og også et mer presset privat leiemarked. Ulike erfaringer i små og store kommuner tilknyttet boligtilgang kommer vi inn på senere i dette kapitlet.

Et viktig spørsmål når det kommer til boligtilgang er kommuners bruk av det kommunale og private boligmarkedet til bosetting av flyktninger. 75 prosent av boligkonsulentene oppgir at kommunen bruker kommunale boliger i stor til svært stor grad for flyktninger. Tilsvarende oppgir 39 prosent at det private leiemarkedet benyttes i stor til svært stor grad. Det ser med andre ord ut til at det fortsatt er kommunale utleieboliger som dominerer ved bosetting av flyktninger. Vi finner ingen tydelige forskjeller i bruk ut fra kommunestørrelse. Erfaringer med det private leiemarkedet kommer vi tilbake til senere.

Figur 5. Bruk av kommunale boliger og det private leiemarkedet til boliger for flyktninger. Prosent (N=115). Boligkonsulenter.



4.4.3 Boligtyper

Tidligere undersøkelser har vist at kommunene ofte regner leiligheter som mest egnet ved bosetting av flyktninger (Thorshaug et al. 2009). Dette stadfestes også i vår undersøkelse, hvor den vanligste boligtypen både til flyktningfamilier og enslige voksne flyktninger er nettopp leilighet (se tabell 13 i vedlegg 1). 72 prosent av kommunene bosetter som regel familier i leiligheter, mens enslige voksne oftest blir bosatt i leiligheter i 44 prosent av kommunene. Familier blir også til dels bosatt i hus (21 prosent), mens enslige voksne også blir bosatt i hybelleiligheter (25 prosent) og bofellesskap (24 prosent).

Vi ser en liten tendens i datamaterialet til at store kommuner oftere benytter leiligheter til familier enn små kommuner, mens små kommuner motsatt oftere benytter hus til familier enn store kommuner. Vi ser også at små kommuner noe oftere benytter bofellesskap enn store kommuner. Disse forskjellene skyldes muligens boligmassen i

kommunene, hvor små kommuner oftere har hus tilgjengelig enn store kommuner. Disse kan brukes både til familier og til bofellesskap for enslige voksne.

Et mye diskutert tema tilknyttet kommunale boliger er mangel på vedlikehold. Vi spurte boligkonsulentene i breddeundersøkelsen om å vurdere standarden på boligene som benyttes til bosetting av flyktninger. 79 prosent av boligkonsulentene mener at standarden på boligene som tilbys flyktninger gjennomgående er tilfredsstillende. 12 prosent mener den er gjennomgående høy, mens 5 prosent oppgir at standarden er gjennomgående lav (se tabell 14 i vedlegg 1). Her antyder datamaterialet at en noe større andel små kommuner mener standarden er gjennomgående høy.

4.4.3.1 Bofellesskap til enslige voksne flyktninger

Som en følge av de særlige utfordringene tilknyttet bosetting av enslige voksne flyktninger har IMDi, Husbanken og KS sammen lansert bofellesskap som en mulig løsning (IMDi 2005; Thorshaug et al. 2009; Paulsen, Thorshaug og Berg 2010). I tillegg til å være et økonomisk lønnsomt boalternativ for flyktninger, vil kommuner kunne utnytte familieboliger til bofellesskap, og dermed i større grad kunne utnytte den eksisterende kommunale boligmassen. Imidlertid har bruken av denne boformen vært relativt lav. Tidligere undersøkelser har vist at den lave bruken skyldes at mange kommuner har blandede erfaringer med bruk av bofellesskap, både knyttet til informasjons- og holdningsarbeid forut for bosetting og konflikter i etterkant av bosetting (Ibenholt og Bakli 2009; Thorshaug og Berg 2009; Thorshaug et al. 2009).

Våre funn antyder at det har skjedd en klar økning i bruken av denne boformen. I Thorshaug et al. sin undersøkelse fra 2009 oppga 6 prosent av kommunene at bofellesskap vanligvis brukes til enslige voksne. I 2011 har andelen steget til 26 prosent. Den økte bruken gjenspeiles også i erfaringene med boligtypen. I undersøkelsen fra 2009 oppga rundt en tredjedel av kommunene at de ikke hadde hatt erfaring med bruk av bofellesskap til bosetting av enslige voksne flyktninger. I vår undersøkelse fra 2011 har antallet med ingen erfaring sunket til 18 prosent. Dette tilsier at flere kommuner har prøvd ut denne boformen i løpet av det siste året.

Imidlertid viser undersøkelsen at det fortsatt er blandede erfaringer med bofellesskap (se tabell 15 i vedlegg 1). 12 prosent av flyktningekonsulentene oppgir å ha gode erfaringer med boformen, mens 47 prosent har både gode og dårlige erfaringer. Andelen som oppgir å ha dårlige erfaringer er 24 prosent. Flere kommenterer at bofellesskap som regel blir en midlertidig løsning, og at flyktningene relativt raskt ønsker å flytte ut. Utfordringer er blant annet knyttet til konflikter, mangel på privatliv og uenighet om økonomi. Ut fra datamaterialet ser vi at små kommuner har bedre erfaringer med bruk

av bofellesskap enn store kommuner. Dette *kan* skyldes at små kommuner har bedre muligheter til å følge opp beboerne i bofellesskapene (Paulsen et al. 2010).

Vi spurte flyktningkonsulentene videre om kommunen benyttet bofellesskap til bosetting av enslige voksne flyktninger i 2010. Her svarte 62 prosent ja (se tabell 16 i vedlegg 1). I forlengelsen spurte vi om kommunen ville klart vedtakstallet uten bruk av denne boformen. Her svarer kun 10 prosent ja, mens 74 prosent mener de ikke ville klart å nå vedtakstallet uten bruk av bofellesskap. Det ser med andre ord ut til at bofellesskap har vært en nødvendig boløsning for å kunne bosette det store antallet enslige voksne flyktninger i 2010. Vi ser samtidig en tendens til at små kommuner har vært mer avhengige av bofellesskap for å nå vedtakstallet enn store kommuner. Bruken av bofellesskap kommer vi tilbake til i kapittel 5.

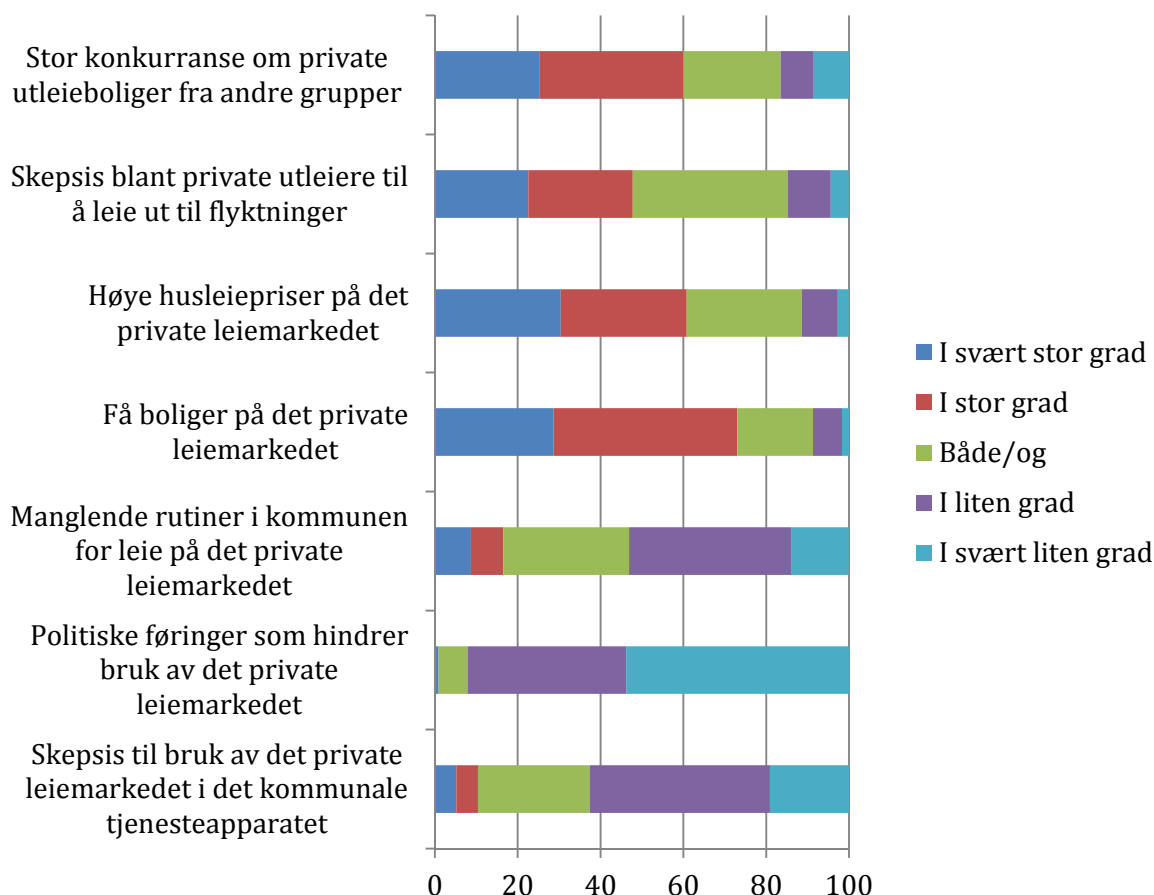
4.4.4 Erfaringer med bruk av det private leiemarkedet

Tidligere undersøkelser har vist at endel kommuner benytter det private boligmarkedet som et supplement til det kommunale, mye på grunn av lite gjennomstrømming i de kommunale boligene (Thorshaug et al. 2009). Samtidig har erfaringene med det private markedet vært blandede, og mange opplever utfordringer knyttet til skepsis blant private utleiery, konkurranse fra andre grupper og høye leiepriser. Bruk av det private leiemarkedet har derfor blitt sett på som en B-løsning, og ikke som et fullgodt alternativ til kommunale boliger. I det følgende ser vi på kommunenes bruk av det private leiemarkedet ved fremskaffelse av boliger til flyktninger.

Vi spurte boligkonsulentene hvilke erfaringer kommunen har med bruk av det private leiemarkedet til bosetting av flyktninger (se tabell 17 i vedlegg 1). 31 prosent oppgir at de har gode til svært gode erfaringer, mens 45 prosent oppgir at de har både gode og dårlige erfaringer. 14 prosent oppgir å ha dårlige til svært dårlige erfaringer, men 10 prosent ikke har benyttet det private leiemarkedet til bosetting av flyktninger. Vi finner her ingen tydelige forskjeller i erfaringer ut fra kommunestørrelse.

Hvilke utfordringer møter kommunene ved bruk av det private leiemarkedet? Vi ga boligkonsulentene en liste med potensielle utfordringer og ba dem vurdere i hvilken grad disse var tilstede i deres kommune. Som vi ser av figur 6 ser de største utfordringene ut til å være knyttet til sider ved boligmarkedet.

*Figur 6. Utfordringer ved bruk av det private leiemarkedet. Prosent (N=115).
Boligkonsulenter.*



61 prosent av boligkonsulentene mener at høye husleiepriser på det private leiemarkedet er en utfordring i deres kommune. Tilsvarende svarer 60 prosent at få boliger og stor konkurranse i stor til svært stor grad oppleves som utfordringer. 48 prosent oppgir at skepsis blant private utleiende til å leie ut til flyktninger utgjør en særlig utfordring. 17 prosent mener at manglende rutiner i stor til svært stor grad er et problem, mens 10 prosent mener at det er skepsis til bruk av det private leiemarkedet i det kommunale tjenesteapparatet. Kun 1 prosent av boligkonsulentene oppgir at politiske føringer hindrer bruk av det private leiemarkedet. Datamaterialet antyder her at store kommuner i større grad møter utfordringer knyttet til høye husleiepriser og konkurranse på boligmarkedet enn små kommuner. Dette er ikke overraskende, da store kommuner ofte har pressede boligmarkeder ettersom svært mange ønsker seg inn på det private leiemarkedet (eksempelvis studenter og arbeidsinnvandrere, men også andre grupper som opplever det å kjøpe bolig som en for dyr investering).

4.4.5 Beboergrupper, kontraktstyper og gjennomsnittlig botid i kommunale utleieboliger

Som vi har vært inne på inkluderer den mye brukte samlebetegnelsen “vanskeligstilte på boligmarkedet” en svært heterogen gruppe. Boligkonsulentene ble spurt hvilke grupper som dominerer i deres kommunale boligmasse. Respondentene kunne her sette maksimalt to kryss (se tabell 18 i vedlegg 1). Økonomisk og sosialt vanskeligstilte personer som ungdom, eldre, eneforsørgere og lignende (65 prosent) og førstegangsbosatte flyktninger (54 prosent) ser ut til å dominere. Også personer med rus-/psykiatriproblematikk representerer en relativt stor gruppe (35 prosent).

For å sikre tilgjengelige boliger ved bosetting av flyktninger kan kommuner velge å sette av et visst antall boliger til dette arbeidet. Vår undersøkelse viser at dette er relativt vanlig, hvor 52 prosent av boligkonsulentene oppgir at kommunen har boliger som er forbeholdt førstegangsbosetting av flyktninger (se tabell 19 i vedlegg 1). Her er det både snakk om et visst antall som holdes av og spesifikke boliger. Enkelte oppgir at boliger som er kjøpt med midler tilknyttet flyktningarbeidet er forbeholdt denne gruppen. Imidlertid kommenterer enkelte at det er lite lønnsomt å holde av boliger til flyktninger, da kommunen risikerer at boliger blir stående tomme. Vurderinger rundt bruk av “flyktningboliger” kommer vi tilbake til i kapittel 5. Som vi kommer til å se har kommunene til dels svært ulike erfaringer med dette.

Tildeling av kommunal bolig skal ha en begrenset varighet, både fordi behovet anses som midlertidig og fordi det å bli boende i kommunale boliger blir sett på som en potensiell fattigdomsfelle (Econ 2008). Unntaket er beboere i omsorgsboliger som vil ha et varig behov for å bo i en kommunal bolig. Et ofte uttalt problem tilknyttet kommunale utleieboliger er at beboere blir boende svært lenge. Dette fører til lav gjennomstrømming i den kommunale boligmassen, og påfølgende vanskeligheter med å fremskaffe boliger til blant annet flyktninger. Et flertall av boligkonsulentene i vår undersøkelse, 60 prosent, oppgir at gjennomsnittlig botid er 2-5 år (se tabell 20 i vedlegg 1). 33 prosent oppgir at botiden vanligvis er på 6-10 år, mens et fåtall kommuner har krysset av for svaralternativene “0-1 år” og “mer enn 10 år”.

Kommuner kan velge å benytte både tidsbestemte og tidsubestemte leieavtaler. Husleieloven fastsetter at det som hovedregel ikke kan inngås leieavtaler for en kortere periode enn tre år.²⁷ Ubegrensede tidsrammer kan på sin side være problematiske, da det kan gjøre det vanskelig å avslutte leieforhold når det ikke foreligger spesielle oppsigelsesgrunner. Gjennomstrømming i kommunale boliger kan derfor økes gjennom å tidsbegrense kontrakter og å sikre en systematisk oppfølging av beboere i boligene ut

²⁷ Jamfør Husleieloven § 9-3.

fra vurdering av behov. De fleste kommunene i vårt utvalg opererer med tidsbestemte kontrakter (se tabell 21 i vedlegg 1). Den klart vanligste typen er 3-årige kontrakter (45 prosent). Dette er også i tråd med de bestemmelser som er fastsatt i Husleieloven. Imidlertid er også bruken av ubegrensede tidsrammer relativt utbredt (22 prosent). Våre funn antyder at enkelte kommuner også benytter seg av 1- og 2-årige kontrakter, noe som i utgangspunktet gir dårligere betingelser for leietakeren enn det kravene i Husleieloven fastsetter. På grunn av særregler tilknyttet leieforhold hvor kommunen er utleier, kan kommunene inngå kontrakter som er kortere enn tre år.²⁸

Vi ser en tendens til at små kommuner oftere benytter ubegrensede kontrakter enn store kommuner. Likevel ser det ut til at flyktninger blir boende lengre i kommunale boliger i store kommuner. Dette antyder at små kommuner *kan* ha bedre forutsetninger for å sikre gjennomstrømming i den kommunale boligmassen enn større kommuner. Muligens er dette koblet til bedre muligheter for jevnlig oppfølging og vurdering av leieforhold når antallet flyktninger en skal ha oversikt over er relativt lavt. Forskjellen kan også skyldes andre forhold, for eksempel at store kommuner møter større utfordringer i å flytte flyktninger over i private boløsninger på grunn av pressede boligmarkeder og høye leiepriser.

4.4.6 Bruk og vurderinger av Husbankens ordninger

Husbanken har ingen særordninger for flyktninger, og kommunene oppfordres til å benytte de generelle individrettede boligsosiale ordningene rettet mot vanskeligstilte. Boligkonsulentene ble spurt hvilken enhet som har ansvar for behovsvurdering og tildeling av bostøtte, startlån, boligtilskudd til etablering av bolig og til tilpasning av bolig (se tabell 22 i vedlegg 1). Svarene viser at de fleste kommunene har lagt dette ansvaret til NAV/sosialkontor (29-37 prosent for de ulike virkemidlene). En del kommuner har også lagt det til servicekontor (16-26 prosent) eller til eiendoms-/boligenhet/teknisk etat (16-24 prosent). De færreste kommunene har lagt ansvaret til flyktningstjenesten eller et tverrsektorielt tildelingsteam. Andre enheter som er tillagt ansvar for de boligsosiale virkemidlene er boligkontor, økonomiavdelinger og rådmannsnivå. Datamaterialet antyder at mens små kommuner ofte legger ansvaret for Husbankens individrettede ordninger til NAV/sosialkontor, legger større kommuner det oftere til eiendoms-/boligenhet/teknisk etat. Dette kan skyldes at store kommuner har innført en større ansvarsfordeling enn små kommuner (hvor det meste samles til NAV/sosialkontor).

²⁸ Jamfør Husleieloven § 11-1.

Når det gjelder Husbankens ordninger rettet mot kommunene, ser det ut til at de fleste har lagt forvaltningsansvaret til eiendoms-/boligenhet/teknisk etat (se tabell 23 i vedlegg 1). Dette gjelder både boligtilskudd til oppføring, kjøp og utbedring av kommunale utleieboliger (58 prosent) og grunnlån til oppføring, kjøp eller utbedring av kommunale utleieboliger (60 prosent). Plasseringen skyldes sannsynligvis at de kommunalt rettede ordningene omhandler den tekniske siden ved boligfremskaffelse. Rundt 20 prosent av kommunene har lagt ansvaret til NAV/sosialkontor, mens rundt 13 prosent har lagt det til servicekontor eller tilsvarende. Også her ser vi en tendens til at små kommuner oftere legger dette ansvaret til NAV/sosialkontor enn større kommuner.

I hvilken grad benytter kommunene Husbankens ordninger i arbeidet med å fremskaffe boliger til flyktninger? Når det gjelder førstegangsbosettinger ser det ut til at bostøtte er mye brukt (86 prosent). Startlån og boligtilskudd til etablering er naturlig nok lite brukt ettersom de færreste førstegangsbosatte flyktninger har økonomiske midler til å kjøpe bolig (se tabell 24 i vedlegg 1). Når det gjelder andregangsbosetting, det vil si når kommunene hjelper/legger til rette for at flyktninger kan finne seg ny bolig i etterkant av bosetting, er bostøtte fortsatt den klart mest brukte ordningen. 73 prosent av boligkonsulentene oppgir at bostøtte brukes i stor til svært stor grad ved andregangsbosetting. Vi finner at bruk av startlån og boligtilskudd til etablering er relativt lite utbredt. Husbanken har promotert bruken av disse ordningene for å sikre flyktninger en boligkarriere. Det at så få oppgir å i stor til svært stor grad benytte de sistnevnte ordningene antyder at Husbanken må jobbe mer aktivt for å markedsføre bruken opp mot andregangsbosetting av flyktninger.

Bruken av ordningene gjenspeiles i hvilken grad boligkonsulentene opplever at ordningene fungerer i arbeidet med fremskaffelse av boliger til første- og andregangsbosetting av flyktninger (se tabell 25 i vedlegg 1). Når det gjelder førstegangsbosetting mener 77 prosent at bostøtte i stor til svært stor grad fungerer, mens henholdsvis 12 og 14 prosent oppgir at startlån og boligtilskudd fungerer til dette arbeidet. For andregangsbosetting mener 57 prosent at bostøtte i stor til svært stor grad fungerer i arbeidet, mens 21 prosent mener det samme om startlån og 14 prosent for boligtilskudd. Med andre ord ser det ut til at mange kommuner ikke opplever at startlån og boligtilskudd fungerer til bruk i det private markedet. Datamaterialet antyder ingen klare forskjeller i *bruken* av disse virkemidlene ut fra kommunestørrelse. Imidlertid ser vi en tendens til at større kommuner i større grad mener at virkemidlene *fungerer* i arbeidet med fremskaffelse av boliger til flyktninger.

En viktig side ved bruken av Husbankens ordninger er hvor god kommunens kjennskap til ordningene er. Svarene fra boligkonsulentene antyder at de fleste kommunene kjenner godt til de tilgjengelige ordningene (se tabell 26 i vedlegg 1). 81 prosent av boligkonsulentene mener kommunen har god til svært god kjennskap, mens kun 4

prosent mener de har dårlig til svært dårlig kjennskap. Samtidig antyder våre funn at store kommuner i større grad mener de har svært god kjennskap enn små kommuner.

Vi ba boligkonsulentene vurdere hvilke tiltak som kunne forbedret kjennskap til og bruk av Husbankens låne- og tilskuddsordninger i forhold til arbeidet med fremskaffelse av boliger for flyktninger (både første- og andregangsbosetting). Her lister boligkonsulentene opp flere ulike tiltak. En del nevner ulike former for kunnskapsoppbygging som fagdager og informasjonsseminar hvor kommuneansatte gis større innsikt i ordningene samt konsekvensene av å takke ja til ordningene. Det nevnes også seminarer og workshoper for kommuneansatte og flyktninger i fellesskap. Andre mener at det ikke er mangel på kunnskap som er problemet, men i stedet at tilskuddsrammene ikke er gode nok. En tredje gruppe nevner mer informasjon og kurs til rådmenn og politikere, og en ansvarliggjøring av det politiske nivået. En fjerde gruppe mener at Husbankens ordninger og bruken av disse i større grad må innarbeides og forankres i den boligsosiale handlingsplanen.

4.4.7 Største utfordringer ved fremskaffelse av boliger til flyktninger

Flyktningkonsulentene og boligkonsulentene ble bedt om å vurdere de største utfordringene i arbeidet med å fremskaffe boliger til flyktninger. De fleste utfordringene som nevnes kan kobles til kommunenes organisering av det boligsosiale arbeidet. Flere nevner at kommunen mangler et koordinerende ledd for det boligsosiale arbeidet og fremskaffelsen av boliger. Ansvar for boliger, husleiekontrakter, vedlikehold, husbankens virkemidler, bostøtte, startlån og boligtilskudd blir i stedet lagt til den enkelte avdeling, noe som fører til en fragmentering av kunnskap og arbeid. Andre opplever en manglende ansvarliggjøring av hvem som har ansvaret for leie, klargjøring og vedlikehold av boligene. Flere av respondentene kommenterer også at flyktninger er langt nede på prioriteringslisten i kommunens forvaltningssystem.

En ofte nevnt utfordring knyttet til det boligsosiale arbeidet er manglende oppfølging i boligen. Her nevnes blant annet for dårlig utslusing av beboere etter endt botid, som blant annet skyldes manglende varsel om opphør av botid og manglende målrettet og tverrfaglig samarbeid med informasjon. Videre kobles det til manglende bevissthet og ansvarsfølelse i den øvrige kommunale organisasjonen overfor utfordringer knyttet til bosetting av flyktninger, uklare regler for tildeling av boliger/fordeling av boliger mellom enheter i kommunen, samt mangel på en overordnet og langsiktig boligsosial handlingsplan som omhandler flyktninger.

En tredje ofte nevnt utfordring kan kobles til manglende satsning på fremskaffelse av boliger. Enkelte nevner at kommuneledelsen er lite villig til å satse på nybygging, kjøp

eller renovering, da de er skeptiske til å ta en slik økonomisk risiko. Treghet og usikkerhet i forhold til økonomi vedrørende bygging av boliger og avveiningen mellom å kjøpe nytt og dyrt eller eldre og billigere (men med risiko for større vedlikeholdsutgifter) oppleves som store utfordringer i mange kommuner. Som vi ser er det et klart økonomisk aspekt ved fremskaffelse av boliger. Flere kommenterer at kommunen har boliger, men at det ikke er samsvar mellom vedlikeholdsbudsjettet og vedlikeholdsbehovet, med det resultatet at boliger står tomme i påvente av vedlikehold for senere utleie.

En siste utfordring er knyttet til bruk av det private leiemarkedet. For det første nevner flere at deres kommune har blandede erfaringer med bruk av private utleieboliger til flyktninger. For det andre er det ofte konkurranse mellom flere vanskeligstilte grupper og vanlige leietakere, hvor private utleiery er skeptiske til å leie ut til personer som kobles til den “vanskeligstilte” gruppen. Samtidig er det private leiemarkedet i flere kommuner preget av høye priser, både ved leie og kjøp. Dette vanskeliggjør bruk av private boliger til flyktninger, som ofte har lave inntekter de første årene etter deltakelse i introduksjonsprogrammet.

4.4.8 Oppsummering av boligfremskaffelse

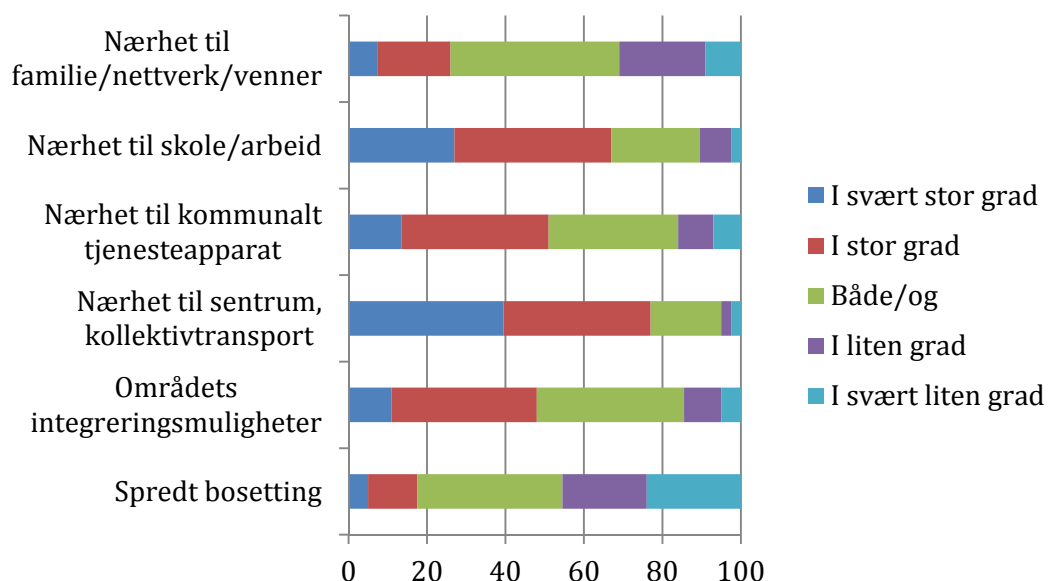
- Et flertall av kommunene ønsker å prioritere strategiene innleie fra private aktører og økt gjennomstrømming i kommunale boliger.
- Kommunene benytter kommunale boliger i større grad enn private boliger til bosetting av flyktninger. Bruken av private boliger ser likevel ut til å være økende.
- Leiligheter benyttes oftest både til familier og enslige voksne, men det er også en stor andel av kommunene som benytter enten hybelleiligheter eller bofellesskap til bosetting av enslige.
- Et flertall av kommunene benyttet bofellesskap i 2010, og for mange var dette en nødvendig løsning for å nå vedtakstallet. Erfaringene med denne botypen ser ut til å være varierte.
- De største utfordringene ved bruk av det private markedet ser ut til å være få tilgjengelige boliger, høye husleiepriser, stor konkurranse om boligene og skepsis blant private utleiery til å leie ut til flyktninger.
- Økonomisk/sosialt vanskeligstilte personer og førstegangsbosatte flyktninger dominerer i den kommunale boligmassen.
- En stor andel av kommunene benytter treårige kontrakter ved førstegangsbosetting av flyktninger. Den gjennomsnittlige botiden i kommunale boliger blant flyktninger ser ut til å være lengre enn tre år i mange kommuner.

- Husbankens ordninger rettet mot kommunene er som regel lagt til eiendoms-/boligenhet/teknisk etat. Ordninger rettet mot privatpersoner håndteres ofte av NAV, men også ofte av eiendoms-/boligenhet/teknisk etat eller servicekontor.
- Bostøtte benyttes i stor grad ved første- og andregangsbosetting av flyktninger. Startlån og boligtilskudd til etablering benyttes i liten grad. En stor andel av kommunene opplever at de to sistnevnte ordningene ikke fungerer i arbeidet med å fremskaffe boliger til flyktninger på det private boligmarkedet.
- De største utfordringene ved fremskaffelse av boliger ser ut til å være knyttet til dårlig organisering av arbeidet med fragmentert fordeling av ansvarsoppgaver og manglende koordinering, manglende oppfølging i boligen som fører til lite gjennomstrømming i den kommunale boligmassen, utfordringer ved leie i det private markedet og manglende satsning på kjøp, nybygging og/eller rehabilitering.

4.5 Bosettingsstrategier

Flyktningkonsulentene ble spurt hvilke forhold som prioriteres ved valg av bolig til flyktninger (se figur 7). Særlig nærhet til sentrum og kollektivtrafikk er høyt prioritert. Hele 77 prosent av kommunene oppgir at dette i stor til svært stor grad vektlegges ved valg av bolig. Også nærhet til skole/arbeid prioriteres høyt, og vektlegges i stor til svært stor grad i 67 prosent av kommunene. Videre ser vi at nærhet til kommunalt tjenesteapparat vektlegges i 51 prosent av kommunene, mens områdets integreringsmuligheter blir ansett som viktig i 48 prosent av kommunene.

Figur 7. Strategier for bosetting av flyktninger. Prosent (N=200). Flyktningkonsulenter.



Nærhet til familie, nettverk og venner ser i mindre grad ut til å prioriteres. Her oppgir 26 prosent at kommunen vektlegger det i stor til svært stor grad. Spredt bosetting vektlegges i enda mindre grad, hvor 18 prosent av kommunene prioriterer dette i stor til svært stor grad. Våre data antyder at små kommuner prioriterer de nevnte strategiene i større grad enn store kommuner. Vi finner ett unntak, hvor store kommuner ser ut til å prioritere spredt bosetting i større grad enn små kommuner.

En annen ofte nevnt strategi ved bosetting av flyktninger er områdets muligheter for integrering (se tabell 27 i vedlegg 1). En høy andel av flyktningkonsulentene, 58 prosent, mener at kommunen bosetter flyktninger i boliger hvor boligens plassering gir muligheter til aktiv deltakelse og integrering i nærmiljøet. Kun 6 prosent mener dette skjer i liten til svært liten grad i deres kommune. Her antyder datamaterialet at små kommuner i større grad bosetter i områder med gode muligheter for integrering.

Kun 14 prosent oppgir at flyktninger i stor til svært stor grad bosettes i bomiljøer som domineres av andre vanskeligstilte grupper på boligmarkedet. 35 prosent svarer "både/og", mens 52 prosent mener det skjer i liten til svært liten grad. Samtidig oppgir kun 8 prosent at de i stor til svært stor grad opplever konflikter og/eller økt marginalisering når flyktninger bosettes i nærheten av andre vanskeligstilte grupper på markedet. Her mener motsatt 74 prosent at dette i liten til svært liten grad skjer i kommunen.

