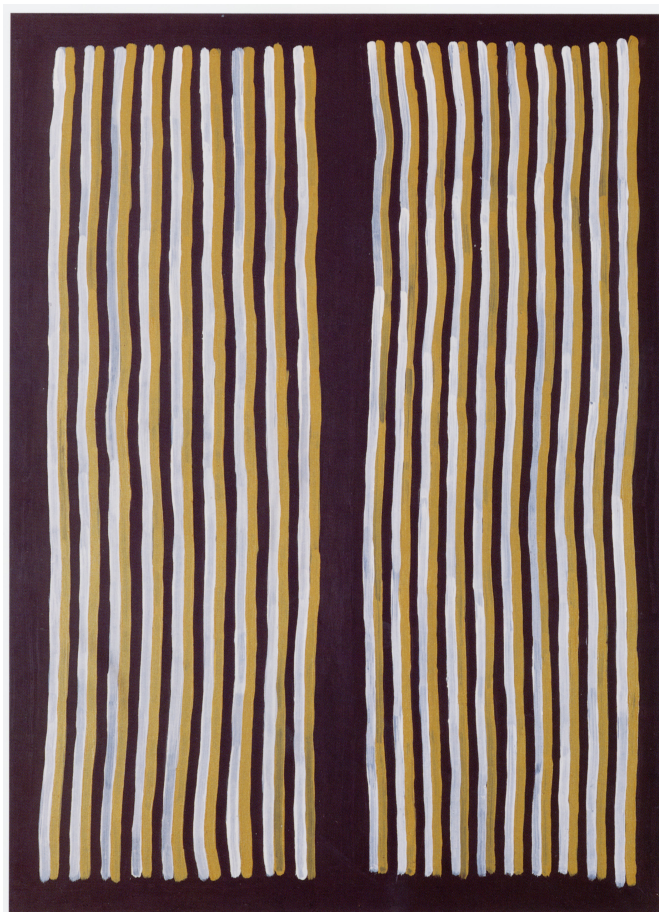


Kristin Thorshaug, Marko Valenta
og Berit Berg

Bosetting av enslige voksne flyktninger

Utfordringer og muligheter
for rask og god bosetting

NTNU Samfunnsforskning AS



Maleri: Mick Namerari - «Men's Ceremony»

Kristin Thorshaug, Marko Valenta og Berit Berg

Bosetting av enslige voksne flyktninger


Utfordringer og muligheter for rask og god bosetting

Forsideillustrasjon

Mick Namerari – ”Men’s Ceremony, Body Paint”

Gjengitt med tillatelse fra kunstneren og Jinta Desert Art Galeri, Australia

www.jintaart.com.au

 NTNU Samfunnsforskning AS Avdeling: Mangfold og inkludering Postadresse: NTNU Dragvoll 7491 Trondheim Besøksadresse: Loholt Allé 85, Paviljong B Telefon: 73 59 63 00 Telefaks: 73 59 62 24 E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no Web.: www.ntnusamfunnsforskning.no Foretaksnr. NO 986 243 836		RAPPORT	
		TITTEL	
		Bosetting av enslige voksne flyktninger Utfordringer og muligheter for rask og god bosetting	
		FORFATTERE	
		Kristin Thorshaug, Marko Valenta og Berit Berg	
		OPPDRAGSGIVER	
		Husbanken	
RAPPORT 2009	GRADERING Åpen	OPPDRAGSGIVERS REF. Inger Marie Holst	
	ISBN 978-82-7570-206-5	PROSJEKTNR. 1550	ANTALL SIDER OG BILAG 108
PRIS (eksl. porto og ekspedisjonsomkostninger) Kr. 100		PROSJEKTLEDER Berit Berg	KVALITETSSIKRET AV Bente Aina Ingebrigtsen
	DATO November 2009		
SAMMENDRAG Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Husbanken, og kartlegger norske kommuners utfordringer og strategier for raskere og bedre bosetting av enslige voksne flyktninger, med et særlig fokus på boligsituasjonen. Vår undersøkelse bekrefter at bosettingsarbeidet knyttet til enslige voksne flyktninger har en rekke utfordringer på flere områder. Det handler om en til tider manglende boligsosial planlegging, stor mangel på egnede boliger, uforutsigbarhet knyttet til familiegjenforening, sekundærflytting både fra og til kommunene, samt et ressurskrevende integreringsarbeid. Mulige tiltak kan blant annet være aktiv bruk av boligsosiale handlingsplaner, opprettelse av tverrsektorielle ”boligteam”, aktiv bruk av det private boligmarkedet og bruk av bofellesskap som midlertidig boløsning i påvente av familiegjenforening eller fullføring av introduksjonsordning.			
STIKKORD	NORSK	ENGELSK	
	Bosetting	Settlement	
	Enslige voksne flyktninger	Single adult refugees	
	Bofellesskap	Shared housing	

Førord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Husbanken, og kartlegger norske kommuners utfordringer og strategier for raskere og bedre bosetting av enslige voksne flyktninger, med et særlig fokus på boligsituasjonen.

Rapporten baserer seg på en kvantitativ breddeundersøkelse blant 159 bosettingskommuner og en dybdestudie i sju midtnorske kommuner. Breddeundersøkelsen ble gjennomført i perioden april-mai 2009, mens dybdestudien ble gjennomført i perioden mars-oktober 2009.

Undersøkelsen er gjennomført av Kristin Thorshaug, Marko Valenta og Berit Berg. Kristin Thorshaug og Marko Valenta har gjennomført datainnsamlingen og hatt hovedansvaret for rapportskrivningen, mens Berit Berg har hatt det overordnede prosjektansvaret. En referansegruppe har vært tilknyttet prosjektet, med representanter fra Husbanken, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og KS.

Vi ønsker å takke alle våre informanter som har delt sine erfaringer med oss, og som med sine innspill har bidratt til å belyse viktige problemstillinger ved arbeidet med bosetting av enslige voksne flyktninger i Norge. Vi vil videre takke Veronika Paulsen som har hjulpet til med innsamling av kvalitative data. Vi ønsker også å takke Husbanken og referansegruppen for støtte og godt samarbeid i arbeidet med prosjektet.

Trondheim, november 2009

Kristin Thorshaug, Marko Valenta og Berit Berg

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	11
1.1 Undersøkelsens fokus.....	12
1.2 Gjennomføring av undersøkelsen	13
1.2.1 Breddeundersøkelse i landets bosettingskommuner.....	13
1.2.2 Dybdestudie i sju kommuner.....	14
1.3 Rapportens oppbygging	15
2. Bosettingsarbeid – målsetninger og utfordringer.....	16
2.1 Målsetninger for rask og god bosetting.....	16
2.2 Utfordringer ved bosettingsarbeidet: en kunnskapsstatus.....	17
3. Breddeundersøkelsen – bosetting av enslige voksne flyktninger	21
3.1 Bosetting av flyktninger – erfaring og antall	21
3.2 Boligtilgang, boligmarked og boligtype	24
3.3 Boligtilbud og ønsker fra flyktninger.....	26
3.4 Bomiljø og årsaker til flytting innad i og mellom kommuner	29
3.5 Boligtilgang er den største utfordringen i bosettingsarbeidet	31
3.6 Bruk av Husbankens låne- og tilskuddsordninger	33
3.7 Samarbeid med andre aktører i bosettingsarbeidet	35
4. Dybdestudien – hva hemmer og fremmer rask og god bosetting?	37
4.1 Organisering av bosettingsarbeidet	38
4.1.1 Politisk og planmessig forankring nødvendig for bosettingsarbeidet av alle flyktninger	41

4.1.2 Behov for mer forutsigbarhet i bosettingsarbeidet av alle flyktninger.....	42
4.1.3 Planlegging som primært gjelder enslige voksne.....	44
4.1.4 Behov for tydeligere spesifisering i anmodningsbrev og økonomisk forutsigbarhet.....	46
4.2 Bosettingspraksiser.....	48
4.2.1 Bosetting direkte fra mottak og bosetting gjennom IMDi	50
4.2.2 Privat bosetting	52
4.3 Bruk av det kommunale og private boligmarkedet	54
4.3.1 Relasjoner mellom utleier, flyktning og kommune	56
4.4 Bruk av Husbankens låne- og tilskuddsordninger	57
4.4.1 Behov for en mer aktiv deltakelse fra Husbanken	60
5. Oppfølging av bosatte flyktninger	62
5.1 Oppfølging og informasjon	62
5.2 Bofellesskap som en løsning for enslige.....	63
5.2.1 Bofellesskap - utfordringer.....	64
5.2.2 Bofellesskap – suksesskriterier.....	67
5.3 Variasjon i leiekontrakter	70
5.4 Bomiljø eller bolig – hva er viktigst?.....	71
5.5 Rask og god bosetting – parallelle eller motstridende interesser?	74
5.6 Samarbeid med sentrale aktører	76
6. Hvordan løse boligproblemet?.....	79
6.1 Sikre fleksibel kommunal boligmasse	79
6.2 Bruk av det private markedet – erfaringsoverføring fra Oslo kommune	81
6.3 Bruk av bofellesskap som midlertidig boløsning.....	82

6.3.1 Brukermedvirkning i rehabilitering/bygging av kommunale boliger	83
7. Oppsummering	84
7.1 Organisering og planlegging av bosettingsarbeidet	84
7.2 Boligtilgang	87
7.3 Oppfølging og informasjon	88
Referanser	91
Vedlegg 1: Frekvensfordelinger	95

1. Innledning

Det overordnede boligpolitiske målet i Norge er at ”alle skal kunne bo godt og trygt” (St.meld. nr. 23 2003-2004). Bolig og bomiljø ses som viktige faktorer for integrering og deltakelse i samfunnet, og veiledning og støtte til vanskeligstilte på boligmarkedet har fått økt fokus de siste årene. Innenfor arbeidet med bosetting av flyktninger er et hovedmål rask og god bosetting, slik at flyktningene skal finne seg til rette i lokalsamfunnene (IMDi 2006). En rask etablering på boligmarkedet og selvhjulpenhet i egen bolig blir også sett som en viktig forutsetning for at innvandrere skal kunne delta i det norske samfunnet på lik linje med andre nordmenn (St.meld. nr. 23 2003-2004).

Bosetting av overføringsflyktninger og tidligere asylsøkere som har fått oppholdstillatelse, skjer gjennom et samarbeid mellom IMDi, KS, asylmottakene og de enkelte bosettingskommunene.¹ Bosettingsbehovet for flyktninger er i 2009 anslått til 8200 personer, noe som er 3182 flere enn i 2008. Behovet er det høyeste siden 1994, da krigen på Balkan førte til et rekordhøyt bosettingsbehov i landets kommuner. Gruppen bosettingsklare domineres per 2008/2009 i stor grad av personer fra Eritrea, Irak, Somalia, Palestina (statsløse palestinere) og Afghanistan. Enslige flyktninger, og da særlig menn, utgjør en stor andel av det totale bosettingsbehovet (IMDi 2008a). De fleste er voksne som har fått permanent bosettingstillatelse i Norge, men også enslige mindreårige inngår i dette tallet.

Flere av landets bosettingskommuner melder om problemer i forhold til å nå målene om rask og god bosetting. Blant annet oppleves det som vanskelig å fremskaffe egnede boliger, særlig for enslige voksne flyktninger, med den konsekvens at kommunene ofte foretrekker å bosette familier. Dette medfører at enslige ofte må vente lenger på kommuneplass enn øvrige flyktninger. I slutten av 2008 var den gjennomsnittlige ventetiden fra vedtak til bosetting på 5-6 måneder, noe som er i tråd med IMDis

¹ Både overføringsflyktninger og tidligere asylsøkere omtales vanligvis som flyktninger.

målsetninger. For enslige voksne har ventetiden, ifølge bosettingsansvarlige i IMDi, imidlertid i flere tilfeller vært på nesten det dobbelte.

Bosettingskommuner befinner seg dermed i en presset situasjon. På den ene siden anmodes de om å bosette flere flyktninger, og de oppfordres til å bidra til at oppholdstiden i mottak blir så kort som mulig. Samtidig opplever de et stort press på det kommunale boligmarkedet og tilgjengelige boliger for enslige – både fra flyktninger og kommunens øvrige befolkning. Resultatet blir i mange tilfeller at enslige voksne flyktninger tilbys lite egnede boalternativer. Sett fra kommunenes side står valget ofte mellom å si nei til bosetting, eventuelt bare bosette familier, og det å si ja, men plassere enslige i boliger som er lite egnet ut fra en integreringsmålsetting.

1.1 Undersøkelsens fokus

Utfordringene som kommunene opplever i forhold til bosetting av enslige voksne flyktninger understreker behovet for mer forskning på bosettingsproblematikk. Det er tidligere gjennomført prosjekter som fokuserer på blant annet mottaks- og integreringsmodeller for bosetting og flyktningers egne opplevelser (Berg og Thorseth 1995; Berg, Dalby og Fladstad 2002), bosettingsmønster (Brox 1997), utfordringer knyttet til bosettingsarbeidet (Ibenholt og Bakli 2009), samt flyktningers levekår og flytteaktivitet (Djuve og Kavli 2000). Disse undersøkelsene har imidlertid ikke fokusert på enslige voksne flyktninger som en særskilt kategori.

I denne undersøkelsen har vi satt fokus på spenningsforholdet mellom de generelle nasjonale strategiene knyttet til bosetting, hvor både rask gjennomstrømning og integreringsaspektet står sterkt, og de faktiske forhold i kommunene, hvor blant annet økonomi og situasjonen på boligmarkedet fører til at kommuner opplever det som særlig vanskelig å skaffe gode boligløsninger for enslige flyktninger. Problemstillinger i denne undersøkelsen relateres til følgende områder:

- boligtyper som tilbys enslige voksne flyktninger
- utfordringer i bosettingsarbeidet
- løsninger og strategier på utfordringer
- bruk av Husbankens ordninger
- samarbeid mellom sentrale aktører

Siktemålet med undersøkelsen har vært todelt. For det første fremskaffer den kunnskap om hva som hemmer og fremmer bosettingsarbeidet overfor målgruppa, med konkrete forslag til tiltak. For det andre vil den kunne danne grunnlag for et konkret utviklingsarbeid, med basis i erfaringene fra kommunene. Med andre ord vil det overordnede spørsmålet bli hvilke erfaringer og utfordringer som preger kommunenes bosettingsarbeid knyttet til boligsituasjonen, hvilke muligheter som ligger i dette arbeidet, og hvilke strategier og tiltak kommunene selv etablerer.

Undersøkelsen vil også supplere en studie av bosetting av flyktninger i Møre og Romsdal, hvor målet har vært å identifisere gode bosettingsstrategier (Hanche-Dalseth, Bergem og Aarflot 2009). Vår undersøkelse vil, sammen med nevnte studie, kunne gi et godt bilde av situasjonen i Midt-Norge, samtidig som vi med vår breddeundersøkelse kan gi et situasjonsbilde på landsbasis.²

1.2 Gjennomføring av undersøkelsen

1.2.1 Breddeundersøkelse i landets bosettingskommuner

Studien har hatt som hovedsiktemål å kartlegge den faktiske bosettingen av enslige flyktninger i landets kommuner. Datamaterialet består av registerdata fra IMDi og egne innsamlede data.

² Denne undersøkelsen skiller seg imidlertid fra Møre og Romsdal-studien ved å ha et fokus på enslige voksne flyktninger og ikke flyktninger på generell basis.

Vi har innehentet registerdata fra IMDi med regional oversikt over nøkkeltall for bosettingsarbeidet i 2008; antall bosatte og utsøkte, ventetid, nasjonaliteter, bosettingsbehov og vedtak, enslige i mottak, samt bosettingsmål og faktisk bosetting i 2008 (IMDi 2008a).

Vi har også gjennomført en breddeundersøkelse i landets bosettingskommuner. Spørreskjemaet ble sendt ut til alle kommuner som, ifølge IMDis registre, bosatte flyktninger i 2008 - 237 kommuner. 159 kommuner besvarte undersøkelsen, noe som tilsvarer i 67 prosent av den totale populasjonen. I kartleggingen har spørsmål knyttet til blant annet hvor mange som er bosatt, hvor de er bosatt, hva slags boliger som tilbys og boligens integreringspotensial vært sentrale. I tillegg har vi stilt spørsmål knyttet til bosetting, Husbankens støtteordninger, samt samarbeidet med sentrale aktører.

