

Susanne Søholt
Erik Henningsen
Evelyn Dyb

Bosettingsklare flyktninger og avtalt selvbosetting

**Erfaringer fra casekommuner og flyktninger
Rapport 2**

NIBR

By- og regionforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Bosettingsklare flyktninger og avtalt selvbosetting

Erfaringer fra casekommuner og flyktninger
Rapport 2

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2016:5	Avtalt selvbosetting blant flyktninger. Rapport 1
NIBR-rapport 2015:20	Sysselsetting av innvandrere – regionale muligheter og barrierer for inkludering
NIBR-rapport 2015:2	Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner
NIBR-rapport 2014:19	Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark
NIBR-rapport 2014:25	Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv
NIBR-rapport 2012:3	«Derfor blir vi her» - innvandrere i Distrikts-Norge

Publikasjonene
kan skrives ut fra
<http://www.hioa.no/nibr>

Susanne Søholt
Erik Henningsen
Evelyn Dyb

Bosettingsklare flyktninger og avtalt selvbosetting

Erfaringer fra casekommuner og flyktninger
Rapport 2

NIBR-rapport 2017:1

Tittel: Bosettingsklare flyktninger og avtalt selvbosetting.
Erfaringer fra casekommuner og flyktninger. Rapport 2.

Forfatter: Susanne Sørholt, Erik Henningsen, Evelyn Dyb

NIBR-rapport: 2017:1

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-156-4 (Trykt)
978-82-8309-157-1 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 3510

Prosjektnavn: Bosettingsklare flyktninger som finner bolig på egen hånd

Oppdragsgiver: IMDi, Husbanken

Prosjektleder: Susanne Sørholt

Referat: Rapporten handler om kommuners og flyktningers forventninger til og erfaringer med avtalt selvbosetting. Sentralt er hva slags implikasjoner dette kan ha for flyktningene, for samfunnet og for bosettingssystemet og hva som kan gjøres for å fremme slik bosetting.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Januar 2017

Antall sider: 172

Pris: 250,-

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
Høgskolen i Oslo og Akershus
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post@nibr.hioa.no
Vår hjemmeside: <http://www.hioa.no/nibr>

Trykk: Allkopi
Org. nr. NO 997058925 MVA
© NIBR 2016

Forord

Denne rapporten om avtalt selvbosetting og bosetningsklare flyktninger er skrevet på oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Husbanken. Rapporten er del 2 i et større prosjekt. Første del var basert på en survey til alle kommuner og asylmottak om erfaringer med avtalt selvbosetting – «Avtalt selvbosetting blant flyktninger», NIBR-rapport 2016-5. Del 2 er basert på casestudier i kommuner som rapporterte at de benyttet avtalt selvbosetting relativt ofte. Hensikten har vært å få mer kunnskap om denne ordningen basert på disse kommunenes og flyktningenes erfaringer.

Prosjektet er gjennomført i periode hvor det har vært store svingninger i asylankomster, bosettingsbehov og bosettingskapasitet i kommunene.

Vi vil takke alle representanter for casekommunene som har satt av tid til intervjuer og samtaler om erfaringer og synspunkter på avtalt selvbosetting. Vi vil også takke flyktningene i de samme kommunene som stilte opp og delte sine erfaringer om hva avtalt selvbosetting har betydd for dem.

Prosjektets del 2 har blitt gjennomført av et prosjektteam på NIBR bestående av Erik Henningsen, Evelyn Dyb og Susanne Søholt. Susanne Søholt har vært prosjektleder.

Oslo, januar 2017

Geir Heierstad
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt	5
Sammendrag	6
Summary	15
1 Innledning	25
1.1 Bosettingsordninger i Sverige, Danmark og Norge ...	29
1.2 Leseveiledning	33
2 Tilnærming og datagrunnlag	35
3 Casebeskrivelser	38
3.1 Befolkning	39
3.2 Boligmarkedet	42
3.3 Arbeidsmarked	47
3.4 Seks casekommuner	49
3.5 Oppsummering	60
4 Avtalt selvbosetting og bruk av det private leiemarkedet i bosettingsarbeidet	62
4.1 Avtalt selvbosetting og den norske bosettingsmodellen	63
4.2 Avtalt selvbosetting og beslektede former for bosetting blant flyktninger	65
4.3 Former for bruk av det private boligmarkedet i bosettingsarbeidet	68
5 Flyktningene og avtalt selvbosetting	72
5.1 Flyktningenes motivasjon for avtalt selvbosetting	72
5.2 Bosettingsforløp ved avtalt selvbosetting	76
5.3 Betydningen av uformelle nettverk	79
5.4 Hjelperelasjoner og hjelpere	81

5.5	Boforhold og boligkarrierer blant avtalt selvbosatte flyktninger	88
5.6	Konklusjon: drivere og flaskehalser for avtalt selvbosetting sett fra flyktningenes ståsted.....	100
6	Kommunene og avtalt selvbosetting	102
6.1	Kommunenes motivasjoner for avtalt selvbosetting	103
6.2	Kommunenes tilrettelegging for avtalt selvbosetting	108
6.3	Uønskete forskjeller mellom flyktninger som er bosatt på forskjellige måter – hva gjør kommunene?.....	115
6.4	Kommunale erfaringer med avtalt selvbosetting.....	117
6.5	Utfordringer sett fra kommunenes side.....	118
6.6	Konklusjon: drivere og flaskehalser for avtalt selvbosetting sett fra kommunenes ståsted	120
7	Implikasjoner.....	123
7.1	Implikasjoner for flyktningene	124
7.2	Implikasjoner på samfunnsnivå	132
7.3	Implikasjoner for bosettingssystemet.....	140
7.4	Implikasjoner av avtalt selvbosetting	146
8	Kommunal handlefrihet innenfor statlige rammer.....	148
8.1	Avtalt selvbosetting spiller inn i og blir påvirket av flere politikkområder	149
8.2	Hva kan gjøres?	153
8.3	Utfordringer som må håndteres.....	160
8.4	Kontroll eller selvbestemmelse	165
	Litteraturliste	167
	Vedlegg.....	171

Tabelloversikt

Tabell 3.1:	<i>Antall innbyggere i de seks kommunene i 2016 og 2006.....</i>	40
Tabell 3.2	<i>Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere og andel (prosent) kommunalt eide boliger av disponerte boliger, 2015.....</i>	45

Figuroversikt

Figur 3.1	<i>Innvandrerens andel av hele befolkningen i 2010 og 2016. Prosent.</i>	41
Figur 3.2	<i>Gjennomsnittlig husleie per kvadratmeter per år for 2 og 5 roms boliger i fem prissoner. Kroner.</i>	42
Figur 3.3	<i>Fordeling av eneboliger, tomannsboliger, rekke-/kjedehus og andre småhus og boligblokker i casekommunene. Prosent.</i>	43
Figur 3.4	<i>Andel trangbodde blant innvandrere fra Gruppe 1 land, fra Gruppe gruppe 2 land og øvrig befolkning 2016. Prosent.</i>	46
Figur 3.5:	<i>Sysselsatte i andel av hele befolkning uten innvandrere 15- 74 år (blått). Sysselsatte i andel av alle innvandrere 15-74 år (oransje). Andel flyktninger i arbeid/ utdanning et år etter avsluttet introduksjonsprogram (grått). 2014. Prosent.</i>	48
Figur 4.1	<i>Bruk av det private boligmarkedet i kommunenes bosetting av flyktninger.</i>	69
Figur 5.1	<i>Hvordan finner avtalt selvbosatte vanligvis bolig?</i>	80
Figur 5.2	<i>Hvem leier avtalt selvbosatte flyktninger vanligvis bolig av? ...</i>	85
Figur 5.3	<i>Hvilke typer bolig flytter avtalt selvbosatte flyktninger vanligvis inn i?</i>	89
Figur 5.4	<i>Kommunenes vurderinger av påstander om boligstandarden og bomiljøet til avtalt selvbosatte flyktninger.</i>	90
Figur 5.5	<i>Kommunenes vurdering av påstander om mulige konsekvenser av avtalt selvbosetting for integrering av flyktninger.</i>	99
Figur 8.1	<i>Avtalt selvbosetting spiller inn i og er del av flere politikkområder.</i>	150

Sammendrag

Susanne Søholt, Erik Henningsen og Evelyn Dyb

Bosetningsklare flyktninger og avtalt selvbosetting.

Rapport 2

NIBR-rapport 2017:1

Dette er den andre rapporten fra et FOU-prosjekt om bosetningsklare flyktninger som finner bolig selv. Oppdraget er gjennomført av By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved Høgskolen i Oslo og Akershus på oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Husbanken.

Hensikten med prosjektet har vært å få mer kunnskap om bosetningsklare flyktninger som finner bolig selv gjennom det som kalles for avtalt selvbosetting. Slik begrepet avtalt selvbosetting brukes av de statlige myndighetene, viser dette til en form for bosetting hvor flyktningen finner bolig selv i det private leiemarkedet og hvor leiekontrakten må godkjennes av kommunen og IMDi, før den kan underskrives og bosettingen kan gjennomføres. Ordningen gjelder kun for flyktninger som har fått oppholdstillatelse og som foreløpig ikke er blitt tildelt en bosettingskommune.

Avtalt selvbosetting er altså en mulighet til at flyktninger kan finne bolig selv innenfor rammen av den etablerte bosettingsmodellen for flyktninger. Denne måten å bosette på har vært lite utbredt og ordningen er fortsatt i støpeskjeen. Målet for prosjektet var å framskaffe mer kunnskap om hvordan avtalt selvbosetting fungerer for flyktningene og for kommunene, og om det bidrar til å øke bosettingskapasiteten. Samtidig var det aktuelt å utforske om selvbosetting blant flyktninger bidrar til at de kommer raskt i aktivitet.

Første del av prosjektet besto av en spørreundersøkelse til alle kommuner som bosetter flyktninger og en spørreundersøkelse til

NIBR-rapport 2017:1

asylmottak. Formålet var å kartlegge bredt hvordan avtalt selvbosetting fungerer og hva som er erfart som gode praksiser i kommunene.

Formålet med den andre delen av prosjektet, som dokumenteres i denne rapporten, har vært å utforske nærmere flyktingenes og kommunenes motivasjoner for avtalt selvbosetting og hvordan avtalt selvbosetting påvirker det etablerte bosettingssystemet. Hovedproblemstillingene har vært:

- Hva er flyktingenes og kommunenes motivasjon for avtalt selvbosetting?
- Hvordan foregår avtalt selvbosetting og hvilke mekanismer er virksomme på hvilke måter?
- Hva er eventuelle fordeler og ulemper ved avtalt selvbosetting for flyktninger og for kommuner?
- Hva er de politiske implikasjonene av avtalt selvbosetting for den norske bosettingsmodellen?

Del 2 av prosjektet er gjennomført som casestudier i Sarpsborg, Oslo (tre bydeler), Bergen, Volda, Trondheim og Tromsø.

Avtalt selvbosetting var en lite brukt framgangsmåte ved dette prosjektets oppstart. Det er det fortsatt på nasjonalt nivå. I noen av de store byene og enkelte småkommuner er det derimot en mye brukt framgangsmåte når flyktninger skal bosettes. Det er hovedsakelig enslige menn som benytter seg av avtalt selvbosetting. Blant casekommunene er Sarpsborg et unntak i så måte. Der benytter også familier seg av avtalt selvbosetting.

Mulighetene for avtalt selvbosetting vil variere med muligheter og betingelser i de lokale boligmarkedene. Det innebærer også at resultatene av avtalt selvbosetting for flyktingenes boligkarriere kan variere med hvor de velger å etablere seg.

Fra casekommunene kommer det fram flere eksempler på hvordan kommunene kan utnytte det private leiemarkedet for å øke bosettingskapasiteten på måter som minner om avtalt selvbosetting. Flere av disse eksemplene likner på avtalt selvbosetting ved at flyktninger som ikke er tildelt en bosettingskommune, finner fram til en kommune selv og får valget

godkjent av IMDi og de aktuelle kommunene, og ved at de blir bosatt i det private leiemarkedet. Utover dette viser casene mange variasjoner for hvordan flyktningene finner fram til en bolig i det private leiemarkedet:

- Flyktningen finner bolig selv, som oftest via nettverk eller andre hjelpere
- Kommunen kan bosette flyktningen i boliger i det private markedet hvor kommunen har inngått avtaler. Dette kan være framleie eller direkte kontrakt mellom utleier og leietaker (flyktning)
- Kommunen kan kople flyktningen med private utleiere
- Kommuner etterspør flyktninger som ønsker å bo i den aktuelle kommunen, gjennom asylmottakene og gjennom nettverk av bosatte flyktninger. Flyktningene tar deretter initiativ til avtalt selvbosetting
- Private utleiere etterspør flyktninger gjennom kommunen
- I tillegg fant vi at flyktninger som er tildelt kommune blir oppfordret til å finne bolig selv

I perioder hvor det går lang tid før en flyktning blir tildelt en bosettingskommune, kan alle disse framgangsmåter være aktuelle for flyktninger som vil ut av mottak. Framgangsmåtene er på mange måter styrt av kommunenes bosettingskapasitet.

Erfaringene fra casekommunene er at avtalt selvbosetting kan være en av flere framgangsmåter for å komme i inngrep med det private leiemarkedet. Det har vist seg å være en måte å utnytte det private leiemarkedet i perioder med behov for å øke bosettingskapasiteten. Dersom kommunene selv disponerer boliger, eller har avtaler i det private leiemarkedet, blir det prioritert å benytte disse før flyktningene blir oppfordret til å finne bolig selv. Det private leiemarkedet brukes dermed som et slags trekkspill for å håndtere svingninger i bosettingsbehov og bosettingskapasitet.

Flyktningers motivasjon for avtalt selvbosetting

Avtalt selvbosetting er i hovedsak initiert av flyktningene selv. Det var to hovedmotivasjoner blant flyktningene for avtalt

selvbosetting. For det første handlet det om å flytte raskt ut av asylmottaket. Dette var ofte forbundet med frustrasjon over å fortsatt måtte bo i mottak på ubestemt tid, etter at de hadde fått vedtak om opphold. Flyktningene ville unnsnippe ventetilværelsen som ble opplevd formålsløs og med utilstrekkelig opplæring for dem som ivret etter å «komme i gang med livet». Dernest handlet det om at avtalt selvbosetting er den eneste måten flyktningene kunne velge kommune selv. Valg av kommune var knyttet til nettverk og slektninger, og til arbeids- og utdanningsmuligheter. Noen av flyktningene ønsket å fortsette integreringsprosessen i den kommunen de hadde bodd i asylmottak. Også geografi kunne spille en rolle. Det handlet om gode kommunikasjonsmuligheter, og nærhet til attraktive steder slik som for eksempel Oslo og Europa. En annen motivasjon dreide seg om å unngå å bli bosatt i visse typer av kommuner.

Kommunenes motivasjoner for avtalt selvbosetting

Kommunene hadde flere motiver for å være positive til avtalt selvbosetting. I hovedsak dreide dette seg om forhold som kunne lette bosettingen av flyktninger, om forhold som kunne bidra til at flyktningene kom raskt i gang med aktivitet og bli del av lokalsamfunnet, og om forhold som kunne styrke andre kommunale mål. En del av motivasjonene for avtalt selvbosetting hadde blitt bekreftet gjennom erfaringer.

Motivasjoner i casekommunene for avtalt selvbosetting:

- Flyktningene hjelper kommunene med å skaffe boliger. Det forventes at avtalt selvbosetting bidrar til raskere bosetting og økt bosettingskapasitet. Kommunene rapporterte at avtalt selvbosetting bidro til at det var mulig å vedta anmodningene fra IMDi om å bosette et langt høyere antall flyktninger enn de ellers ville vært i stand til.
- Kommuner er opptatt av at avtalt selvbosetting kan støtte opp om flyktningenes eget initiativ og handlingsevne. Selvbosetting ble sett på som del av en normaliseringsprosess og et av mange skritt på veien til å mestre eget liv i en ny og for mange frammed kontekst. Aktive medborgere er et gode for kommunen.

- Det ble antatt at flyktninger som *ønsket seg* til kommunen ville ha et godt utgangspunkt og en egen drive for å komme i aktivitet.
- Det var en forventning om at avtalt selvbosetting ville bidra til spredning av flyktninger på flere nabolag og forskjellige typer av nabolag, sammenlignet med bosetting i kommunale boliger.
- En bakenforliggende motivasjon var at bosetting av flyktninger generelt kan bidra til å oppfylle andre kommunale mål, slik som befolkningsvekst. Det ble forventet at bosettingen gikk raskere med avtalt selvbosetting og dermed at målet om befolkningsvekst ble nådd raskere. Det ble også antatt at selvvalgt kommune ville bidra til at flyktningene ble boende i første bosettingskommune.

Kommunenes tilrettelegging for avtalt selvbosetting

I den første rapporten fra dette prosjektet kom det fram at en tredel av kommunene hadde formalisert avtalt selvbosetting gjennom nedskrevne retningslinjer eller omforente kjøreregler. Dette gjaldt i første rekke kommuner som bosatte en betydelig andel flyktninger på denne måten. I denne delen av prosjektet finner vi at i de kommunene som har valgt avtalt selvbosetting som del av sin bosettingsstrategi, bidrar dette til å lette bosettingsarbeidet. Kommunene må gjøre mer arbeid knyttet til koordinering og formaliteter med IMDi og godkjenning av leiekontrakter, men mindre arbeid knyttet til boligframskaffelse. Det kommer også fram at det er en styrke å ha ansatte som er dedikert til oppgaven for å legge til rette for avtalt selvbosetting. I kommuner som ikke har integrert avtalt selvbosetting i sitt alminnelige bosettingsarbeid, viste surveyen i Del 1 at nye oppgaver i forbindelse med denne måten å bosette på ble opplevd som ekstra arbeid.

Andre oppgaver som inngår i strategier for å legge til rette for avtalt selvbosetting er veiledning av flyktningene slik at de får informasjon om betingelsene i den aktuelle kommunen, og veiledning av utleiere. Hensikten med å veilede og følge opp utleierne er at utleie til flyktninger skal bli en god erfaring, slik at de vil fortsette med dette.

Boligkarrierer blant selvbosettere

Avtalt selvbosetting skjer gjennom markedet og på markedets betingelser. Dette kan innebære at flyktningene løper en større risiko for å bo dårlig, for å bli utnyttet og for å miste boliger enn når de blir bosatt i kommunalt disponerte boliger. Samtidig kan disse risikoene veies opp av andre gunstige sider ved å være selvbosatt. I intervjuer med flyktningene selv og kommunene, bekreftes det til dels at avtalt selvbosatte bor dårligere og trangere enn de som ble bosatt av kommunen. De flyttet også oftere. Andre ting som ble trukket fram var at de ofte hadde høyere husleie. I kommuner med høye priser i utleiemarkedet ble dette opplevd som det mest negative. En utfordring for avtalt selvbosatte i kommuner med kommunal bostøtte på toppen av statlig bostøtte, var at flyktninger bosatt i private boliger ikke hadde krav på dette. Slik økonomisk forskjellsbehandling ble opplevd som urimelig av flyktninger, og til dels også av kommunalt ansatte.

Basert på intervjuene, er inntrykket at mange av selvbosetterne fortsetter å bo trangt, på hybler og i bofellesskap også i årene etter at de var ferdige med introduksjonsprogrammet. Sarpsborg kommune skilte seg fra de andre, ved at selvbosetterne i hovedsak var familier og at de bodde i alminnelige, nøkterne familieboliger. De fleste hadde relativt kort botid, mens noen med lengre botid hadde etablert seg i Eiermarkedet. Fra denne kommunen ble koplingen mellom muligheter i boligmarkedet med posisjon i arbeidsmarkedet tydeliggjort. Uten tilgang til arbeid, ble det opplevd å være utrygt å ha startet boligkarrieren som selvbosetter i det private leiemarkedet, fordi det ga dårligere sikkerhetsnett.

Kommunene hadde begrenset politikk for å bidra til å utjevne at det var dårligere boforhold blant en del selvbosettere enn blant dem som ble bosatt av kommunene. Hovedbudskapet var at når man tar initiativ til avtalt selvbosetting, tar man også ansvar for egen situasjon. Det kommunale ansvaret kom først inn om man ble vurdert som vanskeligstilt, på like linje med andre vanskeligstilte. I Bergen forsøker kommunen å tilpasse sine virkemidler til selvbosetternes økonomiske utfordringer. Det innebar at unge flyktninger i aldersgruppen 18- 24 år fikk utbetalt full introduksjonsstøtte. I tillegg innfører kommunen høyere etableringsstøtte til selvbosetterne for å dekke opp for manglende bostøtte ved nyetablering.

Avtalt selvbosetting og implikasjoner for flyktningene

Avtalt selvbosetting forutsetter at flyktningene *vet om* muligheten og hvordan man kan gå fram. Hovedkilden til informasjon er jungeltelegrafen og sosiale media blant flyktninger. Det innebærer at avtalt selvbosetting i første rekke når fram til dem som har tilgang på nettverk og vet noe om avtalt selvbosetting.

Vi fant at muligheten til avtalt selvbosetting framstår som så meningsfull at det virker som en drivkraft til å finne informasjon om hvordan man kan gå fram for å «skaffe» kommune og bolig som blir godkjent av IMDi og kommunen. Vi fant også at for flyktningene kunne det oppleves som viktigere å lykkes med prosessen knyttet til avtalt selvbosetting, enn objektivt sett gode boforhold i første bolig. Dette samstemmer med kommunenes inntrykk av at avtalte selvboettere ofte er mer tilfredse med boligen de har funnet selv, enn de boligene kommunene skaffer, fordi boligen er et resultat av egen innsats. Studien bekrefter at avtalt selvbosetting forfordes til ressurssterke flyktninger. Men, ressurssterk her handler især om at man har eller evner å bygge opp samhandlings- og nettverksressurser. Det har vært forventet at avtalt selvbosetting har motivasjon og evner som gir gode forutsetninger for å lykkes i samfunnet. Ansatte i flere kommuner var likevel forsiktige med å trekke slutninger om dette faktisk skjedde.

Implikasjoner på samfunnsnivå

Når det gjelder implikasjoner på samfunnsnivå finner vi at avtalt selvbosetting opprettholder byrdefordelingen mellom kommunene når det gjelder fordeling av antall flyktninger. Det er mer åpent om de individuelle beslutningene flyktningene tar om avtalt selvbosetting, bidrar til ønsket byrdefordeling mellom kommuner av flyktninger som trenger bistand utover bolig. Kommunene hevder derimot at de får mer kapasitet til å bosette og følge opp flyktninger som trenger bistand, når flere klarer seg selv.

Det kan se ut til at avtalt selvbosetting kan bidra til noe dårligere boforhold blant selvboettere i storbykommunene, sammenlignet med dem som bosettes av kommunen. På den annen side har vi funnet at avtalte selvboettere sprer seg på flere og forskjellige typer av nabolag, noe som tilsier at de utløser et annet boligpotensiale enn når kommunene skaffer boliger til flyktninger.

Dersom alle hadde blitt bosatt av kommunen er det sannsynlig at flere hadde blitt bosatt på adresser og i nabolag med flere vanskelighetstilte.

Summen av flyktningenes preferanser og valg knyttet til avtalt selvbosetting kan være forskjellig fra IMDi og kommunenes bosettingspreferanser. IMDi er opptatt av å fordele bosettingsoppgaven på kommunene. Flyktningenes utgangspunkt for valg av kommune er å komme i gang med eget liv, ut fra egne forventninger og oppfatning av muligheter. Kommunen vil som flyktningen være opptatt av at flyktningen raskest mulig blir selvstendig. Flyktningen kan imidlertid mene at noen kommuner er bedre egnet for eget integreringsprosjekt, enn andre kommuner.

Implikasjoner for bosettingssystemet

Avtalt selvbosetting foregår innenfor rammen av den alminnelige bosettingsmodellen. Prinsippet om kommunal frivillighet i bosetting av flyktninger opprettholdes. Men, avtalt selvbosetting flytter beslutningsinsitament fra IMDi til flyktning når det gjelder hvilke flyktninger som skal bosettes hvor.

Avtalt selvbosetting har påvirket bosettingssystemet i ønsket retning. Den viktigste erfaringen på systemsiden er at når flyktningene kommer inn som aktiv part i bosettingsarbeidet, så øker bosettingskapasiteten og bosettingen går raskere i casekommunene. Avtalt selvbosetting kan forstås innenfor en ramme av politisk innovasjon fordi kommunene må gjøre ting på nye måter. Relasjoner og oppgaver mellom IMDi, kommunene og flyktningene har endret seg. Avtalt selvbosetting som system overlever bare så lenge IMDi, kommunene og flyktningene opplever det som formålstjenlig for seg.

Fravær av statlige insentiver har bidratt til at relativt få kommuner har innarbeidet avtalt selvbosetting i sin verktøykasse og spredningen til andre kommuner ser ut til å være tilfeldig. Avtalt selvbosetting har ikke forrykket fordelingen av antall flyktninger mellom regioner og kommuner.

Bidrag til å fremme avtalt selvbosetting

Avtalt selvbosetting er del av og påvirker integreringspolitikken, bosettingspolitikken og boligsosialt arbeid. Flyktningene er

målgruppen, men gjennomføringen er avhengig av mange aktører i forskjellige beslutningssystemer og forskjellig forvaltningsnivå.

Å skape gode betingelser for at flyktninger, asylmottak og kommuner får informasjon om og de verktøyene de trenger for å bli motivert til, ta initiativ til, eller legge til rette for avtalt selvbosetting, vil være sentralt for å øke omfanget.

På bakgrunn av denne studien mener vi at staten må bidra til spredning av informasjon om ordningen til kommuner, asylmottak og flyktninger. Staten kan også bidra til kapasitetsoppbygging og formidling av læringsbaserte virkemidler til kommunene.

Kommunene kan benytte forskjellige virkemidler for å markedsføre mulighetene for avtalt selvbosetting til flyktninger og asylmottak. Kommunene kan jobbe aktivt med å inkludere avtalt selvbosetting i sin verktøykasse for bosetting, slik at det ikke blir ekstra arbeid. Det kan dreie seg om regulering av tilstrømming, økonomiske og andre betingelser. Som del av dette kan kommunene lage opplegg for å veilede av flyktninger og utleiere.

Avtalt selvbosetting er i støpeskjeen. Man bør være oppmerksom på om ordningen bidrar til tilstrekkelig botrygghet for flyktningene, hvordan man kan legge til rette for positiv utvikling av boligkarrierer, hva som skal til for at ordningen blir mer relevant for små kommuner, og hvordan avtalt selvbosetting kan bidra til et mer robust bosettingssystem.

Kontroll eller selvbestemmelse

Kommunene kan vurdere egnetheten ved avtalt selvbosetting ut fra behov for kontroll over bosettingsprosessen. Alternativt hvor mye selvbestemmelse kommunene kan overlate til flyktningene og samtidig føle seg trygge på at flyktningen kommer inn i et godt integreringsspor. Avtalt selvbosetting er den bosettingsmåten som gir mest innflytelse til flyktningen over egen bosettingsprosess. Noen kommuner mener at avtalt selvbosetting er risikofylt fordi det er usikkert om flyktningen klarer å skaffe seg en tilfredsstillende boligsituasjon. Andre kommuner opplever at når flyktningene blir vist tillit, så gir det ekstra motivasjon til å ta grep om eget liv.

Summary

Susanne Søholt, Erik Henningsen og Evelyn Dyb

Refugees ready for resettlement who find their own housing.

Report 2.

NIBR Report 2017:1

This is the second report from a research and development project on agreed self-settlement of refugees carried out by the Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR) for the Directorate of Integration and Diversity (IMDi) and the Norwegian State Housing Bank.

The project aims at generating knowledge on refugees that make use of the agreed self-settlement scheme. As used by the Norwegian state authorities, agreed self-settlement is a scheme allowing refugees to look for accommodation in the private housing market and settle in a municipality of their own choosing, if the municipality and IMDi approve their settlement application. Only refugees with a residence permit, but without an assigned residence municipality are eligible for the scheme.

Agreed self-settlement gives refugees a chance to find housing on their own without contravening the Norwegian refugee settlement policy. This approach to settling refugees is not widespread among municipalities, and is still in its infancy. The purpose of the project was to learn more about how the agreed self-settlement scheme works for refugees and municipalities and whether it increases municipalities' capacity to settle refugees. Another aim was to explore whether refugees who make use of agreed self-settlement find work, enroll in an education or training programme and get involved in other local activities at an earlier stage after settling in the municipality.

NIBR-rapport 2017:1

Data obtained for first part of the project came from two national surveys of municipalities that settle refugees and of reception centres for asylum seekers. The purpose of the two surveys was to determine the degree to which municipalities use this form of settlement and their experience of it in practice.

In the present report, we aim to explore more closely refugees' and municipalities' motivation to make use of the agreed self-settlement scheme, and how this approach to settling refugees affects the conventional settlement model. The principal questions addressed in the report are:

- What is the motivation of refugees and municipalities to make use of the agreed self-settlement scheme?
- How does the scheme work in practice and what mechanisms are involved?
- What are the scheme's advantages and drawbacks from the perspective of refugees, municipalities and the country as a whole, in a short-term and long-term perspective?
- What are the political implications of the scheme with regards to the Norwegian refugee settlement model?

Part two of the project is based on case studies carried out in the municipalities of Sarpsborg, Oslo (three city districts), Bergen, Volda, Trondheim and Tromsø.

At the start of this project, not many municipalities had signed up to the scheme, and this still holds true in a national perspective. However, it is being used extensively in some of the larger cities and a few smaller municipalities as well, for the purpose of settling refugees. Single adult male refugees make use of the arrangement. The municipality of Sarpsborg is an exception in this regard; here, families are more likely to make use of the scheme.

Opportunities to use the scheme vary with the nature and composition of local housing markets. For the same reason, the outcomes of the scheme in terms of refugees' housing careers may vary with places of settlement.

The case studies feature several examples of how municipalities can make use of the private housing market in ways that resemble

the agreed self-settlement scheme. Refugees who have not been assigned a settlement municipality choose a municipality in which to settle, and then seek the approval of IMDi and the municipalities in the sense that refugees are accommodated through the private housing market. The case studies exhibit a variety of ways in which refugees proceed to find a place to stay in the private housing market:

- Refugees find housing by themselves with the aid of social networks and helpers
- Municipalities can settle refugees in privately owned houses, by subletting them to refugees, or by letting refugees sign a tenancy agreement with a private landlord
- Municipalities can facilitate contact between refugees and private landlords
- Municipal authorities can ask reception centres whether they have refugees who are interested in settling in their municipality, or they can reach refugees by going through refugees' social networks. If refugees are interested, they can pursue the offer on their own
- Private landlords inform municipal authorities of vacancies for refugees
- Refugees who have been assigned a municipality are encouraged to find accommodation by themselves in the private housing market

In times with long waiting times before a refugee is assigned a settlement municipality, refugees wanting to escape life in the reception centres can use all of these procedures. How to proceed depends on the municipality's capacity for accommodation.

One of the lessons the case studies revealed is that the agreed self-settlement scheme is but one of several ways of using the private housing market when the need arises to increase municipalities' settlement capacity. The municipalities encourage refugees to find housing themselves when municipally owned or managed housing is not available. The use of the private housing market gives

municipalities greater flexibility to deal with temporary fluctuations in the demand for the settlement of refugees.

Refugees' motivations for agreed self-settlement

The refugees themselves usually initiate the agreed self-settlement procedure. There are two main reasons why they make use of the scheme. First, it shortens the time spent in reception centres. Refugees who have been granted the right to stay in the country often find life in the reception centres frustrating. They find it a purposeless form of existence, with insufficient opportunities for those eager to get on with life in a new country to learn. Second, refugees make use of the scheme because it is the only way they can decide which municipality to settle in. Their choice of municipality is often motivated by having social networks and family in these places, and the opportunities for employment or education. Some of these refugees want to continue the process of integration started in the municipality where the reception centre is located. Geographical considerations also play a part, such as proximity to Oslo or other European countries. Conversely, choice of municipality can also be motivated by a desire to avoid living in certain kinds of municipalities, especially small and peripheral places.

Municipalities' motivations for adopting the agreed self-settlement scheme

While municipalities featured in the case studies adopted the strategy of agreed self-settlement for several reasons, they used the strategy principally to streamline the process of settlement, promote the social integration of refugees and further other political goals. In part, these anticipated beneficial effects of the strategy were confirmed in practice.

Municipalities' reasons for signing up to the agreed self-settlement scheme include:

- Refugees assist the municipality with the provision of housing. The scheme is assumed to streamline the settlement of refugees and increase municipal settlement capacity. The scheme allows municipalities to accept a larger number of refugee settlement requests than would otherwise be possible.

- The scheme encourages refugees to use their initiative and exploit their capacity for autonomous action. Agreed self-settlement is seen as part of a process of normalization and as one of many steps in getting to grips with the new situation and circumstances. Active citizens are seen as an asset to the municipality.
- It is further assumed that refugees who want to settle in the municipality will have an advantageous starting point and a drive to activate themselves.
- It is assumed that the scheme will help disperse refugees across more neighbourhoods and more varied kinds of neighbourhoods compared with municipal housing.
- An indirect motivation is that the settlement of refugees can help municipalities achieve other objectives, such as population growth. The scheme is assumed to speed up the settlement process and hence to accelerate population growth. It is also assumed that refugees who choose freely to live in a municipality are less inclined than others to move away.

Municipalities' facilitation of the agreed self-settlement scheme

The first report from this project showed that a third of the municipalities that practice the agreed self-settlement scheme have formalized the arrangement in the form of written guidelines. These were basically municipalities that settle a substantial number of refugees in this way. In the present part of the project, we find that the agreed self-settlement scheme practiced as part of the municipality's settlement strategy increases the overall efficiency of their efforts to settle refugees. While it increases the workload related to coordinating and approving rental contracts, it reduces work involved in providing housing. The case studies show that having a staff dedicated to facilitating the agreed self-settlement scheme is an important asset. In municipalities where the agreed self-settlement scheme is not integrated in their settlement strategy, these tasks are seen to cause extra work.

Other work related to the agreed self-settlement strategy include counselling of refugees and advice for landlords. Municipalities

advise and monitor landlords to make sure their experience of housing refugees is positive, so that they continue with this practice.

Housing careers of self-settled refugees

The agreed self-settlement scheme makes use of the housing market on market terms. For this reason, self-settled refugees may face a greater risk of acquiring poor housing, of exploitation and of being evicted, compared to refugees who local authorities find housing for. These risks must be weighed against the beneficial sides of self-settlement. In interviews, refugees and municipalities confirmed that self-settled refugees might have poorer housing than other refugees might have, and move more often. The cost of renting accommodation may be higher for self-settled refugees than for other refugees. In municipalities with high rental costs, this was seen as the most negative side of self-settlement. A challenge particular to municipalities with a housing allowance scheme in addition to the state's housing allowance, is that refugees living in private housing are not eligible for the municipal housing allowance. Refugees and municipal staff saw this as unreasonable and unfair.

Based on the interviews, our impression is that many self-settled refugees continue to live in small apartments even after they have finished the introduction programme. The municipality of Sarpsborg stood out in that the self-settled refugees were mostly families and lived in normal family houses. Most of them had settled recently in Sarpsborg, but some had lived in the municipality for a longer period and become owner-occupiers. In this municipality, the connection between salaried employment and housing was evident. For those without access to salaried employment, the agreed self-settlement process was experienced as source of insecurity because the use of the private housing market left them with a weaker safety net compared with refugees found accommodation by the municipality.

The municipalities did little to compensate for the poor housing conditions of self-settled refugees. This was explained and justified because refugees who decide to find accommodation via the market, also decide to take responsibility for their own lives. The responsibility of the municipalities was limited to refugees classified as vulnerable. The municipality of Bergen is seeking to

adjust their procedures to accommodate the needs of self-settled refugees. Young refugees aged 18–24 receive a full salary from the introduction programme. In addition, the municipality has increased the allowance related to the settlement process.

The agreed self-settlement scheme and its implications for refugees

To make use of the scheme, refugees need to *be aware of it* and know how to proceed. Refugees share information predominantly by word of mouth and via social media, which means that those with access to networks are more likely to hear about the scheme and know something of how it works.

The opportunity to make use of the scheme appears to be so meaningful that it acts as an impetus to look for more information about what has to be done, to “land” a municipality and find housing approved by IMDi and the municipality. Refugees also tend to rank a successful self-settlement process above the acquisition of objectively speaking better living conditions in their first home. This agrees with the impression local authorities are left with: refugees are often more likely to be satisfied with housing they have found themselves, than with municipally provided housing because it is a result of their own efforts. As the study confirmed, the more resourceful refugees are more likely to make use of the scheme. Resourcefulness means in this context, however, a capacity to build collaborative and networking resources. It has been assumed that self-settled refugees have the necessary motivation and abilities to succeed in society. Officials in several municipalities were cautious about concluding definitively that this is what actually happens in practice.

Implications at the societal level

Regarding the wider social implications, the agreed self-settlement scheme perpetuates the inter-municipal burden distribution with respect to the number of refugees. Whether the decisions refugees take in connection with the scheme help the authorities achieve the desired burden-sharing balance in the provision of assistance beyond housing, remains an open question. Local authorities tell us, however, they have more capacity to settle and assist refugees when necessary, when more refugees manage on their own.

The scheme seems likely to result in lower housing standards for self-settlers in large urban municipalities, compared to those the authorities have housed. On the other hand, self-settlers choose to live in a larger selection and wider variety of neighbourhoods, we found; they seem to be tapping into a different housing potential than when local authorities provide housing. If the municipalities had resettled all the refugees, more of them would have been accommodated at addresses and in neighbourhoods with a higher proportion of disadvantaged residents.

The sum of the refugees' preferences and choices related to the scheme may diverge from the resettlement preferences of the IMDi and municipalities. IMDi's responsibility is to allocate a fair share of refugees to all the municipalities. The point of departure for the refugees selection of a given municipality is their want to start leading their life on their own terms, based on their expectations and perception of opportunities in that specific place. The municipality, like the refugees, also want them to become independent as soon as possible. The refugees may believe, however, that some municipalities are better suited to their personal integration project than others are.

Implications for settlement model

The self-settlement scheme functions within the parameters of the general settlement model. It underpins the principle of local autonomy in the resettling of refugees. However, the scheme does transfer the decision-making incentive from IMDi to the refugee when it comes to choice of settlement municipality.

The scheme has changed the settlement system in the desired direction. The most important lesson on the system side is that when refugees enter as active parties in resettlement efforts, settlement capacity increases and the process of resettlement is faster in the case municipalities. The scheme can be understood as a form of political innovation insofar as local authorities need to act in new ways. In addition, relations and division of responsibilities between IMDi and the municipalities have changed and refugees are now important decision-makers. As a system, the scheme will survive only as long IMDi, municipal authorities and refugees believe it is in their own particular interests to sustain it.

The absence of government incentives has had a dampening effect on the number of municipalities adopting the scheme and its diffusion to other municipalities seems to be somewhat haphazard.

The scheme has not altered the numerical distribution of refugees in regions and municipalities.

Efforts to promote the scheme

The scheme is part of and affects integration policy, settlement policy and work with social housing. Although the scheme targets refugees, its implementation involves many bodies in different decision-making systems and at different governmental levels.

Action to ensure that refugees, reception centres and municipalities receive information on and the tools they need to be motivated, initiate or implement the scheme will be central to increasing the scheme's footprint.

In light of the findings of this study, we believe the government should take steps to make information concerning the scheme available to local authorities, reception centres and refugees. The government could also help build capacity and transfer of learning-based instruments to the municipalities.

Local authorities can use various instruments to promote the scheme among refugees and reception centres. Second, local authorities could incorporate the scheme in their refugee resettlement toolbox, thus avoiding additional work. This could involve regulating influx, economic and other conditions. In extension, local authorities could create an advisory service for refugees and landlords.

The self-settlement scheme is still in its infancy. There is a continual need to monitor whether the scheme provides adequate housing security for refugees, how to enable successful housing careers, what is needed to make the scheme more relevant to smaller municipalities, and how the scheme can strengthen the settlement system.

Control or self-determination?

Local authorities can assess the suitability of the scheme based on their need to control the settlement process. Or rather, how much autonomy can local authorities give refugees and still feel confident

that refugees continue along a positive integration trajectory? The self-settlement scheme is the approach to resettling refugees that gives them greatest leverage in their own resettlement process. The scheme is considered something of a risk by some local authorities because it is uncertain whether the refugee will succeed in obtaining satisfactory housing. Other municipalities are finding that when refugees are shown trust, it increases their motivation to take charge of their own life.

1 Innledning

Bosetting og integrering av flyktninger er høyt på den politiske dagsorden i Norge. Det sentrale er hvordan kommunene, arbeidslivet og frivilligheten klarer å legge til rette for inkludering av flyktningene slik at de blir aktive samfunnsborgere.

I denne rapporten er fokuset på en alternativ form for bosetting av flyktninger – avtalt selvbosettingsbosetting.

De siste årene har nok en gang vist at asylankomstene til Norge blir sterkt påvirket av hva som skjer ute i verden. Krigen i Syria og uroen i Midt-Østen førte til den største flyktningeinnvandringen til Europa og til Norge siden krigen på Balkan. I 2015 kom det over 1 million flyktninger over Middelhavet til Europa. I overkant av 30 000 av disse fant veien til Norge. I 2016 har det foreløpig kommet rundt 330 000 flyktninger til Europa. Ankomstene ble redusert etter avtalen mellom Tyrkia og EU om å begrense og regulere asylankomstene videre fra Tyrkia til Europa¹. I løpet av 2016 har det bare kommet 3 460 nye asylsøkere til Norge.² Det er mye lavere enn opprinnelig forventet.

Det er sannsynlig at en høy andel av asylsøkerne fra Syria vil få opphold i Norge. Det vil påvirke bosettingsbehovet i år og de neste årene.

Det har vært en stor økning i behovet for å bosette flyktninger, fra i underkant av 9 000 i 2012 til drøye 18 000 i 2016. Etter møtet i Nasjonalt utvalg for bosetting i juni 2016 ble bosettingsbehovet

¹ EU-Turkey statement, 18 March 2016.

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

² <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-etter-statsborgerskap-aldergruppe-og-kjonn-2016/>

justert ned til 16 000.³ For 2017 er kommunene anmodet om å bosette 13 000 flyktninger. Det er betydelig lavere enn tidligere antatt, men det nest høyeste tallet noensinne.

Kommunene bosetter flere

Den faktiske bosettingen i kommunene har over tid vært vesentlig lavere enn hva kommunene er anmodet om, men har økt. I 2015 bosatte kommunene for første gang flere flyktninger enn IMDI anmodet om, over 11 000. Dette var dobbelt så mange bosatte som i 2012. Kombinasjonen av etterslep på bosettingen og opphoping av saker i UDI i 2015, har bidratt til at antallet bosettingsklare flyktninger i mottak har ligget på rundt 5000 fram til nå. Unntaket var perioden desember 2015 og første halvår i 2016. Da hadde kommunene gått inn og tatt medansvar for flyktningssituasjonen og planlagt å bosette mange flere flyktninger enn de har gjort tidligere. Samtidig prioriterte UDI å behandle asylsøknader med sannsynlighet for avslag. Det betydde at det kom få nye bosettingsklare flyktninger inn i systemet, og kommunene opplevde mangel på flyktninger å bosette.

For 2016 har kommunene vedtatt å bosette 16 543 flyktninger. I følge IMDi var det ved utgangen av året bosatt totalt ca. 15 200 personer. Det var 34 prosent flere enn året før.

Færre lengeventende, bosetningsklare flyktninger i asylmottak

I følge IMDis månedsrapport for november 2016, bodde det da 4 587 flyktninger i mottak med oppholdstillatelse. Av disse var det 2 720 flyktninger i mottak uten bosettingsplass, mens 1 867 hadde fått tildelt en kommune. Gjennomsnittlig ventetid i mottak fra vedtak om bosetting, til bosetting, har gått ned fra 8,4 måneder i 2015 (pr. 31.12) til 4,8 måneder i 2016 (pr.30.11).

Den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid (2014-2020) «Bolig for velferd» utpeker flyktninger, som har fått oppholdstillatelse og venter på bosetting, som en viktig målgruppe. I strategidokumentet (s. 31) heter det: «Blant vanskeligstilte på boligmarkedet regnes også flyktninger på asylmottak som ikke har blitt bosatt i en kommune innen de fastsatte tidsmålene». Tidsmålene er i

³ <http://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/nytt-bosettingsbehov-for-2016-og-2017/>

strategien definert som tre måneder for enslige mindreårige og barnefamilier og seks måneder for voksne uten barn. Personer og husstander som har ventet lenger på bosetting regnes som bostedsløse. Når de bor i mottak omtales de som lengeventende flyktninger. Andelen lengeventende i mottak og ventetid har gått ned siste år, dvs. at det er relativt sett færre som defineres som bostedsløse blant de bosettingsklare flyktningene.