Vi ser klare tendenser til at små kommuner i større grad mener at flyktninger bosettes i miljøer som legger til rette for integrering, mens store kommuner oftere opplever konflikter/marginalisering og også oftere bosetter flyktninger i miljøer som domineres av andre vanskeligstilte grupper. Denne forskjellen kan skyldes at større kommuner som regel har en større gruppe vanskeligstilte, og også muligens en større ansamling av kommunale boliger i visse områder. Samtidig kan det at store kommuner i større grad prioriterer spredt bosetting antyde at de ønsker å motvirke tendensen til ansamling av vanskeligstilte i bestemte bomiljøer.

4.5.1 Boligkarriere for flyktninger

Et svært viktig element ved sikring av gode boløsninger for flyktninger er at de gis opplæring og veiledning, både om forhold ved selve boligen og om muligheter for å finne egen bolig i det private markedet. En sentral arena for denne informasjon er kommunenes introduksjonsprogrammer. Som vi ser av tabell 5 er det svært vanlig både å gi informasjon om Husbankens individrettede ordninger (81 prosent), det private leiemarkedet (72 prosent) og boveiledning (85 prosent). Blant de 11 prosent som oppgir "annet" nevnes aspekter ved boveiledning som strøm, forsikringer og vedlikehold.

*Tabell 5. Boliginformasjon og boligtiltak. Prosent og antall. Flere svar mulig.
Flyktningkonsulenter.*

	Prosent	Antall
Boliginformasjon		
Informasjon om Husbankens individrettede virkemidler	80,5	161
Informasjon om det private leiemarkedet	72,0	144
Boveiledning	85,0	170
Annet	10,5	21
Ingen informasjon gis	1,5	3
Boligtiltak		
Bruk av Husbankens virkemidler til kjøp av egen bolig	75,5	151
Depositumsgaranti ved leie i det private leiemarkedet	67,5	135
Fremleie til flyktninger med kommune som leietaker	44,0	88
“Fra leie til eie”-modeller	14,0	28
Annet	7,0	14
Ingen tiltak benyttes for å få flyktningene over i en ny bolig	9,0	18

Kommuner kan benytte ulike tiltak for å hjelpe flyktninger over i ny bolig. Et stort flertall av kommunene, 76 prosent, benytter Husbankens virkemidler til kjøp av egen bolig. Som vi allerede har vært inne på gjelder dette særlig bruk av bostøtte, og i mindre grad startlån og boligtilskudd. Videre oppgir 68 prosent at de bruker depositumsgaranti ved leie i det private markedet, og 44 prosent benytter ordninger med fremleie til flyktninger med kommunen som leietaker i det private leiemarkedet. Et mindretall av kommunene, 14 prosent, benytter “fra leie til eie”-modeller. Datamaterialet antyder her at store kommuner noe oftere benytter depositumsgaranti enn små kommuner, mens små kommuner noe oftere fremleier til flyktninger. Ellers er det få forskjeller ut fra kommunestørrelse.

4.5.1.1 Hvordan legge bedre til rette for boligkarrierer?

Flyktningkonsulentene ble bedt om å komme med forslag til hvordan kommuner kan legge til rette for at bosatte flyktninger kan oppnå en boligkarriere. Et stort flertall av respondentene understreker at et av de viktigste virkemidlene er å sikre flyktningene økonomisk selvstendighet gjennom jobb og stabil inntekt. Dette ses som avgjørende for at flyktningene skal kunne forplikte seg til å eie en bolig og oppnå egenkapital nok til å utnytte Husbankens ordninger. Kvalifiseringsarbeid ses derfor som et svært viktig tiltak.

Et annet ofte nevnt tiltak er god, riktig og kontinuerlig informasjon fra kommunen om boformer, etableringsmuligheter, Husbankens ordninger og lignende. Det foreslås at en i introduksjonsprogrammet kan lage en boligkarriereplan for den enkelte flyktning. Denne kan utarbeides enten tidlig i programmet som en motivasjon for å komme ut i

arbeid og få fast inntekt, eller den kan utarbeides når flyktningen har gått en tid i programmet.

Flere etterspør enklere rutiner og mer fleksible kriterier for å få startlån. Andre nevner at kommuner bør være villige til å ta større sjanser ved utlån. Det påpekes også at det kan utarbeides et samarbeid mellom flyktningtjenesten, ansvarlige for bruk av Husbankens ordninger i kommunen og lokale banker. De nevnte forslagene kommer vi tilbake til senere i rapporten.

4.5.2 Oppsummering av bosettingsstrategier

- Nærhet til sentrum/kollektivtrafikk, skole/arbeid og kommunalt tjenesteapparat samt integreringsmuligheter ser ut til å være de mest benyttede bosettingsstrategiene i kommunene. Dette er særlig tilfellet i små kommuner.
- Kommunene opplever lite konflikter og marginalisering ved bosetting av flyktninger, og flyktninger ser i liten grad ut til å bosettes i området som domineres av andre vanskeligstilte grupper på boligmarkedet.
- Flyktninger ser ut til å gis mye boligrelatert informasjon gjennom introduksjonsprogrammet, både tilknyttet Husbankens ordninger, det private leiemarkedet og boveiledning.
- Et flertall av kommunene benytter Husbankens virkemidler ved kjøp av egen bolig (oftest bostøtte) og depositumsgaranti for å sikre flyktninger en boligkarriere. En stor andel benytter også fremleie med kommunen som leietaker.
- Sikring av boligkarrierer blant flyktninger kan, ifølge respondentene, oppnås ved å sikre økonomisk selvstendighet gjennom jobb og stabil inntekt, kontinuerlig informasjon om tilgjengelige virkemidler og ordninger, samt mer fleksibel bruk av startlån.

4.6 Vellykkede strategier i kommunene

Både flyktningkonsulentene og boligkonsulentene ble bedt om å vurdere vellykkede strategier i deres kommunes arbeid med å fremskaffe boliger til flyktninger. Respondentene har fortalt om strategier som kommunen benytter og strategier de ser ville vært formålstjenlige. I det følgende presenteres et utvalg av svarene. Vi skiller her mellom strategier ved organisering og ved fremskaffelse av boliger.

4.6.1 Vellykkede strategier ved organisering

Flere av våre respondenter mener at vellykkede strategier særlig er å finne i samarbeidet med IMDi. For det første påpeker mange at en ansvarliggjøring av kommunal ledelse fra IMDi side gjennom bruk av intensjons- og samarbeidsavtaler er veien å gå. Disse planene kan med fordel inneholde avtaler om kvartalsvis bosetting. Kvartalsvis bosetting vil kunne gi mulighet til å planlegge og å prioritere slik at kommunen overholder seksmånedersfristen. Dette gjelder både i forhold til å skaffe bolig og å planlegge tilstrekkelig oppfølging ved boligetablering. Enkelte respondenter viser til at også KS anbefaler at det inngås avtale om kvartalsvis bosetting av det vedtatte bosettingstallet, kombinert med en økonomisk gevinst ved tidlig bosetting og trekk ved en overvekt av bosetting mot slutten av året.

Kommunene kan imidlertid også sikre langsiktig planlegging uten bruk av samarbeidsavtaler med IMDi. Det kan utarbeides planer som sier noe om hvordan man skal fremskaffe boliger til flyktninger og behovet fremover. Disse planene kan også kobles til kommunens boligsosiale handlingsplan. Et av formålene med slik planlegging er, ifølge respondentene, å gjøre politikere oppmerksomme på at vedtak om bosetting av flyktninger må følges opp med vedtak om bygging, kjøp og/eller utbedring av boliger. Dette vil videre føre til at politiske vedtak og prioriteringer innlemmes i budsjett og økonomiplaner. Flere påpeker også at boligtilgangen bør være redegjort for før vedtak om bosetting i kommunen er bestemt. Enkelte respondenter forteller i den forbindelse om ordninger hvor saksutredningen av IMDi anmodning om bosetting kobles til en utredning av ledige boliger og av hvor mange nyanskaffelser som vil være nødvendige. Deretter blir nødvendige midler avsatt i investeringsbudsjettet, i samsvar med vedtaket om bosetting av flyktninger.

Videre blir godt tverrfaglig samarbeid ansett som en viktig strategi for suksess i bosettingsarbeidet. I dette legges behovet for tett samarbeid mellom flyktningtjenesten, boligkontor og eiendomskontor. Enkelte kommuner ser også ut til å oppleve fordeler ved at mange aktører er samlet i NAV (flyktningtjeneste, boligkonsulent, saksbehandler for låne- og tilskuddsordninger). Dette letter samarbeidet, ifølge respondentene. En annen strategi som nevnes er etablering av en boligenhet som har fokus på bolig og tjenester i boliger, og som samhandler tett med det øvrige oppfølgingsapparatet i kommunen. I én kommune har en vellykket strategi vært å sende den tverrfaglige gruppen bestående av flyktningtjeneste, planavdeling og sosialkontor på kurs i boligsosialt arbeid i regi av Husbanken. Gruppen jobbet med en prosjektoppgave om bolig for flyktninger og utarbeidet et konkret forslag til etablering av boliger i et kommunalt byggefelt. Det er i tillegg satt av planleggingsmidler i økonomiplanen for bygging/ombygging i tråd med gruppens forslag.

4.6.2 Vellykkede strategier for fremskaffelse av boliger

Når det gjelder fremskaffelse av boliger nevnes blant annet en strategi hvor kjøp og salg av boliger er lagt administrativt til boligkontoret etter fullmakt fra rådmannen, og hvor enheten gjennom et politisk vedtak har fått en økonomisk ramme til kjøp av gunstige boliger. Denne metoden forutsetter imidlertid at en kjøper og selger i rimelig lik takt. En annen strategi som nevnes er å bygge, kjøpe eller leie små boliger hvor enslige voksne flyktninger kan bo i en periode under introduksjonsprogrammet. Kommunen bidrar deretter aktivt for å hjelpe beboerne over i egen bolig etter denne perioden. Andre strategier som nevnes er omdisponering av kommunale boliger for å spre bosettingen i lokalsamfunnet gjennom salg av uegnede boliger og kjøp av nye, samt bruk av OPS (offentlig privat samarbeid) i realisering av boligbygging. Det påpekes også at et kommunalt initiativ for økt boligbygging generelt i kommunen (gjennom for eksempel gratis tomter) fremmer omsetting av boliger som igjen gir flyktninger mulighet til selv å komme inn på boligmarkedet.

Flere respondenter nevner strategier knyttet til aktiv bruk av det private leiemarkedet. Det anbefales blant annet bruk av fremleie hvor kommunen går inn som leietaker og fremleier til flyktninger. Det anbefales videre at kommunen stiller med depositums- og husleiegaranti etter faste regler. Forskuttering av husleie nevnes også som et viktig positivt signal til utleiere. Ved leie i det private markedet anbefaler flere at beboeren har en fast kontaktperson i kommunen som utleier kan henvende seg til. Skepsis blant private utleiere kan på sin side dempes gjennom å sikre at kommunen har et godt rykte som leietaker. Dette oppnås gjennom at fremleieboliger følges opp med tilsyn og vedlikehold, at flyktningene får grundig boveiledning angående plikter man har som leietaker (ta vare på bolig, renhold, utlufting, depositum og så videre), samt at kommunen er oppmerksom på klager i boligområdet og sørger for å rydde opp i for eksempel søppel, mislikehold av hager og snømåking. Et alternativ i den sammenheng er en særskilt ordning med egen vaktmester som tar seg av det indre vedlikeholdet av boligene. Gjennom vedlikehold av boliger, ulike former for garanti og sikkerhet og tett oppfølging av beboerne kan kommunen bli attraktiv som leietaker på det private leiemarkedet.

4.6.3 Oppsummering av vellykkede strategier

- Kvartalsvise anmodninger sikrer forutsigbarhet.
- Vedtak om bosetting bør kobles til vedtak om boligfremskaffelse.
- Kommuner kan sikre godt tverrfaglig samarbeid gjennom opprettelse av tverrfaglige team, boligheter og lignende.

- Ved å omdisponere kommunale boliger kan kommuner sikre at boligmassen er tilpasset dagens behov.
- Aktivt og riktig bruk av det private leiemarkedet hvor kommunens rolle er profesjonalisert er et godt alternativ til bruk av kommunale boliger.

5 Bosettingserfaringer fra seks kommuner

Vi vil i dette kapitlet presentere erfaringer fra bosettingsarbeidet i de seks case-kommunene i den kvalitative delen av vår undersøkelse. I den følgende presentasjonen har vi vektlagt de gode grepene, men også sett på hva som oppleves som utfordringer i bosettingsarbeidet. Vi vil gjøre oppmerksom på at dette kapitlet ikke kan leses som en utfyllende beskrivelse av bosettingsarbeidet i den enkelte kommune. Av plasshensyn kan vi ikke gi utførlige presentasjoner av alt arbeidet som gjøres. Materialet vi har fra hver kommune er dessuten preget av at informantene vi har snakket med har ulike fokus og er opptatte av å fortelle om ulike sider av bosettingsarbeidet. Fra alle stedene vi har besøkt har vi plukket ut noen biter vi diskuterer videre her. At vi bruker en eller flere kommuner som eksempel under de ulike temaene betyr dermed ikke nødvendigvis at de andre kommunene ikke kan ha tilsvarende erfaringer.

5.1 Case-kommunenes bosettingserfaring, organisering og ansvarsfordeling

I det følgende gis det en kort presentasjon av våre seks case-kommuner, med hovedvekt på vedtakstall samt organisering og ansvarsfordeling i forhold til bosettingsarbeidet. Vi kommer også inn på det informantene uttrykte var gode løsninger og utfordringer tilknyttet organiseringen og fordelingen av ansvaret. Vi velger her å presentere den enkelte kommune separat for å gi et bilde av seks til dels svært forskjellige kontekster.

5.1.1 Drammen

Drammen er en kommune i Buskerud med 63 582 innbyggere (per januar 2011). De har mange års erfaring med bosetting av flyktninger og er den største bosettingskommunen i IMDi-regionen Indre Øst. Drammen har et stort flerkulturelt miljø og rundt 20 prosent av kommunens befolkning er innvandrere eller etterkommere. Bosettingstallene har variert noe, men Drammen har i mange år bosatt et stort antall flyktninger sett i forhold til innbyggertallet i kommunen. I 2010 bosatte Drammen 100 flyktninger, hvorav 20 var enslige mindreårige, og i 2011 er vedtaket på 105 personer, inkludert 20 enslige mindreårige. Drammen selv har ikke asylmottak, men Stokke kommune har etablert et desentralisert asylmottak i Drammen kommune med 120 mottaksplasser.

I Drammen kommune opprettet de for ti år siden et introduksjonssenter, hvor flyktningtjenesten og norskopplæring ble samlet under ett tak. Introduksjonssenteret

består av fire avdelinger: 1) Norsk og praksis (norskundervisning og arbeidspraksis), 2) grunnskole for voksne og spesialundervisning for voksne, 3) språktjenester (tolking, oversettelse, undervisning i samfunnsfag) og 4) etablering, kvalifisering og arbeid (flyktningtjenesten²⁹), hvor bosettingsarbeidet er organisert. Det oppleves som positivt blant de ansatte på introduksjonssenteret at arbeidet rundt flyktninger er samlet på én plass. Introduksjonssenteret bestiller boliger fra kontor for tjenestetildeling (lokalisert i NAV) som behandler søknader og fatter vedtak om tildeling. Videre er det Drammen Eiendom som fremskaffer boliger og som står for vedlikehold. Det er også Drammen Eiendom som har ansvar for innkjøp og opprustning av eksisterende boligmasse.

Selv om bosettingsarbeidet er organisert slik at flyktningtjenesten har begrenset ansvar når det gjelder bolig, opplever tjenesten at det likevel blir mye fokus på dette i deres arbeid med den enkelte flyktning. De erfarer at klager på boligen og eventuelle ønsker om annen bolig ofte blir tatt opp med flyktningtjenesten, selv om ansvaret egentlig ligger hos andre enheter. En av de ansatte mener derfor at *“det er unødvendig mye boligsnakk i jobben vår, vi skal jo egentlig jobbe med integrering”*.

5.1.2 Bodø

Bodø kommune er en bykommune i Nordland med 47 847 innbyggere (per januar 2011). Bodø har bosatt flyktninger siden 1986. I 2010 bosatte kommunen 90 flyktninger og i 2011 har de vedtak om bosetting av 60. Det har vært variasjoner i bosettingstallet de siste årene, og svingningene har hatt sammenheng med svingningene i ankomstene til Norge. Kommunen har i stor grad lyktes i å møte IMDi's ønske i forhold til bosetting, og både i 2008 og 2009 ble det fattet nye vedtak om å ta i mot flere enn planlagt på grunn av de store ankomsttallene. Ifølge den boligsosiale handlingsplanen for Bodø er det ikke noen målgruppe som synes å ha et klart udekket prekært boligbehov i kommunen, og flyktninger får ifølge planen i stor grad løst sine boligbehov. Det ligger forøvrig to asylmottak i kommunen, hvorav et av dem er et desentralisert mottak med beliggenhet i sentrum.

I Bodø er flyktningkontoret organisert under avdeling for oppvekst og kultur med 14 ansatte. Flyktningkontoret har eget budsjett og har de siste årene hatt et overskudd, men de merker at det begynner å bli strammere økonomisk. Flyktningkontoret betaler boligkontoret for deres tjenester, både for kontraktskriving og godkjenning av bolig. Kommunens boligkontor har ingen egne midler, men er finansiert av inntekter fra flyktningkontoret og andre enheter i kommunen. Vi erfarte at det er vanskelig å få oversikt over organiseringen av bosettingsarbeidet i Bodø, og på konkret spørsmål

²⁹ Flyktningtjenesten omfatter ikke bosetting av enslige mindreårige, men de enslige mindreårige går på skole på introduksjonssenteret.

omkring dette ga også flere av de ansatte uttrykk for at de synes dette er komplisert. Gjennom intervjuene kommer det frem at ansvarsfordelingen i forhold til bosettingsarbeidet rundt flyktninger er uavklart og lite planlagt på en del områder.

Ved førstegangsbosetting er i utgangspunktet ansvaret for bolig til flyktninger tillagt flyktningtjenesten og boligkontoret, med tildelingskontoret som samarbeidspartner. Dette innebærer at det er boligkontoret som disponerer boligene og som står som ansvarlig for fremskaffelse, mens flyktningkontoret i praksis er de som tar kontakt med private utleiere for avtaler og kontraktinngåelser. Deretter er det boligkontoret som skriver kontrakt med den enkelte leietaker. Ved andregangsbosetting, etter at flyktningene er ferdig på introduksjonsprogrammet, er det boligkontoret som har ansvaret. Også her "glipper" det litt, og ofte er flyktningkontoret involvert i dette arbeidet på tross av at tjenesten på dette tidspunktet ikke har oppfølgingsansvar for flyktningene.

Når det gjelder ansvarsfordelingen mellom enhetene har det vært jobbet med å få til en samarbeidsavtale mellom flyktningtjenesten og boligkontoret i forhold til hvem som har ansvar for hva, og når det gjelder det økonomiske. På grunn av lite definert ansvarsfordeling og uenigheter har ikke denne avtalen kommet i havn. Bodø kommune har per i dag ingen oppdatert boligsosial handlingsplan, og de fleste informantene ytrer at det boligsosiale arbeidet har vært preget av tilfeldigheter. En ny boligsosial handlingsplan er imidlertid under planlegging, og bosettingsarbeidet i kommunen er inne i en omorganiseringsfase. Omorganiseringen innebærer blant annet at boligkontoret skal få en større del av ansvaret for boliger, bosetting og oppfølging av kontrakter som utløper. Hensikten med denne omorganiseringen har vært å samle boligarbeidet i én enhet. I denne prosessen har også boligkontoret og tildelingskontoret blitt samlokalisert, noe de ansatte i disse to enhetene ser som en stor fordel.

5.1.3 Namsos

Namsos er en bykommune i Nord-Trøndelag med 12 906 innbyggere (per januar 2011). Kommunen har bosatt flyktninger siden 1990. Det har vært svingninger i bosettingstallet i løpet av de årene kommunen har bosatt. Dette har hatt sammenheng med både svingningene i ankomsttallene til Norge, at IMDi ikke har hatt nok bosettingsklare og at kommunen ikke har hatt tilgjengelige boliger. Kommunen har vært opptatt av at de ikke skal ha ettårige vedtak om bosetting, og har derfor fattet vedtak for fire år av gangen. Det siste vedtaket var at kommunen skal ta i mot 30-50 flyktninger per år. Bakgrunnen for de langsiktige vedtakene har vært en tanke om at dette skal gjøre det lettere å planlegge bosettingsarbeidet. Det kommer likevel frem at dette har vært mer en intensjonsavtale enn en forpliktende avtale, noe som har ført til at de reelle

bosettingstallene har variert fra mellom 20-60 bosatte per år. I 2009 ble det bosatt 60 flyktninger i Namsos, og i 2010 ble 52 bosatt. Etter at Namsos kommune hadde møte med IMDi i begynnelsen av 2011 ble vedtaksantallet for dette året satt til 35.

Flyktningtjenesten i Namsos er organisert som en egen enhet underlagt oppvekstetaten, og har 7,3 årsverk og eget budsjettansvar. Flyktningtjenesten disponerer egne boliger til flyktninger, og opererer dermed selv som "boligkontor" for denne gruppen. Ved å ha egne boliger til disposisjon har tjenesten til enhver tid oversikt over, og kontroll på, sin boligmasse. En av de ansatte forteller at de andre enhetene innimellom gjerne vil ha noen av disse boligene, men at flyktningtjenesten "*holder på dem så godt de kan*" for å være i stand til å bosette vedtaksantallet. Informantene sier videre at denne organiseringen fører til at noen boliger i perioder blir stående tomme, men at de møter forståelse for dette blant de andre enhetene, spesielt etter at de i større grad ble delaktige i det boligsosiale planleggingsarbeidet i kommunen.

Bosettingsarbeidet i Namsos fremstår per i dag som noe fragmentert og lite helhetlig. Arbeidet er i stor grad fordelt mellom ulike enheter, og inntrykket er at det blir litt tilfeldig hvordan det organiseres. Blant annet ser vi dette i forhold til fremskaffelse av bolig, hvor det i praksis er flyktningtjenesten som utfører dette arbeidet, mens ansvaret formelt sett er lagt til eiendomsetaten. Også i Namsos er bosettingsarbeidet under omorganisering. Blant annet skal brukerkontoret få en større rolle enn det de har i dag. I utgangspunktet er brukerkontoret forbeholdt de som trenger hjemmesykepleie eller annen tilrettelegging, men kontoret har nå fått mer ansvar for registrering av boligbehov og for rapportering oppover i systemet om hva som til enhver tid etterspørres. Boliger til flyktninger som skal bosettes for første gang kommer ikke til å registreres i dette systemet siden flyktningtjenesten disponerer egne boliger til dette formålet, men brukerkontoret har merket en økning i antallet flyktninger som henvender seg for å søke om bolig for andregangsbosetting.

5.1.4 Flora

Flora er en bykommune i Sogn og Fjordane med 11 588 innbyggere (per januar 2011). Kommunen har bosatt flyktninger siden 1987. Flora ble som en av 12 kommuner nominert til IMDis bosettingspris i 2010. I vurderingen skriver IMDi at Flora utmerker seg som en av kommunene som bosetter flest flyktninger i forhold til folketallet. Det fremheves at kommunens faglige styrke og erfaring er en ressurs for bosettings- og integreringsarbeidet i hele fylket. Samtidig er kommunen god til å finne løsninger for bosetting av enslige voksne flyktninger og har gode resultater når det gjelder

introduksjonsprogrammet.³⁰ Kommunen var dessuten blant de første i landet til å innføre introduksjonsstønad til flyktninger. Flora har hatt kommunalt asylmottak siden 1993. Mottaket har plass til 130 beboere. Omtrent halvparten av beboerne (det vil si alle barnefamiliene) bor i vanlige boliger utenfor asylmottaket. I 2001 ble kommunen bedt om å ta på seg oppgaven med å etablere det første barnemottaket i landet.³¹

De siste årene har bosettingen av flyktninger i Flora økt markert. Bystyret i kommunen vedtok å bosette 35 flyktninger i 2011, hvor familiegjennforente kommer i tillegg. Videre sier vedtaket at innvandrersenteret får fullmakt til å bestemme om kommunen skal bosette inntil fem enslige mindreårige i 2011. I intervju fortelles det at en av grunnene til at de kan bosette mange flyktninger er at en stor del etter hvert flytter. Handlingsprogrammet for innvandrersenteret peker på at av de 215 personene som ble bosatt i perioden 2002-2006 i Flora hadde hele 159 flyttet til andre kommuner eller utvandret per november 2010. Tall fra Statistisk Sentralbyrå viser dessuten at Flora kommune er den eneste kommunen i vårt utvalg som har en negativ nettoinnflytting per år, og kommunen har en befolkningsvekst på omtrent null. En av Floras store demografiske utfordringer er derfor å sørge for å gjøre kommunen attraktiv å etablere seg i.

KF Innvandrersenteret i Flora har vært i drift siden 2002, med det formål å samordne all kommunal innsats på flyktning- og innvandrerfeltet i kommunen. Senteret består av tre avdelinger; Solbakken asylmottak, integreringsavdelingen og voksenopplæringen. Senteret har ansvar for blant annet bosetting, introduksjonsprogram og tolketjeneste. Innvandrersenteret er samtidig et kompetansesenter i flyktning- og innvandrerspørsmål for alle i Flora kommune. Senteret er organisert som et kommunalt foretak. Bystyret vedtok i 2010 at integreringsavdelingen ved innvandrersenteret ikke skulle integreres i NAV.

Kommunen har videre et eget boligkontor. Fra 2010 ble Flora Bygg og Eigedom opprettet som en egen tjeneste i kommunen, med ansvar for vedlikehold, boligoppfølging, teknisk drift, utvikling, renhold og eiendoms- og arealforvaltning av kommunens bygg og boliger. Tjenesten forvalter 223 utleieboliger, og en av målsetningene er å gi brukerne gode og effektive boliger til lavest mulig kostnad. Avdeling Bustad, under Flora Bygg og Eigedom, har ansvaret for å følge opp behovet for boliger, sette i verk bygging eller kjøp, samt å sørge for rett utforming av boliger til rett målgruppe. Kommunen har organisert det slik at det er boligkontoret som er ansvarlig for den kommunale boligmassen, og videre leier de bort et visst antall boliger til innvandrersenteret. Innvandrersenteret og boligkontoret skriver leieavtaler for tre år av

³⁰Se

http://www.imdi.no/Documents/Pressemeldinger/B%C3%B8mlo_Flora_PM_Bosettingsprisen2010.pdf.

³¹ Jamfør <http://www.flora.kommune.no/asylmottak.183062.nn.html>.

gangen. Det er dermed innvandrersenteret som disponerer og tildeler alle boliger til flyktninger som skal bosettes, og de skriver også leieavtaler med flyktningene.

5.1.5 Bærum

Bærum er en kommune i Akershus fylke med 112 789 innbyggere (per januar 2011). Kommunen har lang bosettingserfaring. Allerede i 1982 ble en egen flyktningtjeneste etablert, men kommunen hadde mottatt en del flyktninger også før dette. Bærum var det første stedet i landet til å inngå samarbeid med Røde Kors rundt Flyktningeguiden i 1999.³² Kommunen kan dessuten vise til et av landets beste resultater i forhold til introduksjonsordningen de siste årene. Kommunen har videre en økende innvandrerbefolkning: Andelen innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre utgjorde per januar 2010 omtrent 15 prosent av kommunens totalbefolkning. Organisasjonen Hero drifter et desentralisert mottak for asylsøkere i Bærum med ansvar for 150 personer fordelt på cirka 30 boenheter.

I 2008 fattet formannskapet i Bærum kommune et langtidsvedtak om å bosette 300 personer i årene 2008-2010 (100 per år). På grunn av relativt stor tilstrømning av asylsøkere til landet og en økning i innvilgede asylsøknader, økte kommunen vedtakstallet til 130 i 2009, og det reelle bosettingstallet dette året ble 135. I 2010 gikk antallet bosatte ned til 101 på grunn av boligmangel, primært for enslige voksne (vedtakstallet for 2010 var 130). For årene 2011 til 2013 har kommunen igjen fattet et langtidsvedtak og skal i denne perioden bosette 340 flyktninger. I 2011 skal inntil 120 personer inkludert familiegjenforente bosettes (av de 120 kan inntil 10 være enslige mindreårige). Det har med andre ord vært relativt store svingninger i bosettingstallene i kommunen de siste årene, og varierende i hvilken grad kommunen har klart å bosette vedtaksantallet.

Bærum kommunes utadrettede virksomhet (tjenester og forvaltning) omfatter om lag 200 tjenestesteder med hver sin tjenesteleder.³³ Flyktningkontoret, bolig- og oppfølgingskontoret samt eiendomskontoret er viktige tjenestesteder for bosettingsarbeidet i kommunen. Flyktningkontoret har ansvaret for å bosette et vedtatt antall flyktninger i kommunen, å følge opp introduksjonsloven for dem det gjelder og å

³² Ordningen med flyktningeguiden har spredd seg over hele landet og finnes i dag i nærmere 100 kommuner.

³³ Se: www.baerum.kommune.no/Organisasjonen/.

nå målet om å få 75 prosent³⁴ av flyktningene ut i ordinært arbeid eller utdanning i løpet av en to- til treårsperiode. De har også ansvar for tolketjenesten og har en egen helsegruppe. Flyktningkontorets målgruppe er flyktninger mellom 18-55 år, da ansvaret for enslige mindreårige er lagt til barneverntjenesten.

Arbeidet med flyktninger i kommunen er basert på sektoransvarsprinsippet. Det vil si at kommunal virksomhet yter tjenester til flyktninger innenfor sitt tjenesteområde, på lik linje med den øvrige befolkningen. Samtidig fortelles det fra rådmannsnivå at de har en litt spesiell organisering når det gjelder flyktningarbeidet. De har satset på en "tung modell" hvor flyktningkontoret fungerer som koordinator. Dette er en forsterket oppfølgingsmodell hvor flyktningkontoret har det overordnede ansvaret. Ifølge serviceerklæringen for flyktningkontoret skal alle nybosatte flyktninger få utarbeidet en individuell plan, og alle får tildelt en rådgiver som er den enkeltes faste kontaktperson. Flyktningkontoret har kontakt med alle andre tjenester i kommunen, og den enkelte rådgiver skal delta i tverrfaglige team sammen med flyktningen, lærere, arbeidsveiledere og representanter for eventuelle andre tjenester den enkelte har behov for. Hver flyktning har dermed sitt team som støtter ham eller henne i å nå sine mål. Utviklingsenheten jobber per dags dato med å samordne helsetjenestene som er relevante for flyktninger. Målet er å lage en Migrasjonshelsetjeneste for de som er under det to (tre)-årige introduksjonsløpet. Utviklingsenheten³⁵ forteller at:

"Dette har vært et viktig overordnet prosjekt som har gitt svært gode resultater. For de gode resultatene vi ser i kommunen er helt klart modellavhengige. Den tette oppfølgingen av den enkelte har vært svært god".

Bolig- og oppfølgingskontoret i Bærum har ansvaret blant annet for Husbanken-ordninger, gjeldsrådgivning, tildeling av kommunale boliger og oppfølging. Tjenesten ble opprettet som et resultat av at kommunen ønsket en "minimumsløsning" innen NAV, altså at færrest mulig tjenester skulle inn under etaten. Oppfølgingsdelen ble skilt ut fra den gamle sosialtjenesten og slått sammen med det tidligere boligkontoret. Bolig- og oppfølgingskontoret fattet vedtak om tildeling av bolig og bestiller disse fra eiendomsavdelingen etter informasjon fra flyktningkontoret. Eiendomsavdelingen har på sin side ansvaret for strategisk boligplanlegging, investering i og kjøp av bolig, samt fremskaffelse av boliger til blant annet flyktninger.

³⁴ IMDi opererer med en målsetning om 65 prosent ut i arbeid/utdanning etter endt introduksjonsprogram. Bærum kommune har med andre ord lagt lista høyt i forhold til resultater for sitt introduksjonsprogram.

³⁵ Utviklingsenheten i Bærum er organisert under utviklingsdirektøren, som igjen er organisert under rådmannen. Enheten fungerer som en sentral støttespiller for kommunen, og skal tilrettelegge for fremtidens tjenester og fremtidens lokalsamfunn gjennom å gi strategisk støtte til kommunens ledelse, samt utviklings- og utredningsbistand til tjenestene.