1.2.2 Dybdestudie i sju kommuner

I tillegg til den generelle kartleggingen, basert på tilgjengelig statistikk fra IMDi og egen statistikk om kommunene, har vi gjennomført en dybdestudie i sju midtnorske kommuner. Her har det vært interessant å studere hva kommunene opplever som utfordringer med bosetting av enslige voksne flyktninger, hvor flaskehalsene ligger og hva som skal til for å fjerne disse, gode eksempler fra kommunene og suksesskriteriene knyttet til disse, den politiske og administrative forankringen av bosettingsarbeidet i kommunen, samt konkrete planer og policydokumenter i kommunene.

Målsettingen med dybdeundersøkelsen var ikke å presentere de seks konkrete kommunene og evaluere deres bosettingsarbeid, men å gi et bilde på hvordan bosettingsarbeid møtes og håndteres. Kommunene er derfor valgt ut slik at de sikrer en god variasjonsbredde, både i forhold til kommunestørrelse, geografisk plassering, bosettingserfaring og hvorvidt kommunen har opplevd utfordringer knyttet til

bosetting av flyktninger. Utvalget har en spennvidde fra kommuner med under 5000 innbyggere til store bykommuner, og omfatter både Nord- og Sør-Trøndelag. Som en naturlig følge av dette varierer også vedtakstallene. Variasjoner i utfordringer og tiltak skyldes både særtrekk ved det lokale boligmarkedet, flyktningsarbeidets organisering, og valgte tiltak og strategier i de ulike kommunene. Vi har valgt å anonymisere kommunene, da enkelte av kommunenes størrelse vil gjøre det mulig å identifisere informantene.

Det kvalitative utvalget består av 30 informanter. Vi har intervjuet sentrale nøkkelinformanter i hver kommune knyttet til bosetting av flyktninger. Dette omfatter flyktningskonsulenter, fagansvarlige, miljøarbeidere, programrådgivere, eiendomsforvaltere, sosialarbeidere med flere. Mens det i enkelte av kommunene kun er én til to personer som har det totale ansvaret for bosettingsarbeidet, er det i andre kommuner et større apparat av ansatte med ulike ansvarsområder. VI har i tillegg vært på befaring i et bofellesskap i en av kommunene og i den forbindelse snakket med beboere. Vi har også intervjuet et utvalg ansatte ved IMDis regionale enheter, samt hatt møter med representanter for Husbanken og KS.

1.3 Rapportens oppbygging

Rapporten er inndelt i 7 kapitler. Innledningskapitlet tar for seg bakgrunn for studien, undersøkelsens fokus, tidligere forskning, samt metode og utvalg. I kapittel 2 ser vi på bosettingsarbeidets nasjonale mål og utfordringer, før vi i kapittel 3 tar for oss breddeundersøkelsen. I kapittel 4 og 5 presenterer vi kartleggingens dybdestudie. Her ser vi på utfordringer og dilemmaer kommunene møter i sitt bosettingsarbeid, samt strategier og tiltak som er innført. I kapittel 6 peker vi på mulige tiltak og strategier som kan bedre tilgangen på egnede boliger for enslige flyktninger. Kapittel 7 oppsummerer studien, hvor vi presenterer mulige retninger for en videre utvikling av bosettingsarbeidet med enslige voksne flyktninger.

2. Bosettingsarbeid – målsetninger og utfordringer

2.1 Målsetninger for rask og god bosetting

Et hovedmål i bosettingsarbeidet er som nevnt hurtig integrering i lokalsamfunnet gjennom rask og god bosetting (IMDi 2006). I forhold til rask bosetting har IMDi som mål at flyktninger skal være bosatt i en kommune innen 6 måneder etter at det er gitt ordinær oppholds-, arbeids- eller innreisetillatelse.³ I forhold til målet om god bosetting vil ulike kriterier og perspektiver være viktige å ta stilling til. Det viktigste enkeltkriteriet har de siste årene vært bosetting som legger til rette for utdanning og kvalifisering i arbeidslivet. I dette ligger det både at bosetting skjer i en kommune som har utviklet et introduksjonsprogram, og at kommunen skal kunne tilby et kvalifiseringstilbud som er i tråd med flyktingens bakgrunn og behov.

Et annet viktig kriterium har i enkelte tilfeller vært bosetting i nærheten av slekt eller sosiale/etnisk nettverk. IMDi har understreket at oppbygging av nasjonale/etniske grupper i et område vil kunne være viktig for nasjonalitetsgrupper som er små i bosettingssammenheng. Fra og med 2008 har imidlertid bosetting i nærheten av familie og nettverk utenfor den aller nærmeste familien blitt tillagt mindre vekt (Ibenholt og Bakli 2009).

Et tredje mål for å sikre god bosetting har vært å redusere omfanget av sekundærflytting gjennom å oppnå stabile boforhold. Tidligere ble også flyktingers egne ønsker sett som et kriterium for god bosetting, men med økt press på å få til bosetting er dette nå tillagt mindre vekt. Fokus har i stedet, som nevnt, vært på muligheter for kvalifisering, arbeid og utdanning (Ibenholt og Bakli 2009). Det understrekes imidlertid at kriteriene ikke må komme i konflikt med det overordnede målet om å bruke alle tilgjengelige vedtaks plasser (IMDi 2006).

³ Enslige mindreårige skal bosettes innen tre måneder (IMDi 2006).

2.2 utfordringer ved bosettingsarbeidet: en kunnskapsstatus

Lang ventetid i mottak har i flere år vært en av hovedutfordringene i den norske asylpolitikken, og i en rekke forskningsrapporter er det pekt på hvilke alvorlige konsekvenser lang ventetid kan ha både på individ- og samfunnsnivå (Lauritsen og Berg 1999, Berg og Sveaass m.fl. 2005).

Reduksjon av den totale oppholdstiden i mottak er en kompleks utfordring. Som nevnt tok det i desember 2008 gjennomsnittlig 6 måneder fra oppholdstillatelse var gitt til bosetting fant sted (IMDi 2008a). Denne perioden omfatter både gjennomføring av bosettingsintervju i mottak, IMDis forarbeid før utsøking til kommune og arbeid som gjøres i kommunen forut for faktisk bosetting (Ibenholt og Bakli 2009). Hvor lang tid det tar før en person har fått opphold til han eller hun kan bosettes avhenger dermed av arbeidet som gjøres i flere institusjoner, og ikke kun kommunenes evne til å tilrettelegge for rask bosetting.

IMDi understreker at kommuner ikke kan begrense bosetting ut fra for eksempel nasjonalitet eller andre egenskaper ved flyktningen (IMDi 2006). Til tross for dette viser undersøkelser at kommuner har preferanser knyttet til både nasjonalitet, familiestatus, hjelpebehov og lignende (Ruud 2004; Ibenholt og Bakli 2009). Mens enkelte av preferansene er knyttet til integreringsmuligheter, er andre knyttet til kommunens økonomiske rammer og et ønske om kontinuitet i bosettingsarbeidet. Dette fører til at enkelte nasjonaliteter, enslige og flyktninger med et hjelpebehov er vanskeligere å bosette enn andre.

Vanskeligheter med å bosette enslige flyktninger forbindes vanligvis med manglende tilgang på egnede boliger til denne målgruppa. I en undersøkelse blant 600 ledere – ordførere, rådmenn og stabs- og økonomisjefer - i landets kommuner, kommer det frem at verken manglende integrering eller negative holdninger blant kommunens innbyggere skaper vanskeligheter for bosetting av flere flyktninger (Perduco 2008).

Det ser ut til at hovedutfordringen ligger i tilgang på boliger, i tillegg til begrensninger som ligger i størrelsen på de statlige overføringene knyttet til bosettingsarbeidet. Osmund Kaldheim, direktør i IMDi, har i den forbindelse uttalt at ”det er både politisk vilje, positive erfaringer og økonomiske rammevilkår for å bosette flyktninger”, men at både IMDi, Husbanken og kommunene må samarbeide for å løse de praktiske problemene knyttet til tilgangen på boliger (IMDi 2008b).

Argumentet om at hovedutfordringen ligger i tilgang på boliger bør sees i sammenheng med de forskjellige oppfatninger av hva som er egnede boliger for enslige flyktninger. Flere aktører, blant annet IMDi, KS og Husbanken, har lansert bofellesskap som en mulig løsning på utfordringene knyttet til bosetting av enslige flyktninger, da dette hevdes å være økonomisk lønnsomt både for kommunen og for flyktningene selv (IMDi 2005). Videre understreker Utlendingsdirektoratet (UDI), Husbanken og KS at problemet knyttet til bosetting av enslige flyktninger øker behovet for at kommunene benytter seg av Husbankens låne- og støtteordninger (Husbanken 2008a). Husbanken forvalter en rekke ulike ordninger, hvor enkelte er rettet mot personer, mens andre er rettet mot kommunene. Samtidig bør kommunene brukes Husbanken som støttespiller i arbeidet med å fremskaffe boliger.

Manglende boligtilgang er også knyttet til konkurranse fra andre aktører som antas å operere innenfor det samme segmentet av boligmarkedet. Det er særlig to forhold som kan nevnes her: For det første har vi i de siste årene opplevd en stor økning i arbeidsinnvandring som domineres av enslige personer. Enkelte undersøkelser antyder at arbeidsinnvandringen bidrar til å øke presset på boligmarkedet (Thorshaug, Valenta og Berg 2009). I bosettingskommuner som er avhengige av å benytte det private markedet, kan dette presset vanskeliggjøre arbeidet med bosetting av flyktninger. For det andre ser vi en stor økning i antall desentraliserte statlige mottak for asylsøkere. Per oktober 2009 har vi 147 mottak i Norge, og det store flertallet av mottakene er delvis desentraliserte eller helt desentraliserte mottak. Enkelte kommuner har uttrykt bekymring for at den store økningen i antallet desentraliserte mottak vil øke presset på

egnede boliger for enslige.⁴ Økningen i mottakskapasiteten som reduserer kommunenes bosettingsrammer vil da kunne øke ventetiden i mottakene. KS uttrykte samme bekymringen på følgende måte:

*KS er bekymret over den store økningen av desentraliserte mottak i pressområder... Desentraliserte mottak bør kun benyttes til familier hvor det ikke er stor sannsynlighet for utsendelse. KS mener at den store økningen av desentraliserte mottak i mange byer gir uheldige konsekvenser for boligmarkedet, noe som igjen vil påvirke bosetting av flyktninger m fl. Ved en fremtidig nedleggelse bør disse mottakene avvikles først.*⁵

En annen utfordring i forlengelsen av bosettingsarbeidet ligger i å sikre flyktninger en boligkarriere (St.meld. nr. 23 2003-2004). Å bo i leid bolig ses som en mulig fattigdomsfelle som kan bidra til sosial eksklusjon. Målet er derfor å sikre at flest mulig kan etablere seg i en selveid bolig etter hvert, og at kommunale utleieboliger bare benyttes som gjennomgangsboliger. Tall fra KOSTRA (Kommune Stat Rapportering) viser at 5 prosent av de som fikk tildelt kommunal bolig i 2007 var førstegangs etablerte flyktninger (Husbanken 2008b).⁶ De øvrige tildelingsgruppene var bevegelseshemmede/fysisk funksjonshemmede, personer med psykiske lidelser, personer uten behovsprøving, andregangs etablerte flyktninger, rusmiddelmisbrukere, utviklingshemmede og øvrige vanskeligstilte.⁷ Samtidig viser oversikten at flyktninger, både førstegangs og andregangs etablerte, i liten grad står på venteliste for kommunalt disponerte boliger. Dette kan, ifølge Husbanken, tyde på at kommunene lykkes i arbeidet med bosetting av flyktninger.

⁴Se

<http://www.drammen.kommune.no/Documents/Politikk%20og%20lokaldemokrati/Ordf%C3%B8rers%20side/Brev%20fra%20ordf%C3%B8rer/Midlertidig%20asylmottak.pdf>

⁵ Se <http://web-fk.sks.no/filer/pdf/K10356-08.pdf>

⁶ I Fredrikstad, Drammen, Kristiansand, Bergen, Stavanger, Trondheim og Tromsø, som regnes som pressområder i bostøttesammenheng, var andelen 9 prosent, mens den i Oslo var 7 prosent. 5 prosent gjelder for landet for øvrig.

⁷ Kategoriene er hentet fra Husbankens analyser av KOSTRA-tall (Husbanken 2008b).

Imidlertid har undersøkelser vist at selv om kommuner kan ha en strategi om at flyktningers botid i kommunale utleieboliger skal være en overgangssituasjon, vil det i praksis ofte fremstå som en varig løsning. Undersøkelsen som Garvik m.fl. (2008) har gjennomført i Trondheim kommune viser dynamikken i denne utviklingen. Det kommer frem i undersøkelsen at enslige flyktninger har blitt bosatt i kommunale boliger med uakseptabel boligkvalitet, hvor den øvrige beboermassen består av blant annet personer med aktivt rusmisbruk og psykiske problemer (Garvik, Molden og Berg 2008). Selv om bosettingen i disse boligene fra kommunens side opprinnelig ble definert som midlertidige løsninger, viser undersøkelsen at flere som kom som flyktninger hadde bodd i boligene i opptil 10 år. Historiene fra Trondheim kommune viser noen av problemene som er knyttet til bosettingsarbeidet, og viktigheten av å ha en god boligsosial politikk og handlingsplan.

Vår undersøkelse handler om disse utfordringene. Med utgangspunkt i debatten rundt bosetting av enslige voksne flyktninger har vi ønsket å studere dynamikken og mekanismene som ligger bak utfordringene. Noen av spørsmålene som skal belyses i kapitlene som følger er: Hvilken bosettingspraksis har kommunene i sitt arbeid med bosetting av enslige? Hvordan oppfattes Husbankens ordninger i bosettingskommunene? Hva skyldes det at det finnes altfor få boliger for enslige? Har dette noe med kommunenes oppfatninger av hva som er egnede boliger for enslige? Er bofellesskap en god boløsning for enslige og under hvilke forutsetninger? Hvilke erfaringer har kommunene med bruk av det private utleiemarkedet?

3. Breddeundersøkelsen – bosetting av enslige voksne flyktninger

Denne delen av rapporten gir et bilde av bosettingen av enslige voksne flyktninger i landets bosettingskommuner. Kartleggingen baserer seg på en breddeundersøkelse som er gjennomført i 159 kommuner. Undersøkelsen har fokusert på spørsmål knyttet til bosettingserfaring, ulike boligløsninger (med et spesielt fokus på bofellesskap), boligens lokalisering og muligheter for integrering, utfordringer ved bosettingsarbeidet, bruk av Husbankens låne- og tilskuddsordninger, samt samarbeid med sentrale aktører.⁸ Alle spørsmålene har, som en følge av studiens fokus, handlet om enslige voksne flyktninger. Vi har oppfordret kommunene til å legge inn utfyllende kommentarer etter hvert spørsmål i breddeundersøkelsen, noe mange har gjort. Disse kommentarene tas også med som en del av datagrunnlaget for dette kapitlet og påfølgende kapittel. Vi vil i dette kapitlet også hente inn funn fra dybdestudien der hvor det er aktuelt.

3.1 Bosetting av flyktninger – erfaring og antall

IMDis registerdata viser at mens målet for 2008 var å bosette 5018 personer, og det ble gjort vedtak om 4983 plasser i forespurte bosettingskommuner, var antallet bosatte 4427. Dette tilsvarer en utnyttelse av 89 prosent av vedtaks plassene (IMDi 2008a). 68 prosent av flyktningene ble bosatt innen seks måneder. Ved utgangen av desember 2008 var det 200 lengeventende, det vil si personer som har ventet lengre enn seks måneder etter vedtak om oppholdstillatelse er gitt, i landets mottak. Rundt 100 hadde ventet i mer enn ni måneder, mens 54 hadde ventet i mer enn ett år. Flertallet av dem som hadde ventet i mer enn ett år hadde sammensatte psykiske og/eller fysiske lidelser. Av de til sammen 200 lengeventende, var 101 av dem enslige menn. IMDi registerdata viser også 74 prosent av ikke-utsøkte bosettingsklare per desember 2008 var enslige. Disse tallene er med på å understreke en problematikk som både IMDi, KS

⁸ Se den vedlagte oversikten over spørsmål og frekvensfordelinger.

og kommunene er bevisste på; det er vanskeligere å få i stand avtaler om bosetting for enslige enn for familier.