Det er de ordinære flyktningene i mottak som enda ikke har fått tildelt en bosettingskommune, som kan benytte seg av avtalt selvbosetting.⁴ Da ventetiden i mottak fra vedtak om bosetting til bosetting har gått ned, betyr det at flyktninger som ønsker avtalt selvbosetting må starte denne prosessen tidlig. 60 prosent av de bosettingsklare flyktningene var tildelt en bosettingskommune innen 2 måneder etter vedtak om opphold. Dette synliggjør at kommunene har økt sin bosettingskapasitet betraktelig. I årene 2013 til 2015 varierte gjennomsnittlig ventetid i mottak etter vedtak om opphold med mellom 6,1 måned i 2015, og 7,9 måned i 2014. Enslige voksne hadde lengst gjennomsnittlig ventetid med 10,8 måneder i 2015 (IMDi, 2015).

Svingningene i antall asylsøkere og hvor mange som skal bosettes, gjør det vanskelig å planlegge bosettingsarbeidet for kommunene. Samtidig har planlegging vist seg å være nødvendig for å lykkes. En av grunnene til at avtalt selvbosetting har fått økt oppmerksomhet er at det kan være et egnet virkemiddel for å møte svingninger i bosettingsbehovet.⁵

Denne rapporten er Del 2 av et større forskningsprosjekt om avtalt selvbosetting for IMDi og Husbanken. Prosjektet handler om å øke kunnskapsgrunnlaget om avtalt selvbosetting for å vurdere dette som et alternativt virkemiddel i bosettingsarbeidet. Et sentralt spørsmål er å finne ut om avtalt selvbosetting bidrar til bedre og raskere bosetting.

I første del av prosjektet kartla vi bredt hva kommunene oppfatter som avtalt selvbosetting, hvor utbredt dette er og hva slags praksiser og rutiner som er utviklet (Henningsen, Dyb, Kasahara, Søholt, & Tronstad, 2016). Fra en survey til kommunene kommer

⁴ Avtalt selvbosetting omfatter ikke enslige mindreårige.

⁵ Meld. St. 30 (2015 – 2016). Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk.

det tydelig fram at avtalt selvbosetting fortsatt er under utprøving i flertallet av kommunene. Derfor var det sentralt å finne fram til hva kommunene med mest erfaring på dette området mente var *gode praksiser* for avtalt selvbosetting.⁶ For kommunenes del innbar god praksis ordninger som bidro til å lette arbeidsbelastningen og ressursbruken ved denne formen for bosetting. For at avtalt selvbosetting skal bli mer aktuelt for flyktningene, vektla asylmottakene tiltak og ordninger som gjør kommunenes praksiser på dette området mer forutsigbare, gjennomsiktlige og oversiktlige.

I **første del av prosjektet** fant vi at avtalt selvbosetting:

- Har åpnet opp en større del av det private leiemarkedet for flyktninger
- Har gitt bedre utnyttelse av kommunenes boliger til andre vanskeligstilte
- Har ført til at flyktninger bosettes raskere enn før
- Benyttes som et supplerende, men ikke systematisk tiltak i mange kommuner
- Benyttes som et strategisk og systematisk tiltak i et mindretall av kommunene

I denne **andre delen av prosjektet** er formålet å gå mer i dybden og finne ut mer om hvordan avtalt selvbosetting fungerer for flyktningene og for kommunene.

- Hva er flyktningenes og kommunenes motivasjon for avtalt selvbosetting?
- Hvordan foregår avtalt selvbosetting og hvilke mekanismer er virksomme på hvilke måter?
- Hva er eventuelle fordeler og ulemper ved avtalt selvbosetting for flyktningene, kommunene og for samfunnet på kort og lang sikt?

⁶ NIBR-rapport 2016:5. Avtalt selvbosetting blant flyktninger.

- Hva betyr avtalt selvbosetting for spredning vs. konsentrasjon av flyktninger mellom regioner og innen og mellom boligområder i kommunene?
- Hva er de politiske implikasjonene av avtalt selvbosetting for den norske bosettingsmodellen?

Målet med denne delen av prosjektet har altså vært å utdype kunnskapen om hva avtalt selvbosetting er og hvordan det foregår i kommunene. For å framskaffe slik kunnskap har vi kartlagt hvordan bosetting av flyktninger foregår i seks casekommuner. Gjennom casestudiene har vi tilegnet oss kunnskap om hvordan avtalt selvbosetting fungerer, og om andre former for bosetting som skiller seg fra den «vanlige» praksisen, hvor en flyktning med oppholdstillatelse blir utsøkt til en kommune av IMDi og kommunen tar ansvar for å skaffe bolig.

1.1 Bosettingsordninger i Sverige, Danmark og Norge

Avtalt selvbosetting innebærer et nytt perspektiv på bosetting av flyktninger og har til nå vært en lite utbredt praksis, med unntak av noen store kommuner. Tidligere har hele ansvaret for bosettingen i prinsippet ligget på kommunenes vilje og evne til å bosette. Med muligheter for avtalt selvbosetting, har ansvaret for å finne boliger blitt delt på flere ved at flyktningene blir involvert i sin egen bosettingsprosess. Det innebærer samtidig at det private leiemarkedet kan avlaste noe av presset på de kommunale boligene i bosettingskommunene.

Det foregår hele tiden vurderinger av hvor egnet valgt bosettingsmodell er i forhold til de utfordringene samfunnet står overfor på integreringsfeltet. Sverige og Danmark har valgt andre bosettingsmodeller enn Norge og de har sine fordeler og ulemper. Mens Sverige har hatt selvbosetting blant flyktninger som hovedprinsipp, er bosettingen i Danmark regulert av staten.⁷

⁷ Meld. 30 (2015-2016). Bosettingsmodeller – en sammenligning av Norge, Sverige og Danmark. Notat av Nina Gran, KS. 2014.

Sverige, fra fri selvbosetting mot mer styring

Sverige har praktisert selvbosetting, eller «eget boende» siden 1994. Dette inkluderte asylsøkere. De kunne bo hos slekt eller venner mens asylsøknaden deres var til behandling. Asylsøkere som hadde valgt «eget boende», hadde ikke rett til hjelp til å bosette seg når de fikk oppholdstillatelse. De kunne fortsette å bo i samme kommune som de hadde bodd som asylsøkere, og folkeregistrere seg der. Denne ordningen for selvbosetting har ført til at mange bor trangt som inneboende hos andre. Å flytte inn til andre, har ført til hoping av innvandrere i allerede innvandrertette områder, ofte utsatte boligområder rundt de store byene Stockholm, Malmö og Göteborg. I Sverige er «eget boende» med eget valg av kommune, hovedprinsipp for bosetting. Om lag 80 prosent av nyankomne flyktninger finner bolig på egen hånd i Sverige. De aller fleste har rett til etableringsplan, tilsvarende introduksjonsprogram i Norge, men de har ikke plikt til å gjennomføre slikt program for å få økonomisk stønad. Det kan få betydning for oppslutningen og integreringen. Få kommuner i Sverige inngår avtale om bosetting av de flyktningene som har bodd i asylmottak. Det betyr at de som ikke finner bolig selv, må vente lenge i mottak. De store byene inngår ikke bosettingsavtaler, blant annet fordi de har høy innvanderandel fra før. Det betyr at flyktninger som skal bosettes fra mottak, blir bosatt i mindre sentrale kommuner.

De høye flyktningeankomstene til Sverige, sammen med hoping av innvandrere i utsatte boligområder rundt de største byene, har ført til at Sverige har tatt noen grep for å bli bedre i stand til å ta imot og fordele flyktninger på flere kommuner. En ny lov trådte i kraft 1. mars 2016.⁸ Loven innebærer at alle kommuner skal ta ansvar for og har plikt til å bosette flyktninger med oppholdstillatelse. Bakgrunnen er at frivillige avtaler med kommunene ikke har vært tilstrekkelig for å få flyktningene ut av asylmottakene i rimelig tid, noe som forsinket etableringen. Loven bidrar også til en bedre fordeling av nyankomne flyktninger over hele landet. Bosettingen skal ta hensyn til arbeidsmuligheter i kommunene slik at flyktningene får forutsetninger for etablering i arbeids- og samfunnsliv. I Sverige er det også besluttet å utrede mulige tiltak som kan gi mer sammenhengende system for mottak og bosetting

⁸ <http://www.regeringen.se/rattsdokument/lagadsremiss/2015/10/ett-gemensamt-ansvar-for-mottagande-av-nyanlanda/>

av asylsøkere, flyktninger og enslige mindreårige flyktninger. Utredningen er forventet i siste halvår 2017.

Danmark – statlig styring av bosettingen

I Danmark er som nevnt bosettingen regulert av staten. Staten fordeler flyktninger på kommuner etter et kvotesystem. Når en flyktning får oppholdstillatelse, blir vedkommende henvist til en kommune som har plikt til å skaffe en permanent bolig til flyktningen. Flyktningene skal ikke bosettes i det som kalles for utsatte områder. Det betyr at det er et mål at bosettingen av nye flyktninger ikke skal bidra til ytterligere hoping av vanskeligstilte og innvandrere i spesielle områder. Flyktninger som kommer på familieinnvandring er forventet å flytte inn til familien. Kommunene har ingen boligplikt overfor disse.

Norge – mellom statlig styring og kommunal frivillighet

Den norske bosettingsmodellen skiller seg fra den svenske, ved at den legger opp til en styrt bosetting hvor det er myndighetene og ikke flyktningene som bestemmer hvor bosettingen skjer. Den skiller seg fra den danske bosettingsmodellen ved at bosetting av flyktninger er en frivillig oppgave for kommunene. Den norske bosettingsmodellen inkluderer parallelt behov for statlig styring, med desentralisering og kommunalt selvstyre. Gjennom en intensjon om byrdefordeling mellom kommunene, bidrar modellen til at flyktninger bosettes over hele landet.

I Norge anmoder staten ved IMDi, kommunene om å bosette et bestemt antall flyktninger. Anmodningen er basert på behov for vedtaks plasser nasjonalt som er utarbeidet av Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger. Utvalget fastsetter behovet for vedtaks plasser i kommunene og vurderer kriterier for fordeling av bosetningsklare flyktninger mellom regioner og fylker. Deretter anmoder IMDi, i samråd med KS, kommunene om å bosette et visst antall flyktninger. På bakgrunn av anmodningen fatter kommunene selvstendige vedtak om hvor mange flyktninger de vil bosette. Deretter blir flyktningene tildelt en bosettingskommune av IMDi (JD, 2015-2016).

Kommunestyret i hver enkelt kommune bestemmer om kommunen skal bosette flyktninger og hvor mange som skal bosettes. Det er IMDi som bestemmer *hvilke* flyktninger den enkelte kommune skal bosette. Flyktningene får kun ett tilbud om

bosettingskommune. Dersom flyktningen takker nei til tilbud fra IMDi, må flyktningen flytte ut av asylmottaket og klare seg uten offentlig hjelp. Dette er lite attraktivt. Kommunene bestemmer *hvordan* flyktningene skal bosettes.

Det vanligste i Norge er at kommunen finner bolig til flyktninger som skal bosettes i kommunen. I følge IMDi (2015) har det tidligere bare vært rundt 10 prosent av flyktningene som er avtalte selvbosettere. I stortingsmeldingen om en helhetlig integreringspolitikk fra 2012-2013, foreslås det å utrede rett til introduksjonsprogram for flyktninger som selv finner bolig og/eller arbeid i en kommune. Dette begrunnes med aktivisering som grunnleggende prinsipp i politikken rettet mot nyankomne flyktninger.

Det er en intensjon at bosettingsordningen skal bidra til målrettet etablering i samfunnet gjennom rask bosetting av flyktninger i områder med mulighet for kvalifisering, arbeid og utdanning (BLD, 2012-2013). Etter innføringen av 2-åring introduksjonsprogram i 2004, har det ifølge SSB har det vært en trend med mindre sekundærflytting for hver flyktningkohort.⁹ Av de vel 5000 flyktningene som ble bosatt i 2007, bodde 77 prosent fortsatt i bosettingskommunen 5 år etter. Tilsvarende tall for 2008 var 78 prosent (Thorsdalen, 2014).

I første del av denne studien fant vi at avtalt selvbosetting blant flyktninger forekom i 3 av 4 kommuner. I mange kommuner dreide dette seg imidlertid bare om noen svært få personer. I 1 av 4 kommuner hadde derimot en tredel eller flere av flyktningene funnet bolig selv.¹⁰ Dette var hovedsakelig i store kommuner, med noen unntak.

Til forskjell fra Sverige er selvbosetting i Norge *avtalt* mellom flyktning, kommune og IMDi. Ikke minst viktig er at de som finner bolig selv inngår i den kommunale bosettingskvoten. Det innebærer at avtalt selvbosetting «på norsk» ikke åpner for økt

⁹ Sekundærflytting handler om videreflytting fra den første kommunen en person med flyktningebakgrunn er bosatt i etter at han eller hun fikk opphold i Norge. Alle flyttinger innenfor Norge er benevnt som sekundærflyttinger selv om det kan være flytting nummer to, tre eller lenger ut i rekken. (Thorsdalen, 2014)

¹⁰ NIBR-rapport 2016:5. Avtalt selvbosetting blant flyktninger, s. 36.

tilflytting til sentrale byer, hvis ikke den spesifikke kommunen og IMDi vil det. Når selvbosettingen er avtalt, opprettholder flyktningen rett og plikt til introduksjonsprogram og rett til introduksjonsstøtte samtidig som kommunen mottar integreringstilskudd.¹¹

Avtalt selvbosetting røkker ikke ved kommunenes *styring* av bosettingen. Kommunen bestemmer fortsatt om den vil bosette flyktninger og hvor mange. Kommunen skal også godkjenne avtalt selvbosetting. IMDi derimot mister noe av styringen over fordeling av hvilke flyktninger som skal til hvilke kommuner. Ved avtalt selvbosetting er det flyktningen som tar initiativ til hvilken kommune vedkommende vil bo i. IMDis rolle er å godkjenne valget, på forespørsel fra kommunen. Det har vært bekymringer for om muligheten for avtalt selvbosetting vil bidra til at færre bosettes i mindre sentrale kommuner. For at det skal skje må IMDi gå bort fra den kommunale kvotefordelingen, eller bosettingsbehovet må vise seg å være vesentlig lavere enn forventet og vedtatt av kommunene.

1.2 Leseveiledning

Denne rapporten er omfattende og består av åtte kapitler.

Første kapittel er en innledning hvor bosettingsutfordringen skisseres og den norske bosettingsmodellen sammenlignes med den svenske og danske måten å bosette flyktninger på.

Andre og tredje kapittel kan leses i sammenheng. Først redegjør vi for tilnærming i denne casestudien, dernest beskriver vi de seks casekommunene i neste kapittel. Hensikten er å vise betydningen av de lokale kontekstene for avtalt selvbosetting. Disse lokale kontekstene påvirker både flyktningenes og kommunenes handlingsrom for avtalt selvbosetting.

Fjerde kapittel er viet en diskusjon og presisering av hva avtalt selvbosetting er, basert på IMDis forutsetninger for denne måten å bosette seg på, og kommunenes erfaringer.

¹¹ <http://www.imdi.no/opplaring-og-utdanning/introduksjonsprogram/>

Femte og sjette kapittel gir substans til diskusjonene om avtalt selvbosetting. Her er flyktingenes og kommunenes motivasjoner og erfaringer hentet frem og beskrevet.

Syvende og åttende kapittel er en analyse av hva slags implikasjoner avtalt selvbosetting har for flyktingene, for samfunnet og for bosettingsmodellen. Rapporten avsluttes med en diskusjon av avtalt selvbosetting i relasjon til integreringspolitikken, bosettingsmodellen og boligsosialt arbeid og hva som kan bidra til å fremme denne formen for bosetting av flyktninger.

2 Tilnærming og datagrunnlag

Denne rapporten er en oppfølging av rapporten *Avtalt selvbosetting blant flyktninger* (Henningsen m.fl. 2016). Den første rapporten bygde i hovedsak på data fra to surveyer, til henholdsvis kommuner og asylmottak. Hovedhensikten var å kartlegge omfang og utbredelse av selvbosetting, om kommunene hadde rutiner og hva slags rutiner og finne fram til gode praksiser.

Undersøkelsen vi gjennomførte i Del 1 hadde en *ekstensiv* innretning. Del 2 baserer seg derimot på en *intensiv* tilnærming (Sayer, 2000). Nå legger vi mindre vekt på å tegne et representativt bilde av hvordan avtalt selvbosetting praktiseres på landsbasis. I stedet legger vi økt vekt på å identifisere relevante mekanismer som kan belyse hvordan avtalt selvbosetting foregår, og forklare virkninger av avtalt selvbosetting på individ-, system- og samfunnsnivå. I tråd med den metodologiske tilnærmingen til policy-studier som kalles «kritiske realisme», forutsetter vi da at slike mekanismer kan identifiseres gjennom nærgående case-studier og analyseres gjennom et samspill mellom empiriske studier og teoretisk refleksjon (Pawson & Tilley, 1997). Nærmere bestemt vil vi utforske hvordan kommunene forholder seg til og praktiserer avtalt selvbosetting, og om de opplever å ha relevante virkemidler for at ordningen skal fungere, sett i lys av tradisjonell bosetting av flyktninger. Dernest vil vi utforske hvordan selvbosatte flyktninger har bosatt seg, hvordan de bor og hvordan de opplever og vurderer sine videre muligheter i et bolig- og levekårsperspektiv. Gjennom slike tilnærminger på individ- og systemnivå vil vi kunne utvikle analyser med god forklaringskraft og relevans for politikkutviklingen på landsbasis.

For å identifisere relevante mekanismer som kan belyse hvordan avtalt selvbosetting foregår, er Del 2 bygget opp rundt casestudier. Casene er valgt på bakgrunn av hva som kom fram i survey-

undersøkelsen til kommunene. Som nevnt tidligere rapporterte en av fire kommuner som praktiserer avtalt selvbosetting at en tredel eller mer av bosettingen foregår på denne måten. Casene er i hovedsak valgt blant disse og består av følgende syv kommuner; Sarpsborg, Oslo, Bergen, Volda, Trondheim og Tromsø. I Oslo er tre bydeler inkludert. Trondheim er tatt med som et kontrastcase. Kommunen rapporterte om dårlige erfaringer med avtalt selvbosetting, samtidig som kommunen har funnet fram til alternative måter å utnytte det private leiemarkedet på for å bosette flyktninger. En av bydelene i Oslo benytter ikke avtalt selvbosetting som strategi. Bydelene i Oslo har ulik tilgang til kommunale boliger. En av casebydelene har best tilgang på kommunalt disponerte boliger i Oslo, mens en annen i hovedsak må benytte det private leiemarkedet for å bosette flyktninger. Den tredje bydelen befinner seg midt i mellom.¹² De ulike erfaringene og refleksjonene rundt avtalt selvbosetting, samt variasjon i muligheter i de lokale leiemarkedene, bidrar til å belyse kompleksiteten i denne framgangsmåten. Det er en overvekt av storbykommuner blant casene. Dette er fordi de bosetter flest flyktninger og fordi det er i denne typen av kommuner at avtalt selvbosetting er mest utbredt.

Casestudiene består av en kombinasjon av intervjuer med politikere, kommunal forvaltning, bosettingsansvarlige og flyktninger. Flyktningene er ikke et representativt utvalg av bosatte flyktninger i kommunen. Kommunene har bidratt med å finne fram til flyktninger som har bosatt seg etter avtale med kommunen. Hensikten har vært å få mer systematisk kunnskap om deres motiver og erfaringer. Vi har derfor ikke snakket med flyktninger som har vært utsøkt til og blitt bosatt av kommunen. Dette hadde vært interessant for å kunne sammenligne boligmuligheter og -karrierer mellom avtalte selvbosettere og andre flyktninger. Slik sammenligning var ikke mulig innenfor prosjektets rammer.

I tillegg består casene av statistikk og dokumentasjon om befolkningssammensetning, landbakgrunnsprofil i den enkelte

¹² Bydel 1 har 52 kommunalt disponerte boliger pr. 1000 innbygger (høyest i Oslo), bydel 2 har 15 kommunalt disponerte boliger pr. 1000 innbygger, mens bydel 3 har 8 kommunalt disponerte boliger pr. 1000 innbygger (lavest i Oslo). SSB 2015. Tabell 04935.

kommune, bosetting av flyktninger, sysselsetting blant majoritets- og minoritetsbefolkningen, bolig- og bygningsstruktur samt eierstatus til bolig i innvandrerbefolkningen. Denne informasjonen knyttet til hvert case kan bidra til å kontekstualisere lokale forhold og betingelser som flyktningene som selvbosetter seg skal integreres inn i.

I tillegg ble det hentet inn informasjon i surveyen til kommunene som er relevant for denne delen av oppdraget.¹³

¹³ Se NIBR-rapport 2016:5 s. 25 – 28 for nærmere beskrivelse av surveyundersøkelsen.

3 Casebeskrivelser

Dette kapittelet beskriver de seks kommunene vi har gjennomført casestudier i. For ordens skyld nevner vi de seks kommunene innledningsvis: Oslo, Bergen, Trondheim, Tromsø, Sarpsborg og Volda. Utvelgelse av case i en studie gjøres ofte på bakgrunn av både likhet og ulikhet mellom casene. Casene har noe felles, som man ønsker å studere, men man ønsker å undersøke dette fellestrekket under ulike betingelse (Ragin, 1994; Yin, 1989). Hovedkriteriet for valg av case var at kommunene hadde erfaring med og praktiserte avtalt selvbosetting. Dette er fellestrekket ved casene. Her ble kommunene valgt ut fra at de hadde oppgitt i surveyen i del 1 av prosjektet at de praktiserte avtalt selvbosetting (Henningsen m.fl. 2016).

Blant kommuner som oppga at de benyttet avtalt selvbosetting, har vi lagt vekt på variasjon mellom kommunene. De viktigste kriteriene i dette trinnet i utvelgelsen er kommunestørrelse målt i folketall, urbane versus rurale trekk og kjennetegn ved boligmarkedet. Det siste gir seg delvis av de første kjennetegnene; boligmarkedet er stort sett mer presset i storbyer enn på mindre steder. Men, som vi beskriver i dette kapittelet, finnes det lokale trekk ved boligmarkedet, som ikke kan leses ut av folketall og urban/rural-dimensjonen. Forskjellene mellom casekommunene kan fortelle noe om ulike betingelser for å praktisere avtalt selvbosetting for flyktninger.

I første del av kapittelet gir vi et bilde av kommunene på områder som kan ha betydning for bosetting av flyktninger og integrering, og ikke minst, lokale muligheter til å benytte avtalt selvbosetting for flyktninger. Aktuelle områder er befolkningsutviklingen i kommunen og antall og kategori av innvandrere, pris og struktur i boligmarkedet, kommunens beholdning av kommunale boliger, boforhold og arbeidsmarked. De ulike områdene blir heller

overfladisk behandlet. Men ved å se de seks kommunene i sammenheng får vi et bilde av noen forutsetninger for å bosette flyktninger, inkludert muligheter for å benytte avtalt selvbosetting.

Dette kapittelet er deskriptivt heller enn vurderende. Vurderingen, både våre og informantenes, er vektlagt andre steder i rapporten. Casestudiene, supplert med survey til kommuner og asylmottak fra del 1 i prosjektet (Henningsen m.fl. 2016), gir en god indikasjon på at ønske og vilje til å bruke selvbosetting som strategi for å bosette flyktninger også handler om de ytre rammene kommunene handler innenfor. At kommunene er åpne for bruk av avtalt selvbosetting handler dermed ikke bare om preferanser og vilje hos de lokale myndighetene og tjenesteyterne, men også om opplevde muligheter. Vi ser fra våre undersøkelser at det finnes noen ulike objektive rammer som er med på å styre kommunenes strategier for bosettingspraksiser. Det er disse rammene vi skisserer i første del av kapittelet.

I andre del av kapittelet presenteres i korte trekk hver casekommune. I Oslo omfatter casestudien tre bydeler. Samlet statistikk for hele Oslo kan være lite opplysende, fordi bydelene har forskjellige boligmarked og selv er ansvarlige for hvordan de vil håndtere bosetting av de flyktningene de er pålagt å bosette fra kommunen (Oslo Oslo kommune, 2016b). Særtrekk ved de tre bydelene i Oslo blir omtalt under casebeskrivelse av Oslo.

3.1 Befolkning

Størrelsen på kommunene er målt i antall innbyggere. Oslo, Bergen og Trondheim er landets tre største kommuner og regnes som storbyer. Tromsø og Sarpsborg er relativt store kommuner i norsk sammenheng. Volda er en kommune med i underkant av 10.000 innbyggere. Tabell 3.1 viser befolkningsending de siste ti årene i de seks kommunene.

Tabell 3.1: *Antall innbyggere i de seks kommunene i 2016 og 2006.*

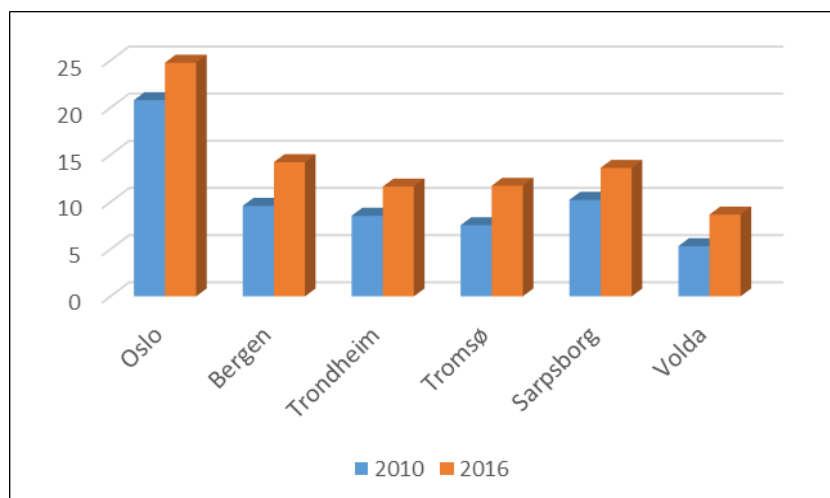
Kommune	Innbyggere 2016	Innbyggere 2006	Relativ vekst?
Oslo	658 390	538 411	
Bergen	277 391	242 158	
Trondheim	187 353	158 613	
Tromsø	73 480	63 596	
Sarpsborg	54 678	50 115	
Volda	9 037	8 322	

Kilde: SSB

Den urbane/rurale dimensjonen samsvarer i stor grad med folketall, men dette er ikke helt entydig. Oslo er 1,4 ganger større enn Bergen. I tillegg er Oslo sentrum i et urbanisert område med nesten 1 million innbyggere. Sarpsborg, som ligger i randsonen av dette området, er i denne sammenheng den nest minste byen. Både Bergen, Trondheim og Tromsø er regionsentre omkranset av mellomstore og små kommuner.

Som vi drøfter lenger ut i rapporten, har interesse for og vilje til å benytte avtalt selvbosetting blant annet sammenheng med befolkningsutvikling og boligmarked i kommunen. Alle de seks kommunene har befolkningsvekst. Innvandring har betydning for befolkningsveksten i alle de seks kommunene, men innvandring betyr mer for noen kommuner enn andre av disse seks. Bergen, Tromsø, Sarpsborg og Volda ser positivt på befolkningstilskuddet fra innvandring og bosetting av flyktninger. Figur 3.1 illustrerer endringer i innvandring som andel av befolkning i perioden fra 2010 til 2016. For et mer utfyllende bilde av andelen med innvandrerbakgrunn og innvandrere i de seks kommunene, se Vedlegg Tabell 8.1.

Figur 3.1 *Innvandrerens andel av hele befolkningen i 2010 og 2016. Prosent.*



Kilde: SSB

Figur 3.1 viser kun endring i andel innvandrere, ikke norskfødte med innvandrerbakgrunn, som andel av befolkningen i casekommunene. Økningen i andel innvandrere er relativt lavest i Oslo. Bergen, Tromsø og Volda har den relativt høyeste økningen i perioden. Disse tre kommunene bosetter relativt mange flyktninger. Det er viktig å nevne at innvandrere omfatter andre grupper enn flyktninger, blant annet arbeidsinnvandrere fra EU/EØS-området.

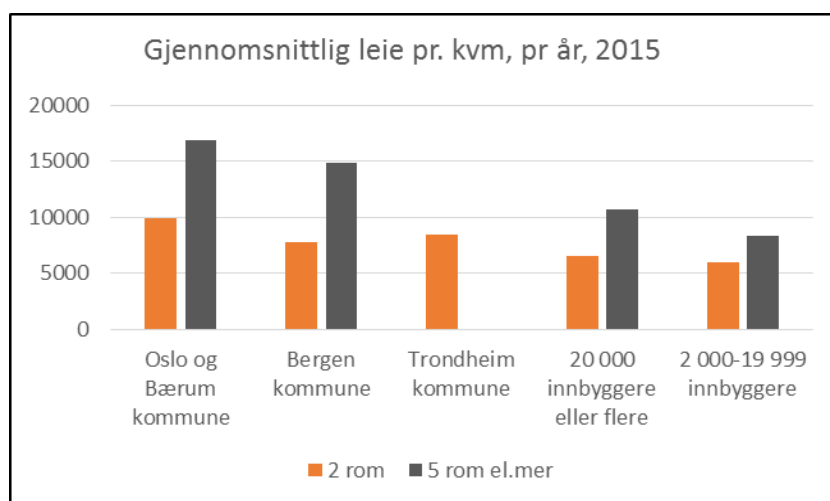
Innvandrerbefolkningen utgjør 16,3 prosent av befolkningen i Norge i 2016.¹⁴ Dette utgjør i underkant av 850 000 personer hvorav 150 000 er født i Norge av innvandrerforeldre. Ca. 200 000 av innvandrerne er flyktninger og deres familieinnvandrere. De utgjør 29 prosent av innvandrerbefolkningen i landet og i underkant av 4 prosent av hele befolkningen. Andelen innvandrere og sammensetningen av innvandrerbefolkningen varierer mellom casekommunene og er høyest i Oslo og lavest i Volda.

¹⁴ Innvandrerbefolkningen er her definert som summen av innvandrere og personer født i Norge av foreldre med innvandrerbakgrunn.

3.2 Boligmarkedet

De aller fleste flyktningene som bosetter seg for første gang i Norge, leier bolig. Sammen med strukturen i boligmarkedet, hva slags boliger som er til utleie, vil prisene i leiemarkedet ha stor betydning for hvor mye bolig en husholdning har råd til. Statistisk sentralbyrå publiserer gjennomsnittlige leiepriser for ulike prissoner. Figur 3.2 viser utvalgte leiepriser for soner som omfatter casekommuner i denne rapporten i 2015.

Figur 3.2 *Gjennomsnittlig husleie per kvadratmeter per år for 2 og 5 roms boliger i fem prissoner. Kroner.*



Kilde SSB, leiemarkedsundersøkelsen

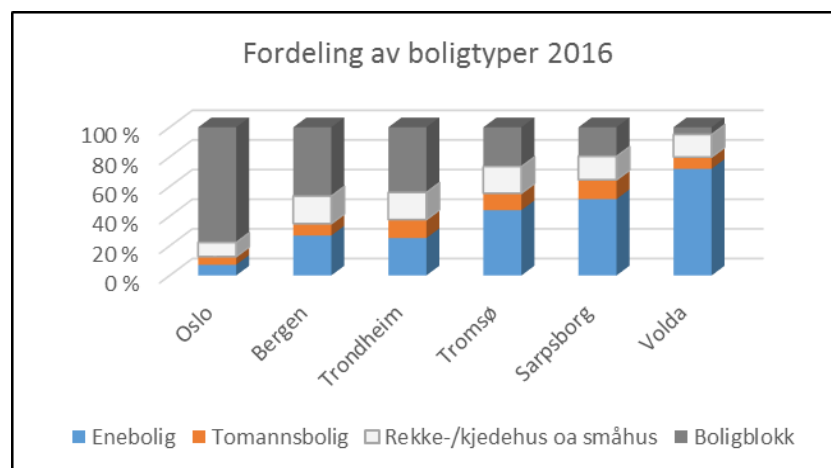
For å forenkle bildet har vi valgt gjennomsnittspriser for toroms boliger og femroms boliger i de aktuelle kommunegruppene. Den siste kategorien, femroms boliger, vil som oftest være en ene- eller tomannsbolig eventuelt et større rekkehus. Denne type boliger kan blant annet brukes til bokollektiv og til store barnefamilier.

Oslo, Bergen og Trondheim inngår i, eller utgjør egne prissoner. Tromsø og Sarpsborg finner vi blant kommuner med 20 000 innbyggere eller flere. Volda befinner seg i kommunegruppa 2 000-19 999 innbyggere. Begge de to sonene er ekskl. kommuner i Akershus. Det generelle bildet vist i figuren over er at leieprisene varierer med kommunestørrelse og grad av pressområde i og rundt kommunen. Husleien for en toroms leilighet i Oslo og Bærum var

nesten 10.000 kroner pr. kvadratmeter pr. år i 2015. For en femroms bolig i samme område var kvadratmeterprisen 16.800 kroner. I den minste kommunegruppa vist i figur 3.2 var leien for en toroms leilighet knappe 6.000 kroner og en femroms 8.340 kroner per kvadratmeter. En stor bolig koster med andre ord dobbelt så mye per kvadratmeter i Oslo og Bærum som i en kommune på størrelse med Volda. Prisnivået for en toroms leilighet i kommunegruppen 20.000 innbyggere og over er på 6.550 kroner og en femroms koster 10.760 kroner per kvadratmeter. Figur 3.2 viser for øvrig at det ikke er automatikk i sammenhengen mellom størrelse på kommunen og prisnivå. Husleien for en toroms leilighet i Trondheim ligger over en tilsvarende leilighet i Bergen, selv om innbyggertallet i Bergen er nesten 50 prosent høyere enn i Trondheim. Vår erfaring er at leieprisene i Tromsø ligger over snittet for sin kommunegruppe, mens leieprisene i Sarpsborg ligger under.

Boligprisene påvirkes av en rekke forhold, som sentralitet, demografi, flyttemønster og balansen mellom tilbud og etterspørsel. Hvilke typer boliger som dominerer, vil også påvirke prisnivået på de ulike boligtypene. Figur 3.3 illustrerer den relative fordelingen av ulike boligtyper i casekommunene. For å forenkle bildet er boliger beregnet for kollektiv og «andre bygningstyper» tatt ut.

Figur 3.3 *Fordeling av eneboliger, tomannsboliger, rekke-/kjedehus og andre småhus og boligblokker i casekommunene. Prosent.*



Kilde SSB, bygg, bolig og eiendom

Den største kontrasten finner vi igjen mellom den største og den minste kommunen. Oslo er dominert av boligblokker, mens den dominerende boligtypen i Volda er eneboliger. De fire andre kommunene følger mønsteret: andel blokkbebyggelse avtar med synkende kommunestørrelse og andelen eneboliger øker tilsvarende. Andelen tomannsboliger og rekke-/kjede-/småhus viser noe mindre variasjon i alle kommuner utenom Oslo, der disse boligtypene sammen med eneboliger utgjør en svært liten andel av boligmarkedet.

Ser vi leiepriser og strukturen i boligmarkedet under ett, viser det generelle bildet at tilflyttere, som ofte starter med å leie boliger, vil få en større bolig til en lavere leie i mindre kommuner sammenlignet med Oslo og de andre store kommunene. Lokale boligmarkeder kan imidlertid ha særtrekk, som ikke kommer fram i statistikken, og som kan ha betydning for mulighetene for å praktisere avtalt selvbosetting. Enkelte slike særtrekk bli nærmere omtalt under beskrivelsen av hver casekommune.

3.2.1 Kommunale boliger

Våre casekommuner har svært varierende praksis med hensyn til bruk av kommunale boliger til førstegangsetablering av flyktninger. Vi finner en viss variasjon i andel kommunalt disponerte boliger de seks kommunene i forhold til folketallet, og hvor mye kommunen selv eier av de kommunalt disponerte boligene. Kommunalt disponerte boliger er kommunalt eide boliger og boliger kommunene leier inn for framleie, inkludert innleie fra kommunale AS og stiftelser.

Tabell 3.2 viser det totale antall boliger kommunene disponerer. Tallet inkluderer omsorgsboliger og boliger til utvalgte grupper, som ikke nødvendigvis er tilgjengelige for flyktninger og vanskeligstilte på boligmarkedet. Tabellen må derfor leses med et visst forbehold. Andel eller omfang av kommunalt disponerte utleieboliger til disposisjon for vanskeligstilte husstander konkretiseres under omtale av den enkelte casekommune.

Tabell 3.2 *Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere og andel (prosent) kommunalt eide boliger av disponerte boliger, 2015.*

Kommune	Komm. disponerte boliger pr 1000 innbygger	Komm. eide i prosent av disponerte boliger
Oslo	19	87
Bergen	20	96
Trondheim	24	65
Tromsø	17	76
Sarpsborg	22	45
Volda	26	100
Hele landet	21	77

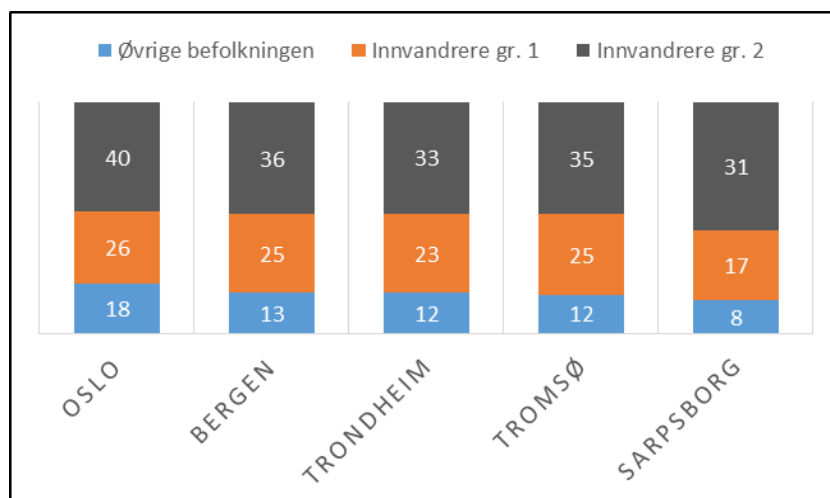
Kilde: SSB, KOSTRA

Hvordan de seks kommunene bruker sine boliger for etablering av flyktninger viser betydelig variasjon. Bergen, Sarpsborg og Volda benytter sjelden/unntaksvis kommunale boliger til formålet. Disse tre kommunene har et uttalt mål om primært å bosette flyktninger i det private leiemarkedet, blant annet gjennom avtalt selvbosetting. De tre kommunene ligger enten over eller rundt gjennomsnittet i det relative antallet boliger kommunen disponerer. En av bydelene i Oslo bruker nesten bare kommunale boliger til førstegangs-etablering av flyktninger, mens en annen av bydelene knapt har kommunale boliger og må lene seg til det private leiemarkedet. Den tredje bydelen befinner seg midt imellom når det gjelder kommunalt disponerte boliger, men har som hovedstrategi at flyktningene finner bolig selv i det private markedet.

3.2.2 Boforhold i befolkningsgrupper

Endelig skal vi gi en indikasjon på boforholdene i ulike grupper av befolkningen. Her bruker vi trangboddhet som mål. Trangboddhet er definert som få rom og lite areal per person. Figuren under viser andelen trangbodde personer (ikke husholdnigner) blant innvandrere fra Gruppe 1 land (EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand), fra Gruppe 2 land (Asia, Afrika, Latin-Amerka, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS) den øvrige befolkningen. Flyktninger tilhører i all hovdsak innvandrere i gruppe 2 land.

Figur 3.4 *Andel trangbodde blant innvandrere fra Gruppe 1 land, fra Gruppe gruppe 2 land og øvrig befolkning 2016. Prosent.*



Kilde: SSB

SSB har bare inkludert kommuner over 10 000 innbyggere i denne statistikken. Volda kommune er derfor ikke med.

Figuren over viser en markant forskjell mellom befolkningen utenom innvandrere og begge gruppene av innvandrerbefolkningen i andel som bor trangt. Mellom 18 og 8 prosent av befolkningen utenom innvandrere bor trangt. Vi finner også et betydelig skille mellom de to gruppene innvandrere. Langt flere innvandrere fra gruppe 2 land bor trangt, enn innvandrere fra gruppe 1 land. For øvrig er det en viss sammenheng mellom boligtyper og andelen som bor trangt: Oslo er byen med flest blokkleiligheter og Sarpsborg har færrest og omvendt med hensyn til store boliger (se tabell 3.3). Sammenhengen mellom utbredelse av boligtyper og trangboddhet er imidlertid tydeligst i øvrig befolkning. Mer enn dobbelt så stor andel «øvrige befolkning» bor trangt i Oslo sammenlignet med Sarpsborg. De tre andre kommunene befinner seg i en mellomposisjon og er mer like med hensyn til andel trangbodde i alle befolkningsgruppene.

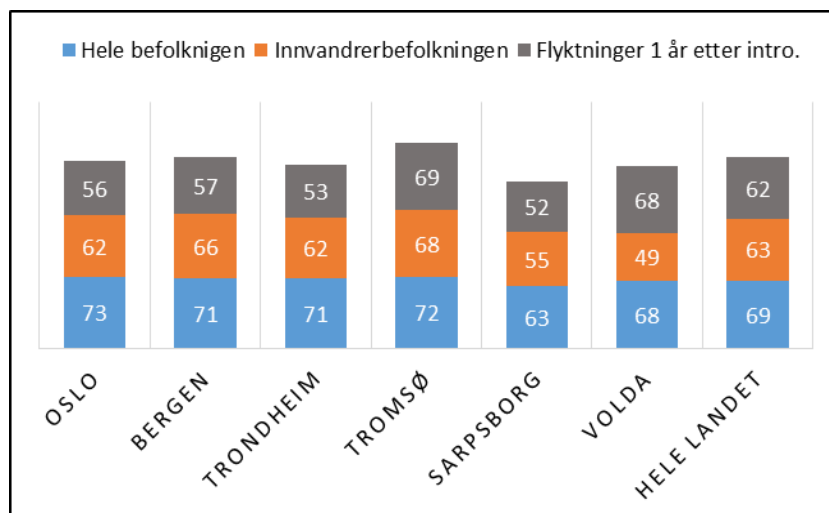
3.3 Arbeidsmarked

En av grunnene til at flyktninger velger avtalt selvbosetting er at de ønske å bosette seg på steder med arbeidsmuligheter, men denne bosettingsformen har en kort historie og praktiseres i et begrenset antall kommuner. Vi har derfor ikke kunnskap om hvordan avtalte selvbosettere lykkes i arbeidsmarkedet. For flyktninger som får tildelt en kommune vil egenskaper ved arbeidsmarkedet ha liten betydning i første omgang, men må forventes å få større betydning for valg om å bli boende i kommunen eller flytte.

Arbeidsmarkedet, både utbudet av jobber og hva slags jobber som tilbys, vil innvirke på muligheten for arbeidspraksis og for å få en ordinær jobb.

Figur 3.5 viser prosentandel av befolkningen som var sysselsatt i 2014 for hele befolkningen unntatt innvandrere (blått), og for innvandrerbefolkningen (oransje). Den siste gruppen (grått) omfatter kun personer som har kommet som flyktninger og deltatt i introduksjonsprogram. Det grå feltet i søylene illustrerer andelen i denne gruppen som var i arbeid eller utdanning ved utgangen av 2014, et år etter at de avsluttet introduksjonsprogrammet. Det er vesentlig å merke seg at blått og oransje felt kun viser andel av befolkningen i arbeid etter definisjon som er redegjort for i fotnote 15.

Figur 3.5: Sysselsatte¹⁵ i andel av hele befolkning uten innvandrere 15- 74 år (blått). Sysselsatte i andel av alle innvandrere¹⁶ 15-74 år (oransje). Andel flyktninger i arbeid/ utdanning et år etter avsluttet introduksjonsprogram (grått). 2014. Prosent.



Kilde: SSB og IMDi

Vi finner betydelige forskjeller mellom casekommunene i andel sysselsatte både blant innvandrere og i befolkningen ellers. De fire største kommunene (fra Oslo mot høyre i figuren) ligger litt over landet i sysselsettingsgrad blant befolkningen utenom innvandrere med Volda like under landssnittet. Sarpsborg har derimot en forholdsvis lav sysselsettingsandel (63 prosent). Tromsø fulgt av Bergen har høyest andel sysselsatte i innvandrerbefolkningen og over landet som helhet. Oslo og Trondheim befinner seg like opp under snittet for landet, mens Sarpsborg og Volda ligger ganske lavt sammenlignet med de andre kommunene og landet som helhet.