5.1.6 Molde

Molde kommune i Møre og Romsdal hadde per januar 2011 25 089 innbyggere. Kommunen har bosatt flyktninger siden tidlig på 1990-tallet, men hadde noen års opphold etter årtusenskiftet. Flyktningtjenesten i sin nåværende form begynte å ta imot flyktninger igjen i 2005. Molde fattet et langtidsvedtak for perioden 2008-2011 om å bosette totalt 115 personer. Kommunen har hatt problemer med å nå vedtakstallene de siste årene: I 2009 bosatte de 45 av 50, og i 2010 ble 25 av 50 bosatt. De store flaskehalsene har vært boligmangel og manglende kriterier for boligtildeling. I 2011 har kommunen fattet vedtak om å bosette 40 personer inkludert fem enslige mindreårige. I tillegg henger det igjen en rest fra tidligere år, slik at det i realiteten er 69 nye som skal bosettes i 2011. I vedtaket tas det derfor forbehold om at det er mulig å skaffe tilstrekkelig antall boliger til rett tid innenfor den økonomien som stilles til rådighet. Også Molde har et statlig mottak som ble startet opp i 2008 og som disponerer to bygninger på Hjelset og to i Molde sentrum. Mottaket har plass til 160 personer.

Flyktningtjenesten i Molde har ansvaret for å ta imot flyktninger i kommunen. Det fortelles at tjenesten har vokst kraftig de siste årene, fra å ha 3,5 ansatte for noen få år siden til å ha 18 ansatte i dag. I forbindelse med åpningen av NAV Molde i 2009 ble sosialmottaket, flyktningtjenesten og formidling av ulike støtteordninger fra Husbanken flyttet til NAV. Selv om flyktningtjenesten er organisert inn under NAV, er de et eget kontor som kun jobber med flyktningrelaterte saker. Lederen for tjenesten opplever at det er en fordel å være organisert under NAV, blant annet fordi samarbeid med andre enheter er mye enklere når alle er lokalisert samme sted: *"Det er lett å ta kontakt med hverandre"*.

På vegne av Molde kommune forvalter Molde Utleieboliger KF alle kommunens utleieboliger. Foretaket har en boligmasse på rundt 500 enheter, og har ansvaret for fremskaffelse av boliger etter behov. Da foretaket ble opprettet i 2003 etter vedtak i kommunestyret, kjøpte de opp alle de kommunale boligene. Fra foretaket pekes det på flere fordeler ved denne formen for organisering og eierskap av den kommunale boligmassen. Et mål ved å etablere foretaket var å frigjøre kommunens kapital bundet opp i boliger. De ønsket å løse på budsjettpresset i kommunen og så det som nødvendig å skille ut oppgaver de mente burde være selvfinansierende. Det var en målsetning å etablere et tydelig skille mellom boligutleie og andre kommunale oppgaver, slik at kostnadene ved boligutleie ble tydeliggjort. Opprettelsen av et eget boligforetak førte til at kommunen ikke lenger subsidierer boligene på noen måte. Kommunen ønsket dessuten en mer profesjonell utleietjeneste og en bedre tilpasning av boligmassen til de reelle behovene.

Foretaket har ansvaret for de kommunale utleieboligene, mens et eget boligutvalg, organisert under rådmannen, tildeler boliger etter behov. Flyktningtjenesten får tildelt boliger fra boligutvalget, men bestemmer selv konkret hvem som skal bo hvor og om flere skal bo sammen. Molde Utleieboliger inngår kontrakten med den enkelte flyktning som står som leietaker. Flere av de ansatte i kommunen mener organiseringen rundt boligtildeling i kommunen er for byråkratisk, og at det er mange ledd i dette arbeidet. Flere opplever for eksempel at det er tungvint at et eget boligutvalg skal avgjøre tildelingene. Samtidig fremstår Molde kommune som velorganisert og avklart i forhold til ansvarsfordelingen i bosettingsarbeidet. Det er klare rutiner for saksgang og for hvem som gjør hva. Det er dessuten et tett samarbeid mellom de ulike ansvarlige enhetene i kommunen, noe vi kommer tilbake til senere i rapporten. Flere av de ansatte etterlyser imidlertid klarere kriterier når det gjelder hvem som skal få tildelt kommunale boliger. Dette er ett av flere områder det skal arbeides med videre i forbindelse med den nye boligsosiale handlingsplanen for kommunen.

5.2 Forankring av det boligsosiale arbeidet på politisk og administrativt nivå

Som vi har vært inne på i breddeundersøkelsen, varierer det hvor godt flyktningsarbeidet er forankret i det ordinære kommunale apparatet. I flere av case-kommunene opplever de ansatte at det er et engasjement fra politisk hold rundt spørsmål om bolig og bosetting av flyktninger. Informantene i disse kommunene opplever at det boligsosiale arbeidet er godt forankret både i rådmannens stab og i politisk ledelse, og at det er enighet i kommunen om at det er en viktig prioritering å bruke tid på bosettingsarbeid.

I en av kommunene ble det gjort en stor kartlegging av kommunens boligsosiale utfordringer, og funnene fra denne undersøkelsen fikk bred politisk støtte. Ansatte i nevnte kommune opplever et stort engasjement fra politisk hold rundt boligspørsmål, og de forteller videre at rådmannen har opprettet et eget oppfølgingsprosjekt for å sikre en helhetlig behandling av problemstillinger innen boligfeltet. På denne måten har det boligsosiale arbeidet bred forankring i ledelse, i fagavdelingene (blant annet bolig- og eiendomsavdelingen) og i relevante tjenestesteder knyttet til de ulike målgruppene (blant annet flyktningskontoret). Også ansatte i en annen kommune opplever at det på politisk nivå er en velvilje i forhold til å bosette og en interesse for dette feltet. I tillegg har flyktningtjenesten selv vært aktiv for å få til et godt samarbeid, og har blant annet invitert bystyret til flerkulturelt julebord der politikere og bosatte flyktninger fikk møtes. En representant fra rådmannsnivå i denne kommunen forteller tilsvarende at de har et særskilt fokus på flyktninger, og at det innen ledelsen er svært stor grad av enighet rundt mottak og bosetting av flyktninger:

”Når vi i administrasjonen har 80-90 prosent av kommunestyret bak oss blir bosettingsarbeidet veldig mye enklere. Vi opplever at alle nivå er interesserte i dette arbeidet og det er hele tiden spørsmål rundt hvordan dette arbeidet går. Dette opprettholder et stadig fokus på bosettingsarbeidet. Vi opplever at det er en større interesse rundt flyktningtjenesten enn rundt de fleste andre tjenester i kommunen. Det er hele tiden spørsmål fra politikerne om vi klarer å møte de vedtatte bosettingstallene – og gjør vi ikke det er det fokus på hva som skal til for å nå dem. Vi har tatt på oss en forpliktelse i forhold til en nasjonal dugnad og det er stor enighet om at dette arbeidet er viktig”.

I andre kommuner er det en oppfatning blant en del informanter om at det ikke er spesielt stor bevissthet omkring bolig på politisk nivå, og flere etterspør en større grad av planlegging av det boligsosiale arbeidet. I en av kommunene fortelles det også fra politisk nivå at selv om det er enighet i den politiske ledelsen om at bosetting av flyktninger er viktig, har det ikke vært de store diskusjonene rundt boligspørsmål. Bosettingsarbeidet er ofte oppe til politisk drøfting, men det er mest fokus på økonomi og budsjett. Fra en annen kommune sies det tilsvarende at det har vært fokus på bosetting på politisk nivå og at det er diskusjoner i bystyret hver gang bosettingsspørsmålet kommer opp, men at *“bolig har blitt litt glemt i disse diskusjonene”*.

En utfordring for de fleste bosettingskommuner er fremskaffelse av nok og egnede boliger. Samtidig fortelles det i samtlige kommuner vi besøkte at vedtak om bosetting av flyktninger aldri følges opp av vedtak om innkjøp eller opprustning av boligmasse. En informant sier at *“budsjettet for innkjøp er nøyaktig det samme når vi skal bosette 80 som når vi skal bosette 100”*. Fra en annen kommune sies det at *“målet for 2010 var å bosette 130 flyktninger, men samtidig fikk vi i fjor midler til å overta fem nye boliger”*. Mange opplever med andre ord at det er et stort sprik mellom antallet som skal bosettes og midlene som gis til kjøp av bolig. Flere påpeker at når kommunestyret vedtar at det skal bosettes flyktninger så bør dette følges opp av vedtak om boliger. Dette kommer vi tilbake til senere.

5.2.1 Forankring gjennom boligsosiale handlingsplaner

Mange av informantene vi intervjuet oppfatter kommunens boligsosiale handlingsplan som et viktig verktøy i bosettingsarbeidet. Ett sted omtales planen til og med som *“vår bibel”*. Flora ble som nevnt nominert til IMDis bosettingspris i 2010, og ansatte påpekte at nettopp den boligsosiale handlingsplanen og at denne har gitt en økt grad av bevissthet rundt boligsosialt arbeid var viktige faktorer for nominasjonen. En gjennomgang av kommunenes planer viser at målsetningene som skisseres ofte er like, og følgende punkter går gjerne igjen:

- Utarbeide tiltak for å dekke boligmangelen for utsatte grupper.
- Økt grad av samhandling mellom enheter, samordning for å bevare et helhetlig perspektiv.
- Avklaring og tydeliggjøring av roller og ansvar.
- God og rett bruk av boligsosiale virkemidler både på system- og individnivå, herunder Husbankens ordninger.
- Tilrettelegge for tilstrekkelig boligbygging.
- Bedre forvaltning og utnyttelse av kommunens boligmasse (herunder bedre gjennomstrømming og klare kriterier for tildeling). Enkelte nevner økt bruk av Bokart³⁶).
- Kartlegging/utredning av beboere i kommunale boliger i forhold til kjøpeevne. Målsetting at flest mulig skal kunne bo i egen eid leilighet.
- Økt bruk av det private boligmarkedet.
- Økt satsning på booppfølging.

Enkelte av case-kommunene mangler for tiden en oppdatert boligsosial handlingsplan, men er i gang med å utarbeide nye planer. Informantene opplever dette som svært positivt og har høye forventninger til hva som kan komme ut av dette arbeidet. De håper at nye planer med en eventuell påfølgende omorganisering kan forbedre bosettingsarbeidet. I en av kommunene opplever ansatte at samarbeidet rundt den boligsosiale handlingsplanen har bidratt til økt tverrfaglig og tverretatlig samhandling, at flere instanser involveres i arbeidet og til økt forståelse for flyktningfeltet. En informant sier: *"Det har skjedd en endring fra at det var bare introduksjonssenteret som hadde ansvar for bolig til flyktninger til at alle nå tar ansvar"*. Også i en annen kommune ser de mulighetene til å bruke handlingsplanen for å sikre en bredere forankring av arbeidet. I deres boligsosiale handlingsplan ble det foreslått at kommunen oppretter et "boligsosialt forum" for å ivareta systemperspektivet i det boligsosiale arbeidet. Det boligsosiale forumet består av leder for NAV, helse- og omsorgssjef og eiendomssjef. Det vises til at samordning av boligsosialt arbeid frem til i dag primært har skjedd på individnivå. Gjennom opprettelsen av dette forumet initieres nå tiltak som bidrar til at boligperspektivet sikres i *hele* tjenesteapparatet. I flere av kommunene innarbeides dessuten tiltak i den boligsosiale handlingsplanen som delplaner i kommuneplanens økonomi- eller samfunnsdel. På denne måten blir planarbeidet forankret politisk og administrativt som en del av kommunens overordnede strategier. Også KS, IMDi og Husbanken understreker at det er viktig at de boligsosiale handlingsplanene inneholder konkrete tiltak som ses i sammenheng med kommunens øvrige planer, noe vi kommer tilbake til i neste kapittel.

³⁶ Bokart er et boligkartleggingsverktøy kommunene tilbys gjennom Husbanken. Det er et elektronisk system som gir kunnskap om hvem som er vanskeligstilte på boligmarkedet i en kommune, og hvilke tiltak som er gjennomført for å bedre bosituasjonen.

Det varierer hvilke instanser som har utarbeidet de boligsosiale handlingsplanene. Enkelte steder, for eksempel i Flora, har innvandrersenteret vært en aktiv deltaker i arbeidet. Flyktningfeltet er også veldig tydelig i planen, hvor det pekes spesielt på utfordringer denne gruppen møter på boligmarkedet. Videre fremheves det at boligprogrammet er utarbeidet med tanke på flyktninger. I andre kommuner har de enkelte tjenestene, blant annet flyktningtjenesten, bidratt med innspill, men det er boligavdeling/planavdeling som har stått bak selve utformingen av planen. Lederen i en av flyktningtjenestene forteller følgende:

“I forhold til den nye boligsosiale handlingsplanen har vi fått uttale oss, og vi har da sagt at flyktninger må prioriteres. Det var mye pes i forkant av denne nye planen. Vi fikk ikke til å bosette de vi skulle fordi vi manglet boliger. Dette ble derfor et viktig tema i utarbeidingen av den nye planen”.

I den kvantitative delen av denne undersøkelsen så vi at de boligsosiale handlingsplanene i varierende grad brukes aktivt i kommunenes bosettingsarbeid. I en del av case-kommunene fikk vi imidlertid inntrykk av at ansatte har et bevisst forhold til disse planene og at de anser dem som viktige i arbeidet. Vi fikk dessuten et inntrykk av at prosessene som foregår i forbindelse med utarbeidingen av planene oppleves som positive, og at dette arbeidet bidrar til å sette bolig og flyktningfeltet på dagsorden i kommunene.

5.2.2 Oppsummering av forankring av det boligsosiale arbeidet

- Ansatte opplever det som viktig at det er et politisk og administrativt engasjement rundt boligspørsmål, og at en bevissthet rundt flyktningfeltet og bolig på alle nivå i kommunen gjør bosettingsarbeidet enklere.
- Det oppleves som en utfordring at vedtak om bosetting ikke følges opp av vedtak om boligfremskaffelse, spesielt siden boligmangel er en av de store flaskehalsene i forhold til å nå vedtakstallene.
- Mange av informantene oppfatter kommunens boligsosiale handlingsplan som et viktig verktøy i bosettingsarbeidet.
- Flere opplever at prosessene rundt utarbeidingen av nye boligsosiale planer bidrar til å synliggjøre flyktningfeltet i det generelle boligsosiale arbeidet.

5.3 Samarbeid

I breddeundersøkelsen spurte vi flyktningkonsulentene i kommunene om det finnes faste samarbeidsrutiner mellom flyktningtjenesten, boligforvaltningen og ansvarlig for

fordeling av Husbankens virkemidler. Rundt halvparten svarte at de har et slikt samarbeid. Gjennom dybdestudien fikk vi et tilsvarende inntrykk av at det er variabelt i hvilken grad det er faste rutiner for samarbeid i kommunene rundt bosettingsspørsmål. Flere av kommunene forteller imidlertid om et godt samarbeid og faste fora der de ulike enhetene møtes.

Informasjonsboks 1

Gode samarbeidsrutiner rundt boligspørsmål i Molde

I Molde kommune arrangeres det boligmøte mellom Molde Utleieboliger KF, boligutvalget og flyktningsjenesten hver 14. dag. Dette er fast rutine og boligmøtet ses av alle parter som en viktig og prioritert oppgave. De diskuterer generelle boligspørsmål, boligproduksjon og konkrete bosettingssaker. Flyktningsjenesten gir tilbakemeldinger på hva det er behov for, og boligforetaket opplyser om hva som er tilgjengelig. Flyktningsjenesten opplever at boligforetaket er svært imøtekommende i forhold til de behovene tjenesten har. Foretaket har for eksempel i flere tilfeller gått ut og kjøpt boliger når flyktningsjenesten har meldt om behov. Molde Utleieboliger peker på at de rutinemessige samarbeidsmøtene med flyktningsjenesten har gitt resultater med god informasjon begge veier, økt forutsigbarhet og bedre planlegging.

Det tette og gode samarbeidet mellom boligforetaket og flyktningsjenesten i Molde er et av grepene de ansatte selv peker på som spesielt vellykket i bosettingsarbeidet i kommunen. Boligmøtene oppleves som et forum der mye kreativitet og nye løsninger kommer frem. Fra både boligutvalget og flyktningsjenesten fremheves det dessuten som spesielt positivt at lederen for foretaket selv alltid er med på møtene. Lederen har myndighet til å treffe beslutninger der og da rundt for eksempel boliganskaffelse, og det at han selv deltar i møtene rundt de konkrete sakene, oppfattes som svært viktig. Samarbeidsrutinene i Molde sikrer at alle ledd i bosettingsarbeidet deltar i de samme diskusjonene og deler den samme informasjonen.

I flere av kommunene fortelles det om faste samarbeidsmøter, utarbeiding av samarbeidsavtaler og rutinebeskrivelser samt bruk av tverretatlige tildelingsteam. I en av kommunene er det etablert overføringsmøter, tverrfaglige møter, tverrfaglige utvalg, driftsmøter og nettverksmøter på tvers av tjenester og målgrupper som skal sikre et kvalitetsmessig godt samarbeid. I tillegg skjer mye uformelt samarbeid mellom tjenestene bygget på utvikling av skreddersydde opplegg rundt den enkelte flyktning. Det er imidlertid ikke etablert fast samarbeid mellom eiendomsavdeling og flyktningsjeneste i denne kommunen, slik vi så i Molde. I forbindelse med datainnsamlingen i kommunen arrangerte vi et felles gruppeintervju med deltakere fra blant annet flyktningsjenesten og eiendomsavdelingen, og vi fikk inntrykk av at de i løpet av denne gruppesamtalen så stor nytte i å møtes og snakke sammen. Representanten fra eiendomskontoret sa etter hvert i intervjuet at han så nye muligheter for kommunens boligmasse når han hørte hva flyktningskontoret egentlig har

behov for: *“Her kan vi tenke nytt og kreativt og ta utfordringene”*, mente han. *“Vi ser at vi må møtes mer”*, ble det konkludert. Som i Molde så de altså gevinsten av et tettere samarbeid og direkte dialog mellom enhetene. Breddeundersøkelsen vår viste at rundt 40 prosent av kommunene har tverrfaglige team som jobber med bosettingsarbeidet, og kun rundt halvparten av disse oppgir at eiendomsforvaltningen deltar i teamene. Kanskje kan erfaringene fra Molde peke mot at flere kommuner burde etablere fastere samarbeidsrutiner, der de som har ansvaret for å anskaffe boliger deltar i en direkte kommunikasjon med flyktningtjenesten som gjerne har best oversikt over behovene og de konkrete sakene.

Det er imidlertid ikke i alle case-kommunene at en har klart å bygge opp gode arenaer for samarbeid. Mens enkelte mangler faste samarbeidsarenaer, er flyktningtjenesten i andre kommuner utelatt fra forum der boligspørsmål diskuteres. Flere steder fortelles det at de har prøvd å få til felles møter mellom flyktningtjeneste, boligkontor og ansvarlige for Husbankens ordninger, men at dette ikke har fungert så godt. I en kommune forteller de at det arrangeres tildelingsmøter i forhold til bolig annenhver uke, der tildelingskontoret, boligkontoret og NAV deltar. Flyktningtjenesten deltok også på disse møtene i en periode, men de er ikke representert i dette forumet lenger. Dette begrunnes på den ene siden av taushetsplikt i forhold til brukere fra NAV og andre enheter, og på den andre siden av en opplevelse av at det uansett ikke var noen reell fordeling som foregikk på disse møtene. Flyktningtjenesten opplevde at de andre enhetene alltid hadde en *“sørgelig historie å komme med”*, mens flyktningtjenesten “bare” hadde vedtaket fra politikerne å vise til. Kommunens tildelingskontor føler på sin side at *“det er en utfordring at gjennomgangsboligene i stor grad blir brukt opp av flyktninger”* og at flyktningtjenesten står i en slags særstilling når det kommer til boligtildeling. Også i andre kommuner har vi sett at konkurranse om boliger og uklare tildelingskriterier kan føre til samarbeidsproblemer.

Mangel på faste samarbeidsrutiner betyr imidlertid ikke at det ikke foregår et uformelt samarbeid. Flere av våre informanter forteller om godt samarbeid i kommunen, men at dette skjer uten faste avtalte møtepunkt. Samhandling gjennom uformelle kanaler oppleves som svært viktig blant ansatte, både i de kommunene der uformelle møter utgjør hoveddelen av samarbeidet og der dette skjer parallelt med faste formelle møtepunkt. Enkelte informanter opplever at etableringen av NAV har bidratt positivt i forhold til samarbeidet mellom enhetene, spesielt på det uformelle planet. Med en samlokalisering av de ulike enhetene er terskelen for å ta kontakt blitt lavere.

5.3.1 Samarbeid med Husbanken og IMDi

Mange av våre informanter opplever å ha et godt samarbeid både med Husbanken og IMDi, og flere uttrykker at de er svært fornøyde med informasjonen og veiledningen de får. Både IMDi og Husbanken beskrives som *“på tilbudssiden”* i forhold til kommunenes bosettingsarbeid. Fra rådmannsnivå i en kommune sies det blant annet følgende:

“Vi opplever at ansatte i Husbanken er svært lydhøre, og dessuten at de har mange treffsikre ordninger. De har fleksible løsninger, og er åpne for lokale løsninger. Dialog med Husbanken er en av rådmannens beste strategiske grep”.

5.3.1.1 Samarbeid med Husbanken om boligsosiale utviklingsprogram

Fire av våre case-kommuner har inngått samarbeid med Husbanken gjennom boligsosiale utviklingsprogram. Disse programmene er et langsiktig og forpliktende samarbeid mellom kommunene og Husbanken, hvor kommuner med de største boligsosiale utfordringene deltar. Antall kommuner og avtaleperioden varierer mellom Husbankens regioner. Felles for alle er en målrettet innsats av ressurser der de har størst effekt. Formålet kan blant annet være å:

- forebygge og bekjempe bostedsløshet
- opparbeide økt boligsosial kompetanse i kommunen
- oppnå en mer hensiktsmessig disponering av den kommunale boligmassen
- utvikle metoder knyttet til botrening for relevante målgrupper
- sikre bedre utnyttelse av Husbankens økonomiske virkemidler, slik at flest mulig får anledning til å skaffe seg egen bolig

Husbanken har hovedansvar for selve programsatsingen, mens kommunene har ansvar for den lokale gjennomføringen. I det langsiktige partnerskapet inngår blant annet kunnskapsutvikling, kompetanseheving og etablering av gode analyseverktøy og beslutningsgrunnlag. I programperioden gir Husbanken tilbud om faglig og finansiell støtte til utvikling av en helhetlig og lokalt tilpasset boligpolitikk.³⁷ Fra vårt kommuneutvalg deltar Bærum, Drammen, Molde og Flora i slike boligsosiale utviklingsprogram innen ulike Husbanken-regioner.

Samarbeidet med Husbanken innebærer flere delprosjekter for kommunene. Som en del av dette prosjektarbeidet har flere kommuner utarbeidet og vedtatt nye boligsosiale

³⁷ Se:

<http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/boligsosial-planlegging/boligsosiale-utviklingsprogram/> og <http://www.drammen.kommune.no/no/Om-kommunen/Prosjekter/Boligsosialt-utviklingsprogram/>

handlingsplaner. Som tidligere nevnt opplever ansatte at arbeidet rundt handlingsplanene har bidratt til økt fokus på flyktninger og bosettingsutfordringer på flere nivåer. I Drammen fremheves det blant annet at samarbeidet med Husbanken har hatt positive effekter for samarbeidet innad i kommunen. En av informantene forteller at flyktningstjenesten føler at kommunen gjennom prosjektet har blitt mer involvert i bosettingsarbeidet og planleggingen rundt boliger og boligbehov: *“Endelig spør kommunen: hvilke boliger trenger flyktninger?”*

Landets første boligsosiale studium for kommunale ledere startet høsten 2010 ved Høgskolen i Nord-Trøndelag (HiNT). Dette er en av de store satsingene i boligsosiale utviklingsprogram i Husbanken region Midt-Norge. I alt 24 kommunale ledere fra kommunene Molde, Ålesund, Levanger, Verdal og Namsos deltar i videreutdanningen i boligsosial ledelse. To av våre case-kommuner er dermed representert. Fra Molde er det hele ni stykker som deltar, blant annet fra NAV, boligutvalget og Molde Utleieboliger. Målsetningen med studiet er at deltakerne skal utvikle en helhetlig forståelse og kunnskap om boligsosialt arbeid som virkemiddel. Studiet avsluttes med en sluttkonferanse hvor arbeidet fra studiet presenteres for medstudenter, representanter fra deltakerkommunene og samarbeidspartnere.³⁸ I Molde forteller de at eksamen de skriver skal tas med tilbake og brukes videre i arbeidet i kommunen, blant annet for å utarbeide nye kriterier for tildeling av boliger og for å videreutvikle samhandlingen mellom enheter. Namsos kommune er opptatt av å bli bedre på boligsosial planlegging, og fire av de ansatte i Namsos tar derfor studiet.

5.3.1.2 Samarbeid med IMDi for økt forutsigbarhet

I flere av kommunene opplever ansatte at det er liten forutsigbarhet på bosettingsfeltet. Årlige bosettinger kan ha ulike sammensetninger med hensyn til antall familier, barn, enslige voksne, enslige mindreårige, funksjonshemmede og lignende. Det påpekes at svingningene i ankomstene vanskeliggjør framskrivninger når det gjelder bolig- og tjenestebehov. En informant sier: *“Kommunen klarer ikke helt å henge med i utviklingen i forhold til hvilke boliger som trengs til flyktningene”*. Også i kommuner der det har vært fattet flerårige vedtak om bosetting oppleves planlegging som vanskelig, da det har vært varierende hvor mange som faktisk har blitt bosatt hvert år. Blant andre Husbanken har påpekt at den iboende uforutsigbarheten når det gjelder bosettingsbehovet gjør at

³⁸ Se:

<http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/boligsosial-planlegging/boligsosiale-utviklingsprogram/region-midt-norge/>.

enkelte kommuner vegrer seg mot å bygge boliger for flyktninger, noe vi kommer tilbake til senere i rapporten.

Flere informanter mener at bosettingsarbeidet i flyktningtjenesten er lite planlagt fremover i tid. En forteller at *“vi jobber generelt lite planmessig”*. En annen opplever at *“det er litt sånn at veien blir til mens en går”*. Dette siste sitatet peker på uforutsigbarheten i arbeidet, men viser også til det mange kommuner opplever; at til tross for begrenset planlegging så ordner det seg stort sett alltid på et vis. Et spørsmål blir imidlertid hvor lang tid det tar før det ordner seg og hva konsekvensene av denne ventetiden blir for den enkelte flyktning og for bruken av administrative ressurser. Flere informanter mener det burde være mulig å bli bedre på langsiktig planlegging i forhold til boliger for flyktninger. En informant sier at *“spørsmålet er hvordan vi på tross av alt som flyter skal klare å lage planer som gjør at vi klarer å møte behovet”*.

En annen utfordring som nevnes er at det er vanskelig å planlegge bosettingsarbeidet innen tjenestene fordi man ikke vet når flyktningene kommer. Flere forteller om “topper” enkelte ganger i året, og at mange av flyktningene blir bosatt på høsten. Enkelte mener dette skyldes boligmangel i kommunen, og at det gjerne er på slutten av året at tildelingskontorene ser at de er nødt til å prioritere flyktninger for å ha mulighet til å møte vedtakstallet. Andre mener det er et problem at IMDi tilskuddsordninger er innrettet slik at det lønner seg for kommunene å bosette sent på året. Ved en av flyktningtjenestene forteller de at de har fått følgende beskjed fra kommuneledelsen: *“Lei gjerne leiligheter i mars – men ikke bosett før i oktober. Det blir uansett mer lønnsomt for oss”*. Dette fører til at det i lange perioder er lite å gjøre, for så å bli et “rush” på høsten, noe som oppleves som lite motiverende faglig sett. Om en slik praksis er utbredt innebærer det at mange flyktninger venter unødvendig lenge i asylmottak. Denne måten å bosette på gir dårlig utnyttelse av ressurser i store deler av året og dårligere oppfølging av flyktningene i perioder med mange bosettinger. Flere ønsker en jevn fordeling gjennom året for bedre å kunne ivareta hver enkelt flyktning. Ujevn bosetting kombinert med usikkerhet rundt hvor mange man klarer å bosette i løpet av et år, gir utfordringer når det gjelder planlegging av bemanning av tjenestene: *“Det blir innmari travelt når det kommer mange på en gang, man får ikke tid til å tenke. Og man får ikke ansatt folk like fort som man har behov for”*. Det oppleves også frustrerende for flyktningtjenestene når de bare klarer å bosette deler av vedtakstallet, ettersom de da mister inntekter de har kalkulert med.

For å gjøre bosettingsarbeidet mer forutsigbart har IMDi ønsket et tettere samarbeid med kommunene gjennom å inngå samarbeidsavtaler. Den overordnede intensjonen er å utvikle et gjensidig forpliktende samarbeid mellom IMDi og kommunene, der tanken er at det langsiktige perspektivet skal kunne legge grunnlag for god planlegging og gjennomføring av tiltak blant annet på boligfeltet. Et eksempel på en slik avtale er K11-

prosjektet der IMDi region Midt-Norge har inngått avtaler med 11 kommuner i området.³⁹ IMDi ønsker med dette å bidra til å løfte bosettingsarbeidet opp til kommuneledelsesnivået, og utarbeide mer forpliktende avtaler med kommunene om jevn og forutsigbar bosetting gjennom hele året, noe vi vil se mer på i neste kapittel.

I Molde er flyktningtjenesten optimistisk i forhold til avtalen de har gjort med IMDi som de mener vil gjøre arbeidet mer forutsigbart. De fremhever at avtalen innebærer at kommunen nå skal bosette kvartalsvis, noe de stiller seg svært positive til. IMDi på sin side skal prioritere Molde som bosettingskommune. Kommunen er dermed i større grad sikret å få et visst antall flyktninger hvert år, noe som gir økt forutsigbarhet i forhold til inntekter og ansettelser i flyktningtjenesten. Ansatte i Molde oppfatter det som positivt at *”alle ledd bestreber seg slik at det blir gode løsninger”*. Også i Namsos mener flyktningtjenesten at avtalen med IMDi vil gjøre bosettingsarbeidet lettere. Blant annet ønsket de en presisering i avtalen når det gjelder hvem det er som skal bosettes – enslige eller familier. Dette vil bidra til at det blir enklere å planlegge rundt å skulle skaffe egnede boliger. Tjenesten anser det også som en stor fordel at avtalen innebærer en kvartalsvis bosetting og at de derfor nå skal *”bosette jevnt og trutt gjennom året”*. Avtalen innebærer videre at Namsos forplikter seg til å ta i mot de flyktningene som IMDi har behov for å bosette. Dette ses som en bevisst strategi fra IMDis side for å bidra til at grupper som er vanskelige å bosette ikke blir sittende i mottak lenger enn nødvendig. Informantene mener dette spesielt handler om enslige, enkelte etniske grupper og funksjonshemmede. IMDis nye strategi kan forhindre at noen kommuner får mange med ekstra behov, mens noen aldri får det. En slik ordning kan begrense graden av forhandling som enkelte kommuner opplever at de har med IMDi i dag. En informant forteller for eksempel:

”Vi har daglig kontakt med IMDi. Men nå forhandler vi mer med dem enn tidligere om hvem som skal bosettes. Det er mye forhandling rundt å få familier. ‘Bosett fem enslige mindreårige så får dere en familie’ sier de”.

Informanten opplever disse stadige forhandlingene som negativt og ressurskrevende. IMDi har også ytret ønske om at kommunenes forhandlingsmuligheter og muligheter til å velge bort enkeltindivider bør begrenses.⁴⁰ For IMDi, som jobber for like muligheter og like levekår i et flerkulturelt samfunn, bryter forhandlinger om enkeltmennesker med deres prinsipper, og denne praksisen oppleves derfor som problematisk for direktoratet. I tillegg påpekes det at disse forhandlingsprosessene tar mye ressurser fra IMDis arbeid.

³⁹ Se videre om K11-prosjektet i informasjonsboks 5 i kapittel 6.

⁴⁰ Se blant annet høringssvar fra IMDi i forbindelse med Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementets høringsrunde om ny bosettingsordning.

