

Arbeidsrapport nr. 238

Marte Hanche-Dalseth, Randi Bergem og
Unni Aarflot

**Bosetting av flyktninger i
kommunene**

En studie blant bosettingskommuner
i Møre og Romsdal



MØREFORSKING



HØGSKULEN I VOLDA

Marte Hanche-Dalseth, Randi Bergem og
Unni Aarflot

Bosetting av flyktninger i kommunene

En studie blant bosettingskommuner i Møre og Romsdal

Arbeidsrapport nr. 238

Høgskulen i Volda Møreforskning Volda

2009

Prosjekttittel	Bosetting av flyktninger i kommunene
Prosjektansvarlig	Møreforskning Volda
Prosjektleder	Randi Bergem
Finansiering	Husbanken, Region Midt-Norge
Forfattere	Marte Hanche-Dalseth, Randi Bergem og Unni Aarflot
Ansvarlig utgiver	Møreforskning Volda
ISBN	978-82-7692-298-1 (elektronisk utgåve)
ISSN	0805-6609
Distribusjon	http://www.moreforsk.no/volda.htm http://www.hivolda.no/fou

© Forfatter/Møreforskning Volda

Føresegnene i åndsverklova gjeld for materialet i denne publikasjonen. Materialet er publisert for at du skal kunne lese det på skjermen eller framstille eksemplar til privat bruk. Utan særskild avtale med forfatter/Møreforskning Volda er all anna eksemplarframstilling og tilgjengeleggjering berre tillate så langt det har heimel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettshavarar til åndsverk.

Arbeidsrapportserien er for faglige og vitenskaplige arbeid som ikke fullt ut fyller krava til forskningsrapporter. Det kan vere delrapporter innenfor større prosjekt, eller læremateriell knyttet til undervisningsformål.

Arbeidsrapportene skal vere godkjent av enten dekanus, gruppeleder, prosjektleder (for IAAI: instituttleder) eller en annen fagperson. Kvalitetssikringa skal utføres av en annen enn forfatter.

Forord

Bosetting av flyktninger i kommunene er viktig arbeid, som også innebærer utfordringer, som det å finne boliger som egner seg, kunne gi boveiledning og arbeide tverrfaglig om boligsosialt arbeid og planlegging. Møreforskning Volda har sett nærmere på bosetting av flyktninger i kommuner i Møre og Romsdal. Målet med prosjektet *Bosetting av flyktninger i kommunene* har vært å prøve å identifisere gode bosettingsstrategier. Det er gjort gjennom å kartlegge hvordan bosettingsarbeidet foregår og å få belyst hvilke erfaringer og synspunkt ansatte i kommunene og flyktninger har når det gjelder bosettingsarbeidet. Med utgangspunkt i studien blir det gitt noen anbefalinger knyttet til strategier i arbeidet med bosetting av flyktninger i kommunene.

Rapporten bygger på en kartlegging i kommuner i Møre og Romsdal, som har bosatt flyktninger de siste fem årene, og på en dybdestudie i fem av disse kommunene. Både kartleggingen og dybdestudien er i stor grad basert på intervju, og vi takker alle informantene for viktige bidrag til prosjektet. Takk også til Husbanken, region Midt-Norge, for godt samarbeid og for støtte til prosjektet.

Takk til forsker Finn Ove Båtevik ved Møreforskning som har gitt gode og nyttige innspill underveis i prosjektet og til rapportutkast.

Volda, mai 2009

Marte Hanche-Dalseth
Randi Bergem
Unni Aarflot

Innhold

Forord	3
Innhold	4
Kapittel 1 Bakgrunn og tematisk utgangspunkt	6
1.1 Bakgrunn for prosjektet	6
1.2 Boligpolitikk	6
1.2.1 Boligpolitikk for flyktninger.....	7
1.3 Boligsosialt arbeid og planlegging.....	8
1.4 Flyktninger som vanskeligstilt gruppe.....	10
1.4.1 Bolig og bomiljøets betydning for levekår og integrering.....	11
1.5 Bosettingsstrategier	11
1.6 Bosettingsaktører	14
1.6.1 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	14
1.6.2 Husbanken	14
1.6.3 Kommunenes Sentralforbund	15
1.7 Kort om prosjektet og presentasjon av problemstillinger	15
Kapittel 2 Metode og datagrunnlag	17
2.1 Møre og Romsdal som studieområde.....	17
2.2 Metode	17
2.2.1 Informanter	18
2.2.2 Anonymitet	20
Kapittel 3 Bosetting av flyktninger i kommunene	21
3.1 Organisering av boligsosialt arbeid blant flyktninger	21
3.1.1 Organisering	21
3.1.2 Forvaltning og bruk av Husbankens tilskuddsordninger	22
3.1.3 Kommunestørrelse	23
3.1.4 Interkommunalt samarbeid	24
3.1.5 Boligsosiale handlingsplaner	24
3.2 Husbankens virkemidler – kjennskap og bruk i kommunene	26
3.2.1 Kjennskap til Husbanken og tilskuddsordningene.....	27
3.2.2 Behov for egne boligsosiale virkemidler for flyktninger?.....	28
3.2.3 Statlig boligpolitikk - kommunal praksis.....	29
3.3 Boligsosiale utfordringer.....	30
3.3.1 Gjennomstrømning i kommunale boliger	30
3.3.2 Familiegjengeforening.....	31
3.3.3 ”Selvbosetting” og ”forhandlingsbosetting”	32
3.3.4 Flyktningenes boevne og kommunenes boveiledningsarbeid.....	33
3.3.5 Segregert eller integrert bosetting?.....	35
3.4 Sekundærflytting	38
Kapittel 4 Flyktningenes erfaringer og refleksjoner knyttet til bolig, bomiljø og levekår	40
4.1 Ensartet gruppe?.....	40
4.2 Boligsituasjon og personlige boligstrategier	40
4.3 Kjennskap til Husbanken	42
4.4 Flyktningenes bomiljø.....	43
4.5 Å mestre å bo	44
4.6 Integrering i lokalsamfunnet	45
4.7 Push- og pull-faktorer	47
Kapittel 5 Oppsummering og anbefalinger	49
5.1 Oppsummering.....	49
Kommunenes boligsosiale arbeid blant flyktninger	50
Bruk av Husbankens tilskuddsordninger i bosettingsarbeidet	50
Flyktningenes opplevelse av egne boforhold.....	51

5.2 Anbefalinger	51
1. Interkommunalt samarbeid	52
2. Større andel kommunalt drevne asylmottak	52
3. Tilskuddsordning til boveiledning	53
4. Innovative tilskuddsordninger og eierskapsmodeller for flyktninger	54
5. Økt bruk av boligsosiale handlingsplaner og bedre koordinering av det boligsosiale arbeidet	54
6. Mer fokus på å få flyktninger i arbeid.....	55
Referanser	56
Vedlegg	57

Kapittel 1 Bakgrunn og tematisk utgangspunkt

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Å bo trygt, stabilt og godt er et viktig utgangspunkt for deltakelse i samfunnslivet, og for gode boliger i trygge nærmiljø. Å kunne etablere seg i gode bomiljø er en sentral faktor for å oppnå integrering av flyktninger og innvandrere. De fleste flyktninger trenger hjelp fra kommunen til å finne bolig. Manglende språkkunnskaper, svake sosiale nettverk og liten kunnskap om det norske samfunnet og det offentlige hjelpeapparatet gjør flyktninger til en *sårbar gruppe* på boligmarkedet. Levekårsundersøkelser og andre studier viser at flyktninger og innvandrere er en utsatt gruppe, som ofte møter utfordringer på boligmarkedet (Søholt 2001, Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2007). De er overrepresentert på leiemarkedet, og har vanskelig for å tilegne seg kunnskap om hvordan det norske boligmarkedet og boligfinansieringen fungerer.

Kommunene står for den praktiske gjennomføringen av boligpolitikken, mens Husbanken har ansvar for å iverksette den statlige boligpolitikken ved å tilby kompetanse og økonomiske virkemidler til kommunene i deres arbeid med å skaffe boliger til *vanskeligstilte på boligmarkedet*, herunder også flyktninger. Å støtte kommunene i deres arbeid med å skaffe boliger for vanskeligstilte, var en av de viktigste satsningene for Husbanken i 2008.¹ I satsningene for 2009 fremhever Husbanken at kommunene er deres viktigste samarbeidspartner, og at boliger til vanskeligstilte er et av Husbankens mål i perioden 2009-2012.²

I det kommunale bosettingsarbeidet er det nødvendig å fokusere på sammenhengene mellom det boligsosiale arbeidet og verdien gode boforhold har for individets funksjonsnivå i samfunnet (Barlindhaud og Astrup 2008). Det er behov for tiltak som kan bidra til å øke flyktningenes mestring av hverdagen i Norge.

1.2 Boligpolitikk

Til grunn for boligpolitikken ligger en visjon om at alle skal kunne bo trygt og godt. En god bolig er en betingelse for et godt og meningsfylt liv, og det er derfor viktig at alle har en bolig som tilfredsstiller deres behov. Det er et politisk ønske at flest mulig som ønsker det skal kunne etablere seg i eid bolig. Denne visjonen skal oppnås gjennom følgende hovedmål og strategier (St.meld. nr 23, 2003-2004 og St.prp. nr.1, 2008-2009):

- Tilrettelegge for et velfungerende boligmarked
- Skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet
- Øke antall miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder

Hovedtrekkene i rollefordelingen i norsk boligpolitikk er (St.prp. nr.1, 2008-2009):

- *Staten* fastsetter boligpolitiske mål og juridiske rammevilkår, tilbyr økonomisk bistand til spesielle formål og bidrar med tiltak for å heve kompetansen

¹ Kommunal- og regionaldepartementet tildelingsbrev til Husbanken 2008

² Henta fra følgende webside 23.03.2009:

<http://www.husbanken.no/Venstremeny/Forskning%20og%20utredning/Informasjonsdag.aspx>

- *Kommunene* planlegger og tilrettelegger for bygging og utbedring av boliger og boligområder, og har ansvar for at også vanskeligstilte har et boligtilbud
- *Private aktører* bygger, eier og forvalter boligmassen

Statens hovedoppgave er å fastsette boligpolitiske mål og legge til rette for gjennomføring på lokalt nivå. Tilretteleggingen oppnås gjennom å fastsette juridiske rammevilkår, tilby økonomisk bistand til spesielle formål og bidra med tiltak for å heve kompetansen. Det er ønskelig med en boligpolitikk der Husbanken får en sterkere rolle som veileder og tilrettelegger overfor kommunene, i tillegg til ansvaret de har for boligsosiale virkemidler. Det boligpolitiske ansvaret er forankret i Kommunal- og regionaldepartementet (St.meld. nr 23, 2003-2004 og St.prp. nr.1, 2008-2009).

De boligpolitiske målene omhandler også konkrete mål og virkemidler for flyktninger som vanskeligstilt gruppe. Fastsettingen av konkrete mål og vilkår i den statlige boligpolitikken for flyktninger, utgjør viktige rammevilkår for gjennomføringen av lokalt boligpolitisk og boligsosialt arbeid.

1.2.1 Boligpolitikk for flyktninger

I den konkrete boligpolitikken for flyktninger, fremheves følgende i St.prp. nr.1 (2008-2009):

- Det er et mål for regjeringen at nyankomne flyktninger, med oppholdstillatelse, blir bosatt i en egnet bolig uten unødig ventetid i mottak. Det er videre et mål at flyktningene skal kunne disponere en trygg og egnet bolig med bokostnader de selv kan dekke. En trygg og god bosituasjon er viktig for integrering i det norske samfunnet, og for å få raskt og fullt utbytte av kommunenes introduksjonsprogram.
- Kommunene tilbyr nyankomne flyktninger, som bosettes etter avtale med staten, kommunale utleieboliger, eller bistår med etablering i det private boligmarkedet. I 2007 gikk 10 prosent av vedtakene og tildelingene om kommunalt disponerte utleieboliger til flyktninger.
- I kommunene blir økonomiske virkemidler, som for eksempel startlån og bostøtte, i større grad brukt overfor flyktninger enn andre grupper. Kommunene ser de ulike økonomiske virkemidlene i sammenheng, og bruker virkemidler helhetlig i arbeidet med å etablere flyktninger i det lokale boligmarkedet.
- I 1. termin 2007 var det 2800 husstander som mottok bostøtte fordi en eller flere av husstandsmedlemmene deltok i introduksjonsprogrammet. Dette er om lag 700 færre mottakere enn året før. Bostøttemottakerne, som deltar på introduksjonsprogram, fikk i gjennomsnitt utbetalt kr 2 259 i månedlig bostøtte.
- Fra og med september 2007 er det innført månedlige vedtak om bostøtte for alle nye søkere. Dermed kan kommunene raskere tilby alle nyankomne flyktninger en bolig de selv kan betale for ved hjelp av bl.a. bostøtte.
- I 2008 ble det satt i gang et arbeid for å etablere flere kriseboliger. Husbanken arbeider sammen med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og kommuner som har sagt seg villig til å ta på seg et ansvar i arbeidet mot tvangsekteskap, jf. handlingsplanen mot tvangsekteskap.
- I løpet av de siste årene er det tatt inn antidiskrimineringsbestemmelser i boliglovene, herunder husleieloven. Departementet ønsker å overvåke om bestemmelsene overholdes.

Boligsosialt arbeid og planlegging er viktig både i statlig og kommunal boligpolitikk, og er sentralt i arbeidet med bosetting av flyktninger. Vi skal se litt nærmere på disse begrepene.

1.3 Boligsosialt arbeid og planlegging

Stortingsproposisjon nr.1 (2008-2009) har et mål om økt bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette skal oppnås gjennom:

- Økt forebygging og bekjempelse av bostedsløshet
- Økt boligsosial kompetanse i kommunene
- Økt boligsosial aktivitet i kommunene

Det finnes flere grupper som stiller svakt på boligmarkedet. Boligsosialt arbeid i kommunene omfatter også flyktninger som en vanskeligstilt gruppe på boligmarkedet. Rollefordelingen i det boligsosiale arbeidet er som følger:

- Det er hovedsaklig *kommunene* som har ansvaret for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Etter sosialtjenesteloven skal kommunen medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Kommunen er også forpliktet til å finne midlertidig husvære til de som ikke klarer det selv. Ansvaret er begrenset til de situasjonene der det foreligger et akutt behov. Videre må kommunen gi økonomisk støtte til de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom f.eks. arbeid eller trygd. Dette kan omfatte økonomisk støtte til boutgifter.
- *Statens oppgave* er å sette overordnede boligsosiale mål og legge til rette for at kommunene har de forutsetningene som kreves for å gjennomføre arbeidet lokalt. Utover å legge til rette for at kommunene har tilstrekkelig handlingsrom for å imøtekomme lokale utfordringer, handler statens innsats om å sikre juridiske rammevilkår, gi økonomisk støtte til prioriterte formål og legge til rette for kompetansehevende tiltak.
- *Husbankens* viktigste oppgave er å gjennomføre regjeringens boligsosiale politikk. Husbanken skal sette kommunene og deres samarbeidspartnere i best mulig stand til å gjennomføre en helhetlig og lokalt tilpasset politikk for de vanskeligstilte på boligmarkedet. For å lykkes i dette arbeidet skal Husbanken koordinere det statlige arbeidet og involvere andre aktører, som f.eks. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, kriminalomsorgen og KS. I tillegg samarbeider Husbanken med frivillig sektor og brukerorganisasjoner (St.prp. nr. 1, 2008-2009).

Hvem er de vanskeligstilte?

De vanskeligstilte i kommunenes boligsosiale arbeid er i stor grad personer med rus- og psykiatriproblematikk, psykisk utviklingshemmede, flyktninger og unge i etableringsfasen. Felles for de vanskeligstilte er at de i større grad enn befolkningen ellers, har et behov for bistand og tilrettelegging fra kommunen til det å etablere seg i bolig eller til å opprettholde en boligrelasjon over tid. Det er ulike og sammensatte grunner til at personer trenger bistand fra kommunen, men ofte er det økonomiske, sosiale og helsemessige årsaker som spiller inn.³ For noen kan bistanden være midlertidig, som en del av en kortere og vanskelig periode i et livsløp, for andre er dette en livslang relasjon til kommunen.

Boligsosialt arbeid og planlegging

³ Hentet fra følgende webside 23.03.2009:

<http://www.husbanken.no/Venstremeny/Vanskeligstilte%20paa%20boligmarkedet/Husbankens%20arbeid%20rettet%20mot%20vanskeligstilte%20pa%20boligmarkedet.aspx>

Å mestre et boforhold kan operasjonaliseres til et mangfold av innvirkende faktorer. Noen viktige moment ble trukket frem i et felles rundskriv fra flere departementer i 2002:⁴

- Overholde forpliktelser: Når noen flytter inn i en bolig oppstår det rettigheter og plikter mellom partene, både offentligrettslige og privatrettslige rettigheter og plikter. Ordensregler, husleie og kontraktsforhold er eksempler slike retter og plikter.
- Ha bestemte ferdigheter: Å mestre et boforhold forutsetter praktiske, sosiale og kulturelle ferdigheter. Forhold som antas å spille inn er; evne/forutsetninger, prioriteringer, kunnskap og erfaringer og motivasjon.

Kommunenes tilnærming og bruk av virkemidler for å kunne påvirke enkeltindividets forutsetninger for å mestre et boforhold, bør ta utgangspunkt i forholdene, som er nevnt i de to punktene ovenfor. Alt arbeid som innrettes mot denne problematikken, i form av ulike virkemidler og tiltak, er boligsosialt arbeid. Det vil gjelde bruk av virkemidler, kunnskap og lovverk fra ulike sektorer og fagfelt for å bidra til å øke enkeltpersoners forutsetninger til selv å kunne etablere og opprettholde et boligforhold. Vellykket boligsosialt arbeid krever en helhetlig tilnærming på tvers av organisatoriske grenser og forvaltningsnivå. Husbankens virkemidler, kompetanse og tilskudd rettet mot arbeidet med vanskeligstilte, er et viktig statlig verktøy i kommunenes boligsosiale arbeid. Det boligsosiale arbeidet er omfattende, og berører mange fagfelt; fra det å planlegge, fremskaffe og tildele boliger, til direkte og indirekte tiltak som gjør den enkelte i bedre i stand til å mestre et boforhold.

Boligsosialt arbeid handler i stor grad om helhetlig kommunal planlegging og organisering. Kunnskap, bruk og tilnærming til tilgjengelige tiltak og virkemidler vil være varierende, men avgjørende faktorer i arbeidet. Planmessig boligsosialt arbeid kan også være god kommuneøkonomi. Planmessig og helhetlig arbeid har tverrsektorielle økonomiske og relasjonelle fordeler. Organisering, strategier og planforankring av det boligsosiale arbeidet er sentralt i studien som Møreforskning har gjennomført i kommuner i Møre og Romsdal.

Boligsosiale handlingsplaner er et formålstjenlig verktøy for kommunenes boligsosiale arbeid. Hensikten med boligsosiale handlingsplaner er at de skal være langsiktige og tverrsektorielle. I følge NOU 2002 (s.2) skal boligsosiale handlingsplaner gi:

- Økt kunnskap om boligbehovet i kommunen
- Økt kunnskap om statlige virkemidler
- Mer samkjørt boligpolitikk mellom sektorene
- Bedre utnyttelse av kommunens boligmasse
- Mer målrettet og effektiv bruk av virkemidlene
- Større effektivitet ved å samordne virkemidlene

Husbanken vektlegger og fremhever at:

Hensikten med planarbeidet er at kommunene skal få et godt styringsredskap – at planen skal føre til handling og utvikling. Dette krever bred medvirkning. Planen må behandles politisk, og forankres på et høyt administrativt nivå. Ansatte som har et ansvar for tiltakene må involveres i utviklingen av planen. Samarbeid med andre –

⁴ Hentet fra følgende webside 23.03.2009:

<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/sos/rus/2002/0005/ddd/pdfv/166273-u-10-2002-boligsosialt-arbeid-asl.pdf>

brukerorganisasjoner, ideelle stiftelser, boligbyggelag og andre utbyggere – er viktig for å sikre at planen faktisk blir satt ut i livet (NOU 2002:2).

Det er ulike boligpolitiske og boligsosiale mål knyttet til de ulike vanskeligstilte gruppene. Derfor er det aktuelt å presentere flyktingenes særskilte behov og utfordringer i relasjon til gjeldende boligpolitikk og boligsosialt arbeid.

1.4 Flyktninger som vanskeligstilt gruppe

Kommuner definerer i stor grad flyktninger som en vanskeligstilt gruppe, som trenger bistand og tilrettelegging fra kommunen i boligmarkedet. Manglende språkkunnskaper, svake sosiale nettverk, liten kunnskap om det norske samfunnet og det offentlige hjelpeapparatet, gjør flyktninger til en sårbar gruppe i boligmarkedet. Levekårsundersøkelser og andre studier viser at flyktninger og innvandrere er en utsatt gruppe, og som ofte møter utfordringer på boligmarkedet (Søholt 2001, Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2007). De er overrepresentert på leiemarkedet, og har vanskelig for å tilegne seg kunnskap om hvordan det norske boligmarkedet og boligfinansieringen fungerer.

Å bosette flyktninger er en frivillig kommunal oppgave, og kommunene vedtar selv antallet de vil bosette ut fra anmodninger fra IMDi (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet). Flyktninger, som har fått opphold i Norge, har imidlertid rett på en rask bosetting i en kommune. Med virkning fra 2004 er det innført rett og plikt til introduksjonsprogram for flyktninger og familiegjenforente i kommunene (jf Introduksjonsloven).

Asylanter og overføringsflyktninger

I norske kommuner bosettes både flyktninger fra asyl, og flyktninger som kommer som overføringsflyktninger direkte fra hjemlandet. Forskjellen i bosettingen av overføringsflyktninger og asylanter, ligger i kjennskapet asylantene har tilegnet seg om Norge og språket gjennom informasjonsprogrammet i asylmottaket. Asylanter har også praktisk erfaring og kunnskap fra de månedene eller årene de, i påvente av oppholdstillatelse, har vært en del av det norske samfunnet. Det finnes både statlige og private asylmottak, med sentralisert eller desentralisert organiseringsmodell. Overføringsflyktningene kjennskap til Norge er begrenset til et 20 timers kulturorienteringsprogram før de kommer til Norge og bosettingskommunen. For å gi enslige mindreårige flyktninger et best mulig tilpasset omsorgstilbud utarbeides det en individuell kartleggings- og tiltaksplan (IKTP).

Det er vanlig praksis at flyktninger klassifiseres som familier, enslige, enslige mindreårige, funksjonshemmede eller andre med spesielle behov. Det utbetales integreringstilskudd fra staten til kommunene for hver bosatte person. Dette skal dekke utgifter til bosetting og integrering. Klassifiseringen har bakgrunn i at forskjellige flyktninggrupper utløser ulike tilskudd. Enslige mindreårige flyktninger utløser ekstra tilskudd. Det samme gjelder flyktninger med alvorlige funksjonshemninger og adferdsvansker.

De fleste flyktninger bosetter seg i en kommune med hjelp fra staten (IMDi). Det er vanlig praksis at det gjennomføres kartlegging av flyktningene i asyl. Målet med kartleggingen er å få frem ønsker og behov – og dermed hva som kan være aktuell bosettingskommune.⁵ Det er imidlertid anledning for personer med oppholds- eller arbeidstillatelse, og som kan forsørge

⁵ Hentet fra følgende webside 23.03.2009: <http://www.imdi.no/no/Bosetting/>

seg selv eller familie, å bosette seg uten medvirkning fra det offentlige i den kommunen de måtte ønske.

Boligpolitikk og boligsosialt arbeid handler imidlertid om mer enn selve boligen. Bolig og bomiljø har en viktig betydning for levekår og velferd. Når det gjelder flyktninger, vil bolig og bomiljø også kunne ha innvirkning på integrering.

1.4.1 Bolig og bomiljøets betydning for levekår og integrering

Gode boliger og gode bomiljø er viktige faktorer, som innvirker på den enkeltes levekår og velferd. En god bolig og et trygt bomiljø har innvirkning på helse og trivsel. Belastningen som følger med dårlige og ustabile boforhold kan være store for den enkelte flyktning. Dårlige bomiljø vil også ha innvirkning på hvordan lokalsamfunnet og naboer rundt responderer på flyktningene. På flere måter kan bolig og bomiljø påvirke graden av integrering.

I velferdspolitikken har det vært sterkt fokus på gode og trygge boliger, og på hvilken betydning det kan ha for den enkeltes levekår. Boligens og bomiljøets innvirkning på levekår og integrering av flyktninger, er kanskje spesielt viktig når det gjelder standard på kommunale boliger og grad av segregert bosetting. Ofte er kommunale boliger konsentrerte i boligkompleks preget av dårlig fysisk standard. Standarden i seg selv er kanskje ikke nødvendigvis det største problemet, men konsentrasjonen og den lokale historien til boligkompleksene kan ha negative assosiasjoner ved seg. Boområder, som i utgangspunktet er stigmatiserte, er med på å produsere og reprodusere forestillinger om at de som bor der er ”hjelpetrengende” og ”lavstatus” (Pedersen 2008). Bosituasjon handler ikke bare om *faktiske* levekår, men også om *opplevde* levekår.