¹⁵ Med sysselsatte menes personer som hadde inntektsgivende arbeid i minst én time i den uken målingen ble foretatt, samt de som har inntektsgivende arbeid men som var midlertidig fraværende pga. sykdom, ferie, lønnet permisjon eller lignende. Personer som er inne til førstegangs militærtjeneste eller personer i sysselsettingstiltak som får lønn fra arbeidsgiver regnes også som sysselsatte.

¹⁶ Innvandrere: Person født i utlandet av to foreldre født i utlandet og fire besteforeldre født i utlandet. Innvandrere har på et tidspunkt innvandret til Norge.

Ser vi på arbeid og utdanning et år etter avsluttet introduksjonsprogram, endres mønsteret noe. Tromsø topper listen med 69 prosent i arbeid/utdanning, sju prosentpoeng over landet som helhet, tett fulgt av Volda. De to største byene, Oslo og Bergen, plasserer seg noe under gjennomsnittet for landet. Sarpsborg ligger lavest med litt over halvparten i arbeid eller utdanning et år etter avsluttet introduksjonsprogram. Trondheim ligger for øvrig bare marginalt over Sarpsborg.

Til dels danner det seg et mønster i sysselsettingen i de tre gruppene. Sarpsborg gir en indikasjon på at generell lav sysselsettingsgrad omfatter aller grupper. Tromsø scorer høyt på aktivitet blant innvandrere og flyktninger, men skiller seg ikke vesentlig fra de andre casekommunene i andel sysselsatte i befolkningen ellers. Alle kommunene utenom Sarpsborg har universitet og/eller har høyskoletilbud. Utdanningsinstitusjonene kan absorbere noen av flyktningene, som ellers ville vært arbeidsledige. Men likevel er andel som ikke er i utdanning eller arbeid et år etter avsluttet introduksjonsprogram lavere i storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, i tillegg til Sarpsborg, sammenlignet med Tromsø, Volda og hele landet.

3.4 Seks casekommuner

I det følgende gir vi en kortfattet beskrivelse av de seks kommunene hvor vi har gjennomført casestudier. Til slutt følger en oppsummering av hele kapittelet.

3.4.1 Sarpsborg

Sarpsborg kommune ligger i Østfold og hadde nesten 55 000 innbyggere ved inngangen til 2016. Av disse hadde 9 582, eller nesten 18 prosent av befolkningen innvandrerbakgrunn.¹⁷ Kommunen har en målsetting om en befolkningsvekst på 1,2 prosent i året og har ikke sjans til å nå dette målet uten tilflytting av innvandrere. Sarpsborg skiller seg fra mange andre kommuner ved at flyktninger utgjør den største kategorien av innvandrere etter innvandringsgrunn. I 2016 hadde 3467 innbyggere bakgrunn som

¹⁷ Selv innvandrer eller norskfødt med foreldre født i utlandet.

flyktninger. Nest største gruppe var familieinnvandrere med i underkant av 1500 personer. Arbeidsinnvandrere som er største gruppen innvandrere i landet, utgjorde kun 1256 personer. Den største enkeltgruppa er likevel polakker. De største gruppene av flyktninger kommer fra Irak (774), Bosnia-Hercegovina (740) og Kosovo (429). Flyktninger fra Syria er den største gruppen som bosettes i 2016, men de utgjør foreløpig bare 84 personer. Dette betyr at kommunen både har grupper av flyktninger som tradisjonelt gjør det bra i arbeidsmarkedet, og grupper som har større ledighet.

Sarpsborg er en tidligere industrikommune bygget opp rundt treindustri. Borregaard var sentral. På 1980- og 1990-tallet skjedde det store endringer og nedleggelser i industrien. Borregaard har gått igjennom store omstillinger og scorer høyt på innovasjon, forskning og utvikling. Borregaard sysselsetter rundt 750 personer. Det hevdes at hver arbeidsplass generer fire andre arbeidsplasser. Andre store arbeidsplasser i kommunen i dag er det nye sykehuset i Østfold, Sarpsborg kommune og Østfold fylkeskommune. Etter de store oppsigelsene på Borregaard har etter hvert småbedrifter, butikker, kontorer, skoler, barnehager og sykehjem blitt like viktige arbeidsplasser som industrien.

Sarpsborg er den eneste av de seks casekommunene som ikke har høyskole eller universitet.

Boligmarked og bosetting av flyktninger

Sarpsborg har rundt 1000 kommunalt disponerte boliger, eller rundt 22 boliger pr. 1000 innbygger. Dette er litt over gjennomsnittet i Norge. Det spesielle med Sarpsborg, er at bare 45 prosent av disse boligene eies av kommunen, resten leies i det private markedet. Dette bidrar til å forklare at kommunen er opptatt av at flyktningene skal finne bolig i det private markedet. Og, det samstemmer med kommunens filosofi om at flyktninger som kommer til byen skal leve normale liv med «bolig, arbeid, bil og ferie», dvs. at de skal inn i normale livsløp snarest mulig.

Sarpsborg kommune har drevet med avtalt selvbosetting i mange år, ifølge informant fra lenge før dette kom på dagsorden i IMDi.

Ved siden av kommunale utleieboliger, er det noen relativt store private utleiere i byen. Noen av disse har kjøpt seg opp i sentrum øst hvor det er forventninger om riving og nybygging. Flere

utleiere har innvandrerbakgrunn og alle flyktningene vi intervjuet leide av innvandrere, bortsett fra to som var boligeiere.

Kommunen mener at avtalt selvbosetting og bruk av det private leiemarkedet bidrar til å spre flyktningebefolkningen på forskjellige boligområder. Samtidig er det noe bekymring for en viss opphoping av innvandrere i et par områder. Det er også en viss bekymring for at noen gjerne vil bo i nærheten av moskeen med kort vei til koranundervisning, leksehjelp og kafe. Det kan bli lite integrerende. Barna i dette miljøet gjør det derimot bra på skolen, ifølge kommuneansatt.

Integrering

Kommunen har vedtatt en Kommunedelplan for mangfold, inkludering og likeverd (2016-2028). I planen er det fokus på universell inkludering. Målet er at *alle skal slippe inn og alle skal slippe til*. Kommunen har et samarbeid med IMDi om tjeneste- og kompetanseutvikling, deriblant en avtale om å intervju kvalifiserte søkere med innvandrerbakgrunn til alle ledige stillinger. Kommunen har i mange år hatt et flerkulturelt råd med representasjon fra både innvandrerbefolkningen (5) og fra de politiske partiene (3). Kommunen har tatt initiativ til at Sarpsborg Religionsdialog ble etablert av prostens i samarbeid med prester og imamer i ulike kristne og muslimske trossamfunn. Kommunens engasjement for kompetanseutvikling for å sikre likeverdige og gode tjenester til en mangfoldig befolkning har bidratt til å utvikle «Østfoldmodellen for flerkulturell kompetanse». Dette har etter hvert blitt et kurstilbud for offentlig ansatte og frivillige i hele fylket.

3.4.2 Oslo

Oslo kommune er sentrum i Norges største urbane område og er attraktivt for både norske tilflyttere og for innvandrere. Ved inngangen til 2016 bodde det rundt 660 000 innbyggere i Oslo. Av disse hadde drøye 32 prosent innvandrerbakgrunn.

Innvandrerbefolkningen i Oslo er den største og mest sammensatte i landet både når det gjelder innvandringsgrunn, opprinnelsesland og botid. Personer med bakgrunn fra Polen er den største innvandrergruppa i Norge og i Oslo (14 554). Den største flyktninggruppa kommer fra Somalia (9 013), etterfulgt av

Irak (5 420) og Iran (4 959). I følge Oslo kommune vokser byens innbyggere med rundt 12 000 i året. 9 000 skyldes vekst i antall innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.¹⁸ Ved inngangen til 2016 hadde 28,5 prosent av innvandrerbefolkningen i byen bakgrunn som flyktning eller familiegjenforent med flyktning. Nesten halvparten av flyktningene i Oslo er sekundærttilflyttere.

Boligmarked og bosetting av flyktninger

Det er Oslos 15 bydeler som bosetter flyktninger, mens kommunen sentralt som vedtar hvor mange flyktninger Oslo skal bosette. Kommunen sentralt bestemmer prinsippene for og antallet flyktninger bydelene skal bosette hvert år. Fordeling av flyktninger mellom bydelene er basert på folketall. I caset har vi med tre bydeler (Sagene, Frogner, St. Hanshaugen) som har forskjellige boligmarkeder og forskjellige erfaringer med avtalt selvbosetting. Kommunen sentralt er positiv til avtalt selvbosetting. Bydelene avgjør selv om de vil og hvordan de vil utnytte denne muligheten for å øke bosettingskapasiteten. Bydelenes bosettingsresultat ser ut til å samspille med bydelens bosettingserfaring og til dels tilgang på kommunale boliger. Ifølge kommunen selv skjuler samletall for byen store forskjeller i resultater mellom bydelene. Mens noen bydeler praktisk talt nesten alltid bosetter sin kvote fortløpende, er det andre bydeler som ligger langt etter. Blant casebydelene er det en bydel som hovedsakelig bosetter flyktninger i kommunale boliger og to bydeler med få kommunale boliger som derfor må benytte det private utleiemarkedet. Den ene av disse bydelene har i flere år vært åpen for avtalt selvbosetting. Den andre bydelen med få kommunale boliger, er i gang med å utarbeide strategi for avtalt selvbosetting og mer systematisk bruk av det private leiemarkedet (Oslo kommune, 2016a). Alle tre bydelene nådde sine bosettingsmål i 2015.

Integrering

Viktige mål for integrering på samfunnsnivå er at innvandrere og flyktninger kommer i arbeid, blir selvforsørgende og får tilfredsstillende levekårskarrierer. Oslo har et stort og sammensatt

¹⁸ Høringsdokument: Oslo kommunes innsats knyttet til mottak av asylsøkere og integrering av nyankomne flyktninger. Oslo kommune. Byrådsavdeling for næring og eierskap. 20. september 2016.

arbeidsmarked med høy sysselsetting. Andelen flyktninger i arbeid eller utdanning et år etter avsluttet introduksjonsprogram er imidlertid lavere enn i landet som helhet, og varierer mellom bydelene. Over en tre-års periode var andelen i aktivitet høyest i bydel St. Hanshaugen (65 %) og lavest i bydel Frogner (45 %). Flyktningene i Oslo har hele kommunen og arbeidsmarkedsregionen som sitt mulighetsområde, noe som tilsier at bosettingsbydel ikke skulle påvirke muligheter i arbeidsmarkedet. Forskjellene bydelene imellom kan sannsynligvis heller koples til kompetanse i bydelenes introduksjonsprogrammer (Tronstad, 2015b). Sysselsettingen generelt blant flyktningene og deres familieinnvandrede varierer noe mellom bydelene og over år. Ser vi fem-årsperioden 2010 til 2014 under ett, er sysselsettingen i bydel Sagene på nivå med Oslo gjennomsnittet (50 %) og noe lavere for de to andre bydelene.¹⁹ Sagene er også den bydelen som har høyest andel flyktninger (29 %) av sin innvandrerbefolkning av de tre bydelene.

Oslo kommune har gjennom mange år jobbet aktivt for å skape en inkluderende by. Kommunen har en bydelsovergripende enhet som blant annet skal gi råd og veiledning i mangfolds- og integreringsarbeid, bidra i arbeidet mot rasisme og diskriminering og styrke minoritetens deltakelse i sivilsamfunnet. Høsten 2016 har kommunen sendt på høring et dokument om kommunens innsats knyttet til mottak av asylsøkere og integrering av nyankomne flyktninger.²⁰ I dokumentet legges det mye vekt på bosetting, inkludert avtalt selvbosetting og forskjellige strategier for at flyktningene etter hvert kan bli selvhjulpne i boligmarkedet.

3.4.3 Volda

Volda kommune ligger i Møre og Romsdal og hadde 9 037 innbyggere ved inngangen til 2016. 892 av disse var innvandrere eller hadde innvandrerbakgrunn. Fra 2010 til 2016 har kommunen hatt en befolkningsvekst på 464 personer. Innvandrerbefolkningen viser en økning på 375 personer. Innvandringen spiller altså en vesentlig rolle for befolkningsveksten i kommunen. Volda er den eneste kommunen i utvalget av casekommuner som ikke

¹⁹ Kilde: IMDi tall og statistikk. Sysselsetting etter innvandringsgrunn.

²⁰ Se fotnote 14.

geografisk befinner seg i nærheten av en storby eller et pressområde. Verken Møre og Romsdal eller nabofylket Sogn og Fjordane, som befinner seg en halvtime unna, har større byer. Ålesund, med knappe 47.000 innbygger, er den største byen mellom Bergen og Trondheim.

Volda kommune er imidlertid ikke en typisk distriktskommune. Volda har en historisk posisjon som sete for utdanning på videregående (tidligere landsgymnas) og høgskolenivå. Høgskolen i Volda tilbyr i dag utdanning innen sosialfag, pedagogikk, samfunnsfag og journalistikk. Studentene utgjør et befolkningstilskudd på rundt 2000 personer i studieåret. Høgskolen kan regnes som en hjørnesteinsbedrift i sysselsettingen i kommunen. I tillegg har Volda det lokale sykehuset for distriktet, som også er en viktig arbeidsplass. Begge institusjonene sysselsetter høyt utdannet arbeidskraft, og mange av arbeidstakerne er innflyttere fra andre deler av landet. Sysselsettingsstrukturen påvirker både boligmarkedet og mulighetene for flyktninger til å få jobb, og kanskje også kommunens evne og vilje til å integrere tilflyttere. For flyktninger med svake eller begrensede norskkunnskaper kan en stor andel høyt kvalifiserte jobber representere en barriere mot å komme inn i arbeidsmarkedet. Ufaglærte jobber er ofte i servicenæringer, som også stiller krav til språkferdigheter. Figur 3.3 viser at sysselsettingen blant innvandrere er relativt lav, men andelen flyktninger som er i arbeid eller utdanning et år etter avsluttet introduksjonsprogram er som landsgjennomsnittet.

Boligmarked og bosetting av flyktninger

På plussiden er det viktig å notere at, på grunn av stor inn- og utflytting og et høyt studenttall, har Volda et stort leiemarked. Figur 3.3 viser at boligmassen i hovedsak består av store boliger. Utleieboligene er svært ofte hybler, hybelleiligheter og noen større leiligheter i sokler i eneboliger. Noen eneboliger/store boliger brukes også kun til utleie. Volda har et høyt antall kommunale utleieboliger i forhold til folketallet i kommunen. For noen år siden ble flyktninger som hovedregel bosatte i kommunal bolig. Et stort leiemarked har vært viktig for at kommunen har kunnet innføre avtalt selvbosetting som strategi for bosetting av flyktninger. Flyktninger blir nå tildelt kommunal bolig etter samme kriterier som vanskeligstilte generelt, ikke fordi personen eller

husholdningen er flyktning. Her har det vært parallelle prosesser. Volda kommune så et behov for rullering og mer målrettet bruk av kommunale boliger, fordi en del husstander fortsatte å bo i kommunal bolig selv om de ikke lenger var vanskeligstilte. Kommunen gjennomførte derfor et eget prosjekt for å hjelpe folk videre i boligmarkedet (Frå mellombels til varig bustad).

Integrering

I 2015 bosatte Volda 40 flyktninger eller 4,6 flyktninger pr. 1000 innbyggere. Andelen for hele landet var 2,2 pr. 1000 innbyggere. Antallet for 2016 ligger an til det samme som i 2015. De største gruppene flyktninger de siste årene kommer fra Somalia og Eritrea og i noen mindre grad fra Afghanistan. Volda kommune har et ordinært asylmottak med mellom 160 og 190 plasser og et mottak for enslige mindreårige asylsøkere. Volda kommune bosetter i hovedsak personer fra mottaket i kommunen. Det vil si at flyktningen allerede er i lokalmiljøet og kan på eget initiativ begynne å lete etter bolig i kommunene mens de er i mottak.

Volda har nå avtalt selvbosetting som hovedstrategi for å bosette flyktninger. I praksis kan bosettingen foregå på ulike måter og ved «hybride» modeller der både flyktningene, mottaket og kommunen er aktive i å finne bolig.²¹

Kommunen er vant med innflyttere. Det finnes flere tiltak i lokalmiljøet for å styrke integrering av flyktninger; eksempelvis «Lån en voldning» en time for å snakke norsk, og frivillige som stiller opp for øvelseskjøring. Informanter i kommunen har noe ulike oppfatninger om lokalmiljøets evne til å integrere tilflyttere og innvandrere. Volda har et stort utleiemarked og en lang tradisjon for utleie. Flere informanter mener det er betydelig skepsis mot å leie ut til flyktninger. Flyktninger konkurrerer med andre og, for de fleste utleierne, mer kjente grupper i leiemarkedet.

²¹ Ved avslutning av denne rapporten varslet UDI at mottaket med 160 plasser ville bli nedlagt fra 1. mars 2017. Selvbosatte flyktninger i Volda har i all hovedsak kommet fra mottaket i kommunen. Ved nedlegging av mottaket vil grunnlaget for avtalt selvbosetting som hovedstrategi bli svekket.

3.4.4 Bergen

Bergen er Norges nest største kommune i folketall, den største byen på Vestlandet og regionsenter i Hordaland fylke. Kommunen inngår i en storbyregion med i overkant av 400 000 innbyggere. Som en av landets mest utpregede storbykommuner, har Bergen et variert arbeidsmarked knyttet til administrasjon og tjenesteproduksjon i offentlig sektor, handel og industri. Bergen er en universitetsby og har i tillegg en rekke andre institusjoner for høyere utdanning.

I 2016 hadde Bergen om lag 277 000 innbyggere, fordelt på åtte bydeler. Av disse hadde 46 686, eller nærmere 17 prosent av befolkningen innvandrerbakgrunn. I likhet med de fleste andre kommunene vi ser nærmere på i denne rapporten, er arbeidsinnvandrerne den tallmessig største kategorien av innvandrere etter innvandringsgrunn. Disse utgjorde 12 366 personer i 2016. Flyktninger er den nest største gruppen av innvandrere. I 2016 hadde 10 300 personer i Bergen bakgrunn som flyktninger. Samme år var det 8 961 personer som hadde bakgrunn som familieinnvandrere.

Målt etter nasjonalitet er det polakker som er den største innvandregruppen i Bergen, med til sammen 5821 personer i 2015. Blant innvandrere med bakgrunn fra land som normalt avgir flyktninger er irakere den største gruppen, med 1347 personer i 2015, etterfulgt av somaliere med 1304 personer.

Boligmarked og bosetting av flyktninger

Den politiske ledelsen i Bergen legger vekt på at kommunen skal bidra til bosetting av flyktninger og gjøre vedtak om bosettingstall i tråd med IMDIs anmodninger. For å bli i stand til å omsette denne ambisjonen i praksis, i en situasjon med stort press på de kommunale boligene fra ulike brukergrupper, har Bergen valgt å satse på avtalt selvbosetting som en hovedstrategi for bosetting av flyktninger. Kommunen har fulgt denne strategien på hele 2000-tallet og den går sannsynligvis lengre tilbake i tid.

Som vi har vist ovenfor, har Bergen om lag 20 kommunalt disponerte boliger pr. 1000 innbygger, og disse er i all hovedsak eid av kommunen. Årlig reserver kommunen fra 50 til 100 kommunale boliger til flyktninger. Den øvrige bosettingen skjer gjennom avtalt

selvbosetting og andre former for bruk av det private leiemarkedet. Enkelte år på 2000-tallet, hvor det var få flyktninger som ble bosatt, ble nesten alle tildelt kommunale boliger. Det vanlige har imidlertid vært at rundt en tredel til halvparten av flyktningene har benyttet seg av avtalt selvbosetting. De siste årene har andelen avtalte selvbosettere økt til rundt to tredeler.

Hovedregelen i kommunens bosetting av flyktninger er nå at enslige voksne flyktninger som ikke har spesielle behov, bosettes gjennom avtalt selvbosetting. Slik kommunen ser det, gjør dette det lettere for kommunen å gi nødvendig oppfølging til flyktninger som har spesielle behov.

Blant de ansatte i kommunen begrunnes selvbosettingsstrategien også med henvisning et ønske om å unngå klientifisering av flyktninger og om at flyktninger må anerkjennes som myndige personer. En annen grunn til at kommunen har valgt å satse på avtalt selvbosetting er at de kommunalt disponerte boligene er konsentrert i enkelte bydeler. Gjennom å satse på avtalt selvbosetting, håper man å oppnå en større spredning av bosettingen av flyktninger på de ulike bydelene.

Inntil nylig var avtalt selvbosetting i Bergen begrenset til enslige voksne uten familiegjenforeningsgrunnlag. Kommunen har nylig utvidet ordningen til også å gjelde familier. Et annet nytt tilskudd til kommunens bosettingsarbeid er at den har etablert en ordning for formidling av private leiekontrakter til flyktninger, etter mønster av bosettingsstrategien i Trondheim.

3.4.5 Trondheim

Trondheim er Norges tredje største kommune i folketall, det største bysenteret i Midt-Norge og administrativt senter i Sør-Trøndelag fylke. I likhet med Oslo og Bergen har Trondheim et variert arbeidsmarked knyttet til administrasjon og tjenesteproduksjon i offentlig sektor, handel og industri. Her ligger landets største universitet og flere andre institusjoner for høyere utdanning.

I 2016 hadde Trondheim rundt 185 000 innbyggere fordelt på fire bydeler. 25 846 personer, eller om lag 14 prosent av den totale befolkningen i Trondheim, hadde innvandrerbakgrunn. I likhet

med Sarpsborg skiller Trondheim seg ut ved at flyktninger utgjør den største kategorien innvandrere etter innvandringsgrunn. I 2016 hadde 6 781 av Trondheims innbyggere bakgrunn som flyktninger. Deretter fulgte 5 318 personer med bakgrunn som arbeidsinnvandrere og 4 526 personer med bakgrunn som familieinnvandrere.

Ser man på fordelingen av innvandrere i Trondheim etter nasjonalitet, er det polakker som er den største gruppen med 2 059 personer. Blant innvandrere fra land som i hovedsak avgir flyktninger er iranere og irakere de største gruppene, med henholdsvis 791 og 730 personer

Boligmarked og bosetting av flyktninger

Som vist ovenfor, har Trondheim om lag 24 kommunalt disponerte boliger pr. 1000 innbygger. Kommunen skiller seg fra de andre casekommunene våre (bortsett fra Sarpsborg), ved at en relativt høy andel av de kommunalt disponerte boligene – en tredel – er framleide boliger. I likhet med Bergen er Trondheim en kommune som over tid har valgt å bosette et høyt antall flyktninger. For å kunne få til dette i praksis, har kommunen lagt vekt på å oppnå en større utnyttelse av det private leiemarkedet for flyktninger.

Fra 2010 og framover, har Trondheim utviklet en ordning hvor kommunen formidler private leiekontrakter til flyktninger. Dette er hovedsakelig utleieboliger eid av profesjonelle utleiefirmaer som kommunen har etablert kontakter med. Denne ordningen er forskjellig fra avtalt selvbosetting ved at flyktningene *er tildelt* kommunen av IMDi, og ved at de ikke selv finner bolig. Likheten med avtalt selvbosetting er at flyktningene inngår leiekontrakter direkte med private utleiere, uten at kommunen er en part i kontraktene.

Trondheim kommune har økt denne formen for bosetting av flyktninger i det private leiemarkedet de siste årene. Kommunen har som målsetting at bosettingen i det private markedet skal komme opp på 40 prosent i 2016. Ansatte i kommunen oppfatter ordningen som en vellykket strategi for å øke kommunens bosettingskapasitet. Ordningen er politisk forankret i kommunens boligsosiale strategier. Her vektlegges særlig integreringsaspektet og at flyktninger tidlig innlemmes i en «normalisert» boligkarriere.

Ved bruk av det private leiemarkedet er det også en intensjon å unngå geografisk boligsegregering når flyktninger bosettes.

I 2014 prøvde Trondheim kommune ut en ordning hvor de åpnet for avtalt selvbosetting blant flyktninger. Kommunen har imidlertid valgt å gå bort i fra denne ordningen. De viktigste grunnene til dette er at kommunen opplevde at den ble overbelastet av henvendelser fra flyktninger som ønsket avtalt selvbosetting, at flyktninger kom til byen på boligjakt uten å ha et bosted eller midler til overlevelse og at flyktninger nokså sjelden lyktes i å finne seg bolig på denne måten. Kommunen opplevde i tillegg at ordningen førte til at flyktninger mistet fokus på gjennomføringen av introduksjonsprogrammet, fordi deres oppmerksomhet var rettet mot deres boligsituasjon.

3.4.6 Tromsø

Tromsø er i folketall den niende største kommunen i Norge. Som den største byen i Nord-Norge, har Tromsø imidlertid mange av de samme funksjonene som storbyer som Bergen og Trondheim. Kommunen er administrasjonssentrum i Troms fylke, den har et variert arbeidsmarked knyttet til administrasjon og tjenesteproduksjon i offentlig sektor, handel og industri og den er universitetsby.

I 2016 hadde Tromsø rundt 73 000 innbyggere. Av disse var 9 509 personer eller om lag 13 prosent av befolkningen, selv innvandrere eller personer født i Norge av innvandrerforeldre.²² Den største kategorien av innvandrere etter innvandringsgrunn var arbeidsinnvandrere, med 2 412 personer. Deretter følger familieinnvandrere, med 1 872 personer, og flyktninger, med 1 652 personer. Den største enkeltgruppen blant Tromsøs innvandrerbefolkning målt etter nasjonalitetsbakgrunn er polakker med 764 personer i 2015. De største gruppene i innvandrerbefolkningen fra land som vanligvis avgir flyktninger var samme år somaliere og eritreere, begge med 294 personer.

Boligmarked og bosetting av flyktninger

Tromsø har 17 kommunalt disponerte boliger pr. 1000 innbygger og storparten av disse er eid av kommunen. Kommunen har den

²² <http://www.ssb.no/kommunefakta/tromso>

laveste andelen kommunalt disponerte boliger blant våre casekommuner. Andelen er lavere enn snittandelen for kommuner på landsbasis.

Fra kommunens politiske ledelse ble det pekt på at kommunen ønsker bosetting av flyktninger, blant annet fordi dette bidrar til å øke folketallet i kommunen. En av grunnene til at kommunen har valgt å satse på avtalt selvbosetting, er at dette øker bosettingskapasiteten gjennom en bedre utnyttelse av det private leiemarkedet.

Ordningen med avtalt selvbosetting har utviklet seg i Tromsø i løpet av de siste ti årene, fra å gjelde noen tilfeldige «slengere» blant flyktninger som kontaktet kommunen i dette henseendet, til å bli en strategisk satsing fra kommunens side. Nå arbeider flere ansatte i flyktningetjenesten spesifikt med å legge til rette for slik bosetting. Avtalt selvbosetting er i dag kommunens hovedstrategi for bosetting av flyktninger. Rundt 70 prosent av flyktningene bosetter seg på denne måten.

Som universitetsby har Tromsø et utviklet leiemarked for hybler og bofellesskap. Mange av de avtalt selvbosatte flyktningene i kommunen etablerer seg nettopp i slike boliger. Det kan se ut til at mange flyktninger som selvbosetter seg i Tromsø får leiekontrakter av utleiende som selv har innvandrerbakgrunn.

Ansatte i kommunen opplever ordningen med avtalt selvbosetting for flyktninger som velfungerende fordi det gir flyktninger større valgmuligheter og mulighet til å ta ansvar for seg selv. Samtidig opplever de at ordningen er ressursbesparende for boligkontoret og andre deler av kommunen. Dette begrunnes med at avtalt selvbosatte flyktninger ofte har nettverk og motivasjon som gjør at de belaster det kommunale systemet i mindre grad enn flyktninger kommunen bosetter.

3.5 Oppsummering

Første del av kapittelet beskriver handlingsrommet for å benytte avtalt selvbosetting i casekommunene. Det dreier er seg om leiepriser, strukturen i boligmarkedet og det relative antallet kommunalt disponerte boliger. På de to første målene utgjør den største og minste kommunen ytterpunktene: Leieprisene i Oslo

(høyest) er nesten det dobbelte av i Volda (lavest). Oslo domineres av blokkleiligheter og Volda av eneboliger. De andre kommunene fordeler seg mellom disse to ytterpunktene. Det samme mønsteret gjentas i trangboddhet blant ulike grupper. Andel trangbodde er høyest i alle grupper i Oslo og lavest i alle grupper i Volda. Mønsteret for hvordan kommunene fordeler seg brytes imidlertid i andel kommunalt disponerte boliger. Her har Volda den høyeste og Tromsø den laveste andelen. Sarpsborg og Trondheim har høyest andel innleide private boliger i sine kommunalt disponerte boliger. Av alle casekommunene er det bare Trondheim som har valgt å gå bort fra avtalt selvbosetting. I stedet har kommunen utviklet andre strategier for å samarbeide med private utleieaktører og formidle private leiekontrakter til flyktninger som skal bosettes. Sysselsetting blant innvandrere, og flyktninger spesifikt, følger til dels den generelle sysselsettingsgraden i den enkelte kommune. Sysselsetting blant innvandrere og flyktninger er i alle kommuner betydelig lavere enn i befolkningen ellers. Bergen, Tromsø og Volda, som alle har avtalt selvbosetting som strategi, har den største økningen i andel innvandrere i perioden 2010-2016. I Sarpsborg og Trondheim utgjør flyktninger den største kategorien av innvandrere. I alle kommunene bortsett fra Volda utgjør personer fra Polen den største enkeltgruppa blant innvandrere. I Volda er den største gruppa derimot personer med bakgrunn fra Eritrea. Sammen med Oslo har Sarpsborg den høyeste andelen innvandrere sammenlignet med de andre casekommunene. Disse to kommunene har likevel lavere vekst i innvandrerandel enn de andre. Andre og siste del av kapittelet går spesifikt inn på særtrekk ved den enkelte kommune.

4 Avtalt selvbosetting og bruk av det private leiemarkedet i bosettingsarbeidet

Enkelte norske kommuner har gjennom flere tiår tillatt flyktninger å bosette seg på måter som helt eller delvis svarer til begrepet avtalt selvbosetting. Avtalt selvbosetting kan allikevel betegnes som en ny bosettingsstrategi. Det er først nylig at begrepet har blitt framhevet i statlige politikkdokumenter og gjort til en del av den nasjonale politikken på dette området (BLD, 2015a, 2015b; JD, 2015-2016). Som et ledd i denne politikktviklingen, har IMDi lagt til grunn en spesifisert definisjon av avtalt selvbosetting (se neste avsnitt). Definisjonen klargjør hvordan den norske ordningen for avtalt selvbosetting skiller seg fra ordningen for fri selvbosetting som inntil nylig ble praktisert i Sverige. Samtidig klargjør definisjonen hvordan avtalt selvbosetting skiller seg fra andre beslektede former for bosetting av flyktninger som foregår i norske kommuner.

Inntrykket vi sitter igjen med etter våre undersøkelser er imidlertid at begrepet avtalt selvbosetting brukes på noe forskjellige måter i kommunene og til dels også innenfor den enkelte kommune. Variasjonen i ordbruken kan dels skyldes at det er glidende overganger mellom avtalt selvbosetting og andre former for bosetting av flyktninger som praktiseres i kommunene. Dels kan variasjonen i ordbruken sees som et uttrykk for at begrepet avtalt selvbosetting ennå ikke har «satt seg» blant de ulike offentlige myndighetene som er involvert i arbeidet med bosetting av flyktninger. I noen kommuner kan det se ut til at ansatte oppfatter den norske ordningen for avtalt selvbosetting som synonymt med den svenske selvbosettingsordningen.

I dette kapitlet vil vi forsøke å «rydde» i dette landskapet, ved å tydeliggjøre skillet mellom avtalt selvbosetting og andre beslektede former for bosetting av flyktninger. Her vil vi støtte oss på spørreundersøkelsen vi gjennomførte i Del 1 av prosjektet og casestudiene vi har gjennomført i prosjektets Del 2. Til sammen gir disse undersøkelsene et godt grunnlag for å beskrive variasjoner i bosettingsstrategier norske kommuner benytter seg av, i tillegg til den «vanlige» bosettingen av flyktninger.

4.1 Avtalt selvbosetting og den norske bosettingsmodellen

IMDi definerer avtalt selvbosetting som en ordning som går ut på at bosettingsklare «flyktninger som ikke har fått tildelt en bosettingskommune, finner en bolig selv. Deretter tar de kontakt med IMDi og kommunen boligen er i. Hvis kommunen godkjenner husleiekontrakten, kan bosettingen skje gjennom en avtale mellom IMDi og kommunen. Flyktninger som blir bosatt på denne måten inngår i antallet flyktninger kommunen har vedtatt å bosette. De beholder også retten til introduksjonsprogram og alle andre sosiale rettigheter.»²³

Slik begrepet avtalt selvbosetting brukes her, viser dette altså til en form for bosetting hvor flyktninger: (i) finner bosettingskommune selv, (ii) finner bolig selv i det private leiemarkedet og (iii) får forespørselen om avtalt selvbosetting godkjent av bosettingskommunene og IMDi før bosettingen gjennomføres.

Dette kan for eksempel dreie seg om en flyktning på et asylmottak i Nord-Norge, som ennå ikke har blitt tildelt kommune, som skaffer seg en bolig i Bergen gjennom kontakter vedkommende har der og får dette godkjent av kommunen og IMDi. Eller det kan dreie seg om flyktninger som knytter lokale kontakter mens de bor på asylmottaket i Volda og derigjennom skaffer seg bolig i kommunen og får dette godkjent.

Avtalt selvbosetting skiller seg dermed på flere måter fra den «normale» bosettingen av flyktninger i kommunene, hvor en

²³ <http://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-bosettes-flyktninger/selvbosetting/>

flyktning tildeles en kommune og hvor denne kommunen finner bolig til flyktningen. Ved avtalt selvbosetting er det flyktningen og ikke IMDi som velger bosettingskommune og det er flyktningen og ikke kommunen som er den aktive part i framskaffelsen av boligen. I tillegg kommer at avtalt selvbosetting innebærer at flyktninger finner bolig i det private leiemarkedet snarere enn i kommunalt disponerte boliger.

Avtalt selvbosetting innebærer altså at en del av oppgavene som inngår i bosettingsarbeidet overføres fra offentlige myndigheter til flyktningene selv. Kravet om at forespørsler om avtalt selvbosetting skal godkjennes av kommuner og IMDi før bosettingen kan finne sted, gjør det likevel mulig for myndighetene å sikre at ordningen foregår innenfor rammene av den etablerte norske bosettingsmodellen. I dette ligger det at den norske ordningen for avtalt selvbosetting skiller seg vesentlig fra ordningen for selvbosetting, eller «eget boende», som har foregått innenfor rammene av den svenske bosettingsmodellen. I Sverige har flyktninger inntil nylig kunnet bosette seg hvor de ønsker så lenge de får en adresse. Dette har bidratt til geografisk opphopning av flyktninger der det bor mange innvandrere fra før og til at mange flyktninger bor dårlig og trangt. Som vi var inne på i kapittel 1, er Sverige i ferd med å endre denne bosettingsordningen.

Ett av premissene norske myndigheter har satt for avtalt selvbosetting er at en flyktning som er utsøkt til en kommune, ikke skal få godkjent en forespørsel om avtalt selvbosetting i en annen kommune. IMDi har ansvar for å sjekke dette ved forespørsler om avtalt selvbosetting. En viktig grunn til at slike forespørsler om avtalt selvbosetting avslås, er nettopp at flyktninger er utsøkt til en annen kommune enn den de ønsker å bosette seg i. På denne måten kan myndighetene sikre at ordningen ikke bryter med målene om styrt bosetting og byrdefordeling mellom kommuner, som er nedfelt i den norske bosettingsmodellen.²⁴

²⁴ I spørreundersøkelsen kom det fram at det forekommer at flyktninger finner bolig selv i andre kommuner enn dem de har blitt tildelt og likevel får godkjent bosettingen. Undersøkelsen tyder imidlertid på at slik bosetting har et marginalt omfang. I intervjuer vi gjorde med kommuneansatte framgikk det at når IMDi og kommuner noen ganger avviker fra regelen om at flyktninger som er tildelt

Kommuner kan avslå forespørsler om avtalt selvbosetting dersom de ikke har flere tilgjengelige vedtaks plasser, tilgjengelige plasser på introduksjonsprogram eller kapasitet for andre tjenester. En annen viktig grunn til at forespørsler om avtalt selvbosetting avslås er at husleiekontrakter flyktninger framviser, eller boligene de har funnet, ikke tilfredsstiller kommunens krav. Gjennom kravet om at husleiekontrakter skal godkjennes ved forespørsler om avtalt selvbosetting, kan kommunene sikre seg at flyktninger som bosetter seg på denne måten har en tilfredsstillende boligstandard og at bosettingen ikke fører til en uønsket opphoping på bestemte steder. På denne måten sikres opprettholdelsen av prinsippet om kommunal frivillighet, som ligger til grunn i bosettingsmodellen.

Dersom en forespørsel om avtalt selvbosetting *ikke* godkjennes og flyktningen likevel velger å bosette seg i kommunen, kan vedkommende miste retten til introduksjonsprogram. Svært få flyktninger velger i realiteten å gjøre dette. Kravet om at avtalt selvbosetting skal godkjennes før bosettingen finner sted gir derfor myndighetene en viktig kontrollmulighet for å sikre at denne bosettingen er i tråd med målene i den norske bosettingsmodellen.

4.2 Avtalt selvbosetting og beslektede former for bosetting blant flyktninger

Bruken av begrepet avtalt selvbosetting i kommunene svarer som oftest til definisjonen IMDi har gitt av denne formen for bosetting. I spørreundersøkelsen vi gjennomførte svarte rundt 80 prosent av kommunene som oppga at de praktiserer avtalt selvbosetting, at denne bosettingen foregår ved at flyktninger som ennå ikke har blitt tildelt kommuner finner seg bolig på egen hånd i bosettingskommunene og får dette godkjent av IMDi og kommunene. Samtidig viser undersøkelsene at det foregår en del bosetting av flyktninger i kommunene som minner om avtalt selvbosetting, men som ikke oppfyller kriteriene i IMDis definisjon. Disse bosettingsformene omtales noen ganger som «avtalt selvbosetting» eller «selvbosetting»

en kommune ikke skal få godkjent avtalt selvbosetting i en annen kommune, så oppfattes dette som et ønskelig «slingsmonn» i ordningen.

4.2.1 Flyktninger som finner bolig selv i tildelt kommune

En slik form for bosetting er når flyktninger som har blitt tildelt en kommune, finner bolig på egen hånd i denne kommunen. I tråd med bosettingsmodellen har kommunene plikt til å skaffe bolig til flyktninger de vedtar å bosette. Flyktninger som har blitt tildelt en kommune av IMDi kan imidlertid gis anledning til å finne bolig på egen hånd i denne kommunen. Et slikt bosettingsforløp kan komme i stand ved at bosettingskommunen og/eller asylmottaket informerer flyktningen om muligheten til å finne bolig på egen hånd. Eller det kan komme i stand på initiativ fra flyktningen selv.

Spørreundersøkelsen og casestudiene vi gjennomførte tyder på at denne formen for bosetting forekommer i noen utstrekning i kommunene. I spørreundersøkelsen svarte en tidel av kommunene som oppga at de praktiserer avtalt selvbosetting at dette ofte, eller svært ofte foregår på denne måten. I casestudiene kom det fram at flere kommuner oppmuntrer flyktninger til en slik bosetting. Slik form for bosetting kan bety kortere ventetid i mottak for bosettingsklare flyktninger som er tildelt en kommune.

Casestudiene viser også at kommuner som *ikke* ønsker å åpne for avtalt selvbosetting, likevel kan være positive til at flyktninger som har blitt tildelt kommunen finner bolig på egen hånd. Dette kan være fordi kommunen oppfatter denne formen for bosetting som mindre arbeidskrevende enn avtalt selvbosetting. Eller det kan være fordi kommunen i dette tilfellet har mer kontroll over tilstrømmingen av boligsøkende flyktninger til kommunen, enn hvis den åpner for avtalt selvbosetting.

Så lenge denne formen for bosetting kun er et frivillig tilbud flyktninger som har blitt tildelt kommuner kan benytte seg av og ikke et krav som stilles til dem, er dette i tråd med den eksisterende bosettingsmodellen. Dersom denne formen for bosetting skulle utvikle seg i retning av å bli et krav som stilles til flyktninger som er tildelt en kommune, vil praksisen kunne føre til en uthuling av plikten kommunene har til å finne boliger til flyktninger de har vedtatt å bosette.

4.2.2 Kommuner som hjelper flyktninger som ikke er tildelt kommune med å finne bolig

Gjennom casestudiene ble vi også gjort kjent med andre former for bosetting av flyktninger som omtales som «avtalt selvbosetting» eller «selvbosetting», men som på ulike måter avviker fra IMDi's definisjon. I noen kommuner foregår det en form for bosetting som minner om avtalt selvbosetting ved at det dreier seg om flyktninger som ennå ikke har blitt tildelt kommune og at bosettingen skjer etter godkjenning fra IMDi. Denne bosettingen skiller seg imidlertid fra avtalt selvbosetting ved at flyktningene her får hjelp av kommunen til å finne bolig. Dette kan skje ved at kommunen formidler private leiekontrakter til flyktningen, eller ved at kommunen tildeler flyktningen en kommunalt disponert bolig.

I casestudiene kom det videre fram at enkelte kommuner selv gjør det kjent gjennom nettverk blant bosatte flyktninger at de «etterspør» flyktninger som ønsker å bosette seg i kommunen. Dette er særlig aktuelt når kommunene har ledige boliger. Flyktningene må selv ta kontakt med kommunen, kan i noen tilfelle få bistand til å skaffe bolig og får siden bosettingen godkjent av IMDi. En variant av dette er når ansatte i en kommune spør etter ledige boliger i eget nettverk. Dersom det er ledige boliger, kontakter de ansatte det lokale asylmottaket og etterspør flyktninger som ønsker å fortsette å bo i kommunen.

Kommuner som praktiserer de sistnevnte formene for bosetting oppfatter dem som nyttige tilskudd til den «vanlige» formen for bosetting av flyktninger. I tillegg er dette en måte å tiltrekke seg flyktninger som ønsker å bo i kommunene. Det er også grunn til å tro at mange flyktninger vil oppfatte disse formene for bosetting som en attraktiv mulighet. Som vi skal komme tilbake til i neste kapittel, legger ofte flyktninger større vekt på muligheten til selv å velge bosettingskommune, enn på muligheten til å finne bolig selv når de redegjør for deres motivasjon for avtalt selvbosetting. En potensiell uheldig side ved disse formene for bosetting er at de kan øke mulighetene for «shopping» av flyktninger med bestemte typer egenskaper i kommunenes bosettingsarbeid. Vi har imidlertid ikke funnet eksempler på dette i casestudiene.

4.2.3 Bosetting på eget initiativ

En ytterligere form for bosetting som er beslektet med avtalt selvbosetting, men som bryter med IMDi's definisjon er såkalt «bosetting på eget initiativ». Dette er når flyktninger velger å bosette seg på egen hånd i kommuner, uten godkjenning fra kommunene og IMDi. Denne formen for bosetting kan også betegnes som «selvbosetting uten rettigheter» fordi den innebærer at bosettingskommunen kan velge å ikke gi flyktningen rett til introduksjonsprogram og introduksjonsstøtte.

En av grunnene til at flyktninger bosetter seg på denne måten kan være at de ikke har forstått reglene som gjelder for avtalt selvbosetting og at de dermed mister retten til introduksjonsprogram og andre offentlige ytelser, uten at de ønsker dette. En annen grunn kan være at de har funnet seg både jobb og et sted å bo på egen hånd og ikke har behov for introduksjonsprogram.

Noen kommuner er konsekvente på at flyktninger som har bosatt seg på denne måten ikke får rettigheter til introduksjonsprogram og introduksjonsstøtte. I andre kommuner er det vanlig at man hjelper flyktninger over til en status som avtalt selvbosatte, når man blir oppmerksom på slike tilfeller.

4.3 Former for bruk av det private boligmarkedet i bosettingsarbeidet

Undersøkelsen vi har gjennomført har vært avgrenset tematisk til avtalt selvbosetting blant flyktninger. I intervjuer og samtaler vi har hatt med kommuneansatte og flyktninger om dette temaet blir det imidlertid klart at de kan oppfatte distinksjonen mellom flyktninger som er bosatt «privat» (dvs. i det private leiemarkedet) og «kommunalt» (dvs. i kommunalt disponerte boliger) som like relevant som distinksjonen mellom flyktninger som er avtalt selvbosatte eller bosatte av kommunene.

En viktig grunn til at kommuner benytter seg av avtalt selvbosetting som bosettingsstrategi er at de ønsker en større utnyttelse av det private leiemarkedet i bosettingsarbeidet. Men avtalt selvbosetting er ikke den eneste muligheten kommuner har

til å gjøre bruk av det private leiemarkedet. I Figur 4.1 har vi gitt en framstilling av de ulike formene for bruk av det private leiemarkedet som kommunene benytter. Som det framgår av figuren, kan denne bruken av det private leiemarkedet deles inn i fire hovedformer: kommunal framleie av private leieboliger til flyktninger, kommunal tildeling av private leiekontrakter, kommunal formidling av private leiekontrakter og avtalt selvbosetting.