Som nevnt er mange av informantene godt fornøyde med samarbeidet de har med IMDi, og med informasjonsmaterialet de får derfra. Det påpekes imidlertid fra enkelte at de kunne ønske at IMDi i større grad drev informasjonsarbeid om bosetting til flyktninger som fremdeles venter i mottak. I flere kommuner mener de at bosettingsarbeidet ville vært enklere om flyktningene på forhånd fikk god informasjon om hva de kan forvente når det gjelder bolig før de kommer til kommunene. Her nevnes det at boveiledning i forhold til å leve i norsk klima, samt planlegging av fremtidige boligkarrierer burde starte allerede i mottaksperioden.

5.3.2 Oppsummering av samarbeid

- Et tett samarbeid mellom både flyktningtjeneste, boligtildelingsansvarlig og eiendomsavdeling oppleves som svært positivt. Flyktningtjenesten ser det som en stor fordel å ha direkte dialog med ansvarlig for boligfremskaffelse, i stedet for at eiendomsansvarlig i kommunen skal få videreformidlet behov og utfordringer flyktningtjenesten har via andre enheter.
- I enkelte av kommunene mangler det faste samarbeidsarenaer, eller det finnes forum der boligspørsmål diskuteres uten at flyktningtjenesten deltar i disse.
- Konkurransen om boliger og uklare tildelingskriterier kan føre til samarbeidsproblemer.
- Mye godt samarbeid foregår gjennom uformelle kanaler, enten fordi formelle fora for samarbeid mangler, eller som et viktig tillegg til de faste formelle møtepunktene.
- Mange av våre informanter opplever å ha et godt samarbeid både med Husbanken og IMDi, og er svært fornøyde med informasjonen og veiledningen de får.
- Samarbeid med Husbanken rundt boligsosiale utviklingsprogram og boligsosialt studium for kommunale ledere øker fokuset på flyktninger og boligspørsmål i kommunene.
- Forpliktende samarbeid med IMDi kan gi bedre forutsigbarhet i bosettingsarbeidet.

5.4 Boligtilgang

Det er gjennomgående blant kommunene i undersøkelsen at mangel på boliger til flyktninger er en stor utfordring. Boligmangelen gjelder ikke bare i forhold til flyktninger: Det er generelt sett boligmangel i kommunene og det er et stort press på boligmarkedet, både det kommunale og det private. Som en konsekvens av dette er mange av våre informanter bekymret for hvorvidt de klarer å møte vedtaksantallet for

2011. Den manglende boligtilgangen skaper mye frustrasjon. Samtidig påpekes det fra en av informantene at *"egentlig så burde det være "peanøtter" for en kommune som vår å klare å bosette så mange i året. Vi burde greie dette!"*.

På spørsmål om hva som er bakgrunnen for det økte presset på boligmarkedet nevnes ulike forhold. Økte boligpriser har ført til at stadig flere ikke har mulighet til å kjøpe bolig. Dette rammer spesielt mange unge. I flere av kommunene ser de at et økende antall studenter har gjort det vanskeligere å finne bolig, spesielt til enslige flyktninger. Andre steder opplever de at økt arbeidsinnvandring har ført til større press på boligmarkedet. I en av kommunene opplever de at flyktninger i større grad blir værende i kommunen, noe som henger sammen med innføringen av introduksjonsprogrammet og at et større flerkulturelt miljø gjør det mer attraktivt å bli i kommunen. Dette fører til at færre av boligene som brukes til bosetting av flyktninger blir frigitt, og man må da finne andre løsninger.

I tillegg nevnes opprettelsen av desentraliserte asylmottak som årsak til at det er blitt vanskeligere å skaffe boliger til flyktninger i flere av kommunene. I hvor stor grad det å ha et desentralisert mottak i kommunen merkes i forhold til tilgangen på boliger til flyktninger, vil selvfølgelig variere fra kommune til kommune, og vil være påvirket av mange ulike forhold (Søholt og Holm 2010). Heller ikke blant ansatte i våre case-kommuner ble disse mottakene entydig sett som en stor "konkurrent" på boligmarkedet. Enkelte av informantene opplever imidlertid at opprettelsen av desentraliserte mottak har vanskeliggjort tilgangen på boliger til flyktninger. Et eksempel er Drammen der et desentralisert asylmottak ble opprettet i 2008, mot kommunens vilje. Asylmottaket drives av Stokke kommune, men mottaket er lokalisert i Drammen, noe som betyr at presset på boligene øker i Drammen fremfor i Stokke. En slik organisering av mottakssystemet vanskeliggjør bosettingsarbeidet. Det blir da viktig å se på hvordan dette kan organiseres slik at det å bosette flyktninger og det å drive et desentralisert mottak i kommunen ikke blir motsetninger, men at man heller finner organiseringsformer som gjør at man kan dra veksler på hverandre og samarbeide for å finne gode løsninger.

Flere kommuner strever med å finne bolig til enslige og store familier. Det påpekes at det først og fremst er behov for flere ettromsleiligheter til enslige flyktninger, da toromsleiligheter ofte er for dyre. I forbindelse med bolig til enslige blir bofellesskap nevnt som en mulig løsning, noe vi skal komme tilbake til senere i kapitlet. Det kommer også frem at det er en stor utfordring at kommunens boligmasse ikke er tilpasset familier med mange barn, noe som resulterer i at disse familiene ofte blir boende i mindre egnede leiligheter. På tross av at de fleste kommunene i dybdeundersøkelsen oppgir at de ikke har boligmasse som er tilpasset store familier, signaliseres det fra mange kommuner, og da spesielt fra politisk hold, at det i utgangspunktet ønskes

bosetting av familier. Dette bunner i en oppfatning om at det er enklere å integrere familier enn enslige, at det gir større økonomisk fordel, at det er lettere å møte vedtakstall når mange bosettes på en gang og at familier oftere blir boende i kommunen. Flere av informantene ser at familieegjenforening og raskt økende familiestørrelse gjør at behovet for store familieboliger vil være voksende i årene fremover. I sammenheng med dette blir det viktig for kommunene å ha en fleksibel boligmasse.

I flere av case-kommunene mener ansatte at boligbehovet ikke har vært kartlagt godt nok. De opplever at det er liten oversikt over behov, boligmasse og leiekontrakter, men at dette er forhold som det nå arbeides med. Det kommer tydelig frem at det er behov for mer helhetstenkning og planlegging i det boligsosiale arbeidet. Det erkjennes i flere kommuner at lite innkjøp de siste årene, mangel på planlegging og for lite fokus på boligsosialt arbeid har gjort at de nå mangler boliger. I flere kommuner er det få rutiner i forhold til kartlegging av boligbehov og for å melde disse oppover i systemet. Som nevnt tidligere følges vedtak om bosetting sjeldent opp med vedtak om opprustning av boligmasse eller innkjøp. Flere har påpekt at det er stort sprik mellom antallet som skal bosettes og midlene som gis til kjøp av bolig, og etterlyser fokus på bolig fra politisk hold.

5.4.1 Bruk og tildeling av kommunale boliger

De økte prisene på boligmarkedet har ifølge våre informanter ført til at stadig flere søker om kommunal bolig og at køene for gjennomgangsboliger blir lengre. I mange kommuner er det derfor nå diskusjoner rundt tildelingskriterier og hvem som skal prioriteres når det gjelder kommunal bolig. Flere steder har man sett at en konkretisering i forhold til retningslinjene for tildeling er nødvendig. Ifølge flere av informantene er det svært viktig at dette er på plass for å få til planlegging og godt boligsosialt arbeid. Det kommer tydelig frem at kampen om de kommunale boligene og prioriteringene rundt disse er en kilde til frustrasjon. Det er mange som skal konkurrere om "få goder", og det er tydelig at det er en utfordring å gjøre en prioritering rundt hvem som skal tildeles bolig og hvilke kriterier som skal ligge til grunn. Mange ansatte i flyktningtjenestene mener at det kan være vanskelig å få gjennomslag for deres behov på grunn av at de konkurrerer med andre vanskeligstilte grupper i sårbare situasjoner. I flere tilfeller oppleves det at flyktninger ikke blir prioritert på grunn av at de "bare" har et vedtakstall og egentlig kan vente. Fra Husbanken og IMDi påpekes det at utfordringen med at flyktningtjenesten taper i kampen om boligene ser ut til å være mest utbredt i kommuner hvor det er lite samarbeid mellom enhetene. Dette vil vi komme tilbake til i neste kapittel.

Organiseringen av tildelingsprosessen varierer fra kommune til kommune. I flere av kommunene er det tildelingsmøter med jevne mellomrom, hvor ulike tjenester er representert. I de fleste case-kommunene var flyktningtjenesten med i tildelingen i en eller annen form, men det var også kommuner hvor dette ikke var tilfellet. Dette skyldtes uenigheter om fordeling og at en hadde kommet frem til at en tildelingsprosess med så store motstridende interesser ikke tjente noen hensikt. En annen utfordring vi møtte på i forhold til tildeling var eksempler på uheldige rollesammenblandinger. I en kommune arbeider lederen for tildelingstjenesten samtidig tett opp mot vanskeligstilte på boligmarkedet innen NAV. Flyktningtjenesten opplevde at deres saker derfor ikke ble tillagt samme tyngde i tildelingsprosessene som de øvrige sakene.

Også andre steder opplever ansatte at det er andre kriterier enn en vurdering av reelle behov som legges til grunn for boligtildelingene. Det presiseres blant flere av informantene at i tillegg til å ha gode kriterier er det derfor viktig at det lages gode rutiner for å sikre at den enkelte søkers situasjon blir objektivt vurdert i forhold til kriteriene. Mye av det som gjøres ser ut til å baseres på skjønn, og det etterspørres klarere retningslinjer. Dette betyr ikke at en ikke lenger skal bruke skjønn, men det er behov for noen overordnede rammer som skjønnnet kan utføres innenfor for å skape en mer rettferdig fordeling av boligene.

Et av kriteriene som har vært diskutert i flere kommuner er krav om botid. Det varierer fra kommune til kommune hvorvidt de har hatt dette tidligere og hvor mange års botid som har vært krevd før man har hatt mulighet til å søke om kommunal bolig. En del av kommunene opererer med tre års botid som en grense, mens en av kommunene har grense på ett års botid, men er i en vurderingsfase når det gjelder å øke denne. De kommunene som innfører krav om botid ser at dette er nødvendig for å begrense et ytterligere press på de kommunale boligene, spesielt når nærliggende kommuner innfører det samme. Flyktninger som bosettes fra mottak omfattes naturlig nok ikke av dette kravet, men en innføring av et slikt krav kan være med å redusere presset på boligmarkedet i den aktuelle kommunen og dermed bidra til at det blir flere disponible boliger til bosetting av flyktninger. Samtidig har vi inntrykk av at krav om botid ikke anses som en ideell løsning for å redusere boligkøene. Om alle kommuner innfører et slikt krav vil det redusere valgmulighetene i forhold til flytting betraktelig for alle som er avhengige av kommunale boløsninger.

I en av kommunene er det et uttalt mål at husleien for kommunale boliger skal ligge nært gjengs leie på det private markedet. Et av argumentene er at høyere husleie vil gjøre boligene mindre attraktive, og at presset på de kommunale boligene dermed vil avta. Ordningen blir imidlertid kritisert fra enkelte ansatte i kommunen som mener forvaltningen av den kommunale boligmassen blir *"litt for forretningsmessig"*. De opplever at høye leiepriser fører til en *"klientifisering"* av leietakere ettersom mange blir

avhengige av økonomisk hjelp fra kommunen for å dekke de høye utgiftene leie av kommunale boliger medfører. I og med at både inntektene til kommunen i form av husleie og kommunens utgifter i form av stønader til de som trenger hjelp til husleie inngår i det samme regnskapet, oppfatter enkelte markedsrettingen som meningsløs og uheldig for leietakerne.

5.4.1.1 *Fremskaffelse av kommunale boliger*

Vårt inntrykk etter å ha intervjuet ansatte innen ulike tjenester og eiendomskontor er at alle parter skulle ønske det var mer ressurser til oppkjøp og nybygging av kommunale boliger. Fremskaffelse av nye boliger er generelt lavt prioritert i kommunene, og henger sammen med stram kommuneøkonomi og manglende politisk vilje til å satse på bolig. Investerings i boligmasse medfører ofte store oppussingsutgifter, og det forbindes med risiko å investere slik boligmarkedet ser ut i dag. I en av de mindre kommunene påpekes det at selv om tomteprisene der er relativt lave, og selv om kommunen eier en del arealer, stilles det i dag så høye krav til standard i nye bygg at det blir for dyrt for kommunen å satse på dette. Flere steder pekes det på at boligmassen kommunen har er ensartet og ikke tilstrekkelig til å dekke nåværende og fremtidige boligbehov. De kommunale boligene har dessuten mange steder et betydelig behov for renovering. Flere vurderer derfor om det i et langtidsperspektiv kan lønne seg å selge en del av den eksisterende boligmassen og heller investere i nyere og mindre vedlikeholdskrevende bygninger.

I en av kommunene påpekes det fra eiendomssiden at de har blitt bedre til å se mulighetene til å bruke Husbankens midler, og at de nå bruker disse ordningene så langt det er mulig for å fremskaffe nye kommunale boliger. Tilsvarende har vi gjennom intervjuer med representanter på rådmannsnivå, og gjennom de boligsosiale handlingsplanene, fått inntrykk av at det foreligger en del konkrete planer for fremskaffelse av kommunale boliger og i forhold til renovering av eksisterende boligmasse. Enkelte av kommunene ser blant annet muligheter for å kjøpe seg inn i større utbyggingsprosjekter som er planlagt. Flere av prosjektene skal ha en sosial boligprofil, ved at kommunale utleieboliger planlegges inn i de nye boområdene.

I flere av kommunene vises det til at det er en utfordring at mange enslige flyktninger skal bosettes, samtidig som det er mangel på små sentrumsnære boliger. En løsning de har funnet i Molde er å kjøpe opp sentralt beliggende to- til firemannsboliger for å bygge om disse til flere små enheter. I Flora har det de siste årene blitt kjøpt og pusset opp en del boliger i samarbeid med Husbanken. De peker imidlertid på en utfordring som spesielt gjør seg gjeldende i mindre kommuner: De har ikke mulighet til å la eldre bygningsmasse "subsidiere" nybygg i samme grad som det større byer kan. Om de

kjøper opp eller bygger nytt, må alle kostnader dekkes gjennom husleien til disse boligene. Store kommuner kan i større grad tillate at kun deler av utgiftene ved nybygg dekkes av beboerne, da det resterende kan fordeles utover leien til de øvrige kommunale boligene.

I mange kommuner avtok boligbyggelagenes rolle i forhold til boligfremskaffelse for vanskeligstilte utover 1980- og 1990-tallet, og det siste tiåret har kommunene gjerne vært eneste aktør i det boligsosiale arbeidet. I blant annet Flora og Molde har man imidlertid på nytt forsøkt å involvere boligbyggelagene i arbeidet rundt fremskaffelse av kommunale boliger. MOBO (Møre og Romsdal Boligbyggelag) har selv ytret ønske om igjen å bli en aktiv aktør i det boligsosiale arbeidet, i samarbeid med kommunen. I Flora viser den boligsosiale handlingsplanen til at kommunen ønsker å samarbeide med Florø Boligbyggelag om boligsosiale oppgaver, der boligbyggelaget kan vedlikeholde, drive og tilrettelegge boligtilbud for kommunen.

5.4.1.2 Øremerking av boliger til bestemte formål

Det er ulike erfaringer i kommunene når det gjelder øremerking av kommunale boliger til bestemte grupper vanskeligstilte på boligmarkedet. I den kvantitative delen av undersøkelsen så vi at litt over halvparten av kommunene oppgir å ha boliger som er forbeholdt førstegangsbosetting av flyktninger. I dybdestudien er Flora en av kommunene som har erfart at øremerking av boliger er positivt. Boligkontoret i kommunen eier den kommunale boligmassen, og de leier bort et visst antall boliger til innvandrersenteret. Innvandrersenteret og boligkontoret skriver leieavtaler for tre år av gangen. Det er dermed innvandrersenteret som disponerer og tildeler alle boliger til flyktninger som skal bosettes, og det er også de som skriver leieavtaler med flyktningene. Flere av de ansatte trekker det frem som en spesielt positiv erfaring at senteret selv kan disponere og fremleie boliger de har leid av boligkontoret. På spørsmål om hvorfor de opplever dette som en spesielt god løsning svares det at det *"først og fremst handler om å ha oversikten selv"*. De ser at denne organiseringen gjør bosettingsarbeidet mer effektivt og at det gir stabilitet. En annen fordel de trekker frem er at de slipper å konkurrere med andre grupper om de kommunale boligene. Også Molde prøver ut øremerking av boliger. Kommunen har de siste årene hatt et betydelig etterslep når det gjelder bosettinger, og ønsker å rette opp i dette ved hjelp av særskilte tiltak. Et av disse tiltakene er å bygge nye boliger øremerket for flyktninger. Også andre steder oppgis det at øremerkede flyktningboliger fungerer bra og at dette frem til i dag har gjort at de har klart å møte vedtakstillene. Det understrekes imidlertid at en av forutsetningene for at det skal fungere er at det stadig er et fokus på bolig, og at det investeres i nødvendig boligmasse.

I de kommunene som opplever at øremerking fungerer bra ser vi at suksessfaktorene gjerne handler om at flyktningtjenesten til enhver tid har kontroll over hvilke boliger de har til disposisjon, i tillegg til at de slipper å “kjempe” om boliger med andre grupper vanskeligstilte på boligmarkedet. Samtidig kan øremerking av boliger i enkelte kommuner føre til mindre fleksible løsninger i forhold til den kommunale boligmassen. Bærum er en av kommunene som har svært gode erfaringer med å gå bort fra øremerking av boliger til bestemte grupper. I stedet for å skille mellom for eksempel aldersboliger, ungdomsboliger og flyktningboliger som de gjorde tidligere, skilles det i dag kun mellom omsorgsboliger og velferdsboliger (hvor velferdsboliger er tenkt som gjennomgangsboliger til blant annet flyktninger). Dette, i kombinasjon med tydeligere kriterier for tildeling av bolig, har frigjort store deler av den kommunale boligmassen. Ved å tildele etter reelle behov ser de at mange som før for eksempel fikk ungdomsbolig ikke lenger kvalifiserer til å få kommunal bolig, men klarer seg selv. Boliger som før var øremerket til denne gruppen kan nå disponeres av andre.

5.4.1.3 Kontrakter og gjennomstrømming

Det er en utfordring for en del kommuner at mange av dem som flytter inn i kommunal bolig blir boende lenge. Liten gjennomstrømming i de kommunale boligene er ifølge våre informanter en av grunnene til at det oppleves som vanskelig å oppfylle vedtakstallene. Kombinasjonen av et presset privat boligmarked hvor det er vanskelig å få innpass og lavere husleie i kommunale boliger enn private, gjør at gjennomstrømming blir en betydelig utfordring. Andre hindringer i forbindelse med gjennomstrømming og flytting fra kommunal bolig er nærhet til barnehage og skole, nærhet til sentrum, trygghet og muligheten for arbeid. I en av case-kommunene ble det for noen år siden gjort en kartlegging av den kommunale boligmassen, hvor de fant at i minst en av tre tilfeller hadde beboere leid boligen i over tre år, og noen i 10-15 år. Også i en annen kommune ble det gjort en kartlegging av beboere i forbindelse med utarbeiding av nye tildelingskriterier. Man oppdaget da at mange av beboerne ikke hadde et reelt behov for kommunal bolig.

I mange av kommunene har det vært lite fokus på gjennomstrømming: Det har vært lite planlagt oppfølging og få rutiner i dette arbeidet. I noen kommuner sier de at dette har vært et område som har vært “glemt”, og en av informantene uttalte: *“vi ble overrasket når vi plutselig oppdaget at ingen egentlig hadde ansvar for dette”*. Selv om gjennomstrømming ikke har hatt mye fokus tidligere er det imidlertid flere av kommunene som nå har iverksatt tiltak som skal være med på å bidra til bedre rullering. Et av tiltakene er økt registrering av leiekontrakter og oppfølging av disse. Det er variasjoner når det gjelder inngåelse av kontrakter mellom kommunen og flyktningene, og det opereres med ulike lengder på leieforholdet. Som eksempel kan det nevnes at

Namsos kommune har gått fra å skrive kontrakter på fem år til at de nå skriver kontrakter på tre år. Dette betyr ikke at flyktningene blir stående på gata etter tre år, men de håper at dette skal bidra til en større bevissthet om gjennomstrømming. I tillegg er de opptatt av at det er viktig å jobbe med informasjon og motivasjon for boligkarriere i løpet av disse tre årene, noe også mange andre kommuner har fått en større bevissthet rundt.

Informasjonsboks 2

Tiltak for bedre gjennomstrømming i Bodø

Et eksempel på et vellykket tiltak i forhold til gjennomstrømming finner vi i Bodø kommune. I perioden februar 2009-februar 2010 gjennomførte de prosjektet "Egnet bolig for flyktninger" i samarbeid med IMDi. Prosjektet hadde som hovedmål å skaffe egnet bolig og oppnå kortere botid i kommunale boliger. Bakgrunnen var at Bodø kommune hadde hatt en betydelig overskridelse av botiden i kommunale boliger, noe som hadde ført til problemer for kommunen med tanke på anskaffelse av nok boliger til flyktninger. I tillegg hadde kommunen erfart at det var et stort behov for informasjon og veiledning om overgang til det private boligmarkedet. I forbindelse med prosjektet ble det blant annet etablert en forsøksordning med veiledningstjeneste for leie og kjøp av boliger. Ved opprettelsen av veiledningstjenesten ble en person tilsatt i 50-prosent stilling i ett år med kontorplass i flyktningstjenestens lokaler. I tillegg ble det også innhentet systematisk kunnskap om informasjons- og veiledningsbehov blant flyktninger i boligmarkedet, utarbeidet informasjonsmateriell og kartlagt kulturelle og strukturelle hindringer i kommunen.

Konklusjonen etter prosjektet var i hovedtrekk at det virket som at kommunens manglende oppfølging av tidsbestemte kontrakter hadde ført til at personer som har mulighet til å skaffe seg egen bolig hadde valgt å bli boende i kommunal bolig, dette til tross for at de i enkelte tilfeller kunne tenkt seg annen bolig. Konklusjonen viser også til at det er stor interesse blant flyktningene for å tilegne seg kunnskap rundt eie av bolig. Metoden førte dessuten til økt gjennomstrømming i de kommunale boligene. I løpet av prosjektet inngikk 26 flyktninger private leieforhold, hvorav 18 flyttet fra kommunale boliger og åtte direkte fra mottak.

Arbeidet som utgjorde kjernen i prosjektet - aktiv jobbing i forhold til målsetning om utslusing av flyktninger til alternativ bolig etter botiden i førstegangs gjennomgangsbolig - lever videre i kommunen. Prosjektansvarlig er nå blitt fast ansatt ved boligkontoret og jobber fortsatt med å gi råd, veiledning og hjelp til flyktninger som skal skifte bolig etter endt botid. Samtlige bosatte flyktninger mottar varsel og brev med innkalling i forbindelse med dette før botiden går ut. Flyktningkontoret bistår også i denne prosessen.

Gjennom vår undersøkelse kommer det frem at det har vært en tendens til at når tidsbegrensede kontrakter ikke blir fulgt opp fører det til at kontrakter mer eller mindre automatisk videreføres og går over til å bli "permanente". Dette handler om lite oversikt og dårlig oppfølging av kontrakter, i kombinasjon med at det ofte er vanskelig for

flyktningene å få bolig på det private markedet. Flere av kommunene planlegger nå å gjøre grundigere individuelle vurderinger av hvorvidt hver enkelt leietaker har et reelt behov for kommunal bolig. I Drammen kommune gjøres dette ved at det innhentes uttalelse fra flyktningtjenesten. Vi kommer tilbake til oppfølging av kontrakter og leietakere senere i kapitlet.

Et tiltak som er prøvd i noen kommuner for å bidra til bedre utnyttelse av den kommunale boligmassen er innføring av internhusleie, som gjør at den tjenesten som disponerer boligen må betale husleien i perioder boligen står tom. Begrunnelsen for dette valget er at tjenestene ikke skal kunne holde på boliger over tid uten å ta dem i bruk. Man håper at boligmassen på denne måten kan bli bedre utnyttet. I en av kommunene opplevde de imidlertid at denne ordningen har vanskeliggjort bosettingsarbeidet. Tidligere, da kommunen betalte "tomgangsleie", kunne flyktningkontoret ha ledige boliger stående klare og det var lettere å finne løsninger når de fikk flyktninger som skulle bosettes. Nå er systemet slik at boligkontoret må betale leie om boligene står tomme i mer enn to måneder. Tjenesten har imidlertid ikke midler til å dekke husleie, så om boliger blir stående ubrukte må de ta av lønnsmidler for å kompensere for tapte leieinntekter. Boligkontoret i denne kommunen kan dermed i realiteten ikke lenger sitte med boliger klare i påvente av bosettingsklare flyktninger.

Et annet konkret tiltak som er planlagt for å øke gjennomstrømmingen i de kommunale boligene, er at de som tilbys en annen bolig og takker nei må flytte ut av den kommunale boligen og får ikke noe annet tilbud. På denne måten står kommunen friere til å flytte rundt på beboere for å utnytte boligmassen, uten at leietakerne kan protestere. En av informantene i flyktningtjenesten har på sin side liten tro på at denne innstramningen skal ha noen effekt, og sier at det blir feil å true folk med at de skal bli stående på gata dersom de ikke flytter til den boligen de tilbys, uten at man tar hensyn til andre faktorer. De presiserer at det er viktig å gå i dialog med beboerne fremfor å true med utkastelse. De sier at et brev om at kontrakten snart går ut er en grei måte å starte på, men i etterkant av dette må beboerne tas inn til samtale og få bistand til å finne ut hvilke alternativer som finnes.

Enkelte informanter mener dårlig gjennomstrømming i boligene delvis skyldes mangel på gode verktøy for registrering av tilgjengelige boliger og boligbehov. Noen av kommunene vi besøkte fortalte at de en periode hadde benyttet Bokart, som er et boligkartleggingsverktøy kommunene tilbys gjennom Husbanken. Flere opplevde imidlertid at programmet hadde store mangler og at det ikke tjente de formålene de hadde håpet på. En av informantene mente at slik Bokart er bygd opp per i dag oppleves det som *"meningsløst merarbeid og ikke som et verktøy"*. Det kommer frem blant flere av informantene at det er behov for endringer i Bokart og at dette har blitt meldt tilbake til Husbanken.

I kommunene etterspørres flere elementer i Bokart som gjør det lettere både å planlegge og ha oversikt. De ønsker blant annet bedre muligheter til å registrere grunner til at enkelte takker nei til tilbud de får, samt registrering av hvilke vurderinger som er gjort i forkant av vedtak/avslag om bolig. En utvikling av Bokart i retning av et registreringssystem som også kan være et oppfølgingssystem ville vært hensiktsmessig med tanke på både planlegging og oppfølging; både av avtaler, boligkarriere og individuell oppfølging i bolig. Ved å ha et system hvor det kan legges inn varsler/påminnelser om oppfølging kan kommunene i større grad få oversikt. Gjennom vår undersøkelse har vi et klart inntrykk av at mange av kommunene har behov for et verktøy som gir oversikt over hvilke boliger som finnes, hvilke boliger som disponeres til hvem og når kontrakter er inngått.

5.4.2 Bruk av private boliger

Som allerede nevnt har tidligere studier vist at mange kommuner benytter det private boligmarkedet som et *supplement* til det kommunale, men ikke som et av førstevalgene når det kommer til fremskaffelse av boliger til flyktninger. Det pekes på blandede erfaringer med bruken av det private markedet, blant annet opplever mange skepsis blant private utleiery, konkurranse fra andre grupper og høye leiepriser. Også blant kommuner i vårt breddeutvalg oppgir kun 39 prosent at de i *stor grad* bruker det private leiemarkedet til bosetting av flyktninger. Samtidig understreker mange at bruk av det private leiemarkedet har vært en helt nødvendig faktor for å nå fjorårets vedtakstill. Halvparten av flyktningskonsulentene i breddeutvalget mener dessuten at innleie av boliger fra private aktører er en type boligfremskaffelse de ønsker å prioritere i fremtiden.

Mange av informantene i dybdestudien viser tilsvarende til at kommunen trenger det private leiemarkedet for å være i stand til å møte vedtakstillene, og en sier: *“Vi har klart det fra år til år på en eller annen merkelig måte, men vi er helt avhengig av de private boligene for å klare det”*. Flere mener at tilgangen og bruken av private boliger har ført til at det ikke har blitt sendt gode nok signaler til kommuneledelsen om det egentlige behovet for kommunale boliger til bosetting av flyktninger, underforstått at det er kommunale boliger de mener egner seg best til formålet. En av kommunene oppgir at de ikke har brukt det private leiemarkedet frem til nå, men at de på grunn av store etterslep når det gjelder vedtakstillene må gå hardt på det private markedet fremover.

Det kvalitative materialet i undersøkelsen viser med andre ord lignende tendenser som det kvantitative; at det er en viss tilbakeholdenhet i forhold til bruk av det private leiemarkedet i bosettingsarbeidet. Det er imidlertid også slik at samtidig som bruk av det private markedet fremstilles som en slags “B-løsning”, ønsker mange ansatte en økt

bruk av private utleieboliger. Dette henger sammen med et ønske om økt tilgang på boliger, men det handler også om at mange ser kvaliteter ved det private markedet som for eksempel større variasjon i typen boliger, større geografisk spredning av boligene og dessuten at leieforhold på det private markedet kan gi bedre utgangspunkt for videre boligkarrierer for flyktningene.

Mange av kommunene leier boliger fra private, som de igjen fremleier til flyktninger. Fremleie av private boliger innbefatter en viss økonomisk risiko ved at det fører til at tjenesten i enkelte tilfeller blir sittende igjen med store utgifter på grunn av oppussing av leiligheten i etterkant. De kommuneansatte uttrykker imidlertid at dette er en risiko de er nødt til å ta. Det kommer frem at fremleieløsninger er nødvendige for å få tak i private boliger; det er ikke bestandig enkelt for kommunen å få tak i disse boligene heller, men det er lettere for flyktningstjenesten enn for flyktningene selv. Fremskaffelse av private boliger er en ressurskrevende prosess, og det tar tid å opparbeide tillit i det private boligmarkedet.

Flere av informantene opplever at kommunen blir sett på som en attraktiv leietaker i det private markedet. Kommunene er stabile betalere og de gir garanti for depositum. I tillegg har flere av informantene erfart at utleierne gjerne ønsker langtidskontrakter som gjør at de har stabil inntekt flere år fremover. Det at kommunen følger opp i boligen gjennom både biveiledning og praktiske forhold oppleves også som positivt for utleiere og fritar dem for mye ansvar. Enkelte utleiere vil gjerne ha informasjon om utflyttinger og et ord med i laget før kommunen leier ut videre til nye beboere. Flere steder ser ansatte at utleiere synes det er positivt å ha en fast kontaktperson i kommunen som de kan henvende seg til. Enkelte av informantene oppgir imidlertid at de den siste tiden har merket at det blir mer utfordrende å få leie privat. I en av kommunene har noen utleiere gått så langt at de presiserer i annonsene at det ikke ønskes kommunal garanti, som utestenger kommunen som leietaker av boligen. Det har i den samme kommunen vært en utfordring at styret i flere borettslag ikke har ønsket at kommunen skal kjøpe seg inn i borettslaget. Informantene i denne kommunen sier at det burde vært kjørt en holdningskampanje blant utleiere, for *“det er mye holdninger ute og går”*.