Et negativt bomiljø vil kunne virke inn på integreringen, og ha nærmiljøulemper. Nærmiljøulemper kan være (Ytterhus 1998):

- å være plaget av bråk fra naboen
- å ikke ha noen form for kontakt med naboer utover det å slå av en prat
- at man ikke har fått noen nye venner ved å bo på stedet og ikke føler seg hjemme i strøket der en bor
- å oppleve nærmiljøet som utrygt og at det forekommer kriminalitet i nærmiljøet

I tilknytning til nærmiljøulemper er spørsmålet om segregering av flyktninger sentralt. Det er også viktig å vurdere om kommunene fører en boligpolitikk som fører til *hoping* av dårlige levekår og at flyktningene bor dårligere enn befolkningen ellers. Rammevilkårene for flyktnings levekår og velferd, og hva som skaper en god og varig bosetting for flyktninger og kommuner er gitt gjennom den til enhver tid gjeldende norske bosettingsmodellen. Til grunn for den norske bosettingsmodellen ligger ulike bosettingsstrategier. Bosettingsstrategiene legger premisser og føringer for hvordan og med hvilket formål bosettingen i kommunene skal skje.

1.5 Bosettingsstrategier

Den norske bosettingsmodellen er basert på at kommunene frivillig skal gå inn i samarbeidet. Bosetting av flyktninger er altså en forhandling mellom stat og den enkelte kommune. Samlet sett må likevel kommunene klare å bosette alle flyktninger som får opphold i Norge. I dag klarer ikke statlige instanser å bosette alle flyktningene som de anmoder kommunene om.

Bosettingen av flyktninger i Norge har vært basert på ulike bosettingsstrategier, og fra 2001 ble det innført en ny bosettingsmodell for flyktninger. Denne modellen har vært gjeldende fra 2002. Et overordnet mål med ny modell, var å få bedre samsvar mellom antall kommuneplasser og bosettingsbehovet. På denne måten ville en prøve å unngå at flyktningene skulle sitte lenge i asylmottak. I arbeidet med utarbeiding av ny bosettingsmodell var flere tilnærminger vurdert. Grad av statsregulering og kommunal frihet, selvbestemt bosetting for flyktningene, bruk av frivillige organisasjoner til bosetting og kommunalt samarbeid om bosetting, var strategier som ble vurdert. Evalueringene ble drøftet komparativt, ved å se til andre land som Sverige, Danmark og USA – som alle har valgt svært ulike modeller. Valget av strategi falt på en modell basert på kollektivt ansvar og solidaritet, hvor god bosetting skal sikres gjennom sterkere kommunesamarbeid (St.meld. nr.17, 2000-2001).

Fafos evaluering, som ble gjennomført i 2006, av bosettingsmodellen for flyktninger, viser at Norge har hatt ulike bosettingsstrategier gjennom de siste tiårene.⁶ Det har vært strategier med varierende fokus, og med ulike utfordringer som forutsetning. Informasjonsboksen, boks 1, viser bosettingsstrategier gjennom 1990-tallet.

⁶ Hentet fra følgende web-side 25.03.2009:
<http://www.faf.no/pub/rapp/544/544.pdf>

Bosettingsstrategier	Innhold	Målsetting
1. Rask bosetting	Bosetting skal skje innen seks måneder etter at oppholdstillatelse er innvilget	1) Unngå negative individuelle, psykososiale konsekvenser av lange opphold i asylmottak 2) Spare penger
2. Direkte bosetting	Asylsøkere som av medisinske og/eller sterke sosiale grunner bosettes i en kommune før oppholdstillatelse er innvilget. Overføringsflyktninger bosettes også direkte i en kommune uten å vente i asylmottak først. Av og til omfattes også enslige mindreårige.	1) Asylmottak brukes i påvente av at asylsøknaden skal avgjøres. Overføringsflyktninger har avgjort status ved ankomst til Norge. De har dessuten gjerne lange venteperioder bak seg allerede.
3. Bygge nasjonale/etniske grupper	Sørge for at det i alle bosettingskommuner er et visst antall personer fra samme nasjonale eller etniske gruppe. Den kritiske størrelsen på slike grupper vil variere med sammensetningen av flyktninggruppen.	1) Gjøre det lettere for kommunene å etablere et godt integrerings/kvalifiseringstilbud. 2) Gjøre det lettere for flyktningene å etablere kontakt med sine egne landsmenn. 3) Ivareta tilbakevendingsperspektivet ved at morsmålet og kulturtilhørighet holdes i hevd. 4) Vil redusere sekundærflyttingen
4. Bosette nær familie/venner	Forsøke å bosette flyktninger i nærhet til familie og slekt som allerede bor i en norsk kommune.	1) Vil øke trivselen. 2) Redusere sekundærflyttingen 3) Avlastning for kommunene mht. for eksempel informasjonsarbeid.
5. Bosette til arbeid og utdanning	Den yrkes- og utdanningsbakgrunnen flyktningene har når de kommer til Norge og søker asyl, skal vurderes opp mot de utdanningsmulighetene og det arbeidsmarkedet som finnes i aktuelle bosettingskommuner.	1) Øke sjansene for at de bosatte raskt blir selvhjulpne.
6. Flyktningenes egne ønsker	Myndighetene vil la flyktningene selv ha en viss innflytelse over hvilken kommune de skal bosettes i.	1) Redusere sekundærflyttingen. 2) Normale menneskelige hensyn.
7. Hensyn til spesielle behov (helse etc.)	Det skal tas hensyn til behandlingsbehov og andre behov ved bosetting.	1) Normale menneskelige hensyn 2) Gjøre kommunene i stand til å tilrettelegge et godt tilbud til flyktningene med spesielle behov.
8. Kommunenes kompetanse	Sørge for å bosette i kommuner med en viss erfaring i å bosette, og med muligheter for å tilby kvalifisering, arbeid og utdanning.	1) Øke sjansene for at de bosatte raskt blir selvhjulpne.
9. Bosette i hele landet	I 1994 ble bosettingsbehovet fire-femdoblet i forhold til årene før.* Alle kommuner ble oppfordret til å bosette. Asylmottakene ble spredt over hele landet.	1) Det ble ansett som viktig at kommuner over hele landet var med på å ta ansvar for bosettingsarbeidet. 2) Dreie noe av bosettingen vekk fra storbyene til mindre distriktskommuner.

Boks 1: Ledende bosettingsstrategier på 1990-tallet. Kilde: Fafo-rapport 544, 2006.

* Kom som en følge av krigen i tidligere Jugoslavia og påfølgende mange flyktninger derfra.

Innføringen av en ny bosettingsmodell i 2002 var først og fremst en administrativ reform. Ut over en noe sterkere vektlegging av behovet for å koble flyktninger til kommuner de vil bli værende i over tid, innebar ikke den nye bosettingsmodellen noen endring i de grunnleggende bosettingsstrategiene (Friberg, J.H. og Lund, M. 2006).

I tillegg til at bosettingssituasjonen for flyktninger generelt er vanskelig, er det økning i antallet flyktninger og asylsøkere som kommer til landet. I 2008 har mange kommuner godtatt færre vedtaks plasser enn de har blitt anmodet om. Behovet for flere vedtaks plasser er høyt også i 2009. Kombinert med kommunenes mangel på egnede boliger, skaper dette utfordringer i bosettingsarbeidet. Behovet for gode bosettingsstrategier rettet mot å få god og rask bosetting, med lav sekundærflytting, er derfor viktigere enn på lenge.

1.6 Bosettingsaktører

IMDi, KS og Husbanken er sentrale bosettingsaktører, og har en viktig rolle i planlegging og iverksetting av bosettingen i kommunene. I dette kapittelet gis en kort presentasjon av de sentrale bosettingsaktørenes organisering og ansvar, og rollene de har i arbeidet og samarbeidet overfor kommunene. Kommunenes rolleutforming og handlingsrom vil påvirkes av ytre rammevilkår, og ansvarsfordelingen og koordineringen mellom stat og kommune er en viktig del av helhetsbildet om en skal kunne identifisere gode bosettingsstrategier. Samspill og forutsetninger for å kunne bosette og integrere lokalt må være tilstede for at flyktningene skal få *bo trygt og godt i gode bomiljø*. Det kommunale boligsosiale arbeidet foregår ikke i et vakuum.

1.6.1 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), er underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). IMDi er en nettverksorganisasjon, og de viktigste målgruppene og samarbeidspartnerne er kommuner, sektormyndigheter, nyankomne innvandrere, etablerte innvandrergreper, næringslivet, befolkningen generelt og personer i utlandet som skal bosette seg i Norge. IMDi har ansvar for integrering, og dette inkluderer blant annet å iverksette AIDs integrerings- og mangfoldspolitik, å være et kompetansesenter og en premissleverandør for integrering og mangfold, å drive holdningsskapende arbeid og være en pådriver for integrering og mangfold.

1.6.2 Husbanken

Husbanken er statens sentrale organ for gjennomføring av boligpolitikken. Husbanken er i dag mer en velferdsetat enn en boligbank. Husbankens viktigste oppgave overfor flyktninger som vanskeligstilt gruppe, er boligsosialt arbeid og bokvalitet. Husbanken er organisert i seks regionkontor. I arbeidet rettet mot flyktninger skal Husbanken og IMDi samarbeide tett for å styrke bosettings- og integreringsarbeidet i kommunene. Sammen administrerer Husbanken og IMDi økonomiske virkemidler, som kan bidra til at flyktninger skal kunne skaffe seg gode boliger. Lokalkunnskap og lokal tilpasning av virkemiddelbruken er en strategi for å oppnå gode resultater.

Husbanken er kommunenes viktigste samarbeidspartner i boligpolitikken. Husbanken har lagt vekt på å være et kompetansesenter for kommunene i boligpolitiske spørsmål, i tillegg til at Husbanken forvalter viktige økonomiske virkemidler, som kommunene kan bruke i bosettingsarbeidet. Husbankens låne- og tilskuddsordninger har som mål å bidra til måloppnåelsen i boligpolitikken. Gjennom bruk av de ulike ordningene kan mennesker som er i en svak posisjon i boligmarkedet få hjelp til å skaffe seg en god bolig eller bli boende i sin

bolig. Dette gjelder både personer med svak økonomi, og personer som har behov for tilpasning av boligen.⁷

Hvordan kommunene forvalter Husbankens økonomiske virkemidler er en viktig del av prosjektet som Møreforskning har gjennomført. Virkemidler det her er snakk om er bostøtte, startlån, grunnlån, boligtilskudd til etablering, boligtilskudd til tilpasning, boligtilskudd til utleieboliger, prosjekteringstilskudd og kompetansetilskudd. En oversikt over de ulike virkemidlene/støtteordningene, som er relevante for studien og for bosetting av flyktninger, både personrettede og de som er rettet mot kommunen, er lagt ved rapporten (vedlegg 1).

1.6.3 Kommunenes Sentralforbund

Kommunenes Sentralforbund (KS) har som kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon i samarbeid med IMDi påtatt seg en pådriverrolle for å sikre at bosettingsbehovet blir dekket. For KS har det vært en forutsetning at kommunene sikres fortsatt frivillighet i bosettingsarbeidet, og at rammebetingelsene skal være gode. KS og IMDi har samarbeidsrutiner som styrer bosettingsarbeidet og ansvarsfordelingen. KS deltar i arbeidet med å fordele flyktninger på kommunene. Når det er vanskelig å få dekket behovet for plasser i kommunene, skal KS tilrettelegge møter med IMDi og aktuelle kommuner for å diskutere løsninger. KS skal også ta opp problemstillinger om bosetting med enkeltkommuner.

1.7 Kort om prosjektet og presentasjon av problemstillinger

Boligpolitikken visjon er at alle skal bo trygt og godt, og målet om å skaffe boliger til vanskeligstilte er ett av hovedmålene i boligpolitikken. Rolle- og ansvarsfordeling mellom stat og kommuner i boligpolitikken er relativt klar. Selv om det er formulert strategier og etablert system for boligpolitikken generelt og for flyktninger spesielt, er det en del konkrete utfordringer når det gjelder bosetting av flyktninger. Møreforskning ønsket å se nærmere på hvordan boligpolitikken, rettet mot flyktninger, i praksis kommer til uttrykk i den kommunale hverdagen.

Møreforskning har studert bosetting av flyktninger med utgangspunkt i et boligsosialt perspektiv. Dette er gjort gjennom prosjektet *Bosetting av flyktninger i kommunene*. Prosjektet er finansiert av Husbanken. Målsetningene med forskningsprosjektet har vært:

- Å få bedre innsikt i hvordan kommunene arbeider boligsosialt overfor flyktningene
- Å vurdere i hvilken grad og på hvilke måter Husbankens støtteordninger blir brukt i kommunene
- Å vurdere om Husbankens tiltak dekker kommunenes behov på området; bosetting av flyktninger
- Å få kunnskap om hvordan flyktningene selv erfarer egen boligsituasjon

I hvilken grad kommunene har fokus på bolig og bomiljø som en del av det boligsosiale arbeidet med flyktninger, er en viktig del av prosjektet. Vi har også rettet fokus på flyktningene selv, og deres erfaringer og refleksjoner omkring bolig og bomiljø.

⁷ Hentet fra følgende web-side 26.03.2009:

http://www.husbanken.no/Venstremeny/Vanskeligstilte%20paa%20boligmarkedet/Flyktninger/~~/media/Venstremeny/Vanskeligstilte%20paa%20boligmarkedet/Flyktninger/husbanken_imdi%20pdf.ashx

Prosjektets formål er altså å *identifisere gode bosettingsstrategier i kommunene*, med det utgangspunkt at flyktninger er en gruppe som har spesielle behov knyttet til boligmarked og bosituasjon. Kommunene står for den praktiske utføringen av boligpolitikken, og Husbankens ansvar er å være støttespiller og tilrettelegger for at kommunene kan ivareta behovene til de vanskeligstilte. Prosjektet er innrettet mot kommunenes bosetting og boligsosiale arbeid for flyktninger.

Med bakgrunn i prosjektets formål og målsetninger, er det formulert tre hovedproblemstillinger for prosjektet. Nedenfor blir disse presentert. (Vi viser også til intervjuguider som er vedlagt rapporten)

1. Hvordan og i hvilken grad gjør kommunene boligsosiale vurderinger når de bosetter flyktninger?

Flere spørsmål er relevante for å belyse denne problemstillingen, men vi har valgt å ta utgangspunkt i følgende:

- Hva opplever kommunene som de største utfordringene i bosettingen av flyktninger?
- Hvilke avdelinger/etater er involvert når flyktninger skal bosettes, og i hvilken grad samarbeider de ulike avdelingene om de kommunale bosettingsstrategiene?
- I hvilken grad er kommunenes boligpolitikk preget av sentralisering eller desentralisering av kommunale boenheter, og hvordan påvirker disse bosettingsstrategiene integrering av flyktninger i lokalsamfunnet?
- I hvilken grad viser kommunene fleksibilitet i hvordan de kommunale boligene blir brukt av ulike grupper? Er noen boliger forbeholdt visse grupper, og i tilfelle: hvordan påvirker dette det boligsosiale arbeidet?
- Dersom kommunene har boligsosiale handlingsplaner, hvordan blir den boligsosiale handlingsplanen brukt, og hva har planen betydd i arbeidet med bosetting av flyktninger?

2. I hvilken grad blir Husbankens tilskuddsordninger brukt i arbeidet med bosetting av flyktninger?

Noen av delspørsmålene knyttet til denne problemstillingen har vært:

- Hvilken kjennskap har kommunene til Husbankens tiltak rettet mot bosituasjonen til flyktninger?
- I hvilken grad ser kommunene Husbankens støtteordninger i sammenheng med hverandre?
- I hvilken grad motiverer kommunene flyktningene til å bruke Husbankens tiltak?
- I hvilken grad opplever kommunene at Husbankens tiltak er i samsvar med de lokale behovene kommunene har for å oppnå integrering av flyktninger på boligmarkedet?

3. Hvordan opplever de bosatte flyktningene egne boforhold?

For å belyse denne problemstillingen har vi formulert følgende spørsmål:

- Hvordan opplever flyktningene hjelpen de har fått fra kommunen med å skaffe seg bolig?
- I hvilken grad opplevde flyktningene at de var en aktiv part i bosettingsprosessen?
- Er boligene formålstjenlige med tanke på flyktningenes behov?
- I hvilken grad opplever flyktningene området de bor i som segregert eller integrert i bomiljøet i kommunen ellers?
- Hvilke tanker/framtidsplaner har flyktningene om framtidig bolig?
- Planlegger flyktningene å bli værende i kommunen eller å flytte til andre kommuner/fylker? Hva er de viktigste årsakene til eventuelle flytteplaner?

Kapittel 2 Metode og datagrunnlag

2.1 Møre og Romsdal som studieområde

Vi har valgt Møre og Romsdal som studieområde for å belyse prosjektets problemstillinger. Møre og Romsdal er et svært interessant studieområde fordi det er et fylke med godt arbeidsmarked, men som samtidig opplever høy sekundærflytting blant flyktninger. I og med at Møre og Romsdal er et av de fylkene med høyest sekundærflytting, kan det være interessant å studere boligpolitikken og det boligsosiale arbeidet blant flyktninger i kommuner de flytter fra.

Flyktningene flytter oftere enn befolkningen ellers. Flyttestrømmen blant denne gruppen går i hovedsak fra distriktene til sentrale strøk på Østlandet, som Akershus og Oslo. Fem år etter at flyktningene blir bosatt, er Møre og Romsdal, Sogn og Fjordene og de fire nordligste fylkene, de fylkene som har mistet flest av de bosatte flyktningene (Høydal og Selboe 2007).

Sekundærflyttingen blant flyktninger har gått noe ned etter 2002. Det er grunn til å tro at innføringen av *rett og plikt* til introduksjonsprogram for flyktninger (fra 2004) har medvirket til redusert flytting. Dette vil trolig også begrense sekundærflyttingen i årene fremover. Dansk forskning viser redusert sekundærflytting som relatert til innføringen av introduksjonsprogrammet i Danmark (Nielsen og Jensen 2006). Sekundærflyttingen i Norge viser regionale mønster, og sentralitet synes å være en viktig faktor for norske flyktnings flyttemønster. Det er viktig å se nærmere på hvordan kommunene arbeider med bosetting av flyktninger, fordi sekundærflytting kan ha konsekvenser for; levekår, velferd og barns oppvekstvilkår mer generelt - og boligkarrieren mer spesielt.

I Møre og Romsdal er, som nevnt, sekundærflyttingen høy, samtidig som arbeidsmarkedet er bra. I løpet av prosjektperioden har imidlertid verden og Norge blitt rammet av en finanskrisen. Finanskrisen har også påvirket arbeidsmarkedet i Møre og Romsdal, og dermed arbeidsmulighetene for flyktningene i regionen. Blant annet på grunn av manglende språkferdigheter og kvalifiseringsgrunnlag, er flyktnings relasjon til arbeidsmarkedet spesielt sårbar. Finanskrisen kan derfor tenkes å ramme flyktninger som gruppe hardere enn befolkningen ellers, og kanskje spesielt muligheten til et fullgodt kvalifiseringsgrunnlag gjennom språk- og arbeidspraksisen i introduksjonsprogrammet. Med færre arbeidsplasser og økende antall flyktninger som skal bosettes, vil dette kunne føre til færre tilgjengelige og gode praksisplasser for flyktningene. Finanskrisen har etter vårt syn imidlertid ytterligere aktualisert betydningen av prosjektet og behovet for mer kunnskap om hvordan kommuner i et fylke med høy sekundærflytting arbeider boligsosialt.

Med utgangspunkt i Møre og Romsdal som studieområde, har vi gjennomført datainnsamling i samtlige av de kommunene (15) som har bosatt flyktninger de siste fem årene, med unntak av en bosettingskommune som ikke ønsket å delta i prosjektet.

2.2 Metode

Datagrunnlaget i evalueringen er basert på en kvalitativ tilnærming, med bruk av intervju. Sammenliknet med spørreundersøkelser vil vi gjennom åpne og semistrukturerte intervju i

større grad kunne få frem refleksjoner og begrunnelser knyttet til spørsmål rundt bosetting av flyktninger. Metodisk har vi valgt å gjennomføre prosjektet i tre ulike datainnsamlingsfaser:

1) Telefonintervju blant sentrale bosettingsaktører, IMDi, KS og Husbanken. Vi ønsket med dette å få bakgrunnsinformasjon som kunne være oppklarende og utfyllende for datainnsamlingen i kommunene og blant flyktningene.

2) Kartlegging i bosettingskommuner i Møre og Romsdal. Det ble gjennomført telefonintervjuer i 15 av de 16 kommunene som har bosatt flyktninger de siste fem årene, og i 15 av totalt 36 kommuner i fylket. Vilkåret om at kommunene i kartleggingen skulle ha bosatt flyktninger de siste fem årene, ble først og fremst valgt ut fra reglene omkring det femårige integreringstilskuddet, innføringen av introduksjonsprogrammet og av hensyn til kommunenes tallmateriale, som trolig ville være mindre fullstendig dersom vi gikk lenger tilbake i tid.

3) Dybdestudier - besøksintervju i fem utvalgte kommuner. Utvalgsvariablene har vært knyttet til en helhetlig vurdering av sekundærflyttingen og arbeidsmarkedet i kommunene, samt kommunens valg av organisering og strategi i bosettingsarbeidet. Som en del av dybdestudien har vi gjennomført *besøksintervjuer blant flyktninger i de fem utvalgte kommunene*. Blant flyktninger er det særlig viktig med en åpen, kvalitativ tilnærming ettersom det i disse tilfellene kan være manglende felles referanserammer og forståelse av sentrale begrep (Søholt 2001). En åpen, kvalitativ tilnærming gir også rom for at flyktningene kan ta opp forhold som forskerne og det offentlige hjelpeapparatet ikke har fanget opp som sentrale for boligsituasjonen til flyktningene.

2.2.1 Informanter

Med utgangspunkt i en helhetlig tilnærming, var det naturlig å gjennomføre intervjuer med følgende informanter i **kartleggingen**:

- *De sentrale bosettingsaktørene IMDi, KS (Kommunenes Sentralforbund) og Husbanken.* Informantene er: to informanter fra Husbanken Region Midt-Norge, en informant fra KS Region Møre og Romsdal, Sør- og Nord-Trøndelag og en informant fra IMDi Midt-Norge. Dette er nøkkelinformanter som har gitt oss bakgrunnsinformasjon om bosettingsarbeidet, tilskuddsordninger og lignende.
- *Flyktningkonsulenter i 15 kommuner.* 15 av 16 av de totalt 36 kommunene i fylket som har bosatt flyktninger de siste fem årene. Det ble her innhentet informasjon om lokale forhold og utfordringer i det boligsosiale arbeidet.
- *Boligkonsulenter eller tilsvarende i fem kommuner* med ansvar for Husbankens virkemidler. Intervjuene kom i tillegg til intervjuene med flyktningkonsulentene. Målsettingen var å få informasjon om lokale forhold og utfordringer i det boligsosiale arbeidet ut i fra bolig/teknisk sektors perspektiv. Det var viktig å få klargjørende og utfyllende informasjon om praksis og organisering av Husbankens virkemidler.

I **dybdestudien** ble det gjennomført intervjuer med følgende informanter:

- *Gruppeintervju i fem kommuner med 2-4 kommuneansatte* som arbeider med bosetting og boligsosialt arbeid blant flyktninger i kommunen. Vi valgte å gjennomføre gruppeintervjuer fordi det er en intervjuform som kan bidra til god dynamikk og godt

intervjuklima. Det kan også gi mer klargjørende og utfyllende informasjon enn intervju med en enkelt informant.

I tabell 1 nedenfor blir det gitt en kort presentasjon av kommunene og av hvilke informanter som er intervjuet i hver av de fem kommunene.

<u>Kommune 1</u>	<u>Kommune 2</u>	<u>Kommune 3</u>	<u>Kommune 4</u>	<u>Kommune 5</u>
Liten kommune. ⁸ Lite arbeidsmarked. Få flyktninger i kommunen pga høy sekundærflytting. Flyktningkonsulent, sosialsjef og ordfører deltok i gruppeintervjuet.	Mellomstor kommune. Godt arbeidsmarked, med forholdsvis varierte yrkesvalgmuligheter. Relativt mange flyktninger i kommunen i forhold til folketallet. Lav sekundærflytting. Flyktningkonsulent, konsulent på NAV og boligkonsulent deltok i gruppeintervjuet.	Stor kommune. Stort og variert arbeidsmarked. Mange flyktninger i kommunen, og lav sekundærflytting. Flyktningkonsulent, boligkonsulent og prosjektleder for boligsosial handlingsplan deltok i gruppeintervjuet.	Mellomstor kommune. Forholdsvis godt arbeidsmarked, men med begrensede yrkesvalgmuligheter. I forhold til folketallet i kommunen, er det relativt mange flyktninger bosatt. Medium til lav sekundærflytting. Flyktningkonsulent og leder for innvandringstjenesten er intervjuet.	Mellomstor kommune. Forholdsvis godt arbeidsmarked, men med begrensede yrkesvalgmuligheter. Høy sekundærflytting fra kommunen. Flyktningkonsulent, sosialsjef og ansatt på servicetorg deltok i gruppeintervjuet.

Tabell 1: Egenskaper og informasjon om de fem kommunene i dybdestudien

- *To flyktninger/flyktningfamilier i hver av de fem utvalgte kommunene er intervjuet.*
Flyktningene er viktige informanter for å få innsikt i hvordan de som tiltakene er rettet mot faktisk opplever bosituasjonen, og hvordan de opplever kontakten med det offentlige i bosettingsfasen.

Flyktningene har sin nasjonalitetsbakgrunn i landene Burma, Somalia, Afghanistan, Etiopia, Tsjetsjenia, Kosovo, Palestina og Kurdistan. I tilknytning til hver informant har vi, i tabell 2, valgt å presentere et utvalg ikke-identifiserbar informasjon, som vi mener er relevant for det som blir drøftet i rapporten. Informasjonen er presentert kommunevis, uten at det er koblinger til presentasjonen av de fem kommunene (jf tabell 1).

⁸ Det er gjort en inndeling i kommunestørrelser ut fra hva som utgjør små, mellomstore og store kommuner i Møre og Romsdal. Liten kommune har et folketall mellom 1-6000, mellomstor kommune har et folketall mellom 6-20 000 og stor kommune vil ha et folketall mellom 20 000-45 000.