Vår breddeundersøkelse representerer en nokså jevn fordeling mellom IMDIs seks regionale enheter (Nord - 18 prosent, Midt-Norge - 12 prosent, Vest - 15 prosent, Sør - 14 prosent, Øst - 19 prosent og Indre Øst - 22 prosent). Videre dominerer små og mellomstore kommuner utvalget, hvor 26 prosent har færre enn 5000 innbyggere, mens 50 prosent har mellom 5000 og 20 000 innbyggere. Kommuner med 20 000 til 50 000 innbyggere omfatter 19 prosent av utvalget, mens kommuner med mer enn 50 000 innbyggere omfatter 6 prosent. Inndelingen samsvarer godt med fordelingen i populasjonen i kommune-Norge.⁹ I det følgende velger vi å skille mellom små kommuner (mindre enn 5000 innbyggere), mellomstore kommuner (5000-20 000 innbyggere) og store kommuner (mer enn 20 000 innbyggere).

Undersøkelsen viser at flertallet av kommunene i utvalget har lang erfaring med bosetting av flyktninger. 79 prosent av kommunene oppgir at de har bosatt flyktninger i over 10 år, mens 17 prosent har bosatt i 5-10 år. Kun fire prosent av kommunene har mindre enn fem års erfaring med bosetting.¹⁰ 63 prosent av kommunene bosatte 1-20 flyktninger i 2008, mens 26 prosent bosatte mellom 21 og 40 flyktninger. Videre bosatte ni prosent 41-100 flyktninger, mens to prosent av kommunene bosatte over 100 flyktninger.¹¹

Av de 159 kommunene som besvarte breddeundersøkelsen, hadde 90 prosent flere års erfaring med bosetting av *enslige voksne flyktninger*, mens én prosent oppga at 2008 var det første året med bosetting av denne kategorien. Ni prosent oppga at de ikke har erfaring med bosetting av enslige voksne, og disse svarte dermed ikke på de øvrige

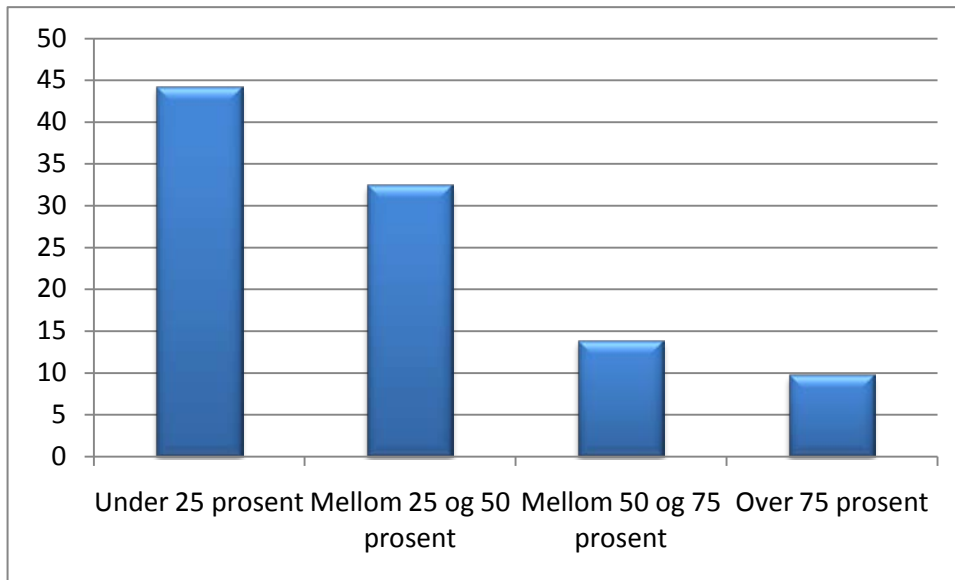
⁹ Se tabell 03026 i SSBs database: <http://www.ssb.no/tabell/03026>.

¹⁰ Flere av kommunene oppgir at det har vært pauser i bosettingen i løpet av oppgitt periode.

¹¹ Bosettingstallet følger i hovedsak som forventet kommunestørrelsen. Samtidig viser breddeundersøkelsen at det er et ikke ubetydelig antall små og mellomstore kommuner som bosetter relativt mange flyktninger i forhold til innbyggertall.

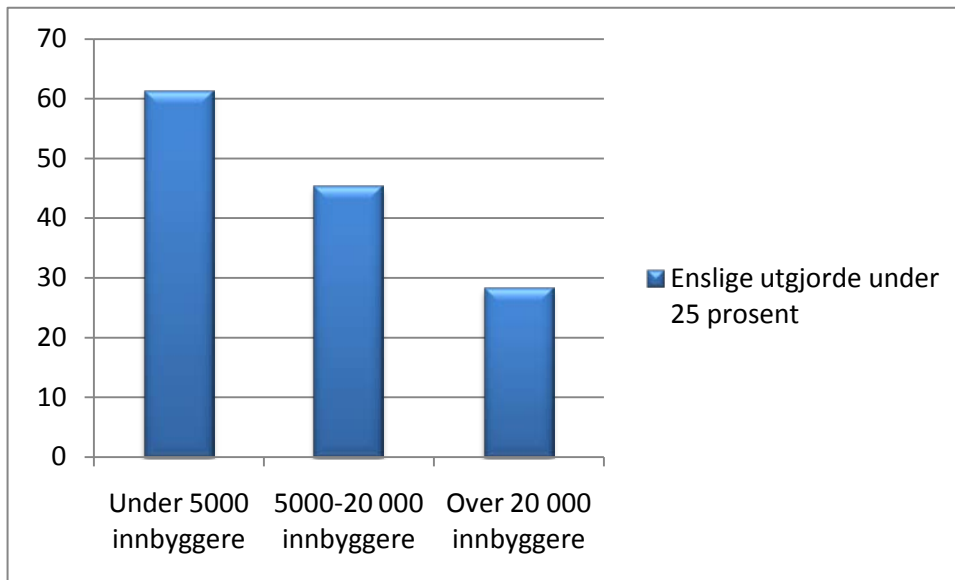
spørsmålene i undersøkelsen. Funnene som presenteres i denne rapporten knyttet til bosetting av enslige voksne flyktninger baserer seg dermed på svar fra 145 kommuner.

Figur 1: Kommunenes andel enslige voksne flyktninger av det totale antallet bosatte i 2008, prosent



Enslige voksne flyktninger utgjorde under 25 prosent av den totale andelen bosatte flyktninger i 2008 for 44 prosent av kommunene (se figur 1). I 32 prosent av kommunene utgjorde gruppen mellom 25 og 50 prosent, mens for 24 prosent av kommunene utgjorde enslige flyktninger over halvparten av det totale antallet bosatte. Vi kan se en liten tendens til at enslige utgjorde en mindre andel i små og mellomstore kommuner enn i større kommuner (se figur 2).

Figur 2: Kommuner med lav andel (under 25 prosent) av enslige flyktninger av det totale antallet bosatte i 2008, fordelt på kommunestørrelse, prosent



Som vist i figur 2 svarer 61 prosent av kommuner med mindre enn 5000 innbyggere at enslige utgjorde mindre enn $\frac{1}{4}$ av det totale antallet, mens tilsvarende tall for kommuner med mer enn 20 000 innbyggere er 28 prosent.¹² Tendensen er likevel ikke entydig. Undersøkelsen viser at ”høy konsentrasjon” av enslige, med over 50 prosent av det totale antallet bosatte, er jevnt fordelt mellom kommunestørrelsene.

3.2 Boligtilgang, boligmarked og boligtype

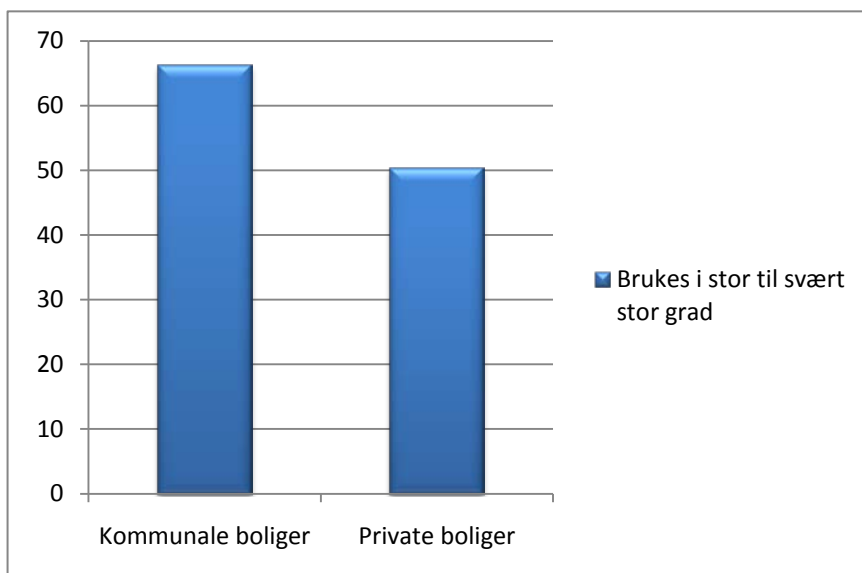
Undersøkelsen bekrefter at tilgang på egnede boliger er en stor utfordring i bosettingsarbeidet. 55 prosent av kommunene opplever å ha utilstrekkelig tilgang på egnede boliger for enslige flyktninger. 41 prosent oppgir at tilgangen varierer, mens 4 prosent opplever å ha tilstrekkelig tilgang. Manglende tilgang ser ut fra kommentarene ut til å gjelde både hybelleiligheter og små 1-/2-roms leiligheter i den kommunalt disponerte boligmassen. Samtidig melder flere kommuner om utfordringer også i det private markedet, med få tilgjengelige boliger og høye leiepriser.

¹² Prosentandelene må ses i lys av at enkelte små kommuner bosatte under 10 personer, og hvor 75 prosent dermed er et lavt reelt antall.

Undersøkelsen viser en svak tendens til at mellomstore og store kommuner oftere opplever ikke å ha tilstrekkelig tilgang enn små kommuner. Dette kan skyldes forskjeller i antallet bosatte flyktninger, samt ulikt press både på det kommunale boligtilbudet og i det private boligmarkedet i kommunen.

Som figur 3 viser brukes både kommunale boliger og det private boligmarkedet i bosettingen av enslige voksne flyktninger, med en liten overvekt i det kommunale boligmarkedet. Mens 66 prosent av kommunene bruker kommunale boliger i stor eller svært stor grad, er tilsvarende tall for private boliger 50 prosent. Gjennom kommentarene i breddeundersøkelsen kommer det frem at den kommunale boligmassen i mange tilfeller anses som lite egnet for enslige, men godt egnet for familier.

Figur 3: Kommunenes bruk av kommunale og private boliger, prosent



Flere av kommunene oppgir i kommentarfeltet i undersøkelsen at de benytter kommunale boliger til bofellesskap, mens de i større grad går ut i det private markedet for å skaffe leiligheter/hybelleiligheter til enslige voksne flyktninger. Flere kommuner melder også om at det er lite gjennomstrømming i de kommunale boligene, og at de av den grunn er blitt nødt til å gå ut i det private boligmarkedet for å dekke etterspørselen knyttet til bosetting av flyktninger.

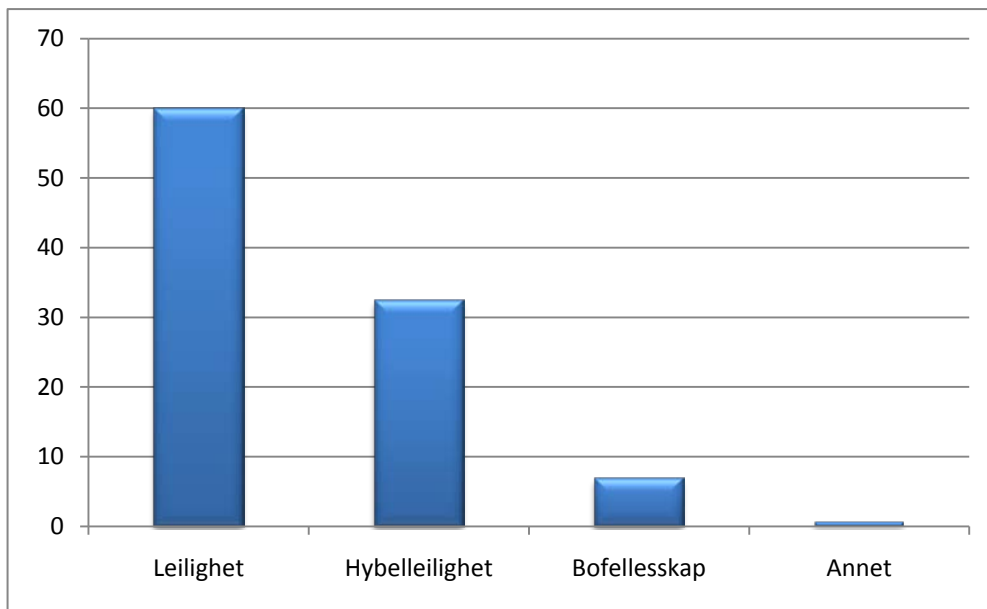
Ut fra undersøkelsen kan vi se en svak tendens til at det private boligmarkedet brukes i noe større grad i større kommuner enn i små kommuner. Dette kan ses i sammenheng med data fra den kvalitative delen av undersøkelsen som antyder at større kommuner oftere opplever å ikke ha tilstrekkelig tilgang på kommunale boliger. Dette skyldes at større kommuner ofte har både et større press på kommunale boliger, samt tilgang til et større privat marked.

Når det gjelder boligstandard oppgir 20 prosent av kommunene at tilgjengelig boligmasse preges av gjennomgående høy standard. 71 prosent oppgir at standarden varierer, mens ni prosent svarer at standarden på boligene gjennomgående er lav. Om vi skiller mellom små, mellomstore og store kommuner ser vi en svak tendens til at en større andel mellomstore og store kommuner oppgir å ha gjennomgående lav eller varierende standard. Oppsummert ser det dermed ut til at utfordringer knyttet til boligtilgang, pressede boligmarkeder og dårlig boligstandard er noe mer uttalte i større enn i små kommuner.

3.3 Boligtilbud og ønsker fra flyktninger

Boligtypene leilighet og hybelleilighet er den vanligste boformen som blir tilbudt enslige voksne flyktninger ved bosetting. Som figur 4 viser, er det en liten andel av kommunene som benytter bofellesskap som den vanligste boligtypen. Undersøkelsen viser en svak tendens til at hybelleilighet benyttes i større grad i store kommuner enn i små og mellomstore kommuner.

Figur 4: Kommunenes vanligste boligtilbud til enslige voksne flyktninger, prosent



På spørsmål om hvilke boligønsker flyktninger uttrykker, viser undersøkelsen at leilighet ofte er det foretrukne alternativet (77 prosent av kommunene), mens 21 prosent av kommunene oppgir at hybelleilighet er det mest ønskelige. Kun én prosent opplyser at bofellesskap er det foretrukne alternativet blant flyktninger. Ut fra kommentarene kommer det frem at flere kommuner opplever at flyktninger i utgangspunktet ønsker leilighet, men at de etter hvert ønsker hybelleilighet på grunn av leieutgiftene.

Breddeundersøkelsen gir også svar på hvilken boligtype kommunene selv opplever er best egnet for enslige voksne flyktninger. 60 prosent oppgir leilighet som best egnet, mens 35 prosent oppgir hybelleilighet og kun fire prosent oppgir bofellesskap. Her ser vi en svak tendens til at små kommuner er noe mer positive til bofellesskap enn mellomstore og store kommuner.

Erfaringene med bofellesskap som boligløsning for enslige voksne flyktninger ser ut til å være varierende. Rundt 1/3 av kommunen oppgir at de ikke har erfaring med bruk

av bofellesskap.¹³ 30 prosent har både gode og dårlige erfaringer, mens 27 prosent oppgir å ha dårlige erfaringer med bofellesskap. Sju prosent av kommunene har gode erfaringer med denne boligtypen. Her ser vi en tendens til at mellomstore og store kommuner har dårligere erfaringer med bofellesskap enn små kommuner. Enkelte informanter i den kvalitative undersøkelsen forklarer dette med at det er lettere for små kommuner å legge til rette for gode bofellesskap på grunn av tette relasjoner til asylmottak og en liten og oversiktlig gruppe flyktninger i kommunen som gjør det enklere å drive oppfølgingsarbeid.