Utfordringer når det gjelder anskaffelse av boliger på det private markedet henger i enkelte kommuner sammen med lite langsiktig planlegging og for lite konkretisert ansvars plassering. I noen av de kommunene vi besøkte var det vanskelig å få svar på hvem som hadde ansvar for fremskaffelse av boliger, noe som gjerne ender med at det er flyktningstjenesten som i stor grad tar ansvar for å finne boliger til flyktninger på det private markedet. Manglende plassering av ansvar kan føre til at arbeidet med fremskaffelse av boliger blir fragmentert og lite helhetlig, og preget av ad-hoc løsninger fremfor langsiktig planlegging. I forlengelsen av dette blir det en diskusjon knyttet til *hvor* det er mest hensiktsmessig å plassere ansvaret. Fremskaffelse av boliger, både

kommunale og private, er en oppgave som tar svært mye tid og som man må arbeide aktivt og systematisk med for å lykkes. IMDi påpeker at det er en tendens i en del kommuner til at det er flyktningtjenestene som ender opp med ansvaret for fremskaffelsen av private boliger til bosetting av flyktninger. De mener en fare med dette kan være at mye av tiden til flyktningtjenestene dermed blir bundet opp av arbeidet rundt bolig. De mener derfor det kan være mer gunstig om kommunene legger dette ansvaret til et eget boligkontor. Dette er også oppfatningen blant mange av våre informanter, som sier at de føler at boligarbeid tar mye tid og mye fokus bort fra det de *egentlig* skal jobbe med.

Flora er en av kommunene som i stor grad belager seg på leie av private boliger i tillegg til bruk av den kommunale boligmassen. Kommunen har imidlertid gode erfaringer med å legge ansvaret for fremskaffelsen av private boliger til innvandrersenteret. Jobben går på rundgang, og de fire programrådgivere ved senteret bytter på å ha hovedansvaret for å finne boliger på det private markedet i én måned hver. Ansvaret innebærer å lese annonser aktivt og kontakte mulige utleiere. I tillegg har alle programrådgiverne til enhver tid et ansvar for å følge opp tips de får. Samtidig som boligfremskaffelsen gir et merarbeid, ser de fordeler ved organiseringen de har i dag. For eksempel mener de det kan være mye læring i det å skulle ha ansvaret også for boligsiden. I tillegg opplever de at dette gir bedre innblikk i den enkeltes helhetlige situasjon. Dessuten er dette arbeidet relasjonsskapende, påpekes det, blant annet fordi man må etablere kontakter og bygge opp tillit med de private utleierne. Når det gjelder fremskaffelse av boliger er det dermed kanskje ikke alltid avgjørende *hvor* ansvaret plasseres, men at det skjer en formell ansvarsfordeling. Utfordringene oppstår gjerne når flyktningtjenestene *må* ta ansvaret fordi ingen andre påtar seg oppgaven med boligfremskaffelse til flyktninger. Ansatte kan da fort oppleve at dette går på bekostning av andre oppgaver.

5.4.3 Bofellesskap

For å løse bolig mangelen har flere kommuner tatt i bruk bofellesskap for enslige flyktninger. Bofellesskap har vært lansert som en mulig løsning på boligutfordringene av flere aktører. Dette ses dessuten som et økonomisk lønnsomt tilbud både for kommunene og for flyktningene selv (Thorshaug et al 2009). Fra 2010 ble bofellesskap definert som et ordinært tilbud til enslige flyktninger. IMDi har uttalt at dersom flyktningen takker nei til tilbudet om bofellesskap etter at vedtak er fattet, betyr det samtidig at de takker nei til bosetting med offentlig hjelp, noe som innebærer at de mister retten til introduksjonsordning og andre offentlige hjelpetiltak (Paulsen et al 2010).

Alle kommunene i dybdestudien har erfaring med bruk av bofellesskap. En informant mener at bofellesskap nå har blitt "*den eneste løsningen*" for å klare å finne boliger for de mange enslige flyktningene. Gjennom intervjuene kommer det frem at mange av informantene i utgangspunktet har vært skeptiske til bruk av bofellesskap, men at de etter at IMDi definerte det som er ordinært botilbud har besluttet å prøve ut denne boformen. Mange av kommunene erfarer at bofellesskap ikke fungerer godt nok, og sier at de gjerne unngår å bruke denne boformen med mindre de er nødt til det for å møte vedtakstallene. Flere av informantene sier også at det å bosette i bofellesskap ofte gjør at det blir ekstraarbeid på sikt, da man er nødt til å finne annen bolig til flyktningene når de ikke lenger skal bo sammen av ulike årsaker. Bofellesskap fører også i økt grad til at flyktningene har behov for bistand til andregangsbosetting og det kan derfor ofte være bedre å vente med bosettingen til en egnet leilighet blir ledig, erfarer flere. Ansatte opplever dessuten at flyktningene selv ikke ønsker å bo i bofellesskap, noe som fører til at mange har betenkeligheter med å benytte denne boformen. En av informantene mener at denne formen for botilbud er stikk i strid med Husbankens retningslinjer for øvrig for boligtildeling. Informanten spør om det er slik at "*bare fordi det er flyktninger det handler om så er det liksom greit*". Til tross for disse erfaringene ser mange at bofellesskap etter hvert må bli løsningen for flere hvis de skal få til å bosette det antallet de har vedtak på. Tilsvarende så vi i breddeundersøkelsen, hvor tre av fire flyktningkonsulenter mente bosetting i bofellesskap var nødvendig for å nå vedtakstallene.

Flere av informantene ser imidlertid også positive sider ved bofellesskap. En av dem er at flyktningene slipper å bo lenge på mottak. I tillegg ses ensomhet som et stort problem blant enslige flyktninger, og det sosiale aspektet ved å bo i bofellesskap blir derfor viktig. Noen av kommunene ser dessuten at bofellesskap for enslige voksne innimellom fungerer svært godt. Det påpekes at kriteriene for å lykkes blant annet er at det jobbes for å bosette personer med mest mulig lik bakgrunn sammen, samt god biveiledning med en klargjøring av plikter og regler. I en kommune er det en *forutsetning* for bruk av bofellesskap at de to som skal bo sammen kjenner hverandre fra før, og dessuten at de selv ønsker å bo sammen. Enkelte mener at bofellesskap ville kunne lykkes i enda større grad om man allerede på mottakene informerte om denne boformen, og forberedte flyktningene på at det var dette tilbudet de ville få. "*Det er viktig at mottakene jobber med forventningene flyktningene har og at det skjer en realitetsorientering før de bosettes*", hevdes det. IMDi på sin side påpeker at de har jobbet med dette, blant annet ved å utarbeide brosjyrer både til flyktninger, kommuneansatte og mottakene for å veilede om bofellesskap.

Ansatte i kommunene er opptatte av å fokusere på fordelene ved å bo i bofellesskap for de som blir tilbudt denne løsningen. Enkelte steder er det gjort ulike tilrettelegginger for å gjøre boformen mer attraktiv. En av kommunene vi besøkte har for eksempel lagt til

rette for at flyktningene betaler 500 kroner per måned i strøm som en del av husleien. Dette gir den enkelte en gunstigere økonomisk situasjon ved at de sparer en del strømudgifter. De mener også at denne ordningen kan føre til mindre konflikter mellom beboerne ved at man slipper diskusjoner knyttet til strømbruk og eventuelle uoverensstemmelser i forhold til den økonomiske fordelingen. I to av kommunene har flyktningtjenesten arbeidet med å få godkjent rom i bofellesskap som separate boenheter, slik at alle beboerne kan få bostøtte. De har dermed sørget for at den økonomiske fordelingen med å bo i bofellesskap har blitt større.

Informasjonsboks 3

Positive erfaringer med bofellesskap i Drammen

Som et eksempel på en kommune med gode erfaringer med bofellesskap vil vi vise til Drammen. Kommunen opprettet i 2008 et bofellesskap med seks rom. I utgangspunktet var bofellesskapet tenkt som gjennomgangsboliger hvor flyktningene skulle bli boende rundt ett år, men dette har vært vanskelig å få til i praksis på grunn av boligsituasjonen i kommunen. Bofellesskapet i Drammen fungerer ifølge informantene likevel godt, og det har siden opprettelsen vært to som har flyttet ut og to nye som har flyttet inn. På spørsmål om hva som har gjort at de har fått det til å fungere, sier de at det ble jobbet godt i forkant av bosettingen ved at det ble tenkt gjennom hva som eventuelt kunne gå galt. De forteller at det ble utarbeidet husregler og at de som skulle bo der fikk god informasjon i forkant. Kommunen har tatt hensyn til sammensetning av personer i forhold til språk. De har også vært opptatte av å gi en ekstra "gulrot" i form av at flyktningene får egen møbelpakke ved flytting til annen bolig.

Ansatte mener en av de viktigste suksessfaktorene likevel har vært tett oppfølging av beboerne og at det er ansatt en miljøarbeider i bofellesskapet som er der ukentlig (fire til fem timer i uka). Det holdes da møter med beboerne og dette anses å være en suksessfaktor i forhold til at bofellesskapet har fungert så bra som det har gjort. I tillegg til beboermøter og oppfølging sørger miljøarbeideren for at det blir ryddet rundt huset, at gresset blir klippet og at slike praktiske ting blir ivarettatt. Dette er ifølge informantene et viktig moment å ha med når man bosetter fordi dette skaper en god relasjon til naboene. De sier at det er mange uskrevede regler i en oppgang eller et boligstrøk, og det er viktig at noen veileder flyktningene i hvordan de skal ivareta dette. For å gi naboene anledning til å bli kjent med de som til enhver tid bor i bofellesskapet får nabolaget beskjed hvis det skal flytte inn nye og det arrangeres åpen dag i bofellesskapet.

5.4.4 Vurdering av hva som er egnede boliger

I flere av kommunene har det vært diskusjoner knyttet til hva som er egnede boliger for flyktninger og på hvilken måte man skal fordele den kommunale boligmassen, da spesielt når det gjelder nærhet til sentrum. I enkelte kommuner er det få boliger som er

veldig sentrumsnære, og blant informanter utenfor flyktningtjenesten oppleves det som en stor utfordring at mange av flyktningene ønsker å bo sentralt og at de “tar” store deler av denne boligmassen.

Fra andre kommuner påpekes det at flyktninger har et reelt behov for å bo relativt sentralt. I mange kommuner er kollektivtrafikken dårlig utbygd og få flyktninger har tilgang på bil. Boligens beliggenhet er derfor viktig med tanke på nærhet til skole, jobb, butikk, barnehage og lignende. I tillegg fokuserte flere av informantene på integreringsaspektet og muligheten for å delta på aktiviteter på fritiden, både for voksne og barn. I den kvantitative delen av undersøkelsen ble flyktningkonsulentene spurt hvilke forhold som prioriteres ved valg av bolig til flyktninger, og nærhet til sentrum, kollektivtrafikk, skole og arbeid kom svært høyt også der. I intervjuene sa flere av de ansatte i flyktningtjenestene at de sliter med å få forståelse for dette i administrasjonen og andre enheter. Denne uenigheten skaper en del frustrasjon og diskusjon både blant de ansatte i flyktningtjenesten og kommunen forøvrig. Diskusjonen går på hvem som skal prioriteres og hvorfor noen skal prioriteres før andre.

Når man skal finne egnede boliger er det mange hensyn som må tas, blant annet i forhold til størrelse, beliggenhet og pris. Flere av informantene forteller at mye av den kommunale boligmassen er slitt og dårlig, og har behov for renovering. De har kriterier som de går etter ved valg av bolig, men i noen tilfeller må de bare ta det de får. En sier:

”Når det gjelder å finne egnede boliger, blir det gjort en grundig vurdering i hver enkelt sak. Men man kan ikke velge fritt, og spørsmålet man må vurdere ofte er om det er godt nok”.

Det varierer fra kommune til kommune om den kommunale boligmassen er spredt eller konsentrert. De fleste av case-kommunene har en målsetning om spredt bosetting i naturlige bomiljøer, noe man har lyktes godt med i for eksempel Flora. Det er imidlertid ofte slik at kommunale boliger er konsentrert i visse områder, og i enkelte kommuner har det vært liten bevissthet rundt å unngå dette. I breddeundersøkelsen kom det frem at det å få til en spredt bosetting prioriteres relativt lavt i våre utvalgte kommuner. Det ser ut til at konsentrasjonen av boligmasse skjer som en følge av at det kjøpes boliger i områder med lave boligpriser, og det er en utfordring å unngå at flyktninger på sikt også etablerer seg i disse områdene. Man ser at det er en tendens til at når andelen minoritetsspråklige når et visst punkt i et område eller på enkelte skoler, forsterkes gjerne utviklingen ved at mange etniske nordmenn forsvinner og flere innvandrere flytter til. I en av kommunene mener representanter fra rådmannsnivået at det derfor er viktig at man nå, før utviklingen går for langt, setter inn midler for å sikre en spredt bosetting. Selv om dette vil koste, vil det være en god investering.

Også en del av de andre informantene opplever at det er få fordeler med å bosette tett, spesielt i forhold til at dette påvirker muligheten for integrering i nabolaget. Samtidig som de ønsker å bosette sentrumsnært, prøver de derfor å unngå for stor konsentrasjon av flyktninger på ett sted. Flyktningtjenestene mener opphopningen av kommunale boliger er uheldig, og ser at det er en stor utfordring at flyktninger blir boende sammen med rusmisbrukere og andre vanskeligstilte grupper. I en av kommunene mener imidlertid ansatte ved tildelingskontoret at samtidig som dette kan være uheldig, kan fordelene med å bosette flyktninger sammen med for eksempel rusmisbrukere, være at flyktningene kan ha en slags "stabiliserende effekt" på boområdet. Vi må understreke at dette er en holdning vi ikke har truffet i noen andre kommuner, og at dette vanskelig kan ses som noen god bosettingsstrategi.

Det har i flere kommuner vært politisk fokus på problematikken rundt den konsentrerte kommunale boligmassen, og det er blitt påpekt at konsentrerte boligområder bør brytes opp. I en av kommunene forteller de at de har fått kritikk fra brukerorganisasjoner som viser til "opphopning" og "gettofisering", og det har også vært fokus på dette fra fagsiden i kommunene. En av informantene sier: *"Vi kan nok bli flinkere til å tenke faglig rundt bolig"*. Med dette vises det til at man i for liten grad har vært bevisst på viktigheten av bolig og planlegging rundt dette arbeidet.

5.4.5 Oppsummering av boligtilgang

- Mangel på boliger til flyktninger er en stor utfordring i case-kommunene, og de er bekymret for at boligmangelen kan føre til at de ikke når vedtakstallene.
- Kommunene mangler særlig boliger til enslige voksne og til store familier. Ansatte opplever at det investeres for lite i kommunale boliger, både når det gjelder bygging, oppkjøp og oppussing.
- Enkelte ansatte etterlyser økt grad av kartlegging av boligbehov og boligmasse, samt bedre planlegging og økt fokus på bolig fra politisk hold.
- Ansatte i flyktningtjenesten opplever at det kan være vanskelig å få gjennomslag for deres behov på grunn av at de konkurrerer med andre vanskeligstilte grupper i sårbare situasjoner. Gode rutiner for en objektiv vurdering av behov etterspørres.
- For å minske etterspørselen på kommunale boliger har enkelte kommuner innført boplikt for søkere, mens andre har oppjustert husleien. Disse tiltakene kan bidra til å lette presset på de kommunale boligene, men blir ikke oppfattet som ideelle løsninger.
- Økt samarbeid med Husbanken og med lokale boligbyggelag ses som gode løsninger for å fremskaffe flere boliger.

- Case-kommunene har ulike erfaringer når det gjelder øremerking av boliger til flyktninger. Enkelte opplever at bosettingsarbeidet blir mer effektivt, flyktningkontoret gis kontroll på boligene, man unngår konkurranse med andre enheter ved hver nye tildeling og det skapes en stabilitet for boligkontoret. Andre kommuner har gått bort fra øremerking av boliger for å gjøre den kommunale boligmassen mer fleksibel.
- Det er en utfordring at mange blir boende lenge i kommunale boliger, og gode grep for å få til en gjennomstrømming i boligmassen er derfor nødvendig. Oppfølging av leietakere og kontrakter kan være gode løsninger. Det fremheves at det er viktig å jobbe med boligkarriere for flyktningene i løpet av leieforholdet.
- Kommunene er ofte avhengige av det private leiemarkedet for å nå vedtakstillene. Flere ser dessuten positive kvaliteter ved det private markedet som for eksempel god variasjon i boligenes størrelse og geografisk spredning. Mange ønsker en økt bruk av det private leiemarkedet.
- Mange kommuner velger å selv leie boliger fra private, for så å fremleie til flyktninger. Kommunene fremstår ofte som attraktive leietakere for private utleiende; de er sikre betalere og gir depositumsgaranti, de ønsker gjerne langtidskontrakter og de tar gjerne ansvar for å følge opp boligene/sørger for at de blir vedlikeholdt.
- Bofellesskap ses som en løsning for å bosette flere enslige voksne flyktninger. Kommunene har blandede erfaringer med boformen. Bosetting i denne boformen gir raskere bosettinger – men likevel ofte mer arbeid i etterkant i form av andregangsbosettinger. Erfaringer peker på at godt arbeid i forkant av bosettingene, klare husregler, økonomiske/materielle fordeler for beboerne, bevissthet rundt sammensettingen av personer og en tett oppfølging av beboerne er suksessfaktorer for at å få bofellesskap til å fungere.
- Nærhet til sentrum, kollektivtrafikk, skole og arbeid fremheves som viktige kriterier i forhold til hva som er egnede boliger for flyktninger. I tillegg er det et økt fokus på spredt bosetting.

5.5 Oppfølging

“En av de viktigste faktorene for å lykkes i bosettingsarbeidet er boligoppfølging” sier en av våre informanter. Også i den kvantitative undersøkelsen så vi at god, riktig og kontinuerlig informasjon til flyktninger om boformer, etableringsmuligheter, Husbankens ordninger og lignende ble nevnt som viktig av respondentene. I det følgende ser vi på ulike sider ved case-kommunenes oppfølgingsarbeid overfor flyktninger.

5.5.1 Booppfølging og boveiledning

Booppfølging og veiledning for å øke bokompetansen fremheves som viktige deler av bosettingsarbeidet. Man må være bevisst på at flyktningene ved ankomst ofte har manglende kunnskap om norske boliger og at det derfor er viktig at de får informasjon om blant annet vasking, søppelsortering og lufting. Det er også viktig at denne informasjonen gjentas, da det er begrenset hvor mye de kan "ta inn" den første tiden. Flere presiserer at all informasjon må gis med tolk. Som påpekt tidligere i rapporten er introduksjonsprogrammet en sentral arena for informasjon og boveiledning, og flere av case-kommunene forteller at de benytter informasjonsmateriale utarbeidet av IMDi og Husbankens i forhold til boveiledning i programmet. Dette kommer vi tilbake til senere.

I fem av case-kommunene er det flyktningtjenesten eller introduksjons-/innvandrersenteret som har hovedansvaret for oppfølging. I Bærum er det bolig- og oppfølgingskontoret som har oppfølgingsansvaret sammen med enkelte andre ambulerende tjenester, for eksempel innen rus og psykiatri. Dette innebærer dermed et noe spredt oppfølgingsansvar avhengig av den enkeltes behov. I en del av kommunene er det faste rutiner for oppfølging og hjemmebesøk, spesielt i den første tiden etter at flyktningen er bosatt. Det påpekes at det er viktig ikke bare å forklare hvordan ting fungerer, men også vise det. Flere erfarer imidlertid at de burde vært på hjemmebesøk oftere for å få til tettere oppfølging, men at det er for travelt til at de rekker det.

I flere av kommunene ser vi at det er uenighet mellom boligkontor/ansvarlige for boligmassen og flyktningtjenesten når det gjelder oppfølging. Enkelte enheter med ansvaret for boliger ser at de ofte må inn med reparasjoner etter at flyktninger har flyttet ut. De oppfatter dette som resultat av manglende oppfølging fra flyktningtjenestens side. Flere uttrykker i den sammenheng et behov for egne vaktmester-, boveilednings- eller oppfølgingstjenester i kommunen. Flyktningtjenesten på sin side opplever at de har en god oppfølging av flyktningene. Det fortelles om relativt hyppige hjemmebesøk og faste miljøarbeidere som jobber med booppfølging i perioden frem til at det forventes at flyktningene skal klare seg selv. *"Vi følger egentlig opp mye – mye mer enn hva de gjør andre steder"*, sies det fra en av flyktningtjenestene som får kritikk fra kommunens boligkontor for manglende oppfølging. I den samme kommunen får flyktningene informasjon gjennom ukentlige temamøter som arrangeres som en del av introduksjonsordningen. Flyktningene selv ser dette som svært positivt. Kommunen har laget en velkomstperm til alle nybosatte, hvor blant annet boveiledning inngår. Informasjonen er oversatt til ulike språk.

Flyktningkontoret i denne kommunen opplever at de har fått til god oppfølging. Samtidig ser boligkontoret som sagt at boligene blir ødelagte av "feilbruk". Et spørsmål blir derfor hva slags oppfølging eller veiledning som skal til? Dette er et tema som kom

opp i flere av intervjuene. Det understrekes at det for flyktningene ikke er lett å vite hvordan man skal bo. Samtidig fører "feilbruk" til store utgifter for kommunen for eksempel på grunn av fuktskader. Flyktninger generelt risikerer dessuten å få et dårlig rykte som leietakere. Også blant kommuneansatte møtte vi skepsis til å skulle leie ut egne hybler til flyktninger fordi de ofte "*mangler boevne*". Flere informanter opplever at informasjonen som gis ikke "*når inn*" til flyktningene eller "*ikke tas til følge*". En ansatt sier:

"Uansett hvor mye vi informerer om hvordan de bør gjøre det i boligene, så blir ikke dette fulgt opp. Flyktningene skjønner hva som blir sagt, men tar det ikke til etterretning, og vi står igjen litt rådville i forhold til hva vi skal gjøre med akkurat dette problemet. Dette er en kjempeutfordring. Vi bruker mye tid på dette i introprogrammet".

Opplæring i strømbruk er et tema som går igjen. Det påpekes at mange av flyktningene har dårlig råd, og enkelte ser bruk av strøm som en luksusutgift de kan kutte. Mange av flyktningene har det svært kaldt – så kaldt at det kan være direkte helsefarlig, blir det sagt. Det oppstår dessuten fuktproblemer når varmen ikke står på. Et poeng som nevnes er at de aller fleste flyktninger antakelig aldri har vært inne i et norsk hjem. De vet dermed ikke hvordan andre har det. "*De burde selv få erfare og kjenne på kroppen hvordan det er i andre hjem*", sies det. Vi fikk ikke inntrykk av at noen av kommunene hadde forsøkt andre løsninger enn informasjon for å løse problemer med underbruk av strøm. Som det bemerkes i en kommune er det dessuten en balansegang i arbeidet rundt biveiledning, mellom det å på en side skulle følge opp boliger og beboere, og på den annen side unngå å fremstå som en slags "barnepike" overfor flyktningene.

5.5.2 Oppfølging i forhold til boligkarrierer

Det er en uttalt målsetning i de fleste kommunale handlingsplanene at leie av kommunal bolig skal være en midlertidig løsning, og at leietakerne etter hvert skal komme seg over til det private leiemarkedet eller kjøpe egen bolig. De fleste av kommunene i vårt utvalg opererer med tre års kontrakter for leie av kommunale boliger/boliger fremskaffet av kommunen til førstegangsbosetting. Det er en ofte uttalt målsetning at flyktningene i løpet av disse tre årene skal klare å finne seg bolig på egen hånd. Etter tre år gis det likevel ofte mulighet til å forlenge kontraktene.

I alle kommunene vi besøkte forteller de at flyktningstjenesten i utgangspunktet bare er ansvarlig for å sørge for bolig ved førstegangsetablering. Flyktningene får ofte bare tilbud om én bolig fra kommunen, og dersom de ønsker å flytte er utgangspunktet at de må finne bolig selv, noe mange gjør. En av informantene betegner det som et dilemma at

en del flyktninger søker om kommunal bolig for andre gang. Det er en diskusjon blant ansvarlige for bolig i kommunen hvordan man skal håndtere dette, siden de fleste av flyktningene som søker bolig jo er å regne som "vanskeligstilte" på boligmarkedet. Diskusjonene handler først og fremst om hvorvidt flyktningene da fremdeles skal prioriteres foran andre grupper med behov for kommunale boliger, og hvilke kriterier som skal ligge til grunn for tildeling. Ett spørsmål blir da på hvilket tidspunkt flyktningen skal gå over fra å være *flyktning* til å defineres som *vanskeligstilt* på boligmarkedet på lik linje med de andre boligsøkerne. Som vi har vært inne på tidligere i rapporten er det dessuten et spørsmål om flyktninger skal kategoriseres som vanskeligstilte på boligmarkedet på lik linje med andre som har behov for kommunal bolig, eller om flyktninger har ulike utfordringer som kan avhjelpes med andre virkemidler enn en plass i den kommunale boligkøen.

Flere steder prøver flyktningtjenesten å bistå i overgangen til ny bolig, også når det er snakk om andregangsetablering, blant annet ved å ringe til private utleiende eller ved å stille garanti for husleie. I en av kommunene fortelles det at de har en policy på at de skal være tilgjengelige og åpne. I utgangspunktet er det likevel ingen i denne kommunen som har ansvar for å følge opp andregangsbosetting, og det er sånn sett ingen som jobber med å sikre flyktningene en boligkarriere. Ifølge flyktningtjenesten er dette en stor utfordring, da det er vanskelig for flyktningene selv å skaffe seg bolig. En ansatt i samme kommune sier at *"vi bistår i den grad vi klarer når de får familieegjenforening. Jeg vet ikke hvem som egentlig har ansvar for dette. Dette med bolig har blitt mer diffust etter at NAV kom"*. Også andre steder har vi sett eksempler på at flyktningtjenestene ønsker å være behjelpelige, og prøver å ha en lav terskel for kontakt. En ulempe de ser flere steder er imidlertid at henvendelser utenom tjenestens planlagte eller pålagte oppgaver og arbeid utenfor deres ansvarsområde, opptar mye av tiden deres. En informant sier at *"man blir gjerne jobbene videre med dem man har fulgt opp i to år under introprogrammet selv om de egentlig ikke er flyktningtjenestens ansvar lenger"*. Andre opplever at *"det er et svart hull når det gjelder hvem som følger opp videre i forhold til bolig etter endt introduksjonsfase. Det er ingen som tar tak i det."* Også fra den politiske ledelsen i en av kommunene medgis det at det nok har vært lite avklart hvem som har ansvar for akkurat dette.

Skal flyktningene sikres en boligkarriere må noen innen det kommunale apparatet ha ansvaret for å følge opp dette, også etter endt introduksjonsprogram. Enkelte steder blir denne oppfølgingen ivaretatt gjennom en generell oppfølging av alle som bor i kommunal leilighet. Noen kommuner har en fast rutine på at det gjøres en gjennomgang av leietakerens økonomiske situasjon når det begynner å nærme seg slutten av leieavtalen. Har vedkommende fremdeles behov for kommunal bolig, kan leieavtalen videreføres. Om den økonomiske situasjonen har bedret seg, kan man vurdere om leietakeren skal over på det private markedet, eller vurderes for startlån. I en av case-

kommunene har det i forbindelse med diskusjoner rundt tildelingskriterier for kommunal bolig vært jobbet for at alle søkere med fast inntekt må redegjøre for hva de har gjort for å prøve å skaffe seg bolig på egen hånd, dette for å motivere til anskaffelse av egen bolig for de som har mulighet til det.

Som nevnt har de fleste kommunene i vårt utvalg en målsetning om at de kommunale boligene skal fungere som gjennomgangsboliger med maksimum tre års leietid. Når dette ikke følges opp av veiledning underveis, eller når kontraktene automatisk blir videreført på det tidspunktet de utløper, uten at en vurdering av situasjonen blir gjort, blir mange boende atskillig lengre. En idé som ble lansert i undersøkelsen vår var at boligkarriere burde være et eget punkt i de individuelle planene mange kommuner utarbeider i samarbeid med den enkelte flyktning.

5.5.3 Overgang til leieforhold på det private markedet

I flere av kommunene, og i mange av de boligsosiale handlingsplanene, etterlyses et større fokus på det å kople leietakere med private utleiery, men det er for tiden et stramt boligmarked mange steder og lite å leie privat. Blant annet bidrar høye boligpriser over store deler av landet til at mange som før kunne kjøpe, nå må leie. Flere av flyktningene opparbeider seg imidlertid etter hvert egne nettverk i Norge, og klarer da i større grad å skaffe bolig selv, påpekes det. Samtidig ser mange av informantene at flyktninger blir diskriminert på boligmarkedet, og har større problemer enn andre med å få leie.

I våre case-kommuner fant vi flere gode eksempler på arbeid som har vært gjort for å lette overgangen fra kommunale til private boliger. Flyktningtjenesten i Bodø har en person som nå jobber aktivt med å frigjøre både kommunale boliger og private boliger som er på fremleie. I forbindelse med dette jobbes det aktivt med å få til avtaler direkte mellom privat utleier og flyktningen, uten kommunen som mellomledd. I Drammen har de satt i gang “boligskole” for aldersgruppen 16-25 år. Her tilbys blant annet individuelt tilpasset veiledning og oppfølging for å komme inn på og for å bli i boligmarkedet. I tillegg arrangerer introduksjonssenteret i Drammen egne boligkurs som går over en uke, hvor de blant annet øver på å ringe til private utleiery. Meningen med disse kursene er å få flyktningene over i annen bolig. De opplever imidlertid at flyktningene sjelden lykkes fordi de møter skepsis blant utleiery. I Namsos ønsker de å prøve å få til et eget program som skal omhandle boligkarrierer, og kaller informasjonsprogrammet “veien til egen bolig”. Informanten sier at det er viktig å starte tidlig med informasjon om bolig og boligkarriere og fokusere på dette gjennom hele introduksjonsprogrammet.

Informasjonsboks 4

Bruk av eiendomsmegler i overgangen til det private markedet i Bærum

I Bærum har bolig- og oppfølgingskontoret gode erfaringer med å ansette en eiendomsmegler på fulltid. Megleren jobber som et bindeledd mellom leietakere og det private eiendomsmarkedet, og bistår de som vurderes å kunne passe i et privat leieforhold som alternativ til kommunal bolig. Bolig- og oppfølgingskontoret erfarer at denne meklere har en helt annen status når han presenterer seg for utleiare, og at "dette blir noe annet enn om det er kommunen som skal ut å leie for sine". Mekleren oppleves som mer fleksibel og enklere å få tak i for utleierne om det skulle være noe, og fremstår som mer på tilbudssiden enn det kommunens tjenester gjør. Ordningen beskrives som en suksess med over 50 leieforhold inngått på kort tid etter oppstart. I 2010 fikk 14 flyktninger i kommunen bistand til inngåelse av privat leieforhold.⁴¹

Årsrapport for 2010 for Bærum kommune viser til at godt samarbeid med private har resultert i at stadig flere utleiare, både profesjonelle og privatpersoner, kontakter bolig- og oppfølgingskontoret for bistand når de skal leie ut boliger. I tillegg gjennomføres personlig veiledning og månedlig boligsøkerkurs som gjør boligsøkere bedre i stand til å kunne leie bolig på egen hånd.

I Drammen fokuseres det på viktigheten av å gi systematisk informasjon om det å leie og eie bolig. Man har dessuten sett at det ligger en gevinst i å sikre flyktninger en boligkarriere fordi dette bidrar til at flyktningene forblir i kommunen. Det har vært en bekymring for at boligmangelen i kommunen fører til at mange flyktninger flytter etter endt introduksjonsprogram. Ansatte i Drammen er opptatt av at de mister mye ressurser ved at boligmarkedet er slik det er i kommunen. De sier at de ikke bare mister personlige ressurser i form av at folk flytter, men at de også mister økonomiske ressurser ved at flyktningene bor i kommunen den tiden de har mest behov for støtte, og flytter videre når de blir selvstendige og kan bidra til samfunnet med både skatteinntekter og arbeidskraft. De mener derfor at "å sikre en boligkarriere er det viktigste virkemidlet for å holde flyktningene i kommunen".