<u>Kommune A</u>	<u>Kommune B</u>	<u>Kommune C</u>	<u>Kommune D</u>	<u>Kommune E</u>
<p><i>Flyktning 1:</i> Voksen kvinne. Er gift og har barn. Overføringsflyktning Bosatt ca 1 år i kommunen. Leier kommunal bolig. Er i introduksjonsprogram, og har ekstrajobb.</p> <p><i>Flyktning 2:</i> Middelaldrende mann. Er gift og har barn. Overføringsflyktning Bosatt i ca 3 år i kommunen. Eier bolig. Er i jobb.</p>	<p><i>Flyktning 1:</i> Voksen kvinne. Er gift.. Bosatt ca 4,5 år i kommunen. Asylant. Eier bolig. Arbeider deltid.</p> <p><i>Flyktning 2:</i> Middelaldrende kvinne. Gift i hjemlandet, men mannen bor ikke i Norge. Har barn. Bosatt ca 4 år i kommunen. Asylant. Leier kommunal bolig. Er i jobb.</p>	<p><i>Flyktning1:</i> Ung kvinne. Gift i hjemlandet, men mannen bor ikke i Norge. Bosatt ca 2 år i kommunen. Asylant. Leier bolig privat, med kommunen som formell leietaker. Er i introduksjonsprogram.</p> <p><i>Flyktning 2:</i> Middelaldrende mann. Gift og har barn. Bosatt ca 5 måneder i kommunen. Asylant. Leier bolig privat, med kommunen som formell leietaker. Er i introduksjonsprogram, og har ekstrajobb.</p>	<p><i>Flyktning1:</i> Ung mann. Enslig, og har barn uten daglig omsorg. Bosatt ca 6 år i kommunen. Kjøpt tilpasset bolig. Uføretrygdet.</p> <p><i>Flyktning 2:</i> Middelaldrende mann. Er gift og har barn. Bosatt ca 4 år i kommunen. Asylant. Leier kommunal bolig, men skal starte å bygge hus. Er i jobb.</p>	<p><i>Flyktningfamilie 1:</i> Familie på 6 personer. Foreldre og to barn deltok i intervjuet. Bosatt 7 år i kommunen. Overføringsflyktninger. Leier kommunal bolig. Barna arbeider og går på skole. Foreldrene er ikke i arbeid.</p> <p><i>Flyktningfamilie 2:</i> Familie på 4 personer. Mannen i familien har vært bosatt ca 9 år i kommunen. Familiegjenforening. Asylant. Leier kommunal bolig. Mannen i familien har jobb.</p>

Tabell 2: Flyktninginformanter fordelt etter bosettingskommune

2.2.2 Anonymitet

Av personvern hensyn er kommuner, flyktninger og kommunetilhørigheten til flyktningene anonymisert. Flere av kommunene i datamaterialet er små kommuner, kommuner som bosetter få flyktninger eller kommuner som har få flyktninger på grunn av høy sekundærflytting, noe som kan gjøre det mulig å identifisere flyktningene gjennom kommuneinformasjon. Derfor er informasjonen om kommunene relativt generell. At det er nødvendig å anonymisere kommuner og flyktninger, reduserer i liten grad verdien og nytten av informasjonen.

Kapittel 3 Bosetting av flyktninger i kommunene

Empirien i kapittelet baserer seg på 20 telefonintervjuer med 15 flyktningkonsulenter og fem boligkonsulenter som en del av kartleggingen i Møre og Romsdals bosettingskommuner. Videre består kapittelet av fylldig og utdypende empiri fra gruppeintervjuer i fem utvalgte kommuner som en del av prosjektets dybdestudie.

3.1 Organisering av boligsosialt arbeid blant flyktninger

3.1.1 Organisering

Datamaterialet består av kommuner med ulik størrelse, og som organiserer det boligsosiale arbeidet på ulike måter. I studien er det kartlagt hvordan kommunene organiserer arbeidet rettet mot flyktninger, hvordan organiseringen er når det gjelder tildeling, drift og vedlikehold av kommunale boliger, samt hvordan kommunene forvalter og organiserer arbeidet med Husbankens tilskuddsordninger. Kartleggingen var viktig for å undersøke i hvilken grad organisering/ansvarsfordeling gjenspeiler boligsosiale problemstillinger, og for å undersøke i hvilken grad det arbeides tverrsektorielt mellom de ulike boligsosiale aktørene. Begrunnelsene for valgt måter å organisere på, kan gi en indikasjon på i hvilken grad kommunene legger et boligsosialt perspektiv til grunn, eller om organiseringen er tuftet på mer tilfeldigheter og fordeling ut fra enkeltpersoner og enheters arbeidskapasitet.

Organiseringen av det boligsosiale arbeidet er i hovedtrekk følgende:

- De fleste kommuner har et flyktningkontor. Noen kommuner har innvandringsstjeneste eller lignende, hvor flere innvandrings-/flyktningstjenester er underlagt.
- Noen kommuner har kun flyktningkonsulent, som arbeider med bosetting av flyktninger, og har da valgt å plassere denne stillingen i sosialenheten og ikke som et flyktningkontor. Noen få kommuner har valgt andre organiseringsalternativer – ved at flyktningkonsulent er organisert i sentraladministrasjonen eller under oppvekst og kultur.
- De fleste mellomstore og store kommunene har et boligkontor, eiendomstjeneste eller boligforetak, hvor ansvar for tildeling, vedlikehold og drift av de kommunale boligene er plassert. Her fungerer arbeidet i praksis i stor grad etter en bestiller-utførermodell. Omlag 1/3 av kommune har en tverrsektoriell tildelingsgruppe for boliger til vanskeligstilte.

NAV

I flere kommuner skal flyktningarbeidet inn i NAV. Det er varierende meninger om denne organiseringen, og om det er den mest formålstjenelige organiseringen med tanke på situasjonen for flyktningene. Et av de positive argumentene er knyttet til at det er naturlig å legge ansvaret til NAV på grunn av ”arbeidslinjen”, fordi arbeidet med flyktninger i stor grad omfatter ulike kvalifiseringstiltak. At det er mer tilgjengelige ressurser i NAV-organisasjonen enn i kommunene, nevnes også som et argument. De kritiske argumentene har vært knyttet til at NAV ikke ønsker dette arbeidsområdet i organisasjonen, at det blir enda flere aktører som skal samarbeide, samt at det er stigmatiserende for flyktningene å skulle forholde seg til NAV.

Boligkontor er bra

Kommuner med boligkontor og der ansvaret både for drift, tildeling og vedlikehold av boliger og administrering av Husbankens tilskuddsordninger er samlet hos én instans, synes å være

kommuner som i størst grad beskriver organiseringen som tilfredsstillende. Flere av flyktningkonsulentene, som arbeider i en kommune uten boligkontor eller tilsvarende, melder at det hadde vært ønskelig med boligkontor, fordi det brukes mye tid og ressurser på ulike boligspørsmål og boligrelaterte oppgaver.

Tverrsektorielle tildelingsgrupper

Noen kommuner (ca 1/3) har valgt å legge arbeidet med tildeling av boliger til vanskeligstilte til en tverrsektoriell tildelingsgruppe. I noen kommuner fungerer det greit, men flere forteller også det motsatte. Det å skulle vurdere og rangere vanskeligstilte grupper, oppleves problematisk. Det er flere som beskriver tildelingsgruppene som en "kamparena," hvor alle kjemper om boliger til "sin" vanskeligstilte gruppe.

Organiseringen av Husbankens tilskuddsordninger blir naturlig nok påvirket av kommunenes organisering av det boligsosiale arbeidet for flyktninger. Vi skal se at tilskuddsordningene til Husbanken er svært ulikt organisert i kommunene.

3.1.2 Forvaltning og bruk av Husbankens tilskuddsordninger

Noen kommuner har en gjennomtenkt strategi knyttet til forvaltningen/organiseringen av Husbankens tilskuddsordninger. I andre kommuner er organiseringen av tilskuddsordningene mer tilfeldig og lite koordinert med det øvrige boligsosiale arbeidet. Kartleggingen viser at kommunenes forvaltning/organisering av Husbankens tilskuddsordninger kan oppsummeres slik:

- Bostøtten er med få unntak lagt til NAV eller servicekontor/servicetorg. Flere kommuner vil i tiden fremover flytte bostøtten fra servicetorg til NAV som en del av NAV-reformen.
- De fleste kommunene har valgt å organisere bostøtten adskilt fra de andre tilskuddsordningene.
- En tredel av kommunene har plassert ansvaret for Husbankens øvrige tilskuddsordninger i bolig/eiendom/teknisk avdeling (med unntak altså for bostøtten)
- De andre kommunene, har valgt annen forvaltning av de øvrige tilskuddsordningene, der ansvaret er lagt til servicetorg, økonomiavdeling, sosialkontor (med overgang til NAV), flyktningkonsulent og boligsosial handlingsgruppe.

Forvaltningen/organisering av Husbankens virkemidler i kommunene, henger i stor grad sammen med kjennskapet til virkemidlene. Boligsosialt perspektiv synes å spille en liten rolle når det gjelder hvordan kommuner velger å organisere det boligsosiale arbeidet mer generelt, og tilskuddsordningene spesielt. Boligsosiale handlingsplaner blir i liten grad brukt ut i fra et perspektiv om bedre levekår og velferd.

Bostøtten og startlånet er kjent for de fleste flyktningkonsulentene. Det er imidlertid få flyktningkonsulenter som har konkret kunnskap om startlånet. Enda færre har kunnskap om individrettede boligtilskudd, og muligheten for å kombinere startlån og boligtilskudd.

Gjennomgående virker det tilfeldig hvilke flyktninger som får informasjon om ordningene, og på hvilket tidspunkt de får informasjon. De fleste flyktningkonsulentene forteller at de henviser flyktninger til ansvarlig for Husbankens tilskuddsordninger når vedkommende anses som aktuell og kvalifisert for ordningene. Kvalifisering for startlån er det mest vanlige henvisningsgrunnlaget. Flere forteller at det ikke er hensiktsmessig å presentere tilskuddsordningene for flyktningene før det er aktuelt ut i fra livssituasjon og økonomi. Ingen

av kommunene har formelt etablerte rutiner når det gjelder hvordan de skal kunne ”fange opp” aktuelle flyktninger, og presentere flyktningene for tilskuddsordningene på ”riktig” tidspunkt. En slik tilnærming, kombinert med at flyktningkonsulentene har relativt liten kjennskap til tilskuddsordningene, kan virke uheldig med tanke på vurderinger knyttet til bruk av Husbankens virkemidler.

Problemet med manglende informasjonsrutiner kan tenkes å ha mindre relevans i små kommuner, i kommuner med god oversikt, i kommuner med få flyktninger og i kommuner hvor det er godt tverrfaglig samarbeid. Motsatt kan manglende informasjonsrutiner få større konsekvenser i store kommuner, i kommuner med mange flyktninger og i kommuner med lite tverrfaglig samarbeid.

Dybdestudien i de fem utvalgte kommunene viser svært varierende innlån fra Husbanken til kommunene. Størrelsen på innlånet til startlån og boligtilskudd avhenger ikke av kommunestørrelsen. Kommunestørrelsen har imidlertid innvirkning på en rekke andre faktorer i det boligsosiale arbeidet (jf 3.1.3).

3.1.3 Kommunestørrelse

Både kommunestørrelse (folketallet) og antall flyktninger som kommunen bosetter, ser ut til å være faktorer som innvirker på hvordan kommunene arbeider med boligsosiale spørsmål blant flyktninger. Kommunestørrelse og antall bosettinger er ofte nært koblet. En forklaring kan være at større kommuner som regel blir anmodet om flere flyktninger enn små kommuner. Det er imidlertid unntak fra regelen knyttet til sammenhengen mellom kommunestørrelse og antall bosettinger. Små kommuner som bosetter mange flyktninger har ikke nødvendigvis en organisering som står i forhold til arbeidsmengden og bredden i arbeidet. I flere små kommuner har flyktningkonsulent et bredt boligsosialt ansvar, i en organisering hvor innvandrings- og flyktningarbeidet er fragmentert og lite koordinert.

Små kommuner anmodes igjen i 2009

I 2009 er flere mindre kommuner blitt anmodet om å bosette flyktninger. Fordi tilstrømmingen av flyktninger øker, er kommuner som tidligere ikke er funnet aktuelle som bosettingskommune på grunn av kommunestørrelse, bosettingserfaring og geografisk beliggenhet, i 2009 blitt forespurt om bosetting. Med utgangspunkt i korte varsler fra IMDi og behovet for rask bosetting, opplever flere små kommuner, som ikke har blitt anmodet på mange år, at de står uten formålstjenlig organisering. Disse kommunene mangler stillingsressurser og økonomiske midler til arbeidet ut over dekningen som ligger i integreringstilskuddet. Flere av de mindre kommunene er ikke blitt anmodet de siste årene, fordi det er registrert høy sekundærflytting ved tidligere bosettinger. Resultatet er at det er få personer med flyktningstatus igjen i disse kommunene. Noen av kommunene med høy sekundærflytting opplever at det er vanskelig å etablere en god organisering av det boligsosiale arbeidet for flyktninger. Det er også en utfordring å ansette personer til arbeidet, som kan framstå som ustabil fordi antallet flyktninger varierer sterkt. Noen av kommunene har ved tidligere bosettinger etablert en boligsosial organisering, med tilhørende ansettelse, knyttet til arbeid blant flyktninger, men har etter få år hatt svært få bosatte flyktninger på grunn av høy sekundærflytting.

Små kommuner – andre utfordringer?

Større kommuner har naturlig nok flere vanskeligstilte, og har mulighet for en mer stabil og spesialisert organisering. Disse kommunene har også større kommunal boligmasse, og har

derfor fleksibilitet og muligheter knyttet til bolig. Problemet små kommuner, som har bosatt få eller ingen flyktninger siste årene, er at de har solgt ut kommunale boliger eller at de har en begrenset kommunal boligmasse. I flere små kommuner er det også et begrenset eller ikke-eksisterende boligmarked, som gir få alternativer til annet enn å bygge nye boliger. Med press fra IMDi om rask bosetting, opplever mindre kommuner et boligproblem som krever friske midler og en kommunal bolig- og arealplanlegging som ikke lar seg løse i et kortsiktig perspektiv.

Interkommunalt samarbeid er et verktøy som muliggjør mer kvalitativt god og økonomisk organisering av felles kommunale oppgaver i små eller mellomstore kommuner, som bosetter få flyktninger.

3.1.4 Interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid i bosettingsarbeidet mer generelt og i kvalifiseringen gjennom introduksjonsprogrammet mer spesielt, er lite benyttet i bosettingskommunene i Møre og Romsdal. Interkommunalt samarbeid kan i den sammenheng være et organisasjonssamarbeid mellom to eller flere kommuner, da gjerne mellom små og mellomstore kommuner og kommuner som bosetter få flyktninger. Interkommunalt samarbeid kan benyttes i varierende grad, og kan ha ulike formål. Interkommunalt samarbeid er imidlertid ofte benyttet med bakgrunn i økonomi, stillingsressurser og tilgang på kompetanse. Det potensialet som ligger i interkommunalt samarbeid som strategi for nettverksbygging blant flyktninger er lite fremhevet, og ser ikke ut til å være et perspektiv som er tilstede i kommunene.

Liten grad av interkommunalt samarbeid

I vår undersøkelse er det to mellomstore kommuner som har valgt å samarbeide om introduksjonsprogrammet. Disse har samarbeidet om stillingsressurser og kompetanse til introduksjonsprogrammet. To av de mindre bosettingskommunene i fylket er imidlertid i gang med et bredt interkommunalt samarbeid gjennom felles NAV-organisering, der lokaliteter, organisering og boligsosialt arbeid for flyktninger blir felles administrert. Bakgrunnen for organiseringen er et eksisterende interkommunalt samarbeid, hvor kommunene har et delt ansvar for ulike kommunale tjenester gjennom en ”vertskommuneordning”. På grunn av kommunestørrelsen og nærheten mellom kommunene, er dette en tilfredsstillende ordning både for kommunen og innbyggerne. Kommunene har et eksisterende samarbeid om introduksjonsprogrammet. Felles administrering av det boligsosiale arbeidet, gjennom NAV, blir en utvidelse av dette samarbeidet.

3.1.5 Boligsosiale handlingsplaner

For å øke kvaliteten i det kommunale boligsosiale arbeidet, har Husbanken vært pådriver for bruk av boligsosiale handlingsplaner som verktøy i arbeidet. Målsetningen er å skape bedre oversikt, bevissthet og kvalitet i det boligsosiale arbeidet, både på overordnet og operativt nivå i kommunene.

Å utarbeide lokale boligsosiale handlingsplaner er en frivillig oppgave for kommunene. Husbanken mener imidlertid at kommunene vil kunne ha stort utbytte av å utarbeide en handlingsplan, fordi planen vil kunne føre til økt kunnskap om boligbehovet i kommunen, økt kunnskap om statlige virkemidler, mer samkjørt boligpolitikk mellom sektorene, bedre

utnyttelse av kommunens boligmasse, mer målrettet og effektiv bruk av virkemidlene og større effektivitet ved å samordne ressursene.⁹

Breddekartleggingen blant bosettingskommunene i Møre og Romsdal viste at:

- 10 av bosettingskommunene har boligsosial handlingsplan
- Fem kommuner har ikke boligsosial handlingsplan
- Over halvparten av de 10 kommunene, som har boligsosial handlingsplan, forteller at planen er ”sovende” og lite aktivt benyttet i arbeidet.

Med utgangspunkt i at det viktigste med en plan er at den følges opp og brukes aktivt i arbeidet, ønsket vi informasjon om forankringen og bruken av planen. Vi ønsket informasjon om avgjørende forhold som god politisk og administrativ forankring i kommunen, tverrsektorielt samarbeid, bred medvirkning i utarbeidelsen av planen og integrering av tiltak i øvrig planverk - eventuelt ved å definere planen som kommunedelplan.¹⁰

Bruk av boligsosial handlingsplan

I de 10 kommunene som har boligsosial handlingsplan var det bare en tredjedel som benyttet planen aktivt i arbeidet blant flyktninger. De boligsosiale handlingsplanene fremhever flyktninger som en vanskeligstilt gruppe i boligmarkedet. I de kommunene som ikke bruker planen aktivt, er det blant flere av flyktningkonsulentene usikkerhet knyttet til om flyktninger er inkludert som vanskeligstilt gruppe i planen. Det er lite kjennskap til innholdet i planen. Mange flyktningkonsulenter har også en forståelse av boligsosial handlingsplan som begrenset til å omhandle boligløsninger, boligplanlegging og utvikling av boligområder. Den bredere betydningen av bolig og bomiljøets betydning for levekår og velferd, er i ulik grad til stede hos flyktningkonsulentene. Noen få flyktningkonsulenter forteller at de bruker planen aktivt, at de har medvirket i utformingen av planen og poengterer viktigheten av boligsosial planlegging og planforankring.

Grad av tverrsektorielt samarbeid og hvem som har deltatt i utformingen av planen, er varierende og i noen kommuner litt tilfeldig - også i de kommunene som forteller at de er aktive brukere av planen. Flere av flyktningkonsulentene forteller, som nevnt, at de ikke har deltatt i utformingen av planen. De boligsosiale handlingsplanene synes å være tverrsektorielt utformet. Det er flyktninger, personer med psykisk utviklingshemming, personer med rusproblem og psykiske lidelser som i stor grad er definert som vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunene, som ikke benytter planen aktivt, har ulik argumentasjon for dette. Forklaringen er blant annet knyttet til at det er vanskelig å planlegge bosetting og boligsosialt arbeid blant flyktninger, og at bosettingssituasjonen i 2009 er en god indikasjon på akkurat det. Flere flyktningkonsulenter forteller at den kommunale boligmassen ikke samsvarer med boligbehovet, og at det er vanskelig å gjennomføre en ideell boligpolitikk og boligsosial planlegging i en presset kommuneøkonomi. Tildeling og bytting av kommunale

⁹ Hentet fra følgende web-side 17.04.2009:

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

¹⁰ Hentet fra følgende web-side 17.04.2009:

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

boliger på tvers av ulike enheter blir ofte resultatet. Bolig og bomiljøets betydning for levekår og velferd, blir således hensyn som ikke er mulig å ivareta i ønsket grad.

Planforankring og strategier

I hvilken grad den boligsosiale handlingsplanen er en enkeltstående plan, eller om den er en del av kommuneplanen, er det svært liten kunnskap om. I noen få kommuner er den boligsosiale handlingsplanen en del av kommuneplanen. I de fleste kommunene er det liten kunnskap om planforankringen, det gjelder både blant flyktningkonsulenter, boligkonsulenter og sosialledere.

Boligsosiale strategier er altså i varierende grad formalisert i planverket, og i liten grad aktivt brukt i det praktiske arbeidet. Det boligsosiale arbeidet er i større grad styrt av rådende utfordringer i et kortsiktig perspektiv – hvor årlige anmodninger og dertil hørende boligbehov er det som i størst grad styrer arbeidet og planleggingen. De boligsosiale handlingsplanene har liten innvirkning på flyktningkonsulentenes praktiske arbeid på den måten at formaliserte boligsosiale strategier og perspektiver legges til grunn. I tilfelle planen brukes aktivt på et høyere politisk og administrativt nivå i kommunen, er det i liten grad kjent på lavere nivå. I noen kommuner er det imidlertid gjort overordnede vedtak med boligsosiale begrunnelser. I en kommune er det gjort politisk vedtak på bosettingsstopp i enkelte bydeler for å forhindre segregering. I den samme kommunen er bosettingen i de enkelte bydeler styrt ut fra tilgang på tolk i grunnskolene.

I praksis har de fleste kommuner en strategi for førstegangsbosetting i kommunal bolig. Det er imidlertid i ulik grad en bevisst valgt strategi, som utgangspunktet for en god boligkarriere. Differensierte strategier og planlegging basert på den enkelte flyktnings varierende grad av kvalifisering og boevne, er ikke tilstede i kommunene.

Noen flyktningkonsulenter og kommuner mener at kommunale boliger er best egnet som førstegangsbolig, fordi den boligen skal være en bolig som flyktningen ”orienterer seg ut fra”. Den skal fungere som en ”opplæringsbolig” for å kunne bo i Norge. Fleksibiliteten et kommunalt eierskap medfører ved eventuelle endringer eller problem ved boforholdet hos flyktningene, er også trukket fram som argument for førstegangsbosetting i kommunal bolig. Andre kommuner begrunner bruk av kommunal bolig som førstegangsbolig ut i fra ”tradisjonen” kommunen har for bosetting av flyktninger i kommunale boliger. Få kommuner har drøftet og reflektert rundt andre boforhold, og leie- og eieformer som alternativer til bosetting i kommunal bolig. Bruk av kommunal bolig til førstegangsbosetting av flyktninger synes i større grad å være knyttet til kommunal praksis enn gjennomarbeidede strategier. Mange kommuner forteller imidlertid at med det antallet flyktninger som skal bosettes i 2009, og mangelen på boliger, fremtvinges det behov for nytenkning i kommunen.

Kapittel 3.1 har hatt fokus på kommunenes organisering og planlegging av det boligsosiale arbeidet for flyktninger. Organisering og forvaltning av Husbankens tilskuddsordninger var også tema. I kapittel 3.2 skal vi se nærmere på kommunenes kjennskap til og bruk av Husbankens virkemidler.

3.2 Husbankens virkemidler – kjennskap og bruk i kommunene

De statlige virkemidlene *rettet mot kommunene* er Husbankens; grunnlån, boligtilskudd til utleieboliger, prosjekteringsstilskudd og kompetansetilskudd. Disse virkemidlene er i stor grad tilskuddsordninger for utbedring og tilpasning av etablerte kommunale boliger, eller

planlegging og bygging av nye boliger. Kompetansetilskuddet er støtte til utviklingsprosjekter. De statlige *personrettede virkemidlene* er Husbankens; bostøtte, startlån, boligtilskudd til etablering og boligtilskudd til tilpasning. Dette er sterkt behovsprøvde virkemidler, basert på varierende grad av statlige krav og kommunal vurdering og prioritering. (For nærmere omtale av de ulike virkemidlene, viser vi til vedlegg 1).

3.2.1 Kjennskap til Husbanken og tilskuddsordningene

De fleste kommunene fremhever Husbanken som en viktig samarbeidspartner, og de statlige tilskuddsordningene oppfattes å være sentrale og nødvendige virkemidler for kommunene. Det er imidlertid varierende kunnskap om Husbanken i de ulike kommunene. Sammenhengen mellom informantenes vurdering av Husbanken som en viktig boligsosial aktør, og graden av implementering og kunnskap om tilskuddsordningene, er relativt svak. Organiseringen av Husbankens tilskuddsordninger i kommunene, som er presentert i kap.3.1.2, henger i stor grad sammen med kjennskapet, som de ulike boligsosiale aktørene har, til de ulike virkemidlene. Man kan skille mellom kjennskapet til Husbankens *personrettede virkemidler* og *kommunale virkemidler*. Skillet går mellom de virkemidlene som er rettet mot de vanskeligstilte gruppene på boligmarkedet, og virkemidler rettet mot kommunens arbeid med og planlegging av boligpolitikken.

Tilskuddsordningene – hvor er kunnskapen?

Med unntak av i to kommuner, har ikke flyktningkonsulent i kommunene direkte ansvar for Husbankens tilskuddsordninger, verken de personrettede eller de kommunalt rettede virkemidlene. Flyktningkonsulentene har liten kunnskap til tilskuddsordningene som er rettet mot kommunene. De kjenner i liten grad til hvilke muligheter og begrensninger tilskuddsordningene gir i areal- og boligplanleggingen.