Det ser også ut til at bofellesskap per mai 2009 i liten grad brukes som midlertidig boløsning for enslige voksne flyktninger, hvor 77 prosent av kommunene oppgir at denne boligtypen i liten eller svært liten grad benyttes til dette formålet. 10 prosent av kommunene oppgir at bofellesskap i stor eller svært stor grad benyttes som midlertidig løsning. Vi ser ingen klare forskjeller mellom små, mellomstore og store kommuner når det gjelder bruk av bofellesskap som midlertidig løsning.

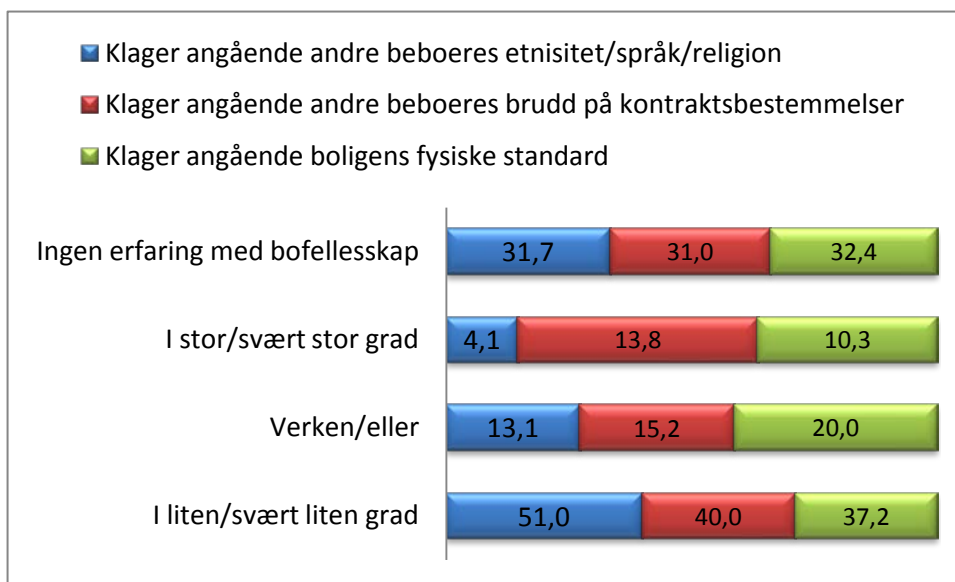
Det store flertallet enslige flyktninger ønsker ikke å bosettes i bofellesskap og en tilsvarende stor andel kommuner mener at bofellesskap ikke egner seg som en løsning for enslige. Spørsmålet blir hvilke negative erfaringer kommunene har? Dette er viktig å merke seg all den tid en av de foreslåtte løsningene i forhold til å øke bosettingskapasiteten for denne kategorien flyktninger nettopp er å øke bruken av bofellesskap. Våre funn antyder at denne økningen ikke vil bli lett å gjennomføre uten en grunnleggende holdningsendring hos de involverte aktører.

Intervjuene med ansatte i IMDi og i enkelte av utvalgskommunene viser at kommunene er engstelige for at bosetting i bofellesskap vil resultere i konflikter, samtidig som det krever mer oppfølging (mer om erfaringene med bofellesskap vil vi komme tilbake til i kapittel 5).

¹³ Prosenten som oppgir å ikke ha erfaring med bofellesskap er ikke konstant på alle spørsmålene hvor dette alternativet brukes, og varierer fra ca. 31 prosent til 42 prosent. Det er av den grunn usikkert hvor stor den faktiske andelen i utvalget er.

Når det gjelder erfaringer med bofellesskap har vi spurt kommunene i breddeundersøkelsen om i hvilken grad de opplever ulike typer klager fra beboere. Informantene skulle vurdere tre alternativer; brudd på kontraktsbestemmelser, boligens fysiske standard og andre beboeres religion/etnisitet/språk. Generelt ser det ut til at bosettingskommuner i relativt liten grad opplever disse typen klager. Som vi ser av figur 5 oppgir 14 prosent av kommunene at de i stor eller svært stor grad opplever klager fra flyktninger i bofellesskap når det gjelder andre beboeres brudd på kontraktsbestemmelser. Tilsvarende tall for boligens fysiske standard er 10 prosent, mens fire prosent av kommunene oppgir at de i stor eller svært stor grad opplever klager på andre beboeres religion/etnisitet/språk. Samtidig ser vi at rundt 1/3 av kommunene oppgir at de ikke har erfaring med bofellesskap.

Figur 5: Klager fra beboere i bofellesskap, prosent



3.4 Bomiljø og årsaker til flytting innad i og mellom kommuner

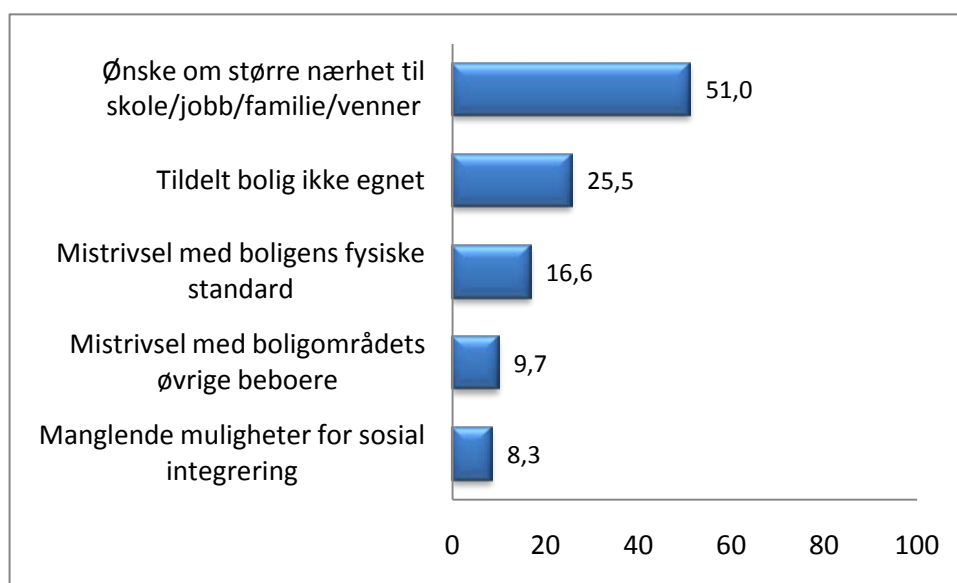
På spørsmål om hvor vanlig det er at enslige voksne flyktninger bosettes i bomiljøer som domineres av andre vanskeligstilte grupper på boligmarkedet, oppgir 12 prosent av kommunene at dette er svært vanlig, 33 prosent at det er noe vanlig, og 55 prosent at det er lite vanlig. Vi ser en liten tendens til at det er noe vanligere i mellomstore og

store kommuner enn i små kommuner. Samtidig oppgir 72 prosent av kommunene at de i liten eller svært liten grad har erfart konflikter og/eller økt marginalisering når enslige voksne flyktninger er bosatt i nærheten av andre vanskeligstilte grupper på boligmarkedet. Kun seks prosent av kommunene opplever at dette er erfart i stor eller svært stor grad.¹⁴ Her finner vi ingen forskjeller ut fra kommunestørrelse.

Kommunene ble også spurt i hvilken grad enslige voksne flyktninger blir bosatt i boliger hvor boligens plassering gir mulighet for aktiv deltakelse og integrering i nærmiljøet. Her oppgir 63 prosent at dette skjer i stor eller svært stor grad, mens åtte prosent oppgir at dette skjer i liten eller svært liten grad.¹⁵ Gode boligplasseringer ser ut til å skje noe oftere i små kommuner enn i større kommuner.

Flytting innad i kommunen fra tildelt bolig skyldes oftere flyktningers ønske om større nærhet til skole, jobb, familie og/eller venner og boligens manglende egnethet, enn mistriivsel med standard, boligområdets øvrige beboere eller manglende muligheter for sosial integrering (se figur 6).

Figur 6: Faktorer som i stor eller svært stor grad påvirker flytting fra tildelt bolig til annen bolig innad i kommunen, prosent



¹⁴ 22 prosent oppgir verken/eller.

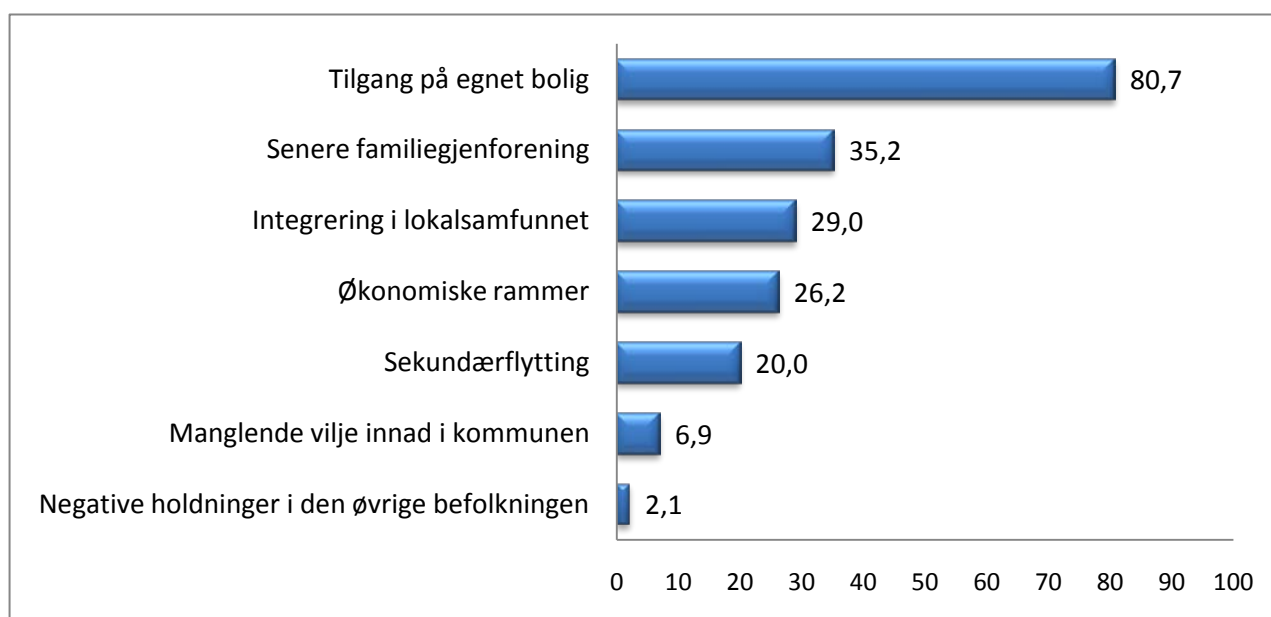
¹⁵ 29 prosent oppgir verken/eller.

Kommunene opplever samtidig i liten grad at boligens standard eller plassering forårsaker *sekundærflytting* til andre kommuner, hvor 72 prosent oppgir at dette har liten eller svært liten betydning for flyktningers valg om sekundærflytting. Det at andre faktorer, først og fremst forskjellige sosioøkonomiske forhold som preger store og små steder, påvirker flytting er også påvist i tidligere rapporter. Noen av faktorene som går igjen er muligheter til arbeid, samt et ønske om å bo i mer sentrale strøk der det finnes større etniske nettverk og der majoriteten er vant til å samhandle med flyktninger og innvandrere (Brox 1997; Djuve og Kavli 2000, Valenta 2007).

3.5 Boligtilgang er den største utfordringen i bosettingsarbeidet

Tilgang på egnet bolig en stor utfordring for kommunene i breddeundersøkelsen, hvor 81 prosent av kommunene har oppgitt dette som en av de største utfordringene i arbeidet med bosetting av enslige voksne flyktninger (se figur 7).

Figur 7: Kommunenes største utfordringer ved bosetting av enslige voksne flyktninger (flere svar mulig), prosent



Også utfordringer knyttet til senere familiegjennforening, integrering i lokalsamfunnet, økonomiske rammer knyttet til statlige overføringer og sekundærflytting oppleves som store utfordringer av flere kommuner. Samtidig oppgir en liten andel av kommunene at manglende vilje innad i kommunen og negative holdninger i den øvrige befolkningen er de største utfordringene. Vi ser en klar tendens til at utfordringer knyttet til boligtilgang og senere familiegjennforening er mer uttalte i mellomstore og store kommuner. Samtidig opplever en større andel små kommuner problemer knyttet til integrering i lokalsamfunnet. For de øvrige problematikkene ser vi ingen forskjeller mellom kommunestørrelsene.

Ut fra kommentarene i undersøkelsen ser det ut til at kommunene møter utfordringer knyttet til både bolig og kapasitet. Dette illustreres av følgende kommentarer:

Det er vanskelig å vurdere egeninnsats. Dersom det er administrativt eller politisk arbeid det menes, er det svært lite som blir gjort. Grunnen er dårlig økonomi, og få muligheter til å restaurere boliger eller ta opp lån til påkostninger, selv om dette absolutt trengs ... Det er i hovedsak knyttet til fremskaffelse av boliger. Vi møter forståelse for argumentene, men liten eller ingen handling ... Vi har ofte et stort press fra dem som har fått opphold og vil bosettes. Vi har mange enslige på listen og prioritering er vanskelig. Det er stor mangel på kommunale 1-2 roms leiligheter ... Arbeidet kunne vært gjort bedre, men kommunen har bare en flyktningkonsulent, og vedkommende kan ikke komme over alt ... Det er utfordringer i forhold til økt behov for oppfølging som psykososialt arbeid og nettverksbygging. Det er ressurskrevende.

Både våre kvantitative og kvalitative data antyder at når kommuner sier at manglende tilgang på egnet bolig er et problem, referer de primært til små leiligheter og hybelleiligheter, ettersom bokollektiver, store leiligheter og eneboliger i utgangspunktet ikke anses som egnede boligløsninger for enslige av kommunene. Når det gjelder den nest største utfordringen, ”senere familiegjennforening” antyder intervjuene i dybdestudien at kommunene primært refererer til uforutsigbarheten i

bosettingsarbeidet og det nødvendige oppfølgingsarbeidet som oppstår i forbindelse med at enslige etter hvert blir gjenførent med sine familier.

Til tross for nevnte utfordringer oppgir 63 prosent av kommunene at de er fornøyde eller svært fornøyde med bosettingsarbeidet som gjøres i kommunen. 32 prosent er verken fornøyd eller misfornøyd, mens fem prosent er misfornøyd eller svært misfornøyd med arbeidet. Vi ser en tendens til at mellomstore og store kommuner er mer fornøyde med bosettingsarbeidet enn små kommuner.

3.6 Bruk av Husbankens låne- og tilskuddsordninger

Husbankens ordninger omfatter bostøtte, startlån og ulike former for boligtilskudd (tilskudd til etablering, utbedring/tilpasning, utredning/prosjektering, refinansiering og til utleieboliger). I tillegg forvalter Husbanken kompetansetilskudd som gis til utviklingsprosjekter. Mens startlånet og tilskudd til etablering er rettet mot finansiering av kjøp, skal bostøtten hjelpe husholdningen å beholde boligen, uavhengig av om den er eid eller leid.¹⁶ Flyktninger som mottar introduksjonsstøtte og deltakere på kvalifiseringsprogrammet kan også søke bostøtte, ettersom introduksjonsstøtten kan regnes som inntekt. Tilskudd til oppføring eller utbedring av utleieboliger skal bidra til å skaffe og sikre egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Tilskuddet kan

¹⁶ Startlånet er behovsprøvd, og kan gis som topplån eller fullfinansiering ved kjøp av bolig, samt til refinansiering eller utbedring. Familiestørrelse og høye faste avgifter, samt betalingsevne og annen gjeld vil være viktig i vurderingen av hvorvidt startlån skal gis. Et eventuelt tap deles mellom kommunen og Husbanken. For startlån som er tildelt etter januar 2003 har kommunen ansvaret for de første 25 prosent av startlånets restgjeld på tapstidspunktet, mens staten ved Husbanken dekker de øvrige 75 prosent. Boligtilskudd til privatpersoner, for eksempel til etablering og finansiering, er sterkt behovsprøvd. Bostøtte er også behovsprøvd og avhenger av forholdet mellom inntekt og bostøttestørrelse.

gis til kommuner eller andre juridiske personer, og skal som hovedregel ikke overstige 20 prosent av godkjente anleggskostnader eller salgpris.¹⁷

Breddeundersøkelsen viser at 93 prosent av kommunene i utvalget bruker bostøtte i stor grad i bosetting av enslige flyktninger, mens de øvrige ordningene startlån, boligtilskudd til etablering og andre ordninger¹⁸ i liten grad benyttes i 72-83 prosent av kommunene. Den lavere bruksgraden av startlån og boligtilskudd til etablering er ikke overraskende, ettersom flyktninger svært sjelden tilbys å kjøpe leilighet ved førstegangs bosetting.