I mange kommuner bosettes flyktninger i boliger som framleies av kommunene. Ut i fra det vi er kjent med, skiller denne formen for bosetting seg lite fra bosettingen av flyktninger i kommunale boliger. Den viktigste forskjellen mellom denne formen for bosetting og bosetting i kommunale boliger, er at kommunen ikke eier boligene, men leier disse fra private huseiere.

Figur 4.1 *Bruk av det private boligmarkedet i kommunenes bosetting av flyktninger*

Bruk av det private leiemarkedet			
Flyktning ansvarlig for leiekontrakt			Kommunen framleier til flyktning
Avtalt selvbosetting	Kommunen formidler privat leiekontrakt	Kommunen tildeler privat leiekontrakt	
Lavest	Kommunal tilrettelegging og kontroll		Høyest
Høyest	Selvbestemmelse for flyktninger		Lavest

En annen form for bruk av det private leiemarkedet i bosettingsarbeidet er når kommunene hjelper til med å framskaffe leiekontrakter med private utleiere til flyktninger. I dette tilfellet er det flyktningen selv som inngår leiekontrakt med huseieren, og ikke kommunen. Som vist i forrige avsnitt, kan dette dreie seg om flyktninger som ennå ikke har blitt tildelt kommune. Inntrykket vi

har fra casestudiene er imidlertid at dette i første rekke gjelder flyktninger som har blitt tildelt den aktuelle kommunen.

På dette området kan man trekke et skille mellom formidling og tildeling av private leiekontrakter. Boligframskaffelsen enkelte kommuner driver kan best beskrives som formidling av private leiekontrakter, ettersom kommunenes rolle her er begrenset til å sette flyktninger i kontakt med aktuelle utleiery. Dersom formidlingen er til flyktninger som ikke har fått tildelt kommune, ligger bosettingen i praksis nær avtalt selvboetting. I andre tilfeller dreier det seg snarere om en kommunal tildeling av private leiekontrakter til flyktninger som kommunen har vedtatt å bosette. Denne formen for bosetting ligger nær bruken av framleide boliger, ettersom flyktningene selv ikke har anledning til å velge bolig.

Selv om kommunene ikke er part i leiekontraktene i disse tilfellene, kan de ha en viktig rolle som tilretteleggere i bosettingsforløpene, noe vi kommer nærmere inn på i kapittel 6. I tillegg til å framskaffe aktuelle utleieboliger og å sette flyktninger i kontakt med utleiery, kan kommunene forplikte seg til å bidra til at flyktninger som inngår i slike leieforhold har tilstrekkelig bokompetanse. De kan også drive oppfølging av flyktninger og utleiery etter at leiekontrakten er inngått. I noen kommuner driver man et kontinuerlig arbeid med å overvåke det private utleiemarkedet og å pleie kontakter med private utleiery. Gjennom slike kontakter, kan kommunene bidra til å senke terskelen for at utleiery velger å inngå kontrakter med flyktninger. Der kommunene forholder seg til større profesjonelle utleiery, kan forhandlinger om prisnivå og andre utleievilkår inngå i dette arbeidet.

Ett eksempel på dette er Trondheim kommune, som har som målsetting at 40 prosent av flyktningene kommunen bosetter skal bosettes i det private utleiemarkedet. Her har man valgt å satse på kommunal tildeling av private utleiekontrakter, snarere enn avtalt selvboetting. I Bergen kommune skjer bosettingen av flyktninger for en stor del gjennom avtalt selvboetting. Her har man nylig, som et tillegg til strategien med avtalt selvboetting, også valgt å satse på kommunal tildeling av kontrakter med private utleiery. Av spørreskjemaundersøkelsen vi gjennomførte blant kommunene framgår det at flere andre kommuner har valgt å satse på

kommunal formidling/tildeling av private utleiekontrakter i tillegg til, eller som et alternativ til avtalt selvbosetting.

For noen kommuner kan altså formidling/tildeling av private leiekontrakter til flyktninger være et viktig supplement til ordinær- og avtalt selvbosetting. For andre kommuner er dette et foretrukket alternativ til avtalt selvbosetting. Hvorvidt en kommune velger å satse på avtalt selvbosetting eller formidling/tildeling av private leiekontrakter kan sees som et uttrykk for en avveining mellom, på den ene siden, ønsker om å gi flyktninger mulighet til å utøve selvbestemmelse i bosettingsprosessen og, på den andre siden, ønsker om at kommuner skal ha mulighet til å øve kontroll over bosettingsprosessen. I tillegg vil mulighetene for bruk av det private leiemarkedet variere en god del mellom kommuner.

5 Flyktningene og avtalt selvbosetting

Avtalt selvbosetting gjør at flyktninger i større grad enn ellers er initiativtakere og «gjennomførere» i deres egne bosettingsprosesser. De overtar dermed noen av kommunenes og IMDIs roller i bosettingsarbeidet. En selvsagt forutsetning for at ordningen med avtalt selvbosetting kan fungere, er at denne oppfattes som en attraktiv mulighet av flyktninger selv. Hvilke mål og motiver er det som ligger til grunn for at flyktninger velger å benytte seg av muligheten til avtalt selvbosetting? Hvordan går de fram når de benytter seg av denne muligheten? Og hvilke følger får dette valget for flyktningene?

I dette kapitlet skal vi se nærmere på avtalt selvbosetting, slik dette arter seg for flyktninger som har valgt å benytte seg av denne ordningen. Med utgangspunkt i intervjuer vi har gjort med avtalt selvbosatte flyktninger i de seks case-kommunene, vil vi i avsnittene som følger beskrive motivasjoner flyktningene har for å benytte seg av denne muligheten, vi beskriver bosettingsforløp dette skjer gjennom og betydningen nettverk og ulike kategorier hjelpere har i disse bosettingsforløpene. Avslutningsvis i kapitler går vi inn på flyktningenes boligkarrier og levekårsutvikling.

5.1 Flyktningenes motivasjon for avtalt selvbosetting

Flyktninger blir kjent med muligheten for avtalt selvbosetting gjennom flere kanaler: de hører om det fra flyktninger de møter på asylmottakene eller via andre personlig kontakter; de blir informert om dette av ansatte på asylmottakene eller ved at kommuner de tar kontakt med forteller dem om denne muligheten. For de fleste

avtalt selvbosatte flyktningene vi intervjuet, hadde valget om å finne bolig på egen hånd vært selvsagt når de først ble klar over denne muligheten. Slik de selvbosatte flyktningene så det, var ikke det å vente på at IMDi skulle finne en bosettingskommune til dem noe alternativ til avtalt selvbosetting. I intervjuene framkommer det en rekke grunner til at flyktninger ønsker å benytte seg av muligheten for avtalt selvbosetting.

5.1.1 Rask bosetting

Et overordnet motiv flyktninger har for å velge avtalt selvbosetting er at de ønsker å oppnå en rask bosetting. Dels dreier dette seg om et ønske om å unnsnippe «ventetilværelsen» som beboer på et asylmottak. Dels dreier det seg om et ønske om å komme raskest mulig i gang med deres nye liv som innbyggere i en kommune. Mange av de avtalt selvbosatte flyktningene er enslige voksne menn. Dette er en gruppe som ofte må vente i lang tid på mottak før de blir tildelt en kommune, og deretter en bolig i kommunen. De fleste avtalt selvbosatte flyktningene vi intervjuet hadde bosatt seg i kommuner for ett til to år siden og på denne tiden var ventetiden på mottakene lang. For noen kan ventetiden ha kommet i forlengelsen av en allerede årelang unntakstilværelse, etter at de flyktet fra sine hjemsteder.

Enkelte flyktninger vi intervjuet hadde oppholdt seg i nærmere to år på asylmottak før de fant bolig på egen hånd og ble bosatte i en kommune. I disse tilfellene kan beslutningen om avtalt selvbosetting komme i stand fordi flyktningene gir opp å vente på at myndighetene skal finne kommune, og bestemmer seg for å ta kontroll over prosessen selv. Andre flyktninger vi intervjuet hadde startet å lete etter bolig på egen hånd kort tid etter at de fikk beskjed om at søknaden om asyl var innvilget. De hadde kun oppholdt seg noen måneder på asylmottak før de ble bosatt i en kommune. For dem var valget om å finne bolig på egen hånd, i en viktig forstand et valg om å korte ned ventetiden på mottaket.

Et tilbakevendende tema i intervjuene vi gjorde med flyktninger var deres *frustrasjoner over livet på asylmottakene*. Flere flyktninger beskrev dette som en innholds- og formålsløs tilværelse, som går ut på å «spise og sove, spise og sove», og hvor de levde i uvisshet om når og hvor de skulle bli bosatt. Det er en tilværelse som kan preges av kjedsomhet og som kan virke passiviserende på

flyktninger. Noen av flyktningene vi intervjuet framholdt at stemningen blant beboerne på mottakene var dårlig, at de selv ble preget av dette og at de derfor måtte komme seg vekk fra mottaket for ikke å bli deprimerte eller syke på andre måter.

Andre flyktninger la vekt på at *tilbudet om norskundervisning og annen opplæring på mottaket ikke var tilstrekkelig*. De ivret etter å lære seg språket, komme i gang med arbeid og utdanning og bli integrert i samfunnet. En flyktning forklarte sin beslutning om avtalt selvbosetting med at «på mottaket setter du livet på vent» og at dette kan gjøre at du «mister motivasjon og energi». Denne personen hadde høyere utdanning og hadde jobbet i næringslivet, før han flyktet fra sitt hjemland. Etter denne flyktningens syn kan ventetiden på asylmottak være særlig vanskelig å håndtere dersom man er «vant til å ha en jobb og karriere».

Synspunktene disse flyktningene gir uttrykk for stemmer godt over ens med inntrykket ansatte i kommuner har av flyktningers motiver for å benytte seg av muligheten til avtalt selvbosetting. I intervjuer med kommuneansatte ble nettopp «desperasjonen etter å komme seg vekk fra asylmottak» framhevet som en viktig grunn til at flyktninger velger avtalt selvbosetting.

5.1.2 Velge kommune selv

Ett annet overordnet motiv flyktninger har for å benytte seg av muligheten til avtalt selvbosetting er at de ønsker å velge hvilken kommune de skal bo i. Flyktninger i Norge har i noen grad mulighet til å påvirke valget av hvilke kommuner de skal bosettes i, ved å henstille om at de bosettes der de har nær familie eller arbeids- og utdanningsmuligheter. Avtalt selvbosetting er imidlertid den eneste muligheten flyktninger har til selv å bestemme hvilken kommune de skal bosette seg i. For mange flyktninger er dette en viktig grunn til at de benytter seg av ordningen.

Mer spesifikt, kan dette dreie seg om at flyktninger søker seg til steder hvor de har *slektninger og nettverk*. Når flyktninger vi intervjuet hadde valgt å bosette seg i for eksempel Bergen, Volda eller Sarpsborg, så kunne dette være fordi de hadde en bror eller søster som bodde der eller i nærheten. Det kunne være fordi de hadde venner og bekjente som bodde der eller det kunne være

fordi det fantes et miljø av landsmenn på disse stedene. For andre flyktninger dreier valget av bosettingskommune seg om at de ønsker å bli værende i kommunen hvor de har bodd i asylmottak, fordi de har knyttet kontakter og er *på vei til å bli integrert i lokalsamfunnet*.

En annen vanlig grunn til at flyktningene velger å bosette seg i en kommune er at de søker seg til et sted hvor de tror de har *utdannings- og arbeidsmuligheter*. De fleste flyktningene vi intervjuet var unge mennesker. Mange hadde høyere utdanning fra hjemlandet eller de hadde påbegynt høyere utdanning før de ble flyktninger. For flere av disse var ønsket om å bli bosatt et sted hvor de kunne fortsette utdannelsen en viktig grunn for valget av kommune. For andre var det snarere mulighetene de hadde til å finne arbeid på disse stedene som var utslagsgivende for at de hadde bosatt seg der.

Flere av de avtalt selvbosatte flyktningene vi intervjuet ga uttrykk for at det ikke hadde vært avgjørende for dem at de ønsket å bosette seg i en bestemt kommune. Derimot hadde de et klart ønske om å bosette seg i en større bykommune. Dette skyltes ikke bare at det ofte er gode arbeids- og utdanningsmuligheter på slike steder, men at flyktningene ønsket å bosette seg på *steder med urbane kvaliteter*. Mange av flyktningene vi intervjuet var unge mennesker, som var vant til å leve i millionbyer i Afrika og Midtøsten. I noen intervjuer kom det fram at flyktningene vanskelig kunne se for seg hvordan de skulle kunne leve i et avsidesliggende bygdesamfunn.

I forlengelsen av dette, kan det også nevnes at noen flyktninger vanskelig så for seg hvordan de kunne leve i kommuner i de kaldeste og mest værutsatte delene av landet. En ytterligere grunn for flyktningenes valg av bosettingskommuner er altså å finne i kommunenes *geografiske beliggenhet* og *klimatiske forhold*. I tillegg til klimatiske forhold, spilte nærhet til goder slik som gode kommunikasjonsmuligheter til Oslo, Sverige og resten av Europa inn for noen av flyktningene som hadde valgt seg til Sarpsborg.

I det vi har sagt her ligger det at bestrebelsene flyktningene gjør for å skaffe seg bolig på egen hånd ofte like gjerne kan sees som bestrebelser for å *unngå* å bli bosatt i visse typer kommuner. I noen intervjuer ble det påpekt av flyktningene at når de hadde startet å lete etter bolig på egen hånd allerede etter et nokså kort opphold i mottaket, så var dette fordi de hadde blitt oppmerksom på

muligheten for at IMDi kunne beslutte å bosette dem på avsidesliggende steder, eller i en landsdel de ikke ønsket å bo i. Som flere flyktninger påpekte, kom valget om å benytte seg av muligheten til avtalt selvbosetting derfor også til å handle om å «forte seg» med å bosette seg i en attraktiv kommune, før IMDi rakk å finne en kommune til dem.

5.2 Bosettingsforløp ved avtalt selvbosetting

I intervjuene vi har gjort med flyktninger og kommuneansatte avtegner det seg noen typiske og mindre typiske forløp som leder fram til at flyktninger blir bosatt gjennom avtalt selvbosetting. I avsnittene som følger, presenterer vi ett sett av fortattede beskrivelser av slike forløp basert på vårt intervjumateriale. Beskrivelsene er satt sammen av elementer fra «bosettingshistoriene» til flere flyktninger. Hensikten med å lage disse fortattede beskrivelsene er å få fram typiske trekk ved ulike mulige bosettingsforløp.

5.2.1 Bosettingsforløp 1

Et typisk bosettingsforløp blant flyktningene vi intervjuet starter med at flyktningen har bestemt seg for å forsøke å finne bolig i en kommune på en annen kant av landet enn der vedkommende bor i asylmottak. Forut for denne beslutningen har flyktningen blitt rådet til å benytte seg av denne ordningen av andre flyktninger på mottaket, eller av andre kontakter vedkommende har i landet. Kontaktene har fortalt flyktningen at dersom han (i de fleste tilfellene er det en mannlig flyktning) ikke finner bolig selv, så må han regne med å vente ett år eller to på mottaket før IMDi finner en kommune til han.

Flyktningens valg av mulige bosettingskommuner er også basert på kontaktnettet vedkommende har rundt om i landet. Kanskje har flyktningen en bror eller søster eller et søskenbarn i en kommune, som han ønsker å gjenforene seg med. Kanskje har flyktningen blitt rådet til å bosette seg der av en venn eller bekjent han har fått i tiden på mottak, eller av en gruppe landsmenn han er i kontakt med gjennom en Facebook-gruppe.

Flyktningen kunne snakke engelsk før han kom til Norge og på mottaket har han lært seg litt norsk. Disse ferdighetene blir viktige når han forsøker å finne bolig. Før flyktningen setter i gang med boligsøket har han kontaktet kommunen på telefon, og fått bekreftet at det er mulig å bosette seg der gjennom avtalt selvbosetting. I samtalen med kommunen får han informasjon om reglene og rammene som gjelder for slik bosetting. Han blir fortalt om kravene kommunen stiller til husleiekontrakten, til boligen og om hvordan han skal gå fram når han har fått tilbud om en husleiekontrakt.

Deretter følger en periode hvor flyktningen forsøker å finne seg bolig gjennom vanlige formelle kanaler for boligsøk. Han svarer på en rekke boligannonser på Finn.no. Først, sender han svar på boligannonser på engelsk, men da dette ikke fører fram får han hjelp av en bekjent til å utforme et svar på norsk. Ved en eller flere anledninger bruker flyktningen sine oppsparte penger til å reise fra asylmottaket til den aktuelle bosettingskommunen for å gå på visninger og møte utleiery. Under disse oppholdene bor han på sofaen hos venner og bekjente han har i kommunen.

Det blir tidlig klart for flyktningen at jakten på å finne bolig kan bli en langvarig og frustrerende prosess. Han får sjelden svar av utleierne han kontakter på e-post og når de svarer så er det nesten alltid for å fortelle han at boligen er utleid til en annen. Når han går på visninger, får han ofte inntrykk av at huseierne ikke er interessert i å leie ut til en flyktning fra et annet land.

Da muligheten til å få en bolig endelig byr seg for flyktningen, er det ikke som et resultat av hans bestrebelser på å finne bolig gjennom ordinære kanaler, men snarere et resultat av de uformelle kontaktene han har i bosettingskommunen. En venn av flyktningen har en bekjent som bor i et bofellesskap med to andre flyktninger. Den ene av disse er i ferd med å flytte ut av bofellesskapet, og et av rommene blir ledig. Huseieren, som selv er innvandrery, har ikke noe imot å ha flyktninger som leietakere. Etter et møte med vedkommende får flyktningen en leiekontrakt han kan ta med seg til kommunen. Huseieren er også innforstått med at det kan drøye en stund før godkjenningen av kontrakten fra kommunen og IMDi foreligger.

To uker etter møtet med huseieren, får flyktningen godkjent leiekontrakten og kan flytte inn i bofellesskapet.

5.2.2 Bosettingsforløp 2

Et annet bosettingsforløp er langt på vei det samme som det vi beskrev i forrige avsnitt. Også i dette tilfellet dreier det seg om en flyktning med engelskkunnskaper og kontaktnett som ønsker å bosette seg et annet sted i landet enn der han bor i asylmottak. Forskjellen er at i dette tilfellet lykkes flyktningen med å skaffe seg bolig gjennom de vanlige kanalene for boligsøk, dvs. gjennom annonser på Finn.no og ved å gå på visninger.

Noen av flyktningene vi intervjuet fortalte at de hadde lyktes med å finne bolig på denne måten. Inntrykket fra intervjuene vi gjorde med flyktninger, og fra spørreundersøkelsen til kommunene (jf. avsnitt 5.3 nedenfor) er imidlertid at dette er et forløp som er mindre vanlig enn Bosettingsforløp 1. Mange av flyktningene vi intervjuet ga uttrykk for en oppfatning om at de ble diskriminert på boligmarkedet, fordi norske utleieryere er skeptiske til utlendinger, og at det er nærmest håpløst for dem å finne bolig gjennom vanlige kanaler. Her må det imidlertid tilføyes at flere av kommunene de var bosatt i har et presset boligmarked, hvor det er vanskelig å finne utleiebolig, uansett hvilken bakgrunn en person har.

5.2.3 Bosettingsforløp 3

Et tredje bosettingsforløp som leder fram til avtalt selvbosetting dreier seg om en flyktning som, gjennom for eksempel frivillig arbeidsinnsats eller dagligdags nabokontakt, har blitt kjent med mennesker i lokalsamfunnet der vedkommende bor på asylmottak. Av denne og andre grunner (for eksempel at det finnes arbeids- og utdanningsmuligheter på stedet) ønsker flyktningen å bosette seg i denne kommunen. Flyktningen har ennå ikke blitt tildelt kommune av IMDi. I møter vedkommende har med kommunen blir det forklart at den eneste måten å sikre seg å bli bosatt der er ved å finne bolig selv. Gjennom kontakter flyktningen har opparbeidet seg i lokalsamfunnet lykkes vedkommende med å finne bolig.

I flere av casestudiene vi gjennomførte kom det fram at avtalt selvbosetting foregikk på denne måten. Forløpet er beskrivende for hvordan avtalt selvbosetting vanligvis foregår i Volda kommune. I intervjuer med avtalt selvbosatte flyktninger og kommuneansatte i Tromsø, kom det fram at noen av de som har selvbosatt seg her kommer fra det desentraliserte mottaket i byen

og at bosettingsforløpene deres svarer til denne beskrivelsen. Dette kan både dreie seg om flyktninger som har gode ferdigheter i engelsk og norsk og kontaktnett, og om flyktninger som i utgangspunktet mangler disse forutsetningene for å finne bolig selv, men som opparbeider seg kontakter i lokalsamfunnet.

5.2.4 Bosettingsforløp 4

Et fjerde mulig bosettingsforløp ligner på det som er beskrevet over. Det dreier seg om en flyktning som ønsker å bli boende i mottakskommunen. Vedkommende har bodd i desentralisert asylmottak i kommunen. Det betyr at asylsøkerne bor i boliger som asylmottaket har leid inn fra det private leiemarkedet. Flyktningen fikk godkjenning til å bli boende i kommunen og fikk fortsette å bo i samme bolig som vedkommende bodde i, i mottak. En slik ordning forutsetter en avtale mellom driftsoperatør for mottaket, utleier og flyktning.

5.3 Betydningen av uformelle nettverk

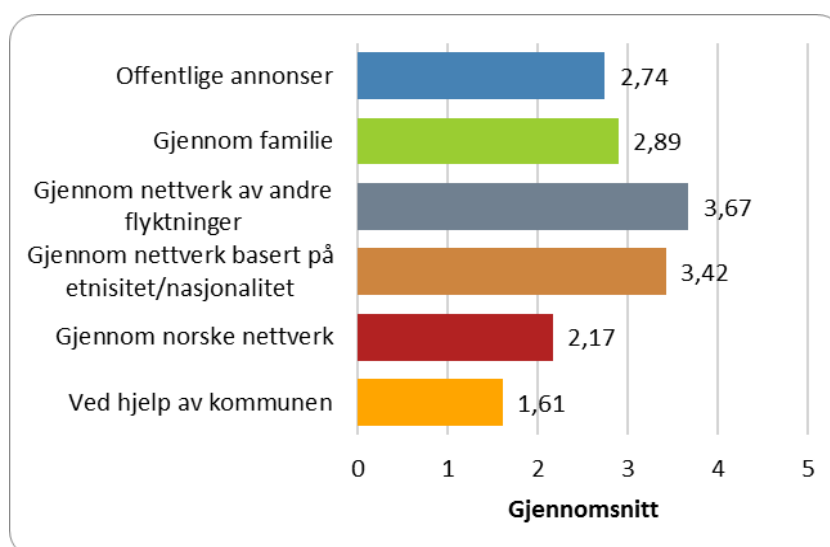
Det er en utbredt oppfatning blant dem som er involvert i arbeidet med bosetting av flyktninger at det er de mest «ressurssterke» flyktningene som benytter seg av avtalt selvbosetting. Ressursene det er snakk om i denne sammenhengen kan være språkkunnskaper, motivasjon og trening i å forholde seg til et kommersielt boligmarked, eller til byråkratisk regler som gjelder for et offentlig tjenesteapparat. Men den kanskje viktigste ressursen flyktninger råer over i denne sammenhengen er tilgangen de måtte ha på ulike typer uformelle sosiale nettverk og deres evner til å etablere slike nettverk.

Beskrivelsene vi har gitt ovenfor av ulike forløp som leder fram til avtalt selvbosetting blant flyktninger understreker betydningen uformelle sosiale nettverk har i denne sammenhengen. Avtalt selvbosetting ser i de fleste tilfellene ut til å være en nettverksdrevet form for bosetting, i betydningen av at noen av rollene offentlige myndigheter normalt innehar i bosettingsprosessen her blir overtatt av ulike nettverk flyktningene er en del av. Disse nettverkene er uformelle, ved at de ikke har

noen formell organisering eller status. De har ofte uklare grenser og kan være av en omskiftelig og flyktig karakter.

Dels kan dette dreie seg om nettverk basert på vennskaps-, slekts- eller etnisitet/nasjonalitetsbånd som går på tvers av lokaliteter og som opprettholdes gjennom sosiale medier. Dels kan det dreie seg om nettverk flyktninger opparbeider i lokalsamfunnet på stedene hvor de venter i asylmottak. Som vi har sett, er det på grunnlag av informasjon som tilflyter dem gjennom slike nettverk at flyktninger finner fram til aktuelle bosettingskommuner. Ikke minst, er det å ha tilgang på slike nettverk avgjørende for om flyktninger lykkes i å finne boliger i kommunene hvor de ønsker å bosette seg.

Figur 5.1 *Hvordan finner avtalt selvbosatte vanligvis bolig?*



Figuren viser et gjennomsnitt av svarene fra kommunene som praktiserer avtalt selvbosetting på de ulike svaralternativene. 0 på skalaen tilsvarer «Aldri». 5 på skalaen tilsvarer «Svært ofte».

Inntrykket fra casestudiene av at avtalt selvbosetting er nettverksdrevet bekreftes i spørreundersøkelsen vi gjennomførte blant kommuner som bosetter flyktninger. Ett av spørsmålene i undersøkelsen dreide seg om hvordan kommunene oppfatter at flyktninger finner seg bolig. Her ble respondentene bedt om å rangere ulike svaralternativer på en skala fra «Aldri» til «Svært ofte». Som det framgår av Figur 5.1, er det en klar tendens til at kommunene oppfatter at det er vanlig at avtalt selvbosatte

flyktninger finner bolig gjennom nettverk av andre flyktninger og nettverk basert på nasjonalitet/etnisitet. Svarene tyder også på at det er vanlig at avtalt selvbosatte flyktninger finner bolig gjennom familienettverk og gjennom offentlige annonser.

5.4 Hjelperelasjoner og hjelpere

Et nettverk kan beskrives som en løselig konstellasjon av sosiale relasjoner som opprettholdes fordi de ulike aktørene som inngår i disse sosiale relasjonene har gjensidig nytte av dette over tid. I denne beskrivelsen ligger det at å være en del av et nettverk dreier seg om å motta tjenester og å yte tjenester for andre. Ved å hjelpe noen i dag kan man selv regne med å få hjelp en gang i framtiden, dersom man skulle trenge dette. Grunnlaget for denne utvekslingen av tjenester kan i noen tilfeller være at de involverte personene oppfatter at de har nytte av å inngå i slike relasjoner. I andre tilfeller kan relasjonene i større grad opprettholdes gjennom den moralske forpliktelsen involverte personer opplever at de har overfor andre nettverksdeltakere.

I intervjuene vi gjorde med avtalt selvbosatte flyktninger og med ansatte i kommuner, beskrives ulike former for hjelperelasjoner og hjelperoller som inngår i nettverkene flyktningene er en del av. I denne sammenhengen kan man skille mellom «vennetjenester» og «gjensidighet blant landsmenn» som to vanlige og overlappende former for hjelperelasjoner. I kraft av å være del av slike nettverk, påtar mange flyktninger seg tidvis en hjelperolle overfor andre flyktninger. En flyktning kan være en del av flere slike nettverk og kan alternere mellom disse når vedkommende søker eller yter hjelp til bosetting. Samtidig viser intervjuene at disse nettverkene også opprettholdes ved at det finnes personer som påtar seg mer omfattende hjelperoller. Her kan man skille mellom «ressurspersoner i innvandrerbefolkningen», «huseiere» og «norske frivillige hjelpere».

5.4.1 Vennetjenester

En av de vanligste formene for hjelperelasjoner som beskrives i intervjuene er vennetjenester mellom flyktninger av ulik nasjonalitet og etnisitet. Et tilbakevendende element i

bosettingshistoriene flyktningene ga oss dreier seg om hvordan venner og bekjente disse hadde fått under opphold på mottak, senere kontaktet dem og tilbød hjelp med å finne bolig i en kommune. Flere av flyktningene vi intervjuet hadde funnet bolig på denne måten. Flere vektla at de nå selv bidro aktivt til å hjelpe flyktninger på mottak på samme vis, når det ble et ledig rom i deres eget eller andre flyktningers bokollektiv. Ved å hjelpe flyktninger på mottak til å finne bolig, hjelper de også seg selv eller andre venner til å unngå forhøyet husleie ved at et rom i bofellesskapet står tomt.

5.4.2 Gjensidighet blant landsmenn

En annen vanlig form for hjelp som beskrives i intervjuene er tjenester mellom landsmenn. En eritreisk flyktning fortalte for eksempel at hun og en venninne fra mottaket reiste til Bergen på den eritreiske nasjonaldagen og bodde noen dager der hos landsmenn. Venninnen ville til Bergen fordi hun hadde fått tilbud om en leilighet. Grunnen til at hun selv dro var at venninnen ønsket selskap på reisen. Under oppholdet ble hun kjent med en annen eritreer, som var bosatt i Bergen og utvekslet telefonnumre med vedkommende. En stund senere, ble hun oppringt av denne personen, som tipset henne om en ledig bolig, og dette førte til at hun ble bosatt i Bergen.

Flere av flyktningene vi intervjuet fortalte liknende historier om gjensidighetsrelasjoner blant flyktninger med lik nasjonalitet. Gjensidighet innebærer at man gjennom å hjelpe og bistå får noe verdifullt tilbake. En av flyktningene uttrykte det omtrent slik:

Jeg bare hjelper, jeg tar ikke penger. Jeg og kona mi hjelper andre med å flytte hit, med å finne et sted å bo, med festlokale når noen skal gifte seg. Hun følger til fastlege og noen ganger kjører vi folk på legevakten. Vi hjelper også noen gamle norske damer. Jeg har lært det å hjelpe andre av faren min. Han hjalp alltid andre uten å be om noe tilbake. Og se hva det gir, se hvor flott liv jeg har fått!

5.4.3 Ressurspersoner i innvandrerbefolkningen

I en av casekommunene intervjuet vi to tidligere flyktninger, med forskjellig landbakgrunn, som fungerte som ressurspersoner i flyktningmiljøer. Begge hadde stort nettverk, i eget miljø og blant norske. Begge hadde bidratt til at flere flyktninger hadde flyttet til kommunen, eller til nærliggende kommuner. I intervjuer fortalte de at når de hørte om ledige boliger, var de opptatt av å formidle dette videre til flyktninger. De fortalte også at de hadde opparbeidet seg tillit i kommunen, blant utleiery og blant flyktninger, noe som bidro til at de kunne formidle leiekontrakter mellom utleiery og flyktninger. Disse ressurspersonene var også opptatt av å bidra til at flyktninger kom seg i jobb og etter hvert kjøpte bolig. De veiledet flyktninger om finansiering og lån og ga råd om hvordan de skulle klare seg selv i Norge. De ga råd om utdanningsvalg og hjalp flyktninger inn i arbeidslivet via deres nettverk. Det er grunn til å anta at tidligere flyktninger innehar liknende roller som ressurspersoner blant flyktninger i andre kommuner.

5.4.4 Huseiere

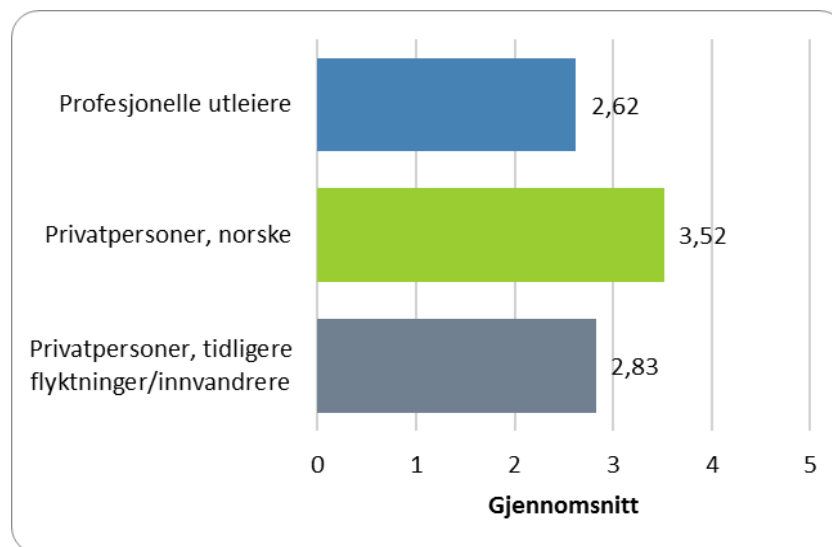
En av ressurspersonene vi omtalte i forrige avsnitt var eier av et antall utleieboliger, hvor leietakerne hovedsakelig besto av flyktninger. Hans erfaring var at det ble et gjensidig tillitsforhold mellom ham som utleier og flyktninger, noe som bidro til at utleieforholdene stort sett var ukompliserte og enklere å håndtere enn med norske leietakere. I denne kommunen var det flere store utleiery med innvandrerbakgrunn. I intervjuer ble det pekt på at det kunne være en form for solidaritet mellom disse utleiery og flyktninger. Noen fikk kontrakter som ikke var tidsbegrensete og det ble pekt på eksempler på at utleier hadde satt ned husleia fordi leietaker ikke klarte å betale.

Dette finner gjenklang i intervjuer vi gjorde med avtalt selvbosatte flyktninger i andre kommuner. I en av disse kommunene hadde huseierne til alle flyktningene vi intervjuet innvandrerbakgrunn. Men, relasjonen disse flyktningene hadde til utleiery var åpenbart av en kommersiell art og vi fikk beskrevet eksempler på at huseierne gjorde urimelige krav på dem som leietakere. Samtidig omtalte flyktningene disse huseierne på måter som kan tilsi at de

oppfattes å ha en hjelperrolle og at relasjonen til disse utleierne var annerledes enn til norske utleiere. I denne sammenhengen ble det vist til at utleiere med innvandrerbakgrunn var enklere å forholde seg til enn norske utleiere, fordi de var mindre fordomsfulle og hadde større forståelse for flyktningenes økonomiske situasjon.

Inntrykket av at boligutleiere med innvandrerbakgrunn har en viktig rolle i bosetting av flyktninger i enkelte kommuner finner støtte i vår spørreundersøkelse til kommunene. Undersøkelsen inneholdt et spørsmål om hvordan kommunene oppfatter at flyktninger er bosatt. Som Figur 5.2 viser, tyder svarene fra kommuner som praktiserer avtalt selvbosetting på at flyktninger oftest leier bolig av norske privatpersoner. Svarene tyder samtidig på at det også er vanlig at flyktninger leier av privatpersoner med flyktning/innvandrerbakgrunn. En fjerdedel av kommunene som praktiserer avtalt selvbosetting svarte at det er «vanlig» eller «svært vanlig» at flyktninger leier bolig av privatpersoner med flyktning/innvandrerbakgrunn.

Figur 5.2 *Hvem leier avtalt selvbosatte flyktninger vanligvis bolig av?*



Figuren viser et gjennomsnitt av svarene fra kommunene som praktiserer avtalt selvbosetting på de ulike svaralternativene. 0 på skalaen tilsvarer «Aldri». 5 på skalaen tilsvarer «Svært ofte».

5.4.5 Norske frivillige hjelpere

Svarene kommunene ga på spørsmålet i spørreundersøkelsen om hvordan de oppfatter at avtalt selvbosatte flyktninger finner bolig, tyder ikke på at det er vanlig at nettverk bestående av norske personer yter et viktig bidrag til denne bosettingen (jf. avsnitt 5.3 ovenfor). Denne situasjonen kan imidlertid ha endret seg siden undersøkelsen ble gjennomført i januar 2016. I to av våre casekommuner kommer det fram at norske frivillige har en viktig hjelperrolle overfor avtalt selvbosatte flyktninger. Dette kan både dreie seg om engasjerte privatpersoner og om personer som opptrer i kraft av å være medlemmer av frivillige hjelpeorganisasjoner. I noen tilfeller kan denne formen for hjelperoller oppstå som en forlengelse av frivillige organisasjoners engasjement for å hjelpe flyktninger som befinner seg i asylmottak.

Basert på det vi ble fortalt av kommuneansatte utmerker denne kategorien hjelpere seg særlig ved deres dyktighet til å øve press på større markedsaktører og på kommunen gjennom formelle kanaler. I Oslo har slike hjelpere bidratt til at større utleiefirmaer har åpnet

opp for å ha flyktninger som leietakere. I Bergen har slike frivillige hjelpere engasjerte seg i sakene til flyktninger som har fått avslag på forespørsler om avtalt selvbosetting og i noen tilfeller lykkes i å få omgjort disse beslutningene.

5.4.6 Muligheter og begrensninger ved uformelle sosiale nettverk

I kommuner hvor flyktninger benytter avtalt selvbosetting overføres en del av oppgavene i bosettingsarbeidet, som ellers utføres av offentlige myndigheter, til flyktningene selv og deres nettverk. Der det finnes slike nettverk kan disse bidra til at bosettingen av flyktninger foregår på en effektiv måte og at flyktninger får en god start på livet som innbyggere i en kommune. Hjelperelasjonene og hjelperollene vi har beskrevet i de foregående avsnittene har en avgjørende rolle i denne sammenhengen. De bidrar til at framskaffelsen av boliger til flyktninger som ønsker avtalt selvbosetting i disse kommunene blir mer effektiv, og kan bidra til at flyktningene lettere integreres i lokalsamfunnet.

Samtidig kan det være verdt å framheve noen av begrensningene som knytter seg til at avtalt selvbosetting i så stor utstrekning er en nettverksdrevet form for bosetting. En slik begrensning dreier seg om at informasjonen flyktninger får tilgang på gjennom disse nettverkene i første rekke består av den erfaringsbaserte kunnskapen til andre flyktninger. Kommunenes praksiser med avtalt selvbosetting er omskiftelige og det kan variere om en kommune tillater eller ikke tillater denne formen for bosetting og på hvilke premisser. Her kan det vise seg at informasjonen en flyktning mottar fra sine kontakter er utdatert eller feil.

En annen begrensning er at informasjonen flyktninger får gjennom disse nettverkene kan være avgrenset til nettverkens geografiske utbredelse og ikke gi vedkommende noen fullstendig oversikt over mulighetene som finnes for avtalt selvbosetting rundt om i landet. Flyktningen som baserer seg på sine kontakter for å finne bolig i en kommune får slik informasjon om de kommunene disse kjenner til, men kanskje ikke om andre kommuner hvor det kunne vært aktuelt å finne bolig.

En tredje begrensning knytter seg til selvseleksjonen som er forbundet med å ha tilgang til slike nettverk, i den grad nettverkene er nødvendige for å oppnå avtalt selvbosetting. Flyktninger som ikke har tilgang på slike nettverk som informasjonskilder og som hjelp til boligframskaffelse, kan dermed i praksis bli avskåret fra å benytte seg av muligheten til avtalt selvbosetting. Dette skal vi komme tilbake til nedenfor.

5.4.7 Hjelpere og meglere

På samme tid som uformelle nettverk blant flyktninger kan være en viktig forutsetning for at avtalt selvbosetting skal fungere godt for flyktninger og kommuner, innebærer disse også muligheter for at flyktninger innlemmes i problematiske maktforhold og utnyttes i bosettingsprosessen. Avtalt selvbosatte flyktninger vi intervjuet i noen av casekommunene ga uttrykk for at det er vanlig at flyktninger avkreves betaling for hjelp med å skaffe bolig. Bergen kommune har nylig avdekket et eksempel på slike krav om betaling i den uformelle formidlingen av boliger til flyktninger. I dette tilfellet kom det fram at boligkontrakter selges til flyktninger gjennom en Facebook-gruppe. I andre casekommuner fortalte ansatte at de var kjent med at slikt hadde forekommet tidligere.

I den grad kontaktpersoner kontrollerer tilgangen flyktninger har på bolig eller andre goder, kan altså rollen som hjelper slå over i en meglersrolle. Flyktninger kan bli avkrevd penger eller andre ytelser for å få tilgang på boligkontrakter, eller de kan havne i et varig gjelds- eller klientforhold til hjelpere. Dette understreker sårbarheten til flyktninger som velger å finne bolig på egen hånd. I casene har vi ikke registrert at noen har etablert virksomhet for å bistå flyktninger med å finne bolig i det private markedet. En kunne godt tenke seg at det kunne være behov for utleiemeglervirksomhet i dette segmentet av markedet, på samme måte som det er etablert egne finansrådgivere for å bistå innvandrere inn i eiermarkedet (Søholt, Ødegård, Lynnebakke, & Eldring, 2012).

5.5 Boforhold og boligkarrierer blant avtalt selvbosatte flyktninger

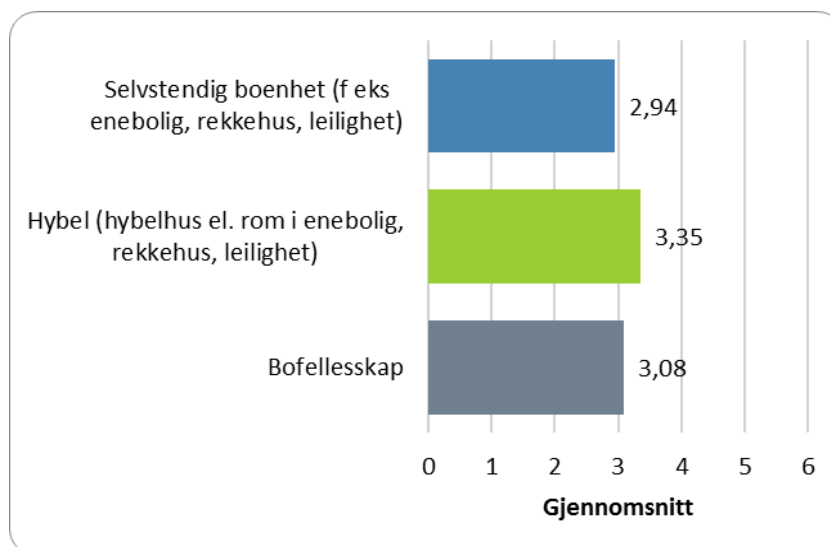
Avtalt selvbosetting skiller seg fra den «normale» bosettingen av flyktninger i kommunene ved at den skjer gjennom markedet og på markedets betingelser. Dette kan innebære at flyktningene løper en større risiko for å bo dårlig, for å bli utnyttet og for å miste boliger enn når de er bosatt i kommunalt disponerte boliger. Samtidig kan disse risikoene veies opp av andre, gunstige sider ved å være avtalt selvbosatt. I avsnittene som følger skal vi se nærmere på boforholdene og boligkarrierene til avtalte selvbosatte flyktninger. Hvordan er boforholdene for avtalte selvbosatte flyktninger når de etablerer seg i en kommune og etter at de har bodd der noen år? Hvordan påvirker boforholdene flyktningenes økonomi, deres integrering i samfunnet og deres levekårsutvikling sett opp mot flyktninger som bosettes av kommunene?

5.5.1 Boliger ved første gangs etablering

I en av case-kommunene, Sarpsborg, består en betydelig del av de avtalte selvbosatte flyktningene av familier. Nesten alle flyktningen vi intervjuet i denne kommunen hadde bosatt seg der med sine familier, eller hadde raskt fått familiegjenforening. Disse flyktningene etablerte seg i selvstendige boenheter, som tomannsboliger og leiligheter, ved første gangs etablering i kommunen. Hovedtyngden av flyktningene som selvbosetter seg i norske kommuner består imidlertid av enslige voksne. I Bergen, Oslo, Volda og Tromsø var de avtalte selvbosatte flyktningene nesten utelukkende enslige voksne. For disse flyktningene er det langt vanligste at boligene de først etablerer seg i, enten er hybler eller bofellesskap.

Dette inntrykket bekreftes i spørreundersøkelsen vi gjorde blant kommunene. Som det framgår av Figur 5.3, er det en tendens blant kommunene som praktiserer avtalt selvbosetting til at de oppfatter at disse flyktninger vanligvis flytter inn på hybler. Svarene tyder også på at det er vanlig at avtalte selvbosatte flyktninger flytter inn i bofellesskap og noe mindre vanlig at de flytter inn i selvstendige boenheter.

Figur 5.3 *Hvilke typer bolig flytter avtalt selvbosatte flyktninger vanligvis inn i?*



Figuren viser et gjennomsnitt av svarene fra kommunene som praktiserer avtalt selvbosetting på de ulike svaralternativene. 0 på skalaen tilsvarer «Aldri». 5 på skalaen tilsvarer «Svært ofte».