Både kartlegginga og dybdestudien viser at ansatte i boligsektoren har svært god kjennskap til Husbankens tilskuddsordninger. I kommuner der ansvaret for tilskuddsordningene ikke er lagt til boligkontor eller tilsvarende, er det stor variasjon med tanke på organisering/forvaltning av midlene. I mange tilfeller er organiseringen av tilskuddsordningene fragmentert og lite samordnet i organisasjonen. Eksempelvis kan startlånet og boligtilskudd til etablering være plassert i en boligsosial handlingsgruppe eller i økonomiavdelingen, mens ansvaret for de kommunalt innrettede virkemidlene kan ligge til boligkontor eller lignende. Konsekvensen er lite samordnet kunnskap om de muligheter og begrensninger kommunene har, og mangelfull kobling mellom ulike operative nivåes praktiske og formelle kunnskap.

Flyktningkonsulentene forteller om store boligutfordringer og boligsosiale problemstillinger knyttet til flyktninger, men har liten kjennskap til hvilke muligheter og løsninger kommunene har når det gjelder å bedre boligsituasjonen eller utvikle nye løsninger.

Manglende fokus på alternative løsninger i det boligsosiale arbeidet og den boligsosiale planleggingen preger mange kommuner.

Individrettede tilskuddsordninger

Flyktningkonsulentene har relativt god kjennskap til de personrettede virkemidlene som bostøtte og startlån. Boligtilskuddene er det imidlertid varierende kunnskap om, også muligheten for å kombinere virkemidlene - f.eks boligtilskudd for etablering og startlån. Under intervjuene opplever vi at flere informanter bruker anledningen til å skaffe seg mer informasjon om hvilke tilskuddsordninger som finnes. Flere forteller at de i mangel på tid og

ressurser ikke har fått tilegnet seg den nødvendige kunnskapen om Husbankens virkemidler. Mange uttrykker positiv interesse over å få kjennskap til ”nye” tilskuddsordninger.

Kommunalt rettede tilskuddsordninger

Flyktningkonsulentene, sosialledere og ansvarlige for Husbankens personrettede virkemidler har relativt dårlig kjennskap til virkemidlene som er innrettet mot kommunene. Ved boligkontor eller tilsvarende er det imidlertid god kjennskap til Husbanken og de ulike tilskuddsordningene. Økt bevilgning til kommunene ved kjøp og bygging av nye kommunale boliger er fremhevet av svært mange informanter - i ulike stillinger. Det er gjennomgående misnøye med direktetilskuddet på 20 % ved anskaffelse av kommunale utleieboliger. Mange ønsker seg tilbake til den tidligere tilskuddsordningen med 40 % tilskudd. Svært mange og ulike informanter, som flyktningkonsulent, boligkonsulent, sosialleder og ordfører, mener at det er avgjørende med større tilskudd fra Husbanken, dersom kommunene skal kunne anskaffe nye utleieboliger til bosetting av flyktninger. Ved bosetting av flyktninger er det felles for kommunene at de har en strategi for bosetting av flyktninger i kommunal bolig.

Med utgangspunkt i denne informasjonen fra kommunene, ønsket vi mer informasjon om kommunenes vurderinger av tilskuddsordningene og i hvilken grad virkemidlene er godt nok tilpasset flyktningenes behov.

3.2.2 Behov for egne boligsosiale virkemidler for flyktninger?

Både i breddeundersøkelsen og dybdestudien var det sterke meninger om flere av tilskuddsordningene. De fleste kommunene fremhever bostøtten som en nødvendig og viktig tilskuddsordning for flyktninger i introduksjonsprogram. Det blir også fortalt at månedlige utbetalinger har virket positivt inn på økonomistyringen blant flyktninger. De mer kritiske vurderingene har vært relatert til et par kommuner, som mener at automatisk rett på bostøtte under introduksjonsprogram er ”klientifiserende”, og at bostøtten burde være behovsprøvd også i den toårige kvalifiseringsperioden. Informanter i et par kommuner fremhevet Husbankens innretting med individrettede virkemidler og kommunalt rettede virkemidler, og ønsker sterkere fokus på kommunalt rettede virkemidler. Mer gjennomgående er imidlertid frustrasjonene knyttet til at mange flyktninger mister bostøtten andre året på introduksjonsprogram, ved at gifte personer og familiers samlede inntekt blir høyere enn inntektsnivået som er lagt til grunn i behovsvurderingen. Det blir blant annet pekt på at med manglende differensiering i bostøtten, fører dagens ordning til at store familier kommer dårlig ut.

Utover bostøtten, er startlånet en ordning som det er knyttet en del vurderinger til. Den mest vanlige kommunale praksis for tildeling av startlån, er startlån som topplånsfinansiering til private banklån. Flyktningene har i mange tilfeller lave inntekter, og ofte midlertidige ansettelse. Lave inntekter og midlertidige ansettelse, kombinert med høye boligpriser, gjør at selv med topplånsfinansiering og boligtilskudd til etablering, blir kjøp av bolig en lite reell mulighet for mange. I mange mellomstore og store kommuner, har det vært en sterk stigning i boligprisene siste årene. I relasjon til dette, fremheves det i et par kommuner at Husbanken ikke har tilpasset boligpolitikken sin i tråd med denne utviklingen. I dybdestudien kommer det frem at fire av fem kommuner vurderer at de har lite midler til boligtilskudd, og at boligtilskudd dermed kun tilfaller noen få søkere. Å kombinere økonomiske støtteordninger er således ikke et reelt boligsosialt virkemiddel for etablering på det private boligmarkedet. I flere kommuner nevner informanter at det burde vært en sterkere tilpasning og differensiering i tilskuddsordningene når det gjelder flyktninger. Tilpasninger som ble nevnt var:

- Økt boligtilskudd ved kjøp av bolig – et stimulerings tiltak
- Sterkere grad av individuell og differensiert kartlegging, tilrettelegging og planlegging av den enkeltes boligkarriere i kommunen
- Økonomisk rådgiver for flyktninger, organisert som en del av boligkontor, etter modell for økonomisk rådgivning til sosialklienter
- Tilskuddsordninger tilpasset de som ikke vil kjøpe bolig eller som ikke kan betale renter på grunn av religiøs overbevisning.

Et dilemma og en problemstilling som ble reist i mange kommuner var den norske "eierkulturen", og at det er et statlig boligpolitisk mål at flest mulig skal eie sin egen bolig. Mange nasjonaliteter har ikke den samme tradisjonen for å eie bolig, og er ikke så stedsbundne som nordmenn. Videre er religion en begrensning for noen med tanke på å kjøpe bolig, fordi de mener at Koranen ikke tillater betaling av rente. Informanter i en tredjedel av de 15 kommunene forteller om religiøse begrensninger blant konservative muslimer. Noen reflekterer over behovet for tilpasning og nytenkning rundt tilskuddsordningene, og mener det trengs, dersom målet er å få flere flyktninger ut av kommunal bolig.

3.2.3 Statlig boligpolitikk - kommunal praksis

Den statlige boligpolitikken tar utgangspunkt i en målsetting om at flest mulig skal kunne eie sin egen bolig, fordi det i et langsiktig perspektiv er mer økonomisk å eie enn å leie.

Boligkjøp er ansett å være en trygg og lønnsom investering, og motsatt kan et livslangt leieforhold av bolig være en "fattigdomsfelle". Husbankens tilskuddsordninger er i stor grad styrt av statlige boligpolitiske målsetninger, og de personrettede virkemidlene er i hovedsak innrettet mot kjøp av bolig. Med utgangspunkt i den statlige boligpolitikken, ønsket vi informasjon om kommunenes tilrettelegging for dette. Vi ønsket kommunale informanternes refleksjoner rundt og vurderinger av flyktingenes beste utgangspunkt for en boligkarriere, relatert til kommunal praksis.

Kommunal bolig – et godt utgangspunkt for boligkarrieren?

Felles for nesten samtlige kommuner er bosetting av flyktninger i kommunale boliger. I den grad flyktninger har private leieforhold, er det en alternativ løsning i mangel på kommunale boliger. I slike tilfeller går kommunen oftest inn som formell leietaker med videreleie til flyktingene. De fleste informantene i kommunene, mener at kommunalt eierskap er et bedre økonomisk alternativ enn privat videreleie. Men det er også bedre med tanke på vedlikehold, kontrakter, kontroll, forsikringer m.m.

Kun et par kommuner har prøvd ut alternative eie- og leiemodeller med det utgangspunkt å sikre flyktingene en best mulig boligkarriere. I to av kommunene har noen av flyktingene fått mulighet til å kjøpe de kommunale boligene, som de tidligere har leid. Denne modellen har vært et bidrag for kommunene til å redusere den kommunale boligmassen i perioder, og en mulighet til å selge ut eldre boliger. Stabilitet, trygghet og integrering i boforholdet og bomiljøet, blir trukket frem som viktig i et barneperspektiv. Slike vurderinger bør kommunen inkludere i sin boligpolitikk.

Spørsmålet om i hvilken grad bosetting i kommunal bolig er formålstjenlig for en god boligkarriere, blir i liten grad drøftet i kommunens arbeid med bosetting av flyktninger. I andre kommuner er det bevisste vurderinger som ligger til grunn for førstegangsbosetting i kommunal bolig. Argumenter knyttet til kvalifisering for det å lære å bo i en norsk bolig,

lokalkunnskap, det å forstå det norske samfunnet og systemet blir fremhevet som sentrale. I to av de tre største kommunene, og i kommunene med svært høy arbeidsinnvandring, fortelles det om et boligmarkedet som er så presset at det ikke er mulig å ivareta boligsosiale hensyn på en god måte. Med manglende tilgang på tomter, og et boligmarked hvor private bedrifter utkonkurrerer kommunene på pris, har kommunene få muligheter til å skape en god boligpolitikk med boligsosiale vurderinger. Det er imidlertid liten sammenheng mellom de boligsosiale vurderingene som kommunene forteller om, og de kommunale husleiekontraktene og oppfølgingen av disse. Det er store variasjoner når det gjelder lengden på leiekontraktene som inngås, fra ettårige til femårige kontrakter. Noen kommuner har streng praksis på årlige behovsvurderinger og oppfølging av kontraktsforholdene. Andre kommuner har ikke slike rutiner, eller informantene kjenner ikke til disse.

3.3 Boligsosiale utfordringer

I vurderingen av den kommunale bosettingspraksisen, som et godt virkemiddel for flyktingenes boligkarriere, må det ses på i hvilken grad kommunene sikrer flyktingene overgang fra kommunal til privat bolig. Gjennomstrømning, boevne, familiejenforening, selvbosetting og integrering er ulike boligsosiale utfordringer i kommunene.

3.3.1 Gjennomstrømning i kommunale boliger

Å oppnå god gjennomstrømning i kommunale boliger avhenger av mange og sammensatte forhold, også mekanismer kommunen ikke råder over. Felles for de aller fleste kommunene, er et ønske om bedre gjennomstrømning i de kommunale boligene. Kommunene har imidlertid svært ulike rutiner, informasjonspraksis og kontrollmekanismer for å oppnå dette.

Kommunale leiekontrakter

Både kartleggingen og dybdestudien viser svært varierende bruk av husleiekontrakter. Lengden på husleiekontraktene varierer, som nevnt, fra ettårige til femårige leieforhold. Det er også variasjon knyttet til i hvilken grad det, gjennom leieperioden, må dokumenteres et fortsatt behov for kommunale bolig. Felles for kommunene er at de i liten grad har formelle rutiner for vurdering av behovet for kommunal bolig underveis i leieperioden. Et par kommuner kan vise til informasjonsrutiner om ulike boalternativ og økonomiske støtteordninger i forbindelse med en vurdering av behovet for forlengelse av det kommunale leieforholdet. Lengden på leieforholdet er ikke differensiert eller vurdert ut fra kortsiktig eller langsiktig behov.

Det er mange ulike forhold som innvirker på hva som er god boligstrategi for flyktingers boligkarriere. Det er imidlertid liten grad av samsvar mellom kommunenes bosettingsstrategier, og kommunens praksis, rutiner og kontroll knyttet til dette. For å øke gjennomstrømningen er det behov for bedre rutiner, bevisst boligsosial praksis og vurderinger.

Årsaker til lav gjennomstrømning

I kommuner med svært høy arbeidsinnvandring er det et nesten ikke-eksisterende leiemarked og svært høye boligpriser. I små kommuner er det en utfordring at boligmarkedet er lite aktivt, både når det gjelder salg og leie. En ny utfordring i mange kommuner er også desentraliserte asylmottak, og flere kommuner har både høy arbeidsinnvandring og desentralisert bosetting fra asyl. Det er knyttet frustrasjon til at det er ulike regelverk og krav til bosetting av

arbeidsinnvandrere, asylanter og flyktninger. Praksis i kommuner med mange arbeidsinnvandrere og asylanter, er bosetting av et stort antall arbeidsinnvandrere og asylanter i en leilighet eller et hus med den begrunnelse at det er midlertidig bosetting. I tre av disse kommunene fremmes det standpunkter i retning av at bosetting av flyktninger i kommunal bolig burde utgå fra den samme argumentasjonen og logikken. Argumentene er at det vil kunne øke gjennomstrømningen, gi kommunen større fleksibilitet i bruken av kommunale boliger, gi bedre kommuneøkonomi og skape et bedre utgangspunkt for flyktingenes boligkarriere.

Felles for nesten samtlige kommuner er altså at mange flyktninger blir boende lengre enn nødvendig i kommunal bolig, på bakgrunn av forhold i boligmarkedet. Bare i én av kommunene formidler informantene at kommunen ikke har boligutfordringer. En kommune har i perioder innlosjert vanskeligstilte personer på hotell, i mangel av andre alternativer i et svært presset boligmarked. Manglende sentrumsnære tomter utfordrer kommunal nybygging, fordi kommunene har en strategi som tilsier sentrumsnær bosetting av flyktninger.

Et par kommuner vurderer nye strategier med det formål å skape et bedre utgangspunkt for flyktingenes boligkarriere. Modellen ”fra å leie til å eie” vurderes som en løsning i noen kommuner. Det er imidlertid ulike forklaringer på hvor utfordringene er knyttet til å øke gjennomstrømningen i kommunale boliger. En del fokuserer på at kommunens forbedringspotensial ligger i strukturene og rutineene, mens andre har fokus på problematiske forhold ved flyktingenes preferanser.

3.3.2 Familiegjenforening

I og med at nesten samtlige kommuner bosetter flyktninger i kommunale boliger, fremheves familiegjenforening som en sterkt kompliserende faktor i kommunenes bosettingsarbeid. Det er imidlertid noe ulikt i hvilken grad informanter i kommunene mener det er mulig å planlegge for familiegjenforening. De fleste kommunene har valgt å tilrettelegge for eller skaffe ny bolig i forbindelse med familiegjenforening – selv om det ikke er et kommunalt ansvar.

Bør/kan kommunene planlegge for familiegjenforening?

Det er ønskelig å kunne planlegge for familiegjenforening. Noen kommuner mener at de gjennom god kartlegging av flyktingene prøver å planlegge for familiegjenforening. I tilfeller med stor sannsynlighet for familiegjenforening, velges det derfor større boenheter. Andre kommuner har valgt å gå lengre i å planlegge for familiegjenforening, og ønsker selektivt utvalg av flyktninger, tilpasset kommunens preferanser og boligmarkedet. I de fleste kommunene anses det som mest gunstig å bosette familier, både med tanke på integrering, familiegjenforening, sekundærflytting, kommunal boligmasse og kommuneøkonomi. Mange kommuner har få hybler og små leiligheter, og det er lite gunstig å leie ut større leiligheter til enslige. Med større grad av indeksregulering og markedsstyrte priser på kommunale boliger, blir dette også dyrt for enslige flyktninger.

Noen få kommuner planlegger for familiegjenforening ved å bosette enslige flyktninger, som har familie i hjemlandet, i boliger som er store nok til familiegjenforening. Andre kommuner har ikke denne muligheten, eller mener det ikke kan planlegges for eventuelle familiegjenforeninger. Familiegjenforening kan ta lang tid, og søknader blir i mange tilfeller ikke innvilget. Det kan også være en økonomisk belastning for en enslig å bosettes i en stor bolig i påvente av eventuell familiegjenforening. De fleste kommunene har praksis for å

tilrettelegge, dersom det er behov for ny bolig ved familiejenforening. At flyktningene ikke har krav på mer enn en kommunal bolig i løpet av boligkarrieren i en kommune, er i de fleste kommuner ikke praktisert strengt. Hensynet til barns levekår er en vurdering flere kommuner trekker frem i så henseende.

3.3.3 "Selvbosetting" og "forhandlingsbosetting"

Selvbosetting

Selvbosetting er et alternativ til kommunal bosetting, og kommunene opplever økende grad av slik bosetting. *Selvbosetting* refererer til muligheten asylanter har for å etablere seg i en kommune ved at de skaffer seg bolig selv – uten kommunal bistand. De aller fleste flyktninger bosetter seg i en kommune ved hjelp fra IMDi. Men det er anledning for personer med oppholds- eller arbeidstillatelse, og som kan forsørge seg selv og eventuell familie, til å bosette seg i den kommunen de måtte ønske, uten medvirkning fra det offentlige.

I noen kommuner oppleves selvbosetting som problematisk. Årsaken er at kommuner har politiske vedtak på antall bosettinger, og med økende grad av selvbosetting er det vanskelig å kunne planlegge godt når det gjelder bosetting av flyktninger. En flyktningkonsulent i en av de større kommunene forteller hvordan selvbosettingen utfordrer både det faglige arbeidet, og de politiske vurderinger og vedtak som er gjort med tanke på å ha en planlagt og kommunalt styrt flyktning- og innvandringspolitikk. Flyktningkonsulenten mener at det kommunale boligsosiale arbeidet står overfor enda større utfordringer dersom selvbosettingen øker ytterligere. Flyktningkonsulenten formulerer seg slik:

Selvbosetting vil jeg ikke ha noe av. Vi har et politisk vedtak på hvor mange vi skal bosette, og da kan en ikke ha all denne snikbosettingen. Hvordan skal det gå da? Jeg skal følge opp et juridisk fattet politisk vedtak, og da kan ikke jeg sitte her og vite at det skjer en selvbosetting på tyve personer til. Da er det jo egentlig 60 en bosetter, og så skal en ha en sekundærbosetting som kommer strømmende. Da driver en jo egentlig og holder politikerne for narr...

Forhandlingsbosetting

Forhandlingsbosetting refererer til asylanter som forhandler seg til bosetting ved at de formidler relevante og tilgjengelige boalternativer til kommunen. Denne tendensen ble fremhevet i dybdeintervjuene. Asylanter ordner med avtaler om boliger de kan leie, og kontakter kommunen med ønske om rask bosetting ved å vise til tilgjengelig bolig. Private utleieryttere ønsker imidlertid ofte kommunen som formell juridisk og økonomisk ansvarlig leietaker, og kommunene videregir derfor ofte boliger fra private utleieryttere. Informanter fra en kommune med svært høy arbeidsinnvandring og desentralisert asylmottak, forteller om økende antall henvendelser fra lokalbefolkningen:

Da kjenner de noen – en spesifikk. Da er det han Ali som skal bo der. Der er 160-170 personer på mottak, og mange personer er veldig engasjert og behandler de som sin egen familie.. de vil jobbe veldig hardt for at de skal få være her. Her er veldig mye engasjement – på godt og vondt. Jeg har hørt mange ganger at jeg må ikke klage på engasjementet og at de finner seg leiligheter. Men av og til kan disse heiagjengene, om en kan kalle de det, gjøre mer vondt enn godt fordi de ikke helt kjenner systemet... De tenker med hjertet og ikke med hodet, og dermed så kan det sitte igjen asylsøkere som f.eks kan få inntrykk av at det kan ordne seg fordi de har sagt det. Men det teller

dessverre ikke, vi kan ikke ta imot mer enn den kvoten vi har... Det er av og til som et spill... de som har noen som kan kjempe for seg. For de på mottaket behandler alle likt, de har en bosettingsansvarlig som kanskje ringer til meg og må forholde seg til det svaret jeg gir. Og da får de et annet tilbud med mindre det ikke blir gjort noe annet – ikke sant?!

Med heilagjengene menes i denne sammenhengen personer i lokalsamfunnet som på ulike måter, både sosialt og praktisk, bistår flyktningene og asylsøkere.

I en annen kommune er perspektivet på ”forhandlingsbosetting” noe annerledes:

Det som er situasjonen så langt i 2009 er at jeg har hatt et antall telefoner, ganske mange faktisk, fra unge menn rundt omkring i asylmottak som forespør kommunen som boplass... Da har jeg sagt det samme til alle: At vi har ingen bolig som står her i dag, men kom, ta deg en tur, og hvis dette er plassen du vil bo så finner du deg alltid en plass å bo – og vi skal hjelpe deg. Men da hører jeg ikke noe mer! Det er et tankekors for meg, og jeg tror at der sitter en veldig seiglivet kultur i Imdi-systemet om at ”jeg og du skal bli enig om at HAN skal bosettes”... Det er feil i det lange løp....

Denne kommunen ønsker befolkningsvekst, og det er en kommune med høy sekundærflytting blant flyktninger. Mer aktiv bosetting fra flyktningene er derfor en fordel i denne kommunen. Flyktningkonsulenten erfarer imidlertid at forhandlingsbosetting kan være et problem i presskommuner. Det kan slå uheldig ut for de som ikke har noen til å ”kjempe for seg”, og hun mener derfor at en bør vurdere å bosette enslige mindreårige i egne kvoter. I en fjerde kommune fortelles det at det er litt ”førstemann til mølla” i bosettingen. De som klarer å skaffe seg bolig, får bosetting. Sosialleder i denne kommunen mener at virkeligheten er at flyktningene velger den kommunen der de først får bolig og bosetting i. Kommunen bosetter derfor med utgangspunkt i at en del klarer å skaffe seg bolig selv, noe som medvirker til mindre helhet i kommunens boligsosiale strategier.

Dybdestudien viser at det forekommer en del forhandlingsbosetting, og det ser ut til at denne formen for bosetting øker. Forhandlingsbosetting oppleves imidlertid ulikt for kommunene ut fra om de er ”presskommuner”, eller kommuner som ønsker befolkningsvekst.

3.3.4 Flyktingenes boevne og kommunenes boveiledningsarbeid

Felles for alle kommunene, uavhengig av på hvilken måte flyktningene har bosatt seg, er utfordringer knyttet til flyktingenes boevne. Flyktingenes boevne, og kommunenes boveiledningsarbeid er sentralt både når det gjelder kommuneøkonomi, Husbankens tilskuddsordninger, flyktingenes mestring av å bo, integrering osv. Flyktingenes boevne var også et viktig tema i intervjuene med flyktningene. Flyktingenes erfaringer kommer vi tilbake til i kapittel 4.

Alle kommunene har erfaringer med dårlig boevne blant flyktninger, og det er et tema informantene viser interesse for. Tross felles erfaringer med manglende boevne, har kommunene erfart problemet i ulik grad. Grad av boevne har sammenheng med nasjonalitetsbakgrunn, og om flyktningene er fra by eller bygd. Kommunene har derfor erfart dette i ulik grad ut fra hvilke nasjonaliteter de har bosatt.

Flyktingenes boevne

En gjennomgående erfaring i kommunene, er manglende ventilering og lufting i boliger.. Konsekvensen av manglende ventilering og lufting kan være fukt, sopp og råtedannelser. I den forbindelse monterer noen kommuner kostbare selvutløsende vifter for å bedre problemet. Manglende renhold, sviktende søppelhåndtering og dårlig vedlikehold nevnes også. Videre er det manglende forståelse knyttet til bruk av vann, varme og elektriske produkt. Kommunene finner den manglende boevnen problematisk fordi det i mange tilfeller får økonomiske konsekvenser for kommunen, med reparasjon, større behov for vedlikehold osv. Bare én av kommunene fremhever konsekvensen av manglende boevne som et problem ut fra flyktingenes perspektiv, som manglende mestringsfølelse, stigmatisering, nabokonflikter og integrering i lokalsamfunnet.

Med utgangspunkt i utfordringene som er knyttet til flyktingenes boevne, ønsket vi informasjon om kommunenes boeveiledningsarbeid, og hvilken enhet som har dette som sitt ansvarsområde. Vi ønsket også informasjon om i hvilken grad kommunene bruker Husbankens ”Å bo” som en del av dette arbeidet.

Husbankens ”Å bo”

Det er god kjennskap til Husbankens hjelpemiddel ”Å bo”. Det er imidlertid noe ulikt om denne brukes som en del av kommunens bosettingsarbeid, eller som en del av kvalifiseringen gjennom introduksjonsprogrammet.

- I 10 av de 15 kommunene, som er med i kartleggingen, er ”Å bo” en del av introduksjonsprogrammet
- Et par flyktingkonsulenter bruker ”Å bo” som en del av bosettingsarbeidet,
- I et par kommuner er ikke hjelpemiddelet benyttet, på grunn av manglende samsvar med språkalternativene
- Et par kommuner bruker ikke/kjenner ikke til ”Å bo”

Kommunenes boeveiledning

Det er noe ulikt hvordan kommunene har valgt å organisere ansvaret for boeveiledning. Kartleggingen i de 15 kommunene viser at:

- Tre kommuner har eller skal få boveilederstilling
- Fem kommuner har tett oppfølging fra flyktingkonsulent, miljøarbeider og/eller boligkontor
- Fem kommuner gir boveiledning ved behov
- To kommuner har ikke boveiledning

I tillegg til kommunene som har boveilederstilling, er der ytterligere et par kommuner som har foreslått en slik stilling i sin kommune. I de to kommunene som ikke har boveiledning, mener en av flyktingkonsulentene at dette ikke er en kommunal oppgave.

Boligkontorenes vurdering av boevne og boveiledning

Det ble gjennomført fem intervjuer med ansatte i boligkontor/boligforetak/eiendomsavdeling, som en del av kartleggingen. To av boligkonsulentene var også med i dybdestudien. Informantene fra denne sektoren presenterte noen aktuelle synspunkter når det gjaldt vedlikehold og kontroll av de kommunale boligene.