Videre viser undersøkelsen at 82 prosent av kommunene opplever at bostøtten fungerer i stor grad opp mot enslige voksne flyktninger, mens de øvrige ordningene fungerer i tilsvarende liten grad. Gjennom kommentarene i breddeundersøkelsen kommer det frem at enkelte kommuner forsøker å bruke startlån og boligtilskudd til etablering når flyktningene har inntekt til å forsvare et lån, samtidig som enkelte kommuner benytter boligtilskudd til oppføring/utbedring av utleieboliger i bosettingsarbeidet for å sikre kommunen nye kommunalt disponerte boliger.

Vi ser en tendens til at mellomstore og store kommuner i større grad enn små kommuner både aktivt bruker bostøtte og opplever at ordningene fungerer for enslige flyktninger. Dette er i samsvar med tidligere undersøkelser som antyder at større kommuner ser ut til å dra nytte av lang erfaring og etablerte rutiner sammenlignet med små kommuner, hvor konsekvensene av manglende samlokalisering og lite kommunikasjon mellom instansene er større (Barlindhaug og Astrup 2008).

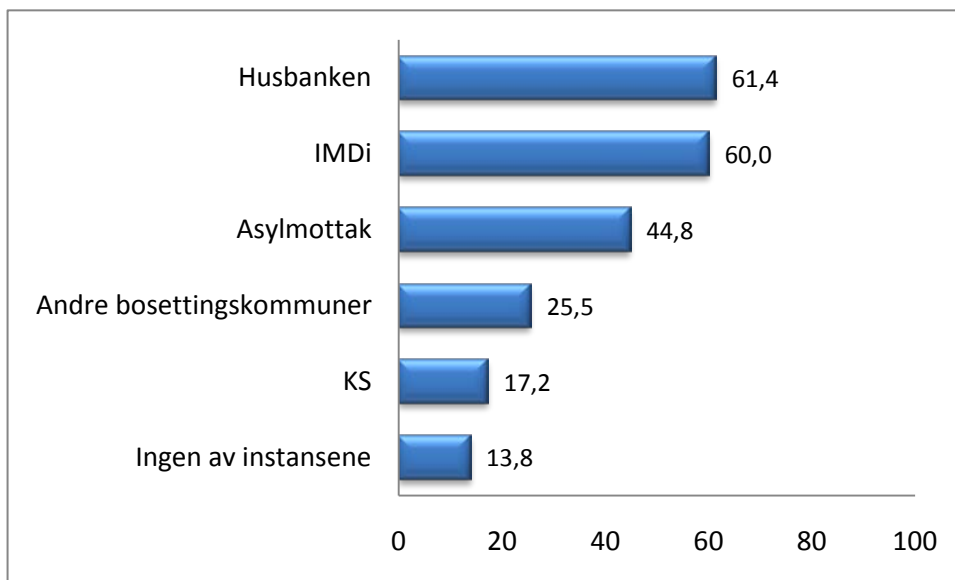
¹⁷ Til utleieboliger som skal brukes til å forebygge og bekjempe bostedsløshet, og da særlig boligprosjekter for personer med utfordringer som krever et helhetlig hjelpeapparat, kan det gis tilskudd med inntil 40 prosent av godkjente anleggskostnader eller salgpris (Husbanken 2008c).

¹⁸ Andre tilgjengelige ordninger i Husbanken er boligtilskudd til utbedring/tilpasning, utredning/prosjektering, refinansiering eller til utleieboliger.

3.7 Samarbeid med andre aktører i bosettingsarbeidet

UDI og senere IMDi har tradisjonelt sett vært kommunens nærmeste samarbeidspartner i bosettingsarbeidet. I senere tid har også mottakene blitt oppfordret til å involvere seg mer aktivt i dette arbeidet. Mottakene og kommunene ble i en periode oppfordret til å ta direkte kontakt med hverandre i håp om å akselerere/bedre bosettingen på denne måten. På spørsmål om hvilke instanser kommunene ønsker et tettere samarbeid med i arbeidet med bosetting av enslige voksne flyktninger, svarer de fleste av kommunene Husbanken, IMDi og asylmottak (se figur 8).

Figur 8: Instanser kommunene ønsker et tettere samarbeid med i bosettingsarbeidet (flere svar mulig), prosent



Gjennom kommentarene kommer det frem at det mange kommuner er fornøye med det eksisterende samarbeidet med nevnte instanser, men at flere likevel ser et behov for et tettere samarbeid med tanke på bosetting av enslige. Dette illustreres av følgende kommentar fra en kommuneansatt:

Det ser ut som om bofellesskap er løsningen på utfordringer i boligmarkedet. IMDi og asylmottakene må være flinkere til å orientere flyktninger om dette, og hva det innebærer å bo i en slik boform.

Flere informanter i de sju utvalgskommuner og i IMDi har etterlyst en klarere holdning blant de samarbeidende aktørene om hvordan økningen i andelen enslige som skal bosettes kan løses. I likhet med respondenten over fokuserer kommunene primært på to forhold: Det ene er samarbeidspartners informasjonsarbeid og holdningsarbeid knyttet til bofellesskap. Det andre er utvidelsen i kapasiteten slik at den er mer i samsvar med eksisterende behov.

Enkelte informanter mener det er en sammenheng mellom holdninger og tempoet i bosettingsarbeidet. Undersøkelsen viser at 17 prosent av kommunene som regel klarer å bosette enslige etter vedtak om bosetting i kommunen innen 1 måned, mens 57 prosent bruker 1-3 måneder og 26 prosent bruker mer enn 3 måneder. Tiden det tar å bosette ser ikke ut til å variere mellom kommunestørrelser. Gjennom kommentarene kommer det frem at raskere bosetting, og da primært gjennom bruk av bofellesskap, forutsetter en holdningsendring i kommunene, i IMDi og blant bosettingsklare flyktninger. Den gamle forventningen i kommuner om at enslige bør bosettes i egne leiligheter må endres, mener flere. Det påpekes at det er et overskudd av store leiligheter som egner seg for familier og et underskudd av små leiligheter. Selv om kommunene i stor grad er skeptiske til bofellesskap som løsning, innser flere at eneboliger og store leiligheter som tidligere utelukkende ble leid ut til familier kan brukes som bokollektiver for enslige.

Når det gjelder både holdningsarbeid og utvidelsen av kapasiteten ønsker kommunene et tettere samarbeid med Husbanken og at både IMDi og KS må være pådrivere overfor Husbanken. Kommunene er primært opptatt av at Husbanken i større grad kommer på banen i forhold til finansieringsordninger og prosjekter som kan bidra til å øke antallet boliger til enslige. Dette kan gjøres både gjennom bygging av nye boliger og gjennom restaurering av gamle boliger slik at de kan tilpasses til de eksisterende bosettingsbehov.

4. Dybdestudien – hva hemmer og fremmer rask og god bosetting?

Denne delen av rapporten presenterer bosettingssituasjonen i sju midtnorske kommuner. Vi vil i det følgende utdype ulike sider ved kommunenes bosettingsarbeid, med et særlig fokus på boligens rolle. I det følgende har vi valgt å presentere parallelt erfaringer og perspektiver på ulike ledd i bosettingsarbeidet fra kommunene og ansatte ved IMDi, KS og Husbanken. Dette kapitlet fokuserer primært på forberedelser forut for bosetting, mens neste kapittel vil fokusere på oppfølging og arbeid i etterkant av bosettingen.

Det er flere dimensjoner som bør analyseres knyttet til bosettingsarbeidet og oppfølgingsarbeidet. Når det gjelder forberedelser og selve bosettingsarbeidet, er det aktuelt å se på kommunenes organisering og planlegging, forskjellige bosettingsmåter, samt bruk av det kommunale og det private boligmarkedet. Vi vil også se på bruk og erfaringer med ulike boligløsninger, både i bosettingsfasen og oppfølgingsfasen, med et spesielt fokus på bofelleskap. Bruk av Husbankens tilskudds- og låneordninger, samt tanker rundt mulige tiltak for å bedre bosettingssituasjonen for enslige voksne flyktninger vil også bli analysert.

Utvalgskommunene har gjennomgående lang erfaring med bosetting av flyktninger, både familier, enslige mindreårige og enslige voksne. Vedtakstallene fra 2008 varierer med kommunestørrelsen, med for eksempel 8-10 i de minste kommunene og 25-35 i de mellomstore kommunene. I 2009 har region Midt-Norge samlet sett blitt anmodet om 1260 nye bosettingsplasser, noe som er 476 flere enn i 2008 (IMDi 2008a). Økningen fører til at flere kommuner har blitt anmodet om å bosette flyktninger, samtidig som antallet anmodninger i hver kommune har økt, hvor de minste kommunene har vedtatt å bosette 20, mens de mellomstore har vedtatt 35-50. Informantene i dybdestudien har alle merket en klar tendens til at henvendelser om bosettingsklare flyktninger, både fra IMDi og direkte fra mottak, stadig oftere gjelder enslige voksne flyktninger.

Informantene er generelt svært bevisste på utfordringene som ligger i andelen enslige voksne flyktninger som sitter i mottak per i dag. De innser også at mange bosettingskommuner, inkludert dem selv, er skeptiske til å ta imot et stort antall enslige flyktninger. De vanligste argumentene for dette blant våre informanter er:

- familier er enklere å integrere i lokalsamfunnet ettersom de som regel har flere kontaktflater gjennom ektefellen og barna
- boligmassen i kommunene er mer egnet for familier enn for enslige
- bosettingsarbeid av enslige er mer uforutsigbart på grunn av eventuell senere familiejenforening
- det stilles større krav til ensliges egeninnsats for integrering i en liten kommune
- bosetting av enslige, på grunn av nevnte utfordringer, fører ofte til økt ressursbruk i kommunen

Realiteten er imidlertid at en stor andel av flyktningene som bosettes i årene fremover vil være enslige voksne. Spørsmålet blir hvordan kommunene i utvalget møter den stadig økende andelen enslige flyktninger, hvilke utfordringer og flaksehalses de opplever i arbeidet, og hvilke tiltak og strategier kommunene har gjennomført for å legge til rette for rask og god bosetting av denne gruppen flyktninger.

4.1 Organisering av bosettingsarbeidet

Vi må skille mellom generelle problemstillinger som gjelder bosettingsarbeid med alle kategorier flyktninger, men som påvirker bosetting av enslige, og spesifikke problemstillinger som primært gjelder enslige som gruppe. Flere av argumentene som ble brukt hører til den siste kategorien. Før vi kommer tilbake til disse skal vi se nærmere på en del generelle problemstillinger som påvirker bosetting av alle kategorier flyktninger, inklusive enslige voksne.

Organisering av bosettings- og flyktingarbeidet varierer mellom kommunene. Flertallet har opprettet et flyktingkontor med en flyktingkonsulent/fagansvarlig for flyktingarbeidet, i tillegg til en eller flere programrådgivere og eventuelt miljøarbeidere. Det ser ut til at de små kommuner i stor grad kun har én til to personer som jobber med flyktingarbeidet, hvor disse jobber i tett samarbeid med boligenheten/boligansvarlig og også ofte er direkte tilknyttet sosialtjenesten/NAV. Samtidig har de også mulighet til å trekke inn kompetanse fra andre enheter ved behov. Også i de mellomstore kommunene er apparatet som jobber med flyktingrelaterte spørsmål relativt lite, og ofte jobber to til tre personer med bosettingsarbeidet i kommunen. Det uttrykkes en viss grad av frustrasjon knyttet til dette, noe som illustreres av følgende utsagn fra en av våre informanter: *Mellomstore kommuner har ressursene til små kommuner og utfordringene til store kommuner.*

I en av de større kommunene er ansvaret delt mellom to enheter, hvor en enhet har ansvar for flyktingene den første måneden etter bosetting i forhold til bolig, møbler og boligveiledning. Etter den første måneden tar en annen enhet over med ansvar for introduksjonsordningen, økonomi og veiledning knyttet til fremtid i Norge. En informant fra den sistnevnte enheten opplever at selv om samarbeidet mellom enhetene fungerer godt, ville det muligens forenklet arbeidet dersom én enhet hadde ansvar for hele prosessen, og uttaler følgende: *Den andre enheten har fokus på bolig, vi har fokus på personer.* En informant fra KS forteller følgende:

Vi hadde en konferanse der det viste seg at boligansvarlige og flyktingansvarlige i mange kommuner ikke kjente hverandre. Situasjon er blitt bedre siden den gang, men det er fremdeles behov for at samarbeidsrutiner bør etableres.

Flere av de små og mellomstore kommunene har organisert tverrsektorielle grupper, hvor flyktingkontor, sosialtjeneste/NAV og boligkontor/eiendomstjeneste er representert. Denne typen ”boligteam” bestående av representanter fra flere ulike tjenester, møtes opptil flere ganger per måned for å diskutere boligbehov og

boligsosiale utfordringer, samt tildeling av kommunale boliger. Flere av informantene uttrykker at bakgrunnen for samarbeidet har vært et ønske om at hver enkelt kommunal enhet skal ta ansvar for oppgaver som naturlig tilfaller dem. Dette krever imidlertid god kommunikasjon og godt samarbeid på tvers av enhetene. Det handler, ifølge en informant, i stor grad om å ”bevisstgjøre de enkelte enhetene om deres ansvarsområder og om bosettingsarbeidet som gjøres i kommunen”. Informantene har gjennomgående god erfaring med denne typen tverrsektorielle grupper, og opplever at samarbeidet gjør det enklere å se kommunens helhetlige bolig- og oppfølgingsbehov, samt å forvalte den kommunale boligmassen på en god måte. Enkelte informanter opplever imidlertid at møtene av og til kan bli til en ”kamp om boligene” mellom de ulike instansene. Til tross for tverrsektorielle grupper, ser både kommuneansatte og representanter for Husbanken at arbeidet med bosetting av flyktninger ofte blir fragmentert, og at det til tider kan være tilfeldig hvilken informasjon de enkelte enhetene sitter med og får tilgang til. Det ligger derfor en stor utfordring i å samkjøre bosettingsarbeidet som gjøres, og sikre at berørte enheter har tilgang til informasjon og kunnskap om de ulike aspektene ved bosetting (dette gjelder blant annet Husbankens ordninger, kommunens boligpolitikk, kommunal og privat boligmasse m.m.).

I enkelte av kommunene har ansvaret for å fremskaffe og planlegge boliger for flyktninger blitt flyttet fra boligkontoret til flyktningkontoret. Informanter opplever at dette ansvaret fører til mangel på personalressurser, særlig på boligforvaltningssiden. Når et relativt lite antall ansatte skal ta seg tid til å være boligformidlere, oppfølgere og ”bolignusere” på det private markedet, samtidig som de skal ta seg av det øvrige arbeidet som tillegges en flyktningtjeneste, oppstår det kapasitetsproblemer.

Flere av informantene understreker at det er viktig med spisskompetanse for å få utnyttet de ulike ordningene Husbanken tilbyr og for å ha oversikt over boligmassen kommunen disponerer, og da fungerer det ikke dersom boligforvalteren og flyktningarbeiderne skal sitte med en bred, overflatisk kompetanse på alle felt. Det etterspørres derfor større ressurser, særlig i de mellomstore kommunene. Også informanter fra Husbanken ser at en for stor arbeidsbelastning på ansatte i

flyktningtjenesten, med et stadige bredere arbeidsfelt, fører til at ansatte ”blir mer generalister enn spesialister”, og at dette kan gå utover det egentlige ansvarsområdet.