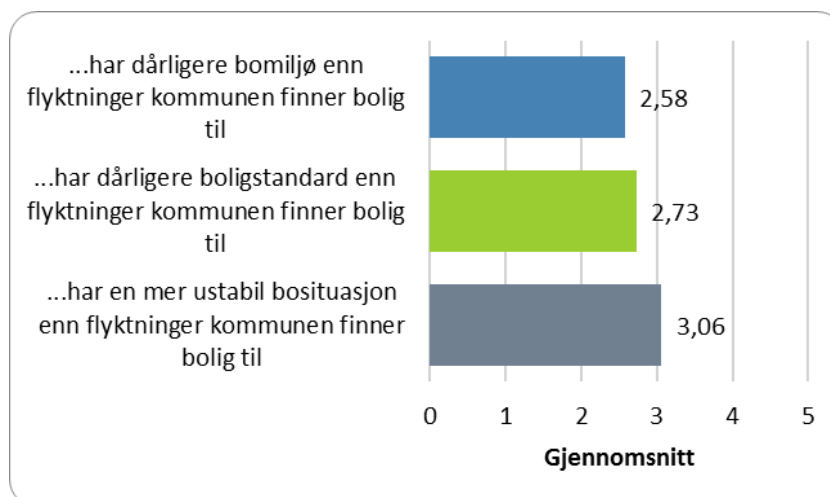
Ovenfor (jf. avsnitt 5.1.1) har vi pekt på tendensen til at flyktninger kan velge avtalt selvbosetting fordi de er desperate etter å unnsnippe tilværelsen på asylmottaket og komme i gang med det nye livet. Avtalte selvbosatte flyktningene vi intervjuet, fortalte oss at mens de drev boligsøk fra asylmottaket hadde de vært villige til å innfinne seg med omtrent enhver bolig de ble tilbudt for å bli bosatt i en kommune. Noen av dem etablerte seg i boliger som var trange og/eller i boliger med høy husleie, og de gikk raskt i gang med å lete etter en bedre bolig.

Det er grunn til å tro at disse historiene er typiske for avtalte selvbosatte flyktninger i kommuner hvor det er høyt press i boligmarkedet. Dette kan også gjenspeile seg i tilbudet i boligmarkedet. Ansatte vi intervjuet i flere av kommunene hadde inntrykk av at finnes en del «gjennomgangsboliger» eller «sirkulasjonsboliger» i det lokale utleiemarkedet. Dette er bofellesskap hvor flyktninger etablerer seg ved avtalt selvbosetting, for så umiddelbart å starte jakten på en ny bolig. Når en av beboerne lykkes i å finne ny bolig, åpner dette for at en ny flyktning kan prøve å få til avtalt selvbosetting i kommunen.

5.5.2 Boligsituasjonen blant avtalt selvbosatte flyktninger

Bor avtalt selvbosatte flyktninger bedre eller dårligere enn flyktninger som bosettes av kommunene? De fleste avtalte selvbosatte flyktningene vi intervjuet hadde vært bosatt et år eller to i en kommune. Flere av disse fortalte oss om mangler ved boligene de hadde, eller hadde bodd i tidligere og om frustrasjoner ved boligsituasjonen deres. De hadde lite grunnlag for å vurdere deres egen boligsituasjon opp mot de kommunalt bosatte flyktningenes. I intervjuer med ansatte i noen av casekommunene kom det imidlertid fram at de oppfattet at avtalte selvbosatte flyktninger kunne bo trangere, eller i boliger som på andre måter har en noe dårligere standard enn det som gjelder for flyktningene kommunen selv bosetter. En annen vanlig observasjon blant ansatte i disse kommunene, var at avtalt selvbosatte flyktninger flyttet oftere enn flyktninger som kommunene selv bosatte.

Figur 5.4 *Kommunenes vurderinger av påstander om boligstandard og bomiljøet til avtalt selvbosatte flyktninger*



Figuren viser et gjennomsnitt av svarene fra kommunene som praktiserer avtalt selvbosetting på de ulike svaralternativene. 0 på skalaen tilsvarer «Helt uenig». 5 på skalaen tilsvarer «Helt enig».

Dette inntrykket av boligsituasjonen til avtalt selvbosatte flyktninger gjenspeiles i spørreundersøkelsen vi gjennomførte blant

landets kommuner. Et av spørsmålene i undersøkelsen dreide seg om oppfatninger kommuner som praktiserer avtalt selvbosetting har av bomiljøet og boligstandarden til disse flyktningene. Som vi kan se av Figur 5.4, tyder svarene fra kommunene ikke på at avtalt selvbosatte flyktninger har dårligere bomiljø enn kommunalt bosatte flyktninger. Det er derimot en tendens til at kommunene oppfatter at avtalt selvbosatte flyktninger har dårligere boligstandard enn kommunalt bosatte og en enda klarere tendens til at de oppfatter at avtalt selvbosatte flyktninger har en mer ustabil bosituasjon enn kommunalt bosatte.

Mange av de avtalt selvbosatte flyktningene vi intervjuet i casekommunene hadde flyttet en eller to ganger i løpet av like mange år og mange var i ferd med å flytte eller ønsket å finne seg ny bolig. Det vanligste blant flyktningene vi intervjuet, var at flyttingen gikk fra bofellesskap til hybler eller egne leiligheter og den vanligste grunnen flyktningene oppga for denne flyttingen, eller for at de hadde planer om å flytte ut av et bofellesskap, var at de ønsker å bo alene. Dette kan for eksempel dreie seg om en voksen flyktning som deler bolig med en gruppe studenter, som er vesentlig yngre enn han selv og som har en annen livsstil. Eller det kan være at flyktningen ganske enkelt har behov for å kunne være for seg selv.

Et annet vanlig flyttmotiv som kom fram i intervjuene er at husleien var høy, eller at huseieren hadde varslet at leien kom til å øke, og at flyktningen derfor ønsket å finne en rimeligere bolig. Dette var blant grunnene til at enkelte av de vi intervjuet hadde flyttet fra hybler eller egne leiligheter og til bofellesskap. I intervjuene kom det også fram at boligstandarden og beliggenhet kan være grunner til at avtalt selvbosatte flyktninger flytter. En annen grunn kan være at leieforholdet blir oppsagt fordi utleieren vil pusse opp boligen eller bruke denne på en annen måte.

Sett fra kommunenes ståsted, er den ustabile bosituasjonen til avtalt selvbosatte flyktninger en viktig utfordring som knytter seg til ordningen. Dels kan dette være fordi det resulterer i ekstraarbeid for kommunen, som må hjelpe flyktninger med å finne ny bolig og kan hende også plassere disse i kommunale boliger. Dels kan flytting og en uavklart bosituasjon blant selvbosatte flyktninger ha en forstyrrende virkning på deres deltakelse i introduksjonsprogrammet.

En ansatt i enheten som har ansvar for introduksjonsprogrammet i Trondheim kommune var tilfreds med at kommunen hadde valgt å sette en stopp for ordningen med avtalt selvbosetting. Slik vedkommende oppfattet det, hadde avtalt selvbosatte flyktninger en forstyrrende virkning på introduksjonsprogrammet. Dette var fordi det ofte framsto som at disse flyktningen hadde en uavklart bosituasjon når de startet på introduksjonsprogrammet, og at dette bidro til å dra flyktningers og ansattes oppmerksomhet vekk fra opplæringen og gjennomføringen av programmet og over på boligspørsmål.

5.5.3 Avtalt selvbosatte flyktningers økonomiske situasjon

I forlengelsen av spørsmålet om avtalt selvbosatte flyktninger bor bedre eller dårligere enn de kommunalt bosatte, kan man spørre om det er forskjeller i den økonomiske situasjonen til disse to gruppene. Casestudiene tyder på at avtalt selvbosatte flyktninger kan ha en noe mindre gunstig økonomisk situasjon enn de kommunalt bosatte flyktningene. Mest opplagt skyldes dette at boligene avtalt selvbosatte flyktninger leier er dyrere, fordi de betaler markedspris. Dette er et særlig viktig moment i kommuner med sterkt press på boligmarkedet.

I Bergen og Tromsø betalte de avtalt selvbosatte flyktningene vi intervjuet som bodde på hybel eller i bofellesskap fra fem til åtte tusen kroner i husleie. De som bodde i egne leiligheter betalte åtte tusen eller mer i leie. I Volda kommune er leieprisene vesentlig lavere. Her betalte en av flyktningene vi intervjuet to tusen i leie for en liten hybel. Andre flyktninger betalte tre til fire tusen for leiligheter de delte med en annen person og seks tusen for en egen leilighet. Gitt at flyktninger som er bosatt i forskjellige kommuner har den samme inntekten fra introduksjonsprogrammet, kan slike forskjeller i leiepriser ha stor betydning for deres økonomiske situasjon.

Selv om de avtalt selvbosatte flyktningene i Volda betaler noe mer i leie enn de kommunalt bosatte, kan de relativt lave leieprisene gjøre at de har en økonomi som er omtrent som de kommunalt bosatte. Blant flyktninger vi intervjuet i Tromsø og Bergen framsto de høye leieprisene som det klart største problemet som knyttet seg til å være avtalt selvbosatt flyktning. Det ga grunnlag for

oppfatninger om at det var gunstigere økonomisk å være kommunalt bosatt. Oppfatningen kan forsterkes av at de offentlige støtteordningene som gjelder for nybosatte flyktninger, ikke er tilpasset avtalt selvbosatte flyktninger.

Inntil nylig har det vært et problem at flyktninger som har bodd i bofellesskap ikke kvalifiserte for Husbankens bostøtte. Denne ordningen er imidlertid nå endret, slik at avtalt selvbosatte flyktninger som bor i bofellesskap har krav på statlig bostøtte fra og med november 2016. En annen utfordring for de avtalt selvbosatte flyktningene er at flyktninger som leier privat bolig i kommuner med kommunal bostøtte, deriblant Bergen og Oslo, ikke har hatt krav på kommunal bostøtte i tillegg til statlig bostøtte. Flyktninger som blir bosatte i kommunale boliger har derimot rett på dette. Dette kan bidra til at avtalt selvbosatte flyktninger i stedet blir mottakere av sosialstønad. En ytterligere økonomisk utfordring for avtalt selvbosatte flyktninger sammenliknet med de kommunalt bosatte, knytter seg til oppstartsfasen i leieforholdet. Avtalt selvbosatte flyktninger kan måtte betale den første husleien før de mottar deres første lønnsutbetaling fra introduksjonsprogrammet, og før de får statlig bostøtte. Dermed kan de havne i en økonomisk knipe som de kommunalt bosatte flyktningene unngår fordi deres husleie innkreves senere. På bakgrunn av dette har Bergen kommune endret praksis. Avtalte selvbosettere får nå noe høyere førstegangsetableringsstøtte for å kunne dekke opp for disse kostnadene.

5.5.4 Boligkarrierer blant avtalt selvbosatte flyktninger

Som vi har vist, er det grunn til å tro at mange avtalt selvbosatte flyktninger bor trangt og at de har en ustabil boligsituasjon de første årene etter at de har etablert seg i en kommune. En måte ansatte i selvbosettingskommuner rettferdiggjør dette forholdet på, er ved å peke på at avtalt selvbosatte flyktninger har valgt å selv ta ansvar for deres egen boligsituasjon. Det blir også pekt på at de ofte er unge mennesker i en studiesituasjon og at boligsituasjonen kan være lik det som er vanlig for norske studenter. De deltar i introduksjonsprogram, er elever på videregående skole eller studenter på universitet og høyskoler. Casestudiene tyder på at i byer som Tromsø og Bergen og til dels i Oslo, befinner avtalt selvbosatte flyktninger seg i det samme, eller i et overlappende segment av utleiemarkedet som tilflyttende studenter.

Flyktningenes boligkarrierer bygger på et samspill mellom egne ambisjoner, faktiske og opplevde muligheter i det lokale boligmarkedet og posisjon i arbeidsmarkedet. Fra Oslo kom det fram en historie om en ung mann hadde fått bytte til bedre bolig i leiegården der han bodde. Han hadde opparbeidet god kontakt med utleier, som er en større profesjonell aktør i leiemarkedet. Planen framover var å forsøke å få leie noe større for å bo sammen med søsken før de håpet å kjøpe sammen. Vedkommende hadde fortsatt en løs tilknytning til arbeidsmarkedet. Blant de avtalt selvbosatte flyktningene vi intervjuet i Tromsø og Bergen, hadde enkelte vært bosatt to år eller mer og fullført introduksjonsprogrammet. Alle disse bodde fortsatt i hybler eller bofellesskap. Med unntak av en flyktning, som hadde et ønske om på sikt å kjøpe bolig sammen med sin bror, fortalte ingen av disse flyktningene oss om planer de hadde for å «komme seg videre» i boligkarrieren. Dette gir grunn til å spørre om hvor lenge avtalt selvbosatte flyktninger blir værende i en ustabil boligsituasjon og i en tilværelse som beboere på hybler og bofellesskap.

I casestudien i Sarpsborg intervjuet vi imidlertid avtalt selvbosatte flyktninger som hadde vært bosatt i tre-fire år og i ti år eller mer. Her må vi ta forbehold om at disse flyktningene i hovedsak ble bosatt som familier og dermed skiller seg fra flertallet av de avtalt selvbosatte flyktninger, som er enslige voksne. Vi må også ta forbehold om at boligmarkedet i Sarpsborg er mindre presset enn i Tromsø, Bergen og Oslo, med betraktelig lavere priser for kjøp og leie av boliger. Erfaringene to av disse familiene fortalte oss om, kan likevel gi oss en forståelse av hvordan boligkarrieren til avtalt selvbosatte flyktninger kan utvikle seg over tid. Som historiene viser er mulighetene i boligmarkedet tett knyttet til hvordan flyktningene klarer seg i arbeidsmarkedet etter Intro – og hva slags oppfølging de får fra NAV.

Familie 1 – to voksne

Familien bodde på asylmottak i nabokommunen og ønsket å bli bosatt der, men ble ikke prioritert da de ikke hadde barn. Sarpsborg ble da et alternativ. Kommunen ønsket dem velkommen, men sa at de måtte finne bolig selv. De brukte et halvt år på å finne bolig. De fikk til slutt hjelp av en flyktning bosatt i Sarpsborg med stort nettverk. Han bidro til at de slapp å betale depositum og husleia var på kr. 8.000. Etter et år måtte de flytte ut

av den første boligen, fordi utleier skulle bruke den selv. I nåværende bolig har de 3-års-leiekontrakt og husleia var opprinnelig på kr. 8.500. Etter fullført Intro fikk de avslag på husleiestøtte fra NAV og de lever på sosialhjelp. Begge har aktivt søkt mange jobber uten hell, bortsett fra at kvinnen har hatt noen midlertidige jobber. Familien klarte ikke å betale husleia i 3 måneder, og fikk beskjed av NAV om å finne billigere bolig. Det klarte de ikke, og NAV foreslo at de kunne flytte på campingplass. Det var ikke aktuelt. I stedet har de fått avtale med utleier, og husleia er satt ned til kr. 7000 slik at de kvalifiserer for statlig bostøtte. Andre flyktninger i byen hjelper dem økonomisk inni mellom. I dag ville familien foretrukket å ha blitt bosatt i denne eller annen kommune på vanlig måte. Familien er overbevist om at de hadde hatt det bedre om de var bosatt i kommunal bolig. Da kunne de bodd trygt inntil de klarte å skaffe seg jobb. Familien er lite fornøyd med kommunen, men har venner i byen. De er også veldig fornøyd med utleier, bolig og nabolag. Høyeste ønske er å få jobb og ikke være avhengig av sosialet.

Familie 2 – To voksne og tre barn

Familien bodde i asylmottak på Vestlandet. Da de fikk oppholdstillatelse kontaktet de en landsmann som bodde i Sarpsborg. De kjente ham ikke personlig, men visste om ham gjennom nettverk. De ønsket å bo i en kommune hvor det var noen landsmenn, men de ønsket ikke å bli boende på Vestlandet på grunn av alt regnet. Hvis de ikke hadde valgt avtalt selvbosetting, trodde de at de ville bli bosatt i Bergen, hvor det også er landsmenn.

Ekteparet hadde klart å spare noen penger mens de bodde i mottak og reiste til Sarpsborg for å snakke med kommunen og undersøke mulighetene for avtalt selvbosetting.

Kontaktpersonen de hadde i byen fant etter hvert bolig til dem og de kunne flytte til Sarpsborg. Da var det mottaket som betalte for flybilletten. Familien på fire flyttet inn i en leilighet med 2 soverom, stue, kjøkken og bad. Leiligheten lå sentralt i et område hvor det også bodde andre innvandrere og flyktninger. De likte seg godt. Da de skulle ha et barn til, anbefalte kommunen at de fant seg en større bolig for ikke å bli trangbodd. De snakket med utleier og fikk flytte til et lite hus med 3 soverom og hage som ble ledig.

Huset ligger også i sentrum og ungene kan fortsette i samme barnehage og på samme skole.

Før familien kunne kommunisere på norsk selv, hadde de mye kontakt med landsmannen som hjalp dem med bolig. Med språket vil de ordne ting selv. Mannen i familien er lærling og kvinnen tar fagutdanning. De vil gjerne bli boende i Sarpsborg, hvis de får seg jobb. De tror det er best for barna at de får et stabilt oppvekstmiljø slik at de kan få venner og etablere nettverk.

Kontaktpersonen som hjalp familien hadde også valgt seg til Sarpsborg. Han og familien har bodd i byen i drøye 10 år og har kjøpt bolig. Senere har de pusset opp og bygget på huset, slik at de har en ekstra leilighet som de kan leie ut til andre flyktninger.

Overgang til eierbolig

Det relativt lave prisnivået på boliger i Sarpsborg bidrar til at det er lettere for flyktninger og andre å bli boligeiere her. I følge kommunen oppfordrer de flyktningene til å kjøpe bolig og søke Husbankens startlån. Fra flyktninger selv ble det hevdet at det var vanskelig å få startlån, de måtte låne i privat bank. Uansett hvor de har fått lån fra så er hele 65 prosent av innvanderne fra gruppe 2 land (Asia, Afrika, Latin-Amerka, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS) boligeiere i denne kommunen. Det er den høyeste andelen i casekommunene. Men også her er det slik at de som står utenfor arbeidsmarkedet sliter med å finne en stabil og trygg boligsituasjon.

Undersøkelsene vi har gjennomført gir ikke grunnlag for noen beskrivelse av hva som er de vanligste boligkarrierene over tid for denne delen av flyktningebefolkningen. De gir imidlertid eksempler på noen mulige boligforløp over tid.

5.5.5 Flyktningenes tilfredshet med valg av avtalt selvbosetting

I det ene eksempelet ovenfor angret altså flyktningene på at de hadde benyttet seg av muligheten til avtalt selvbosetting og mente de ville ha fått en bedre livssituasjon dersom de hadde blitt bosatt av kommunen. Igjen understreker dette at det er risikoer knyttet til avtalt selvbosetting og at ordningen forutsetter at flyktningene er i stand til å klare seg selv, økonomisk og på andre måter. Her er det

imidlertid verdt å legge til at så godt som alle andre avtalt selvbosatte flyktninger vi intervjuet ga uttrykk for at de var tilfredse med dette valget av bosettingsform.

I flere av intervjuene vi gjorde med avtalt selvbosatte flyktninger fortalte flyktningene at de oppfattet at kommunalt bosatte flyktninger kunne ha bedre levevilkår enn dem selv. De trodde de fikk mer oppfølging fra kommunen, hadde lavere husleie og var berettiget til flere stønadsordninger. Noen framhevet at disse forskjellene i behandlingen av avtalte selvbosettere og kommunalt bosatte flyktninger var urettferdige. Når vi spurte disse flyktningene om de angret på valget om avtalt selvbosetting, gjorde de det likevel klart at de *ikke* angret på dette valget.

I denne sammenhengen viste flyktningene til at de ikke kunne holdt ut med å vente i mottak og til de andre motivene vi har beskrevet ovenfor i avsnitt 5.1. Flere viste også til at de har et ønske om å være selvstendige. De ønsket å klare seg selv uten hjelp fra myndighetene. Dette ønsket om å klare seg selv var en viktig grunn til at de er tilfreds med valget av bosettingsmåte. Som vi skal komme tilbake til i neste kapittel, er det å unngå en klientifisering av flyktninger en viktig legitimering av avtalt selvbosetting i flere av kommunene som praktiserer denne ordningen. Når flyktninger ga oss den samme begrunnelsen for at de var tilfreds med valget om avtalt selvbosetting, kan dette kanskje ha vært fordi de trodde vi ville høre nettopp denne begrunnelsen. Det at flere av disse personene hadde høyere utdanning og hadde hatt en yrkeskarriere før de ble flyktninger og at de hurtig hadde lært seg norsk, gir imidlertid troverdighet til disse utsagnene.

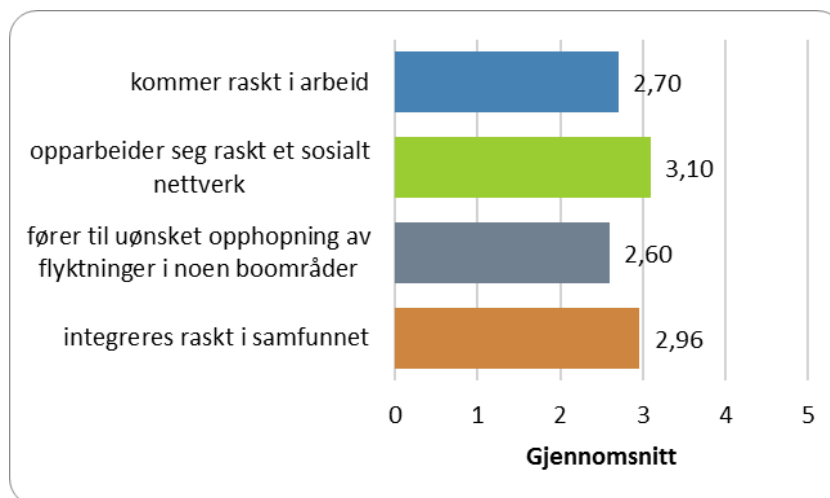
I forlengelsen av dette er det verdt å nevne at i et par av casekommunene hadde de ansatte et klart inntrykk av at avtalt selvbosetting førte til færre klager på boliger fra flyktninger. Dels kan dette skyldes at disse flyktningene i større grad enn andre er overlatt til seg selv og dermed har færre muligheter til å klage på boligene. Dels kan det, som kommunene var inne på, skyldes at avtalt selvbosatte flyktninger er mer fornøyd med boligene enn andre flyktninger, uavhengig av objektive forskjeller i boligstandard, fordi selvbosetterne selv var ansvarlige for å finne boligen.

5.5.6 Avtalte selvbosatte flyktningers samfunnsdeltakelse

At avtalt selvbosatte flyktninger har dårligere økonomiske vilkår og en mer ustabil bosituasjon enn andre flyktninger, er faktorer som kan bidra til at de får mindre utbytte av introduksjonsprogrammet og på andre måter hemme integreringen. På den andre siden, har vi sett at avtalt selvbosatte flyktninger ofte har et nettverk i kommunene de bosetter seg i og at de ofte snakker godt engelsk og lærer norsk hurtig. Ansatte i noen av casekommunene la vekt på at avtalt selvbosatte flyktninger utmerker seg ved at de har et ønske om å bo i kommunen og at de i større grad enn andre flyktninger har motivasjon og evner til å klare seg selv. Dette kan tilsa at avtalt selvbosatte flyktninger har bedre forutsetninger enn andre flyktninger for integrering og samfunnsdeltakelse.

Vår spørreundersøkelse til kommunene inneholdt spørsmål som dreier seg om deres vurderinger av hvordan avtalt selvbosetting påvirker integreringen av flyktninger. Av svarene som er gjengitt i Figur 5.5, kan man se at det er en svak tendens til at kommunene oppfatter at avtalt selvbosatte flyktninger kommer raskt i arbeid. Det er en enda svakere tendens til at de oppfatter at avtalt selvbosetting fører til uønsket opphopning av flyktninger i boområder. Som man kunne vente, er det en klar tendens i svarene til at kommunene oppfatter at avtalt selvbosatte flyktninger raskt opparbeider seg et sosialt nettverk. Det er også en klar tendens i svarene til at kommunene oppfatter at avtalt selvbosatte flyktninger integreres raskt i samfunnet.

Figur 5.5 *Kommunenes vurdering av påstander om mulige konsekvenser av avtalt selvbosetting for integrering av flyktninger*



Figuren viser et gjennomsnitt av svarene fra kommunene som praktiserer avtalt selvbosetting på de ulike svaralternativene. 0 på skalaen tilsvarer «Helt uenig». 5 på skalaen tilsvarer «Helt enig».

Når vi spurte ansatte i casekommunene om deres oppfatning av hvordan avtalt selvbosetting påvirker flyktningers integrering og levekår var de tilbakeholdne med å mene noe om dette. I flere kommuner trodde man at avtalt selvbosetting førte til større geografisk spredning på flere bydeler og nabolag. I enkelte av disse ble det imidlertid også uttrykt en bekymring for at selvbosettingen kunne føre til en opphopning av flyktninger på bestemte adresser. Som vi har vært inne på, mente ansatte i flere kommuner at avtalt selvbosetting har en motivasjon og evner som gir gode forutsetninger for å lykkes i samfunnet, men de var likevel forsiktige med å trekke slutninger om dette faktisk skjedde. Ansatte i en av casekommunene mente det var flyktningers, helse, nettverk og holdninger som var utslagsgivende for hvor godt de lykkes, og ikke bosettingsformen i seg selv. Foreløpig finnes det ikke systematisk kunnskap som kan si noe om avtalte selvbosettelse lykkes bedre enn andre flyktninger når det gjelder levekår og boligkarriere over tid. Det mangler også kunnskap om ulikheter i levekår skyldes bosettingsmåten eller andre egenskaper ved flyktningen.

Bergen kommune har samlet statistikk om flyktninger som har fullført introduksjonsprogram i 2015 som gir indikasjoner på hvor godt avtalt selvbosatte flyktninger klarer seg sammenliknet med kommunalt bosatte. Tallene viser at det er små forskjeller mellom privat og kommunalt bosatte mannlige flyktninger med hensyn til om de var i jobb, utdanning eller skole etter fullført introduksjonsprogram. Når det gjelder kvinner, viser imidlertid tallene at det er klare forskjeller mellom de privat bosatte og de kommunalt bosatte. Mens 39 prosent av de privat bosatte flyktningkvinnene var i jobb, utdanning eller grunnskole etter avsluttet introduksjonsprogram, var den tilsvarende andelen for kommunalt bosatte flyktningkvinner 21 prosent. En annen forskjell er at 10 prosent av de privat bosatte flyktningkvinnene mottok sosialhjelp etter fullført introduksjonsprogram, mot 28 prosent blant de kommunalt bosatte flyktningkvinnene. Her må det imidlertid tas forbehold om at dersom de ikke har spesielle behov, er enslige voksne som bosetter seg i Bergen kommune stort sett avtalte selvbosettere. Denne gruppen skiller seg dermed fra de kommunalt bosatte flyktningene, som oftere er familier.

5.6 Konklusjon: drivere og flaskehalser for avtalt selvbosetting sett fra flyktningenes ståsted

En slutning som kan trekkes fra de foregående avsnittene er at det er to viktige drivere for avtalt selvbosetting, sett fra flyktningenes side. Det er behovet og ønsket om å flytte ut av mottak og komme i aktivitet, koplet opp mot tilgang på sosiale nettverk som har ressurser som kan gjøre avtalt selvbosetting mulig. Som vi har sett, bidrar slike uformelle sosiale nettverk til at flyktninger blir klar over muligheten til avtalt selvbosetting og til at de blir i stand til å orientere seg om mulige bosettingskommuner. Nettverkskontakter hjelper flyktninger til å forstå hvordan de kan gå fram for å få til avtalt selvbosetting i en kommune. Nettverkskontakter har også ofte en avgjørende rolle ved å hjelpe flyktninger til å finne en ledig bolig. Når vi fastslår at det å ha tilgang på sosiale nettverk er den viktigste driveren blant flyktninger for avtalt selvbosetting, kan dette også sees som en konstatering av at tilgangen på sosiale

nettverk er en særlig viktig «flaskehals» eller begrensende faktor for slik bosetting.

I casestudiene som ligger til grunn for denne rapporten har vi kun snakket med flyktninger som har lyktes i å oppnå avtalt selvbosetting, som oftest ved hjelp av deres sosiale nettverk, og andre privat bosatte flyktninger. Vi har ikke vært i kontakt med flyktninger som ikke var klar over denne muligheten, eller som ikke hadde lyktes med å oppnå avtalt selvbosetting. I en tidligere rapport fra dette prosjektet baserte vi oss også på en spørreundersøkelse blant asylmottakene (jf. Henningsen m.fl. 2016). Her kom det fram at det kan være vanskelig for flyktninger som ikke har nettverk og hjelpere i bosettingskommuner å orientere seg om mulighetene for avtalt selvbosetting og å skjønne hvordan de skal gå fram for å oppnå dette. Denne konklusjonen har blitt styrket indirekte gjennom casestudiene og intervjuene vi har gjort med flyktninger og kommuneansatte.

En annen slutning som kan trekkes fra dette kapitlet er at den manglende økonomiske tilretteleggingen for avtalt selvbosetting kan være en viktig flaskehals for avtalt selvbosetting, sett fra flyktningenes side. Som en ansatt i en kommune påpekte, er oppfatningen om at avtalt selvbosatte flyktninger har dårligere økonomiske vilkår enn andre flyktninger en viktig grunn til at mange ønsker kommunal bosetting, og et stykke på vei er denne oppfatningen sann. At avtalt selvbosatte flyktninger har en mindre tett oppfølging fra kommunene kan sees som et premiss som er innbakt i ordningen. At avtalte selvbosettere skal ha det relativt sett trangere økonomisk enn kommunalt bosatte flyktninger, er mindre opplagt og en mulig grunn til at flyktninger ikke ønsker å benytte seg av denne ordningen.

6 Kommunene og avtalt selvbosetting

Avtalt selvbosetting foregår over hele landet og i alle IMDi regioner og typer av kommuner. Andelen kommuner som tillater avtalt selvbosetting er likevel størst i de sentrale kommunene og størst i IMDi region øst (Henningsen m.fl. 2016: 33).²⁵ I de fleste kommunene som åpner for avtalt selvbosetting brukes denne framgangsmåten bare for noen få enkeltpersoner. I en firedel av kommunene som praktiserer avtalt selvbosetting benyttes ordningen hyppig. I disse kommunene bosatte en tredel eller flere av flyktningene seg på denne måten i 2015.

Nye tall fra IMDi om avtalt selvbosetting viser derimot at det kan se ut til at denne bosettingsformen er lite brukt i 2016. Per 31. desember var det kun drøye 5 prosent av 15 200 flyktninger som var bosatt i inneværende år, som var registrert som avtalte selvbosettere.²⁶ Det er store variasjoner mellom fylkene. Det er flest flyktninger som benytter muligheten for avtalt selvbosetting i Hordaland (214), Akershus (110), Rogaland (82) og i Oslo (80). I Telemark og i Vest-Agder er det ikke registrert noen flyktninger som har benyttet muligheten til avtalt selvbosetting i 2016 (per 30.11).

Casekommunene i dette prosjektet er valgt ut fordi de har både gode og dårlige erfaringer med avtalt selvbosetting. Flere av casene benytter avtalt selvbosetting og andre former bruk av det private leiemarkedet som integrerte virkemidler for å øke kapasiteten til å bosette flyktninger. Andre av casene er i gang med å tilpasse sin

²⁵ Surveyen til kommunene i Del 1 av dette prosjektet ble sendt ut og besvart i januar 2016.

²⁶ IMDi; Månadsrapport for busetting. November 2016 og foreløpige tall fra IMDi Vest om registrert avtalt selvbosetting for hele året.

bosettingspraksis til mer bruk av avtalt bosetting. Flere av kommunene jobber parallelt med å skaffe boliger i det private leiemarkedet som de tildeler eller formidler til flyktingene. Både avtalt selvbosetting og tildeling/formidling av boliger i det private leiemarkedet bidrar til å øke bosettingskapasiteten i kommunene. Bruk av det private leiemarkedet bidrar også til å håndtere svingninger i behovet for å bosette flyktinger. Det har vært viktig for å nå bosettingsmålene i 2015. Svingninger i bosettingsbehovet kan også bidra til å forklare at så få flyktinger har benyttet avtalt selvbosetting i 2016. Kommunene har hatt tilstrekkelig med boliger.

6.1 Kommunenes motivasjoner for avtalt selvbosetting

Det er kommunene som er første ledd for å tillate eller avslå flyktingenes forespørsel om avtalt selvbosetting. Slike forespørsler handler som oftest om minst to ting. For det første handler det om at flyktingen velger seg en kommune som vedkommende ønsker å bo i. Dernest handler det om at flyktingen finner seg bolig på egen hånd i det private leiemarkedet i den valgte kommunen (se også kapittel 5). I dette kapitlet skal vi se nærmere på kommunenes motivasjoner for å åpne for avtalt selvbosetting. Kommunenes motivasjoner er en kombinasjon av verdigrunnlag, pragmatisme, erfaringer og forestillinger om hvordan man kan lykkes med ønsket integrering. I dette inngår både at kommunene ser verdien i at flyktingene har valg og kan ta egne initiativ, og at avtalt selvbosetting kan være et virkemiddel for å øke bosettingskapasiteten ved å få innpass i det private leiemarkedet.

Nedenfor presenterer vi ulike motivasjoner casekommunene har for å tillate avtalt selvbosetting. Noen av kommunene har flere sammenfallende motivasjoner, andre har færre.

6.1.1 Flyktinger som ønsker å bo i kommunen, er bra for kommunen

Kommunene ønsker seg flyktinger som ønsker å bo i kommunen og som engasjerer for å bli integrert. Det antas at de to forholdene

støtter opp om hverandre. Noen av casekommunene er selv aktive for å finne fram til måter for å tiltrekke seg flyktninger som *ønsker å bo i kommunen*, samtidig som de er åpne for flyktninger som henvender seg på egen hånd.

Når flyktningen tar initiativ til å flytte til en bestemt kommune, eller bli boende i mottakskommunen, forventes det også at vedkommende *har et genuint ønske* om å bo i aktuell kommunene. «Om folk vil bo i Volda, tar vi dem imot». Liknende holdninger ble uttrykt i Bergen, Tromsø og Sarpsborg. Noen av kommunene trekker fram at det kan være et godt utgangspunkt for flyktningens motivasjon for integrering, ved at kommunen støtter opp om det flyktningene selv vil og deres eget initiativ. Kommunene forventer også at flyktninger som tar initiativ til å velge kommune og lykkes med det, også vil ha større sannsynlighet for å engasjere seg for å skape seg et meningsfullt liv. De forventes også å ha større sannsynlighet for å etablere seg i kommunen. Å være åpen for flyktninger som ønsker seg til kommunen, kan være viktigere for mindre attraktive kommuner enn de mest attraktive byene.

6.1.2 Fortsette integreringsprosessen

I noen av casekommunene er det/har det vært asylmottak. På noen steder engasjerer lokalbefolkningen seg for å inkludere asylsøkere i lokalsamfunnet. Andre steder er det lokale menigheter og organisasjoner som åpner for asylsøkere. Der hvor asylsøkere har blitt del av lokalsamfunnet, eller fått noen bekjente eller nettverk, kan det bidra til at de ønsker å bli boende i kommunen. De kjenner noen, og andre kjenner dem. Noen av casekommunene, slik som Volda, uttrykker at det kan være fornuftig å bosette flyktninger som har bodd i mottak i kommunen. Som en av de kommuneansatte sa: «Den første bosettingskommuna er heime for dei». Det kan være positivt for den videre integreringen at disse flyktningene får mulighet til avtalt selvbosetting. Da fortsetter de i introduksjonstiltak på steder de allerede er kjent. Samme argument ble hevdet i en tidligere studie om desentraliserte asylmottak, og fra samme kommune (Søholt & Holm, 2010).

6.1.3 Normalisering

Flere av kommunene er opptatt av at avtalt selvbosetting kan bidra til å normalisere flyktningene og deres livssituasjon. Flyktningen blir sett på som en person som har ressurser og som kan mestre egen livssituasjon, inkludert å skaffe seg et sted å bo. Kommunen bidrar med å støtte opp om egen handling og det livet de er i gang med, og sikter ikke mot å overta oppgaven med å skaffe bolig. Ansvaret ligger hos flyktningen.

Avtalt selvbosetting bidrar til å gi flyktningene makt over egen situasjon. De kan gå ut og gjøre noe og ta tilbake kontrollen over eget liv. (Bosettingsansvarlig, bydel i Oslo)

Ansatte i de andre casekommunene ga uttrykk for den samme holdningen. Avtalt selvbosetting innebærer et perspektiv på bosetting og integrering av flyktninger som ikke bygger opp om klientifisering hvor flyktningen gjøres avhengig av kommunal bistand. Avtalt selvbosetting handler snarere om å bidra til at flyktningen blir i stand til å håndtere egen livssituasjon og forstå de lokale betingelsene som rammer inn handlingsmulighetene. I dette inngår også å høste og bygge opp erfaringer med hvordan det lokale leiemarkedet fungerer, både hva gjelder prisnivåer og hva en kan forvente av boligstandard og bomiljøer.

Du skal ikke gi folk fisk, men lære dem å fiske!
(Bosettingsansvarlig, Sarpsborg kommune)

Dette utsagnet ble trukket fram i Sarpsborg for å forklare hvorfor kommunen så på avtalt selvbosetting som en viktig strategi i den enkelte flyktnings integreringsprosess. I følge kommunen handler det om å støtte opp om flyktningene slik at de snarest mulig kan ta hånd om egen livssituasjon. I de første informasjonssamtalene blir flyktningene fortalt at kommunen forventer at alle som kommer til Sarpsborg skal leve normale liv med «arbeid, bolig, bil og ferie».

6.1.4 Framskynde bosettingen

Om det ikke er et direkte motiv, er det en utbredt forståelse i casekommunene at avtalt selvbosetting bidrar til at bosettingen av flyktninger går raskere. Dette fordi ordningen bidrar til at noen

flyktningene finner bolig selv, parallelt med at kommunen bosetter andre og utsøkte flyktninger i kommunale, eller kommunalt disponerte boliger. Som det ble uttrykt i en av kommunene – «vi hadde ikke vært ferdige med å bosette kvota nå om alle skulle bosettes i kommunale boliger». For å få bosatt alle flyktningene like raskt i kommunale boliger, måtte takten i gjennomstrømningen i de kommunale boligene opp. Det er et generelt mål i de fleste kommunene og inngår i boligsosiale handlingsplaner, men det er en krevende oppgave.

6.1.5 Øke bosettingskapasiteten

Alle casekommunene har blitt bedt om å øke bosettingen kraftig de siste årene. Alle disse kommunene ønsker å imøtekomme anmodningen fra IMDi. Dette bygger både på en forståelse av alvoret i flyktningssituasjonen, behovet for bosetting, og på solidaritet med andre kommuner. Dersom ikke hver enkelt kommune følger anmodningen fra IMDi, må andre kommuner bosette flere, eller bosettingsklare flyktninger blir boende lenger asylmottak.

Byråden med ansvar for bosetting av flyktninger i Bergen understreker at for at kommunen skal kunne imøtekomme IMDis anmodninger, er kommunen helt avhengig av å utnytte det private leiemarkedet. Avtalt selvbosetting bidrar til det. Blant casekommunene som har satset på selvbosetting over tid, informerte kommunene om at det var inntil 60 – 70 prosent av bosettingene i 2015 som var avtalt selvbosetting (Bergen, Tromsø, Sarpsborg).

6.1.6 Opprettholde kommunale boliger til andre vanskeligstilte

Når flyktningene finner bolig selv i det private leiemarkedet, eller kommunen formidler boliger i det private leiemarkedet, kan kommunale boliger brukes til andre vanskeligstilte. Det bidrar samtidig til å redusere stigmatisering av flyktninger ved at de ikke beskyldes for å gå foran i køen og belaste de kommunale tjenestene til fordel for andre vanskeligstilte. Dette var en av motivasjonene for avtalt selvbosetting i alle casene.

6.1.7 Redusere sekundærtflytting

Sarpsborg kommune var spesielt opptatt av at avtalt selvbosetting bidrar til å redusere sekundærtflytting. Sekundærtflytting dreier seg om at flyktninger har blitt bosatt i en kommune hvor de ikke ønsker å bli boende, og derfor flytter videre. Tidligere var det mange som flyttet til Sarpsborg på denne måten. De skaffet seg en adresse i Sarpsborg og bodde inne hos andre, eller i uverdige boforhold inntil kommunen måtte ta ansvar for dem. Kommunen fikk ikke integreringstilskudd for disse flyktningene om ikke flyttingen ble avtalt med fraflyttingskommunen. Avtalt selvbosetting åpner for at flyktninger som vil bo i Sarpsborg, kan få mulighet til det, innenfor regulerte forhold for både kommunen og flyktningene.

6.1.8 Forventet spredning av flyktningene på flere boligområder i kommunen

Kommunale boliger ligger ofte i samme område eller i nærheten av hverandre. I Oslo og i Bergen er også mange kommunale boliger konsentrert i spesifikke bydeler. Når flyktninger finner bolig selv, har kommunene en forventning om at det vil bidra til spredning av flyktningene i forskjellige nabolag og bydeler. I Oslo fordeler kommunen sentralt hvor mange flyktninger som skal bosettes i hver bydel. Det er en forventning at slik fordeling sammen med avtalt selvbosetting innen hver bydel, kan bidra til spredning av flyktninger på flere nabolag i den enkelte bydel. Erfaringene så langt tyder på at dette er riktig. En annen bi-effekt er at flere flyktninger da bor i mer alminnelige og mindre stigmatiserte nabolag. Fra Volda sies det blant annet at «de som bosetter seg sjølv, blir mer likestilte med nordmenn og mer integrerte».

6.1.9 Befolkningsvekst

Å øke befolkningen inngår i de strategiske planene for Sarpsborg, Volda og Tromsø. Å ta imot flyktninger er et av flere virkemidler for å oppnå dette. Uten innvandrere ville kommunene hatt befolkningsnedgang. Kommunenes evne og kapasitet til å ta imot flyktninger styrkes hvis flyktningene finner bolig selv. Muligheter for at flyktninger velger seg til kommunen ved hjelp av avtalt selvbosetting kan dermed påvirke kommunens vedtak om antall

flyktninger som skal bosettes. Det antas også at avtalt selvbosetting vil bidra til at de som finner veien til kommunen blir bedre i stand til å bli aktive samfunnsborgere, jf. motivasjonen om normalisering av flyktningenes livssituasjon.

6.1.10 Avtalt selvbosetting – gunstig for kommunene

Kommunenes motivasjoner for å tillate avtalt selvbosetting er flere og av forskjellig karakter. Noen kommuner er opptatt av at avtalt selvbosetting kan bidra til å støtte opp om flyktningenes eget initiativ og handlingsevne. Det er skritt på veien til å mestre eget liv i en ny og for mange fremmed kontekst. Aktive medborgere er et gode for kommunen. En annen motivasjon er mer pragmatisk; avtalt selvbosetting bidrar til raskere bosetting og økt bosettingskapasitet. Flyktningene hjelper kommunene med å skaffe boliger. Dernest handler det om at avtalt selvbosetting kan bidra til å redusere ulemper ved bosetting av flyktninger. Antatt reduksjon i sekundærttilflytting er en fordel. Det er også spredning av flyktninger på flere nabolag. Ved bosetting i bare kommunale boliger vil det være større sjanse for stigmatisering og klumping av flyktninger sammen med andre vanskeligstilte. Til slutt er det en motivasjon at bosetting av flyktninger generelt kan bidra til å oppfylle andre kommunale mål slik som befolkningsvekst.

Det kan se ut til at muligheter for avtalt selvbosetting letter kommunenes bosettingsarbeid, og dermed kan kommunene vedta å bosette et høyere antall enn de ellers ville ha gjort. For flere av kommunene spiller disse motivasjonene sammen og drar i samme retning. For andre det noen motivasjoner som er spesielt aktuelt. Det var for eksempel bare Sarpsborg som var opptatt av å unngå sekundærttilflytting.

6.2 Kommunenes tilrettelegging for avtalt selvbosetting

I den første rapporten kom det fram at en tredel av kommunene hadde formalisert avtalt selvbosetting gjennom nedskrevne retningslinjer eller omforente kjøreregler. Dette gjaldt i første rekke kommuner som bosatte en betydelig andel flyktninger på denne måten. Kjørereglene som ble omtalt i den første rapporten handlet

i hovedsak om krav til leiekontrakt, husleienivå, boligstandard og ordninger for depositum og tomgangsleie i påvente av innflytting. I en av casekommunene hvor også familier selvbosetter seg med avtale, vektlegger kommunen at første bolig må være stor nok for familien. Flyktninger i denne kommunen fortalte uoppfordret at kommunen fulgte opp boforholdene og tok initiativ om familien ble trangbodd.