Tre av boligkonsulentene var fra store kommuner, og to fra mellomstore kommuner. Boligkonsulentene framhevet følgende:

- Fire av fem boligkonsulenter mener at bruk av ressurser på en boveilederstilling, kan øke boevnen til flyktningene i deres kommune
- Dårlig boevne blant flyktningene har store økonomiske konsekvenser for kommunen
- Kommunene kan spare penger på vedlikehold og rehabilitering dersom kommunen bruker mer ressurser på boveiledning
- Manglende boevne kan være hemmende for integreringen.

Behovet for en boveilederstilling vil avhenge av antall flyktninger i kommunen. I kommuner med få flyktninger er det trolig ikke så stort behov for en egen stilling til boveiledning. Inntrykket fra samtale med boligkonsulenter i de tre største byene i fylket, er at det er stort behov for en boveilederstilling. To av de største kommunene har boveilederstilling, og i den tredje kommunen er det foreslått opprettet. Av de to mellomstore kommunene, er det én kommune som ønsker boveileder. Det er en kommune med relativt mange flyktninger. Den andre mellomstore kommunen har færre flyktninger, og har løst arbeidet med boveiledning ved å organisere boveiledningsmøter for flyktningene i regi av boligkontoret.

I mange tilfeller vil konsekvenser av manglende boevne være dårlig vedlikehold, manglende ventilering, synlig søppel osv, noe som kan føre til at folk i nabolaget får negativt inntrykk av flyktningene. Det kan igjen gjøre integrering vanskelig. Grad av integrering av flyktningene i kommunene, var tema både i kartleggingen og i dybdestudien. Spørsmålet blir belyst i neste delkapittel (jf 3.3.5).

3.3.5 Segregert eller integrert bosetting?

I den grad varig bosetting er en målsetting, er integrering av flyktningene en del av kommunenes bosettingsarbeid. Vi ønsket informasjon om viktige integreringsfaktorer som: i hvilken grad flyktningene er i arbeid, flyktningenes bomiljø og hva kommunen mener er viktige suksesskriterier for å oppnå god og varig bosetting. I dybdestudien ønsket vi også informasjon om hvordan flyktningene har blitt tatt i mot og integrert i lokalsamfunnet.

På individnivå kan manglende integrering bety ensomhet og/eller manglende tilhørighet i lokalsamfunnet. På strukturnivå kan manglende integrering over tid føre til utvikling av ”parallelsamfunn”. Vi ønsket mer informasjon om hvordan kommunene i et fylke med høy sekundærflytting tilrettelegger og arbeider med trivsels- og integreringsfremmende tiltak.

Er flyktningene i arbeid?

Møre og Romsdal har hatt godt arbeidsmarked siste årene. Derfor er det interessant å finne ut i hvilken grad arbeidsmulighetene er gode også for flyktningene. I kartleggingen kom det fram at:

- I sju av kommunene vurderer flyktningkonsulentene at jobbmulighetene for flyktningene har vært gode siste årene
- I seks kommuner vurderer flyktningkonsulentene at flyktningene ikke har spesielt gode arbeidsmuligheter
- I to kommuner vurderes arbeidsmulighetene for flyktningene som ”både òg”.

Arbeidsmulighetene for flyktningene i den enkelte kommune ser altså ut til å variere. I kommuner der arbeidsmulighetene vurderes som gode, blir ulike forklaringer nevnt. Både

introduksjonsprogrammet, økonomisk høykonjunktur, kommunens inkluderende kultur og god utdanning blant kommunens flyktninger, er faktorer som flyktningkonsulentene mener har påvirket arbeidsmulighetene til flyktningene.

I kommunene, der arbeidsmuligheter for flyktninger vurderes å være mindre gode, blir årsaker som nedleggelse av arbeidsplasser, kommunens dårlige arbeidsmarked og egenskaper ved flyktningene trukket fram. Noen av disse kommunene har erfart problemer med å få flyktninger i arbeid, blant annet på grunn av flyktningenes manglende språk, skolegang og arbeidserfaring, samt psykiske- og fysiske helseproblemer.

Ved å sammenligne informantenes vurderinger med kommunens arbeidsmarked, synes det i liten grad å være noen sammenheng mellom kommunens arbeidsmarked og flyktningkonsulentenes erfaringer og vurderinger av flyktningenes arbeidsmuligheter. Kommuner med relativt godt arbeidsmarked, vurderes å ha et mindre godt arbeidsmarked for flyktninger. Dette kan blant annet relateres til hvordan Østby (2001 og 2004) har vist at flyktninger ofte har en vanskeligere vei inn i det norske arbeidsmarkedet enn andre ikke-vestlige innvandrere. Det kan altså være andre forhold enn kommunens arbeidsmarked som påvirker flyktningenes arbeidsmuligheter. Faktorer som kan påvirke graden av arbeidsmuligheter er:

- Kommunens vektlegging og ressursbruk knyttet til å få flyktninger i arbeid og utdanning
- Kommunens samarbeidsrelasjoner med sentrale arbeidslivsaktører
- Fordommer og fremmedfrykt
- Fordelingen av mange/få flyktninger med ingen/lav/høy utdanning i kommunene
- Flyktningenes nasjonalitetsbakgrunn
- Grad av arbeidsinnvandring

Kartleggingen viser at noen kommuner prioriterer innsatsen med å få flyktninger i arbeid svært høyt. De bruker mye ressurser på å utarbeide avtaler og relasjoner til næringslivet. Det er nærliggende å tro at kommunenes samarbeid med NAV, og grad av informasjons-, relasjons og kontraktsarbeid overfor potensielle arbeidsgivere, vil påvirke i hvor stor grad det er velvillighet blant arbeidsgivere. Ellers er det ulike nasjonalitetsgrupper som dominerer flyktningebefolkningen i ulike kommuner. Statistikk viser at nasjonalitet og kjønn er faktorer som påvirker graden av sysselsetting blant flyktninger (Aalandslid 2008). Det er en mulig sammenheng mellom hvilke flyktninggrupper som dominerer i kommunen og graden av sysselsetting. Graden av sysselsetting har også sammenheng med kjønnssammensetning blant flyktninger i en kommunen. Noen kommuner har svært høy arbeidsinnvandring, og disse kommunene henter i stor grad arbeidskraft fra Øst-Europa. Det er en mulighet for at arbeidsinnvandrere konkurrerer med flyktningene om kvalifisering, lønn og arbeidsrettslige forhold.

Med utgangspunktet i at arbeid er viktig for integrering, viser kartleggingen at mange av kommunene har en utfordring. God kvalifisering gjennom introduksjonsprogrammet, nært samarbeid med NAV, gode relasjoner med næringslivet, kommunalt bidrag til sertifikat, kurs og fagarbeiderutdanning, interkommunalt samarbeid om kompetanseutveksling – er bare noen eksempler på tiltak som kommunene kan iverksette eller forbedre dersom det er lav sysselsetting blant flyktningene i kommunen.

Flyktingenes bomiljø

Hvor og hvordan flyktingene bor vil kunne ha innvirkning på i hvilken grad flyktingene blir integrert. Noen av spørsmålene vi ønsket mer informasjon om var: I hvilken type bolig bor flyktingene? Hvem bor i nabolaget til flyktingene? I hvilken grad bor flyktingene i kommunesentrum eller mer perifert i kommunen? Kartleggingen viser følgende:

- Alle kommunene har en bosetningsstrategi som legger vekt på bosetting nær skole, barnehage, butikk og buss
- 12 av 15 kommuner fremhever sentrumsnær bosetting som viktig
- Tre av 15 kommuner bosetter utenfor sentrum, blant annet på grunn av boligpress, høye priser og tendenser til segregering av flyktinger og vanskeligstilte i enkelte bydeler
- Det er lite formålstjenlig å bosette utenfor gangavstand til sentrum
- Flyktingene bor for det meste i leiligheter, til dels i tomanns- og firemannsboliger.
- Bare et par kommuner bosetter flyktinger i enebolig
- Omlag 1/3 av kommunene har konsentrert bosetting av flyktinger og vanskeligstilte
- Om lag 1/3 har spredd bosetting av flyktinger
- Standarden på de kommunale boligene er svært variabel, både innenfor og mellom kommuner.
- Omlag 1/3 av kommunene har en god del eldre boliger
- På grunn av mangel på boliger, må 1/3 av kommunen bosette flyktinger i de boligene som til en hver tid er ledig.
- Om lag halvparten av kommunene har egne flyktingboliger. Flere av disse kommunene har bare noen få tildelte flyktingboliger, og konkurrerer med andre vanskeligstilte grupper om den øvrige kommunale boligmassen.

Det mest entydige funnet er at kommunene, så langt som mulig, vil bosette i nærhet av skole, barnehage, butikk og buss. Bosetting av flyktinger i leiligheter og tomanns- og firemannsboliger gjelder de fleste kommunene. Det som i større grad skiller kommunene, er grad av konsentrert eller spredd bosetting. Dette er trolig knyttet til ulike boligsosiale strategier i kommunene, men ikke minst til manglende muligheter for boligsosiale vurderinger i et presset boligmarked.

Utfordringer og suksesskriterier i bosettingsarbeidet

For å få innblikk i kommunens boligsosiale vurderinger og bosettingsstrategier, ønsket vi en overordnet og generell vurdering av hva kommunene oppfatter som de største utfordringene i bosettingsarbeidet. Det vil også kunne si noe om mulighet for og grad av kortsiktig eller langsiktig fokus i bosettingsarbeidet.

- Kartleggingen viser at i tilgang på boliger er den største utfordringen i det kommunale bosettingsarbeidet
- I noen kommuner er andre forhold enn bolig den største utfordringen. Differensiering av kommunens arbeid for ulike flyktinggrupper, gjennomstrømning i kommunale boliger, trivsel, gode bomiljø og integrering er utfordringer i disse kommunene.

Vi ønsket også synspunkter på de viktigste suksesskriteriene for å oppnå god og varig bosetting av flyktinger i kommunene. Ved å få informantenes vurderinger av både utfordringer og suksesskriterier, får man en mer balansert fremstilling av de mer kortsiktige og prekære utfordringene i kommunene når det gjelder de større boligsosiale erfaringene og

langsiktige vurderingene. De viktigste suksesskriteriene knyttet til bosetting av flyktninger ser ut til å være:

- En bolig med bra standard
- Bomiljø/integrering/mottakelsen i lokalsamfunnet
- Gode tjenester
- Arbeid og utdanning
- Nettverk

Ved å sammenligne kommunenes vurderinger av utfordringer og suksesskriterier, ser vi at boligen blir tillagt størst betydning både som utfordring og suksesskriterium. Det kan være en indikasjon på at kommunene vurderer boligutfordringene som en trussel for boligens betydning i et boligsosialt perspektiv. Boligens betydning for trivsel og integrering ser ut til å ligge til grunn for bosettingsstrategien i mange av kommunene. Det synes å være et mål å oppnå god og varig bosetting i de fleste kommunene. Men informanter i et par kommuner forteller at de er fornøyd med å være ”kvalifiseringskommuner”, blant annet fordi de er små kommuner med dårlig arbeidsmarked. En av flyktningekonsulentene formulerer seg slik:

Generelt så er det et lite arbeidsmarked, så det er i og for seg ikke noe galt i at kommunen blir en mellomstasjon. Bare de blir godt kvalifisert gjennom introduksjonsprogrammet når de er her, så er det ikke unaturlig at de drar videre.

Med utgangspunkt i at de fleste kommunene ønsker en god og varig bosetting, er vurderinger og erfaringer knyttet til hvorfor flyktningene blir boende eller flytter, viktige.

3.4 Sekundærflytting

Flyktningene flytter oftere enn befolkningen ellers, og Møre og Romsdal er et av fylkene med høy sekundærflytting. Statistikk viser at personer med innvandrerbakgrunn flytter oftere til sentrale strøk (Forgaard 2006). Omlag 6 prosent av befolkningen med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn flyttet fra Møre og Romsdal i 2006.¹¹ Av kartleggingen vår går det fram at 13 av 15 kommuner har et mål om god og varig bosetting. Gjennom dybdestudien ønsket vi derfor å få utfyllende vurderinger omkring årsakene til sekundærflytting. Lokale og regionale tiltak mot sekundærflytting ønsket vi også å få belyst. Følgende synspunkt på sekundærflytting kom fram i gruppeintervjuene:

- Flyktningene flytter på grunn av arbeid og utdanning
- Flyktningene flytter på grunn av nærhet til venner, familie og egne landsmenn
- Flyktningene ønsker å bo i sentrale strøk
- Enkelte flyktningegrupper har kultur for å flytte mer enn nordmenn

Arbeid, utdanning og nettverk er årsakene som i størst grad blir fremhevet. Det samsvarer med foreliggende forskning og statistikk om årsaker til sekundærflytting (Friberg og Lund 2006). Med bakgrunn i kommunenes refleksjoner, ønsket vi vurderinger knyttet til i hvilken grad lokale eller regionale tiltak kan redusere sekundærflytting:

- Barnefamilier trives ofte når barna trives

¹¹ Hentet fra følgende web-side 01.12.2008:
<http://www.ssb.no/ssp/utg/200604/04/>

- Introduksjonsprogrammets rettigheter og begrensninger vil kunne redusere sekundærflyttingen
- Man kan ikke hindre fraflytting, men arbeide for å finne faktorer som gjør at flyktningene vil bo i kommunen. Å kartlegge trivselsfaktorer ut fra flyktingenes framtidsplaner og drømmer er ett tiltak.
- Sterkere nasjonal planlegging vil redusere sekundærflyttingen regionalt og lokalt
- Flyktninger i en kommune som tidligere har bodd i asylmottak i samme kommune, og som har ønsket å bli boende der, vil kanskje i større grad enn andre flyktninger bli boende i kommunen.
- Informantene hadde ulike refleksjoner og vurderinger når det gjaldt tiltak som kan redusere sekundærflyttingen. Tiltakene er i stor grad knyttet til behov for mer kartlegging og planlegging, både nasjonalt, regionalt og lokalt.

I neste kapittel er det flyktingenes synspunkt og erfaringer som er i fokus.

Kapittel 4 Flyktingenes erfaringer og refleksjoner knyttet til bolig, bomiljø og levekår

Dette kapittelet presenterer informasjon fra 10 dybdeintervjuer med åtte flyktinger og to flyktingfamilier. Intervjuene blant flyktingene ble foretatt i de fem utvalgte kommunene i dybdestudien. Vi ønsket blant annet å få belyst spørsmål som:

- Hvordan trives flyktingene i kommunen?
- I hvilken grad og på hvilken måte opplever de at de er integrerte i bomiljøet og lokalsamfunnet?
- Hvordan opplever de boligsituasjonen?
- I hvilken grad og på hvilken måte har de mulighet til å medvirke i bosettingsprosessen?
- Hvilke tanker har de om fremtidig bolig, og om de ønsker å bli boende eller flytte fra kommunen?

Vi har valgt å sitere en del av flyktingenes refleksjoner og erfaringer. Flyktingenes egne ord og formuleringer kan gi viktige nyanser i fremstillingen.

4.1 Ensartet gruppe?

En av de klareste observasjonene vi gjorde i møtet med flyktingene, var registrering av mangfoldet de representerte. Flyktinger blir ofte omtalt generaliserende og lite differensiert. Dette kapittelet vil vise at informantene er ulike personer, med forskjellig bakgrunn, framtidsplaner og drømmer. Noen fellestrekk er imidlertid til stede.

Flyktingene har nasjonalitetsbakgrunn fra Burma, Somalia, Afghanistan, Etiopia, Tsjetsjenia, Kosovo, Palestina og Kurdistan. Informantene består av fire kvinner og fire menn, samt to familier. Sju av flyktingene/flyktingfamiliene har kommet til Norge som asylsøkere, mens tre av flyktingene/flyktingfamiliene kom som overføringsflyktinger. Det utgjør en betydelig forskjell knyttet til botid og erfaringene flyktingene har fra tiden i Norge. Noen flyktinger har kort botid i kommunen, men har vært svært mange år på asylmottak. Andre flyktinger har også vært på asylmottak i andre land før de kom til Norge. En interessant observasjon er at når flyktingene blir spurt om botid i kommunen, svarer samtlige umiddelbart med dato og år. Det er tydelig at bosetting i kommunen innebar starten på en ny epoke og et nytt liv.

4.2 Boligsituasjon og personlige boligstrategier

Vi ønsket synspunkt på flyktingenes boligsituasjon, og i hvilken grad den er et godt utgangspunkt for den enkeltes boligstrategier og boligkarriere. Vi ønsket å vite om flyktingene eier eller leier bolig, og om hva slags bolig de bor i. Hvilken type bolig de ønsker for fremtiden var også tema. Flyktingenes arbeidssituasjon sett i lys av den enkeltes boligsituasjon er interessant med tanke på kommunenes bosettingsstrategier. Vi fant at:

- Sju av 10 flyktinger/flyktingfamilier leier bolig, hvorav:
 - Fire leier kommunal leilighet/tomanns-/firemannsbolig
 - Æn leier privat leilighet med kommunen som formell leietaker
 - Æn leier privat enebolig med kommunen som formell leietaker
 - Æn leier privat leilighet

- Tre av 10 flyktninger/flyktningfamilier eier bolig, som er andregangsbolig etter først å ha bodd i kommunal bolig.
- Når det gjelder spørsmålet om å eie bolig, viser studien at:
 - Fem av de som leier bolig er eksplisitt på at de vil kjøpe bolig i kommunen
 - Èn av de som leier bolig ønsker kanskje å kjøpe – men ikke i bosettingskommunen
 - Èn av de som leier bolig har ingen klare strategier knyttet til å leie eller eie bolig

Ni av 10 flyktninger ble bosatt i kommunal bolig eller i et boforhold hvor kommunen er formell leietaker. Det er imidlertid noe ulikt hvor lenge flyktningene har vært bosatt i kommunal bolig, og om de har vært bosatt i flere kommunale boliger. Botiden i kommunal bolig varierer fra et halvt til ni år. To av de som har bodd lengst i kommunal bolig, med botid på sju og ni år, har begge hatt tre ulike kommunale boliger i perioden. De andre kommunale leieforholdene har vært begrenset til én bolig. To av tre flyktninger, som har kjøpt bolig, gjorde dette etter to års botid. Den tredje personen kjøpte bolig etter et halvt år, på grunn av spesielle tilpasningsbehov i boligen. De tre flyktningene, som har kjøpt bolig, gir samme type argumenter for kjøp av bolig; det er mer økonomisk lønnsomt å eie bolig. En av flyktningene som har kjøpt bolig, forklarer det slik:

Jeg tenkte at:... leier jeg leilighet så koster det mye penger. Hvis jeg kjøper en leilighet... at jeg går i banken og tar opp lån... da f.eks om tyve år så eier jeg den... Jeg tenkte at jeg måtte prøve... (Mann. Eier tomannbolig).

Leie eller eie bolig?

Flyktningene som leier bolig, har følgende refleksjoner om å eie versus å leie bolig:

- Det er dyrt å kjøpe eller bygge bolig
- Det er trygt å bo i kommunal bolig
- For å kjøpe bolig må man ha fast arbeid og høy lønn
- Det er mer gunstig å eie enn å leie bolig

Det er i størst grad økonomiske begrunnelser for at flyktningene vil kjøpe bolig. Bare én av flyktningene ønsker å kjøpe bolig, også med den begrunnelsen at han har behov for en større bolig – en enebolig. Flere av flyktningene har kjøpt, eller ønsker å kjøpe, tilsvarende boliger som de leier. Refleksjonene til flyktningene som leier bolig, kan imidlertid belyse noen spesielle utfordringer flyktningene møter:

Hvis jeg får fast jobb så skal jeg kjøpe... (Kvinne med 1 års botid).

Jeg har lyst en gang å kjøpe, for jeg kaster ut pengene mine nå. Det koster over 5000 kroner. Men nå har jeg gjeld til kommunen, for den tiden jeg var arbeidsledig så forstod jeg ikke systemet. Jeg leverte husleien fra kommunen tilbake til dem, de sendte tilbake til meg, jeg sendte tilbake igjen til dem osv - til det var gått seks måneder. Jeg fikk gjeld. Jeg betaler tilbake nå. Nå må jeg betale ved siden av husleie. Jeg gikk til en dame på kommunehuset og sa jeg ville kjøpe huset, for det er bedre for sparepengene mine. Jeg spurte hvem som kunne hjelpe meg. Hun skrev nummeret til en mann, men jeg fant ikke denne mannen. De sa det er ikke meg, det er han osv. Jeg gav opp. Men jeg er interessert i å kjøpe... (Kvinne med 4 års botid).

Nesten samtlige flyktninger har et ønske om å kjøpe bolig. De fleste vurderer det som mer lønnsomt å eie bolig. Fast arbeid og høy nok inntekt oppleves imidlertid å være en begrensende faktor for mange. Sitatet fra kvinnen ovenfor viste også hvordan flyktningene kan ha begrensninger knyttet til forståelsen av det norske systemet. For flere av flyktningene er et velfungerende styringssystem og et bankvesen fremmed. Noen av flyktningene har vært på flukt hele livet, andre har hatt manglende rettigheter og muligheter fordi de er kvinner. Felles for nesten alle, er manglende kjennskap til et demokratisk styringssystem og velferdsstatsordninger. Ved bosetting er det mange flyktninger som ikke har kunnskapen som trengs for å gjøre gode valg. Flyktningene er derfor avhengig av en bosettings- og boligpolitikk som ”tar de beste valgene for dem”. Det er et paradoks at så mange flyktninger ønsker å eie bolig, men blir begrenset av en politikk og praksis som ikke ivaretar de særskilte utfordringene som flyktningene har. Ingen av flyktningene har hatt mulighet til å medvirke i bosettingsprosessen.

Mange betaler svært høye leiekostnader til kommunen gjennom mange år. Gjennom dybdeintervjuene med både flyktningene og ansatte i kommunene fikk vi kjennskap til de kommunale leieprisene. I en av presskommunene betaler en av flyktningene 7000 kr for en liten kjellerleilighet. Det er en privat leilighet som kommunen videreleier til flyktningen. Denne boligen har svært mangelfull standard, blant annet har utleier tilgang til en bod i leiligheten. I de andre kommunene ligger husleiene for det meste på 5-6000 kr måneden for en mellomstor leilighet eller tomanns-/firemannsbolig.

Husbankens låne- og tilskuddsordninger er de sentrale virkemidlene for å øke muligheten til flyktninger og andre vanskeligstilte til å kjøpe bolig. Kommunen er bindeleddet mellom flyktningene og Husbankens virkemidler.

4.3 Kjennskap til Husbanken

For å kunne vurdere muligheten flyktningene har til å kjøpe bolig, er det en forutsetning at flyktningene har informasjon og kunnskap om Husbanken, og at en sakkyndig person gjør en behovsprøving knyttet til Husbankens tilskuddsordninger. To sentrale spørsmål blir derfor:

- I hvilken grad kjenner flyktningene til Husbanken og tilskuddsordningene?
- Eventuelt.hvordan har de fått kjennskap til Husbanken?

I følge flyktningene er fast arbeid og inntekt det viktigste for å kunne kjøpe bolig. Husbankens tilskuddsordninger kan derfor være avgjørende for i hvilken grad inntektstrunnet samlet sett muliggjør dette. Kjennskap til Husbanken og boligmarkedet, er grunnleggende for å kunne gjøre vurderinger både for flyktninger og ansatte i kommunene.

Kjennskap til Husbanken blant de som eier bolig

Flyktningene som har kjøpt bolig hadde følgende kjennskap til Husbanken:

- To av de tre flyktningene, som har kjøpt bolig, har kjennskap til Husbanken, og benyttet Husbankens tilskuddsordninger ved kjøp av bolig

Begge flyktningene kjøpte boliger med støtte fra Husbanken. De hadde fått informasjon fra kommunen om Husbanken. Det viser at ved å supplere med midler fra Husbanken, er det mulig å eie bolig, selv med relativt lave inntekter. Den kvinnelige informanten kjøpte leilighet sammen med mannen i samme borettslag som hun leide leilighet, og har finansiert denne

gjennom privatlån og startlån fra Husbanken. Kvinnen har en liten stillingsprosent, og mannen arbeider i en produksjonsbedrift. Den mannlige informanten er uføretrygdet, men har kjøpt seg bolig ved hjelp av Husbankens støtteordninger.

Den tredje flyktningen, som har kjøpt bolig, hadde ingen kjennskap til Husbanken når han kjøpte bolig. Han beskriver det slik:

Da jeg kjøpte huset mitt så visste ikke jeg at jeg kunne få lån i Husbanken, men når jeg begynte i jobb så lærte jeg om Husbanken. Husbanken er bra. Veldig bra!... (Mann. Eier tomannsbolig).

Blant de tre flyktningene som har kjøpt bolig, hadde to kjennskap til Husbanken på tidspunkt for kjøp.

Kjennskap til Husbanken blant de som leier bolig

Flyktningene som leier bolig har følgende kjennskap til Husbanken:

- Fire av sju har ingen kjennskap til Husbanken
- Tre av sju har hørt om Husbanken gjennom bekjente
- En flyktning har søkt startlån og venter på søknadsbehandling

Blant de som leier bolig er det varierende kunnskap om Husbanken. Fellesnevneren er at ingen har fått kjennskap til Husbanken gjennom kommunens boligsosiale aktører. Det er imidlertid ingen relasjon mellom kjennskap til Husbanken og kommunetilhørighet. To av flyktningene/flyktningfamiliene kjenner til Husbanken gjennom informasjon de har fått med bekjente. Den mannlige informanten forklarer hvordan han fikk kjennskap til startlån:

Ja, hørt om det... Jeg kan ta lån der, ikke alt – men litt... Vennen min, som vi leier hus av, som fortalte det. (Mann. Leier privat hus med kommunen som formell leietaker).