5.5.4 Bruk av Husbankens ordninger og overgang til egen eid bolig

Bruken av Husbankens ordninger i form av tilskudd, startlån og bostøtte er viktige virkemiddel for kommunene i det boligsosiale arbeidet og i arbeidet med bosetting av flyktninger. I likhet med i breddeundersøkelsen fikk vi inntrykk av at alle våre case-kommuner har en aktiv bruk av bostøtte til flyktninger og at det gis god bistand til å søke om disse midlene. Noen kommuner har imidlertid merket at siden boligprisene har økt kraftig de siste årene, er satsene for bostøtte i området for lave i forhold til de reelle

⁴¹ Se Årsrapport 2010. Bærum kommune.

utgiftene. Ansatte har i lengre tid gjort Husbanken oppmerksom på dette, og det kan se ut til at det nå blir endrede satser for enkelte kommuner. IMDi kommenterer at når det gjelder bostøtte for flyktninger generelt så er det et problem at de får full dekning første år (fordi de da står registrert uten inntekt året før), for så å gå ned i støtte andre år (siden introduksjonsstønad fra første år da regnes som inntekt). IMDi mener det burde være en diskusjon om flyktninger bør få fritak fra reglene slik at de beholder full bostøtte også det andre året.

Noen av kommunene i vårt utvalg vurderer *alltid* om husstander som har behov for bolig har mulighet til selv å kjøpe bolig og betjene lån og andre utgifter ved hjelp av bostøtte og andre inntekter eller støtteordninger før de eventuelt tildeles kommunal bolig. Tilsvarende vurdering gjøres også når fornyelse av leiekontrakt diskuteres, og i flere kommuner ser de at en del flyktninger går over til egen eid bolig, gjerne ved hjelp av startlån. Samtidig etterlyser ansatte i *samtlig*e av våre case-kommuner en økt bruk av Husbankens låne- og tilskuddsordninger for å stimulere flyktninger til kjøp av egen bolig. Flere forteller at deres kommuner har fått kritikk for at de bruker Husbankens midler for lite, spesielt når det gjelder startlån. Å eie egen bolig ses som positivt for flyktningene selv. For kommunene vil det dessuten føre til større grad av "bofasthet" blant flyktninger og det vil gi bedre gjennomstrømming i kommunale boliger. I flertallet av kommunene er det en overordnet ambisjon, uttrykt blant annet i de boligsosiale handlingsplanene, om å øke bruken av Husbankens virkemidler. En kommune har for eksempel et ønske om å samordne boligkontoret og husbanktjenestene for å få et større trykk på bruken av disse midlene.

Vi får et generelt inntrykk av at mange ansatte innen kommunene opplever å få god informasjon om Husbankens ulike ordninger, og Husbanken omtales både som et ressurscenter og som en samarbeidspartner på "tilbudssida" blant informantene. Andre igjen skulle ønske seg mer informasjon og mener Husbanken burde være mer aktiv i å spre kunnskap om sine ordninger. En av våre informanter foreslår at Husbanken burde benytte KS sine samlinger til å drive informasjonsarbeid om virkemidler. Dette kunne øke bruken av ordningene ytterligere i kommunene. Andre ansatte forteller at de under arbeidet med boligsosial handlingsplan oppdaget et behov for mer kunnskap i forhold til startlån og statlig botilskudd og hvordan dette blir brukt.

I flere av kommunene mener de at de nok har jobbet for lite med å informere flyktningene om Husbankens ordninger og om mulighetene for å kjøpe egen bolig. Flyktningtjenesten i en av kommunene mener ordningene kanskje ikke har vært tatt opp nok, og at det bør være en systematisk informasjonsrunde om dette til flyktningene. Denne informasjonsrunden bør ifølge en av informantene i flyktningtjenesten komme i slutten av introduksjonsprogrammet, da flyktningene på dette tidspunktet kan være mer motiverte og i stand til å ta i mot denne typen informasjon.

I andre kommuner er informasjon om Husbankens ordninger godt innarbeidet i introduksjonsprogrammet. I Molde bruker de ukentlige temamøter for flyktninger til denne typen kunnskapsformidling. De opplever dessuten at en del av flyktningene selv ber om veiledning etter at de har kommet seg i jobb og ser at de har muligheten til å kjøpe selv. Lederen ved flyktningtjenesten sier at det begynner å bli noen som kjøper egen bolig for eksempel ved hjelp av startlån nå. Hun håper imidlertid at det etter hvert blir enda flere som kjøper. En av de som er ansvarlig for Husbankordningene i kommunen etterlyser et enda tettere samarbeid og økt grad av dialog med flyktningtjenesten. Han sier at han kunne ønske de hadde mulighet til å gå bredere ut i kommunen og informere om ordningene de har, men at de per i dag har knapt med tid.

I en av kommunene opplever de at flyktningene ofte har en annen holdning enn nordmenn til det å eie egen bolig, og at dette kan skape utfordringer i forhold til boligkarrierer. For det første ser ikke flyktningene helt de økonomiske gevinstene ved å eie selv. For det andre opplever kommunene at det er andre ting enn bolig som gir høy status blant flyktningene, og at mange derfor heller ønsker å bruke penger for eksempel på bil. Et tredje poeng som nevnes er at mange flyktninger har økonomiske forpliktelser når det gjelder familie i hjemlandet. Flyktninger som bor her sammen med sine barn får ekstra tilskudd for å dekke de utgiftene barn medfører. For de som har barna sine i hjemlandet er forsørgeransvaret akkurat like stort, men de får ingen ekstra penger for disse. Mange har også andre familiemedlemmer i hjemlandet som skal forsørges. Det kan være vanskelig å ta opp store lån når de *reelle* utgiftene er høyere enn det som vises på papiret. For det fjerde nevnes det at det blant en del muslimer er forbudt ifølge deres tro å ta opp rentebærende lån, noe som vanskeliggjør kjøp av egen bolig.

I en kommune påpekes det at med dagens prisnivå er ikke startlån nok til å kjøpe bolig, og bedre statlige ordninger etterlyses. Langt flere informanter oppfatter imidlertid Husbankens ordninger som greie, men etterlyser større grad av fleksibilitet og vilje til å satse *innen kommunene*. Tildelingskriteriene beskrives som restriktive og enkelte etterspør en større grad av skjønnsvurderinger. Det er behov for å gå mer inn i hvert enkelt tilfelle og vurdere den enkeltes muligheter, mener en informant, og viser samtidig til at i enkelte saker hvor de har gjort dette har de oppnådd gode resultater. Flere mener kommunene i liten grad er villige til å ta noen risiko, noe de betegner som svært frustrerende. Strenge kommunale krav og retningslinjer knyttet til startlånene er en grunn til at ordningen brukes mindre enn ønsket. En informant beskriver utfordringene ved retningslinjene for startlån gitt i hans kommune på følgende måte:

“For det første gis startlånene kun som serielån og ikke som annuitetslån. Dette er en ganske gammeldags måte å gi lån på og det fører til at folk må betale mest når de har minst. Det er jo i etableringsfasen eller i starten av karrierer at man tar opp lån. Serielånene må bort! Dessuten opererer kommunen kun med to terminer per

år i forhold til nedbetaling. Dette vanskeliggjør nedbetaling for folk. Det er ofte snakk om folk som i utgangspunktet har en trang økonomi; kanskje folk som ikke er så gode på økonomisk styring. Det kan da være veldig vanskelig for enkelte å planlegge og legge til side penger til de to store regningene. Det ville være mye enklere om de kunne betale hver måned, og da gjennom for eksempel et autotrekk”.

En del informanter opplever likevel at det har blitt en større vilje innen kommunene i dag til å ta risiko når det gjelder bruk av startlån, for erfaringene har vist at risikoen for tap er lav. *“Dette er dermed ingen stor og skummel sak”,* sier en. En annen forteller: *“Jeg har jobbet med startlån i kommunen siden 1996 og så langt har jeg ikke opplevd at vi har tapt så mye som en krone”.* Econ (2009) har gjennomgått de viktigste økonomiske aspektene ved bruk av startlån. Deres rapport viser tilsvarende at en offensiv bruk av startlån kan gi kommunene store besparelser, samtidig som det representerer en lav risiko for tap. I Molde vises det til at de anser bruk av startlån som såpass risikofritt at de nå har et mål om å gå fra 10 millioner i startlån i 2010 til å bruke 25 millioner i 2011. Startlånet skal videre økes hvert år, og målet er at de i 2014 skal bruke 55 millioner.

En ansatt skisserte et system han mener ville være svært gunstig for å gi flere flyktninger mulighet til å kjøpe selv. Forslaget innebærer en relativt dristig bruk av startlån, men han mener dette er et system enkelte kommuner opererer med allerede i dag:

- Lån fra Husbanken gis med avdragsfrihet i fem år.
- I de situasjonene der beboeren er avhengig av offentlig støtte til husleie: I stedet for å dekke husleie, dekker kommunen renter til Husbanken for den eide boligen.
- Det blir billigere for kommunen å dekke renter på et avdragsfritt lån enn å betale husleie til private boligeiere.
- De som gjennom denne ordningen får mulighet til å kjøpe leilighet kan tidligere begynne investering i egen bolig og få gevinst gjennom prisøkninger i boligmarkedet. Flere får mulighet til å bygge seg opp formue.

I Namsos prøver kommunen å stimulere til kjøp av bolig gjennom et politisk vedtak om at alle flyktninger som bor i kommunal bolig skal tilbys å kjøpe den til under takst dersom de ønsker det. På tross av dette vedtaket har det vært vanskelig for mange flyktninger å få kjøpt bolig, og kun noen få familier har så langt benyttet seg av dette tilbudet. Ifølge en av informantene er det flere som har hatt lyst, men ikke hatt mulighet økonomisk sett. Enkelte av informantene i andre kommuner sier at de har hørt om denne muligheten, men at deres kommune ikke praktiserer dette. En påpeker imidlertid fordelene med dette tilbudet: *“Det vil gi en helt annen motivasjon hvis man kan kjøpe boligen etter to år”.* Med dette menes motivasjon til å få jobb og inntekt og til å ta vare på

boligen. Det ble også sagt at det å vite hvor man skal bo i fremtiden gjør at flyktninger kan roe ned og konsentrere seg om for eksempel introduksjonsprogrammet.

5.5.5 Introduksjonsprogrammet i sammenheng med boligkarrierer

I breddeundersøkelsen ble flyktningkonsulentene bedt om å komme med forslag til hvordan kommuner kan legge til rette for at bosatte flyktninger kan oppnå en boligkarriere. Et stort flertall av respondentene understreker at et av de viktigste virkemidlene er å sikre flyktningene økonomisk selvstendighet gjennom jobb og stabil inntekt, og kvalifiseringsarbeid ses dermed som et svært viktig tiltak. I flere av våre case-kommuner pekes det også på sammenhengen mellom introduksjonsprogram og bolig. For det første vil gode, egnede boliger gi bedre forutsetninger for å delta i og fullføre introduksjonsprogrammet. Samtidig er flyktningenes boligkarrierer i stor grad avhengig av gode introduksjonsprogram, da muligheter til kjøp av egen bolig henger tett sammen med muligheter til arbeid og fast inntekt. I tillegg bruker en del av kommunene introduksjonsprogrammet til generell boveiledning og til å informere flyktninger om hvilke muligheter de har for eksempel gjennom Husbankens ordninger.

Både Flora og Bærum kommuner var tidlig ute med å innføre introduksjonsprogram og introduksjonsstønad til flyktninger, begge lenge før lov om introduksjonsordning kom.⁴² På landsbasis i 2010 gikk 42 prosent av deltakerne i introduksjonsordningen over i arbeid eller utdanning etter avsluttet program på landsbasis.⁴³ Alle våre case-kommuner ligger et godt stykke over dette landsgjennomsnittet. Tall fra Statistisk Sentralbyrå viser at Bærum har hatt stor suksess med introduksjonsprogrammet. Blant kommunene der flest deltakere avsluttet introduksjonsprogrammet i 2008 har Bærum kommune høyest andel som har gått over til arbeid eller utdanning med 73 prosent. Kommunen skiller seg videre ut med en svært høy grad av sysselsetting og utdanning blant kvinnene som har deltatt i programmet, med en måloppnåelse på 78 prosent (Enes og Kraakenes 2011).

I Bærum er det lagt det opp til et mulig tredje oppfølgingsår i introduksjonsprogrammet for de som har behov for det. Erfaringene med programmet viste at veldig mange flyktninger var nesten i mål etter to år, og de så at det å kutte oppfølgingen for tidlig var lite gunstig. Kommunen mener at det ekstra året de har åpnet for i

⁴² Flora var en av de første kommunene som satset på introduksjonsordningen. De startet allerede i 1987 da de begynte å bosette flyktninger. De ga da tilbud om introduksjonsordning med stønad fremfor sosialhjelp til flyktninger. Senere kom introduksjonsordningen for hele landet bygd på modellen de hadde etablert blant annet i Flora. Også Bærum innførte introduksjonsordningen noen år før den ble lovfestet.

⁴³ Se <http://introsidene.no/pages/Resultater-introduksjonsordningen-2010.aspx>.

introduksjonsprogrammet har vært viktig for å oppnå gode resultater. I tillegg viser de til at flyktningsjenesten har jobbet mye med kvalifisering. De har blant annet kjøpt en del ekstra kurs og skreddersydd tiltak for å kunne utnytte den kompetansen flyktingene har med seg i størst mulig grad. Videre er voksenopplæringen svært gode på tilrettelagt opplæring. For eksempel har det vært satset på ekstern språkopplæring i bedrift, spesielt for kvinner innen blant annet pleie og omsorg.

Også i Bodø viser den boligsosial handlingsplanen til at det etter innføring av introduksjonsstøtten har vært en økning i antall flyktinger som selv har skaffet seg bolig. I Molde var lederen ved flyktningsjenesten veldig tydelig på at kvalifisering er en forutsetning for å sikre flyktingene en boligkarriere. Hun forteller at kommunen har satset tungt på sitt introduksjonsprogram de siste årene, og hun mener de nå begynner å se resultatene av dette. Hun forteller at kommunen har hatt svært god måloppnåelse innen introduksjonsprogrammet, med resultater helt opp i 82 prosent. Blant annet har mange av flyktingene gått over til videregående skole etter endt program. En del velger enten helsefag eller barne- og ungdomsarbeider, og lederen for flyktningsjenesten viser til at veldig mange av disse går rett ut i jobb etterpå. Mange har kommet seg i jobb, og flere har fått muligheter til å kjøpe egen bolig. Lederen mener dessuten at styrkingen av introduksjonsprogrammet har gitt en økt bevegelse i den kommunale boligmassen.

5.5.6 Oppsummering av oppfølging

- Booppfølging og veiledning for å øke bokompetansen blant flyktinger fremheves som viktige deler av bosettingsarbeidet. Man må være bevisst på at flyktingene ved ankomst ofte har manglende kunnskap om norske boliger og at det derfor er viktig at de får informasjon.
- Flere av case-kommunene forteller at de i introduksjonsprogrammet informerer om bolig, blant annet gjennom informasjonsmateriale utarbeidet av IMDi og Husbankens i forhold til boveiledning.
- I en del av kommunene er det faste rutiner for oppfølging og hjemmebesøk, spesielt i den første tiden etter at flyktingen er bosatt.
- Flere informanter opplever at de på tross av boveiledning erfarer at boliger blir skadet som følge av "feilbruk", for eksempel ved at boliger ikke varmes opp eller luftes.
- Det er en uttalt målsetning i de fleste kommunene at leie av kommunal bolig skal være en midlertidig løsning, og at leietakerne etter hvert skal komme seg over til det private leiemarkedet/kjøpe egen bolig. Oppfølging og veiledning i forhold til videre boligkarriere er derfor viktig. I enkelte kommuner er det imidlertid uklart hvem som har ansvaret for å følge opp flyktingene i forhold til å sikre en videre boligkarriere.

- Enkelte kommuner har en fast rutine på at det gjøres en gjennomgang av leietakerens økonomiske situasjon når det begynner å nærme seg slutten av leieavtalen. Om den økonomiske situasjonen har bedret seg kan man vurdere om leietakeren skal over til det private leiemarkedet, eller selv kjøpe bolig for eksempel ved hjelp av startlån.
- For å lette overgangen fra kommunalt til privat leieforhold har kommuner prøvd ulike løsninger; kobling av leietakere og private utleiere gjennom eiendomsめglere som er ansatt av kommunen, "boligskole", veiledning og boligkurs.
- I alle våre case-kommuner er det en aktiv bruk av bostøtte i forhold til flyktninger og det gis god bistand til å søke om disse midlene.
- Noen av kommunene i vårt utvalg vurderer alltid om husstander som har behov for bolig har mulighet til selv å kjøpe bolig og betjene lån og andre utgifter ved hjelp av bostøtte og andre inntekter eller støtteordninger før de eventuelt tildeles kommunal bolig. Tilsvarende vurdering gjøres også når fornyelse av leiekontrakt diskuteres.
- I flere kommuner ser de at en del flyktninger går over til egen eid bolig, gjerne ved hjelp av startlån. I flere kommuner meldes det om at de vil satse på en økt bruk av startlån.
- Ansatte i samtlige av våre case-kommuner etterlyser en økt bruk av Husbankens låne- og tilskuddsordninger for å stimulere flyktninger til kjøp av egen bolig. I flere av kommunene mener de at de har jobbet for lite i forhold til å informere flyktningene om Husbankens ordninger og om mulighetene for å kjøpe egen bolig.
- Mange av informantene påpeker at boligkarriere for flyktninger henger tett sammen med gode introduksjonsordninger.

5.6 Motsetning mellom god og rask bosetting?

Etter å ha besøkt våre seks case-kommuner sitter vi igjen med et generelt inntrykk av at bosettingsarbeidet jevnt over fungerer godt. Flere steder roser enhetene hverandre for arbeidet de gjør. I enkelte av kommunene vises det til at de har fått til svært stabile tjenester hvor folk forblir i jobbene sine fordi de trives og opplever at de gjør et godt arbeid. Samtidig opplever flere at selv om veldig mye av bosettingsarbeidet i kommunen er på plass, så henger bolig etter. Bolig oppleves for de fleste som den store flaskehalsen i dette arbeidet. Og som en av våre informanter påpeker: *"Bolig er noe av det aller viktigste. For bolig skal dekke så veldig mange ulike behov. Uten en god boligløsning så fungerer ikke de andre delene heller"*.

Som vi har vært inne på sendte Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vinteren 2011 et forslag til endring av bosettingsordningen for flyktninger ut på høring. Høringssvar fra kommuner, KS, IMDi og Husbanken viser, som nevnt, en relativt samstemt motstand mot dette forslaget, og spesielt er det forslaget om tilvisningsretten det protesteres mot. Også flere vi intervjuet var skeptiske til dette forslaget som de refererte til som *“tvangsbosetting i kommunene”*. KS påpeker i sitt høringssvar at siden departementet i høringen ikke nærmere vurderer hva som kan være årsaken til lang ventetid i mottakene, og i og med at det konkrete forslaget departementet har er å åpne for statlig tvang ved bosetting, er det nærliggende å legge til grunn at departementet mener at det er manglende vilje til bosetting i kommunene som er hovedårsaken. KS mener departementet her konkluderer feil, og også i kommunene understrekes det at det ikke står på vilje verken blant ansatte eller ledelse.

I høringssvaret fra rådmannen i Bærum påpekes det at fremskaffelse av bolig for flyktninger er en kritisk faktor når det gjelder rask bosetting, og at tilgang på egnede boliger ikke øker ved statlig overstyring av kommunene. Rådmannen mener det bør være viktigere for staten å bidra til at forutsetningene for gjennomføring av ønsket bosetting er til stede, enn å skaffe hjemmel for å tvinge frem bosetting i situasjoner der forutsetningene for vellykket bosetting ikke er oppfylt. Flere av høringssvarene påpeker at den nye ordningen kan svekke kvaliteten på bosettings- og integreringsarbeidet. KS mener det heller må gis sterkere økonomiske insentiver til kommunene for å sikre jevn bosetting gjennom året. Man bør, ifølge forslaget, utarbeide kvartalsvise bosettingsavtaler, kombinert med en belønningsstruktur hvor bosetting tidlig på året godtgjøres økonomis. Fordi boliger er en flaskehals må Husbankens boligtilskudd øke, legges det til. En av våre informanter peker på at bosettingsfeltet delvis er preget av motstridende ønsker:

“Staten vil ha flyktningene fort over til kommunene. Kommunene på sin side ønsker at de som de tar imot vil klare seg best mulig; at de blir best mulig integrert, at de har best mulige forutsetninger for å komme seg gjennom introduksjonsprogrammet. For kommunene blir det derfor viktig å kunne tilby boliger til flyktninger som har en standard som gir best mulig forutsetninger for at de skal greie seg bra etter at de er blitt bosatt. Om vi plutselig skal begynne å bosette raskt blir det dårligere boliger og vi vil få dårligere resultater i forhold til introduksjonsordninger og integrering. Og i det lange løp er ingen tjent med at flyktningene ikke kommer i jobb. Det er samfunnsøkonomisk lite gunstig å puffe på for raske, og dermed dårligere, løsninger”.

Denne informanten oppsummerer det vi opplever at mange i kommunene mener; rask bosetting skal ikke gå på bekostning av god bosetting. Samtidig understreker flere at det

ikke er umulig å forene de to målene, og andre igjen opplever at de ivaretar begge målene i det arbeidet de gjør i dag.

5.6.1 Oppsummering av motsetning mellom god og rask bosetting

- Undersøkelsen i de seks case-kommunene gir et inntrykk av at bosettingsarbeidet jevnt over fungerer godt til tross for flere utfordringer.
- Selv om veldig mye av bosettingsarbeidet i kommunene er på plass, opplever mange at utfordringer rundt bolig henger etter.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets forslag til endring av bosettingsordningen for flyktninger blir møtt med relativt samstemt motstand fra kommuner, KS, IMDi og Husbanken.
- Rask bosetting skal ikke gå på bekostning av god bosetting. Samtidig peker flere på at det ikke er umulig å forene de to målene.

6 Innspill fra statlige og regionale etater

Som en del av prosjektet ønsket vi å innhente innspill og synspunkter fra tre etater som alle er viktige samarbeidspartnere for kommunene i bosettingsarbeidet; IMDi, Husbanken og KS. Vi har vært særlig opptatt av hva etatene ser som utfordringer og løsninger på ulike interne og eksterne forhold, hva som bør være deres rolle i arbeidet, og hvordan IMDi, Husbanken og KS kan samarbeide i deres kontakt med kommunene. Som vi kommer til å se trekker informantene i de statlige og regionale etatene frem mange av de samme utfordringene og løsningene som de ansatte i kommunene har gjort.

6.1 Organisering og forankring

En stor utfordring sett fra kommuneansattes side er den manglende koblingen mellom vedtak om bosetting og vedtak om boligfremskaffelse. Også våre informanter i IMDi ser det som uheldig at budsjettforhandlinger og vedtak om bosetting ikke skjer samlet. Mens kommuner forhandler frem budsjettet på høsten, fattes vedtak om bosetting ofte først i januar/februar året etter (selv om svarfrist som regel settes til før nyttår). Dersom kommunene ikke har tatt tilstrekkelig høyde for et eventuelt vedtakstall i budsjettet, vil begrensninger i boligbudsjettet kunne gjøre det vanskelig å fremskaffe nok boliger. Det ville derfor være hensiktsmessig at kommunene forsøker å samkjøre budsjettforhandlinger med vedtaksforhandlingene. Mulige positive og negative konsekvenser av dette kommer vi tilbake til i neste kapittel.

Som vi har sett antydninger til i kapittel 4 og 5 er det en tendens til at flyktningarbeidet skilles ut fra det øvrige boligsosiale arbeidet, og at det i flere kommuner overlates til flyktningtjenesten å fremskaffe boliger for flyktninger. Mens flyktningtjenesten i enkelte kommuner frivillig har tatt dette ansvaret for å kunne sikre en best mulig bosetting, har andre sett seg nødt til å ta det fordi flyktninger nedprioriteres i det generelle arbeidet med å fremskaffe boliger. Selv om vi ser eksempler på at denne ansvarsfordelingen fungerer godt i enkelte kommuner⁴⁴, frykter både Husbanken og IMDi at tilleggsansvaret for boligfremskaffelse vil gå utover de øvrige ansvarsoppgavene til flyktningtjenesten. Samtidig stilles det spørsmål til om flyktningkonsulenter har den boligfaglige kompetansen som behøves i dette arbeidet. Det understrekes fra de statlige og regionale etatenes side at ansvaret for fremskaffelse av boliger bør ligge hos de som kan det, mens oppfølging i bolig for de enkelte gruppene bør ligge hos de som er best på det. Samtidig

⁴⁴ Se også Svendsen et al. (2010).

må det være et nært samarbeid mellom disse enhetene, for å sikre at arbeidet som gjøres blir helhetlig.

En tredje utfordring vi ønsker å trekke frem er manglende gjennomstrømming i de kommunale boligene. Dette har, som vi har vært inne på, store konsekvenser både for flyktningene som blir boende lenge i boligene og for kommunene som ikke får frigjort boliger til nyankomne flyktninger. Det oppfordres fra Husbankens side å ta i bruk tidsbegrensede avtaler om leie av kommunale boliger, og følge opp disse på en systematisk måte for å sikre gjennomstrømming. Det bør også gis bedre informasjon og veiledning til bosatte flyktninger om anskaffelse av egne boliger. I forlengelsen av dette påpekes det fra informantene i Husbanken at kommuner ofte mangler planer om boligfremskaffelse og har liten oversikt over boligmarkedet. Igjen understrekes viktigheten av en godt utarbeidet og "levende" boligsosial handlingsplan som også omfatter boligfremskaffelse til flyktninger, og som inneholder konkrete tiltak sett i sammenheng med blant annet kommunens økonomiplan.

6.2 Boligmarkeder og virkemidler

Ofte kobles utfordringer i bosettingsarbeidet til mangel på egnede boliger. En særlig utfordring sett fra Husbankens side er kommunenes mangel på tomteressurser. Mange kommuner møter en utfordring i at de ønsker at kommunale utleieboliger skal ligge sentralt, samtidig som det ikke finnes ledige tomter i disse områdene. Når kommuner ser seg nødt til å benytte mer usentrale områder, blir en godt utbygd kollektivtransport en viktig suksessfaktor. Samtidig som interne forhold legger føringer for kommuners boligfremskaffelse, ser informanter i IMDi, Husbanken og KS at det også er flere eksterne forhold som påvirker. Som vi har vært inne på ser bruken av det private leiemarkedet ved bosetting av flyktninger ut til å øke i mange kommuner. Imidlertid er det ikke uproblematisk å finne egnede private boliger. Ofte nevnte utfordringer er stort press på utleiemarkedet fra andre grupper (eksempelvis arbeidsinnvandrere og studenter, samt asylsøkere fra desentraliserte mottak), svært høye boligpriser som fører til at både privatpersoner og kommuner taper i "anbudsrundene", og skepsis blant private utleiere til å leie ut til vanskeligstilte.

Boligfremskaffelse påvirkes også, som vi har vært inne på, av den iboende uforutsigbarheten i flyktningstrømmen. Informanter i IMDi forteller at enkelte kommuner har brukt mye ressurser på å bygge familieboliger, for så å oppleve at sammensetningen av flyktninggruppen snur fra familier til enslige i løpet av noen få år. Dette har gjort flere kommuner skeptiske til denne typen boliginvesteringer. Skepsis til boliginvesteringer kan også kobles til begrensninger i de økonomiske rammene. En særlig utfordring, ifølge KS, er reduksjonen av Husbankens boligtilskudd til utleieboliger

fra 40 til 20 prosent, som gjør mange kommuner skeptiske til kjøp av boliger når den kommunale utgiften blir så høy. Et viktig virkemiddel i dette arbeidet er derfor, ifølge KS, en forbedring av støtteordningene for å bygge kommunale utleieboliger, en forbedret bostøtte, samt en forbedret startlånsordning. I sin høringsuttalelse til forslaget om ny bosettingsordning påpeker KS at en økning av Husbankens boligtilskudd vil bidra til at kommunene i større grad benytter seg av dette til å skaffe boliger til flyktninger.⁴⁵

Informantene lanserer ulike forslag til hvilken type boligfremskaffelse kommuner bør satse på. Enkelte påpeker at slik bosettingssituasjonen er i dag er det behov for mange små boliger med leiekostnader som er tilpasset økonomien til enslige. Imidlertid understrekes det at boligene bør være fleksible, slik at de lett kan bygges om etter behov. Enkelte informanter i IMDi trekker frem bruken av større boenheter til bofellesskap som en god løsning. Flere påpeker også behovet for å sikre flyktninger en boligkarriere, hvor de etter endt introduksjonsprogram gis mulighet til å kjøpe egen bolig, slik at kommunale boliger og private utleieboliger blir frigjort. Kommunene må jobbe bevisst med at flyktninger, så snart de er i stand til det, får mulighet til å kjøpe egen bolig gjennom bruk av startlån og boligtilskudd. En annen løsning som nevnes er å melde nyankomne flyktninger inn i det lokale boligbyggelaget. Andre løsninger som nevnes er prosjekter hvor flyktninger selv har vært med på å pusse opp og bygge boliger som de etterpå har fått kjøpe, samt kjøp eller bygging av flere kommunalt disponerte boliger og øremerkede ressurser til boligfremskaffelse.

6.3 IMDis og Husbankens bidrag

Hva kan de statlige og regionale etatene bidra med for å forbedre arbeidet med å fremskaffe boliger? Om vi først ser på IMDis rolle, nevner informantene flere mulige fokusområder. For det første kan IMDi ha en rolle i arbeidet med å bevisstgjøre flyktningtjenesten om planer for arbeidet. Dette kan gjøres gjennom å vise til konkrete tiltak og løsninger i andre kommuner. Videre foreslås det at IMDi, i samarbeid med UDI, kan lage en profil for flyktninggruppen som skal bosettes slik at kommunene kan planlegge hvor mange boliger de bør anskaffe til familier, enslige, bofellesskap og så videre. Samtidig påpekes det at IMDi allerede informerer kommunene i anmodningsprosessen om sammensetningen av bosettingsbehovet, og at en større detaljering er vanskelig å gjennomføre. Drøftinger tilknyttet dette forslaget kommer vi tilbake til i våre anbefalinger.

⁴⁵ Se:

http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Høringer/2011/bosettingsordning/horingsbred_ks_merknad.pdf.

IMDi kan videre bidra til å løfte bosettingsarbeidet opp til kommuneledelsesnivået, og utarbeide mer forpliktende avtaler med kommuner om jevn og forutsigbar bosetting gjennom hele året. Som en del av disse avtalene kan IMDi be kommunene om å lage planer for boliganskaffelse. Dette kan sikre at ikke alt ansvaret overlates til kommunens flyktningtjeneste. De ulike regionene i IMDi er i gang med ulike prosjekter for å legge til rette for at kommunene får nødvendig kunnskap om midler til å kunne ta imot flyktninger og sikre en vellykket integrering i lokalsamfunnet. I Midt-Norge er IMDi i gang med å utvikle intensjonsavtaler og etter hvert langsiktige samarbeidsavtaler med en rekke kommuner i regionen. Avtalene skal blant annet omhandle jevn og kvartalsvis fordeling av vedtakstallet. Husbanken, NAV Stat og Bufetat er også involvert i dette prosjektet.

Informasjonsboks 5

K11 – samarbeidsavtaler mellom IMDi og 11 kommuner i region Midt-Norge

IMDi region Midt-Norge startet i 2010 opp en samarbeidsavtale med Trondheim kommune om bosetting av voksne flyktninger. I avtalen lå det et mål om bosetting innen 30 dager, samtidig som det skulle innføres kvartalsvis bosetting (det vil si at 1/4 av kommunens samlede bosetting i 2010 ble bosatt hvert kvartal). Resultatet fra samarbeidet var svært bra, hvor 76 prosent ble bosatt innen 50 dager. Trondheim kommune opplevde samtidig at avtalen med kvartalsvis bosetting lettet bosettingsarbeidet. Høsten 2010 ble 10 nye kommuner i regionen invitert til å delta i prosjektet; Molde, Kristiansund, Ålesund, Volda, Ørsta, Trondheim, Orkdal, Steinkjer, Namsos, Levanger og Stjørdal. Disse kommunene bosetter rundt 80 prosent av flyktningene i Midt-Norge og har 73 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet. Den overordnede intensjonen med K11-prosjektet er å utvikle et gjensidig forpliktende samarbeid, der tanken er at det langsiktige perspektivet skal kunne legge grunnlag for god planlegging og gjennomføring av tiltak på introduksjonsprogramfeltet og boligfeltet, enten det gjelder gjennomstrømming, rehabilitering eller bygging.