Noen kommuner hadde også andre betingelser knyttet til avtalt selvbosetting. Boligen og leienivået måtte kvalifisere for statlig bostøtte, og flyktningen skulle selv være ansvarlig for flytting til annen bolig om vedkommende ikke er fornøyd med første bolig. Andre begrenser avtalt selvbosetting til dem som allerede har tilknytning til kommunen i form av nettverk, slekt eller arbeid. Bergen kommunene har inntil nylig begrenset avtalt selvbosetting til enslige som ikke har grunnlag for familiegjennomføring, men har nå åpnet denne muligheten for alle typer hushold. Høsten 2016 har ikke casekommunene begrensninger på hvem som kan omfattes av avtalt selvbosetting. Men, majoriteten er fortsatt enslige menn. Et viktig forhold som ble trukket fram, var imidlertid at kjente kjøreregler og praksiser gjorde ordningen med avtalt selvbosetting mer forutsigbar og oversiktlig for både kommunens saksbehandlere og for flyktningene.

6.2.1 Kjøreregler og forankring

I casekommunene varierer det hvor utbredt det er med formaliserte kjøreregler. Men, i de kommunene som har holdt på med dette over tid har det innarbeidet seg praksiser på hvordan avtalt selvbosetting håndteres i kommunen. Bergen kommune har åpnet for avtalt selvbosetting gjennom mange år. De seneste seks-sju årene har kommunen hatt en mer strategisk satsing på denne formen for bosetting. Bosettingsstrategien er forankret i kommunens ledelse. Det er avsatt midler til at en ansatt kan jobbe dedikert med avtalt selvbosetting. Kommunen har utviklet rutiner for samhandling med IMDi om slike saker. Den har fastsatt rammer for hvilke flyktninger som har anledning til å benytte seg av avtalt selvbosetting, en betingelse om at disse selv må finne ny bolig dersom de ønsker å flytte og faste tidspunkter hvor henvendelser om avtalt selvbosetting mottas. Kommunen har også

utviklet rutiner for kontroll av husleiekontrakter, inspeksjon av boliger, husleiegaranti m.m.

Tromsø kommune har en noe kortere historikk enn Bergen på dette området, men har gjennomgått en liknende utvikling fra å åpne for avtalt selvbosetting på en litt tilfeldig basis til å drive en strategisk satsing på denne formen for bosetting. En av casebydelene i Oslo som har begrenset erfaring med avtalt selvbosetting, men som vil satse på dette framover, lager strategier i forkant for hvordan de vil håndtere dette (Oslo kommune, 2016a). Strategiene er basert på blant annet andres erfaringer og egne antakelser om hva som må til for å få et så velfungerende og forutsigbart opplegg som mulig.

6.2.2 Kontakt med IMDi

I alle casekommunene som praktiserer avtalt selvbosetting viser intervjuene at det brukes tid på formaliteter og kontakt med IMDi forut for, eller parallelt med at flyktningen finner seg bolig. Praksisene er erfaringsbaserte og utviklet etter hva og hvordan kommunene har erfart samarbeidet med IMDi. Det viktige er å få på plass det som er nødvendig for at avtalt selvbosetting skal komme inn i ordnete former for både kommune og flyktning.

Kommuner som har drevet med avtalt selvbosetting over tid har utarbeidet kjøreregler som handler om oppfølging av formaliteter rundt flyktningenes status knyttet til oppholdstillatelse, rett til bosetting og hvorvidt de var utsøkt til en annen kommune.

Kommunenes kontakt med IMDi systemet har variert og praksisene har endret seg ettersom både IMDi og kommunene har fått erfaringer med hvordan systemet virker og kan forbedres.

Våre informanter i kommunene, fortalte om sine erfaringer fra samarbeidet med IMDi. Det betyr at de fortalte om både tidligere og gjeldende praksis. I saker hvor flyktninger har flyttet fra en IMDi region til en annen måtte inntil nylig både avsender- og mottakerregion godkjenne flyttingen og valget av bosettingskommune. Noen kommuner forholdt seg til både avsender- og mottakerregion, mens andre forutsatte at IMDi mottakerregion koordinerte IMDi, før svar ble formidlet til kommunen. Våre informanter i kommunene forteller at det noen

ganger kunne ta tid før de fikk svar fra IMDi og at IMDi regionene brukte forskjellig tid. Det ble også fortalt om eksempler hvor IMDi systemet ikke hadde oversikt over hvor flyktningen med oppholdstillatelse befant seg i utsøkingprosessen. Det førte til at en flyktning og en kommune for eksempel fikk godkjent avtalt selvbosetting fra IMDi, for i etterkant å få kontrabeskjed om at vedkommende likevel var i utsøkingssprosess til en annen kommune. Casekommunene opplevde dette som uryddig praksis. For at kommunene skulle framstå som forutsigbare og seriøse overfor private utleiery og flyktninger, var hovedinntrykket at casekommunene krevde at utsøking til annen kommune ble trukket tilbake i denne type saker.

På bakgrunn av de store endringene i bosettingsbehov, bosettingskapasitet i kommunene og UDI's nedbygging av mottakskapasiteten i 2016, har IMDi justert sine interne arbeidsrutiner. Det dreier seg om å legge til rette for rask avklaring på forespørsler om avtalt selvbosetting, uavhengig av hvor i landet personen bor i mottak og uavhengig av ønsket tilflyttingskommune. Asylmottakene skal blant annet ta opp muligheter for avtalt selvbosetting i bosettingssamtalen. Hvis flyktningene er positive til å prøve å finne kommune og bolig selv, skal mottaket gi IMDi beskjed om dette. IMDi *kan* da gi flyktningen litt ekstra tid til å lete etter kommune og bolig før de blir utsøkt til en kommune – forutsatt at dette ikke går på bekostning av rask bosetting i andre kommuner med ledig kapasitet.

6.2.3 Andre, flere eller færre oppgaver

Det har vært antatt at kommunene ville få mindre å gjøre med bosetting av flyktninger, når de finner bolig selv. Slik er det ikke ifølge surveyundersøkelsen til alle kommunene. I surveyen til kommunene i Del 1 av dette prosjektet var hovedtendensen at kommunene opplevde at avtalt selvbosetting skapte ekstraarbeid i forbindelse med godkjenninger av kontrakter og boliger. Det skapte også ekstraarbeid for kommunene hvis flyktningene ville skifte bolig, fordi første bolig ikke var tilfredsstillende. Der det ikke var et tydelig premiss fra kommunen ved avtale om selvbosetting at flyktningen også var ansvarlig for forbedring av egen boligsituasjon, kunne kommunen ende opp med at de avtalt

selvbosatte oppsøkte kommunen for å få ny og bedre bolig. Slik praksis fører selvsagt til ekstraarbeid.

Disse svarene fra surveyen omfatter alle kommunene som oppgir at de har praktisert avtalt selvbosetting. De fleste har imidlertid bare har hatt noen få saker. For kommuner med få og tilfeldige saker bryter avtalt selvbosetting med alminnelig praksis for bosetting av flyktninger. I disse kommunene er det ikke bygget opp rutiner for hvordan avtalt selvbosetting skal håndteres, og det blir lett oppfattet som ekstraarbeid. Det kommer fram at eksisterende rutiner ikke dekker oppgavene som inngår i avtalt selvbosetting. Og, det er ikke klart hvilke oppgaver kommunene skal påta seg. Skal de sjekke leilighetene og hvem skal i tilfelle gjøre det? Flyktningkontoret eller boligkontoret? Og, er kommunen ansvarlig for boforholdene når flyktningen inngår avtale om avtalt selvbosetting, eller bør det være flyktningens ansvar?

I casekommunene er avtalt selvbosetting mer utbredt og det har blitt del av, eller er forventet å bli del av den alminnelige måten å bosette flyktninger på. I disse kommunene vektlegges det at avtalt selvbosetting bidrar til at kommunen må gjøre *andre* oppgaver, fordi bosettingsoppgaven har endret karakter. Der endring av oppgaver er tatt inn i organisasjonen, oppfattes ikke avtalt selvbosetting som merarbeid, men som annet arbeid. «Vi spares for en jobb, men må gjøre noe annet. Og vi sparer boliger» (bydel Oslo). En viktig endring er det som er nevnt over, at kommunen må sjekke ut alle formaliteter rundt flyktningen med IMDi. På den annen side sier flere at boligkontoret får mindre å gjøre.

Casekommunene er opptatt av å tilrettelegge for at avtalt selvbosetting skal fungere tilfredsstillende for både kommunen selv, for flyktningene og for utleierne.

Del av bosettingsstrategi

For at avtalt selvbosetting skal fungere tilfredsstillende for kommunene, handler mye om at slik selvbosetting inngår i kommunenes bosettingsstrategi og at det er utarbeidet kjøreregler for hvordan det skal håndteres. Fra surveyen, og enda mer fra casene, finner vi også at det hjelper å ha *ansatte som har avtalt selvbosetting som sin spesifikke oppgave*. Dette er kanskje den viktigste lærdommen fra Bergen kommune med hensyn til å legge til rette for at avtalt selvbosetting skal fungere godt for kommunen. Slik

ansatte i kommunen ser det, er det avgjørende å ha en eller flere ansatte som utvikler kompetanse på håndtering av avtalt selvbosetting gjennom å jobbe kontinuerlig med denne typen saker.

I Volda har ikke kommunen skriftlige rutiner, men er opptatt av at de har en dynamisk arbeidsmåte som blir tilpasset situasjonen. Siden avtalt selvbosetting er forholdsvis nytt, hjelper det at ansatte har muligheter til og interesse av å finne fram til gode praksiser og løsninger i den aktuelle kommunen og i den aktuelle situasjonen. Kommunene kan lære av egne og hverandres erfaringer, men må samtidig tilpasse egne praksiser til egen kontekst og handlingsrom. Boligmarkedet er for eksempel forskjellig i casekommunene. I storbyene er det press på utleieboligene, i Volda og i Sarpsborg er det derimot mindre press og lettere å finne tilfredsstillende boligløsninger.

Et annet forhold som noen av casekommunene er opptatt av, er at *antallet flyktninger som skal bosettes må fordels utover året*, slik at kommunen har mulighet til å følge opp. For å få til dette har blant annet Bergen en ordning med at de bare mottar forespørsler om avtalt selvbosetting på bestemte dager hver måned. Kommunen regulerer også godkjenning av avtalt selvbosetting med kapasitet i introduksjonsprogrammet. Dette kan være et viktig grep, da avtalt selvbosetting i prinsippet kan gjøre det vanskeligere å tilrettelegge for rett kapasitet både i introduksjonsordningen og i andre tjenester som flyktningene har rett på.

Veiledning av potensielle avtalte selvbosettere

Noen av kommunene er bevisste på å veilede potensielle, avtalte selvbosettere før de kommer til kommunen. Slik veiledning omfatter veiledning både valg av kommune og hvilke betingelser som gjelder for avtalte selvbosettere i aktuell kommune. Sarpsborg kommune har f.eks. lagt til rette for veiledningsmøte på telefon, før flyktningen kommer til kommunen, og med tolk om nødvendig. Der får de informasjon om økonomi, hva som skjer hvis de ikke er fornøyd med første bolig, m.m. De fleste casekommunene har innført en betingelse for avtalt selvbosetting som innebærer at flyktningene selv er ansvarlige for å forbedre sin boligsituasjon. Dette er det viktig for kommunene å formidle *før* flyktningen flytter til kommunen, for at det ikke skal oppstå misforståelser i etterhand.

Fra surveyen kom det fram at avtalt selvbosatte flyktninger kan kreve *mer* boveiledning enn det kommunen har anledning til å gi. I intervjuer med casekommuner kommer det fram at dette håndteres ved at boliginformasjon, bo-økonomi, forsikring mm. er lagt inn som del av introduksjonsprogrammet. Noen av de store casekommunene har også laget informasjonsmateriale som sendes til mottakene, og de har materiale som henges opp på introduksjonssentrene for å veilede flyktningene.

Veiledning av utleiere

Når flyktningene på egen hånd eller ved hjelp av nettverk finner bolig i det private leiemarkedet, åpner de dette markedet for kommunen. Flere av casekommunene er opptatt av å veilede og støtte utleierne slik at utleie til flyktninger skal være en god erfaring. Det gir mulighet til at utleier vil fortsette å leie ut til flyktninger. En av bydelene i Oslo har for eksempel laget eget veiledningsmateriale til utleiere for å informere om flyktningens inntektssikring. Fra kommunenes side sies det blant annet at de bevisst bruker minst mulig tid på flyktningene fordi de er forventet å klare seg selv, men mer tid på å trygge og følge opp utleierne. For at avtalt selvbosetting skal fungere over tid, er kommunene helt avhengige av at det finnes tilstrekkelig mange utleiere som vil leie ut til flyktninger. I noen tilfeller er det også slik at private utleiere henvender seg til kommunen/bydelen med beskjed om at de har ledig bolig. Dette skjedde både i Bergen og i Oslo i forbindelse med flyktningkrise i 2015. I Volda er heller ikke dette uvanlig.

Bistand til praktisk bosetting

I casekommunene kommer det ikke fram forskjell på avtalte selvbosettere og andre flyktninger når det gjelder praktisk bistand ved bosetting. Det har imidlertid skjedd en endring for alle. Mens det før var vanligere at kommunene gjorde alt klart i boligen og «nesten redde opp senga for dem» som en kommuneansatt sa, er nå mer overlatt til flyktningene. Nå skaffer kommunene basismøbler før innflytting, så får flyktningene et fast beløp for å kjøpe inventar. Det er kommunene som fastsetter dette beløpet. I Oslo varierer beløpet mellom bydelene. En kommune har laget en veiledning til flyktningene for å informere om hva de trenger, slik at de økonomiserer med det beløpet de har fått. Som vist foran i kapittel 5, kan avtalte selvbosettere ha dårligere økonomiske betingelser enn flyktninger som er bosatt av kommunen. I Bergen

har det for eksempel vært slik at avtalte selvboettere har hatt problemer i den første tiden fordi Husbankens bostøtte utbetales etterskuddsvis. For å kompensere de dårligere økonomiske vilkårene, har kommunen vedtatt å øke etableringstilskuddet for avtalte selvboettere.

Selvboetting har også hatt en annen ikke-planlagt effekt. Som nevnt foran opplever casekommunene at avtalte selvboettere klager mindre enn de som blir bosatt av kommunen. Dette kan skyldes at det er høyere terskel for å klage på noe en selv har hatt ansvaret for. For å begrunne klager fra de som boettes i en kommunal bolig uttrykte en ansatt i en av casekommunene: «Vi kan finne en bolig du kan bo i, men vi kan ikke nødvendigvis finne en bolig du kan like». I en av bydelene i Oslo hvor avtalt selvboetting bare skjer sporadisk er derimot erfaringen motsatt. I denne bydelen er avtalte selvboettere og andre flyktninger som leier i det private leiemarkedet i mindretall. De aller fleste blir bosatt i kommunal bolig. Når flyktningene møtes i introduksjonsordningen og utveksler erfaringer, får de som leier privat kunnskap om at deres økonomiske situasjon er mye dårligere enn blant dem som leier kommunal bolig. Det fører til at de privatboende klager og vil flytte til kommunal bolig. Igjen er dette et eksempel på at hvorvidt arbeid knyttet til avtalt selvboetting oppleves som merarbeid, må knyttes til hvorvidt denne bosettingsformen er del av kommunal strategi med kjørerregler, eller om det dreier seg om unntak fra den alminnelige formen for boetting.

6.3 Uønskete forskjeller mellom flyktninger som er bosatt på forskjellige måter – hva gjør kommunene?

Avtalt selvboetting bidrar til å avhjelpe kommunenes arbeid med å bosette flyktninger. Som vist foran i avsnitt 5.1 er flyktningenes motivasjon for avtalt selvboetting i stor grad knyttet til å unnsnippe ventetiltværelsen i mottak og komme i gang med livet. Mange opplever tiden i mottak som formålsløs og at opplæringstilbudet ikke er tilstrekkelig. En annen motivasjon er å kunne velge hvor i landet og i hvilken kommune de skal starte sin nye tiltværelse. Dette betyr mer enn å velge bolig. Å selv være

ansvarlig for å skaffe bolig blir mer en betingelse for å kunne velge seg kommune og unnsnippe å bo i mottak, enn et mål. Hva slags boligsituasjoner flyktningene finner seg i, og hva slags boligkarrierer vi kan se konturene av, er beskrevet i kapittel 5.5. Der kommer det fram at en del flyktninger som har valgt avtalt selvbosetting antakelig bor i noe dårligere boliger, og antakelig oppnår noe dårligere boforhold enn om de hadde blitt bosatt av kommunen. På den annen side hevder noen av kommunene at flyktningene bor i bedre nabolag enn de hadde gjort om de var bosatt i en kommunal bolig.

De fleste casekommunene mener at det ikke er kommunens ansvar å bedre boforholdene for avtalte selvbosettere som havner i dårlige boliger. Bortsett fra Bergen og Sarpsborg, er det ingen av de andre kommunene som rutinemessig går på befaring av boligen før de godkjenner underskriving av kontrakt for avtalte selvbosetteres første bolig. Noen er imidlertid godt kjent med egen kommune/bydel og kjenner til dårlige adresser og/eller dårlige utleiery og godkjenner ikke leiekontrakter fra disse, eller de advarer og ber flyktningene om å ikke la seg utnytte. I enkelte tilfeller har kommunene stilt opp med kommunal bolig for å unngå at avtalt selvbosatte havner i for dårlige boforhold. Ellers har kommunene som har tillatt avtalt selvbosetting over tid satt som betingelse at flyktningene selv er ansvarlige for å skaffe seg ny bolig. Dersom de skal ha kommunal bolig senere, blir de vurdert som andre vanskeligstilte.

Kommuneansatte som ga uttrykk for slike oppfatninger, understreket samtidig at de betrakter avtalt selvbosatte flyktninger som ressurssterke voksne personer. De hadde tiltro til flyktningenes evner til å vurdere kvaliteten på boliger de flytter inn i, og at flyktningene selv har valgt å ta ansvar for deres egen bosituasjon. Det ble også pekt på at kommunene likevel kunne gripe inn dersom den ble kjent med at avtalt selvbosatte flyktninger hadde svært uverdige eller uakseptable boligforhold.

I noen tilfeller velger altså kommuner å se gjennom fingrene på at avtalt selvbosatte flyktninger bor noe trangere eller på andre måter dårligere enn kommunalt bosatte flyktninger, så lenge dette er innenfor rammene av en akseptabel boligstandard. Tankegangen ser i disse tilfellene ut til å være, som en kommuneansatt forklarte, at avtalt selvbosetting er en god inngang til det å etablere seg i

kommunen og da får det heller være at man bor litt dårligere i starten. For å sette boligsituasjonen til de avtalt selvbosatte flyktningene i perspektiv, kan det være verdt å påpeke at i byer som Tromsø, Bergen og til dels i Oslo så ser det ut til at de befinner seg i det samme eller i et overlappende segment av utleiemarkedet som tilflyttende studenter.

Den ene kommunen som går på befaring er imidlertid opptatt av at første bolig skal ha tilstrekkelig bygningsstandard og være i tråd med tekniske krav i plan- og bygningsloven. I tillegg er kommunen opptatt av at den aktuelle boligen ikke skal bidra til trangboddhet. I denne kommunen benytter også barnefamilier avtalt selvbosetting, og kommunen er opptatt av at de får en god start. Som de andre casekommunene, ser denne kommunen det som helt sentralt at avtalt selvbosatte er ansvarlige for egen boligsituasjon. Fra flyktningene kom det imidlertid fram at kommunen likevel fulgte dem opp ved å spørre hvordan de klarte seg osv.

Det kan synes å være en hake ved casekommunens betingelse om at flyktningene selv er ansvarlige for egen boligforbedring. Boligmarkedet i de store byene er så dyrt at det er vanskelig for flyktninger i introduksjonsprogrammet eller med tilfeldige jobber å klare å bedre egen boligsituasjon. Kombinert med diskriminering begrenser det flyktningenes handlingsrom for å ta ansvar for egen boligkarriere på en ønsket måte. Se også avsnitt 5.5.

6.4 Kommunale erfaringer med avtalt selvbosetting

Foran i kapittel 4 har vi beskrevet ulike former for bosetting av flyktninger som kommer i tillegg til den alminnelige måten å bosette flyktninger på. Vanlig fremgangsmåte er at en flyktning blir utsøkt til en kommune og kommunen tar ansvar for å bosette flyktningen i kommunal bolig.

De andre bosettingsmåtene handler om i) bruk av det private leiemarkedet og ii) ulike former for valg av kommune iii) og at flyktninger selv finner bolig.

Vårt inntrykk er at det i flere av casekommunene er blitt «vanligere» at alle flyktninger som skal bosettes i hovedsak skal

finne bolig selv. Dette ivaretar kommunenes oppfatning av at egenaktivitet for å finne bolig er viktig skritt i integreringsprosessen. Det rokker heller ikke ved synspunktet om at flyktninger i utgangspunktet er ressurssterke mennesker som har ressurser og som forventes å kunne ta ansvar for eget liv. I Bergen er det for eksempel slik at kommunen avsetter 50 til 100 boliger i året til å bosette flyktninger. Den øvrige bosettingen skjer i hovedsak gjennom avtalt selvbosetting. For avhjelpe situasjonen har imidlertid kommunen etablert prosjektet Bergen Bidrar (BB,) som skal framskaffe boliger i det private leiemarkedet til flyktninger. BB ble opprettet for å håndtere alle henvendelsene kommunen fikk i forbindelse med flyktningstrømmen i 2015. På den annen side ble det fra en av casekommunene uttrykt at ikke alle klarer å skaffe bolig selv og vil ha behov for bistand. Det gjelder syke, og det kan gjelde flyktninger uten nettverk. De skal tilbys midlertidig tak over hodet av akseptabel standard.

Et annet forhold som påvirker omfanget av avtalt selvbosetting er kommunenes egen bosettingskapasitet. Mens det ved inngangen til 2015 var mangel på boliger, har det i 2016 foreløpig sett ut til å være tilstrekkelig med boliger. Vårt inntrykk er da at kommunene har prioritert å benytte egne boliger, (kommunalt eide, disponerte, eller etablerte kontrakter med private utleiere) før flyktninger er blitt oppfordret til å skaffe bolig på egen hånd. Hvis dette er riktig, betyr det også at avtalt selvbosetting er et grep som kan ta toppene når det er raske økninger i bosettingsbehovet.

6.5 Utfordringer sett fra kommunenes side

Inntil nylig ble kommunenes utfordringer med å bosette flyktninger forklart med at kommunene manglet boliger. Over flere år satt det rundt 5000 bosetningsklare flyktninger i mottak, men som manglet kommune. Mange var lengeventende. Som vist innledningsvis har dette bildet nå endret seg. Kommunene har over tid bygget opp bosettingskapasiteten. Da det kom uventet mange flyktninger til Norge i løpet av 2015, tok kommunene ekstra tak og økte bosettingskapasiteten. På spørsmål til casekommunene sommer/høst 2016 om hva de opplever som hovedutfordringen nå, er ikke svaret lenger bare mangel på bolig. I tillegg kommer mangel på flyktninger som kan bosettes i de

boligene kommunene har skaffet, jevn bosetting av flyktninger i kommunene over året og arbeid.

Bergen bosetter mange flyktninger og er antakelig den kommunen som har flest avtalte selvbosettere og andre former for bosetting i det private leiemarkedet. Som nevnt innledningsvis har flyktningetilstrømningen, hvor mange som får opphold, tid for behandling av søknader i UDI, innvilgelsesprosent og dermed bosettingsbehovet gått opp og ned. Dette vanskeliggjør kommunenes bosettingsarbeid. Det vanskeliggjør både arbeidet med å skaffe boliger, å legge til rette for et godt introduksjonsprogram med riktig kapasitet og med å tilrettelegge for de nødvendige kommunale tjenestene som følger med bosettingen. Med Bergen i førersetet etterspør kommunene en jevnere bosettingsstrøm av flyktninger fordelt over året, for å kunne lykkes i arbeidet. Bydelene i Oslo som oppfyller bosettingsmålene, gjør nettopp dette. De bosetter jevnt over året. Dette gjelder både en casebydel som nesten kun benytter kommunale boliger og en casebydel som har vært aktiv for å fremme avtalt selvbosetting i mange år.

Kommunenes vilje til å bosette flyktninger er nært knyttet til forventninger om arbeidsmuligheter. Flyktninger som kommer i arbeid og klarer å forsørge seg selv, vil være et gode for kommunen. Dersom flyktningen selv eller andre i husholdet derimot av ulike grunner ikke kommer i arbeid, representerer de en fremtidig økonomisk belastning for kommunen, så fremt de ikke får trygd.

Tidligere studier har vist at det generelle sysselsettingsnivået i en kommune påvirker sannsynligheten for innvandrete *menn* og for flyktninger å være i jobb (Søholt, Tronstad, & Vestby, 2015; Tronstad, 2015b). For kvinner er det ingen slik sammenheng, noe som kan skyldes at de i større grad jobber i offentlig sektor, blant annet innen helse og omsorg som berøres mindre av økonomiske opp- og nedgangstider. Flyktninger har lavere sannsynlighet for å være i jobb enn andre innvandrere, og kvinner har lavere sannsynlighet enn menn. Enkelt sagt, er det høy sysselsetting i en kommune er det større sannsynlighet for at flyktningemenn kommer i arbeid, enn om den generelle sysselsettingen er lav.

Studien til Tronstad (2015b) viser også, ikke overraskende, at flyktninger med utdanning fra hjemlandet har lettere for å komme i

jobb enn de som ikke har det. Dette poenget er viktig. Det blir generelt færre arbeidsplasser uten krav til kompetanse. På intervjuetidspunktet (Sarpsborg) ble det hevdet at flyktningene nå fikk større konkurranse fra arbeidstakere fra EØS-land. Også i Volda trekkes arbeidsmarkedet fram som en utfordring for at flyktningene skal bli boende i kommunen. Volda er del av en arbeidsmarkedsregion som har fått merke nedgangen i oljeindustrien. Dette påvirker også flyktningenes muligheter.

I kapittel 2 viste vi at sysselsettingsgraden varierer mellom casekommunene. Også andel innvandrere som har vedvarende lavinntekter varierer. Det er sammenfall mellom kommuner som har lav sysselsetting og høy vedvarende lavinntekt blant innvandrere fra flyktningeproduserende land.²⁷ Samtidig viser den nevnte studien til Tronstad over at hvor flyktningene kommer fra også påvirker resultater i introduksjonsprogrammet. Flyktninger fra Iran, Etiopia, Eritrea og andre land i Afrika har langt bedre resultater enn flyktninger fra Palestina, Somalia, Irak og Russland. Kommuner med lav sysselsetting har flere utfordringer knyttet til arbeid. De må både arbeide for å skaffe flere arbeidsplasser generelt til kommunen, påvirke holdninger til arbeidsgivere til å ansette innvandrere og styrke kvalifiseringstilbudet til flyktninger slik at de øker sjansene for å slippe til i det lokale arbeidsmarkedet. Høsten 2016 framstår utfordringene knyttet til kvalifisering av flyktningene og arbeidsdeltakelse som større for en del av casekommunene enn det å skaffe boliger.

6.6 Konklusjon: drivere og flaskehalser for avtalt selvbosetting sett fra kommunenes ståsted

Avtalt selvbosetting må sees på som et av flere virkemidler i det store bildet når det gjelder kommunenes utfordringer med å bosette og integrere flyktninger. I dette kapitlet har vi sett at casekommunene har en rekke motivasjoner for å inkludere avtalt selvbosetting i sine bosettingsstrategier. Blant de viktigste motivasjonene er at avtalt selvbosetting:

²⁷ Gruppe 2 land: Øst-Europa utenom EU, Asia (inkl. Tyrkia), Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Oseania utenom Australia og New Zealand.

- Gjør at kommunene mottar flyktninger som ønsker å bo i kommunene
- Er en mulighet for å fortsette integreringen av flyktninger i asylmottakskommuner
- Bidrar til en raskere normalisering av flyktningers livssituasjon
- Bidrar til raskere bosetting
- Bidrar til økt bosettingskapasitet i kommunene
- Bidrar til mer spredt bosetting av flyktninger i kommunen
- Bidrar til redusert sekundærflytting

Disse motivasjonene, som etter hvert har vist seg å stemme med erfaringene, kan antas å være viktige drivere for at kommuner velger å åpne for denne bosettingsformen. Andre viktige drivere er når kommunene gjør kjent at de er åpne for avtalt selvbosetting og selv tar initiativ for å tiltrekke seg flyktninger. Forventningen er at ordningen tiltrekker seg flyktninger med engasjement og pågangsmot, noe som er attraktivt for kommunene.

Underveis i kapitlet har vi kommet inn på noen utfordringer som knytter seg til avtalt selvbosetting, som kan være viktige grunner til at kommuner ikke ønsker å åpne for denne typen bosetting. Dels dreier dette seg om at avtalt selvbosetting kan påføre kommunene mye ekstraarbeid. Det kan skyldes at kommunen ikke har utarbeidet rutiner for hvordan en skal håndtere slike saker, og/eller at kommuner blir overbelastet med uanmeldte henvendelser om avtalt selvbosetting. En relatert utfordring er at avtalt selvbosetting kan gjøre det vanskelig å planlegge kapasitet i introduksjonsprogrammet og andre lokale tjenester som bosatte flyktninger har krav på, nettopp fordi disse flyktningene kommer uanmeldt og når som helst. Videre opplever ansatte det som vanskelig om de avtalt selvbosatte flyktningene oppsøker kommunen for å få ny bolig.

Casekommuner som praktiserer avtalt selvbosetting i stor skala, og som opplever dette som en ressursbesparende ordning, har håndtert disse utfordringene ved å avsette personalressurser. De jobber spesifikt og kontinuerlig med å tilrettelegge for avtalt

selvbosetting, ved å etablere klare rammer for hvem som kvalifiserer for avtalt selvbosetting og betingelser for ordningen. En slik betingelse er at avtalt selvbosatte flyktninger må finne bolig selv dersom de ønsker å flytte. Kommunene er i hovedsak løsningsorienterte og opptatt av å skape gode betingelser for at avtalt selvbosetting hele tiden skal fungere tilfredsstillende for flyktningene og for kommunen. Det innebærer vilje til å lære av egne erfaringer og endre lokale framgangsmåter og betingelser når situasjonen tilsier det. Løsningsorientering innebærer også at kommunene kan finne fram til flere måter å utnytte det private boligmarkedet på for bosette flyktninger.

I tillegg til kommunenes motivasjoner, er sentrale mekanismer for avtalt selvbosetting karakteren på dynamikken i det lokale leiemarkedet, og at kommunen er løsningsorientert for å legge til rette slik at avtalt selvbosetting både gagnar flyktningen og kommunen.

7 Implikasjoner

I følge stortingsmeldingen «Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk», og tall fra IMDi for 2016 er det få bosettingsklare flyktninger som benytter muligheten for avtalt selvbosetting (JD, 2015-2016). I 2016 er bare drøye 5 prosent av de bosatte flyktningene registrert som avtalte selvbosettere. Det er få eller ingen i de fleste kommunene, men flere i noen av de sentrale bykommunene og i noen utvalgte mindre kommuner (Henningsen m.fl. 2016). Det begrensede omfanget kan tyde på at det er et underforbruk av denne måten å bosette seg på, og at muligheten for avtalt selvbosetting er skjevt fordelt mellom kommunene. Det bekrefter også at ordningen er i støpeskjeen og at interessen for å bruke ordningen varierer med bosettingskapasiteten i kommunene.

I dette kapitlet skal vi diskutere implikasjoner av ordningen, basert på data og analyser i Del 1(survey) og Del 2 (case) av dette prosjektet. Fordi interesse for og implikasjoner av ordningen med avtalt selvbosetting vil variere med ståsted og perspektiv, har vi valgt å dele diskusjonen inn i tre, selv om de tre posisjonene overlapper. Vi diskuterer først implikasjoner for flyktningene, dernest for samfunnet og til slutt for bosettingssystemet.

I analysene av implikasjoner vil vi understreke at dette er teoretiske resonnementer som bygger på det som har kommet fram i casestudiene. Casestudiene er en blanding av faktiske opplysninger og informantenes oppfatninger av og antagelser om hvordan avtalt selvbosetting fungerer og kan fungere.

Implikasjoner for flyktningene forutsetter at de *vet om* mulighetene for avtalt selvbosetting. Analysen trekker fram tre faktorer som påvirker sjansene for å lykkes.

Implikasjonene for samfunnet har sitt utgangspunkt i om bosettingen får andre resultater og dermed konsekvenser når flyktningen blir aktiv part i bosettingsprosessen.

Implikasjonene for bosettingssystemet fokuserer på kommunene og hvordan de gjennom iverksetting av avtalt selvbosetting har drevet fram innovasjon i bosettingsarbeidet.

7.1 Implikasjoner for flyktningene

Bosettingsklare flyktninger har bodd i varierende tid i asylmottak. Noen har bodd lenge. Slik asylsystemet fungerer, har de liten mulighet til å påvirke egen situasjon. Det ligger utenfor deres kontroll. Mange studier har vist at ventetiden i asylmottak preges av en følelse av meningsløshet og apati, blant annet fordi ventetiden er uvisst både når det gjelder utfall og tid (Berg & Sveaas, 2005; Brekke, 2004). Innvilget oppholdstillatelse er en milepæl for flyktningen. Samtidig er flyktningen fortsatt overlatt til «systemet». I det ordinære bosettingssystemet må flyktningen fortsatt vente på at noen andre skal fatte beslutninger om vedkommendes framtid. Det handler for det første om hvor lang tid det går før en kommunene har sagt seg villig til å bosette vedkommende. Dernest hvilken kommune dette er, hvor lang tid kommunen bruker på å finne en bolig kommunen mener er passende, hva slags bolig dette er og hvor i kommunen og i hva slags nabolag denne boligen ligger.

Avtalt selvbosetting åpner for at flyktningen kan ta grep om egen situasjon *fra det tidspunkt* flyktningen får innvilget oppholdstillatelse. Det gir en mulighet for flyktningen til å bli subjekt i eget liv. Med avtalt selvbosetting kan flyktningen i prinsippet selv velge kommune så lenge aktuell kommune ikke har fylt sin kvote for bosetting, og så lenge vedkommende finner en bolig selv som kommunen godkjenner.

En vesentlig implikasjon av denne formen for bosetting er derfor at flyktningen *vet om* og er i stand til å effektivere egen bosetting innenfor rammer bestemt av IMDi og den spesifikke kommunen. For å diskutere nærmere hva denne implikasjonen innebærer, har vi valgt å ta utgangspunkt i sosiologen Antonovsky (1991) begrep om forståelse av sammenheng (sense of coherence). Begrepet

bygger på studier hvor Antonovsky ønsket å finne ut hvorfor noen mennesker håndterer vanskelige situasjoner preget av mye stress bedre enn andre. Han kom fram til tre sentrale indikatorer. Det handler for det første om at situasjonen må oppleves som *forståelig* (comprehensibility). I det ligger at personen har tilstrekkelig oversikt og skjønner hva han/hun kan gjøre for å få til det vedkommende ønsker i den konkrete situasjonen vedkommende befinner seg. I dette ligger også en opplevelse av forutsigbarhet. Dernest er det vesentlig at personen opplever å *kunne handle og påvirke situasjonen* på ønsket måte og at vedkommende har de ressursene som er nødvendige for å få det til (manageability). Å ha de nødvendige ressursene dreier seg både om egne ressurser og å ha tilgang til, eller vite hvordan man kan få tilgang til nødvendige ressurser, for eksempel gjennom nettverk. Til slutt handler det om at situasjonen eller muligheten til påvirke egen situasjon oppleves som *meningsfull* (meaningfulness). Det inkluderer blant annet forhold i livet som betyr noe for personen ved at de blir engasjert både emosjonelt og kognitivt. Meningsfullhet handler om i hvilken grad man opplever at «livet» har et følelsesmessig innhold som gjør det verdt å investere energi i noe. Da kan utfordringer oppleves som velkomne, snarere enn som byrder (Antonovsky, 1991:41). Hvordan disse tre forholdene spiller sammen vil variere fra person til person.

7.1.1 Forståelighet

I kapittel 5 viste vi at flyktningene ble kjent med muligheter for avtalt selvbosetting gjennom andre flyktninger på mottaket, gjennom andre nettverk i Norge, gjennom ansatte på mottaket og i enkelte tilfelle gjennom kommuner de har tatt kontakt med. Det meste går gjennom jungeltelegrafene. Det innebærer at informasjonen er basert på hva andre har erfart, og har blitt fortalt. Det viktigste som formidles gjennom slike historier er at flyktningene har handlingsalternativer, *at det går an og hva andre har gjort for å få det til*. Informasjon gjennom jungeltelegrafene vil antakelig også bidra til at flyktninger som blir interessert i avtalt selvbosetting lettere prøver seg der de har hørt at andre har fått det til. På den annen side kommer det fram både fra surveyen og fra intervjuene med flyktninger at *mange mangler informasjon generelt om ordningen og om muligheter i den enkelte kommune*. Dette gjelder særlig ansatte i asylmottakene. Det betyr at de kan mangle tilstrekkelig

informasjon til å forstå hva ordningen innebærer, mulige konsekvenser, og hva som skal til for å sette i gang og gjennomføre en prosess for avtalt selvbosetting. At kommunene kan ha ulike betingelser for avtalt selvbosetting vanskeliggjør prosessen. Det kan bety at færre prøver denne formen for bosetting enn det som er potensialet og ønske blant flyktningene.

Mangelen på oversiktlig informasjon vanskeliggjør også asylmottakenes rolle når de skal veilede flyktningene om bosetting. Få av de intervjuede flyktningene i casekommunene hadde fått konstruktiv informasjon om muligheter for avtalt selvbosetting i asylmottaket.

7.1.2 Påvirke egen situasjon

Det er en sammenheng mellom å forstå rammene og konteksten for avtalt selvbosetting og å få det til. I avsnittet over kom det fram at både flyktninger og asylmottak, som er de som skal veilede flyktningene i bosettingsprosessen, har begrenset informasjon om ordningen. Likevel, mange flyktninger vil gjerne påvirke hvor de skal bo og ordningen fremstår i utgangspunktet som attraktiv. Muligheten for avtalt selvbosetting er imidlertid betinget av at flyktningen *ikke er utsøkt* til noen kommune. Før tok det lang tid å bli bosatt i en kommune. I dagens situasjon går det raskere. For å kunne benytte muligheten må flyktningene derfor relativt raskt bestemme seg for å prøve denne måten å bosette seg på og søke aktuell kommune og IMDi om godkjenning.

Når hovedkilden til informasjon om mulighetene for avtalt selvbosetting er nettverk, betyr det at *nettverk som en individuell ressurs*, vil være av avgjørende betydning for hvilke flyktninger denne muligheten når frem til, og ikke når frem til. Tilgang på håndterbar og tilstrekkelig pålitelig nettverksinformasjon vil påvirke flyktningenes framgangsmåter for å få til avtalt selvbosetting. Fordi det er mangel på offentlig tilgjengelig informasjon om ordningen og i den enkelte kommune, åpner nettverksinformasjon for at noen kan komme i maktposisjon overfor andre. Flyktninger som er desperate etter å bosette seg, kan la seg utnytte fordi de ikke vet om alternativer.

7.1.3 Meningsfylt

Slik avtalt selvbosetting fungerer i dag, er denne måten å bosette seg på i hovedsak initiert av flyktingene. Det betyr at deres kunnskap om og oversikt over handlingsmulighetene for å bosette seg på denne måten, er avgjørende for omfanget. På den annen side kan *muligheten* til avtalt selvbosetting framstå som så meningsfull at det har vært en drivkraft for mange, selv om de kan ha hatt begrenset innsyn i hvordan de kan få det til og i utgangspunktet begrensede ressurser. For dem som ikke har blitt resignert av å bo i mottak, kan muligheten til å velge hvor i landet en vil bo, ha vært beveggrunn nok for å prøve å få til avtalt selvbosetting. Som det kom fram tidligere om flyktingenes motiver for å velge avtalt selvbosetting, handlet det både om hva de ønsket å få til, og at de ønsket å komme ut av en situasjon som ble opplevd som både menings- og formålsløs. For dem som ønsker å bli del av det norske samfunnet raskest mulig, kan sjansen til å prøve seg fram og lære av erfaringer være motiverende, fordi det innebærer en egeninitiert prosess som har til hensikt å styrke kontrollen over eget liv, selv om de ikke har kontroll over utfallet. For flyktinger med bestemte utdanningsambisjoner eller med spesielle jobbpreferanser kan muligheten for å bosette seg på bestemte steder, oppleves som svært meningsfull.

Bosetting i områder med mulighet for kvalifisering, arbeid og utdanning er en målsetting i den etablerte bosettingsmodellen som har vært vanskelig å oppfylle (BLD, 2012-2013). Ved at flyktingene selv skaffer seg bolig i kommuner hvor de tror slik aktivitet er mulig, bidrar de til å oppfylle denne målsettingen. En av flyktingene i dette prosjektet trodde han hadde klart å bosette seg på et sted som passet til hans utdannings- og yrkesbakgrunn. Det viste seg ikke å stemme. Han må enten justere ambisjonene og ev. bygge om på kompetansen eller flytte. Valget av sted var gjort med ufullstendig informasjon, men drevet fram av et sterkt ønske om å komme i meningsfull aktivitet.

En annen gruppe som har valgt avtalt selvbosetting, er de som kommer fra og fortsatt ønsker å være del av et urbant liv. For disse var det viktig å kunne velge type sted og dermed hva slags liv de ville leve i Norge. Mange av disse, uavhengig av utdanningsbakgrunn, er vant til og i stand til å håndtere urban midlertidighet. Med det mener vi at de kan leve litt fra hånd til

mun, bo hos hverandre eller i andre midlertidige boforhold over noe tid. Selv om det kan ta tid før de klarer å skaffe seg gode boforhold, så vurderes muligheten for et urbant liv som mer meningsfullt enn en tilfeldig bosetting.

Meningsfullhet som driver peker på at avtalt selvbosetting blir mer drevet fram av muligheter i utdannings- og arbeidsmarkedet, enn av boligmulighetene. Når flyktingene selv involverer seg ser det ut til at de lettere får til å kombinere god bosetting med rask bosetting. For kommunene kan det være vanskeligere å kombinere disse to hensynene (Guribye, Ellingsen, & Hidle, 2014; KRD, 2000-2001).²⁸

7.1.4 Mest brukt av ressurssterke

Det har vært hevdet at det er ressurssterke flyktinger som benytter avtalt selvbosetting. Det bekreftes til dels i casene. Antonovsky (1991) fant også at det var en positiv sammenheng mellom klasse og helse i sine studier av hvordan mennesker i vanskelige situasjoner takler stress. Vi har ikke omfattende informasjon om klasse, men utdanningsbakgrunn og språkmestring gir indikasjoner på flyktingenes sosio-økonomiske bagasje. Mange av dem vi intervjuet snakket engelsk og/eller norsk og kunne kommunisere og orientere seg uten bruk av tolk. Flere hadde også tidligere utdanning eller arbeidserfaring, eller har ambisjoner om å ta utdanning i selvvalgt bosettingskommune. Mange hadde som nevnt nettverk som ga informasjon og annen bistand om hvordan de kunne orientere seg i den enkelte byen.

I tillegg til dem som typisk oppfattes som ressurssterke, fant vi at noen flyktinger som har bodd i mottak i bosettingskommunene benyttet seg av muligheten til avtalt selvbosetting. Ved hjelp av *evner til å bygge nettverk*, med andre flyktinger eller med norske, har flyktinger uten eller med liten skolebakgrunn engasjert seg for å kunne fortsette å bo i mottakskommunen. De har dermed tatt initiativ til å styrke sitt ressursgrunnlag, noe som er skritt på veien

²⁸ St. melding 17 (2000-2001) definerte *god* bosetting som bosetting i nærheten av familie, venner og nasjonalitetsgruppe, samt muligheter for utdanning og kvalifisering i arbeidslivet. I tillegg skal god bosetting medvirke til at den enkelte flyktning blir selvhjulpen så raskt som mulig. I tillegg skal det medvirke til stabilitet og redusere sekundærflytting.

til å mestre eget liv (Sen, 1993). I vårt materiale er det også tydelige indikasjoner på at avtalte selvboettere i alle kommunene har hatt evne til å mobilisere strategiske tredjepersoner, slik som hjelpere av ulike slag, for å påvirke utfallet.

Avsnittene over viser at ressurser for å mestre avtalt selvboetting inkluderer tilstrekkelig innsikt til å forstå konteksten, tilgang til tilstrekkelig pålitelige informasjonskilder, praktiske råd om hvordan man kan gå fram, bistand til å skaffe bolig og samhandlingsressurser. Antonovskiy har vektlagt meningsfullhet som en nødvendig ressurs for at personer i vanskelige situasjoner skal takle stresset og håndtere egen situasjon på en god måte.