Av de sju flyktningene/flyktningfamiliene som leier bolig, er botiden variabel, noe som kan ha en viss innvirkning på i hvor stor grad de kjenner Husbanken. Intervjuene med ansatte i kommunene viser at flyktningene som regel ikke blir introdusert for Husbankens tilskuddsordninger før flyktningkonsulent vurderer dem kvalifisert for det. Når det gjelder kjennskap til Husbanken og tiltaket ”Å bo”, ser det ut til at Introduksjonsprogrammet er en viktigere informasjonskanal enn kommunens boligsosiale aktører er.

4.4 Flyktningenes bomiljø

Noen av spørsmålene som vi ønsket svar på når det gjaldt flyktningenes vurderinger av eget bomiljø/nærmiljø var:

- Bor flyktningene i bomiljøer med konsentrert eller spredd bosetting av vanskeligstilte?
- Hvordan opplever de nærmiljøet sitt?
- Er de integrert i bomiljøet? Har de kontakt med naboer?

Med unntak av et særtilfelle, bor samtlige flyktninger i integrerte bomiljøer – uten segregert bosetting av flyktninger eller andre vanskeligstilte grupper. I fire av fem kommuner i dybdestudien, er det imidlertid, i følge ansatte i kommunene, bomiljøer med overvekt av vanskeligstilte grupper. Flyktningene vi intervjuet bor i sentrum eller sentrumsnære byggefelt. Samtlige beskriver bomiljøet som trygt og rolig. Flyktningene forteller stort sett om gode

naboforhold. Ingen av flyktingene har imidlertid nær kontakt med naboene. Kontakten er begrenset til vennlige hilsener. Følgende sitater er beskrivende:

Vi sier hei... Vi har ikke så mye kontakt nei... (Mann. Mellomstor kommune).

Ikke noe nær kontakt med naboer. På hils med lokalbefolkningen – ikke noe mer enn det... (Mann. Liten kommune).

Flyktingene forteller at de har bra eller grei standard på boligen sin. Noen kan imidlertid fortelle at de hadde større og bedre boliger i hjemlandet. Tre av flyktingene/flyktingfamiliene har vært relativt velstående i hjemlandet, og har fått redusert boligkvalitet i Norge. Flere flyktinger forteller at de har bodd i murhus i hjemlandet, og mener murhus har den fordelen at de trenger mindre vedlikehold enn trehus.

4.5 Å mestre å bo

Flyktingenes vedlikehold, renhold og mestring av boforhold, har vært et sentralt tema i intervjuene med ansatte i kommunene. Det var derfor også viktig å få kjennskap til flyktingenes opplevelse og erfaring med akkurat dette. For å få kunnskap om flyktingenes boevne, stilte vi spørsmål om boforhold i hjemlandet og om kjennskap til interiør som; møbler, hvitevarer, sanitær- og tekniske installasjoner. Hvordan de eventuelt opplevde det å lære seg å bo i en norsk bolig, og om de har mottatt boveiledning fra kommunen, var også tema i intervjuene.

De boligsosiale aktørene i kommunene forteller om manglende boevne hos mange flyktinger, noe som har store økonomiske konsekvenser for kommunene. Det er imidlertid sammenheng mellom boevne og nasjonalitetsbakgrunn. De ansatte i kommunene mener at det spiller en rolle for boevnen om flyktingene har vært bosatt i by eller på landsbygd i hjemlandet. Det sammenfaller med våre inntrykk fra intervjuene med flyktingene:

- Tre av 10 flyktinger/flyktingfamilier har god boevne
- Sju av 10 flyktinger/flyktingfamilier har middels/dårlig boevne

Flyktingene med god boevne, har hatt tilsvarende norsk standard på boligen i hjemlandet. De hadde kjennskap til alt av interiør i boligen når de kom til Norge. Disse flyktingene har hatt begrenset behov for boveiledning fra kommunen. Flyktingene med middels/dårlig boevne hadde noe kjennskap til interiør i norske boliger. Felles for flyktingene var kjennskap til hvitevarer som dekker et grunnleggende behov.

- Kjøleskap, stekeovn og vaskemaskin var kjent for de fleste
- Få eller ingen hadde kjennskap til oppvaskmaskin, tørketrommel o.l

Flyktingene forteller om ulik kjennskap til standard og interiør i norske boliger. Felles for flere er at de hatt varierende standard i hjemlandet i ulike perioder, på grunn av krig og flukt. I krigstider har det for eksempel vært problemer med strømtilgang. Et par flyktinger hadde svært dårlig boevne. Disse flyktingene var blant annet vant til matlaging i kullbasert steinovn, og til dårlige sanitærforhold.

Boevne er et tema som mange flyktninger ikke er så interessert i å snakke om. Spørsmålene berører trolig deres stolthet, og kanskje deres nasjonale stolthet. Det samsvarer med utfordringene mange flyktningkonsulenter påpeker; at det er en utfordring og en balanse i det å skulle veilede mennesker i de mest grunnleggende ferdigheter i deres eget hjem. Det kan være formålstjenlig å bruke flyktninger i boveiledning av andre flyktninger, noe enkelte kommuner også gjør. En flyktning, som gir boveiledning, beskriver det slik:

Alt er nytt. Mange kommer fra flyktingleir, og kan ha bodd der i 10 år – og må lære alt om nye ting. At en må lære å bo. Å lære å bo er vanskeligere om en norsk person skal veilede, enn om dette gjøres av en tidligere flyktning.

Flyktningkonsulent fra samme kommune, beskriver viktigheten av å bruke flyktninger som ressurser i boveiledningsarbeidet:

... Det er en balansegang som en kanskje ikke tenker på når en jobber i det offentlige. At en tramper inn med "lauparsko". Det er noe med å ikke gjøre folk lei, eller å gjøre folk "små"... Når man da bruker folk som xxx, så kan jeg fortelle til han at: "kan du gå inn å formidle dette på en måte som gjør at folk ikke blir lei", og så gjør han det på en slik elegant måte! Det som vi har gjort er at vi går inn og bruker litt tid... Det er nødt å gi gjenklang hos dem en sitter og snakker med... At en ikke kommer inn som en verdensmester.

Å bruke flyktninger i arbeidet med boveiledning er en strategi denne kommunen har stor tro på. Flyktningen mener at en slik strategi imøtekommer flyktningene på en bedre måte, og at det gjør det enklere for flyktningene å lære seg å bo.

Boevne handler i stor grad om å mestre å bo. Manglende boevne handler ikke bare om kommuneøkonomi, men om å gi flyktningene veiledning, informasjon og verktøy for det å mestre å bo i norske boliger, bomiljø og lokalsamfunn.

4.6 Integrering i lokalsamfunnet

Det er et politisk mål at flyktninger og innvandrere skal bli integrert og inkludert i det norske samfunnet. Spørsmålene er om flyktningene deltar i sosiale aktiviteter, om det blir inkludert i lokalsamfunnet, og om det finnes sosiale møteplasser for flyktninger i kommunene? Vi ønsket å finne ut mer om flyktningenes erfaringer og utfordringer knyttet til integrering.

Integrering, både som begrep og tiltak, var noe flyktningkonsulenter hadde sterke meninger om. Begrepet var gjenstand for operasjonalisering og konkretisering i kommunal kontekst. Blant annet ble inkludering vurdert å være et bedre ord enn integrering, fordi inkludering har en mer positiv og likeverdig ordlyd. Flere problematiserte også integrering som målsetning, og stilte spørsmål ved hvordan man måler integrering. Spørsmålsstillinger som ble reist i kommunene var blant andre: Kan en flyktning være integrert selv om flyktningen ikke har norske venner, eller har besøkt et norsk hjem? Hvor lenge skal kommunene arbeide med integreringstiltak for flyktningene?

Integrering har en viktig samfunnspolitisk begrunnelse. En forsøker å motvirke segregering av flyktninger og innvandrere og utvikling av "parallellsamfunn" - en politisk visjon om et enhetlig fellesskap. Kommunale integreringstiltak har imidlertid til hensikt å skape fellesskap også på individnivå, med inkludering, tilhørighet og trivsel for flyktningene i lokalsamfunnet.

Flyktingenes opplevelse av inkludering kan trolig være et normativt mål på kommunal integrering. Flyktingenes inkludering eller integrering i lokalsamfunnet er sammensatt, og vil være avhengig av forhold som for eksempel:

- Kommunens tiltak, tilrettelegging og oppfølging
- Lokalbefolkningens kultur og holdninger
- Flyktingenes kulturelle forståelse, muligheter og interesser

Vi gjorde et interessant funn når det gjaldt det kommunale tilbudet om aktiviteter og deltakelse i lag og organisasjoner. I tilknytning til spørsmål rundt kommunale aktivitets- og organisasjonstilbud for flyktinger, viste det seg at flyktingene hadde mangelfull forståelse av formalisert organisasjonsliv. Det samsvarer med erfaringene til flyktingkonsulenter, som har hatt utfordringer med å forankre forståelsen og viktigheten av formalisert organisasjonsvirksomhet hos flyktingene. Informanter i kommunene påpeker at flyktingene opplever organisasjonslivet i Norge som særnorsk. Derfor er det en utfordring for ansatte i kommunen å formidle at deltakelse i lag og organisasjoner kan være en viktig vei til integrering. Videre blir det presisert hvor utfordrende dette er når det gjelder inkludering av barn av flyktinger. Verdien og forventningen om at alle barn skal delta i organisert aktivitet er fremmed for mange flyktinger.

Flyktingkonsulent i en av kommunene i dybdestudien forteller at det er vanskelig å få flyktinger regelmessig med i organisasjoner og aktiviteter. Lojaliteten knyttet til fast oppmøte, og viljen til å møte på tross av andre gjøremål, oppfattes å være særnorsk. Flyktingkonsulenten forteller videre om utfordringer knyttet til forventninger om dugnadsinnsats når en har barn i ulike aktiviteter, og trekker frem baking av kake som et klassisk eksempel. Flere av flyktingkonsulentene forteller imidlertid at selv om dette er fremmed for flyktingene i starten, har barnas deltakelse i mange tilfeller bidratt til integrering av foreldrene.

I intervjuene med flyktingene opplevde vi i svært mange tilfeller manglende forståelse for spørsmålene om deltakelse i aktiviteter, lag og organisasjoner. Et formelt organisert organisasjonsliv er ukjent for mange. Ved å endre spørsmålsstilling og innfallsvinkel, viste det seg at flyktinger er aktive og deltakende, men på mer uformelle måter. Flere av nasjonalitetsgruppene organiserer seg i større grad internt blant egen nasjonal gruppe, i uformelle og løse organiseringer. Deltakelse og aktivitet synes oftere å være organisert omkring kultur og tradisjon fra hjemlandet. Arrangementer og opptredener med kultur, dans og matlaging fra hjemlandet, er noe flere av flyktingene forteller om. Kirken er en viktig arena for mange, også for de med andre trosretninger. Her har flyktingene funnet fellesskap, og blitt inkludert blant nordmenn. I to kommuner fortelles det om sterkt representerte nasjonaliteter i kirkesamfunnene, og hvordan kirken brukes som møteplass og arena for interne organiseringer blant disse nasjonalitetsgruppene. Om lag halvparten av flyktinginformantene forteller at de går jevnlig i kirken. Det er i kontrast til de flyktingene som forteller at de er ensomme, og har manglende nettverk i kommunen. Intervjuene med flyktingfamiliene i en av kommunene, gav inntrykk av to ensomme og isolerte familier. Kommunen har få flyktinger, få møteplasser og et begrenset aktivitets- og organisasjonsliv for voksne. Når vi spør hvordan de er blitt tatt i mot av folk i lokalsamfunnet, får vi dette svaret fra en mann og en kvinne

Av noen, men ikke alle. De tror kanskje vi skal sprengte oss... (Mann) De ser på tv noe fra Oslo, og så ser de på oss som de samme. For eksempel når jeg tar buss og går om

bord i bussen, så snur alle seg fordi jeg bruker hodeskaut... Jeg er blitt vant til det, men jeg gråter ofte og vil ikke bo her (Kvinne).

Sitatet viser at lokalbefolkningens holdninger gjør integrering og inkludering vanskelig. Mangfold i religion og kultur handler imidlertid ikke bare om kommunenes integreringstiltak, lokalbefolkningens holdninger og flyktingenes vilje og interesse for å bli inkludert. Som alle andre, vil flyktninger gjerne være sammen med personer som har samme kulturelle og sosiale preferanser som de selv, uten at det bygger på skepsis eller motforestillinger. Noen flyktninger antar at det samme gjelder nordmenn. En av de mannlige informantene forsøker å forklare hvorfor det ikke er så lett å bli inkludert blant nordmenn:

Språket kanskje. Og noen ting som ikke er det samme. For eksempel så vil ikke vi ha hund i huset, vi vil ikke ha kontakt med hund eller at den skal være i nærheten av barna. Det kan være en grunn. Eller språket, eller flere ting.

Informanten belyser integreringens utfordringer og dilemmaer, og bidrar med innspill til problematiseringen omkring integrering som samfunnspolitisk mål. Informanten belyser hvordan flyktingene og flyktningskonsulentene opplever felles utfordringer, men fra ulike ståsted. Grad av kommunalt tilrettelagte tiltak og aktiviteter for flyktninger inngår i denne problematiseringen. Det er også relevant å knytte muligheter for integrering til egenskaper ved kommunene. Små kommuner med få møteplasser, kommuner med få flyktninger og kommuner med manglende etablerte nasjonalitetsgrupper, vil trolig ha større integreringsutfordringer enn andre kommuner. Større kommuner vil kunne ha utfordringer knyttet til segregering. Dersom en skal få god og varig bosetting, må integreringspolitikk tilpasses lokale forhold. Hva er det med et samfunn som gjør at flyktingene ønsker å bo? Eller hva er det samfunnet mangler, som gjør at flyktninger ønsker å flytte? Det er tema i neste delkapittel.

4.7 Push- og pull-faktorer

"Push"-faktorer er det som gjør at folk ønsker, eller må flytte fra stedet og boligen hvor de bor. "Pull"-faktorer er det som lokker på et annet sted.¹² Push og pull faktorer er styrt av individuelle preferanser og behov. Det som gjør at en flykting ønsker å bo, kan på samme tid være årsaken til at en annen flykting ønsker å flytte. Push og pull faktorer er imidlertid interessante med tanke på å avdekke tendenser blant spesielle grupper, som eksempelvis flyktninger. Forskning viser at flyktninger flytter mer enn befolkningen ellers, og at noen fylker har høyere sekundærflytting av flyktninger enn andre (Forgaard 2006). I intervjuene med flyktingene/flyktningsfamiliene ønsket vi flyktingenes refleksjoner omkring temaet, og deres vurdering av push og pull faktorer.

Blant flyktingene/flyktningsfamiliene vi intervjuet, var det åtte ulike nasjoner, kvinner og menn, unge og voksne, enslige og familier. Noen bodde i små, andre i mellomstore og store kommuner. Med en mangfoldig informantgruppe, var det sannsynlig at det kunne gi svært ulike resultater i preferanser og behovsvurderinger:

¹² Hentet fra følgende web-side 12.05.2009: <http://www.ssb.no/ssp/utg/200505/05/>

- To flyktninger/flyktningfamilier oppgir manglende nettverk som årsak til at de vil flytte fra kommunen
- Seks flyktninger/flyktningfamilier oppgir trivsel og nettverk som årsak til at de vil bli boende i kommunen
- To flyktninger/flyktningfamilier oppgir arbeid som den viktigste årsak til om de blir boende eller flytter

Flyktningene ser altså ut til å ha stor grad av felles preferanser og behov, tross ulik bakgrunn, situasjon og livsfase. Nettverk av venner og familie er det viktigste for de fleste flyktningene. Med utgangspunkt i menneskers behov, vil tilfredstilte behov gi nye eller andre behov. Derfor var det interessant å se flyktningenes svar i lys av arbeidstilknytningen de hadde. Det viste at:

- Tre av seks flyktninger/flyktningfamilier, som vil bli boende på grunn av nettverk, er i arbeid. To er i kvalifisering i introduksjonsprogram, og én er uføretrygdet.
- Én av to flyktninger/flyktningfamilier, som ønsker å flytte på grunn av nettverk, er i arbeid. Én er i kvalifisering gjennom introduksjonsprogram
- Én av to flyktninger/flyktningfamilier, som oppgir arbeid som viktigste årsak til å bli boende eller flytte, er i arbeid. Én er i kvalifisering i introduksjonsprogram.

Opplevelse av tilhørighet og fellesskap ser ut til å være det sterkeste behovet og preferansen, uavhengig av tilknytning til arbeid eller kvalifisering i introduksjonsprogram. Nettverk er det som gir *bolyst* i en kommune, og som ser ut til å være den viktigste enkeltstående faktoren. Studien viser at bolyst og trivsel skapes i de nære relasjoner. Bare et par flyktninger, som er bosatt i en liten og mellomstor kommune, trekker frem kommunestørrelsen som en push faktor. På spørsmålet om grad av tilfredshet med kommunens oppfølging og tilbud, er det bare et par flyktninger som uttrykker misnøye. Felles for disse to flyktningene/flyktningfamiliene, er et ønske om mer informasjon og veiledning om regelverk knyttet til familiegjenforening.

Kapittel 5 Oppsummering og anbefalinger

Å bo trygt, stabilt og godt er et viktig utgangspunkt for deltakelse i samfunnslivet. Gode boliger i trygge nærmiljø legger også til rette for å skape gode oppvekstvilkår for barn og unge. Å kunne etablere seg i gode bomiljø er derfor en sentral faktor for å oppnå integrering av flyktninger. De fleste flyktninger trenger hjelp fra kommunen for å finne bolig. Kommunene står for den praktiske utføringen av boligpolitikken, og Husbankens ansvar er å være støttespiller og å legge til rette for at kommunene, på en god måte, kan ivareta behovene til de vanskeligstilte.

Møreforskning har i studien, som rapporten bygger på: 1. Kartlagt hvordan kommuner i Møre og Romsdal arbeider med bosetting av flyktninger. 2. Studert nærmere hvordan dette arbeidet foregår i fem utvalgte kommuner. Målsetningene med forskningsprosjektet har vært:

- Å få bedre innsikt i *hvordan kommunene arbeider boligsosialt ovenfor flyktninger*
- Å vurdere i *hvilken grad og på hvilke måter Husbankens støtteordninger blir brukt i kommunene*
- Å vurdere om *Husbankens tiltak dekker kommunenes behov* i bosettingen av flyktninger, og
- Å få kunnskap om *hvordan flyktningene selv erfarer egen boligsituasjon*.

Med utgangspunkt i overordnede målsetninger, har prosjektet hatt fokus på følgende tre problemstillinger:

1. I hvilken grad og på hvilke måter ligger boligsosialt arbeid til grunn når kommunene bosetter flyktninger?
2. I hvilken grad og på hvilke måter blir Husbankens tilskuddsordninger brukt i arbeidet med bosetting av flyktninger?
3. Hvordan opplever de bosatte flyktningene egne boforhold?

5.1 Oppsummering

Vi vil først punktvis oppsummere hovedfunn fra studien, for deretter å gå litt nærmere inn på disse. Med utgangspunkt i funn fra studien, vil vi i kapittel 5.2 gi noen anbefalinger med tanke på bosetting av flyktninger i kommunene.

- Kommunene har store utfordringer når det gjelder tilgang på boliger til bosetting av flyktninger
- Kunnskapen om, organiseringen og bruken av Husbankens virkemidler er svært variabel
- I boligspørsmål er rolla til flyktningkonsulent til dels uklar
- Samarbeidet mellom aktører/etater i kommunene, knyttet til boligsosiale spørsmål, er lite formalisert, og i mange tilfeller tilfeldig
- Boveiledning blant flyktninger er en kritisk faktor, som ikke blir eller ikke kan prioriteres i kommunene
- Det er stort behov for veiledning av flyktninger i spørsmål om eventuelt kjøp av bolig
- Generelt godt arbeidsmarked i en kommune/region betyr ikke nødvendigvis et godt arbeidsmarked for flyktninger
- Sosiale nettverk er den årsaken flyktningene selv tillegger mest vekt i tilknytning til spørsmålet om å bli boende i eller flytte fra en kommune

- Det er i liten grad fokus på flyktningers medvirkning når det gjelder bolig og bosetting i kommunene

Kommunenes boligsosiale arbeid blant flyktninger

Den største utfordringen i kommunene er, ifølge informantene, tilgang på boliger. Manglende tilgang på boliger knyttes også til boligsosiale vurderinger. I bosettingen av flyktninger er flyktningkonsulenten den sentrale bosettingsaktøren. Flyktningkonsulent er i hovedsak organisert til et flyktning- eller innvandringskontor. Noen små og mellomstore kommuner har organisert flyktningkonsulent til sosialkontor eller andre avdelinger. Hvilke avdelinger og etater som er involvert, varierer med organiseringen i kommunene, og antallet flyktninger som bosettes. De fleste mellomstore og store kommunene har boligkontor med involverte bosettingsaktører. I disse kommunene er det stor grad av ansvarsdeling knyttet til arbeid blant flyktninger. Nærmest etter en bestiller-utførermodell. I små kommuner, i kommuner som bosetter få flyktninger og i kommuner uten boligkontor, er flyktningkonsulent relativt alene om mange boligsosiale oppgaver. Kommunene har stor grad av samarbeid ved behov, men samarbeidet rettet mot flyktninger er generelt lite formalisert. Omlag en tredjedel av kommunene i kartleggingen har tverrsektorielle tildelingsgrupper knyttet til boliger for vanskeligstilte.

Kommunene har store utfordringer når det gjelder flyktingenes boevne, men bare tredjeparten av kommunene arbeider forebyggende med boveiledning. Boligsosiale handlingsplaner er lite aktivt benyttet i de kommunene som har utarbeidet en slik plan. Gjennomstrømning i kommunale boliger er en utfordring i mange kommuner, blant annet på grunn av manglende rutiner og svak oppfølging knyttet til leieforholdet. Men også på grunn av problemer med tilgang på boliger i kommunen.

Felles for kommunene er en bosettingsstrategi som tilsier sentrumsnær bosetting av flyktninger, og i integrerte bomiljø. Nærhet til butikk, buss og skole er fremhevet som viktig. I rundt en tredjedel av kommunene i kartleggingen er det konsentrert bosetting av flyktninger og vanskeligstilte i noen bomiljøer, men kun noen få kommuner har tendenser til segregert bosetting. På grunn av boligmangel i kommunene, har få kommuner boliger spesielt tenkt for flyktninger. I praksis må en bosette i tilgjengelige boliger, uten muligheter for ønskede boligsosiale vurderinger. Vanligvis bosetter kommunene flyktninger i kommunale boliger. Private boliger benyttes stort sett i mangel av kommunale boliger. I disse tilfellene er kommunene oftest formell leietaker, som videreleier til flyktingene.

Bruk av Husbankens tilskuddsordninger i bosettingsarbeidet

De fleste flyktningkonsulentene har kjennskap til bostøtten og startlånet til Husbanken. Andre boligsosiale økonomiske virkemidler er det mer varierende kjennskap til. Flyktningkonsulentene har relativt liten kunnskap om Husbankens kommunalt rettede virkemidlene. Kunnskapen som fins er i stor grad begrenset til at de vet det er mulig å få støtte til vedlikehold, kjøp og bygging av boliger. Noen få kjenner prosentsatsene. I kommuner med boligkontor er det som regel boligkontoret som har ansvar for de kommunalt rettede virkemidlene. Bostøtten er oftest lagt til servicetorg eller NAV. De andre individrettede tilskuddsordningene er i de fleste kommunene (2/3) lagt enten til servicetorg, økonomiavdeling, sosialkontor, flyktningkonsulent eller boligsosial handlingsgruppe. I kommuner, som har boligkontor, blir tilskuddsordningene til Husbanken forvaltet der. Flyktningkonsulentene har liten kjennskap til at det går an å kombinere startlån og boligtilskudd. Intervju med boligkonsulenter og informanter i kommunene, viser at dette ikke er et reelt alternativ fordi kommunene har lite midler til boligtilskudd.

Det er få rutiner og vurderingskriterier knyttet til *når og hvordan* informasjonen om Husbankens tilskuddsordninger blir gitt til flyktninger. Det samme gjelder spørsmålet om *hvem* som skal gi informasjonen. Flyktningekonsulentene i kommunene er i stor grad de som, etter egne vurderinger, videreformidler og henviser flyktninger til ansvarlig for Husbankens individrettede virkemidler. På grunn av manglende kunnskap om ordningene, er det store utfordringer knyttet til bruken av virkemidlene.

De fleste kommuner mener at flyktningene har særlige utfordringer på boligmarkedet, spesielt når det gjelder kjøp av bolig. Mange flyktninger har manglende språkferdigheter, dårlig systemforståelse, lav eller ingen utdanning eller yrkeserfaring og svake sosiale nettverk. Resultatet blir lavinntektsjobber og midlertidige ansettelser, som begrenser mulighetene for privatlån til kjøp av bolig. Andre særskilte utfordringer er enkelte flyktnings manglende mulighet til å betale renter i henhold til sin religion, og manglende forutsetninger for å forstå de økonomiske konsekvensene av det å leie bolig over tid.

Flyktingenes opplevelse av egne boforhold

Alle flyktningene/flyktningfamiliene vi intervjuet var fornøyde med kommunen. Det var manglende forståelse blant mange av flyktningene når vi stilte spørsmål om tilfredshet, erfaringer og opplevelser med bolig, bomiljø og kommunalt tjenestetilbud. De fleste kommer fra en situasjon med krig og flukt, og er fornøyde fordi de er trygge i Norge og fordi boligene generelt er langt bedre enn de er vant med. Derfor har de i svært liten grad forutsetninger for å diskutere spørsmål om bolig og bomiljø med tanke på å bedre bosituasjonen.