4.1.1 Politisk og planmessig forankring nødvendig for bosettingsarbeidet av alle flyktninger

Informantene understreker at mulighetene til å utføre et godt flyktningarbeid i stor grad avhenger av arbeidets politiske forankring i kommunen. I de fleste kommunene opplever våre informanter at det er mye ”goodwill” blant kommuneledelsen knyttet til bosettingsarbeid. Dette gjør det, ifølge informantene, enklere å få gjennomslag for ønsker og behov, samtidig som bosetting blir et prioritert område i kommunearbeidet. Det fører også til at tildelte tilskudd blir brukt der hvor de er intendert.

Samtidig varierer det hvorvidt flyktninger prioriteres i tildeling av kommunale boliger. I enkelte av kommunene er flyktninger en prioritert gruppe når det kommer til tildeling av kommunal bolig, og går ofte foran andre i boligkøen. I andre kommuner opplever informantene at de må ”kjempe om boligene med andre vanskeligstilte grupper”.

I nær sammenheng med den politiske forankringen av arbeidet og fordelingen av kommunale boliger, understrekes verdien av en gjennomarbeidet boligsosial handlingsplan. De fleste kommunene i utvalget har utarbeidet en slik handlingsplan, men det varierer i hvor stor grad boligbehovet knyttet til bosetting av flyktninger er en aktiv del av handlingsplanen. En av informantene forteller at kommunen har utarbeidet en handlingsplan som fungerer godt generelt sett, men ikke i forhold til flyktningarbeidet. Informanten opplever at kommunen klarer å ta hensyn til flyktningene som allerede bor i kommunen når det er behov for en mer egnet leilighet. Derimot klarer ikke kommunen å legge inn flyktninger som *skal* bosettes inn i planleggingen; kommunen tenker ikke langsiktig og beregner ikke inn merbehovet som nye flyktninger og familiegjenforeninger vil føre til.

Også informanter fra Husbanken opplever at det tar tid for kommunene å innse verdien av en gjennomarbeidet og ”levende” boligsosial handlingsplan. En handlingsplan som brukes aktivt som grunnlag for å vurdere boligbehov, og som samtidig er forankret i det øvrige kommunale planverket (for eksempel økonomiplan) vil kunne lette utfordringen med tilgang på egnede boliger. Samtidig ser Husbanken at kommunene med fordel kunne hatt et større fokus på evaluering av tiltak og strategier som er gjennomført. Ved manglende evaluering videreføres ofte lite gunstige ordninger. Den samme utfordringen med handlingsplanene understrekes også av enkelte informanter i IMDi, noe følgende uttalelse illustrerer:

Kommunene fatter ofte vedtak om bosetting uten å ha en boligsosial eller integreringspolitisk plan, eller noen oversikt over tilgjengelige boliger. Det virker ofte som om det ikke er noe forbindelse mellom kommuneledelse og flyktningtjeneste i kommuner. De sier ja til bosetting av et visst antall uten at de har oversikt over hva som er tilgjengelig boligmasse. Det bør være mer samarbeid mellom ulike enheter som flyktningskontoret, bosettingsenheten og den politiske ledelsen når en fatter vedtak.

4.1.2 Behov for mer forutsigbarhet i bosettingsarbeidet av alle flyktninger

Det er flere faktorer som påvirker kontinuiteten i bosettingsarbeidet. Bosettingen styres både av faktorer utenfor kommunene som ankomsttall og profilen til bosettingsklare i mottak. De påvirkes av økonomiske rammebetingelser og kommunal bosettingspraksis. Majoriteten av kommunene i vårt utvalg opererer med ettårige vedtak for bosetting, mens én kommune har flerårig vedtak. I sistnevnte kommune understrekes det at flerårige vedtak sikrer forutsigbarhet i bosettingsarbeidet. For de øvrige kommunene begrunnes det ettårige vedtaket med økonomiske rammebetingelser. Det ser med andre ord ut til å variere hvorvidt kommuneledelsen prioriterer langsiktig arbeidsmessig forutsigbarhet eller kortsiktig økonomisk forutsigbarhet.

Flere av kommunene opplever at bosettingen er for rykkvis, med store grupper som skal bosettes samtidig, og lengre perioder uten bosettingsklare. Flere uttrykker at dette kan påvirke kvaliteten på bosettingen, ettersom bosettingstoppene overbelaster kapasiteten i flyktingtjenesten og i boligmarkedet. Informantene uttrykker derfor at det er behov for en variert og jevn bosetting for å kunne tilby egnede boliger og god oppfølging til rett tid.

Informanter fra IMDi regionale enheter opplever på sin side at enkelte kommuner trenerer bosettingssaker til slutten av året ettersom de mottar tilskudd for kalenderåret uavhengig av hvilken måned flyktingen bosettes. Andre i IMDi opplever imidlertid ikke at kommunene spekulerer i bosettingstidspunkt, men at reelle problemer med boligtilgang i kommunen fører til at bosettingen tar lang tid. Det foreslås å utarbeide insentiver for å bidra til raskere bosetting, enten ved å differensiere integreringstilskuddet etter bosettingstidspunkt i bosettingsåret eller ved at bosettingstilskuddet skal gjelde fra den dato flyktingen bosettes.

Bosettingsklare flyktinger har også behov for mer forutsigbarhet. Både informantene i IMDi og i kommunene mener det er viktig å bevisstgjøre flyktingene på hva som venter dem ved bosetting. I forhold til målet om god bosetting ser kommunene viktigheten av god dialog forut for bosettingen, hvor det blant annet er viktig at flyktingene er forberedt på hva de går til. I en av kommunene har de ved enkelte anledninger invitert enslige mindreårige på besøk før bosettingen finner sted. Informantene fra nevnte kommune ser at dette kan være viktig også for voksne flyktinger, da det de ser det som viktig å sikre realistiske forventninger. Dette gjelder både i forhold til boligens størrelse, standard og plassering, kommunens kulturelle og sosiale tilbud, samt muligheter for arbeid og utdanning.

4.1.3 Planlegging som primært gjelder enslige voksne

Viktige suksesskriterier for god bosetting er, ifølge informanter fra IMDi, nettopp at kommuner har en boligplan som inkluderer boliger for enslige flyktninger. Manglende planlegging i forhold til nyankomne enslige flyktninger skaper flere utfordringer. For det første kan en oppleve at de leilighetene en har ikke er egnet. Dette har ført til mange "ad hoc"-løsninger som i utgangspunktet er midlertidige. For eksempel blir enslige bosatt sammen i leiligheter som egnes til familier, men som ikke gir tilstrekkelig grad av privatliv for den enkelte, eller hvor det er vanskelig å lage rettferdige opplegg for deling av felles utgifter eller vedlikehold av fellesarealer. Slike midlertidige løsninger blir ofte opprettholdt frem til det oppstår konflikter. Resultatet er at en i stedet for å satse på planlegging og forebygging må drive såkalt brannslukningsarbeid. Når det gjelder enslige voksne etterspør derfor flere av informantene bedre planlegging av bosettingsarbeidet i form av sammenhengende tiltakskjeder som involverer flere instanser i kommunen. Samtidig har flere påpekt at bosetting av enslige flyktninger er en dynamisk oppgave som forutsetter at planene ikke fremstår som en tvangstrøye i forhold til arbeidet med forskjellige underkategorier av enslige.

Den andre faktoren som nødvendiggjør at bosetting av enslige må planlegges nøye er knyttet til eventuelle muligheter for senere familiejenforening. Utfordringene knyttet til familiejenforening belyses i følgende sitat:

I kommunen er det behovet som til enhver tid avgjør hvem som skal få tidelt kommunal bolig, og vi kan ikke reservere en bolig for en fremtidig familiejenforening. Når familien er budsendt er det altså om å gjøre å finne en ledig kommunal eller privat leilighet til vedkommende raskt. Som regel ordner det seg på en eller annen måte, det må jo det, men usikkerheten virker stressende på flyktingen selv, og for oss i flyktingtjenesten som jobber tett på dem.

I enkelte tilfeller kan familiemedlemmer komme kort tid etter at flyktingen er blitt bosatt. Dette nødvendiggjør planlegging i forhold til hva slags bolig slike personer skal bosettes i. Flere informanter har referert til tilfeller der enkelte kommuner bosatte mange enslige uten å tenke langsiktig på om de har plasser for deres familier på lengre sikt. Når de bosatte kort tid etter bosetting fikk familiegjenforening ble det vanskelig for kommunen å finne egnede boliger for familiene. En løsning som ser ut til å fungere godt i enkelte av kommunene er å tildele enslige flyktinger med familie i hjemlandet en midlertidig hybelleilighet eller plass i bofellesskap, med garanti om hjelp til bosetting når familien ankommer (utfordringer og strategier i forhold til familiegjenforening kommer vi tilbake til i delkapittel 5.2).

Den tredje utfordringen som oppstår som en følge av manglende planlegging og langsiktig tenking i forhold til enslige flyktinger er at flyktinger, generelt sett, plasseres under samlekategorien ”vanskeligstilte”. I mange tilfeller er det eneste likhetstrekket mellom flyktinger og vanskeligstilte på boligmarkedet at flyktingen har behov for bolig. Kommunene risikerer å undergrave arbeidet med bosetting og integrering av enslige flyktinger gjennom å ikke differensiere tiltakene som rettes mot håndtering av gruppen som får hjelp til bolig, noe følgende historie fra en av informantene illustrerer (som gjengis her i en komprimert form):

Et nedlagt hotell ble benyttet til studentkollektiver, og enkelte unge enslige flyktinger ble bosatt/fant selv hybel i disse kollektivene. Kollektivene fungerte godt for alle parter frem til kommunen valgte å bosette vanskeligstilte, knyttet til rus/psykiatri, i de samme kollektivene. Mens flyktingene ble fulgt opp av flyktingtjenesten, var det en manglende oppfølging av de øvrige beboerne. Dette førte til et økt konfliktnivå i kollektivene, med bråk og utrygghet for beboerne.

Flyktingkonsulenten i nevnte kommune opplevde at tildelingen av bolig til personene med rus/psykiatriproblematikk ble gjort uten at flyktingtjenesten ble informert, og uttrykker at denne mangelen på samarbeid og kommunikasjon, og ”bevisstløshet fra sosialtjenestens side”, fører til at boløsninger som i utgangspunktet fungerer, faller

sammen. Det understrekes at flyktninger bør bosettes i et normalt fungerende bomiljø, og ikke sammen med grupper med tilleggsproblematikk, ettersom dette ikke er god integrering for noen av gruppene. Som en forlengelse av dette ser informanten at kommunale boligområder og større utleieprosjekter er problematiske ettersom de ofte fører til en samling av ulike grupper med til dels omfattende problemer. Dette gjør det, ifølge informanten, vanskelig å skape den ønskede synergien et godt bomiljø er ment å gi. Samtidig påpeker både kommuneansatte og ansatte i Husbanken at oppfølging i bolig og ”botrening” burde gis til alle som bosettes gjennom kommunen, og ikke kun til flyktninger. Dette vil kunne redusere problemer knyttet til belastede bomiljøer hvor mange kommunale boliger er samlet.

4.1.4 Behov for tydeligere spesifisering i anmodningsbrev og økonomisk forutsigbarhet

Flere av våre informanter referer til høringen ”Forslag til tiltak for raskere bosetting av flyktninger” som ble sent ut i februar 2009, basert på en rapport utarbeidet av Devoteam daVinci (Ibenholt og Bakli 2009). Våre informanter fokuserer særlig på tre av de lanserte forslagene; mer spesifiserte og forpliktende anmodningsbrev, kompensasjonsordninger for kommuner som har ledige boliger, men ikke nok utsøkte og endring og differensiering av tilskuddsordninger.

I høringen foreslås det for det første en tydeligere spesifisering i anmodningsbrevene, med informasjon om hvor stor andel ulike grupper flyktninger, enslige, større/mindre familier, personer med spesielle behov, som skal bosettes. Dette forutsetter at kommunene ikke skal ha anledning til å si nei til bosetting på bakgrunn av nasjonalitet, familiesammensetning eller lignende.¹⁹ Flere av våre informanter uttrykker at en tydeligere spesifisering kan gi større forutsigbarhet for kommunene, da det gir signaler

¹⁹ I forslaget understrekes det likevel at kommunene skal kunne si nei til bosetting ”dersom avviket mellom kommunens vedtak og de konkrete henvendelsene om bosetting er vesentlig, for eksempel at de kun får tilbud om å bosette enslige” (Ibenholt og Bakli 2009: 55).

om hvilke boenheter kommunene vil ha behov for i bosettingen og hvilke deler av det kommunale apparatet som vil bli berørt av den enkelte bosettingen. Dette, kombinert med en jevnt fordelt bosetting gjennom året, kan gi bedre grunnlag for gode og raske bosettinger. Flere understreker imidlertid at det er avgjørende at kommunene fortsatt får beholde styringsretten i bosettingsarbeidet. En overstyring av kommunene i forhold til hvem og hvor mange de skal bosette vil, ifølge informanter, føre til en dårligere bosetting, både på grunn av økonomi, boligtilgang og kommuneapparatets kapasitet. Informanter i IMDi understreker at anmodningsbrevene allerede er spesifiserte i forhold til andel enslige. Det ser dermed ut til å være et misforhold i kommuners og IMDis syn på hvor spesifiserte anmodningsbrevene er per i dag.

I sammenheng med ønsket om et mer forpliktende anmodningsbrev, foreslås det en kompensasjonsordning for kommuner dersom tilgjengelige vedtaks plasser ikke blir utnyttet av IMDi (Ibenholt og Bakli 2009). Flere av våre informanter gir uttrykk for at dette vil gi økt økonomisk trygghet og forutsigbarhet for kommunene. Enkelte stiller likevel spørsmål til hva som vil skje i tilfeller hvor kommunene ikke klarer å bosette det antallet de har gjort vedtak om. Vil det utarbeides tilsvarende økonomiske ”straffereaksjoner”?

Et tredje forslag er en differensiering av integreringstilskuddet, som kan gjøre det økonomisk attraktivt å bosette enslige flyktninger. Kommuner opplever ofte at enslige, og da særlig menn, er mer ressurskrevende å bosette sammenlignet med familier, samtidig som enslige ofte flytter ut av kommunen etter endt introduksjonsprogram. Samtidig får kommuner nær seks ganger så stort tilskudd for bosetting av en familie med fire barn som den får for bosetting av én enslig (Ibenholt og Bakli 2009). Så lenge kommunene opplever at det er vanskeligere og mer kostnads krevende å finne bolig til enslige, samtidig som kommuneøkonomien legger føringer på kommunenes bosettingsstrategi, vil viljen til å bosette enslige ofte være lavere enn viljen til å bosette familier. Mulige løsninger er at kommuner får en lavere sats per familiemedlem og en høyere sats for enslige som bosettes, eller at gi høyere tilskudd de første årene enn de siste årene som tilskuddet gis, slik at enslige tendens til å flytte etter fullført

introduksjonsprogram ikke oppleves som så negativt økonomisk sett. Selv om en ser at det er kontroversielt å skille mellom forskjellige kategorier flyktninger på denne måten er flere av våre informanter overbevist om at en slik løsning vil akselerere bosetting av enslige.

Flere informanter uttrykker at tilskuddsordningen for bosetting av flyktninger, slik den er organisert per i dag, ikke fungerer økonomisk sett. Den politiske ledelsen i kommunen har som mål om at bosettingsarbeidet skal gå i null. Flere kommuner opplever imidlertid at mange flyktninger, særlig enslige, flytter ut av kommunen etter endt introduksjonsordning på grunn av manglende muligheter for jobb og utdanning. Av den grunn får ikke kommunene nyttiggjort seg de økonomiske ressursene de tre siste årene av tilskuddsordningen gir, og at bosettingen dermed blir et ”tapsprosjekt”. En dekning av de kommunale utgiftene knyttet til introduksjonsprogrammet, veiledere, boliger og lønn til ansatte avhenger av at flyktningene blir boende i fem år. Det ble antydnet i løpet av intervjuene at dersom kommunene skal gå i tap ved bosetting av flyktninger, og da særlig enslige, blir dette vanskelig i lengden.