Andre har studert hvordan «svake grupper» tilgang til offentlige goder reguleres av forvaltningsmessige terskler (Beiklie, Jacobsen, & Thorsvik, 1997). Første type av terskler handler om at det er et sett av adgangsregler som avgrenser potensielle brukere til nærmere bestemte kategorier. For avtalt selvboetting dreier dette seg blant annet om at flyktningen ikke kan være utsøkt til en annen kommune, i tillegg til at kommunen kan begrense muligheten til bestemte kategorier av flyktninger. Andre type av terskler handler om at det er et sett av prioriteringsregler for avvikling av «køen» av flyktninger som skal boettes. I vårt tilfelle dreier det seg særlig om at kommunen ikke har bosatt alle de har vedtatt å boette i inneværende år. Den siste typen av terskler handler om regler for tildeling av selvvalgt kommune. For avtalt selvboetting handler det i første rekke om at flyktningen finner en tilfredsstillende bolig med en tilfredsstillende leiekontrakt. Fra tidligere forskning vet vi at flyktninger og innvandrere kan møte mange hindre og må forsere flere terskler for å lykkes med å finne bolig (Søholt, 2007; Søholt & Astrup, 2009a). Forseringen av disse tersklene er opplagt krevende for nyankomne flyktninger og samhandlingsevner framholdes som sentralt for å lykkes. Koplingen av Antonovskiy's begrep om forståelse av sammenheng og forvaltningsmessige terskler gir innsyn i kompleksiteten flyktningene møter når de skal prøve å lykkes med avtalt selvboetting.

7.1.5 Boligsituasjon over tid

Flyktningene som hadde benyttet avtalt selvboetting opplevde denne muligheten som positiv, bortsett fra i ett tilfelle. Likevel viser mange av boligforløpene at det kan være vanskelig å navigere

i fremmed land, og at det tar tid å bygge opp tilstrekkelig med ressurser til at boligmarkedet blir forståelig og håndterbart. Ikke minst viktig vil det være at flyktningene parallelt får innpass i arbeidsmarkedet.

De avtalte selvbosetterne er forventet å klare seg selv og får i de fleste tilfelle ikke ytterligere bolig hjelp av kommunen. Det var forventet at de gjennom sitt initiativ og engasjement ville ha et eget driv for å klare seg. Dersom de likevel ikke gjør det, er sikkerhetsnettet knyttet til avtalt selvbosetting dårligere enn for dem som bosettes av kommunen. De avtalte selvbosetterne er overlatt til markedet, mens de som bosettes av kommunen kan bo i kommunal bolig inntil de er i stand til å ta hånd om egen boligsituasjon.

For flyktningene var det sentrale at avtalt selvbosetting framsto som meningsfullt da de bodde i asylmottak. Det er ikke det samme som at de hadde full kontroll på hvordan de skulle få det til og lykkes på sikt. Hvordan man kan lykkes med boligkarriere over tid kan vanskelig planlegges fra et asylmottak. Det sentrale var antakelig å starte prosessen og finne ut av ting underveis.

Andre studier har vist at innvandrere som har boligpreferanser, får til mer enn de som ikke har det over tid (Søholt, 2007). Det peker mot at utfordringer som koples med noe man ønsker å oppnå, blir oppfattet som meningsfulle anstrengelser. Kommunene vektlegger positiv erfaringslæring blant flyktningene når de må lære seg å håndtere boligmarkedet og konkrete utleiery. Det trekkes fram at slike erfaringer kan være like viktige for integrering i samfunnet som de erfaringene en får gjennom å delta i arbeidslivet. Det sentrale er at erfaringene bidrar til at en forstår mer av hvordan boligmarkedet fungerer og blir bedre i stand til å håndtere egen livssituasjon. På den annen side vet vi ikke hva som hadde vært utfallet for disse personene om de hadde ventet i mottak på alminnelig bosetting. Selv om flyktninger som finner bolig selv objektivt sett kan bo i dårligere boliger enn de som bosettes av kommunen, så er erfaringene fra kommunene at de klager mindre på boligen enn andre flyktninger. Dette opplever kommunene som positivt.

Gjennom vår studie har vi ikke datagrunnlag for å si noe representativt om avtalte selvbosettere gjør det bedre eller dårligere enn flyktninger som blir bosatt av IMDi og kommunene når det

gjelder boligkarriere, sysselsetting og generelle levekår. Dersom det er slik at kommunene som er attraktive blant avtalte selvboettere generelt har bedre arbeidsmarked, kan det imidlertid styrke de avtalte selvboetterenes muligheter. På den annen side, hvis det sammenfaller med et presset boligmarked med høye priser kan avtalte selvboettere og andre flyktninger bruke relativt sett lenger tid på å bedre egen boligsituasjon. For å få representativ kunnskap om hvordan det går med de avtalte selvboetterne over tid, må type bosetting registreres på individnivå i IMDi slik at bolig- og levekårskarrierer kan sammenlignes mellom tilsvarende grupper av flyktninger som er bosatt på forskjellig måte.

7.1.6 Oppsummering

Med hjelp av Antonovsky's begrep om forståelse av sammenheng, har vi forsøkt å komme nærmere implikasjoner av hvordan avtalt selvboetting fungerer for flyktningene. Ut fra diskusjonen over framstår det som det meningsfulle i å ta grep om eget liv er mer førende enn å forstå og kunne håndtere situasjonen på en objektivt sett tilfredsstillende måte. Tilfredsstillende må snarere tolkes subjektivt, og hvor kriteriet er at man lykkes med avtalt selvboetting, dvs. å forsere forvaltningsmessige terskler og få godkjent å flytte til, eller bli boende i en spesifikk kommune. For flyktningen framstår dette som viktigere enn at man finner en akseptabel boligstandard i første bolig etter mottak. Det framkommer også fra kommunene side at flyktningene ofte er mer tilfredse med det de har funnet selv, enn de boligene kommunene skaffer, ifølge kommunene, nettopp fordi boligen er et resultat av egen innsats.

Gjennom informasjon fra nettverk får flyktningene oversikt over og informasjon om hvordan de kan håndtere situasjonen for å lykkes med avtalt selvboetting. Som vi har nevnt i kapittel 5.3 og 5.4, får flyktningene både informasjon og bistand til å finne konkrete boliger gjennom nettverk. Det sentrale er at flyktningene enten klarer å skaffe slik informasjon selv, eller at de skaffer slik informasjon gjennom nettverk. I Antonovsky's studier kom det fram at det er en positiv sammenheng mellom klasse og evne til å takle stress. Vi fant også at flertallet av de avtalte selvboetterne vi intervjuet var ressurssterke. De kunne kommunisere på norsk eller engelsk og mange hadde utdanning og arbeidserfaring fra tidligere.

En viktig utløsende ressurs var samhandlingskompetanse. Vi fant at flyktninger uten formel kompetanse, men som evnet å skaffe seg nettverk, også kunne lykkes med avtalt selvbosetting. Dette gjaldt især dem som ønsket å fortsette å bo i kommunen hvor de hadde bodd i asylmottak, men det var også eksempler på flyktninger som hadde flyttet til en storby. Basert på intervjuene med flyktningene og med kommunene mener vi det er grunnlag for å hevde at kommunene har rett i at flyktninger som anstrenger seg for å få til avtalt selvbosetting har et eget engasjement. Det er også grunn til å hevde at for flere av flyktningene bidrar disse anstrengelsene til at de styrker egne ressurser og handlingsevne ved at de gjennom en kombinasjon av ambisjoner, preferanser og prøving og feiling lærer seg helt konkret å forstå sammenhenger i den konteksten de befinner seg, og helt konkret hvordan leiemarkedet fungerer for dem.

7.2 Implikasjoner på samfunnsnivå

I dette avsnittet stiller vi spørsmål om samfunnsmessige implikasjoner av avtalt selvbosetting. Det vesentlige her hva slags konsekvenser en endring i beslutningssystemet om bosetting av flyktninger kan ha for samfunnet, utover konsekvenser for den enkelte flyktning.

Til å belyse samfunnsmessige konsekvenser av avtalt selvbosetting har vi latt oss inspirere av litteratur om beslutningsteori. Er det slik at avtalt selvbosetting bidrar til andre samfunnsmessige resultater og dermed implikasjoner, enn den ordinære bosettingsmodellen? Det kan for eksempel skje om forvaltningen (IMDi) fordeler flyktninger mellom kommuner etter andre hensyn, enn når flyktningene selv velger kommunene etter egne behov, preferanser og informasjon (Jacobsen, Jensen, & Aarseth, 1982).

I den ordinære bosettingsmodellen er det innbygget politiske målsettinger og virkemidler for en solidarisk byrdefordeling mellom kommuner, ved at «alle» kommuner er forventet å ta del i å bosette flyktninger. Av dette følger at flyktninger skal bosettes over hele Norge. En slik målsetting kan oppfattes som en kollektiv preferanse som det forventes at bosettingsmodellen oppfyller. Sentrale spørsmål for dette avsnittet er om avtalt selvbosetting påvirker byrdefordelingen mellom kommunene. Videre om avtalt

selvbosetting bidrar til ønskete/uønskete endringer i flyktningenes bosettingsmønster i den enkelte kommune og om slik bosetting har implikasjoner for det lokale boligmarkedet? Sagt på en annen måte er spørsmålet om avtalt selvbosetting bidrar til å lette bosettingsarbeidet samtidig som den kollektive preferansen om byrdefordeling opprettholdes, og om det er andre positive eller negative implikasjoner ved å tillate at flyktninger tar grep om sin egen bosettingsprosess.

Litteratur om beslutningsteori skiller mellom individuelle og kollektive valg. Sentralt for vår diskusjon er om aggregering av individuelle valg gjennom avtalt selvbosetting, vil føre til andre eller mer positive eller negative implikasjoner enn beslutninger fattet av forvaltningen (IMDi og kommunene) på vegne av samfunnet. Et relevant spørsmål er om de kollektive beslutningene gjenspeiler individenes (flyktningenes) preferanser. Samtidig er det sentralt at IMDi og kommunene ikke nødvendigvis har de samme motivene for å bosette flyktninger. De vil også ha flere motiver og preferanser enn flyktningene selv.

IMDi har som oppgave å få bosatt alle flyktninger som får opphold i Norge, mens den enkelte kommune vil ha motiver som bidrar til å styrke integreringen i kommunen og unngå negative konsekvenser av bosettingen, slik det er beskrevet i kapittel 6.1. Både IMDi, kommunene og flyktningene vil være opptatt av nyttemaksimering for seg, men sluttresultatet vil ikke bare avhenge av egne handlinger, men også av de andre aktørenes handlinger (Hovi & Rasch, 1993). Slik sett kan bosetting av flyktninger sees på som et spill. Spillet påvirkes når en ny aktør, flyktningen, blir deltaker i spillet. Samtidig vil det være slik at ingen av aktørene, eller spillerne, har full oversikt over hva som kan bidra til den beste løsningen, beslutningene om bosetting fattes med en viss risiko og usikkerhet. IMDi, kommunene og flyktningen vil likevel ha felles overordnet interesse i at integreringen lykkes, men de kan ha ulike formeninger om hva god integrering er og hvordan bosetting kan bidra til, og være del av god integrering. For å vurdere individuelle og kollektive beslutninger knyttet opp mot bosetting av flyktninger, kan vi spørre om avtalt selvbosetting bidrar til at noen får det bedre, uten at andre får det verre (Pareto-optimalt) (Hovi & Rasch, 1993). Det handler om fordeling av «godet» bosetting påvirkes av avtalt selvbosetting på en slik måte at minst en person

får økt sin velferd, samtidig som ingen andre får redusert sin velferd.

I de neste avsnittene diskuterer vi implikasjoner av avtalt selvbosetting innenfor en beslutningsteoretisk ramme. Først tar vi for oss implikasjoner for byrdefordelingen mellom kommune, dernest for bosettingsmønster i den enkelte kommune og endelig for boligmarkedet.

7.2.1 Implikasjoner for byrdefordeling mellom kommunene

Den ordinære bosettingsmodellen er bygget på beslutninger i forvaltningen om fordeling av bosetningsklare flyktninger til kommunene. Flyktninger som velger avtalt selvbosetting fatter individuelle valg om å prøve å bli bosatt i en spesifikk kommune. Slik avtalt selvbosetting fungerer nå, påvirker ikke den individuelle beslutningen fordelingen av *antall* flyktninger til kommunene, fordi IMDi og kommunene skal godkjenne hver enkelt sak om avtalt selvbosetting. Når det gjelder fordeling av flyktninger mellom kommuner, er det et underliggende prinsipp om bare å godkjenne avtalt selvbosetting så lenge antallet flyktninger ikke overstiger det antallet kommunen har vedtatt å bosette. Det er kommunene som vedtar hvor mange flyktninger som skal bosettes, og som avgjør hvorvidt de kan ta noen over hva som er vedtatt. I Norge fører altså ikke avtalt selvbosetting til svenske tilstander med overopphoping av flyktninger i storbyområder hvor det allerede bor mange innvandrere og flyktninger fra før.

Kommunene vi har intervjuet har en opplevelse av at de avtalte selvbosetterne har engasjement for å klare seg. At attraktive kommuner tiltrekker seg driftige flyktninger kan bryte med et annet prinsipp i byrdefordelingen. I byrdefordeling inngår i tillegg til antall, fordeling av flyktninger med behov for bosettingsbistand. I tillegg til at flyktninger med engasjement søker avtalt selvbosetting, har det vært frykt for at avtalt selvbosetting kan føre til «creaming». Det innebærer at nettverk eller kommuner kan «bestille» flyktninger for å tiltrekke seg de beste. Det kunne forsterket en uønsket skjevfordeling av flyktninger som har behov for bistand. Vi har ikke sett eksempler på det. Der hvor kommuner har signalisert at de ønsker seg avtalte selvbosettere, har det i første rekke handlet om at de ønsker seg flyktninger som finner det

attraktivt å etablere seg i kommunen, uansett landbakgrunn og andre ressurser.

Som motargument til at kommunene tiltrekker seg flyktninger som klarer seg selv, hevdes det at da kan kommunen bruke mer kapasitet på andre som trenger mer bistand. En implikasjon blir dermed at de avtalte selvbosetterne avlaster systemet slik at kommunene får bedre kapasitet til å følge opp flyktninger som trenger bistand.

«Kø-snikere» eller medhjelpere?

Det har vært hevdet at de avtalte selvbosetterne «sniker i køen» for å bli bosatt i de mest attraktive kommunene. Avtalt selvbosetting handler på et vis om å være først til mølla. Å snike i køen er både knyttet til at avtalte selvboettere kan flytte raskere ut av asylmottak i tider med lang ventetid på å bli tildelt og få flytte til en kommune, og det handler om at de velger seg kommune. Det er riktig at flyktningene kan velge seg en attraktiv kommune, så lenge kommunen ikke har bosatt årets kvote. Så langt er noen av bykommunene de mest attraktive.

Foreløpig har avtalt selvbosetting begrenset omfang, men er i ferd med å bli den sentrale bosettingsstrategien i noen av kommunene. Fra intervjuene med casekommunene virker det som at de ønsker at flest mulig av flyktningene finner bolig selv. Flere av casekommunene ser dette alternativet som et godt verktøy både for kommunen og for flyktningene. Vårt inntrykk fra noen av casekommunene er at de også oppfordrer flyktninger som er utsøkt til kommunen om å finne bolig selv. Så lenge flyktningene lykkes i dette forsettet kan det være en positiv start for flyktningen.

Kommunene har plikt til å skaffe bolig til alle flyktninger som bosettes i kommunen etter avtale med IMDi. Avtalt selvbosetting er et unntak. Dersom kommunene oppfordrer til en slik praksis, blir det et spørsmål om hvor lenge en flyktning kan forventes å være på boligjakt før kommunen griper inn. Mens noen oppfatter avtalt selvbosetting som å hoppe over køen hvor en venter på å bli utsøkt til en kommune, kan det på den annen side føre til at flyktningen kommer inn i en ny kø for å skaffe bolig i det private leiemarkedet. Når kommunen oppfordrer flyktninger til avtalt selvbosetting handler det ikke om å snike i køen, men like mye om å bistå kommunen med å gjennomføre bosettingen av det antall

flyktninger som kommunen har vedtatt. Selv om avtalt selvbosetting framstår som en positiv mulighet, bør man være oppmerksom på at det ikke bidrar til å uthule kommunenes plikt til å skaffe bolig til de som bosettes etter avtale med IMDi.

Kommunene hevder at når flyktninger velger å bosette seg i en kommune *fordi* de har nettverk eller familie der, så bidrar det til at flyktningene blir boende i kommunen, noe som oppfattes som positivt. Kommunene har også erfart at muligheten til å velge kommune ved bosetting, reduserer senere sekundærttilflytting fordi flere flyktninger «havner på rett sted» ved første bosetting. Vi har imidlertid ingen empiriske analyser som sier noe om avtalte selvbosettere har større sannsynlighet for å bli boende i bosettingskommunen, enn de som blir bosatt på vanlig måte.

Større omfang gir mer konkurranse om attraktive kommuner

Dersom avtalt selvbosetting skulle få et større omfang, la oss si at 70 prosent av flyktningene hadde bosatt seg på denne måten, slik det nå kan være i blant annet Bergen, blir argumentet om køsniking mindre holdbart. Større omfang vil innebære at «alle» gjør det, og det blir større konkurranse om de attraktive kommunene *dersom* flyktningene har like kommunepreferanser. Det betyr at de som evner best å håndtere systemet for avtalt selvbosetting og som har mest ressurssterkt nettverk å støtte seg på, vil ha størst muligheter for å lykkes med valg av kommune. Hvis mange velger avtalt selvbosetting vil dette bli en mer alminnelig måte å bosette seg på, og flyktningene må spre seg på flere kommuner om fordelingsprinsippet skal opprettholdes. Omfattende avtalt selvbosetting til attraktive kommuner vil også føre til at kommunen bosetter færre som blir utsøkt fra IMDi. Det kan bety at dersom man ønsker seg til for eksempel Bergen, så må flyktningen prøve å få til avtalt selvbosetting. En positiv konsekvens av mer omfattende avtalt selvbosetting kan være at det blir kortere ventetid i mottak for de flyktningene som bosettes på vanlig måte. Men, de kan havne i andre kommuner enn de som velges av avtalte selvbosettere. Det er dette som skjer i Sverige.

7.2.2 Implikasjoner for lokalt bosettingsmønster

En forutsetning for avtalt selvbosetting er at flyktningen finner bolig selv i den valgte kommunen. Det har vært bekymringer for at

flyktningene vil finne bolig i strøk hvor det bor mange innvandrere fra før, noe som kan føre til uønsket klumping. Foreløpig er antallet som finner bolig selv innenfor denne modellen så begrenset at det antakelig har liten betydning, bortsett fra kanskje i Bergen og tidvis i Sarpsborg.

Som vist tidligere, har vi lite belegg for å si at avtalte selvbosettere klumper seg geografisk i kommunene. På bakgrunn av intervjuer med kommuner og flyktninger kan det se ut til at avtalt selvbosetting derimot bidrar til *spredning* på flere bydeler og nabolag. Dette gjelder især der hvor kommunale boliger er konsentrert. I noen tilfeller, og særlig der det er snakk om enslige menn og bofellesskap, kan det imidlertid oppstå konsentrasjon på noen adresser, men som sagt fordelt på flere nabolag. Forventningen om at avtalt selvbosetting fører til spredning av flyktninger på flere nabolag kan bidra til at kommunene er positive til avtalt selvbosetting. Kommunene har også vektlagt at det bidrar til spredning på flere typer av nabolag fordi de avtalte selvbosetterne ofte finner bolig utenfor de mest vanskeligstilte områdene. Mens bosetting av flyktninger ofte blir oppfattet som å bistå enkeltpersoner uavhengig av samfunnsmessige konsekvenser, kan avtalt selvbosetting dermed ha en positiv fordelingseffekt på integrering i kommunene. Det kan for eksempel få betydning for fordeling av barn med flyktningebakgrunn på skoler, fordeling på helsestasjoner og det kan bidra til at det er større sjanse for at flyktningene får norske naboer.

7.2.3 Implikasjoner for boligmarkedet

Mangel på boliger har tidligere vært den viktigste forklaringen på at kommunene ikke har klart å oppfylle de vedtatte bosettingsmålene. Fra casene har det kommet tydelig fram at flyktninger som velger avtalt selvbosetting, får tilgang til andre utleiere enn kommunen. En del private utleiere vil ikke leie ut til NAV, men er åpne for flyktninger. Dette fikk et push med flyktningetilstrømmingen i 2015. En læring fra unntaksårene 2015 og 2016 var dessuten at bosettingskapasiteten økte når flyktningene ble inkludert i sin egen boligframskaffelse.

I casene finner vi også at mange av de avtalte selvbosatte flyktningene leier av andre innvandrere. Avtalte selvbosettere får dermed tilgang til deler av markedet som ikke er like tilgjengelig for

kommunen og øker dermed tilbudet av leieboliger til vanskeligstilte. Utleiere, og særlig private småutleiere kan velge hvem de vil leie ut til, og om de vil leie ut. Mange vil antakelig heller la være å leie ut, enn å leie ut til leietakere de frykter kan ødelegge boligen, forstyrre naboer osv. Dette innebærer at avtalt selvbosetting kan bidra til å øke tilbudet av boliger som er tilgjengelig for bosetningsklare flyktninger. Når de avtalte selvbosetterne ikke belaster det kommunale boligtilbudet, bidrar bosetting av flyktninger heller ikke til å forverre boligsituasjonen for andre vanskeligstilte som kommunen har ansvar for.

Fare for utnytting

Noen av casekommunene har uttrykt bekymring for at useriøse utleiere skal utnytte avtalte selvbosettere. I tidligere studier er det påvist at flyktninger og andre innvandrere blir diskriminert og er lette å utnytte i leiemarkedet, blant annet fordi de har få alternativer (Søholt, 2007; Søholt & Astrup, 2009b). Vi kan ikke utelukke utnytting, men har også funnet eksempler hvor utleiere og leietakere med innvandrerbakgrunn inngår i tillitsrelasjoner basert på forståelse for hverandres situasjon. Konkret har det i noen tilfelle betydd lavere leie, og motsatt at leietaker har tatt vare på boligen.

Nettverk letter innslipp i leiemarkedet

Vi har også sett implikasjoner av betydningen av nettverk for at de avtalte selvbosetterne skal slippe til i det private leiemarkedet. Dersom en allerede bosatt flyktning eller en annen hjelper *kan gå god for flyktningen*, vil det styrke personens sjanser til å få en privat leiekontrakt. Det innebærer at flyktningen får en referanse, noe som kan bidra til å trygge utleier. En lignende mekanisme ble påvist i en studie om nettverks betydning for at innvandrere skal slippe til i arbeidsmarkedet (Søholt m.fl., 2015; Tronstad, 2015a).

Fortrenger flyktningene andre fra det private leiemarkedet?

Fra casene kommer det fram at de avtalte selvbosetterne kan operere i det samme segmentet av leiemarkedet som studenter. På spørsmål til kommunene om det oppsto negativ konkurranse mellom disse gruppene, ble det stort sett avvist i storbyene. I Bergen hadde problemstillingen vært diskutert politisk. Her ble det argumentert med at hvis det ble konkurranse mellom grupper, var det likevel ikke grunn nok til å gå bort fra avtalt selvbosetting. Våre

undersøkelsen har heller ikke gitt informasjon om at flyktningene fortrenger andre vanskeligstilte fra det private leiemarkedet. Dette skyldes blant annet at flyktningene slipper til blant utleiery som sjelden leier ut til NAV. Hovedinntrykket fra casekommunene er ikke at flyktningene fortrenger andre potensielle leietakere, men at de som fenomen påvirker dynamikken i leiemarkedet både på etterspørsels- og på tilbudssiden.

7.2.4 Oppsummering

Når det gjelder implikasjoner på samfunnsnivå finner vi at avtalt selvbosetting opprettholder byrdefordelingen mellom kommunene når det gjelder fordeling av antall flyktninger. Det er mer åpent om de individuelle beslutningene flyktningene tar om avtalt selvbosetting, bidrar til ønsket byrdefordeling mellom kommuner av flyktninger som trenger bistand utover bolig. Avtalt selvbosetting kan bidra til en skjevfordeling av flyktninger med bistandsbehov til kommunene, hvor de mest attraktive kommunene får flere flyktninger som klarer seg selv. På den annen side, når flere klarer seg selv, hevder kommunene at de får mer kapasitet til å bosette og følge opp flyktninger som trenger bistand.

Når det gjelder boforhold, kan det derimot se ut til at avtalt selvbosetting kan bidra til en negativ skjevfordeling av godet bolig til avtalte selvbosettere i storbykommunene, sammenlignet med dem som bosettes av kommunen. I kommuner med mindre press i boligmarkedet er det mindre sannsynlig at avtalte selvbosettere ender opp med dårligere boforhold enn de som bosettes av kommunen.

Dersom omfanget av avtalt selvbosetting øker betydelig i de attraktive kommunene kan fordelene oppveies av mulige ulemper, slik som at det kan bli vanskeligere å finne tilfredsstillende boliger. Det som er rasjonelt for den enkelte når få gjør det, kan bli irrasjonalt når mange gjør det samme, så lenge etterspørselen etter tilfredsstillende leieboliger er større enn tilbudet. Individuell rasjonalitet kan på den måten lede til kollektiv irrasjonalitet. På den annen side har vi vist at avtalte selvbosettere sprer seg på flere og forskjellige typer av nabolag, noe som tilsier at de utløser et annet boligpotensiale enn når kommunene skaffer boliger til flyktninger. Dersom alle hadde blitt bosatt av kommunen er det sannsynlig at

flere hadde blitt bosatt på adresser og i nabolag med flere vanskeligstilte.

Omfanget av avtalt selvbosetting kan økes til å omfatte flere kommuner. Det kan bidra til at flyktninger som klarer seg selv flytter til flere kommuner, noe som vil være positivt for byrdefordelingen mellom kommunene.

Summen av flyktingenes preferanser og valg knyttet til avtalt selvbosetting er forskjellig fra IMDi og kommunenes bosettingspreferanser. Flyktingenes utgangspunkt er å komme i gang med eget liv, ut fra egne forventninger, ambisjoner og oppfatning av muligheter. Det er utgangspunktet for valg av kommune for avtalt selvbosetting. IMDi er opptatt av å fordele bosettingsoppgaven på kommunene. Direktoratet treffer beslutninger om hvem som skal bosettes hvor ut fra kjennskap til lokale muligheter og til dels flyktingenes kjente egenskaper og kvalifikasjoner. Det er ingen nødvendighet at disse beslutningene sammenfaller med flyktingens ønsker. Kommunen vil som flyktingen være opptatt av at flyktingen raskest mulig kommer i gang med et alminnelig liv. Flyktingen kan imidlertid mene at noen kommuner er bedre egnet for eget integreringsprosjekt, enn andre kommuner.

7.3 Implikasjoner for bosettingssystemet

Slik vi leser tidligere regjeringsdokumenter kan det opprinnelige behovet for avtalt selvbosetting knyttes til et sett av problemer som ikke er blitt løst tilfredsstillende med den alminnelige måten å bosette flyktninger på (BLD, 2012-2013; JD, 2015-2016). Den alminnelige måten å bosette på bidro til at bosettingen gikk for sakte, noe som igjen førte til manglende gjennomstrømning i asylmottakene med mange lengeventende flyktninger i mottak, som igjen hadde negative konsekvenser for flyktingene og for systemet. Sett fra kommunenes side var utfordringen mangel på egnede boliger og svingende bosettingsbehov.

For å møte utfordringene i bosettingsarbeidet foreslo Regjeringen i meldingen om en helhetlig integreringspolitikk (BLD, 2012-2013) å utrede rett til introduksjonsprogram for flyktninger som selv finner bolig og/eller arbeid i en kommune. Dette er fulgt opp i

tildelingsbrevet til IMDi i 2015 og i den siste integreringsmeldingen (JD, 2015-2016). Endringen handler om å tilpasse og supplere et praksisfelt, ikke om å endre bosettingsmodellen og politikken.

Når vi nå skal diskutere om avtalt selvbosetting har implikasjoner for bosettingssystemet, vil det både handle om det påvirker relasjoner mellom aktører, om hva som kreves for at det skal fungere som et reelt alternativ for kommuner og flyktninger, og om det endrer på sentrale prinsipper i bosettingssystemet.

Endring av iverksetting på et politikkområde som bosetting av flyktninger, kan forstås som innovasjon av offentlig politikk. Her er det relevant å spørre hvordan staten har agert overfor kommunesektoren for å fremme utvikling av avtalt selvbosetting. Samtidig er det viktig å ha i mente at bosetting av flyktninger og hvordan dette skal gjøres er delegert til kommunene. Spørsmålet blir derfor heller hvordan staten kan påvirke kommunene til å endre praksis på et politikkområde som er desentralisert til laveste forvaltningsnivå og ikke er lovregulert?

7.3.1 Avtalt selvbosetting – innovasjon av offentlig politikk

Når nye problemstillinger kommer på dagsorden, eller tidligere løsninger på kjente problemer ikke fungerer tilfredsstillende, vokser det fram behov for utvikling av ny politikk eller ny praksis – offentlig innovasjon. Offentlig innovasjon kan defineres som «vellykket når det bidrar til iverksetting av nye prosesser, produkter, tjenester og metoder som resulterer i betydelige forbedringer i resultater når det gjelder effektivitet og kvalitet» (Mulgan & Albury, 2003). Offentlig innovasjon er nødvendig for å utvikle tjenester som treffer befolkningens ulike behov, ut fra de løsningsmulighetene som er tilgjengelig. Offentlig innovasjon handler ikke bare om at myndigheter utvikler originale og unike løsninger, men kanskje oftere om at det utvikles ulike former for lokale tilpasninger gjennom utprøving, læring og imitasjon fra andre lignende kommuner eller fra andre politikkområder. Det er innovasjon når én kommune begynner å gjøre noe nytt, selv om det ikke er et nytt fenomen i seg. Offentlig innovasjon handler derfor ikke minst om hvordan politiske løsninger, eller måter å iverksette en politikk på, spres mellom politiske og administrative

jurisdiksjoner, for eksempel mellom kommuner, og mellom forvaltningsnivåer.

Spredning av offentlig innovasjon kan skje gjennom pålegg, etterligning, læring eller for eksempel gjennom normativ oppfordring. Når politisk innovasjon skjer gjennom etterligninger og læring kalles det for «lesson drawing», eller politisk læring i litteraturen (Rose, 1993). En annen form for tilpasning, inkrementalisme, legger vekt på at nye måter for iverksetting vokser frem nedenfra og bygger på små endringer og beslutninger over tid, tilpasset opplevde muligheter og handlingsrom (Lindblom, 1959). Dette er motsatt et rasjonelt beslutningsideal hvor alle beslutninger forutsettes å være basert på omfattende vurderinger av alle alternative tiltak og hvilke konsekvenser de har. I en slik modell velges det alternativet med forventet høyest måloppnåelse og minst mulig ressursbruk (Elster, 1989). Avtalt selvbosetting faller ikke inn i en slik modell.

7.3.2 Innovasjon – og implikasjoner for relasjoner mellom aktører

Kommunesektoren i Norge er preget av utstrakt desentralisering og betydelig vektlegging av lokalt selvstyre. Dette er tydelig på bosettingsfeltet. Staten ved IMDi anmoder kommunene om å bosette flyktninger, men det er opp til kommunene å vedta *hvor mange* de vil bosette og *hvordan* de vil bosette flyktningene. Kommunene er imidlertid forpliktet til å finne en første bolig til flyktningene som bosettes etter avtale med IMDi. Sammenlignet med andre kommunale oppgaver er bosetting av flyktninger lite regulert (Baldersheim & Smith, 2011). Feltet er i stedet preget av stor handlefrihet i hvordan kommunene vil løse oppgaven.

Regjeringen har imidlertid pålagt IMDi å legge bedre til rette for avtalt selvbosetting i kommunene. Statens virkemidler for å påvirke kommunenes handlingsmønster omhandler tvang, insentiver og agendasetting (Gormley, 1989; Kingdon, 2014). På dette feltet kan imidlertid ikke staten bruke tvang ettersom bosetting er frivillig for kommunene. Staten har heller ikke foreslått nye insentiver eller virkemidler for å få kommunene til å benytte avtalt selvbosetting som del av sitt bosettingsarbeide. Staten har derimot bidratt til agendasetting. Gjennom stortingsmeldinger, i dialogen mellom IMDi og kommunene, og

ved å utlyse forskningsoppdrag for å belyse tematikken, har avtalt selvbosetting kommet på dagsorden.

I offentlige dokumenter blir avtalt selvbosetting formidlet i sammenheng med aktivering av nyankomne flyktninger, noe som samsvarer med mange kommuners normative verdisett. Det kan bidra til at kommuner finner framgangsmåten attraktiv, samtidig som den bidrar til å løse et boligproblem. Siden kommunene har stor handlefrihet når det gjelder hvordan de vil bosette flyktninger, har som vist tidligere, casekommunene prøvd seg fram til mange og ulike former for bosetting med forskjellige kombinasjoner av at flyktningene finner bolig selv og bruk av det private leiemarkedet. Avtalt selvbosetting har vokst fram i noen kommuner før det kom på den nasjonale dagsorden.

Ovenfor er det understreket at kommunene har stor handlefrihet i hvordan de gjennomfører bosettingsarbeidet. Når det gjelder avtalt selvbosetting kan kommunene legge til rette for dette, men de kan ikke pålegge flyktninger å finne bolig selv. Avtalt selvbosetting forutsetter som vist tidligere, at flyktningen tar initiativet. Dette innebærer at beslutningskjeden på et vis blir snudd rundt fra tilbudsrevet til mer etterspørselsrevet.

Innenfor den alminnelige bosettingsmodellen venter flyktningen passivt på et tilbud om en kommune og en bolig, mens avtalt selvbosetting åpner for at flyktningen selv kan etterspørre kommune og bolig. Når bosettingssystemet blir mer etterspørselsrevet, åpner det for at flyktningene selv er med på å selekttere hvilke flyktninger som skal bo i hvilke kommuner. Mer enn å endre på fordeling av flyktninger mellom kommuner, impliserer innovasjonen i bosettingssystemet nye relasjoner og oppgaver mellom de involverte aktørene. Som vist i kapittel 6 har oppgaver og oppgavefordeling mellom IMDi og kommunene endret seg med avtalt selvbosetting. Dessuten har innovasjonen flyttet noe beslutningsmyndighet til flyktningen ved at denne kan ta initiativ til å etterspørre, og dermed velge kommune. Dette er en vesentlig endring fra det etablerte bosettingssystemet.

7.3.3 Implikasjoner av å sette avtalt selvbosetting på den nasjonale dagsorden

Vi har vist at avtalt selvbosetting har et beskjedent omfang, til tross for at staten har satt slik bosetting på dagsorden i noen år. Noen kommuner har sett dette som en invitasjon til å utvide handlingsrepertoaret for å bosette flyktninger. Andre har fått legitimitet for praksiser de allerede har utviklet gjennom flere år.

Casekommunenes drivkraft er blant annet at de finner avtalt selvbosetting formålstjenlig for det «problemet» som skal løses, at løsningen er kjent eller overskuelig, og at kommunene har de nødvendige virkemidlene for å få det til. I den første rapporten fra dette prosjektet svarte imidlertid flertallet av kommunene at de ikke praktiserer avtalt selvbosetting. Hovedbegrunnelsen var at de ikke har fått henvendelser fra flyktninger, noe som understreker etterspørsel som drivkraft (Henningsen m.fl. 2016). Under 20 prosent av disse kommunene bekreftet at de vil oppmuntre til avtalt selvbosetting i framtiden. Det kan skyldes en generell motstand mot endring, at mange kommuner opplever avtalt selvbosetting som ekstra arbeid som kommer i tillegg til og ikke i stedet for ordinært bosettingsarbeid. Om flere av disse kommunene skal inkludere avtalt selvbosetting i sitt løsningsrepertoar, betyr det at de må over en innovasjonskneik slik at avtalt selvbosetting innlemmes som del av verktøykassa for bosetting av flyktninger.

På bakgrunn av den begrensede interessen for avtalt selvbosetting kan en spørre seg om avtalt selvbosetting er en ordning som bare passer for noen kommuner, eller om det er slik at kommunene opplever at de takler bosettingen innenfor det ordinære bosettingsregimet godt nok. Sett fra statens side, blir imidlertid spørsmålet om staten kan bidra med flere insentiver enn agendasetting, for at muligheten til avtalt selvbosetting skal oppleves som mer relevant av flere kommuner og dermed komme til gagn for flere flyktninger. Dette kommer vi tilbake til i siste kapittel.

Fra litteratur om spredning av ny politikk til aktører staten ikke har direkte styringsmulighet over, trekkes det fram insentiver som retter seg mot iverksetterne i forvaltningen. Virkemidler som har som formål å påvirke, men uten å kunne pålegge, kan dreie seg om

bidrag til kapasitetsbygging, symbolske eller appellbaserte virkemidler og læringsbaserte virkemidler (Schneider & Ingram, 1990).

Symbolske og appellbaserte virkemidler henvender seg til iverksetternes grunnleggende verdisystemer og er basert på frivillig etterfølgelse. Iverksetterne i kommunene er personer, forskjellig fra kommunen som organisasjon. I tillegg til påvirkning gjennom agendasetting, har nyere studier viser at endring av praksis i offentlige organisasjoner fremmes med aktivt og direkte lederskap (Van der Voet, Kuipers, & Groeneveld, 2015). Det kopler til at inkludering av nye arbeidsfelt, utprøving og endring av ny praksis fremmes ved administrativ og politisk forankring. I casekommunene har avtalt selvbosetting vært forankret som bosettingsform på ledelsesnivå. Hvor mye politisk og administrativ ledelse har vært involvert har variert mellom kommunene. Samtidig som ledelsesnivå har vært involvert, har ansatte hatt rom for å utvikle ordningen nedenfra.

Kommunenes vilje og evne til å bosette ekstra mange flyktninger i 2015 og 2016 kan forklares med et ønske om å bidra i flyktningkrisen, og i en forståelse av å vise solidaritet med andre kommuner. Det store behovet for å bosette flyktninger ble også en drivkraft til å finne fram til alternative måter å bosette flyktninger på og utnytte det private leiemarkedet bedre. Dette ble bekreftet i casekommunene. De mange formene for bruk av det private leiemarkedet for å bosette flyktninger er eksempler på offentlig innovasjon i kommunene gjennom en kombinasjon av behov for nye løsninger, læring fra andre og en inkrementalistisk tilnærming tilpasset egen situasjon.

7.3.4 Oppsummering

Sentrale prinsipper i bosettingssystemet endres ikke gjennom avtalt selvbosetting. Men, det flytter beslutningsinstansen fra IMDi til flyktning når det gjelder hvilke flyktninger som skal bosettes hvor. Fraværet av muligheter for direkte statlig styring av hvordan kommunene skal bosette flyktninger, begrenser statens styringsmulighet, men gir større spillerom for innovasjon i kommunene. Samtidig kan fravær av statlig påvirkning sammen med lokalt handlingsrom være noe av forklaringen på at avtalt selvbosetting er lite utbredt. Avtalt selvbosetting som et alternativt

virkemiddel i bosettingspolitikken kan bli et virkemiddel for bare spesielt interesserte kommuner om ikke staten legger til rette for spredning. Spredning av kunnskap om mulighetene, læring mellom kommuner og informasjon til asylmottak og flyktninger kan motivere flere flyktninger til å prøve, og flere kommuner til å legge til rette for avtalt selvbosetting. Avtalt selvbosetting og andre former for bosetting hvor flyktninger finner bolig selv, eller hvor kommunen jobber strategisk for å utnytte det private leiemarkedet, kan utvikle seg til robuste måter å bosette flyktninger på, fordi praksisene er forankret i lokale forhold.

7.4 Implikasjoner av avtalt selvbosetting

Slik vi ser det har avtalt selvbosetting flere positive enn negative implikasjoner. For flyktningene selv fremstår den viktigste drivkraften som at det å ta grep om egen situasjon oppleves som meningsfylt, mens nettverk gjør avtalt selvbosetting mulig. Det at avtalt selvbosetting oppleves som meningsfylt oppveier også for at noen kan ende opp med dårligere boforhold enn om de hadde blitt bosatt av en kommune. På den negative siden er imidlertid at sikkerhetsnettet for de avtalte selvbosetterne er dårligere enn for kommunalt bosatte.

Flyktningenes individuelle beslutninger om avtalt selvbosetting påvirker derimot hvem som blir bosatt hvor. Teoretisk kan man derfor si at noen andre flyktninger kan få det verre, fordi de da har mindre sjanser til å bli bosatt i de kommunene som er valgt av avtalte selvbosettere. På den annen side er det lite sannsynlig at alle flyktninger har samme kommunepreferanse, selv om byene foreløpig er mest attraktive. Sett fra kommunenes side kan en tenke seg at de attraktive kommunene får ressurssterke flyktninger, mens de mindre ressurssterke blir bosatt andre steder. Her må man imidlertid ta med i betraktningen at de fleste avtalte selvbosetterne er enslige menn, og de fleste kommunene ønsker seg familier. Hvis vi snur rundt og har fokus på om IMDIs beslutninger om fordeling av flyktninger til kommunene er i tråd med flyktningenes preferanser, har vi ikke innsyn i det. Et pragmatisk mål er hvorvidt flyktningene flytter videre til annen kommune. Statistikk over sekundærflyttinger blant flyktninger viser at en økende andel bor i bosettingskommunen 5 år etter bosetting. Det kan være et tegn på at flyktningene blir sosialisert inn i bosettingskommunen og etter

hvert finner seg til rette, uavhengig av hvordan de opprinnelig ble bosatt.

Avtalt selvbosetting har påvirket bosettingssystemet i ønsket retning. Den viktigste erfaringen på systemsiden er at når flyktningene kommer inn som aktiv part i bosettingsarbeidet, så øker bosettingskapasiteten og bosettingen går raskere i casekommunene. Avtalt selvbosetting kan forstås innenfor en ramme av offentlig innovasjon fordi det innebærer at kommunene må gjøre ting på nye måter. Relasjoner og oppgaver mellom IMDi og kommunene har endret seg og flyktningene har kommet inn som en viktig beslutningstaker. Avtalt selvbosetting som system overlever bare så lenge IMDi, kommunene og flyktningene opplever det som formålstjenlig for seg, det vil si at hver enkelt aktør har fordel av det.

Utover nasjonal agendasetting har det ikke fulgt med statlige insentiver for å fremme avtalt selvbosetting. Systemet er i stor grad utviklet nedenfra på initiativ fra flyktninger og kommuner, tilpasset den lokale konteksten. Det betyr at kommuner som casekommunene, som er åpne for at flyktninger kan finne bolig selv, også har funnet frem til andre måter å utnytte det private leiemarkedet.

Fravær av statlige insentiver har bidratt til at relativt få kommuner har innarbeidet avtalt selvbosetting i sin verktøykasse. Spredningen av muligheter og begrensninger mellom kommuner ser ut til å være tilfeldig.

8 Kommunal handlefrihet innenfor statlige rammer

Politikk handler om å skape *villete* betingelser gjennom regulering av tilgjengeligheten til goder. For avtalt selvbosetting handler det om hvordan man kan gå fra et politisk mål om å inkludere avtalt selvbosetting bedre i bosettingsmodellen, til gjennomføring. Formidling av målene, sammen med politiske og forvaltningsmessige beslutninger og tilrettelegging for endrete praksiser, kan påvirke kommunenes interesse for avtalt selvbosetting og flyktningenes muligheter for å lykkes med avtalt selvbosetting.

Oppgaven med å formidle mål og legge til rette for betingelser som gjør avtalt selvbosetting attraktivt og mulig, er sammensatt. Det avhenger av flere aktører på ulike forvaltningsnivå og i ulike systemer. IMDi og den spesifikke kommune er helt sentrale i gjennomføringen av avtalt selvbosetting. Asylmottakene kan formidle om muligheter til målgruppen, flyktningene, i bosettingssamtalen. Hele systemet med avtalt selvbosetting henger imidlertid på at den enkelte flyktning opplever avtalt selvbosetting som attraktivt og har de ressursene som skal til for at det kan gjennomføres.

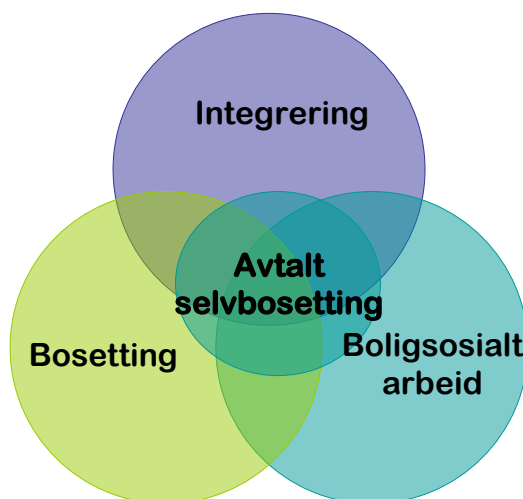
I dette siste kapitlet skal vi belyse hvordan avtalt selvbosetting er del av og spiller sammen med og til dels utfordrer integreringspolitikken, bosettingsmodellen og boligsosialt arbeid. Dernest diskuterer vi hva som kan gjøres på statlig og kommunalt nivå for å fremme og legge bedre til rette for avtalt selvbosetting før vi henter fram noen utfordringer som må håndteres. Helt til slutt diskuterer vi kommunenes avveininger mellom kontroll og selvbestemmelse når de vurderer fordeler og ulemper med avtalt selvbosetting.