Flyktningene har ikke medvirket i bosettingsprosessen. Ved en eventuell andregangsbosetting i kommunal eller privat leieforhold, er imidlertid flyktingenes preferanser ofte utløsende. De fleste flyktningene er tilfredse med den kommunale boligen, men ønsker å eie egen bolig. Det er ikke type bolig som gjør at de ønsker endret boforhold. Det er imidlertid knapt halvparten av flyktningene, som leier bolig, som har kunnskap om Husbankens tilskuddsordninger. Halvparten av flyktingen som kjenner til Husbankens tilskuddordninger, har fått informasjonen fra kommunen.

Flyktningene bor i integrerte byggefelt, og trives i bomiljøet. Over halvparten av flyktningene ønsker å bli boende i bosettingskommunen. Et par ønsker å flytte, og et par er mer usikre og har, på intervjutidspunktet, ingen klare oppfatninger. For de fleste flyktningene er vurderinger knyttet til nettverk og trivsel den viktigste årsaken til at de blir boende eller vil flytte. Arbeid og/eller bolig spiller en mindre rolle. Men for et par flyktninger/flyktningfamilier er arbeid den viktigste faktoren for å bli boende eller flytte. Kun et par flyktninger trekker frem kommunestørrelsen som en medvirkende faktor i vurderingen av om de skal bli boende eller flytte. Vel halvparten av flyktningene/flyktningfamiliene er klare på at de kommer til å bli boende i bosettingskommunen.

5.2 Anbefalinger

Med utgangspunkt i studien av bosetting av flyktninger i kommunene, vil vi anbefale følgende bosettingsstrategier:

- Interkommunalt samarbeid
- Større andel kommunalt drevne asylmottak
- Opprette tilskuddsordning til biveiledning

- Innovative tilskuddsordninger og eierskapsmodeller for flyktninger
- Økt bruk av boligsosiale handlingsplaner og bedre koordinering av det boligsosiale arbeidet
- Mer fokus på å få flyktninger i arbeid, blant annet gjennom tettere samarbeid mellom NAV og det private næringslivet.

De nevnte bosettingsstrategiene kan medvirke til:

- Økt trivsel, integrering og redusert sekundærflytting blant flyktninger
- Bedre koordinert, helhetlig og økonomisk lønnsomt boligsosialt arbeid i kommunene
- At Husbankens tilskuddsordninger i større grad kommer flyktningene til gode

Identifisering av bosettingsstrategier som kan bidra til *god og varig bosetting*, er en målsetning som en er tjent med på både system- og individnivå. Strategiene må virke både som ”bottom-up-” og ”top-down” prosesser. Dersom målet er å skape varig og forankret endring i bosettingen og det boligsosiale arbeidet i kommunene, må prosesser, dialog og utvikling foregå internt i kommunen og mellom aktører på kommunenivå, men også i et samarbeid mellom kommuner, regionale og statlige aktører.

1. Interkommunalt samarbeid

På grunn av sekundærflytting har mange små kommuner få bosatte flyktninger og få anmodninger om bosetting siste årene. Kommunene bosetter også relativt få flyktninger. Flere av kommunene mangler kompetanse og erfaring i bosettingsarbeid, og har et lite utbygd kommunalt tjenesteapparat rettet mot boligsosialt arbeid blant flyktninger.

Flyktningkonsulenter i små kommuner mangler faglige rammer for arbeidet, og er ofte alene om det arbeidet som er direkte rettet mot flyktningene. Oppgavene til flyktningkonsulentene forutsetter at det jobbes tverrfaglig. Det kan være hensiktsmessig med større grad av interkommunalt samarbeid både med tanke på organisering, kommuneøkonomi, boligsosial kompetanse og kvalifisering av flyktninger. Kommunene kan utnytte økonomiske midler og stillingsressurser på en mer effektiv måte, noe som kan gi bedre faglige og utviklende miljø - og dermed et bedre tjenestetilbud.

Ved interkommunalt samarbeid mellom nærliggende kommuner, kan kommunene oppnå bredere og mer helhetlig oversikt over tilknyttede kommuners arbeidsmarked og kompetansebehov. Det kan gi flere muligheter og valg når det gjelder utdanning og arbeid for flyktningene, på tvers av kommunegrenser. Felles lokalisering for boligsosialt arbeid og introduksjonsprogram, kan gi nye og flere møteplasser for flyktninger, særlig i kommuner med få bosatte flyktninger. Interkommunalt samarbeid kan være nettverksskapende, og bidra til økt trivsel og bolyst. På den måten kan interkommunalt samarbeid også være et innovativt trivsels- og integreringsfremmende tiltak, som kan utprøves i mindre kommuner for å prøve å redusere sekundærflyttingen.

2. Større andel kommunalt drevne asylmottak

Tilgang på boliger er den største utfordringen i kommunene i Møre og Romsdal. Tilgangen på boliger er i svært mange kommuner blitt redusert som en direkte konsekvens av økt arbeidsinnvandring og desentraliserte asylmottak. Med økt etterspørsel i markedet, er prisene både på kjøp og leie av boliger blitt presset opp. Mange kommuner opplever å bli utkonkurrert i ”budrunder” av store konsern og bedrifter. Det private næringslivet kjøper opp

boliger, og bruker boligene som bokollektiv for et stort antall arbeidsinnvandrere. Kommunen må ta hensyn til at flyktninger skal bo bra, og bør ikke bosette flyktninger i store kollektiv.

Asylmottak med desentralisert bosettingsmodell konkurrerer med kommunene om boliger. Både private og offentlige asylmottak benytter i økende grad desentralisert bosettingsmodell. Asylmottak kan, med begrunnelse i midlertidig bosetting og manglende oppholdstillatelse, i større grad bosette uten begrensninger i boligsosiale vurderinger. Det er for eksempel vanlig å kjøpe eneboliger som bygges om til bokollektiv for enslige, eller felles bolig for flere familier.

Økt bruk av kommunalt drevne asylmottak kan begrunnes ut i fra et bredt boligsosialt perspektiv. Ved at driften av asylmottak i større grad blir lagt til kommunene, vil en ved bruk av desentralisert bosettingsmodell kunne oppnå:

- At asylmottak ikke konkurrerer med kommunene om boliger
- Mulig prisnedgang som resultat av mindre konkurranse
- Større kommunal boligmasse vil gi økt fleksibilitet, handlingsrom og gjennomstrømning - spesielt i små og mellomstore kommuner
- Mer helhetlig planlegging og oversikt over den kommunale boligmassen
- Mulighet for sterkere grad av kartlegging og tilrettelegging for de flyktningene som ønsker å bli boende i kommunen eller regionen
- Større mulighet for riktig kobling mellom flyktning og kommune ved sterkere samordning, felles fagmiljø og boligsosiale vurderinger
- Et flyktning- og innvandringskontor med bredere og mer helhetlig boligsosial- og flerkulturell kompetanse
- Mindre grad av ”forhandlingsbosetting”

3. Tilskuddsordning til boveiledning

Det som skiller flyktninger fra andre vanskeligstilte grupper, er sterkere grad av manglende boevne. I kommunalt miljøarbeid for psykisk syke og psykisk utviklingshemmede, har botrening i mange år vært en etablert og viktig del av arbeidet og tjenestetilbudet.

Boveiledning for flyktninger viser seg imidlertid å være etablert i ulik grad i kommunene. Introduksjonsprogrammet ser ut til å være en viktigere kanal for formidling av verktøyet ”Å bo” enn det som skjer gjennom kommunenes boligsosiale arbeid ellers. Relativt mange kommuner mangler rutiner og organisering knyttet til boveiledning for flyktninger som en del av bosettingsarbeidet. Erfaringene er at dette gir seg utslag i store utgifter til vedlikehold og rehabilitering av boliger, der det bor flyktninger, og kommunene bruker i stor grad delfinansiering gjennom Husbankens tilskuddsordninger i dette arbeidet. Manglende boevne er også problematisk relatert til boligsosiale forhold som flyktningenes mestringsfølelse, boligkarriere, sosiale aksept og integrering.

Kommunene bruker i dag lite ressurser på forebyggende boveiledningsarbeid for å styrke flyktningenes boevne. Per i dag er kommunenes praksis og Husbankens tilskuddsordninger i stor grad innrettet mot konsekvensen av manglende boevne, og ikke rettet mot å veilede flyktninger for å forebygge uheldige resultat av manglende boevne. Det kan være god kommuneøkonomi å satse mer på boveiledning blant flyktninger. En statlig tilskuddsordning fra Husbanken til (forebyggende) boveiledningsarbeid vil trolig være et hensiktsmessig virkemiddel, både for kommunene og flyktningene.

4. Innovative tilskuddsordninger og eierskapsmodeller for flyktninger

Mange flyktninger har manglende språkferdigheter, dårlig systemforståelse, lav eller ingen utdanning eller yrkeserfaring og svake sosiale nettverk. Resultatet kan bli lavinntektsjobber og midlertidige ansettelse, som er begrensende for privatlån til kjøp av bolig. Mange flyktninger bor lenge i kommunal bolig. I flere kommuner er startlånet i praksis ”topplånsfinansiering”, og fordi kommunene har lite midler til boligtilskudd, er det å kombinere startlån og boligtilskudd et lite reelt alternativ i disse kommunene.

Sammenlignet med utfordringen knyttet til høye boligpriser i presskommunene, er det i små kommuner vanligvis et lite eller ikke-eksisterende boligmarked. Det gjør at flyktninger vegrer seg for å kjøpe bolig i frykt for å ”binde” seg til kommunen. Andre særskilte utfordringer er enkeltes manglende mulighet for å betale renter i henhold til sin religion, og manglende forutsetninger for å forstå de økonomiske konsekvensene av det å leie bolig over tid. Å leie bolig over lang tid kan være en ”fattigdomsfelle”. Denne system- og boligkunnskapen kan imidlertid ta lang tid å forankre. Flyktningenes økonomi og jobbsituasjon, manglende systemkunnskap, liten tilgang på boliger i kommunene, mangelfulle rutiner og satsning på økt gjennomstrømming i kommunale boliger, gjør samlet sett at flyktningene har dårlige forutsetninger for en god boligkarriere.

Flyktninger har, som vanskeligstilt gruppe, noen særlige utfordringer i boligmarkedet. Det statlige boligpolitiske målet om at flest mulig skal eie egen bolig blir visjonært og lite reelt, dersom det ikke gjøres tilpasninger i virkemidlene når det gjelder flyktninger. Følgende kan være hensiktsmessige tiltak fra Husbankens side:

- Økt informasjons- og kursvirksomhet fra Husbanken til kommunene
- Økt informasjons- og satsningsarbeid i kommunene knyttet til innovative eierskapsmodeller, for eksempel ”shared ownership”
- Økt informasjons- og satsningsarbeid i kommunene når det gjelder modeller som eksempelvis ”Fra å leie til å eie”
- Økt forsknings- og utviklingsarbeid rettet mot behovet og mulighetene for nye tilskuddsordninger og eierskapsmodeller
- Større fokus på å kombinere startlån og boligtilskudd

5. Økt bruk av boligsosiale handlingsplaner og bedre koordinering av det boligsosiale arbeidet

At boligsosiale handlingsplaner i relativt liten grad blir brukt i kommunene, svekker forståelsen for at planen kan bidra til økt kunnskap om boligbehovet i kommunen, økt kunnskap om statlige virkemidler, mer samkjørt boligpolitikk mellom sektorene, bedre utnyttelse av kommunens boligmasse, mer målrettet og effektiv bruk av virkemidlene og større effektivitet ved å samordne ressursene.

Resultatet av svak boligsosial kompetanse og planlegging i kommunene, ser en i organiseringen av det boligsosiale arbeidet og tilskuddsordningene. Evalueringen viser at den boligsosiale organiseringen i mange kommuner er fragmentert og lite koordinert. Husbankens ulike tilskuddsordninger er i flertallet av kommunene lagt til ulike stillinger, og til ulike sektorer og avdelinger. Det er også få formelle arenaer for tverrsektorielt boligsosialt samarbeid. Videre er det liten grad av formaliserte rutiner og vurderingskriterier i det tverrsektorielle samarbeidet, samt i det konkrete boligsosiale arbeidet overfor flyktningene.

Svært få kommuner har gode rutiner når det gjelder informasjon om Husbankens tilskuddsordninger, oppfølging av kommunalt leieforhold, behovsvurdering for kommunal bolig og kunnskap om tilskuddsordningene. Flyktningkonsulenten har som regel ansvar for å henvise aktuelle flyktninger til den instansen som er ansvarlig for Husbankens tilskuddsordninger. I og med at mange flyktningkonsulenter i mange tilfeller ikke har nok kunnskap om tilskuddsordningene, kan organiseringen og kommunenes forvaltning av ordningene skape vansker med tanke på flyktningenes valgmuligheter og boligkarriere. Disse faktorene fører til at mange kommuner får en mindre god boligsosial organisering.

I en del kommuner ser man ikke hvilken verdi og nytte en boligsosial handlingsplan kan ha i arbeidet med bosetting av flyktninger. Av de kommunene, som har boligsosial handlingsplan, er det bare en tredjedel av kommunene som bruker planen aktivt i arbeidet. Flere informantene gir uttrykk for at det ikke arbeides ut i fra en bred boligsosial forståelse. I noen kommuner har ikke flyktningkonsulent medvirket i utarbeidingen av planen. Følgende kan være hensiktsmessige tiltak fra Husbanken:

- Økt informasjons- og kursvirksomhet når det gjelder boligsosial kompetanse og planlegging i kommunene.
- Sterkere fokus på forankring av boligsosial handlingsplan i kommunenes kommuneplan, og i kommunenes øverste administrative og politiske ledelse
- Krav til boligsosialt planverk for å søke kompetansetilskudd og kommunalt rettede tilskuddsordninger fra Husbanken
- Krav til bred tverrsektoriell utforming av boligsosial handlingsplan ved økonomisk tilskudd fra Husbanken

6. Mer fokus på å få flyktninger i arbeid

Generelt godt arbeidsmarked i en kommune og/eller region vil ikke nødvendigvis tilsi at det er lett å finne arbeid til flyktninger. Det bør fokuseres mer på å få flyktninger i arbeid. Arbeid gir inntekt som kan gjøre det mulig å kjøpe bolig. I tillegg er arbeid en viktig inngangsport til deltakelse og integrering, som er viktig for at flyktninger skal bli boende i en kommune. En viss inntekt gjør også at Husbankens virkemidler i større grad er aktuelle med tanke på etablering på boligmarkedet. I studien er det eksempel på en kommune som har lagt stor vekt på tett samarbeid mellom NAV og næringslivet, nettopp med tanke på å skaffe arbeid til flyktninger.

Referanser

- Aalandslid, V (2008): "Overføringsflyktningers integrering i det norske samfunn" *Rapporter 2008/4*, Statistisk Sentralbyrå.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007): *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen - styrket innsats 2008. Mål for inkludering*. Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2007-2008) - Statsbudsjettet 2008
- Forgaard, T.S. (2006): "Innvandrerbefolkningen flytter oftere til sentrale strøk." *Samfunnsspeilet nr 4. 2006*, Statistisk sentralbyrå.
- Friberg, J.H. og Lund, M. 2006: *Mot en raskere og mer stabil bosetting? Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger*. Fafo-rapport 544. Oslo: Fafo
- Høydal, E. og Selboe, O. (2007): *Monitor for sekundærflytting. En deskriptiv analyse av sekundærflyttinger blant flyktninger bosatt i Norge i 1996-2005*. Notater 2007/35. Statistisk Sentralbyrå
- Nielsen, Pohl C. og Jensen Blume, K. (2006): *Integrasjonslovens betydning for flyktninges bosætning*. AFK forlaget
- St.meld. nr 17 (2000-2001): *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- St.meld. nr.23 (2003-2004): *Om boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet
- St.prp. nr. 1 (2007-2008): *For budsjettåret 2009*. Statsbudsjettet. Det kongelige finansdepartement
- Søholt, S. (2001): *Etniske minoriteter og strategier på boligmarkedet i Oslo. En undersøkelse blant innbyggere med pakistansk, tamilsk og somalisk opprinnelse*. Prosjektrapport 297. Byggforsk, Noregs byggforskningsinstitutt
- Ytterhus, L (1998): *Avmakt. Flyktningers erfaringer og behov i møtet med det offentlige. En kvalitativ levekårsundersøkelse blant bosniske og irakiske flyktninger i en bydel*. Institutt for Kulturstudier og Kunsthistorie. Universitetet i Bergen
- Østby, L. (2001): *Beskrivelse av nyankomne flyktningers vei inn i det norske samfunnet*. Notater 2001/23, Statistisk sentralbyrå
- Østby, L. (2004): *Innvandrere i Norge – Hvem er de og hvordan går det med dem? Del 1 Demografi*, Notater 2004/65, Statistisk sentralbyrå

Vedlegg

Oversikt over Husbanken virkemidler/støtteordninger, som er relevante for studien som er omhandla i rapporten

Bostøtten er tenkt å bidra til at personer med svak økonomi skal kunne anskaffe eller bli boende i en god bolig. Ordningen kan bidra til å gjøre flyktninger uavhengig av sosialhjelp for å dekke boutgifter. Også personer som deltar i introduksjonsprogrammet har rett til bostøtte. Bostøtten er behovsprøvd, og det som avgjør om husstanden kan motta bostøtte er husholdningens økonomiske situasjon, det vil si forholdet mellom inntekt og boutgifter.

Grunnlån skal fremme universell utforming og miljø i nye og eksisterende boliger, finansiere boliger til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen og sikre nødvendig boligforsyning i distriktene. Grunnlånet kan benyttes til nye boliger, utbedring av boliger, ombygging av bygninger til boliger, og kjøp av nye og brukte utleieboliger. Husbanken kan gi grunnlån på 80 % av prosjektkostnadene eller salgsprisen dersom prosjektet tilfredstiller kriteriene for universell utforming og miljø. Ved utbedring kan grunnlånet utgjøre inntil 100 % av de utbedringskostnadene Husbanken godkjenner.

Startlån er en behovsprøvd ordning ment for vanskeligstilte personer som har problemer med å etablere seg eller bli boende i egen nøktern og egnet bolig. Lånet kan være toplån der andre gir grunnfinansieringen, eller finansiere hele boligkjøpet. Også i forbindelse med refinansiering eller utbedring som bidrar til at husstanden kan bli boende i nåværende bolig kan startlån benyttes. Kommunen fatter vedtak om startlån, mens tapsrisikoen deles mellom kommunen og Husbanken.

Boligtilskudd til etablering kan gis i kombinasjon med startlån for å redusere lånebyrden. Tilskuddet er sterkt behovsprøvd, og det legges vekt på boligbehovet og om den økonomisk vanskelige situasjonen er av varig karakter. Husstandens samlede situasjon og økonomi er avgjørende.

Boligtilskudd til tilpasning kan gis husstander der minst et medlem er funksjonshemmet, over 60 år eller sosialt vanskeligstilt. Tilskuddet skal gå til mindre utbedringer eller spesialtilpasning av boligen slik at denne over tid kan fungere godt i forhold til spesielle behov. Tilskuddet kan dekke godkjente kostnader inntil 40 000 kroner per bolig. Hvis utbedringen er dyrere kan ordningen kompletteres med lån og tilskudd.

Boligtilskudd til utleieboliger blir tildelt av Husbanken til kommuner, stiftelser og lignende som etablerer utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Formålet med tilskuddet er å øke antall utleieboliger til vanskeligstilte.

Prosjekteringstilskuddet gis til tilpasning av bolig, og det kan søkes om tilskudd i forbindelse med nybygging, kjøp av bolig og ombygging. Tilskuddet kan gis til funksjonshemmede, og til personer over 60 år. Søknad om tilskudd sendes Husbanken etter påtegning i kommunen.

Kompetansetilskuddet gis til utviklingsprosjekter der en gjennom kreativitet og nytenking ønsker å prøve ut nye løsninger. Videre gis det tilskudd til utvikling av ny kunnskap på ulike temaer innenfor boligpolitikken som for eksempel boligetablering av flyktninger, innretningen av virkemidler rettet mot vanskeligstilte og bostedsløshet. Tilskuddet blir også brukt til å støtte arbeidet med å utarbeide veiledere og informasjonsmateriell.



Intervjuguide flyktningkonsulent e.a. – kartlegging i kommunene

Informasjon om prosjektet

Prosjektet "Busetjing av flyktningar i kommunane" ser nærare på kommunane i Møre og Romsdal sine erfaringar med å busetje flyktningar. Vi er spesielt opptatt av korleis kommunane jobbar med å finne bustadløyningar og gode buforhold for flyktningar. Målet med prosjektet er å auke kunnskapen om korleis busetjingsarbeidet føregår ute i kommunane, og i kva grad kommunane opplever at dei statlege verkemidla frå Husbanken er nyttige i busetjingsarbeidet. Det blir også sett nærare på korleis flyktningane sjølve opplever sin eigen busituasjon. Prosjektet er finansiert av Husbanken Region Midt-Norge.

Datainnsamlinga er todelt: Først vil vi be deg fylle ut dette skjemaet med bakgrunnsinformasjon, så vil vi, i eit telefonintervju, gjerne stille nokre spørsmål som går meir inn på sjølve busetjingsarbeidet. Svara i dette skjemaet kan du anten sende tilbake til oss på e-post, eller du kan lese dei opp under telefonintervjuet.

Å delta i undersøkinga er frivillig, og du kan når som helst trekke deg frå deltaking. Men vi håper du er positiv til eit intervju fordi vi trur du kan ha viktig informasjon å tilføre evalueringa. Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapleg datateneste AS. Prosjektet skal avsluttast med rapport 1. juni 2009, og data fra prosjektet vil etter det bli arkivert i anonymisert form.

Kommune _____

1. Har kommunen busett flyktningar dei siste fem åra? Ja _____ Nei _____

2. Kor mange flyktningar har kommunen busett dei siste fem åra (ikkje tel med personar som har kome gjennom gjenforening) ? _____

2 a. Kor mange personar har i tillegg kome gjennom gjenforening? _____

3. Kor mange av flyktningane som har vorte busett i kommunen dei siste fem åra (ikkje tel med personar som har kome gjennom gjenforening) er følgjande:

Einslege mindreårige _____

Einslege vaksne _____

Familiar (dvs. personar i same bueining, men ikkje bufellesskap beståande av einslege vaksne) Kor mange familiar: _____ Samla tal på flyktningar som inngår i familiar: _____

Andre (spesifiser) _____ Tal: _____

4. Dersom det har blitt busett familiar: Kva er den gjennomsnittlege storleiken på husstandane (om lag kor mange personar per hushald)? _____

5. Om lag kor mange av flyktningane som kommunen har busett dei siste fem åra bur framleis i kommunen i dag (ikkje tel med personar som har kome gjennom gjenforening) ? _____

6. Om lag kor mange av flyktningane oppgitt i spørsmål 5 bur i **Sjølveigd bustad** _____

Bustad som flyktningen sjølv leiger på den private bustadmarknaden _____

Kommunalt eigd utleigebustad _____

Bustad som kommunen leiger på den private marknaden for å leige vidare til flyktningen:

Anna (spesifiser) _____ **Tal:** _____

7. Har kommunen blitt anmoda om å ta i mot flyktningar i 2009? Ja _____ Nei _____

7 a. Dersom ja:

Kor mange flyktningar har kommunen blitt anmoda om å ta i mot: _____

7 b. Kor mange flyktningar har kommunen svart ja til å busetje? _____

Intervjuguide - kartlegging Del 2

Kommune _____

Innbyggjartal _____

Informanten si stilling i kommunen _____

Innleiing (bakgrunnsinformasjon)

1. Dersom kommunen har svart ja til busetjing i 2009, men med justeringar av tal (og evt grupper): kvifor ønskte kommunen desse justeringane?

2. I kva grad har flyktningane som har blitt busett i kommunen kome seg i arbeid eller utdanning? Korleis vurderer du jobbmoglegheitene for denne gruppa?

Om bustadsituasjonen til flyktningane i kommunen

Sjå spørsmål 6 i Del 1

3 a. Dersom sjølveigd bustad:

Kjenner du til korleis flyktningane fekk etablert seg i sjølveigd bustad (t. d. gjennom finansieringshjelp frå Husbanken/kommunen)?

3 b. Dersom privatleigd bustad:

Kjenner du til korleis flyktningane fann fram til denne løysinga (t.d. om kommunen har vore mellomledd e.l.l.)?

3 c. Dersom bustad som kommunen leiger på den private marknaden for å leige vidare til flyktningen
- i kva er dette ei føremålsteneleg ordning?

3 d. Dersom kommunalt eigde utleigebustader blir brukt:

Kan du gi ei skildring av desse bustadane ?

- Konsentrerte i kommunale blokker/rekkehus eller desentraliserte einingar?
- *Dersom dei er konsentrerte:* korleis er bebuarsamansetnaden i blokkene/rekkehusa? (andre flyktningar/einslege/eldre/menneske med psykiske eller fysiske funksjonshemmingar osv?)

Om kommunane si organisering av busettingsarbeidet:

4 a. Korleis har kommunen organisert arbeidet med å finne bustader til flyktningar?

- Kva etatar/tenester/sektorar er involvert? Tverrsektorielt samarbeid mellom desse?
- Er det bestillar- utførar deling i arbeidet?
- Kven har ansvaret for HB sine verkemiddel? Informererer flyktningkonsulenten flyktningane om ordningane?

4 b. Kvifor har kommunen valt å organisere arbeidet på denne måten? Synest du dette er ein føremålsteneleg måte å organisere busettjingsarbeidet på? Kvifor/kvifor ikkje?