Status for prosjektet per mai 2011 er følgende: I de første månedene av 2011 ble det utarbeidet intensjonsavtaler med kommunene. Kommunene skal så jobbe frem et beslutningsgrunnlag som skal legge grunnlaget for en forpliktende samarbeidsavtale. Denne avtalen skal ha en varighet på 3-4 år og inneholde vedtak om antall bosettinger i perioden, kvartalsvis bosetting, samt målstyring og målretting av introduksjonsprogrammet. IMDi forplikter seg til å gå inn med kr 50 000,- i hver kommune til utvikling av beslutningsgrunnlaget. Grunnlaget skal legges frem som vedtak til politisk behandling i kommunene. Parallelt med arbeidet i kommunene bidrar IMDi med å samle de regionale velferdsetatene (Husbanken, Bufetat og NAV Stat). Målet er at etatene skal opptre samlet og at de kan bistå kommunene i utviklingen av beslutningsgrunnlaget.

Også andre regioner er i gang med å utvikle samarbeidsavtaler med bosettingskommuner, hvor fokuset på boligplanlegging kommer sterkt frem. Mens det i enkelte kommuner utvikles spesifikke avtaler tilknyttet bosetting og introduksjonsordning, planlegges det mer overordnede avtaler i andre kommuner. I region Indre Øst har IMDi nettopp signert en samarbeidsavtale med Drammen kommune. Denne avtalen er en paraplyavtale som skal vare i tre år. Det planlegges underavtaler tilknyttet ulike temaområder som bosetting, LOFT (likeverdige offentlige tjenester), BASIS (i samarbeid med Husbanken), introduksjonsordning, kunnskapsutvikling og så videre.

Når det gjelder Husbankens bidrag mener informantene at følgende områder er viktige: Tilby råd og veiledning innenfor boligplanlegging, stimulere til tverrsektorielt samarbeid, sikre kompetanseheving, utvikling og formidling av virkemidler, bruke forskning på feltet og knytte forskning og kommuner sammen, formidle gode eksempler og god praksis, og samarbeide med andre statlige og regionale etater. Det understrekes at Husbanken bør markedsføre sine virkemidler slik at disse er kjent av alle relevante aktører som jobber innenfor boligsosialt arbeid relatert til bosetting av vanskeligstilte. I tillegg bør finansieringsordningene som tilbys være gode og attraktive slik at kommunene i større grad benytter seg av dem. Husbanken bør videre, ifølge informantene fra etaten, arrangere fagdager og konferanser med fokus på de gode eksemplene og på kompetanseheving.

6.4 Samarbeid mellom IMDi, Husbanken og KS

Både IMDi, Husbanken og KS påpeker at det allerede er et godt samarbeid mellom de regionale og statlige etatene. I flere av regionene har IMDi og Husbanken et tett samarbeid, hvor de oppdaterer hverandre om boligsituasjonen i bosettingskommunene og drøfter mulige tiltak og løsninger. Etatene stiller også opp sammen på kommunemøter og samlinger dersom dette er ønskelig fra kommunenes side. Videre samarbeider de om å samle inn informasjon om utfordringer og forslag til løsninger gjennom finansiering og deltakelse i forskningsprosjekter. IMDi vurderer i tillegg bosettingskapasiteten til kommuner i anmodnings- og utsøkningsfasen i samråd med KS.

Informantene har flere forslag til nye samarbeidsformer. Et av regionkontorene i IMDi foreslår at det etableres et aktivt regionalt forum av aktuelle statlige aktører (blant annet IMDi, Husbanken, NAV Stat og Bufetat), slik at arbeid og virkemidler på feltet lettere kan samkjøres. Gjennom et slikt samarbeid vil det også være lettere å gi kommunene en samlet oversikt over muligheter og virkemidler som de ulike etatene tilbyr. Videre kan etatene i fellesskap bidra til at behovet for boliger til flyktninger synliggjøres i kommunenes boligsosiale handlingsplaner, samt nedfelles og integreres i

andre planverktøy og i kommunenes helhetlige arbeid. IMDi, Husbanken og KS kan i tillegg samarbeide på nasjonalt og regionalt nivå gjennom prosjekter som omhandler anskaffelse av boliger for flyktninger, eller gjennom kartlegging og utarbeiding av kunnskap. En av informantene fra Husbanken uttaler at etatene når bedre ut til forankringsleddet i kommunen dersom Husbanken, IMDi, Bufetat og Fylkesmannen opptrer samlet. Dette fordi de møter ulike saksbehandlere og ledere i kommunene og dermed samlet kan nå ut til en stor gruppe i kommunen. Samtidig er det viktig at de ulike etatene kjenner hverandres mål og virkemidler.

En andre gruppe forslag kan kobles til utviklingen av intensjons- og samarbeidsavtaler med kommunene. Enkelte påpeker at IMDi må samarbeide tett med Husbanken om boligsosiale utviklingsprogram. Innenfor dette bør det også være en ambisjon om at Husbanken og IMDi inngår felles samarbeidsavtaler med aktuelle kommuner. Her er det mye inspirasjon å hente i de ulike avtalene som er inngått mellom IMDi og kommuner. I sitt høringsforslag til ny bosettingsordning uttaler KS at mange kommuner har et potensial til å effektivisere arbeidet med å fremskaffe boliger til flyktninger. KS er åpen for å ta en forsterket rolle i et slikt arbeid, fortrinnsvis i et samarbeid med Husbanken. IMDi og Husbanken kan videre sikre at boligkunnskap blir et eget tema i introduksjonsprogrammene gjennom denne typen avtaler.

7 Avsluttende drøfting og anbefalinger

I dette siste kapitlet oppsummeres og drøftes det som vi vurderer er noen av de største utfordringene og suksessfaktorene i arbeidet med å fremskaffe boliger til flyktninger. Parallelt lanserer vi forslag til tiltak basert på det som fremstår som barrierer og gode grep. Vi ønsker å påpeke at de følgende anbefalingene ikke nødvendigvis er like egnet i alle kommuner. Studien har vist at det som fungerer svært godt i enkelte kommuner, har en gått bort fra i andre kommuner. Som forskere kom frem til i en undersøkelse av det generelle boligsosiale arbeidet i landets kommuner, finnes det omtrent like mange løsninger på organisering og fremskaffelse av boliger som det er antall kommuner (Langsether et al. 2008). Også vår rapport illustrerer at det finnes et utall forskjellige strategier. Vi ønsker derfor ikke å løfte frem én løsning som den beste. Vårt forslag er at kommuner må finne de løsningene som passer best for deres situasjon. Hva dette vil være avhenger både av hvordan arbeidet er utført frem til nå, hvordan det kommunale apparatet er bygd opp og hvilken kompetanse den enkelte besitter. Det som likevel utpeker seg som viktig er sikring av samarbeid, både formelt og faktisk, mellom involverte enheter.

De fleste kommuner klarer å nå bosettingsmålene, til tross for at det mange steder mangler formaliserte rutiner og metoder for arbeidet. Dette antyder at mange kommuner har uformelle praksiser, et utpreget ildsjelarbeid og et engasjement som sikrer at løsninger blir funnet. Vi er av den oppfatning at disse uformelle praksisene er svært viktige for bosettingsarbeidet, og at de ikke bør underkommuniseres. Et arbeid basert på uformelle retningslinjer og ildsjeler kan likevel bli sårbart, både ved avsluttede arbeidsforhold og sykdom. Vårt ønske med de følgende anbefalingene er at de skal kunne sikre kommunene en klarere "vei" - en tydeligere formell organisering og ansvarsfordeling – uten at dette skjer på bekostning av det gode uformelle samarbeidet som eksisterer i mange kommuner. Slik leseren vil se kan de fleste anbefalingene i første omgang knyttes til den formelle, instrumentelle linjen. Vi vil understreke at de foreslåtte tiltakene bør følges opp også i de mer uformelle praksisene. Vi grupperer drøftingen og anbefalingene i følgende temaområder:

- anmodnings- og vedtaksprosessen
- organisering og ansvarsfordeling
- boligfremskaffelse
- oppfølging og boligkarriere

Dette følger i stor grad inndelingen vi har valgt i de øvrige kapitlene. Vi ønsker å påpeke at de ulike områdene henger nært sammen. Det handler om utvikling av formaliserte

rutiner som følges opp i det faktiske arbeidet, om en tydelig ansvarsfordeling hvor en utnytter kommunenes tilgjengelige kompetanse, og om et nært samarbeid som sikrer helhetlig tenkning på tvers av enhetene. Videre handler det om en bevissthet på politisk nivå rundt boligsosialt arbeid og bosetting av flyktninger. Sist, men ikke minst, handler alle de tematiske områdene om at bosettingsarbeidet må følges opp med en organisering og planlegging som sikrer det økonomiske og det faglige aspektet ved fremskaffelse av boliger til flyktninger.

7.1 Anmodnings- og vedtaksprosessen

En stor utfordring ved boligfremskaffelse til flyktninger som skal bosettes er oppgavens uforutsigbarhet. Dette skyldes flere forhold. For det første preges bosettingsarbeidet av en iboende uforutsigbarhet. Antallet flyktninger som skal bosettes varierer, og prognoser for hvor mange og hvilke grupper som kommer endrer seg. Denne usikkerheten kan en i liten grad gjøre noe med. Imidlertid er det også knyttet uforutsigbarhet til manglende planlegging og "topper" av flyktninger som skal bosettes, særlig på slutten av året. Dette er utfordringer som kommunene kan gjøre noe med, og som vi kommer nærmere inn på i det følgende.

Det første elementet vi ønsker å trekke frem er manglende helhetlig planlegging. En stor utfordring for mange kommuner er at vedtaket om bosetting ikke følges av et vedtak om fremskaffelse av boliger. Dette fører til at budsjettene for boligfremskaffelse ikke er tilpasset behovet som oppstår når flyktninger skal bosettes. Resultatet er at den kommunale ledelsen gjør vedtak om bosetting som i praksis blir svært vanskelige å følge opp på boligsiden på grunn av manglende bevilgninger. Vi mener det er helt nødvendig at flyktning- og boligfeltet rådføres i vurderingen av kommunenes kapasitet til å bosette flyktninger. Gjennom å gi tydelige tilbakemeldinger til det politiske og administrative nivået om bemannings-, økonomi- og boligsituasjonen, kan en sikre at bosettingsvedtaket kobles til de faktiske forholdene i kommunen. I kommuner hvor dette per dags dato ikke er tilfellet kan det være nødvendig at flyktningtjenesten og eiendomstjenesten, i stedet for å vente på å bli tatt med i vurderingen, må *kreve* å få ytre sin mening. På denne måten sikrer en et økonomisk fundament for boligfremskaffelse. Samtidig bidrar dette til å løfte bosettingsarbeidet opp på et politisk nivå og integrere det i kommunenes øvrige planverktøy.

Et av de lanserte forslagene er at kommuner fatter vedtak om bosetting i tilknytning til budsjettforhandlingene på høsten. Dette vil kunne kreve en endring i dagens anmodningsrutiner. Slik det er nå sendes anmodninger ut i begynnelsen av september med svarfrist i november. For å sikre at kommuner rekker å innlemme forhandlinger om vedtak i de generelle budsjettforhandlingene, bør anmodningene sendes ut noe tidligere.

Dette forslaget har en potensiell negativ konsekvens. For å sende ut anmodningene tidligere må også Beregningsutvalgets prognoser som anmodningene er basert på utarbeides tidligere. Dette vil kunne føre til mer usikre prognoser, med en større usikkerhet rundt det faktiske bosettingsbehovet for det påfølgende året. Imidlertid tror vi at forutsigbarheten som kommuner kan oppnå ved å koble bosettingsvedtak til vedtak om boligfremskaffelse vil være en svært stor gevinst som veier opp for den mulige økte usikkerheten rundt prognosene.

En mulig løsning for å lettere kunne koble bosettingsvedtak til budsjettforhandlingene fra år til år er å innføre flerårige vedtak for bosetting. Som vi har vært inne på vil flerårige vedtak kunne skape en større forutsigbarhet og fleksibilitet i bosettingsarbeidet. Her er stikkordet *langsiktig* planlegging. Kommunene uttrykker ofte frustrasjon over nettopp manglende muligheter til å tenke langsiktig i bosettingsarbeidet. Flerårige vedtak vil kunne være en viktig brikke her. IMDi og KS bør derfor i samarbeid motivere og informere om dette overfor bosettingskommuner. Vi vil samtidig understreke at koblingen mellom budsjett og flerårige vedtak må inneha en viss fleksibilitet som tar høyde for endringer i den fremtidige flyktningstrømmen. Fleksibiliteten er nødvendig for å hindre at kommuner binder opp budsjettmidler for så å oppleve at det ikke blir bruk for boligene.

I flere kommuner har en sikret et større fokus på boligfremskaffelse til flyktninger gjennom samarbeids- og intensjonsavtaler med IMDi og Husbanken, hvor det politiske vedtaket om bosetting knyttes opp til en forpliktende del om boligfremskaffelse til det samme antallet flyktninger. Et spørsmål som aktualiseres her er om forpliktende avtaler om bosettingsvedtak med tilhørende vedtak om boligfremskaffelse vil føre til at kommuner gjør vedtak om bosetting av færre flyktninger. Vi ser at dette er en mulig konsekvens av tiltaket. Imidlertid er vi av den oppfatning at dersom kommuner informeres godt nok om de positive sidene ved en gjensidig forpliktende avtale (forutsigbarhet, politisk forankring, tidsmessig spredt bosetting og så videre), vil dette kunne hindre at kommuner reduserer vedtaksantallet.

Et viktig element i samarbeidsavtalene mellom IMDi og kommuner, slik vi ser det, er kvartalsvis bosetting av det vedtatte bosettingstallet. Gjennom en slik avtale vet kommunene hvor mange de skal bosette innenfor en tidsperiode og også innenfor hvert år, samtidig som de har fleksibilitet til å justere antallet ut fra kapasiteten til enhver tid. Kvartalsvise bosettinger forutsetter god planlegging fra kommune og stat, gode samarbeidsrutiner og direkte dialog mellom partene. Slike avtaler kan ansvarliggjøre og bevisstgjøre den kommunale ledelsen om bosettingsarbeidet. Dette tiltaket kan dermed samlet være med på å styrke bosettingsarbeidet i kommunene.

Et annet moment vi ser som viktig er at det legges bedre til rette for at en jevn bosetting i løpet av året skal være økonomisk lønnsomt for kommunene. Dagens ordning, hvor kommunene får samme integreringstilskudd uavhengig av hvilket tidspunkt på året de bosetter, fører sannsynligvis til mange bosettinger sent på året og at flyktninger sitter lengre i mottak enn nødvendig. I tillegg signaliserer flere av de ansatte i flyktningtjenestene at en "opphopning" av bosetting på slutten av året fører til at det blir vanskelig å drive et kvalitativt godt introduksjonsprogram og en god nok oppfølging av den enkelte. En løsning på dette kan være å differensiere integreringstilskuddet i forhold til når på året flyktningene bosettes, slik at det ikke blir økonomisk gunstig for kommunen å bosette sent på året. Dette kan også føre til at det blir lettere for kommunene å møte vedtakstallene, da dette i større grad vil fordre at kommunen har enn jevn tilgang på boliger gjennom året fremfor at det er store behov på slutten av året. Jevn bosetting kan for øvrig også sikres gjennom avtaler om kvartalsvis bosetting.

En siste viktig side av anmodningsprosessen vi ønsker å trekke frem er den informasjonen som gis til kommunene om gruppen bosettingsklare. Kommuner etterspør ofte tydeligere anmodninger som sier noe om antallet enslige og familier, voksne og barn som det er ønskelig at kommunen tar imot. Realiteten er at dette er vanskelig å gjennomføre. IMDi utfordring er at de skal bosette de som til enhver tid er bosettingsklare. Selv om en kan utføre prognoser for bosettingsbehovet det kommende året, vil disse prognosene være usikre og avhengige av forhold utenfor Norges grenser. Når kommunene likevel etterspør en tydeligere profil for gruppen som skal bosettes, bør IMDi vurdere om det er rom for å utarbeide en noe tydeligere profil, slik at kommunene kan planlegge omtrentlig hvor mange boliger de bør anskaffe for ulike grupper. Dette er også foreslått i en tidligere evaluering av bosettingsarbeidet (Ibenholt og Bakli 2009).

7.1.1 Anbefalinger

- Kommuner bør koble vedtak om bosetting til vedtak om boligfremskaffelse. Dette kan sikres ved å innlemme bosettingsvedtaket i de generelle budsjettforhandlingene på høsten.
- Involverte enheter bør rådføres og gis en sterkere stemme i vurderingen av vedtakstall.
- Kommuner bør benytte flerårige vedtak for bosetting. Dette kan gjøre det enklere å integrere bosettingsarbeidet inn i budsjettforhandlingene fra år til år og vil samtidig kunne skape en større forutsigbarhet og fleksibilitet i bosettingsarbeidet.
- Avtale om bosetting bør inneholde en forpliktelse om kvartalsvis bosetting.

- Basert på prognoser og situasjonen i mottakene bør IMDi utarbeide en så detaljert oversikt som mulig over gruppen som skal bosettes med fokus på fordelinger innenfor enslige/familier og voksne/barn.
- Integreringstilskuddet til kommunene bør differensieres i forhold til når på året kommunene bosetter for å sikre jevn bosetting, forutsigbarhet og kvalitet i bosettingsarbeidet.

7.2 Organisering og ansvarsfordeling

Et gjennomgående tema i bosettingsarbeidet er mangelen på faste samarbeidsrutiner og en tydelig ansvarsfordeling mellom flyktningtjenesten, eiendomstjenesten, boligforvaltningen og ansvarlige for Husbankens ordninger. Dette illustreres gjennom usikkerhet rundt hvem som har det formelle ansvaret for fremskaffelse av boliger, oppfølging av beboere og sikring av gjennomstrømming i boligmassen. En særlig utfordring ligger i at flyktningsarbeidet ofte skilles ut fra det øvrige boligsosiale arbeidet. En ser eksempler på at flyktningtjenesten utelates fra forum hvor boligspørsmål diskuteres, eller at flyktningtjenesten gis eller tar ansvaret for fremskaffelse av boliger til flyktninger, selv om dette ansvaret formelt sett ligger hos en annen enhet. Uten ressursene eller kompetansen til å utføre dette arbeidet, risikerer en at boligfremskaffelsen blir lite effektiv. I tillegg kan manglende kompetanse føre til at det gjøres investeringer som vil være lite økonomisk gunstige for kommunene på sikt. Vi ser det derfor som svært viktig at landets bosettingskommuner utvikler og forbedrer den formelle organiseringen, ansvarsfordelingen og samarbeidet mellom de involverte enhetene.

Her er det viktig å igjen påpeke at en formell organisering og ansvarsfordeling ikke er en sikker suksessfaktor alene. Som vi har vært inne på opplever ansatte i enkelte kommuner at arbeidet blir for byråkratisk. I slike situasjoner utvikler kommuneansatte ofte uformelle samhandlingsformer og rutiner som går utenfor de formelle ansvars- og kommunikasjonslinjene (se for eksempel Svendsen, Thorshaug og Berg 2010). Dette antyder at et formelt system alene ikke nødvendigvis klarer å tilby løsningene som kreves. Videre antyder det at dersom den overordnende strukturen for organiseringen ikke tilbyr de ansatte et fleksibelt handlingsrom for uformell samhandling, vil systemet fort bli tungrodd. Vi er av den oppfatning at de uformelle samarbeidsformene er svært viktige for arbeidet med å fremskaffe boliger. De kan sikre et hurtigere, ressurs sparende og mer hensiktsmessig arbeid. Å kun basere seg på uformelt samarbeid vil imidlertid, som vi har vært inne på, gjøre arbeidet mer sårbart. Det kan også slite på de ansatte, som vil føle at arbeidet deres er preget av stress, uforutsigbarhet og ansvar som går utover stillingsinstruksen. Det er av den grunn behov for både uformell og formell samhandling,

hvor balansen mellom dem vil være avhengig av blant annet kommunestørrelse, personlige relasjoner og engasjement fra kommuneledelsen.

Et formalisert og godt tverrfaglig samarbeid er en viktig suksessfaktor når det gjelder fremskaffelse av boliger til flyktninger. Våre funn antyder at det fortsatt er mange kommuner som ikke legger stor nok vekt på et formalisert tverrfaglig arbeid. Dette ser særlig ut til å gjelde mindre kommuner. En mulig forklaring på dette er at ansatte i små kommuner opplever organisasjonen som så oversiktlig og den uformelle samhandlingen som så god at det ikke er behov for å formalisere det tverrfaglige arbeidet. En kan stille spørsmål ved om små kommuner slik sett gjør seg svært sårbare ved eventuelle endringer i ansattegruppen. Hva som oppleves som gode løsninger for å sikre tverrfaglig samarbeid vil variere. For en del kommuner oppleves samlingen av involverte enheter i NAV som en god løsning. Sammenslåingen letter samarbeidet gjennom fysisk nærhet og lav terskel for å ta kontakt med ansatte som jobber med andre områder. I andre kommuner opplever særlig flyktningkonsulenter at sammenslåingen i NAV har gjort arbeidet mer fragmentert og byråkratisk. Altså ser det ut til at NAV som organisasjon oppleves svært forskjellig av de ansatte.

I flere kommuner er det etablert egne boligenheter som har fokus på bolig og tjenester i bolig, og som samarbeider tett med de ulike enhetene i kommunen. En suksessfaktor ser ut til å være jevnlig boligmøter hvor involverte enheter er representert. Her kan enhetene melde inn behov til de boligansvarlige, samtidig som boligenheten kan melde tilbake om tilgjengelige boliger. Et alternativ til dette er å opprette en koordineringsgruppe bestående av representanter for flyktningtjenesten, eiendomstjenesten og boligenheten, hvor gruppen har en nær kobling til rådmannsnivået. Gruppen kan gis et koordineringsansvar for bosettingsarbeidet i kommunen, og en av oppgavene kan være å rapportere boligbehov oppover i organisasjonen. Erfaringer fra tidligere studier viser at etableringen av en slik gruppe kan lette arbeidet for enhetene og forbedre samarbeidet. Videre kan det sikre en forståelse for de ulike enhetenes ansvars- og arbeidsoppgaver, samt en helhetlig planlegging tilknyttet investeringer og fremskaffelse av boliger (Svendsen et al. 2010).

En annen potensiell måte å forankre arbeidet på er *riktig* bruk av boligsosiale handlingsplaner. Det ser ut til at et stort flertall av bosettingskommunene har eller er i ferd med å utarbeide en slik handlingsplan. Imidlertid står en overfor en utfordring når det kommer til hvem som utarbeider planen og i hvilken grad den brukes som et verktøy i det boligsosiale arbeidet generelt og bosettingsarbeidet spesielt. En suksessfaktor for en god og aktiv bruk av handlingsplanen har i flere kommuner vært å koble utviklingen/rulleringen av planen til en større satsning. Her kan Husbanken vurdere å videreføre boligsosiale utviklingsprogram eller boligsosiale forum til flere kommuner. Dette fører til at både den politiske ledelsen og aktuelle enheter involveres. Gjennom en

ansvarliggjøring av de involverte enhetene og en sikring av samarbeid øker en sjansene for at den boligsosiale handlingsplanen forankres både horisontalt og vertikalt i kommunen, samtidig som en sikrer at planen har et helhetlig fokusområde.

For å sikre en helhetlig kompetanse og forståelse for de ulike sidene ved boligsosialt arbeid bør kommuner fokusere på opplæring av ansatte, blant annet gjennom videreutdanninger. Enkelte kommuner har gode erfaringer med å sende ansatte fra ulike enheter sammen på kurs, for eksempel i boligsosialt arbeid. Ved at ansatte fra ulike enheter deltar sammen på denne typen kurs vil en kunne oppnå både en større kunnskap om ulike ansvarsoppgaver og en bedre samhandling på tvers av enhetene. En snakker ofte om å skape arenaer for læring og kunnskapsutveksling mellom ulike kommunale enheter, og kurs av denne typen vil kunne være et godt eksempel på en slik arena.

Samlet ser det ut til at kommuner, gjennom en detaljert utarbeidelse av avtaler, rutinebeskrivelser, tverrfaglige møter og utvalg, sikrer et kvalitetsmessig godt arbeid uten store flaskehalser som forsinker arbeidet. Dette gjelder også i forhold til ansvaret for fremskaffelse av boliger til flyktninger, som bør være formalisert og godkjent av de involverte enhetene. I tillegg bør de ansatte gis mulighet til å fortsette den uformelle samhandlingen som tross alt ser ut til å ha sikret at "ting ordner seg", også når en tydelig organisering og ansvarsfordeling mangler.

7.2.1 Anbefalinger

- Kommuner bør opprette faste samarbeidsrutiner, for eksempel gjennom tverrfaglige team eller faste møtearenaer mellom flyktningtjeneste, boligenhet og eiendomstjeneste.
- Det bør sikres rutiner som ivaretar at boligbehov blir rapportert oppover i kommuneapparatet.
- Kommuner bør vurdere å samle koordineringsansvaret til én enhet, for eksempel et selvstendig boligkontor, under NAV eller under eiendomsenheten. Samtidig må en sikre at ansvaret for fremskaffelse av boliger ligger hos de som har best kompetanse på dette området, mens oppfølging i bolig er lagt til de som er best på det.
- Små og mellomstore kommuner bør i større grad utvikle konkrete metoder og modeller samt rutiner for bosettingsarbeidet og det boligsosiale arbeidet. Større kommuner kan muligens fokusere mer på å sikre aksept for uformelle samhandlinger som hindrer et tungrodd byråkrati.

- Kommuner bør forankre bosettingsarbeidet – inkludert fremskaffelse av boliger – i et bredt spekter av planverktøy, blant annet boligsosial handlingsplan og økonomisk plan.
- Kommuner bør utnytte kurstilbudet tilknyttet boligsosialt arbeid. Det bør i den sammenheng vurderes å innføre nasjonale stipendordninger for kommune- og NAV-ansatte til deltakelse i kurs/utdanninger i boligsosialt arbeid.
- Husbanken bør vurdere å videreføre samarbeidsavtaler som BASIS og BOSO i flere kommuner.

7.3 Boligfremskaffelse

Det finnes mange ulike strategier for fremskaffelse av boliger, hvor de ulike strategiene har både fordeler og ulemper. Kjøp av boliger vil, på grunn av dagens pressede boligmarked, oppleves som en dyr affære for mange kommuner. Nybygging har en klar fordel i at en kan fremskaffe boliger som er tilpasset dagens standard og behov. Imidlertid oppleves nybygging som svært kostbart, og selv når Husbankens støtteordninger benyttes melder kommuner at den økonomiske belastningen blir stor. I tillegg er nybygging en langvarig prosess som ofte kan ta flere år. For mange kommuner vil rehabilitering og ombygging av eksisterende boligmasse være en mer realistisk økonomisk strategi. Utfordringen her vil kunne være at boligmassen er av eldre dato og med et betydelig rehabiliteringsbehov. Dette kan føre til at også ombygging blir svært kostbart. Boligfremskaffelse handler altså naturlig nok i stor grad om økonomi. Flere opplever at kommuneøkonomien og manglende vilje blant politikere fører til at det ikke satses på investering i boliger. Som vi har vært inne på har en løsning på dette i flere kommuner vært å i større grad koble fremskaffelse av boliger til flyktninger til større satsningsområder, samt inngåelse av avtaler med IMDi og Husbanken. Kommuner må uansett vurdere om nybygging, kjøp eller rehabilitering er den beste løsningen for dem. Et fjerde alternativ som vi kommer tilbake til er bruk av det private leiemarkedet.

Kommuners boligtilgang forverres ofte, som vi har vært inne på, av manglende gjennomstrømming i den kommunale boligmassen. Flyktninger og andre personer blir boende lenge i boligene og kontrakter fornyes automatisk, uten en vurdering av hvorvidt det fortsatt er behov for denne typen boløsning. Utfordringene tilknyttet gjennomstrømming har blitt møtt med flere gode løsninger i kommunene. Flere har utviklet nye tildelingskriterier for kommunal bolig. Det fokuseres også på en større bruk av tidsbegrensede kontrakter, hvor en ved utgangen av kontraktstiden gjennomfører en kartlegging av beboeres faktiske behov og muligheter for å gå over i private boløsninger. Ved å motivere flyktningene og finne private boløsninger gjennom bruk av Husbankens ordninger har flere kommuner klart å bedre gjennomstrømmingen i de kommunale boligene. Parallelt med utviklingen av gode tildelingskriterier og andre tiltak er det også

viktig å ha fokus på kvalitet i introduksjonsordningen. Gjennom å ha en god introduksjonsordning som gjør at flyktningene kommer ut i arbeid, blir mulighetene større for at flyktningene selv kan skaffe bolig. Dette vil igjen føre til større rullering i den kommunale boligmassen.

Nært koblet til manglende gjennomstrømming er manglende kartlegging av tilgjengelig boligmasse, leiekontrakter og boligbehov. Som vi har vært inne på løftes BOKART frem som et viktig verktøy av Husbanken. Samtidig melder flere kommuner at systemet ikke fungerer optimalt. En utvikling av BOKART i retning av et registreringssystem som også kan være et oppfølgingssystem ville vært hensiktsmessig med tanke på planlegging og oppfølging; både av avtaler og individuell oppfølging i boligene. Gjennom å ha et system hvor det kan legges inn varsler/påminnelser om oppfølging kan kommunene i større grad ha oversikt, og man kan legge opp til mer systematisk oppfølging av hver enkelt.

En viktig side ved boligfremskaffelse er en hensiktsmessig utnyttelse av de tilgjengelige ordningene i Husbanken. Bruken av bostøtte til flyktninger ser ut til å være svært utbredt i landets bosettingskommuner. Imidlertid er startlån og boligtilskudd for å hjelpe flyktninger over i det private boligmarkedet fortsatt i liten grad benyttet. En årsak som også andre undersøkelser har vært inne på (se for eksempel Thorshaug et al. 2009) er at det er litt tilfeldig hvem som sitter med informasjon om ordningene. Det blir for eksempel veldig sårbart dersom en ansatt ved kommunens servicekontor sitter med ansvaret for ordningene, mens ansatte ved flyktning- og boligkontorene ikke har nok kompetanse til å veilede flyktninger om mulighetene som finnes. Dette handler derfor delvis om en uheldig organisering og ansvarsfordeling som får følger for arbeidet med å fremskaffe boliger.

En uttalt barriere tilknyttet bruk av startlån er en kommunal skepsis til å ta den opplevde økonomiske risikoen som startlån innebærer. En annen utfordring er at flere kommuner definerer svært restriktive krav for å få innvilget startlån, med strenge krav i forhold til betalingsanmerkninger, betalingsevne og inntekt. Videre finnes det flere barrierer på grunn av kommuners bruk av serielån og et lavt antall avdragsfrie perioder. Mange flyktninger opplever også problemer med å få private banklån, og kommunene er da lite villige til å benytte startlån til fullfinansiering. Slik det er i dag vil flyktninger ofte ikke kunne oppnå startlån på grunn av disse restriktive føringene. Disse barrierene bør kommunene fjerne. Når det gjelder *tapsrisiko* viser Econ (2009) at i perioden 2004-2008 hadde i underkant av halvparten av kommunene hatt ett tap eller mer. Rapporten viser at tapet i de aller fleste tilfellene ble dekket av kommunale tapsfond bygd opp av statlige midler, og bare sju prosent av kommunene hadde tap som ikke ble dekket opp av tapsfond. I tillegg er tapene som er rapportert små. I flere av kommunene vi har hatt kontakt med har de erfart at startlån ikke utgjør en stor økonomisk utgift. Når det gjelder *fleksibel bruk* kan en sikre en frigjøring av kommunale boliger og samtidig sikre

flyktninger en boligkarriere gjennom en mindre restriktiv bruk av startlån. Her handler det i stor grad om å se muligheter i stedet for begrensninger. Politikeres skepsis ser ut til å dempes i kommuner hvor det er inngått samarbeidsavtaler med IMDi/Husbanken. Dette understreker igjen at en bør satse på ulike typer avtaler mellom kommunene og statlige/regionale etater. Imidlertid bør Husbanken i tillegg vurdere å utvikle mer differensierte ordninger som treffer flyktningenes behov.