Avtalt selvbosetting har et begrenset omfang, bortsett fra i noen kommuner. Vår forståelse er at omfanget av avtalt selvbosetting foreløpig er lavere enn potensialet og lavere enn hva som kan være hensiktsmessig for flyktningene og for bosettingsarbeidet. Det er 40 prosent av kommunene som har tatt imot avtalte selvbosatte flyktninger. Få av disse kommunene bosetter imidlertid flyktninger systematisk på denne måten og få har innarbeidet avtalt selvbosetting i sin verktøykasse for bosetting. Kommunene forklarer det begrensede omfanget med at de ikke har fått forespørsler fra flyktninger. En grunn kan være at denne måten å bosette seg på ikke framstår som attraktiv for flyktningene. En annen grunn kan være at flyktningene mangler informasjon om at det er mulig, hva avtalt selvbosetting innebærer og hvordan de kan gå fram. Vi har tatt utgangspunkt i det siste, vi tror at muligheten for avtalt selvbosetting er attraktiv for flere flyktninger enn de som benytter det i dag.

8.1 Avtalt selvbosetting spiller inn i og blir påvirket av flere politikkområder

Avtalt selvbosetting er del av og spiller inn i integreringspolitikken, bosettingsmodellen og i boligsosialt arbeid. Det kan se ut til at det er mindre snakk om ny politikk, enn om endring av iverksetting av eksisterende politikk. Avtalt selvbosetting har kommet på den nasjonale agendaen for bosetting av flyktninger. Det har i første rekke til at bosetting av flyktninger blir snakket om på en ny måte, snarere enn at slik bosetting har blitt fulgt opp av nye statlige virkemidler. I casekommunene blir også bosetting snakket om på en ny måte, *samtidig* som at man følger opp med å tilrettelegge arbeidsmåter og praksiser for at det skal fungere. Vi har vist foran at iverksettingen av avtalt selvbosetting i stor grad er utviklet nedenfra, gjennom offentlig innovasjon ved hjelp av utprøving i kommunene og i relasjonen med IMDi. Virkemiddelbruk og endring av virkemidler, endring av samhandling mellom statlig og kommunalt nivå og samhandling med privat utleiesektor, er resultat av at feltet er utviklet blant dem som har i oppgave å løse kommunenes bosettingsoppgaver. Det innebærer også at de lokale iverksettingspraksisene er noe forskjellige, fordi de lokale kontekstene som iverksetterne opererer i og skal løse bosettingsarbeidet innenfor, er forskjellige.

Figur 8.1 *Avtalt selvbosetting spiller inn i og er del av flere politikkområder*



8.1.1 Avtalt selvbosetting og integreringspolitikken

Avtalt selvbosetting passer godt inn i integreringspolitikken. Hovedbudskapet i den nye integreringsmeldingen er at integreringspolitikken og tiltak bør *organiseres* slik at flere nyankomne flyktninger raskere kommer i arbeid eller utdanning og får en fast tilknytning til arbeidslivet (JD, 2015-2016). Målet er aktivitet og at flyktningene så snart som mulig skal bli i stand til å forsørge seg selv.

Da dette prosjektet ble utlyst var det vanlig at bosettingsklare flyktninger bodde lenge, og lenger enn målsettingen i mottak. Dette er ikke tegn på rask overgang til aktivitet, men snarere et tegn på en situasjon preget av venting og opplæring i passivitet. I

perioder med lang ventetid kan avtalt selvbosetting være en måte å organisere bosettingsarbeidet på som kan redusere ventetiden i mottak.

Til forskjell fra når kommunene bosetter, er det ikke i første rekke tilgang på tilfredsstillende bolig som avgjør kommunevalg blant flyktninger som prøver seg på avtalt selvbosetting, men forhåpninger knyttet til utdanningsmuligheter og arbeidsmarked samt nettverk. Avtalt selvbosetting bidrar på den måten til å *vri bosettingspolitikken* noe tilbake i retning av såkalt *god* bosetting. Det vil si til kommuner hvor flyktningen har mulighet til å komme i aktivitet (KRD, 2000 - 2001). Helt sentralt her er at det er flyktningen selv som tar dette valget ut fra egen forståelse av muligheter. Det egne valget kan bidra til større engasjement for å lykkes, enn om noen andre, f.eks. IMDi hadde tatt dette valget på vegne av flyktningen. Å bli «plassert» i en kommune kan skape forventninger om at andre, forstått som myndighetene, i større grad skal ordne opp og legge til rette for en. Omvendt forventes det at aktivitet knyttet til avtalt selvbosetting kan være skritt på veien for flyktningen til å ta hånd om og forstå hvordan en del av samfunnet fungerer gjennom prøving og feiling. Slik prøving og feiling forventes å bidra til å styrke mestringsevnen generelt til å navigere i et nytt samfunn.

8.1.2 Avtalt selvbosetting og bosettingsmodellen

Avtalt selvbosetting er en del av den ordinære *bosettingsmodellen*, men er samtidig en relativt ny bosettingsstrategi innenfor denne modellen. En del kommuner har i flere år har praktisert avtalt selvbosetting og andre former for å kople flyktninger som skal bosettes med det private leiemarkedet. Men, det er først nylig at nasjonale myndigheter har oppfordret kommunene til å legge til rette for at flyktninger kan finne bolig selv. Disse oppfordringene har satt avtalt selvbosetting på den nasjonale, politiske agendaen for bosetting av flyktninger. Agendasetting har imidlertid ikke vært tilstrekkelig for å gjøre strategien attraktiv og gjennomførbar for flere kommuner og flyktninger.

Blant flyktningene som har valgt avtalt selvbosetting har vi sett at nettverk og aktivitetsmuligheter knyttet til arbeid og utdanning har vært viktig. Mange har valgt seg dit hvor de tror disse mulighetene er til stede. Dette er positivt når en tenker at det er et generelt mål

at flyktningen raskest mulig skal bli selvforsørgende. Dersom utdannings- og arbeidsmuligheter skulle bli mer styrende for den alminnelige fordelingen av flyktninger mellom kommunene, måtte sentrale kommuner bosette mange flere og mindre kommuner langt færre flyktninger. Det er ikke sikkert at det vil være en god løsning som hovedstrategi. For det første kan det være slik at de attraktive kommunene ikke blir like attraktive når mange velger det samme. Dessuten kan det utfordre bosettingskapasiteten i de attraktive kommunene. Økt press på en generell bosetting av flyktninger i disse kommunene, kan føre til at flyktningene får dårligere boforhold og blir mer trangbodde. Om det skjer vil avhenge av dynamikken i det lokale boligmarkedet.

En mulig uheldig side ved en bosettingsstrategi som legger større vekt på arbeidsmuligheter, er at den fratar mange kommuner anledningen til å vise solidaritet og ta medansvar for flyktningssituasjonen. Selv om bosetting av flyktninger ofte omtales som en belastning og en utfordring for kommunene, er det heller ikke til å komme forbi at bosetting av flyktninger betyr flere innbyggere, barn i skolen, nye arbeidsplasser, og økte overføringer til kommunene. Noen steder betyr det også en vitalisering av sivilsamfunnet.

I stedet for å legge om på den alminnelige bosettingspolitikken i retning av å legge mer vekt på arbeidsmuligheter, kan det være en strategi å legge bedre til rette for avtalt selvbosetting slik at flere lettere kan velge dette, og volumet økes. Da vil de som er opptatt av arbeids- og utdanningsmuligheter, eller har andre spesifikke interesser for å bli bosatt på et spesielt sted, kunne velge dette, uten at den etablerte bosettingsmodellen endres.

8.1.3 Avtalt selvbosetting og boligsosialt arbeid

Avtalt selvbosetting spiller også inn i boligsosialt arbeid. Boligsosialt arbeid handler om å skaffe bolig til vanskeligstilte i boligmarkedet, og styrke den enkeltes mulighet til å mestre boforholdet (Departementene, 2014). Nyankomne flyktninger regnes som vanskeligstilte og kommunene har plikt til å skaffe bolig til de som bosettes etter avtale med IMDi. Hvis flyktningene skaffer første bolig selv, kan kommunen sette som betingelse at kommunens plikt til å skaffe ny bolig bortfaller. Dette samstemmer med synet på at kommunene ikke har plikt til å skaffe

nye flyktninger en *kommunal* bolig, men å skaffe dem et sted å bo – en bolig (Nørve, 2012). Samtidig bidrar det til å avklare hva flyktningene har behov for. Et sted å bo, eller også oppfølging i bosituasjonen. De som har behov for kommunale tjenester bosettes fortsatt i kommunale boliger.

Ved avtalt selvbosetting er det altså flyktningene som har hovedansvaret for kvaliteten på boforholdene. Kommunenes rolle er å sjekke at boligen og leiebetingelsene er akseptable. Ved denne bosettingsmåten avlaster flyktningene kommunen for å skaffe første bolig til flyktninger. Samtidig frasier de seg retten til å bli prioritert i kommunenes arbeid med vanskeligstilte i boligmarkedet. Om de ikke lykkes, stiller de i samme kø som andre vanskeligstilte.

Vårt hovedinntrykk fra denne studien er at avtalte selvbosettere har lite behov, for og forventes å ha lite behov for oppfølging i boforholdet. De som velger avtalt selvbosetting velger samtidig å tre ut av kategorien vanskeligstilte.

Avtalt selvbosetting er fortsatt i støpeskjeen som alternativ i bosettingsmodellen. Vi har foreløpig begrenset systematisk kunnskap om hvordan ordningen virker på sikt for flyktningene. Bosettingskommunene bør derfor være oppmerksomme på hvordan det går med flyktninger som velger avtalt selvbosetting. Det gir mulighet til å legge til rette for og tilpasse praksis slik at de avtalte selvbosetterne kommer inn i gode spor for å ta hånd om egne liv.

8.2 Hva kan gjøres?

IMDi har blitt oppfordret av staten til å legge til rette for at flere kommuner blir motivert til å inkludere avtalt selvbosetting i sin verktøykasse for å ta imot flyktninger. Utfordringen er å finne fram til incentiver fra staten som motiverer kommunene, samtidig som kommunene opprettholder sin handlefrihet på bosettingsfeltet.

Staten har satt avtalt selvbosetting på agendaen i stortingsmeldinger og i tildelingsbrev til IMDi. Ut ifra det foreløpige omfanget, ser ikke agendasetting ut til å være tilstrekkelig. Det er en oppfordring, men det er opp til kommunene om de vil ta stafettpinnen videre.

Å skape gode betingelser for at flyktninger, asylmottak og kommuner får de verktøyene de trenger for å bli motivert til, ta initiativ til, eller legge til rette for avtalt selvbosetting, vil være sentralt for å øke omfanget.

Hva kan staten kan gjøre for at ordningen skal bli mer attraktiv for kommunene? Hva kan kommunene gjøre for at flere kommuner skal tiltrekke seg flyktninger som ønsker avtalt selvbosetting?

Avtalt selvbosetting må gjøres *kjent* blant sentrale aktører som IMDi ansatte, asylmottak og kommuner, og de må få samme informasjon. Det må legges til rette for at de ulike aktørene opplever avtalt selvbosetting som hensiktsmessig og gjennomførbart. Det må gjøres *mulig*. Så langt har oppmerksomheten i hovedsak vært rettet mot at flyktningene blir kjent med mulighetene for avtalt selvbosetting. Erfaringen fra dette prosjektet viser også at IMDi ansatte, ansatte i asylmottakene, kommunene og iverksetterne i kommunene må få samme informasjon og bli kjent med mulighetene for slik bosetting.

8.2.1 Hva kan staten gjøre

Materiale fra begge delrapportene i dette prosjektet viser at lett, tilgjengelig og forutsigbar informasjon om muligheter for avtalt selvbosetting rettet mot flyktninger, asylmottak og kommuner er etterlyst. Det kan bidra til å bygge opp flyktningenes etterspørselskapasitet og det kan legges til rette for at flere kommuner åpner for slik bosetting.

Spredning av informasjon

Lett tilgjengelig informasjon om muligheter og betingelser for avtalt selvbosetting finnes nå på IMDi nettsider. Det betyr at asylmottak, flyktninger og kommuner kan få samme informasjon om mulighetene. Jo mer forutsigbar slik informasjon er, jo bedre ligger det til rette for at asylmottak, flyktninger og kommuner kan planlegge for, og håndtere avtalt selvbosetting til beste for både flyktninger og kommuner. For å nå bredt ut til flyktninger, bør slik sentral informasjon være på flere språk. Slik informasjon bør formidles allerede til asylsøkere i mottak, før de ev. får oppholdstillatelse, slik at de får noe tid å områ seg på. Informasjon om hvilke kommuner som så langt har tillatt avtalt selvbosetting

må oppdateres jevnlig. Det bør også presiseres at kommuner som ikke står på listen kan være positive.

Lett tilgjengelig og forutsigbar informasjon om muligheten for avtalt selvbosetting til flyktninger, kan *supplere og kvalitetssikre* nettverksdrevet informasjonsformidling. Det inviterer til at ikke bare flyktninger som har ressurssterke nettverk kan få mulighet til å prøve avtalt selvbosetting. Det kan også føre til at flere kommuner kan bli relevante for avtalte selvbosettere.

Kommuner som i liten grad praktiserer avtalt selvbosetting vil ha behov for informasjon om hva det innebærer for dem, og hvordan de kan legge til rette for slik bosetting. I kommuner hvor det er lite interesse for avtalt selvbosetting, hvor det oppleves som ekstra arbeid og hvor iverksetterne mangler eller ikke har interesse for å styrke egen løsningskompetanse på dette feltet, er det antakelig lite staten kan gjøre. Kommunen må oppleve behov for alternative måter å bosette flyktninger på, for å være motivert for endring av praksis.

Overfor kommuner som er åpne for avtalt selvbosetting, men har begrensede erfaringer, finnes det imidlertid flere mulige statlige virkemidler som kan bidra til frivillig endring av kommunal praksis.

Symbolske og appellbaserte virkemidler

Dette handler for eksempel om å spre informasjon og kunnskap om hvordan avtalt selvbosetting kan styrke flyktningenes integreringsmuligheter. Derest kan det handle om at det kan styrke kommunenes bosettingskapasitet og bidra til å regulere svingninger i bosettingsbehov og –kapasitet.

Læringsbaserte virkemidler

Dette kan dreie seg om å formidle erfaringer med avtalt selvbosetting på IMDi's bosettingskonferanser, og i kontakt mellom IMDi og bosettingskommunene. Veiviseren Bolig for velferd kan brukes aktivt og oppdateres ettersom kommunene høster nye erfaringer. Her kan det legges inn forslag til retningslinjer og veiledere for kommunene som de kan hente fra etter behov.

Ny politikk som utvikles i en kommune, kan spres gjennom imitasjon, læring og tilpassing til en annen kommune. For at det skal skje må det være etterspørsel etter læring, eller systemer for spredning av ny politikk og praksis. Her kan staten bidra til tilrettelegging av læring mellom kommuner.

8.2.2 Hva kan kommunene gjøre

Her skal vi løfte fram tiltak og framgangsmåter for avtalt selvbosetting som har kommet fram i casekommunene. Det dreier seg ikke om store endringer, men om å tilpasse og utvikle lokale virkemidler og lokalt tjenesteapparat. Hensikten er at avtalt selvbosetting blir kjent og tilgjengelig som en alternativ måte å bosette seg på for bosettingsklare flyktninger, og i den spesifikke kommunen de søker seg til. Det handler om politikkutvikling og utvikling av kommunens iverksettingsapparat for bosetting av flyktninger, innenfor en eksisterende bosettingsmodell.

Kommuner som er positive til avtalt selvbosetting har minst tre utfordringer; formidling av muligheten til flyktninger, legge til rette for gjennomføring og være oppmerksom på uheldige utfall i prosessen.

Forankring

I kommunene lettes arbeidet om avtalt selvbosetting forankres i politisk og administrativ ledelse. Hensikten er at avtalt selvbosetting skal settes på dagsorden i kommunenes arbeid med bosetting av flyktninger slik at iverksetterne får legitimitet, tyngde og påtrykk til å endre praksiser i det lokale bosettingsarbeidet. Det er særlig viktig om iverksetterne i utgangspunktet ikke opplever at avtalt selvbosetting har potensiale til å bedre bosettingsarbeidet i for kommunen.

Formidling av muligheten for avtalt selvbosetting til bosetningsklare flyktninger

Kommunene kan mer aktivt markedsføre muligheten for avtalt selvbosetting i asylmottakene. De kan gjøre dette direkte ved å henvende seg til mottak og de kan lage egne nettsider om muligheter og betingelser. Dette er spesielt aktuelt i kommuner hvor det er asylmottak, men bør ikke begrenses til det.

I tillegg kan kommunene bruke allerede bosatte flyktninger som ambassadører til å spre slik informasjon. Mange flyktninger bruker sosiale media aktivt. De kan formidle informasjon om muligheten for avtalt selvbosetting til bosetningsklare flyktninger de er i kontakt med. De kan informere om hvordan det er å bo i og komme i aktivitet i den spesifikke kommunen, basert på egne erfaringer.

Tilrettelegging for gjennomføring av avtalt selvbosetting

Kommunene kan legge til rette for at gjennomføring av avtalt selvbosetting skal fungere som bosettingsstrategi i kommunen. Nedenfor trekker vi fram eksempler på tiltak og forslag som har kommet fram i casekommunene og som andre kommuner kan hente innspill fra.

Kjøreregler

Kommunene som opplever at avtalt selvbosetting letter bosettingsarbeidet har enten nedskrevne eller omforente kjøreregler for hvordan slik praksis skal håndteres. På den måten kan kommunen sikre seg at egen praksis for avtalt selvbosetting er forutsigbar og konsistent, og den blir mindre personavhengig. For flyktninger og asylmottak kan dette gjøre det enklere å forholde seg til potensielle bosettingskommuner.

Dedikerte ansatte

Fra casekommunene har det kommet fram at bosettingsansvarlige i kommunene som har fått i oppgave å følge opp avtalt selvbosetting, letter arbeidet. Ikke minst viktig er det at denne type personer får mandat til å utprøve og utvikle ordningen i kommunen slik at avtalt selvbosetting fungerer tilfredsstillende for både kommunen og flyktningen. Dette handler i første rekke om at bosettingsansvarlige blir pålagt eller oppfordret til å inkludere denne framgangsmåten i kommunens verktøykasse for bosetting. I store kommuner kan noen bli avsatt til bare å jobbe med denne type bosetting. I de fleste kommunene vil det imidlertid handle om at den samme personen jobber med både avtalt og annen form for bosetting av flyktninger.

Markedsføring

På egen nettside eller på annen måte kan kommunen informere om muligheter for avtalt selvbosetting og henvise direkte til kontaktperson i kommunen som er ansvarlig for slik bosetting.

Kommunen kan tilby veiledning til flyktninger som er interessert i avtalt selvbosetting i kommunen. Slik veiledning kan for eksempel være telefonmøte med tolk eller personlig oppmøte.

Pleie utleiemarkedet

I kommuner som praktiserer avtalt selvbosetting, er kommunene opptatt av å få god kontakt med private utleiery. I disse kommunene er det utarbeidet flere måter å utnytte det private leiemarkedet på til fordel for bosetting av flyktninger, i tillegg til avtalt selvbosetting.

Praksiser som er utviklet for å legge til rette for avtalt selvbosetting handler blant annet om muntlig og skriftlig veiledning til utleiery. Når det gjelder skriftlig veiledning har noen kommuner utarbeidet ferdig materiale som kan sendes utleiery. Det handler om informasjon om flyktningenes inntektssikring, husleiegaranti, håndtering av depositum, og hva som skjer hvis flyktningen av en eller annen grunn ikke oppfyller sine boplikter m.m. Noen kommuner har også inngått oppfølgingsavtaler med de avtalt selvbosatte flyktningene. Det bidrar til å trygge utleieryne på at kommunen følger opp leietaker og at leieforholdet blir ivarettatt på en hensiktsmessig måte.

Regulere tilstrømmingen

I kommuner med stor tilstrømming av flyktninger som søker om avtalt selvbosetting, kan kommunene regulere tilgangen. Hensikten er å ha kapasitet til å ta imot og følge opp henvendelser og planlegge for kapasitet i tjenestetilbudet. Det kan gjøres ved for eksempel å ha åpent for henvendelser på spesielle dager i uka eller måneden, og det kan settes tak på denne typen henvendelser.

Samarbeide med lokale hjelpere som bistår flyktninger som vil prøve avtalt selvbosetting

I casene kommer det fram at avtalt selvbosetting i stor grad er nettverksdrevet både når det gjelder informasjon og å finne bolig. Der slike nettverk fungerer, kan kommunene samarbeide med og

kople potensielle avtalte selvboettere til slike nettverk. De vil ha konkrete erfaringer fra det spesifikke leiemarkedet og de kan kjenne til utleiende som er villige til å leie ut til flyktninger. Ikke minst kan de bidra til å støtte nyankomne generelt til å bli integrert i lokalsamfunnet både når det gjelder bolig, lokal deltakelse, utdannings- og arbeidsmuligheter.

Virkemidler rettet mot flyktningene

I surveyen til kommunene og i casene har det kommet fram behov for støtte til depositum og støtte til tomgangsleie for å gjøre avtalt selvboetting mulig for flyktningene. Det er behov for støtte til tomgangsleie om flyktningen får en innflyttingsdato på kontrakten som er før flyktningen faktisk flytter inn. Det er flere steder også behov for at kommunen er fleksibel på at støtte til depositum kan være enten i form av garanti eller kontant inn på konto. For å dekke opp for manglende bostøtte ved nyetablering kan det være behov for høyere etableringsstøtte til avtalte selvboettere, enn til andre flyktninger som blir bosatt av kommunen.

Tilrettelegge for avtalt selvboetting i asylmottakskommuner

I Volda kommune kom det fram at flyktninger fra mottaket på stedet hadde valgt og fått innvilget avtalt selvboetting. Blant disse var det en som fortsatte å bo i «mottaksboligen» etter at vedkommende var «bosatt». Dette forutsetter samarbeid mellom driftsoperatør og mottaks-/boettingskommune. En slik ordning er antakelig mest fordelaktig for asylmottakene i perioder med noe overkapasitet i mottakene og i perioder med nedbygging. Sett i forhold til integrering er avtalt selvboetting i «mottaksboligen» og asylmottakskommunen hensiktsmessig. Da kan flyktningen fortsette å utvikle de sosiale relasjonene og andre tilknytninger til stedet som er opparbeidet i asylperioden. For flyktningene ville en slik måte å praktisere avtalt selvboetting på føre til glidende overgang mellom integrering i mottak og integrering som bosatt flyktning. Dette ville særlig ha betydning for familier med barn. De kunne fortsette i samme skole eller barnehage, og de kunne opprettholde etablerte kontakter og aktiviteter knyttet til bostedet.

8.3 Utfordringer som må håndteres

Avtalt selvbosetting er fortsatt i støpeskjeen som virkemiddel. En del kommuner har prøvd seg fram og utviklet framgangsmåter og verktøy for å håndtere denne formen for bosetting. Avtalt selvbosetting har som nevnt mange fordeler, blant annet at flyktninger som ønsker det raskt kan ta hånd om egen situasjon og ikke være avhengig av at en kommune skal ordne opp. Kommunene opplever økt bosettingskapasitet og motiverte flyktninger.

Samtidig er det noen utfordringer knyttet til avtalt selvbosetting som fordrer at staten og kommunene følger med på hvordan denne bosettingsmåten virker over tid. Det handler om botrygghet for flyktningen og betingelser i de lokale leiemarkedene som påvirker muligheter for avtalt selvbosetting og boligkarriere over tid. Det er også et spørsmål om det ligger bedre til rette for avtalt selvbosetting i store enn i små kommuner, alternativt om slik bosetting må gjennomføres på forskjellige måter i store og små kommuner. Til sist er vi opptatt av om avtalt selvbosetting bidrar til å styrke robustheten i bosettingssystemet.

Ivareta botrygghet

For flyktningene vil det være vesentlig at deres muligheter for å oppnå botrygghet ikke svekkes med avtalt selvbosetting. Ut ifra hva de vet om de ulike måtene å bli bosatt på, må de avveie ulike hensyn opp imot hverandre, hvis de har slik kunnskap. For den enkelte vil det særlig handle om muligheten til å velge kommune og komme raskt ut av mottak, opp mot eventuell større botrygghet med å bli bosatt av en kommune. Botrygghet handler både om at boligen er god nok til å gi ly for vær og vind, at leietaker har juridisk trygghet og er sikret mot urettmessig oppsigelse og uventete økonomiske fordringer, at leietaker er sikret mot inntrengere og uforholdsmessig bråk, og at det nære bomiljøet og nabolaget oppleves som trygt. En tilfredsstillende bolig har også en psykososial komponent. Det er gjerne denne komponenten som forbindes med begrepet *hjem*. Det er vanskelig å skape seg et hjem om man ikke føler seg trygg og opplever at boligen kan være et utgangspunkt for engasjement og aktivitet for å komme inn i, eller opprettholde tilknytning til utdanning og arbeidsliv. For flyktninger vil også opplevelsen av stedet påvirke opplevelsen av

hjem. De som føler at de er kommet til et sted hvor de blir inkludert og sett og hvor de har landsmenn, vil ha større motivasjon for å etablere et fungerende liv, enn de som havner et sted hvor de ikke blir lagt merke til (Søholt, Aasland, Onsager og Vestby 2010).

Basert på intervjuer i casekommunene kan det virke som både kommunene og flyktningene aksepterer noe dårligere boforhold blant dem som finner bolig selv, sammenlignet med dem kommunen finner bolig til. Avtalte selvbosatte flyktninger som av ulike grunner ikke lykkes med å komme i en økonomisk posisjon som sikrer bolig, kan oppleve svakere botrygghet enn de som bosettes av kommunen. Dersom de blir definert som vanskeligstilte, stiller de i prinsippet i samme kø som andre vanskeligstilte. De blir ikke prioritert.

Knyttet opp mot integreringspolitikken blir det viktig å reflektere og avveie om det positive ved å ta eget initiativ og finne bolig selv, går på bekostning av bekymringer knyttet til dårlige boforhold. Fra casene kommer det fram at noen avtalte selvbosettere som aksepterte dårlige boforhold for å komme ut av mottaket og til ønsket kommune, kan bruke mer energi på å bekymre seg over boligsituasjonen til fordel for oppmerksomhet rettet mot introduksjonsprogrammet. En tilfredsstillende bolig og et tilfredsstillende boforhold skal legge til rette for livskvalitet og være et grunnlag for at man kan gjennomføre utdanningsløp og delta i arbeidslivet. Boforholdene skal ideelt sett ikke være av en slik karakter at det forstyrrer aktivitet knyttet til utdanning og arbeid. Slike bekymringer kan reise spørsmål ved om tryggheten knyttet til bolig en har funnet selv er tilstrekkelig.

Redusere økonomiske ulikheter

Vi har funnet at de avtalte selvbosetterne kan ha en vanskeligere økonomisk situasjon enn flyktninger som bosettes av kommunen. Dette skyldes at leienivået kan være høyere i det private leiemarkedet enn i kommunale boliger. Dette understøttes av tidligere studier fra statistisk sentralbyrå hvor det er påvist at innvandrere fra asiatiske og afrikanske land i Norge betaler høyere husleie enn leietakere uten innvandringsbakgrunn (Beatty & Sommervoll, 2008). Utover dette finner vi at økonomiske støtteordninger til nybosatte flyktninger ikke er tilpasset flyktninger som velger avtalt selvbosetting. Dette handler om at de må betale

første husleie før de får utbetalt introduksjonsstøtte og statlig bostøtte. Det handler også om at de som leier privat i byer med kommunal bostøtte, foreløpig ikke får dette i tillegg til statlig bostøtte, slik de som bor i kommunale boliger får. I stedet er de henvist til sosialstønad. Foreløpig er det opp til kommunene hvordan de vil håndtere dette. Om man ønsker at flere flyktninger skal velge og lykkes med avtalt selvbosetting, bør ordningen likestilles økonomisk med bosetting i kommunal bolig.

Suksess på kort og lang sikt

Vi har vist at kommunene forventer og i stor grad har erfart at avtalt selvbosetting fører til mer spredt bosetting av flyktningene i kommunen, enn når flyktningene bosettes av kommunen. Flyktninger som finner bolig selv, finner det ofte i flere og andre typer nabolag enn der de kommunale boligene er lokalisert. I storbyene har det kommet fram at selve boligstandarden noen ganger kan være noe dårligere enn i kommunal bolig, men at bomiljøet kan være bedre. Spredt lokal bosetting av flyktningene oppleves som et gode av kommunene.

Å bo til leie i Norge innebærer mindre stabilitet enn å eie bolig. Vi fant at de avtalte selvbosetterne i storbyene flyttet ofte. På sikt er det et mål at flyktningene kjøper egen bolig, fordi det er den alminnelige måten å skaffe seg en stabil boligsituasjon i Norge. Fordi bolig er kostbart, særlig i storbyene, og flyktninger generelt har lave/moderate inntekter og begrenset med oppsparte midler, vil mange være henvist til å kjøpe bolig i de rimeligste områdene. I storbyene og særlig i Oslo, er det områder hvor det bor mange med innvandrerbakgrunn fra før.

Det innebærer at fordelene med spredt bosetting som avtalte selvbosettere oppnår når de finner sin første bolig, bortfaller når de gjør boligkarriere og skaffer seg eierbolig. I Oslo vil de som er avtalte selvbosettere og leier i bydeler med relativt lav innvandrerandel, ved overgang til kjøp som oftest måtte flytte til bydeler med høy innvandrerandel. For å unngå slike flytteprosesser som skyldes økonomi, må man enten gjøre noe med tilbudssiden på eierboliger til hushold med moderat økonomi, eller styrke etterspørselssiden.

Mer attraktivt i små kommuner

Som vist i rapport 1 fra dette prosjektet og i en studie på Fafo (Sterri, 2016) er det store kommuner og kommuner som bosetter mange som i hovedsak praktiserer avtalt selvbosetting. I mindre kommuner har det foreløpig vært få. De få viser imidlertid at avtalt selvbosetting også kan være aktuelt i denne type kommuner, om det markedsføres og kanskje især om de bosetningsklare flyktningene har nettverk der. Fra surveyen kom det fram at kommunene forventer at flyktningene tar initiativ til avtalt selvbosetting. Om tilbudet markedsføres kan det bidra til at omfanget øker. Å bidra til at også mindre kommuner praktiserer avtalt selvbosetting kan føre til at flere kommuner får fordel av å bosette flyktninger som i stor grad klarer seg selv, såkalte ressurssterke flyktninger. For å skaffe bolig forutsetter det antakelig bistand fra nettverk eller at kommunen kan henvise til mulige utleiere.

Fungerende leiemarked

Avtalt selvbosetting forutsetter at de lokale leiemarkedene fungerer. Det kan være en grunn til at storbyene og kommuner som bosetter mange flyktninger har vært mer aktive enn mindre kommuner når det gjelder avtalt selvbosetting. I små kommuner er det sjelden et offentlig leiemarked forstått som at private leieboliger formidles for eksempel på Finn.no eller andre lignende steder. Tilbudet av leieboliger er hovedsakelig sokkelboliger og de kan tas inn og ut av markedet etter behov og utleiers økonomi. For å få leie må man ofte kjenne noen som vet om noen som kan være interessert i å leie ut.

Casekommunen Volda er et eksempel på en liten kommune som har et fungerende leiemarked. Dette er fordi kommunen har høyskole med studenter og sykehus. Voldingene har vært vant til å leie ut. Boligene formidles imidlertid ikke på finn.no, men på et lokalt nettsted, noe som betyr at man må kjenne til de lokale forholdene. En fordel med et lite sted, er imidlertid at ansatte i kommunen som jobber med flyktninger kjenner stedet, mulighetene og private utleiere ved at de selv er del av stedet og del av ulike nettverk. De kan forespørre og de blir oppsøkt om noen ønsker å leie ut. Det betyr at de kan kople flyktninger med private utleiere. Mindre steder uten lokale institusjoner eller

arbeidsplasser som innebærer midlertidig tilflytting, vil ha et mindre dynamisk boligmarked.

Som vi har vist, har mange av de avtalte selvbosetterne i alle casekommunene fått leie av utleiery som selv har innvandrerbakgrunn. Det kan være et svar på at det er vanskelig for flyktninger og innvandrere generelt å få leie gjennom ordinære kanaler som finn.no og lignende. Etterspørselen etter utleieboliger til flyktninger og andre innvandrere har imidlertid bidratt til at utleie har vokst fram som et marked og en inntektskilde blant innvandrere. Det kan dreie seg om alt fra å leie ut del av egen bolig, leie ut en ekstrabolig eller at det er skapt en utleievirksomhet med flere boliger. Dette skjer også i små kommuner hvor det kan være snakk om å kjøpe et hus eller to for å leie ut.

Kommunene kan arbeide strategisk for å åpne for mer privat utleie i kommunene. De kan blant annet søke å opprette kontakter med huseiere og informere om muligheter og betingelser. Det er også eksempler på små kommuner hvor det bygges nye utleieboliger i samarbeid med private og Husbanken (Søholt m.fl. 2015). Hensikten har vært å gjøre det mulig å bosette flyktninger, og å bedre tilbudet til andre vanskeligstilte i kommunen. Slike insatser kan bidra til mer dynamikk i det eksisterende boligmarkedet fordi potensielle utleiery ser at det er marked for å leie ut private boliger. Avtalt selvbosetting forutsetter at det finnes et fungerende leiemarked lokalt. Avtalt selvbosetting kan bli mer relevant for mindre kommuner om det tas private eller offentlige initiativ til å få det til.

Robust bosettingssystem

Endringene i bosettingsbehov og kapasitet de siste årene viser at det kan være sårbart å lage et bosettingssystem som baserer seg kun på nåsituasjonen. Bosettingssystemet bør være såpass robust at det kan håndtere svingninger i bosettingsbehovet. Robustheten bør ikke bare omfatte tilgangen på boliger, men også ulike måter å utnytte det private leiemarkedet. Casekommunene har på ulike vis bygget opp beredskap i bosettingssystemet som kan knyttes til innovasjon i iverksettingsapparatet. Formen for innovasjon som har skjedd i kommunenes bosettingsarbeid bygger på en vilje til å kombinere løsningsorienterte tilnærminger som er forankret i strategi, med rutiner og ansvars plassering.

Det kan se ut til at robustheten i det kommunale bosettingssystemet styrkes når flyktningene selv og deres ressurser inkluderes i boligframskaffelsen. Det gir flere aktører å spille på, men krever koordinering og oppmerksomhet. En slik tilnærming spiller på lag med den siste integreringsmeldingen som legger vekt på at politikk og tiltak bør organiseres slik at det gis insentiver og muligheter for flyktningene til å være aktive deltakere. For at det skal fungere over tid, forutsettes det imidlertid at kommunene følger med på og tilpasser sin boligsosiale praksis slik at flyktningene som velger avtalt selvbosetting har muligheter til å lykkes. Hvis ikke kan de ende opp i køen av vanskeligstilte, noe som verken kommunene eller flyktningene er tjent med.

Ved å se avtalt selvbosetting i sammenheng med andre måter å bosette flyktninger på, inkludert ordinær bosetting, kan bruk av det private leiemarkedet bidra til å regulere svingninger i bosettingsbehov og kapasitet.

8.4 Kontroll eller selvbestemmelse

Kommunens oppgave er å skaffe bolig til flyktninger som kommunen skal bosette etter avtale med IMDi, om flyktningene ikke gjør det selv. I perioder med stort behov for bosetting har det vært nødvendig for mange kommuner å bosette flyktninger i det private leiemarkedet i tillegg til kommunalt disponerte boliger. Kommunene har utviklet ulike former for avtaler med private utleiery. Noen kommuner har lagt ned mye arbeid i å pleie det private leiemarkedet for å gjøre det tilgjengelig for flyktninger og andre vanskeligstilte. Andre kommuner har brukt det private leiemarkedet mer ad hoc etter behov. Avtalt selvbosetting er en form for å utnytte det private leiemarkedet for bosetting av flyktninger. Som vi har vist i rapportene fra dette prosjektet finnes det flere andre måter. Kommunen kan tildele eller formidle kontrakter i det private leiemarkedet og de kan kople flyktninger med private utleiery. Flyktninger som er vedtatt bosatt i en kommune kan foreslå selv, eller bli oppfordret av kommunen til å finne bolig selv. En viktig avveining er hvor mye kontroll kommunen ønsker over bosettingen og hva slags samarbeid som er mulig å få til med private utleiery. Alternativt hvor mye selvbestemmelse kommunene kan overlate til flyktningene i bosettingsprosessen og samtidig føle seg trygge på at flyktningen

kommer inn i et godt integreringsspor. Avtalt selvbosetting er den bosettingsmåten som gir mest innflytelse til flyktningen over egen bosettingsprosess. Noen kommuner mener at avtalt selvbosetting er risikofylt fordi det er usikkert om flyktningen klarer å skaffe seg tilstrekkelig tilfredsstillende bolig til å ha oppmerksomhet mot god gjennomføring av introduksjonsprogrammet. Andre kommuner opplever at når flyktningene blir vist tillit til at de kan klare seg selv og at deres initiativ blir verdsatt, så gir det ekstra motivasjon til flyktningen til å ta grep om eget liv.

Litteraturliste

- Antonovsky, A. (1991). *Hälsans mysterium*. Sverige, Köping: Natur och Kultur.
- Baldersheim, H., & Smith, E. (2011). *Lokalt demokrati uten lokalt selvstyre?*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Beatty, T., & Sommervoll, D. E. (2008). *Discrimination in Europe. Evidence from the Rental Market* (Papers 547). Retrieved from Oslo:
- Beiklie, I., Jacobsen, K. D., & Thorsvik, J. (1997). Forvaltningen og den enkelte. In T. Christensen & M. Egeberg (Eds.), *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Berg, B., & Sveaas, N. (2005). *"Det hainnle om å leve..." Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak*. Trondheim: NTNU.
- BLD. (2012-2013). *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap*. . (Meld. St. 6). Oslo.
- BLD. (2015a). *Prop. 1S (2015-2016). Forbudsjettåret 2016 Statsbudsjettet*. Oslo.
- BLD. (2015b). *Tillegg nr. 3 til tildelingsbrev til IMDi for 2015*. Oslo.
- Brekke, J.-P. (2004). *While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.

- Departementene. (2014). *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*. Oslo: Departementene
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/bobv/nasjonal_strategi_boligsosialt_arbeid.pdf
- Elster, J. (1989). *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gormley, W. T. (1989). *Taming the bureaucracy: muscles, prayers and other strategies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Guribye, E., Ellingsen, W., & Hidle, K. (2014). *Underskudd i bosettingen av flyktninger* (3). Kristiansand: Universitetet i Agder.
- Henningsen, E., Dyb, E., Kasahara, Y., Søholt, S., & Tronstad, K. R. (2016). *Avtalt selvbosetting blant flyktninger* (5). Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Hovi, J., & Rasch, B. E. (1993). *Strategisk handling*. Oslo: Universitetsforlagets Metodebibliotek.
- IMDi. (2015). *Årsrapport for busetting*. Oslo: IMDi.
- Jacobsen, K. D., Jensen, T. Ø., & Aarseth, T. (1982). Fordelingspolitikken forvaltning. *Sosiologi i dag*, 3, 29-49.
- JD. (2015-2016). *Fra mottak til arbeidsliv - en effektiv integreringspolitikk*. (Meld. St. 6). Oslo.
- Kingdon, J., W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Second Edition ed.). Essex UK: Pearson.
- KRD. (2000-2001). *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge*. Oslo.
- KRD. (2000 - 2001). *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge*. (Meld. St. 17). Oslo.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.

- Mulgan, G., & Albury, D. (2003). *Innovation in the public sector*. London.
- Nørve, S. (2012). *Boligsosial planlegging og det kommunale plansystemet* (2012:25). Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Oslo kommune. (2016a). *Bydel Frogner. Boligsosial handlingsplan 2016 - 2020*. Oslo: Oslo kommune.
- Oslo kommune. (2016b). *Høringsdokument: Oslo kommunes innsats knyttet til mottak av asylsøkere og integrering av nyankomne flyktninger (20.09.2016)*. Oslo: Oslo kommune.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: Sage.
- Ragin, C. C. (1994). *Constructing Social Research*. California, Thousand Oaks: Pine Forge Press, Sage.
- Rose, L. (1993). *Lesson-drawing in public policy: a guide to learning across time and space*. Chatham: N.J. Chatham.
- Sayer, A. (2000). *Realism and Social Science*. London: Sage.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1990). Behavioural Assumptions of Policy Tools. *Journal of Politics*, 52(2), 510-529.
doi:10.2307/2131904
- Sen, A. (1993). *"Capacity and Well-Being", The Quality of Life*. Oxford: Oxford Scholarship Online Monographs.
- Sterri, E. B. (2016). *Kapasitet i integreringsapparatet* (Fafo-notat 2016:06). Oslo: Fafo.
- Søholt, S. (2007). *Gjennom nåløyet: en sammenlikning av tilpasninger til boligmarkedet blant hushold med pakistansk, tamilsk og somalisk bakgrunn*. (Dr.polit.). Oslo. Søholt, S., & Astrup, K. (2009a). *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet* (2). Retrieved from Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.

- Søholt, S., & Astrup, K. (2009b). *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Søholt, S., & Holm, A. (2010). *Desentraliserte asylmottak og bosetting*. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Søholt, S., Tronstad, K., Rose, & Vestby, G. M. (2015). *Sysselsetting av innvandrere - regionale muligheter og barrierer for inkludering* (NIBR-rapport 2015:20). Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Søholt, S., Ødegård, A. M., Lynnebakke, B., & Eldring, L. (2012). *Møte mellom internasjonalt arbeidsmarked og nasjonalt boligmarked*. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Thorsdalen, B. (2014). *Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting blant personer med flyktningebakgrunn bosatt i Norge i 2003 – 2012*. (21). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Tronstad, K. R. (2015a). *Innvandring og integrering i Haram* (11). Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Tronstad, K. R. (2015b). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgang til arbeid og utdanning?* (2). Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Van der Voet, J., Kuipers, B. S., & Groeneveld, S. (2015). Implementing change in public organizations. *Public Management Review*, 18(6), 842-865.
doi:doi.org/10.1080/14719037.2015.1045020
- Yin, R. K. (1989). *Case Study Research*. Newbury Park, California: Sage Publications.
- Yin, R. K. (1994) *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage Publications

Vedlegg

Personer etter innvandringsbakgrunn og eier-/leierstatus 2015.
Prosent. Statistikkbanken 20.11.2015

Land-bakgrunn	Eier-/leierstatus	Sarpsborg	Oslo	Bergen	Trondheim	Tromsø
Øvrig befolkning	Alle eierformer*	88	80	82	80	80
	Leier	12	20	18	20	20
Innvandrere Gruppe 1 land	Alle eierformer	62	51	49	52	50
	Leier	38	49	51	48	50
Innvandrere Gruppe 2 land	Alle eierformer	65	61	54	53	45
	Leier	35	39	46	47	55

* Alle eierformer inkluderer selveier og andels- og aksjeeier.

Statistisk sentralbyrå har bare inkludert det de har definert som store kommuner i denne statistikken. Volda kommune er derfor ikke med.

Tabell 8.1 *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter innvandringskategori, landbakgrunn og andel av befolkningen (K) SSB, Tabell: 09817*

		2010		2016	
		Personer	Andel av befolkningen	Personer	Andel av befolkningen
Sarpsborg	Innvandrere og norskfødte	6.516	12,46	9.582	17,45
	Bare innvandrere	5.333	10,23	7.483	13,61
Oslo	Innvandrere og norskfødte	160.490	27,32	214.212	32,54
	Bare innvandrere	122.378	20,79	163.348	24,76
Bergen	Innvandrere og norskfødte	28.973	11,25	46.648	16,79
	Bare innvandrere	24.817	9,59	39.538	14,22
Volda	Innvandrere og norskfødte	517	5,77	892	9,63
	Bare innvandrere	479	5,32	812	8,66
Trondheim	Innvandrere og norskfødte	17.023	9,92	25.845	13,74
	Bare innvandrere	14.723	8,54	21.872	11,63
Tromsø	Innvandrere og norskfødte	5.634	8,29	9.508	12,92
	Bare innvandrere	5.171	7,54	8.651	11,72