4.2 Bosettingspraksiser

Vi kan skille mellom forskjellige bosettingspraksiser for flyktninger:

- Bosetting via IMDi eller mottak
- Privat bosetting

Bosetting via IMDi eller mottak: Etter at positiv vedtak er fattet av UDI, har IMDi ansvar for bosetting av flyktningen. For flyktninger i mottak starter bosettingsprosessen ved at mottaket får beskjed i brev form fra IMDi om å gjennomføre kartlegging og bosettingsintervju. Deretter starter arbeidet med å koble flyktningen til en kommune. Det blir gjort en avtale mellom IMDi og bosettingsansvarlig på mottaket om hvem som skal henvende seg til kommunene i hver enkelt bosettingssak. I noen regioner har ansvaret for koblingsarbeidet mellom

flyktning og kommune blitt gitt til mottaket, hvor det vanligvis er avgrenset hvilke kommuner mottaket kan henvende seg til (IMDi 2006). I tillegg avtales det ved ukentlig kontakt hvor lenge mottaket skal forsøke å koble flyktningen opp mot en kommune før IMDi skal overta ansvaret. Dersom det ikke er gjort en kobling innen tre måneder fra vedtaksdato, skal IMDi vurdere saken og avklare ansvaret videre for å finne egnet kommune (IMDi 2006). For overføringsflyktninger er det IMDi som har ansvaret for bosetting.²⁰

Privat bosetting (ofte også kalt selvbosetting): Med privat bosetting eller selvbosetting menes flyktninger som bosetter seg i en kommune uten at dette er avtalt mellom IMDi og kommunen (IMDi 2006). Selvbosatte flyktninger har ikke like rettigheter til offentlig hjelp som personer som bosettes gjennom IMDi, blant annet i forhold til deltakelse på introduksjonsprogrammet. Flyktninger som skaffer bolig selv og deretter utsøkes til kommunen gjennom IMDi, vil ikke få begrensede rettigheter til offentlig hjelp. Flere kommuner har åpnet for en slik praksis. Flyktninger som har forlatt mottak uten bosettingsavtale og forsøkt å selvetablere seg, og som oppsøker kommunens sosialkontor med forespørsel om hjelp etter at de har fått oppholdstillatelse, skal henvende seg til UDI for tildeling av ny mottaksplass i påvente av bosetting med IMDis hjelp.

Den aktuelle problemstillingen i forbindelse med dette er hvordan forskjellige bosettingsformer fungerer i forhold til enslige voksne flyktninger. Som vi kommer inn på i de følgende delkapitlene, er det visse kjennetegn ved enslige flyktninger som gjør at kommunene er usikre i forhold til hvilken bosettingspraksis de skal anvende. Det ser ut til at en del negative erfaringer knyttet til bosettingspraksisen primært skyldes generelle svakheter ved visse bosettingsformer, mens andre ambivalenser kan knyttes spesifikt til allerede nevnte utfordringer ved enslige flyktninger.

²⁰ For enslige mindreårige, personer med kjente funksjonshemninger og personer fra forsterkede avdelinger gjelder i tillegg særskilte bosettingsrutiner (IMDi 2006).

4.2.1 Bosetting direkte fra mottak og bosetting gjennom IMDi

Kommunene i utvalget bosetter både direkte fra mottak, gjennom utsøknings fra IMDi, overføringsflyktninger og familiegjenforente. Mens majoriteten av de små og mellomstore kommunene ofte bosetter direkte fra mottak, er bosetting via IMDi vanligere i de større kommunene. Dette stemmer overens med tidligere undersøkelser som har vist at små kommuner er mer positive til bosetting direkte fra mottak enn større kommuner (Bøgh og Bakli 2006). Kommunenes erfaringer med ulike bosettingsformer ser dermed ut til variere.

En av de mindre kommunene i vår dybdeundersøkelse har frem til nå i stor grad bosatt direkte fra asylmottaket i kommunen. Dette opplever informantene, av flere årsaker, som positivt. For det første er flyktningene ved bosettingstidspunkt allerede godt kjent med kommunen, og har derfor allerede opparbeidet seg kunnskap og kompetanse i lokalsamfunnet. De har ofte også skaffet seg bekjente og venner i mottaket og i den øvrige innbyggermassen, og har dermed et nettverk. For det andre har det kommunale apparatet, for eksempel helsestasjon, fastlege, voksenopplæring og skolen, allerede kjennskap til den enkelte flyktning ved bosetting, da den første kontakten ble gjort i mottaksperioden. I to småkommuner uttrykker informantene at det var enklere å bosette flyktninger da kommunene hadde eget mottak, ettersom flyktningene, på grunn av at de allerede hadde bodd en stund i kommunen, ofte fant seg leiligheter på egen hånd.

Enkelte informanter har inntrykk av at det som regel er bosettingsklare enslige flyktninger som er mer motivert til å engasjere seg i bosettingssaken. Informantene forklarer dette med at familiene som regel får bolig ganske raskt via IMDi og boliger av relativt god standard. Enslige må derimot vente lenge, og leilighetene de tilbys via IMDi og kommunen er ofte av så ”nøktern standard” at den i praksis er uegnet som permanent bolig for enslige. Av den grunn oppfatter flere informanter at enslige er mer motiverte for å involvere seg i sin egen bosettingssak.

Ved å involvere seg i egen bosettingssak, inklusive egeninnsats i forhold til leting etter bolig på det private markedet, avlaster enslige flyktninger både IMDi og kommunen. Ettersom det er vanskeligere å få bosatt enslige forventet vi at de fleste i det offentlige apparatet vil se positivt på bosetting fra mottak og selvbosetting. Flere informanter, både i kommuner og IMDi, har imidlertid stilt seg kritisk både til direkte bosetting fra mottak og særlig i forhold til privat bosetting. En informant fra en av de større kommunene uttrykker klart at de ikke ønsker at flyktningene finner bolig på egenhånd eller bosetting direkte fra mottak, og at all bosetting i prinsippet skal skje gjennom IMDi. Ifølge informanten er dette administrativt besluttet for å sikre kontroll og oversikt over bosettingsarbeidet, og samtidig styre boligmassen og bomiljøene.

Det at bosetting fra mottak kan virke forstyrrende i forhold til fastsatte bosettingsrutiner blir også påpekt av enkelte informanter i IMDi. Enkelte IMDi-ansatte påpeker at bosetting fra mottak kan forlenge bosettingssaken i de tilfeller der direkte bosetting fra mottak ikke blir gjennomført. I stedet for at IMDi tar hånd om saken fra starten av bruker først mottaket flere måneder på det, så blir saken først etter noen måneder overført til IMDi. Både disse informantene og noen informanter i kommunene antyder at direkte bosetting fra mottak gjør det vanskelig å sikre kontroll og oversikt over bosettingsarbeidet. Men, til forskjell fra kommunene som prøver å sikre kontroll og oversikt over bosettingsarbeidet innenfor en kommunal ramme, refererer informanter i IMDi til den regionale og nasjonale konteksten. Noen kommuner er mer etterspurte som bosettingskommuner enn andre og noen flyktninger legger mer egeninnsats i egen bosetting enn andre. Dette kan føre til at det er de mest aktive som bosettes i visse kommuner, og ikke ut fra en vurdering av hvem som passer best/har størst behov for å bosettes i den gitte kommunen, som er tilfellet ved bosetting via IMDi. Samtidig må det understrekes at både kommuner og IMDi-ansatte har et variert syn på direkte bosetting. Flere understreker at mange mottak gjør en god jobb, og i enkelte regioner blir en betydelig andel bosettingsklare bosatt direkte fra mottak.

4.2.2 Privat bosetting

Flere informanter fra IMDi påpeker at dersom flere kommuner åpner opp for at den enkelte flyktning kan finne bolig selv som kommunen kan godkjenne, kan dette være med på å øke bosettingstempoet. Kristiansand kommune er eksempelvis en kommune som har hatt god erfaring med privat bosetting, hvor en relativt stor andel av bosatte flyktninger har funnet bolig på egen hånd med kommunen som garantist for huseier.

Enkelte av kommunene og IMDi-ansatte i vår dybdestudie har imidlertid en delvis negativ holdning til denne typen bosetting. Vi kan skille mellom utfordringer på kommunalt nivå og regionalt/nasjonalt nivå, og mellom utfordringer knyttet til bosetting og oppfølging. Videre kan vi også her skille mellom generelle utfordringer og de som spesielt gjelder enslige flyktninger.

Når det gjelder det nasjonale nivået, er etterspørsel og tilbud i forhold til bosetting i mer sentrale strøk i stor ubalanse. Som en informant i IMDi sa, for å illustrere at det store flertallet av flyktninger ønsker å bosette seg i store byer: *Hvis de kunne ville alle flyttet til Oslo.* Samtidig bosetter flere store byer uforholdsmessig få flyktninger (dersom deres relative størrelse tas i betraktning). I en slik kontekst er privat bosetting en av strategiene som flyktninger bruker mot myndighetenes praksis om spredt bosetting, noe som kan bidra til ytterligere økt press på de mest etterspurte byene. Når det gjelder problemene som privat bosetting kan føre til på regionalt/nasjonalt nivå uttrykkes det bekymring for fraflytting fra enkelte regioner, noe som illustreres av følgende utsagn fra en IMDi-ansatt: *Det er også skepsis mot privat bosetting siden dette kan føre til at mange fra nord finner boliger i sør.* På kommunalt nivå oppleves flyktningenes private bosetting i enkelte kommuner primært som et bidrag til å avlaste det kommunale systemet. I andre tilfeller blir det betraktet som en problematisk forstyrrelse som bidrar til å øke graden av uforutsigbarhet i bosettingsarbeidet, og dermed noe som til tider må forebygges eller begrenses.

Erfaringen fra en av de større kommunene er at de aller fleste som finner bolig selv etter relativt kort tid tar kontakt med kommunen for å få hjelp til å finne ny bolig. I

tilfeller ved privat bosetting etterspør gjeldende kommune husleiekontraktene for å sikre at boligen er tilstrekkelig, da kommunen har som krav at alle skal bosettes i leiligheter med akseptabel standard. Informantene opplever at boligene ofte er utilstrekkelige. Denne oppsporingen av informasjon og vurdering av kontrakter fører til en del ekstraarbeid for kommunen, og det er derfor ønskelig at alle tar direkte kontakt med kommunen i forkant. Også i breddeundersøkelsen kommer det fram at enkelte kommuner har problemer med privat bosetting. Dette illustreres av følgende kommentar:

Utover vedtakstallet er det veldig mange sekundære og private bosettinger som belaster flyktningkontoret nesten like mye som egne bosettinger.
(flyktningkonsulent i en kommune)

Et annet eksempel som trekkes frem av flere av informantene er Bergen kommune, som har åpnet for at flyktninger som finner bolig på egen hånd får bosetting i kommunen. Årsaken til at kommunen valgte denne løsningen var at de ikke kunne oppfylle bosettingsvedtaket. Samtidig hadde de ikke ressurser til å lete etter boliger for enslige på det private markedet. Løsningen har ført til at mange flyktninger, særlig fra mottakene i de nordlige regionene, har funnet bolig og blitt bosatt i Bergen. Videre har mange av dem fått familiegjennforening. Dette har ført til at Bergen kommune nå har problemer med å finne boliger til disse flyktningene. Kommunen har i den senere tid innført en kvote for antallet private bosettinger per år.

De fleste av utfordringene som vi har beskrevet ovenfor gjelder i utgangspunktet alle flyktninger. Samtidig er enslige flyktninger en gruppe som bidrar til å skape en ekstra uforutsigbarhet i systemet ettersom en ikke vet hvor mange som til slutt vil bosettes i kommunen som følge av familiegjennforeninger. På den annen side er en opptatt å øke bosetting av enslige, noe som øker interessen for alternative bosettingsformer. Direkte bosetting fra mottak og privat bosetting bidrar til å øke bosettingen. Denne fordelingen i bosettingsfasen vil imidlertid i enkelte tilfeller oppveies av ekstra innsats som må gjøres i oppfølgingsfasen når familiemedlemmer ankommer.

4.3 Bruk av det kommunale og private boligmarkedet

Både dybdestudien og breddeundersøkelsen viser at kommunale boliger er et viktig, og ofte et dominerende verktøy ved bosetting av flyktninger. Flere av kommunene opplever lite gjennomstrømming i de kommunale boligene, og i kommunene som har klart å frigjøre boliger til bosettingsarbeidet, er det imidlertid først og fremst familieboliger som blir tilgjengelige. Dette illustrerer det faktum at den kommunale boligmassen ofte er lite egnet til bosetting av enslige voksne flyktninger på grunn av mangel på 1- og 2-romsleiligheter. Mangelen på egnede boliger i det kommunale markedet og en ”kamp” om de kommunale boligene med andre grupper vanskeligstilte gjør at flere kommuner i stadig økende grad tar i bruk det private boligmarkedet i bosettingsarbeidet.

Både de små og de mellomstore kommunene ser ut til å benytte seg relativt aktivt av det private boligmarkedet i bosettingsarbeidet. Selv om flere av kommunene forvalter en stor andel kommunale boliger, opplever de at de må ta i bruk det private markedet, enten på grunn av sterk konkurranse om boliger med andre grupper kommunen har forpliktelser overfor, en mangel på egnede boliger, eller fordi de ser en nytteverdi i at flyktninger bosettes privat.

Kommunene som har erfaring med bruk av det private markedet understreker at det er det helt nødvendig at flyktingtjenesten har kompetanse og kunnskap om boligmarkedet for å få det private markedet til å fungere i bosettingsarbeidet. Det dreier seg om kompetanse i forhold til alt fra rettigheter, plikter og husleienivå til endringer i boligmassen. En av de største bykommunene har valgt å bruke kun kommunale boliger ved bosetting av flyktninger.²¹ I denne kommunen opplever en at det vil innebære for mye arbeid å jobbe målrettet opp mot det private markedet, selv om man ser at kommunen både kunne brukt mer fremleie av private boliger og også

²¹ Ifølge våre informanter i IMDi er det stor forskjell i de store kommunenes bruk av det private markedet. For eksempel baserer Trondheim og Stavanger seg på kommunale boliger, mens Kristiansand og Bergen benyttes både av kommunale og private boliger i bosettingsarbeidet.

jobbet aktivt opp mot private utleiere. Dette innebærer imidlertid en omstrukturering av bosettingsarbeidet, samtidig som det vil kreve mer ressurser. Samtidig oppleves det i kommunen at de har tilstrekkelig tilgang på boliger, og at boligene for det meste er egnet.

Disse oppfatningene er i samsvar med IMDi's erfaringer. Våre informanter fra IMDi opplever også at kommuner ofte er skeptiske til bruk av det private boligmarkedet, og ser at kommunene ofte velger å holde seg til den kommunale boligmassen, da bruk av private løsninger krever nytenkning og mer arbeid, kanskje særlig i planleggingsfasen. Samtidig understrekes det at kommuner i områder hvor det private boligmarkedet er presset får problemer på grunn av et høyt prisnivå. Enkelte kommuner nevner at økt arbeidsinnvandring har bidratt til å gjøre det vanskeligere å finne boliger på det private markedet, kanskje særlig egnede boliger for enslige. Andre opplever at de i tillegg må konkurrere med desentraliserte mottak og studenter om egnede private boliger for enslige.

Vi har et inntrykk av at oppfatninger, skepsis og argumenter som trekkes frem mot bruken av det private markedet ofte handler mer om skepsis mot selvbosetting. Med andre ord er debatten om selvbosetting vs. kontrollert bosetting gjennom IMDi blandet sammen med debatten om bruk av private vs. kommunale boligmarkeder. Grunnet denne sammenblandingen kan en lett overse det faktum at det er forskjellige måter å bruke det private markedet på. I tilfeller der bosetting gjøres via IMDi er det som regel bosettingsansvarlig i kommunen som har funnet leilighet eller hybel til den enslige flyktingen. Der flyktingen bosettes via selvbosetting er det flyktingen selv som har funnet boligen med kommunen som garantist. Begge bosettingsformene skjer i det private markedet, men i det første tilfellet har kommunene likevel større kontroll over bosettingen. Det ser ut til at kommunene foretrekker at de fra starten involveres i det private markedet, men dette krever mer ressurser i bosettingsfasen enn i tilfeller der flyktingen selv finner boligen.