I tilknytning til diskusjonen rundt bruk av Husbankens ordninger ønsker vi å trekke frem bruken av “fra leie til eie”-ordninger. Et uttalt problem er at mange flyktninger får avslag fra private banker på søknad om lån til kjøp av bolig. Samtidig klarer flere av flyktningene å betjene høye husleieutgifter, noe som tilsier at de ville hatt mulighet til å betjene et lån. En “fra leie til eie”-ordning vil i slike sammenhenger fungere som et forpliktende samarbeid mellom flyktningen og kommunen, med tett oppfølging over en periode, og med en fremtidig eiersituasjon som en motivasjonsfaktor. Kommunal- og regionaldepartementet oppfordrer kommunene til å legge til rette for “leie til eie”-modeller.⁴⁶ Modellen innebærer at kommunene kjøper en bolig ved hjelp av grunnlån og boligtilskudd til utleieboliger, for så å leie ut boligen til en beboer i noen år. Dersom beboeren etter hvert ønsker å kjøpe boligen, kan vedkommende få startlån og boligtilskudd til etablering. Vi tror det vil være hensiktsmessig at IMDi og Husbanken samlet informerer om og foreslår denne løsningen til flere kommuner. Ordningen kan med fordel kobles til utviklingen av en boligkarriereplan i introduksjonsprogrammet.

Svært mange kommuner melder om at liten tilgang på kommunale boliger gjør det nødvendig å benytte innleie av private utleieboliger. Samtidig er det en kjensgjerning at flere kommuner har blandede erfaringer med å leie i det private markedet. Enkelte av utfordringene, som stor konkurranse, få ledige boliger og høye husleiepriser, vil være sider ved det private markedet som kommunene må forholde seg til. Imidlertid er også flere kommuner tilbakeholdende på grunn av skepsis blant private utleiere, naboklager og problemer med dårlig ivaretagelse av boligene. Dette er utfordringer som det kan gjøres noe med gjennom å utvikle rutiner og profesjonalisere bruken av det private markedet. På samme måte som kommunene trenger klare regler og rutiner for den kommunale boligmassen, må også privat innleie være systematisert.

En av årsakene til at privat innleie i liten grad har vært systematisert kan være at kommuner tidligere kun har benyttet det private markedet når det ikke har vært ledige boliger i den kommunale boligmassen. Gjennom våre funn ser vi en tendens til at bruk av det private markedet ved bosetting av flyktninger lenge har vært en B-løsning. Hovedstrategien har vært at flyktninger skal bosettes i kommunale boliger, og at private

⁴⁶Se:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/pressesenter/pressemeldinger/2011/legg-til-rette-for-bustadmodellar-med-le.html?id=638154>.

løsninger kun skal brukes når det er et absolutt behov for det. Nå ser vi en tendens til at bruk av private boløsninger etter hvert blir, om ikke en A-løsning, en likestilt løsning til bruk av kommunale boliger. Fra å være en nødvendighet har det blitt en akseptert strategi, men ofte uten at det har blitt bygd et godt nok system rundt dette. Flere av kommunene oppgir at de nå *ønsker* å prioritere innleie fra private, og i flere kommuner har en satset på å bedre kommunens rykte som leietaker. Dette er gjort gjennom et ryddig og profesjonelt forhold til utleierne med opprettelse av faste kontaktpersoner, bruk av kommunale depositums- og husleiegarantier, jevnlig oppfølging av beboere, og egne vaktmesterordninger som sikrer godt vedlikehold av inne- og uteområder.

Som vi var inne på tidligere er det lite heldig at flyktninger defineres under kategorien vanskeligstilt, ettersom dette ofte fører til at en automatisk tenker kommunal bolig som det eneste boalternativet. Ved å satse på fremleie i det private leiemarkedet kan kommuner i større grad normalisere boforholdene for flyktninger. I stedet for å risikere den stigmatiseringen et kommunalt boforhold kan føre til, vil en mer normalisert bosituasjon i en privat leiebolig kunne virke positivt for flyktningenes integrering og selvfølelse. I tillegg kan det sikre bosettingskriterier som spredt bosetting, nærhet til kollektivtrafikk/sentrum og bosetting i gode og stabile bomiljøer.

7.3.1 Anbefalinger

7.3.1.1 Fremskaffelse av boliger

- Det bør konkretiseres i kommunene hvem som har ansvar for fremskaffelse av boliger, både kommunale og private. Dersom ansvaret ikke er plassert blir arbeidet med fremskaffelse fragmentert og lite helhetlig, noe som gjør at det blir investert i boliger når behovet oppstår fremfor at det blir en helhet i planleggingsarbeidet og innkjøpene.
- Flere kommuner bør prioritere en omdisponering av den kommunale boligmassen for å bedre kunne møte dagens boligbehov. En bør her fokusere på boliger som er fleksible i bruk, og som kan endres noe etter ulike beboergruppers behov.
- Når kommunene skal kjøpe eller leie boliger bør en vurdering av problematikken rundt konsentrasjon av kommunal boligmasse ligge til grunn.
- Kommuner kan vurdere å bygge, kjøpe eller leie små boliger hvor enslige voksne flyktninger kan bo i en periode under introduksjonsprogrammet.
- Kommunen bør investere i flere store familieboliger slik at store familier ikke blir boende i trange og uegnede boliger.
- Kommuner kan vurdere å benytte “fra leie til eie”-modeller.

- Husbanken bør i enda større grad sikre kompetanse om virkemidler som stimulerer til boligutbedring og bygging.

7.3.1.2 Tildeling av bolig

- Kommunene bør sikre at det lages gode rutiner og kriterier for tildeling av bolig.
- Det må lages et godt system for registrering av boliger, beboere, oppfølging og boligbehov. Dette systemet bør også benyttes til registrering av boligbehov oppover i organisasjonen. Det anbefales i den sammenheng at det gjennomføres en videreutvikling av BOKART. Dette kan skje i samarbeid mellom Husbanken og et utvalg kommuner som har prøvd ut dette verktøyet. Husbanken kan også vurdere å gjennomføre en evaluering blant landets kommuner hvor en ser på bruk av og erfaringer med dette verktøyet.
- Vi anbefaler bruk av 3-årige kontrakter. Det bør da lages rutiner som sikrer at kontrakter ikke videreføres automatisk etter tre år uten at det først har blitt gjort en vurdering av behov. De tre årene bør i utgangspunktet betraktes som *maksimumstid* og man bør legge inn rutiner for vurdering og oppfølging av situasjonen også før tre år er gått.

7.3.1.3 Husbankens ordninger

- En bør sikre at alle involverte enheter har kompetanse på Husbankens ordninger. En bred kompetanse kan sikres ved å opprette et formelt samarbeid mellom flyktningtjeneste, boligkontor, ansvarlige for Husbankens ordninger og lokale banker.
- Det bør sikres at også det administrative og politiske nivået i kommunene har god kjennskap til Husbankens ordninger, slik at det i større grad legges til rette for at ordningene benyttes. Dette kan blant annet gjøres gjennom KS-samlinger.
- Kommuner bør vurdere mindre restriktive føringer for bruk av startlån. Dette innebærer for det første at kommuner må være villige til å benytte startlån i større grad enn før. For det andre innebærer det å legge inn mer fleksible føringer for tildeling av startlån. Erfaringer og forskning peker på at kommunene har relativt liten risiko for tap.
- Kommuner kan inngå avtaler med private banker om etablering av kundeforhold for flyktninger. Her kan det settes fokus på sikkerhet og kreditt, samt en aktiv bruk av startlån som toppfinansiering.

7.3.1.4 Bruk av det private leiemarkedet

- Kommunene kan profesjonalisere bruken av det private leiemarkedet gjennom ulike typer tiltak:
 - o Større kommuner: Ansette en megler som tar seg av det private leiemarkedet.
 - o Bruk av fremleie hvor kommunen er leietaker og fremleier til flyktninger.
 - o Forskuttering av husleie.
 - o Kommunal depositumsgaranti og husleiegaranti kan fungere som en sikkerhet for private utleiere.
 - o Opprette en fast kontaktperson i kommunen som utleier kan henvende seg til.
 - o Boveiledning og oppfølging av beboere. Plikter og rettigheter som leietaker (ivaretagelse av bolig, renhold, utlufting og så videre).
 - o Tilsyn med og vedlikehold av fremleide boliger. Være oppmerksom på klager i forhold til for eksempel søppel, mislikehold av hager og snømåking. Mulig å innføre ordning med egen vaktmester som tar seg av vedlikehold av de fremleide boligene.

7.4 Oppfølging og boligkarriere

Et siste tema vi ønsker å ta opp i dette drøftingskapitlet er oppfølging og boligkarriere. Oppfølging i boligen er et mye diskutert tema når det kommer til boligsosialt arbeid. En snakker ofte om at flyktninger kan ha lav "boevne" og dermed ikke vedlikeholder boligene godt nok. Men - hva er for lite oppfølging, og hva er for mye? I denne og tidligere undersøkelser har kommuneansatte løftet frem balansegangen mellom behovet for å følge opp flyktninger i boligen og flyktingenes behov for privatliv og ansvarliggjøring (Thorshaug et al. 2009). Samtidig kommer det frem i denne undersøkelsen at det som regel er for lite og for tilfeldig oppfølging i boligen det er snakk om, og ikke for mye. Dette kommer også frem i en undersøkelse gjennomført blant flyktninger bosatt i bofellesskap, hvor mange signaliserer at de ønsker god informasjon og mer oppfølging i form av avtaler på kontoret eller besøk (Paulsen et al. 2010).

Vi mener det er viktig å finne en balanse som ivaretar både oppfølgingsbehovet på den ene siden og privatliv og ansvarliggjøring på den andre siden. Det er viktig at behovet for veiledning i forhold til det å bo anerkjennes og man i større grad benytter blant annet Husbankens informasjonsmaterieell i veiledningsarbeidet. Flere av informantene i kommunene ytrer at det er viktig at veiledning også gis i praksis fremfor at man bare forteller flyktingene hvordan de skal gjøre det. Dette vil kreve at veiledning gis til flyktingene *i hjemmet*. Noen av kommunene i undersøkelsen har gode erfaringer med å engasjere personer som selv har flyktningbakgrunn til dette arbeidet, da de har god kjennskap til hvilken veiledning som er nødvendig og vet "hvor skoen trykker". For å

sikre god nok oppfølging vil det være nødvendig at kommunene går gjennom ansvarsfordeling og rutiner rundt boligoppfølging.

Den viktigste målsetningen i bosettingsarbeidet er, slik vi ser det, at flyktninger skal bli selvstendige, likeverdige deltakere i det norske samfunnet. Selvstendighet og økonomisk selvhjulpenhet kan sikres gjennom utdanning, arbeid og egen bolig. Som vi har vært inne på flere ganger i denne rapporten må det sikres et fokus på bolig og boligkarriere i introduksjonsprogrammet. Det er ikke nok å kun ha fokus på boevne, en må også i enda større grad enn før gi opplæring i de mulighetene som finnes til å etablere seg i en ny bolig etter hvert. I et norsk perspektiv har det lenge vært et fokus på at alle på sikt skal eie en egen bolig, og at et leieforhold er en potensiell fattigdomsfelle (Thorshaug et al. 2009). I andre land, for eksempel Sverige, er det i større grad vanlig at alle sjikt av samfunnet leier bolig, uten at det kobles til farer for økonomisk og sosial eksklusjon. Erfaringen viser også at mange flyktninger er skeptiske til å ta opp boliglån. Vi mener derfor at kommuner i større grad kan fokusere på *leieforhold* i utviklingen av en boligkarriere for flyktninger. Et første steg på veien er overgangen fra kommunal bolig til leiebolig på det private markedet. Deretter kan flyktninger selv velge om de ønsker å fortsette klatringen på "boligstigen" i leiemarkedet, eller om de ønsker å eie egen bolig. Flyktninger bør i den sammenheng informeres om fordelene og ulempene ved både leie og kjøp av bolig.

7.4.1 Anbefalinger

- Kommunene bør gjennomgå rutiner for boveiledning og booppfølging.
- Ved bruk av bofellesskap bør det gis enda mer informasjon på mottaket slik at flyktningene er forberedt i forkant av bosettingen i bofellesskap. Det bør videre utarbeides husregler i forkant av innflytting og legges til rette for tett oppfølging av beboerne, for eksempel gjennom bruk av miljøarbeidere.
- Det bør vurderes å engasjere personer med flyktningbakgrunn i arbeidet med boveiledning.
- En bør sikre en plan for oppfølging også *etter* introduksjonsprogrammet.
- Det bør gis kontinuerlig informasjon om boformer, etableringsmuligheter og Husbankens ordninger gjennom introduksjonsprogrammet.
- Det bør utvikles en boligkarriereplan for den enkelte flyktning. Denne kan utarbeides enten tidlig i programmet som en motivasjon for å komme ut i arbeid og få fast inntekt eller som en avslutning av programmet.
- Det bør være økt fokus på å sikre flyktningers første steg på veien i boligkarrierer gjennom leie på det private markedet.

Litteratur

Berg, Berit, Nora Sveaass et al. (2005). *"Det hainnle om å leve..."*. Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak. SINTEF IFIM, Trondheim.

Comte (2011). *Integrerings- og mangfoldsdirektoratets kommunelederundersøkelse 2010*. Comte Analysebyrå, Oslo.

Dyb, Evelyn, Liv Johanne Solheim og Siri Ytrehus (2004). *Sosialt perspektiv på bolig*. Abstrakt forlag, Oslo.

Econ (2008). *Kommunale utleieboliger: Årsaker til lav vekst og forslag til tiltak som kan bidra til økt vekst*. Econ Pöyry, Oslo.

Econ (2009). *God praksis med startlån*. Econ Pöyry, Oslo.

Enes, Anette Walstad og Kari Kraakenes (2011). *Monitor for introduksjonsordningen 2010*. Statistisk Sentralbyrå, Oslo.

Gullestad, Marianne (1989). *Kultur og hverdagsliv*. Universitetsforlaget, Oslo.

Hanche-Dalseth, Marte, Randi Bergem og Unni Aarflot (2009). *Bosetting av flyktninger i kommunene. En studie blant bosettingskommuner i Møre og Romsdal*. Møreforskning Volda, Volda.

Ibenholt, Tone og Oddbjørg Bakli (2009). *Bosetting av flyktninger*. Devoteam daVinci, Oslo.

IMDi (2006). *Rutinehåndbok for bosettingsarbeidet i IMDi. September 2006, versjon 1*. IMDi, Oslo.

IMDi (2009). *Hvordan går det med integreringen? Årsrapport 2008*. IMDi, Oslo.

IMDi (2011). *Virksomhets- og regnskapsrapport for IMDi per 31.12.10*. IMDi, Oslo.

Kavli, Hanne Cecilie, Annicken Hagelund og Magne Bråthen (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo, Oslo.

Langsether, Åsmund, Thorbjørn Hansen og Jardar Sørvoll (2008). *Fragmentert og koordinert: organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. NOVA, Oslo.

Lauritsen, Kirsten og Berit Berg (1999). *Mellom håp og lengsel. Å leve i asylmottak*. SINTEF IFIM, Trondheim.

Magnus, Eva, Kristin Thorshaug og Cecilie Flyen Øyen (2009). *Kunnskapsstatus – Forvaltnings og beslutningsprosesser i boligsosialt arbeid*. NTNU Samfunnsforskning og SINTEF Byggforsk, Trondheim.

NOU:22 (2004). *Velholdte bygninger gir mer til alle*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.

Paulsen, Veronika, Kristin Thorshaug og Berit Berg (2010). *“Det hadde vært fint å få være med å velge”. Brukerundersøkelse blant flyktninger i bofellesskap*. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.

Rambøll (2008). *Kartlegging blant norske kommuner om organisering av boligsosialt arbeid*. Rambøll, Oslo.

Rambøll (2010). *Bærum kommune. Foranalyse av boligsosiale utfordringer*. Rambøll, Oslo.

Riksrevisjonen (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet*. Riksrevisjonen, Oslo.

Riksrevisjonen (2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger*. Riksrevisjonen, Oslo.

Slavnic, Zoran (2000). *Existens och temporalitet. Om det samtida flyktingskapets kompleksitet*. Umeå University, Umeå.

Statskonsult (2006). *Evaluerings av bosetting av flyktninger*. Statskonsult, Oslo.
St.meld. nr. 23 (2003-2004). *Om boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.

Svendsen, Stina, Kristin Thorshaug og Berit Berg (2010). *Boløsninger for enslige mindreårige flyktninger. Erfaringer fra to bykommuner*. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.

Søholt, Susanne (2003). "Etnisitet og boligpolitikk". Paper til den 11. nasjonale fagkonferanse i statsvitenskap. Trondheim 8.-10. januar 2003.

Søholt, Susanne og Arne Holm (2010). *Desentraliserte asylmottak og bosetting*. NIBR, Oslo.

Søholt, Susanne, Marit Ekne Ruud og Arne Holm (2003). *Offentlige strategier for boligetablering blant etniske minoriteter*. SINTEF, Oslo.

Thorshaug, Kristin og Berit Berg (2009). *Rimelige boliger for vanskeligstilte – situasjonen i midtnorske kommuner*. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.

Thorshaug, Kristin, Marko Valenta og Berit Berg (2009). *Bosetting av enslige voksne flyktninger. Utfordringer og muligheter for rask og god bosetting*. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.

UDI (2001). *Ny start. Bosetting og kvalifisering av nyankomne innvandrere i kommunen*. UDI, Oslo.

Ulfrstad, Lars-Marius (2007). "Boligpolitikken og velferdsstaten". I Elisabeth Brodtkorb & Marianne Rugkåsa (red.). *Under tak - mellom vegger. Perspektiver på boligens betydning i velferdsstaten*, 71-91. Gyldendal Norsk Forlag AS, Oslo.

Kommunale dokumenter

Bodø:

- *Boligsosial handlingsplan 2006-2009.*
- *Årsmelding for 2009.*

Bærum:

- *Boligmelding 2.0. Oppfølging av boligmelding 2008.*
- *Bosetting og integrering av flyktninger i Bærum kommune. Status, utfordringer og vurdering av fremtidige bosettingsnivåer. Rapport, november 2010.*
- *Programplan for Boligsosialt utviklingsprogram.*
- *Årsrapport 2010.*

Drammen:

- *Mandat og styringsindikatorer for boligsosial handlingsplan.*
- *Rapport for 2010 - arbeid med BASIS i Drammen.*
- *Årsmelding 2009.*

Flora:

- *Bustadsosial handlingsplan.*
- *KF Innvandrarsenteret i Flora. Budsjett og handlingsprogram 2011.*

Molde:

- *Bakgrunnsmateriale, status og grunnlag for Boligsosial handlingsplan for perioden 2011-2020.*
- *Boligsosial handlingsplan for perioden 2011-2020.*

Namsos:

- *Boligsosial handlingsplan 2010- 2014.*
- *Retningslinjer for tildeling av kommunale boliger.*

Vedlegg 1 – tabeller fra kapittel 4

Tabell 1. Organisering av hovedansvaret for bosettingsarbeidet. Prosent og antall. Flyktningkonsulenter.

	Prosent	Antall
Egen enhet under rådmannsnivå	20,5	41
Integrert i NAV	31,5	63
Under NAV, men som eget område	20,5	41
Under skole/utdanning	7,0	14
Annet	20,5	41
Totalt	100,0	200

Tabell 2. Samarbeid og tverrfaglige team. Prosent og antall. Flyktningkonsulenter.

	Prosent	Antall
Faste samarbeidsrutiner		
Ja	53,5	107
Nei	42,5	85
Vet ikke	4,0	8
Tverrfaglig team		
Ja	39,0	78
Nei	61,0	122
Enheter som er tilknyttet det tverrfaglige teamet (i kommuner som har tverrfaglig team)		
Eiendomsforvaltningen	53,8	42
Flyktningtjenesten	79,5	62
NAV	70,5	55
Teknisk avdeling	20,5	16
Boligbyggelag	5,1	4
Annet	56,4	44

Tabell 3. Bruk av interkommunale løsninger og områder som dekkes. Prosent og antall. Boligkonsulenter.

	Prosent	Antall
Helt eller delvis interkommunal løsning		
Ja	10,4	12
Nei	81,7	94
Vet ikke	7,8	9
Ansvarsområder som dekkes av interkommunal løsning (i kommuner som har det)		
Kartlegging av behov for kommunale boliger	41,7	5
Tildeling av boliger	66,7	8
Oppføring, kjøp og salg av boliger	25,0	3
Drift, utleie og øvrige forvaltningsoppgaver	41,7	5
Behovsvurdering og tildeling av individrettede økonomiske boligsosiale virkemidler for gruppen flyktninger	33,3	4
Forvaltning av Husbankens ordninger rettet mot kommunene	58,3	7
Annet	33,3	4

Tabell 4. Planverktøy som bosettingsarbeidet er innlemmet i. Prosent og antall. Flere svar mulig. Flyktningkonsulenter.

	Prosent	Antall
Økonomiplan	57,0	114
Strategiplan	19,0	38
Annet	43,5	87

Tabell 5. Status for boligsosial handlingsplan i kommunen. Prosent og antall. Flyktningkonsulenter.

	Prosent	Antall
Kommunen har en egen boligsosial handlingsplan	49,0	98
Kommunen samarbeider med nabokommune(r) om boligsosial handlingsplan	1,5	3
Egen boligsosial handlingsplan er under utarbeidelse per dags dato	19,0	38
Interkommunal handlingsplan er under utarbeidelse per dags dato	0,5	1
Kommunen har ikke boligsosial handlingsplan, og ingen plan er under utarbeidelse per dags dato	17,0	34
Annet	13,0	26
Totalt	100,0	200

Tabell 6. Enheter involvert i utarbeidelse av boligsosial handlingsplan. Prosent og antall. Flere svar mulig. Flyktningkonsulenter.

	Prosent	Antall
Eiendomsforvaltningen	56,0	93
Flyktningtjenesten	51,5	85
NAV	62,0	103
Teknisk avdeling	36,1	60
Boligbyggelag	9,0	15
Annet	46,4	77

Tabell 7. Rutiner for oppfølging av flyktninger i bolig. Prosent og antall. Boligkonsulenter.

	Prosent	Antall
Jevnlig, planlagt oppfølging	51,3	59
Tilfeldig oppfølging	32,2	37
Ingen/lite oppfølging	3,5	4
Annet	13,0	15
Totalt	100,0	115

Tabell 8. Enheter med ansvar for behovsvurdering, tildeling og gjennomføring av booppfølgingstjenester til flyktninger. Prosent (N=115). Flere svar mulig. Boligkonsulenter.

	Behovsvurdering og tildeling av booppfølgingstjenester	Gjennomføring av booppfølgings-tjenester
Tverretatlig team	14,8	7,8
Eiendoms-/boligenhet/teknisk etat	11,3	7,0
NAV/sosialtjeneste	55,7	53,9
Pleie- og omsorgstjeneste	8,7	6,1
Servicekontor eller tilsvarende	0,0	0,0
Kommunalt foretak	0,9	0,9
Egen flyktningstjeneste	56,5	59,1
Annet	4,3	7,0

Tabell 9. Vurdering av kommunens arbeid med fremskaffelse av boliger til flyktninger. Prosent og antall. Flyktningkonsulenter.

	Prosent	Antall
Vi er svært fornøyd med arbeidet	5,5	11
Vi er fornøyd med arbeidet	35,0	70
Vi er verken fornøyd eller misfornøyd med arbeidet	34,5	69
Vi er misfornøyd med arbeidet	20,0	40
Vi er svært misfornøyd med arbeidet	5,0	10
Totalt	100,0	200

Tabell 10. Type boligfremskaffelse kommunen ønsker å prioritere. Prosent og antall. Flere svar mulig. Flyktningkonsulenter.

	Prosent	Antall
Nybygging av kommunale boliger	34,0	68
Kjøp av boliger	38,0	76
Rehabilitering av eksisterende kommunal boligmasse	28,0	56
Innleie fra private aktører	56,0	112
Økt gjennomstrømming i kommunale boliger	53,5	107
Annet	9,0	18

Tabell 11. I hvilken grad er bolig en flaskehals i arbeidet? Prosent og antall. Flyktningkonsulenter.

	Prosent	Antall
I svært stor grad	33,5	67
I stor grad	30,5	61
Både/og	25,5	51
I liten grad	10,0	20
I svært liten grad	0,5	1
Totalt	100,0	200

Tabell 12. Tilgang på boliger for familier og enslige voksne. Prosent (N=200). Flyktningkonsulenter.

	Boliger for familier	Boliger for enslige voksne
Tilstrekkelig tilgang	29,0	19,5
Ikke tilstrekkelig tilgang	71,0	80,5
Totalt	100,0	100,0

Tabell 13. Boligtype som benyttes oftest til flyktningfamilier og enslige voksne flyktninger. Prosent (N=115). Boligkonsulenter.

	Familier	Enslige voksne
Leilighet	72,2	43,5
Hybelleilighet	0,0	25,2
Bofellesskap	0,9	23,5
Hus	20,9	1,7
Annet	6,1	6,1
Totalt	100,1	100,0

Tabell 14. Standard på boligene som benyttes. Prosent og antall. Boligkonsulenter.

	Prosent	Antall
Gjennomgående lav	5,2	6
Gjennomgående tilfredsstillende	79,1	91
Gjennomgående høy	12,2	14
Annet	3,5	4
Totalt	100,0	115

Tabell 15. Erfaringer med bofellesskap for enslige voksne flyktninger. Prosent og antall. Flyktningkonsulenter.

	Prosent	Antall
Gode erfaringer	11,5	23
Både gode og dårlige erfaringer	46,5	93
Dårlige erfaringer	24,0	48
Ingen erfaring med bosetting i bofellesskap	18,0	36
Totalt	100,0	200

Tabell 16. Bruk av bofellesskap i 2010. Prosent og antall. Flyktningkonsulenter.

	Prosent	Antall
Bofellesskap benyttet i 2010		
Ja	62,0	124
Nei	37,0	74
Vet ikke	1,0	2
Hvis ja; ville kommunen klart vedtakstallet uten bruk av bofellesskap		
Ja	9,7	12
Nei	73,4	91
Vet ikke	16,9	21

Tabell 17. Erfaringer med det private leiemarkedet til bosetting av flyktninger. Prosent og antall. Boligkonsulenter.

	Prosent	Antall
Svært gode erfaringer	7,0	8
Gode erfaringer	23,5	27
Både/og	45,2	52
Dårlige erfaringer	8,7	10
Svært dårlige erfaringer	5,2	6
Ingen erfaring	10,4	12
Totalt	100,0	115

Tabell 18. Grupper som dominerer i den kommunale boligmassen (respondenter har kunnet sette maks. to kryss). Prosent og antall. Boligkonsulenter.

	Prosent	Antall
Førstegangsbosatte flyktninger	53,9	62
“Andregangsbosatte” flyktninger	8,7	10
Personer med fysiske funksjonsnedsettelse	10,4	12
Personer med psykiske funksjonsnedsettelse	11,3	13
Personer med rus-/psykiatriproblematikk	34,8	40
Økonomisk og sosialt vanskeligstilte personer	65,2	75
Annet	11,3	13

Tabell 19. Boliger forbeholdt førstegangsbosetting av flyktninger. Boligkonsulenter.

	Prosent	Antall
Ja	52,2	60
Nei	46,1	53
Vet ikke	1,7	2
Totalt	100,0	115

Tabell 20. Gjennomsnittlig botid i kommunale utleieboliger blant flyktninger. Prosent og antall. Boligkonsulenter.

	Prosent	Antall
0-1 år	5,2	6
2-5 år	60,0	69
6-10 år	33,0	38
Mer enn 10 år	1,7	2
Totalt	99,9	115

Tabell 21. Kontraktstype som vanligvis brukes ved førstegangsbosetting av flyktninger. Prosent og antall. Boligkonsulenter.

	Prosent	Antall
1-årige kontrakter	8,7	10
2-årige kontrakter	7,8	9
3-årige kontrakter	45,2	52
4-årige kontrakter	3,5	4
5-årige kontrakter	6,1	7
Ubegrenset tidsramme	21,7	25
Annet	7,0	8
Totalt	100,0	115

Tabell 22. Enhet med hovedansvar for behovsvurdering og tildeling av individrettede økonomiske boligsosiale virkemidler for flyktninger. Prosent (N=115). Boligkonsulenter.

	Bostøtte	Startlån	Boligtilskudd til etablering av bolig	Boligtilskudd til tilpasning av bolig
Eiendoms-/boligenhet/teknisk etat	15,7	22,6	21,7	24,3
NAV eller sosialkontor i kommunen	36,5	34,8	32,2	28,7
Flyktningtjeneste	6,1	1,7	2,6	3,5
Servicekontor eller tilsvarende	26,1	19,1	19,1	15,7
Tverrsektorielt tildelingsteam	0,0	3,5	3,5	5,2
Annet	15,7	18,3	20,9	22,6
Totalt	100,1	100,0	100,0	100,0

Tabell 23. Enhet med hovedansvar for forvaltning av Husbankens ordninger rettet mot kommuner. Prosent (N=115). Boligkonsulenter.

	Boligtilskudd til oppføring, kjøp og utbedring av kommunale utleieboliger	Grunnlån til oppføring, kjøp eller utbedring av kommunale utleieboliger
Eiendoms-/boligenhet/teknisk etat	58,3	60,0
NAV eller sosialkontor i kommunen	22,6	20,0
Flyktningtjeneste	0,9	0,9
Servicekontor eller tilsvarende	12,2	13,0
Tverrsektorielt tildelingsteam	6,1	6,1
Totalt	100,1	100,0

Tabell 24. Bruk av Husbankens ordninger i arbeidet med fremskaffelse av boliger til første- og andregangsbosetting av flyktninger. Prosent (N=115). Boligkonsulenter.

	I svært stor grad	I stor grad	Både/og	I liten grad	I svært liten grad
Førstegangsbosetting					
Bostøtte	69,6	16,5	7,0	5,2	1,7
Startlån	3,5	7,8	12,2	35,7	40,9
Boligtilskudd til etablering	4,3	8,7	14,8	31,3	40,9
Andregangsbosetting					
Bostøtte	48,7	24,3	11,3	4,3	11,3
Startlån	7,0	13,9	25,2	23,5	30,4
Boligtilskudd til etablering	7,0	7,0	28,7	24,3	33,0

Tabell 25. I hvilken grad fungerer Husbankens ordninger i arbeidet med fremskaffelse av boliger til første- og andregangsbosetting av flyktninger. Prosent (N=115). Boligkonsulenter.

	I svært stor grad	I stor grad	Både/og	I liten grad	I svært liten grad
Førstegangsbosetting					
Bostøtte	56,5	20,0	13,9	5,2	4,3
Startlån	3,5	8,7	20,0	29,6	38,3
Boligtilskudd til etablering	4,3	9,6	21,7	23,5	40,9
Andregangsbosetting					
Bostøtte	47,0	20,0	17,4	4,3	11,3
Startlån	5,2	15,7	25,2	28,7	25,2
Boligtilskudd til etablering	5,2	8,7	28,7	27,0	30,4

Tabell 26. Kommunens kjennskap til Husbankens ordninger. Prosent og antall. Boligkonsulenter.

	Prosent	Antall
Svært god kjennskap	38,3	44
God kjennskap	42,6	49
Både/og	14,8	17
Dårlig kjennskap	3,5	4
Svært dårlig kjennskap	0,9	1
Totalt	100,1	115

Tabell 27. Muligheter for integrering. Prosent (N=200). Flyktningkonsulenter.

	I svært stor grad	I stor grad	Både/og	I liten grad	I svært liten grad
Flyktninger bosettes i bomiljøer som domineres av andre vanskeligstilte grupper på boligmarkedet	3,0	10,5	35,0	30,5	21,0
Konflikter og/eller økt marginalisering når flyktninger er bosatt i nærheten av andre vanskeligstilte grupper på boligmarkedet	0,5	6,5	19,5	34,0	39,5
Flyktninger bosettes i boliger hvor boligens plassering gir mulighet for aktiv deltakelse og integrering i nærmiljøet	15,5	42,0	37,0	4,5	1,0



ISBN 978-82-7570-244-7

NTNU Samfunnsforskning
Dragvoll Allé 38 B
7491 Trondheim, Norway
Tel: 73 59 63 00
Fax: 73 59 66 24