4 c. Kva blir vektlagt når kommunen skal finne bustad til ein flyktning? (Til dømes nærheit til andre flyktningar, nærheit til by- eller bygdesentrum, kollektivtransport osv?) *Prøv å finne ut om dette berre handlar om å finne ei rask løysing, eller om kommunen tenkjer bustadsosialt*

5. I kva grad blir flyktningane involvert når kommunen skal hjelpe dei å finne bustad?

6. I kva grad jobbar kommunen for å finne langsiktige/varige bustadløysingar for den enkelte flyktning?

- Blir det jobba for å få flyktningane over i sjølveigd eller privatleigd bustad (korleis?), eller slår kommunen seg til ro med at flyktningane bur i kommunal bustad?

7. Korleis påverkar gjenforeiningar busettingsarbeidet og bustadsituasjonen i kommunane?

8. Korleis jobbar kommunen med buoppfølging/opplæring overfor flyktningane? (konkrete tiltak ved innflytting? f eks om kommunen kjenner til og bruker programmet "Å bo"/ "Bo i Noreg")?

9. Har kommunen ein boligsosial handlingsplan?

- Er flyktningar tatt med som ei eiga gruppe blant vanskelegstilte på bustadmarknaden?
- I kva grad og korleis har dette innverknad på busettinga av flyktningar i kommunen? (Inneheld planen konkrete tiltak overfor flyktningar)?

Om Husbanken sine verkemiddel:

10. *Spør kommunane i kva grad dei kjenner til tiltaka under, og om dei nyttar seg av dei. I dei tilfella kommunen nyttar seg av eit tiltak, så spør meir utfyllande rundt dette konkrete tiltaket (jf spm under):*

10 a. Bostøtte: I kva grad oppmodar kommunen flyktningar om å søke Husbanken om bostøtte?

- I kva grad hjelper kommunen flyktningane å søke bostøtte? Kjenner de til om nokon av flyktningane mister bostøtta andre året i introduksjonsprogrammet?

10 b. Startlån: I kva grad blir det gitt startlån til flyktningar? Kva legg kommunen vekt på i vurdering av kven som kan få startlån? I kva grad blir dei som søker om startlån også oppmoda om å søke boligtilskudd?

10 c. Boligtilskudd til etablering: i kva grad oppmodar kommunen flyktningane om å nytte seg av dette tiltaket? Kva legg kommunen som sakshandsamar vekt på i tildeling av boligtilskudd til etablering?

10 d. Boligtilskudd til tilpassing. I kva grad oppmodar kommunen flyktningane om å nytte seg av dette tiltaket? Kva legg kommunen som sakshandsamar vekt på i tildeling av boligtilskudd til tilpassing?

10 e. Boligtilskudd til utleigebustadar. I kva grad nyttar kommunen seg av dette verkemiddelet? Kvifor/kvifor ikkje?

10 f. Prosjekteringstilskudd. I kva grad oppmodar kommunen flyktningar til å nytte seg av dette tilskotet? Kvifor/kvifor ikkje?

10 g. Kjøper kommunen bustader i bruktmarknaden? Dersom ja; blir lån og tilskot frå Husbanken brukt til slike kjøp?

10 h. Nyttar kommunen seg av lån og tilskot frå Husbanken ved bygging av nye kommunale bustader?

11. I kva grad vurderer kommunen å kombinere tiltaka med kvarandre der dette kan vere aktuelt (t. d. å gi boligtilskudd i kombinasjon med startlån)?

12. Korleis vurderer du nytten av tiltaka som er nemnde over? I kva grad treff dei kommunen sine lokale behov? Dersom kommunen i liten grad nyttar seg av desse verkemidla: kvifor?

13. Gir kommunen kommunal bustøtte til flyktningar (i tillegg til bostøtta frå HB)?

14. Er det noko i Husbanken sine tilskotsordningar som etter di meining burde vere organisert på ein annan måte? *Dersom informanten svarer auka bevilgning, så spør vidare om det er andre forhold som kunne gjere ordningane meir føremålstenelege ut i frå kommunen sitt behov.*

15. I kva grad samarbeider kommunen med andre aktørar (boligbyggelag/frivillige organisasjonar/lokalt næringsliv) for å finne gode bustadløyisingar for flyktningar i kommunen?

Avslutning:

16. Kva er dei største utfordringane i busetjingsarbeidet? Kva gjer kommunen for å møte desse utfordringane?

17. Kva er dei viktigaste suksesskriteria for å oppnå god og varig busetjing av flyktningar i kommunen?

Spørjeguide IMDi Midt-Norge

Del 1: Om IMDi si rolle

- Kva er IMDi Midt-Norge si viktigaste rolle når det gjeld busetjing av flyktningar?
 - Korleis har IMDi organisert arbeidet?
 - I kva grad samarbeider de med andre statlege aktørar innan feltet? Føregår slike samarbeid også på regionnivå?
 - I kva grad er flyktningar sine boligforhold eit fokusområde for IMDi?

Del 2: Om IMDi sitt arbeid ut mot kommunane

- Korleis jobbar IMDi overfor kommunane når dei skal busetje flyktningar?
- I kva grad blir bustadsituasjonen og det bustadsosiale tatt opp som eige tema i dialogen IMDi har med kommunane?
- IMDi si rolle i anmodningsprosessen:
 - Kva faktorar blir vektlagt?
 - I kva grad blir bustadsituasjonen i kommunane kartlagt (type bustader / mengde ledig kapasitet osv) og tatt omsyn til i anmodningsprosessen?

Del 3: Kommunane sitt busetjingsarbeid

- Basert på din kjennskap til kommunane: Korleis vurderer du kommunane sitt arbeid med å busetje flyktningar når det gjeld:
 - Ivaretaking av bustadsosiale perspektiv (blir dette perspektivet ivaretatt/ føregår det heilskapleg tenking/ ser ein samanheng mellom busituasjon og meistring av livssituasjon)?
- Korleis vurderer du Husbanken sine støtteordningar når det gjeld bustad til flyktningar?
 - Kva fungerer bra?
 - Noko som burde vore annleis?
- Opplever du at det er spesifikke utfordringar i din region som skil seg frå dei andre regionane når det gjeld busetjing av flyktningar i kommunane? Dersom ja: korleis / på kva måte? (dersom det er mogleg, relater gjerne spesifikt til Møre og Romsdal)
- Er det forskjellar i utfordringar små kommunar og mellomstore – og store kommunar møter i busetjingsarbeidet? Korleis? (dersom det er mogleg, relater gjerne spesifikt til Møre og Romsdal)
- I kva grad opplever du at den kommunale organiseringa (t.d. arbeidsfordeling mellom etatar, politisk og administrativ forankring osv) har innverknad på:

- Grad av bustadsosial tenking når flyktningar busettast?

Del 4: Avslutning

- Sett frå IMDi sin ståstad: Kva er dei viktigaste suksesskriteria for å oppnå god og varig busetjing av flyktningar i kommunane?
- Sett frå IMDi sin ståstad: Kva er dei største flaskehalsane for å oppnå god og varig busetjing av flyktningar i kommunane?
- Sett frå IMDi sin ståstad: kva er dei største utfordringane i busetjingsarbeidet av flyktningar i regionen generelt og i Møre og Romsdal spesielt?



Spørjeguide Husbanken Region Midt-Norge

Del 1: Om Husbanken Region Midt-Norge si rolle i busetjingsarbeidet

- Kva er Husbanken Region Midt-Norge si oppgåve/viktigaste funksjon når det gjeld busetjing av flyktningar?
 - Korleis har Husbanken organisert dette arbeidet? (arbeidsfordeling/ansvarsfordeling sentralt og regionalt)
 - I kva grad samarbeider de med andre statlege aktørar innan feltet? Føregår slike samarbeid også på regionnivå?
- Kva funksjon/rolle har Husbanken Region Midt-Norge overfor kommunane i regionen når det gjeld busetjing av flyktningar?
- I kva grad driv Husbanken Region Midt-Norge informasjonsarbeid og kompetanseheving ute i enkeltkommunar? (Evt: Korleis føregår dette?)
- Ei viktig oppgåve for Husbanken er ”bustadsosialt arbeid overfor vanskelegstilte i kommunane”. Kva legg du i omgrepet ”bustadsosialt arbeid”?

Del 2: Om dei ulike tilskota og kommunane sin bruk av desse

- Kva er dei viktigaste bidraga dei ulike tiltaka kan gi kommunane når dei skal busetje flyktningar:
 - Bustøtte
 - Startlån
 - Bustadtilskot
 - Andre tilskot/tiltak?
- Korleis vurderer du kommunane sin bruk/manglande bruk av følgjande tiltak (når det gjeld busetjing av flyktningar):
 - Bustøtte

- Startlån
 - Bustadtilskot
 - Andre tilskot/tiltak?
- Korleis jobbar Husbanken for at kommunane skal kunne nytte seg av desse tiltaka?
 - Korleis vurderer du kommunane sin kunnskap om tilskotsordningane?
 - I kva grad nyttar kommunane dei ulike tilskotsordningane i samanheng med kvarandre?
 - Kva blir gjort frå Husbanken si side for at kommunane i større grad skal sjå verkemidla i samanheng med kvarandre?
 - I kva grad (og evt. korleis) blir kommunane sine erfaringar tatt med i utvikling/vidareutvikling av Husbanken sine støtteordningar for busetjing av flyktningar?
 - I kva grad opplever du at den kommunale organiseringa (t.d. arbeidsfordeling mellom etatar, politisk og administrativ forankring osv) har innverknad på:
 - Kommunane sin bruk av tilskotsordningane?
 - Grad av bustadsosial tenking når flyktningar busettast?

Del 3: Om eventuelle geografiske skilnader

- Slik du ser det, er det forskjellar i utfordringar små kommunar og mellomstore- og store kommunar møter i busetjingsarbeidet? Korleis?
- Skil kommunane i Møre og Romsdal (evt. distriktkommunar generelt) seg ut frå andre kommunar i din region med omsyn til
 - Utfordringar i busetting av flyktningar?
 - Bruk/underforbruk av verkemidla?
 - Kapasitet på tilgjengelege og eigna bustader for flyktningar?
 - Bruk av tiltaka retta inn mot leigestøtte vs. støtte til eigarskap?
 - Grad av bustadsosial tenking når flyktningar skal busettast?
 - Andre forhold?

Del 4: Avslutning

- Kva er dei største flaskehalsane, sett frå Husbanken Region Midt-Norge si side, i busetjingsarbeidet i regionen?
- Er det noko i det kommunale bustadarbeidet overfor flyktningar som etter di meining burde ha vore annleis / kunne ha vore organisert på ein meir føremålsteneleg måte?
- Er det noko i Husbanken (både sentralt og regionalt) sitt arbeid i busetjing av flyktningar som etter di meining burde ha vore annleis / kunne ha vore organisert på ein meir føremålsteneleg måte?

Spørjeguide KS Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag

Del 1: Om KS si rolle

- Kva er KS sitt regionkontor si rolle når det gjeld busetjing av flyktningar?
 - Kva er KS sitt regionkontor si viktigaste oppgåve i dette arbeidet?
 - Korleis har KS organisert arbeidet? (arbeidsfordeling og ansvarsfordeling sentralt og regionalt)
 - I kva grad samarbeider de med andre statlege aktørar innan feltet? Føregår slike samarbeid også på regionnivå?

Del 2: Korleis jobbar KS overfor kommunane

- På kva måtar kan KS bistå kommunane i arbeidet med å busetje flyktningar? (Informasjons- og motivasjonsarbeid/kompetanseheving/rådgjeving?)
- KS si rolle i anmodningsprosessen:
 - Korleis føregår denne prosessen?
 - Kva faktorar blir vektlagt?
 - I kva grad blir bustadsituasjonen i kommunane kartlagt (type bustader/mengde ledig kapasitet osv) og tatt omsyn til i anmodningsprosessen?

Del 3: Kommunane sitt busetjingsarbeid

- Basert på din kjennskap til kommunane: Korleis vurderer du kommunane sitt arbeid med å busetje flyktningar når det gjeld:
 - Ivaretaking av bustadsosiale perspektiv (blir dette perspektivet ivare tatt/føregår det heilskapleg tenking/ser ein samanhengen mellom busituasjon og meistring av livssituasjon)
 - Bruk av Husbanken sine tilskotsordningar?
- Korleis vurderer du Husbanken sine støtteordningar når det gjeld bustad til flyktningar?
 - Kva fungerer bra?
 - Noko som burde vore annleis?
- Opplever du at det er spesifikke utfordringar i din region som skil seg frå dei andre regionane når det gjeld busetjing av flyktningar i kommunane? Dersom ja: korleis / på kva måte? (dersom det er mogleg, relater gjerne spesifikt til Møre og Romsdal)
- Er det forskjellar i utfordringar små kommunar og mellomstore – og store kommunar møter i busetjingsarbeidet? Korleis? (dersom det er mogleg, relater gjerne spesifikt til Møre og Romsdal)
- I kva grad opplever du at den kommunale organiseringa (t.d. arbeidsfordeling mellom etatar, politisk og administrativ forankring osv) har innverknad på:

- Grad av bustadsosial tenking når flyktningar busettast?

Del 4: Avslutning

- Sett frå KS sin ståstad: Kva er dei viktigaste suksesskriteria for å oppnå god og varig busetjing av flyktningar i kommunane?
- Sett frå KS sin ståstad: Kva er dei største flaskehalsane for å oppnå god og varig busetjing av flyktningar i kommunane?
- Sett frå KS sin ståstad: kva er dei største utfordringane i busetjingsarbeidet av flyktningar i regionen generelt og i Møre og Romsdal spesielt?



Intervjuguide – dybdestudie. Kommuner (flyktningkonsulent og andre)

Kommune:

Informantene sine stillinger:

Tjenestetilbud, organisering og tverrfaglig/tverretattlig samarbeid

1. Hva legger du i begrepet ”boligsosialt arbeid”?
2. Har det vært dialog mellom kommunen og UDI, Imdi eller KS knyttet til bosettingen?
3. Hvilke avdelinger/etater er involvert når flyktninger skal bosettes, og i hvilken grad samarbeider de ulike avdelingene/etatene om det boligsosiale arbeidet?
 - 3.a. Hvordan opplever du/dere at organiseringen fungerer for kommunen?
 - 3.b. I hvilken grad er boligsosialt arbeid for flyktninger forankret i den administrative og politiske ledelsen?
 - 3.c. Hvordan opplever du/dere at kommunen sin organisering av flyktningarbeidet fungerer for flyktningene?
4. Har kommunen en boligsosial handlingsplan?

Ja: Hvordan blir den boligsosiale handlingsplanen brukt, og hva har planen betydd bosettingsarbeidet av flyktninger?

Nei: Er det noen spesiell grunn for dette?
5. Er den boligsosiale handlingsplanen forankret i det øvrige planverket, eller er det en enkeltstående plan?
6. Hvordan opplever du/dere forholdet mellom flyktningene sine behov (erfarte behov og uttalte behov) og kommunen sine ressurser?
 - 6.a. Hvordan påvirker dette det boligsosiale arbeidet?
7. Hvilke erfaringer har kommunen med boevnen til flyktninger?
 - 7.a. Hvordan er arbeidet med boveiledning organisert?
 - 7.b. Oppleveres dette å være en god måte å organisere arbeidet på om målet er å styrke boevnen til flyktningene og redusere mislighold av boliger?
8. Har kommunen en bosettingsstrategi/vedtak/plan på selektivt utvalg av flyktninger ut fra hvilken flyktningstype (asylanter el. overføringsflyktninger), flyktninggruppe (familier, enslige, barn, kjønn, alder m.m.) eller nasjonalitet som bosettes?
 - 8.a. Hva er eventuelt grunnen for dette (integrering, nettverk, økonomi, erfaring e.a.)?
 - 8.b. Har det vært dialog mellom asylmottak/-ene og kommunen knyttet til bosettingen?

8.c. Hvilken informasjon om flykningene er viktig for kommunen?

9. Hvordan påvirker gjenforening kommunen sitt bosettingsarbeid?

9.a. Er gjenforening medregnet i det totale vedtatte antall flykninger som kommunen bosetter, eller kommer de i tillegg?

9.b. Hva slags rolle har kommunen ved gjenforeninger – planlegges det for dette?

10. I hvilken grad har kommunen egne eller tilpassede kommunale tjenester for flykninger og innvandrere?

10.a. Har kommunen søkt el. har kommunen planer om å søke tilskudd til slike tjenester eller tiltak (eks. her er kompetanstilskudd til lokale prosjekt fra Husbanken eller midler til kommunale innvandreriltak fra Imdi)? Hvorfor/hvorfor ikke?

Segregering/integrering

11. Hvordan opplever du at flykningene har blitt tatt i mot og integrert i lokalsamfunnet?

12. Hvordan har arbeidsmarkedet vært for denne gruppen?

12.a. Hva har tilknytningen til arbeid og utdanning betydd for flykningene sitt sosiale nettverk?

13. I hvilken grad er kommunens boligpolitikk preget av sentralisering eller desentralisering?

13.a. Hvordan påvirker valgt boligpolitikk integreringen av flykningene i lokalsamfunnet?

14. I hvilken grad viser kommunen fleksibilitet i hvordan de kommunale boligene blir brukt av ulike grupper?

14.a. Er noen boliger forbeholdt visse grupper, og i tilfelle: hvordan påvirker dette det boligsosiale arbeidet?

Husbanken

15. I hvilken grad opplever du at flykningene har et bevisst forhold til om de vil bo kommunalt eller privat, og om dei vil leie eller eie?

15.a. Hvordan blir dette uttrykt?

15.b. I hvilken grad mener du at kommunen sitt valg av førstegangsbolig til flykningane er et godt utgangspunkt for boligkarrieren deres?

16. I hvilken grad har der vært dialog mellom kommunen og Husbanken?

16.a. Anser dere Husbanken som en viktig samarbeidspartner i bosettingsarbeidet?

16.b. Hvilken rolle tenker dere at Husbanken skal ha i kommunen sitt bosettingarbeid?

17. Hvilken kjennskap har kommunen til Husbanken sine tiltak rettet mot boligsituasjonen til flykninger (bostøtten, startlånet, tilskuddene til etablering, tilpassing og utleieboliger, prosjekteringstilskuddet, opplæringsprogrammet: "Å bo i Norge")?

17.a. Har kommunen gjort noe aktivt i det å tilegne seg kunnskap om Husbanken sine støtteordninger? Evt. planer for dette?

18. I hvilken grad ser kommunen Husbanken sine støtteordninger i kombinasjon med hverandre (eks. kombinasjonen boligtilskudd og startlån)?

19. I hvilken grad motiverer kommunen flyktingene til å bruke Husbanken sine støtteordninger?

20. I hvilken grad opplever kommunen at Husbanken sine tiltak er i samsvar med lokale behov?

21. Opplever du støtteordningene som tilpasset flyktingene sine behov?

21.a På hvilken måte er flyktingene sine behov og ønsker annerledes enn for andre vanskelegstilte grupper?

21.b Er det behov for mer tilpassede støtteordninger eller boligmodeller til flyktinger? I tilfelle hvorfor og hvilke?

Lokale forhold

22. Er det et mål for kommunen å oppnå varig bosetting, eller er det ønskelig å være en ”kvalifiseringskommune”?

23. I hvilken grad opplever du at kommunen har særlige utfordringer knyttet til geografi/lokalisering?

23.a. Er det noen form for lokalt eller regionalt samarbeid knyttet til bosetting av flyktinger?

23.b. Hva kan gjøres fra sentralt hold (Imdi, KS) om målet er mer varig bosetting i kommunene?

24. Kan du si noe om hva du tenker omkring årsakene til sekundærflytting?

24.a. Hvorfor flytter de fra kommunen?

24.b. Hva kan gjøres lokalt og regionalt for å få ned sekundærflyttingen fra fylket?

Avsluttende

25. Hva opplever kommunen som den største utfordringen i bosettingen av flyktinger?

25.a. Er det mulig å løse noen av disse utfordringene?

26. Hva har kommunen lyktes med i forhold til boligsosiale arbeidet mer generelt og bosettingsarbeidet spesielt?

26.a. Hva har kommunen ikke lyktes med?

26.b. Er det ulikt hva kommunen har lyktes med om en ser på ulike flyktinggrupper (enslige, familier, kjønn, alder), flyktingtyper (asylant el. overføringsflykting) og nasjonaliteter?

26.c. Har kommunen benyttet ulike busettingsstrategier ut fra flyktinggruppe, flyktingtype eller nasjonalitet?

27. Hva vil være fokus i det boligsosiale arbeidet i tiden fremover (få frem andre ting enn bare fokus på manglende boliger)?

27.a. På hvilke områder trenger kommunen mer kompetanse i flyktingarbeid og boligsosialt arbeid?



Intervjuguide – dybdestudie. Flyktninger

Kommune:

Informant (nasjonalitet, kjønn, alder):

Flyktningstype (asylant eller overføringsflyktning):

Personlig, jobb og trivsel

1. Har du bodd lenge i kommunen?
2. Bor du alene eller sammen med familie?
 - 2.a. Hvor mange er dere som deler bolig?
3. Har du venner el. familie i kommunen el. i nærliggende kommunar?
 - 3.a. Kjente du de fra før (heimlandet eller asyl) eller har du blitt kjent med de i nærmiljøet ditt eller gjennom ein sosial møteplass el. aktivitet?
4. Jobber du eller går du på skole?
 - 4.a. Trives du med det? Hvorfor/hvorfor ikke?
 - 4.b. Har kommunen den type arbeid som du ønsker å arbeide med nå eller i framtiden?
5. Har noen fra kommunen fortalt deg om og/eller vist deg ulike aktivitetar og sosiale møteplassar som finnes i kommunen?
 - 5.a. Kjenner du til ulike sosiale møteplasser og aktiviteter som finnes i kommunen?
6. Finnes her en sosial møteplass el. en aktivitet for flyktninger i kommunen ?
 - 6.a. **Om ja:** Har du benyttet deg av dette? Hvorfor/hvorfor ikke?
 - 6.b. **Om nei:** Skulle du ønske at her var en sosial møteplass for flyktninger?
Om ja: Hvilket tilbud skulle du ønske det var?
 - 6.c. Ønsker du kontakt/mer kontakt med andre flyktninger og/eller lokalbefolkningen?

Boligen, kommunen og Husbanken

7. Hvordan bodde du i hjemlandet ditt – bodde du i by eller bygd?
 - 7.a. Hva slags bolig bodde du i da?
 - 7.b. Hadde boligen i hjemlandet ditt de tingene/møblene som du har i denne boligen?
8. Leier du boligen med kommunen, leier du boligen privat eller eier du boligen?
 - 8.a. Har du fått informasjon om at det finnes ulike boalternativ – at man kan bo kommunalt, leie boligen hos privatpersoner eller eie boligen?
9. Hvordan opplever du hjelpen du har fått fra kommunen med å skaffe deg bolig?
 - 9.a. Hvordan synes du den boligen som du har nå er? Hvordan vil du beskrive den?
 - 9.b. Ønsker du en annen bolig i framtiden? Hvilken og hvorfor?

10. Ble du spurt om hva slags bolig du ønsket å bo i når du kom til kommunen el. før du kom til kommunen?

10.a. Hadde du et ønske om at det skulle være leilighet, rekkehus eller enebolig?

10.b. Hadde du et ønske om det skulle være noen bestemte møbler eller hvitevarer i boligen?

10.c. Ønsket du at boligen skulle ligge i sentrum eller utenfor sentrum?

10.d. Ønsket du at boligen skulle ligge i nærheten av skole, butikk el. buss?

10.e. Ønsket du å bo i et boligområde med andre flyktninger, la med nordmenn eller at det var et område hvor det både bodde flyktninger og nordmenn?

11. Inneholder boligen det du trenger, mangler den noe eller har den mer enn hva du trenger?

11.a. Kjente du til ting som eksempelvis kjøleskap, stekeovn, vaskemaskin og toalett før du kom til Norge?

11.b. Om ingen kjennskap: Hvordan var det å skulle lære seg å bruke disse nye tingene?

11.c. Fikk du noe opplæring i hvordan du skulle bruke de? **Om ja:** Av hvem?

12. Kjenner du til at der finnes økonomiske ordninger som er tenkt å gjøre det enklere for bl.a. flyktninger til å klare å få leie en bolig privat eller kjøpe sin egen bolig?

12.a. Om ja: Hvem har gitt deg denne informasjonen?

12.b. Om nei: Skulle du ønske å vite mer om hva slags økonomiske støtteordninger som finnes?

Boligstrategier, integrering og trivsel

13. Hvilke tanker/planer har du om framtidig bolig?

13.a. Ønsker du å bli boende i denne boligen eller ønsker du deg en annen type bolig?

13.b. Hvilken type bolig (leilighet, rekkehus, enebolig) ønsker du å bo i?

13.c. Vil du leie eller eie boligen din – og hvorfor?

14. Hvordan opplever du nærmiljøet og naboene dine: Er det trygt område? Hvilke mennesker bor her? Hvilke boliger er her? Er her bussforbindelse? Er her skole? Er her butikk?

14.a. Trives du i nærmiljøet ditt eller ønsker du å flytte til et annet sted i kommunen?

Om ønsker å flytte: Hvorfor?

14.b. Er det et boligområde med et mange ulike personer – eller er det en spesiell gruppe mennesker som bor i nærmiljøet ditt?

15. Hvordan har du blitt tatt imot av naboene: har du noen kontakt med naboene dine?

15.a. Evt. hva slags type kontakt?

16. Kommer du til å bli boende i kommunen eller har du planer om å flytte til en annen kommune el. et annet fylke?

16.a. Om boende: Hva er den viktigste grunnen til at du ønsker å fortsette å bo i denne kommunen?

16.b. Om flytte: Hva er den viktigste grunnen til at du ønsker å flytte?

16.c. Om flytte: Hva måtte ha vært annerledes eller ha vært tilstede i kommunen for at du skulle ha blitt boende her?