4.3.1 Relasjoner mellom utleier, flyktning og kommune

Bruk av det private markedet aktualiserer en avklaring av relasjoner mellom utleier, flyktning og kommune. Kommunens rolle i denne relasjonen mellom utleier, flyktning og kommune varierer fra kommune til kommune. I enkelte kommuner er det kommunen selv som går inn som leietaker, hvor boligen så fremleies til flyktningen. Informantene opplever at dette gir en trygghet til private utleiere, både i forhold til husleie, ivaretagelse av boligen og kontaktpersoner dersom det oppstår problemer. Samtidig fungerer kommunen som mellomledd for å skape en relasjon mellom utleier og flyktning, noe informantene opplever skjer rimelige raskt. I andre kommuner avhenger kommunens rolle av utleierens ønsker. Dersom utleieren ikke spesifikt ønsker kommunen som leietaker, men godtar en direkte kontraktsrelasjon til flyktningen, blir kommunens rolle å fungere som en døråpner inn i det private markedet og som formidler av boligønsker. Enkelte understreker at kommunen i første rekke ønsker en direkte relasjon mellom utleier og flyktning, men har forståelse for at enkelte private utleiere er skeptiske til å leie ut til flyktninger, og at kommunenes rolle som mellomledd løser dette.

I en av kommunene leier kommunen boligen av private og fremleier til flyktninger, under forutsetning av at flyktningene får leie boligen selv innen et halvt år dersom leieforholdet fungerer greit. Dette gir ifølge informanten:

... flyktningstjenesten tid til å gi grunnleggende boopplæring til den nyankomne flyktningen, og det blir mindre bry for utleier. Samtidig blir ikke kommunen sittende som en permanent leietaker på det private markedet.

Ved selvbosetting er det oftere en direkte relasjon mellom flyktning og utleier, hvor kommunen i etterkant av kontraktsinngåelse går inn og sikrer at boligen tilfredsstillende bopettingskrav. Som vi har vært inne på, opplever enkelte kommuner at selvbosettingen ofte ikke er tilfredsstillende. Det kan av den grunn se ut til at kommunens rolle som mellomledd sikrer rettighetene til flyktningene i større grad.

Flere av informantene etterlyser en ordning for depositum i det private markedet. Per i dag er det opp til kommunene å vurdere om de skal tilby depositum/depositumsgaranti for flyktninger. Mange av informantene opplever at flyktnings mangel på depositumsmidler er en barriere mot å leie bolig privat. Flere har derfor valgt å formidle depositum, enten som en garanti til utleier eller som faktiske penger. Hvordan en ordning for depositum skal utformes, er informantene derimot noe uenige om. Enkelte mener at en statlig depositumsordning vil hindre store forskjeller mellom kommunenes tilbud, samtidig som flyktningtjenesten slipper å ”kjempe mot” det kommunale apparatet om ressurser til depositum. Samtidig, vil i følge enkelte informanter en statlig ordning kunne gi flyktinger informasjon om depositumsordningen i Norge, og forberede dem på premisene i det norske boligmarkedet.

Andre mener at en statlig ordning vil kunne bli for rigid, hvor enkelte faller utenfor og kommunen mister oversikt over flyktingenes situasjon. Slik det er i dag opplever flere informanter at de ved å tilby depositum samtidig blir en tydelig aktør i relasjonen mellom utleier og flykting, noe som sikrer oppfølging av flyktingen i den private boligen. En statlig depositumsordning kan fort bli en ”sovepute for kommunen”. For at denne typen ordning skal fungere bør det derfor være en fleksibilitet i ordningen. I følge flere informanter kan dette sikres ved at et økonomisk tilskudd fra for eksempel Husbanken øremerkes depositum til flyktinger, samtidig som det blir kommunens ansvar å forvalte ressursene.

4.4 Bruk av Husbankens låne- og tilskuddsordninger

Studier har vist at god utnyttelse av Husbankens virkemidler, både hver for seg og samlet, ser ut til i stor grad å avhenge av hvorvidt det boligsosiale arbeidet er samlokalisert, og hvorvidt saksbehandlere har tilstrekkelig kompetanse (Barlindhaug og Astrup 2008). Tidligere undersøkelser har også vist at kommunale boliger i liten grad kobles opp mot Husbankens virkemidler for lån og tilskudd, samtidig som

virkemidler som startlån og bostøtte/boligtilskudd ofte ikke blir sett i sammenheng (Riksrevisjonen 2007-2008). Kommunene i vårt utvalg ser ut til i stor grad å benytte bostøtteordningen ved bosetting av enslige voksne flyktninger. Dette gjenspeiles også i tidligere omtalte funn i breddeundersøkelsen. I flere av kommunene ser det ut til å være en relativt automatisert bruk av bostøtte for flyktninger, hvor enkelte informanter forteller at det søkes om bostøtte umiddelbart etter at en flyktning har fått innvilget bosetting i kommunen. Selv om bruken ikke ser ut til å være like ”automatisert” i alle kommunene i utvalget, er det likevel en gjennomgående tankegang om at bostøtte er en naturlig støtteordning for flyktninger i bosettingsfasen. Flere kommuner ser også at bruk av bostøtte reduserer bruken av sosialhjelp til flyktninger. Enkelte informanter gir imidlertid uttrykk for at bostøtten er for lav i forhold til prisene på boligmarkedet. Dette gjør seg særlig gjeldende i kommuner med et presset boligmarked, hvor énpersonshusholdninger, som enslige flyktninger representerer, møter leiepriser som ikke står i forhold til egen økonomi.

Videre erfarer enkelte at flyktningene faller ut av bostøttesystemet eller får lavere bostøtte etter ett år. Årsaken til dette er at introduksjonsstønnen kommer frem som inntekt i selvangivelsen. Mens flyktningene vanligvis får full bostøtteuttelling det første året på grunn av at de ikke har ligning, kan det hende at inntekten blir for høy til å kunne motta bostøtte når stønnen kommer inn på ligningen. Dermed økes ofte kommunenes utgifter til sosialhjelp.

Enkelte informanter opplever at det er lite gjennomstrømning i kommunale leiligheter og at enkelte kategorier flyktninger blir sittende i leiligheter som de i utgangspunktet burde flytte ut fra. Aktuelle eksempler er flyktninger som har fått fast jobb og som kan finne bolig på det private markedet eller som fikk tildelt stor leilighet siden de hadde hjemmeboende barn, men hvor barna nå har flyttet ut. Informantene mener at det ligger et stort potensial i å få frigjort disse leilighetene. Dette kan gjøres med bedre oppfølging og klarere utflyttingsrutiner. Prosjekter knytte til ”Fra leie til eie” er aktuelt i denne sammenhengen. En informant sier:

Gjennom "fra leie til eie" vil flyktningene kjøpe leiligheter fra kommunen, mens kommunen kan bruke fortjenesten fra salget for å kjøpe nye leiligheter som kan brukes i bosettingsarbeidet, noe som indirekte kan bidra til å utvide kapasiteten.

Flere informanter forteller at de aktivt oppfordrer enslige flyktninger til å kjøpe der det er mulig, ettersom mange ytrer ønske om å eie. Startlån og boligtilskudd til etablering er noen av midlene som kan brukes for å hjelpe flyktninger til å etablere seg på boligmarkedet, men startlån og boligtilskudd til etablering blir i liten grad benyttet i bosettingsarbeidet av enslige flyktninger. Disse virkemidlene er relevante etter en viss botid i kommunen, og kan være nyttige i arbeidet med å få flere flyktninger inn i det private boligmarkedet. Imidlertid opplever informantene ofte at kriteriene for å få innvilget startlån er for høye, og at mange flyktninger faller utenfor en i utgangspunktet god finansieringsordning. Andre informanter oppfatter at barrierene i større grad ligger hos de private bankene enn hos kommunen, og at manglende bruk av startlån skyldes manglende hovedfinansiering fra private banker. Igjen er dette knyttet til enslige flyktnings økonomi.

Å benytte startlån som fullfinansiering ser i liten grad ut til å skje i kommunene i vårt utvalg. Samlet fører disse hindringene til at startlån og boligtilskudd til etablering kun i begrenset grad benyttes til enslige flyktninger. Unntaket er en av de mellomstore kommunene som har gått aktivt inn for å bedre kommunens bruk av startlån, og som gjennom arbeidet har fått flere flyktninger over i egen eid bolig (imidlertid dreier det seg oftere om flyktningfamilier enn enslige).

Flere av informantene ønsker bedre muligheter til å eie for flyktninger, ettersom de som allerede nevnt opplever at det skaper problemer at de forblir leietakere. En informant uttrykker:

I realiteten vil jo enslige flyktninger som har økonomi til å betale månedlige husleier på 7-8000 kr ha mulighet til å betjene et huslån. Barrierene ligger derfor i å få tildelt lånet. Flyktingenes betalingsevne må ses i sammenheng med

bostøtten. Det ligger et større potensial for integrering i å eie enn å leie, dette er knyttet til følelse av mestring, noe som er viktig for psykisk helse.

Husbanken påpeker at kommunenes lave risiko ved tildeling av startlån bør kunne øke bruken av dette virkemidlet (Husbanken 2008b). Samtidig advares det mot en økt bruk av startlån dersom det vil føre til flere tvangssalg og tap både for kommunene og enkeltpersoner (Barlindhaug og Astrup 2008). Det blir derfor en vurderingssak for kommunene hvorvidt de skal hjelpe personer med å etablere seg i egen bolig og dermed risikere tvangssalg. Det påpekes at i tilfeller hvor startlånsøkeren bor i kommunal bolig bør kommunene se den eventuelle risikoen et startlån gir opp mot gevinsten av å frigjøre den kommunale boligen. Dette er også noe enkelte av våre informanter understreker. I enkelte kommuner understrekes det at føringer fra politisk hold i kommunen legger klare rammer for bruken av Husbanken-midler. Enkelte kommuner i vårt utvalg har lagt seg på en restriktiv linje i forhold til bruk av startlån, mye på grunn av den økonomiske risikoen denne typen lån gir for kommunen.

4.4.1 Behov for en mer aktiv deltakelse fra Husbanken

Informanter fra IMDi opplever at Husbanken i større grad bør involveres i bygging av nye boliger, men ser samtidig at kommunene fremdeles er lite bevisste på mulighetene som ligger i Husbankens ordninger. Vår dybdestudie viser at det er store variasjoner mellom kommunene i hvem som sitter med kompetanse om Husbanken-ordninger. Mens det i enkelte kommuner er ansatte ved servicetorg/NAV som forvalter og har oversikt over ordningene, ser vi at flyktningkonsulenter/programrådgivere i enkelte kommuner har opparbeidet seg god oversikt over ordningene.

Med basis i informantenes svar, ser vi klare fordeler i at også flyktningkontoret har kompetanse på muligheter som ligger i Husbankens ordninger. Informanter fra Husbanken ser selv at det har vært en modningsprosess i å implementere Husbankens nye rolle som samarbeidspartner i arbeidet med å fremskaffe boliger. Mens de tidligere

fokuserte på å nå ut til saksbehandlere med ansvar for Husbankes ordninger og prosjekter knyttet til boligsosiale handlingsplaner, har de den siste tiden også sett behovet for å nå ut til flyktningkonsulenter. Det er, slik informantene påpeker, et klart behov for at flyktningkonsulenter også informeres om og opplæres i bruk av låne- og tilskuddsordninger.

Selv om Husbanken jobber aktivt ut mot kommunene, ser det ut til at den politiske ledelsen i flere kommuner ikke opererer med langsiktige planer for bosetting av flyktninger. Også informantene fra kommunene opplever at den politiske ledelsen i sin boligsosiale politikk kun tar høyde for flyktningene som bor i kommunen, og for fremtidige bosettingstall når boligbehovet i kommunen vurderes. Samtidig påpeker informantene i IMDi at Husbanken kan bli enda tydeligere på hva de kan tilby, og at det bør utarbeides klarere ordninger og tilskudd som knyttes til bosetting av flyktninger. Dette gjelder kanskje særlig tilskudd og ordninger knyttet mot den eksisterende boligmassen, ettersom mange kommuner forvalter boliger av eldre dato som er dårlig vedlikeholdt og ikke tilpasset dagens behov.

Flere av informantene i kommunene uttrykker et ønske om at boligtilskuddet til oppføring eller utbedring av kommunale boliger bør økes fra 20 til 40 prosent for alle typer boliger (og ikke bare boliger med en helhetlig oppfølging). Dette vil gi et mindre kapitalbehov for kommunene og samtidig utgjøre en mindre risiko for kommuneøkonomien. En informant i KS påpeker at et boligtilskudd på 20 prosent ikke virker tilstrekkelig motiverende for kommunene, noe som forklarer hvorfor en stor andel av disse midlene står ubrukt. Informanten påpeker at situasjonen var helt annerledes da tilskuddet var på 40 prosent, hvor alle midlene ble brukt opp raskt. Ifølge informanten i KS er det derfor å forvente at en økning av boligtilskuddet til oppføring eller utbedring av kommunale boliger vil bidra til å øke boligmassen. En god start kunne, ifølge informanter i KS og i kommunene, vært å øke boligtilskuddet til 40 prosent for oppføring eller utbedring av boliger for enslige voksne.

5. Oppfølging av bosatte flyktninger

5.1 Oppfølging og informasjon

Flere av informantene uttrykker at to av nøkkelkriteriene for suksess i bosettingsarbeidet er *oppfølging* og *informasjon*. Likevel varierer det relativt mye mellom kommunene i hvilken grad enslige voksne flyktninger følges opp i boligen etter bosetting. Enkelte kommuner har bevisst valgt å fokusere mye på informasjon og veiledning om det å bo. Flyktninger tilbys både praktisk informasjon om boligen (elektrisitet, hvitevarer, renhold, lufting og så videre), og mer generell informasjon og veiledning om boligforhold knyttet til kontrakt, budsjett, introduksjonsstønad og Husbankens låne- og tilskuddsordninger. Det gis også informasjon om rettigheter og plikter som beboer og viktige forhold i det private boligmarkedet. Dette informasjonsarbeidet gjøres både individuelt av miljøarbeidere og samlet i introduksjonsordningen.

Andre kommuner i utvalget informerer gjennom introduksjonsordningen og ved bosetting, men har ikke oppfølging av enslige flyktninger i boligen. Derimot gis det større oppfølging av enslige flyktninger under 25 år, både gjennom bokurs, individuell oppfølging og i enkelte tilfeller kortere kontrakter for å sikre en jevnlig vurdering av boforholdet. Enkelte informanter begrunner denne forskjellen med at de eldre flyktningene er voksne mennesker, med det ansvar og rettigheter til individualitet det medfølger:

Det hadde vært lettere for flyktningene i bofellesskapet å samarbeide om vi hadde fulgt tettere opp. Men det føles ikke så lett å gå inn i folks hjem og kommentere ting der. Det handler om deres privatliv, og grensene for hva vi skal legge oss opp i.

Det er selvfølgelig et poeng at voksne flyktninger ikke skal følges opp på samme måte som mindreårige/ynge i bolig. Vi ser imidlertid tendenser til at kommuner som aktivt

følger opp enslige flyktninger i bolig, i større grad gir flyktningene innsikt i ivaretagelse av bolig og muligheter til en god boligkarriere.

Flere av kommunene jobber relativt aktivt med å aktivisere enslige flyktninger i alderen 18-25 år for å forhindre ensomhet og integrere flyktningene inn i lokalsamfunnet. For enslige flyktninger over 25 år ser det ut til å være en tendens til mindre aktivisering, på samme måte som i forhold til oppfølging i bolig. Det uttrykkes at så lenge flyktningene ikke gir uttrykk for at de trenger hjelp, arbeides det ikke spesielt med dette. Igjen ser det ut til å bunne i en tanke om at enslige voksne flyktninger ikke har behov for den samme oppfølgingen som yngre enslige. Denne balansegangen mellom oppfølging og individualitet oppleves som vanskelig av flere informanter, og bør være et fokusområde i utvikling av veiledere for bosetting av flyktninger, uavhengig av familiesituasjon og alder.

5.2 Bofellesskap som en løsning for enslige

Som breddeundersøkelsen viser, bosettes enslige voksne flyktninger som regel i leiligheter eller hybelleiligheter. Flere av kommunene understreker imidlertid at det er en generell mangel på denne typen boliger, kanskje særlig i den kommunale boligmassen.

Den ideelle boløsningen for enslige voksne flyktninger er, ifølge flere av våre informanter, 2-roms leiligheter med oppholdsrom, kjøkken, bad og soverom. Flere skiller imidlertid mellom yngre og eldre enslige flyktninger, og uttrykker at hybelleiligheter og bofellesskap kan fungere for enslige i alderen 18-30 år, mens eldre enslige bør få tilbud om egne leiligheter.

Dersom en tar økonomi med i vurderingen, ser flere av informantene at hybelleiligheter og bofellesskap kan være en god løsning de første årene. Mange opplever at flyktningene ønsker boliger med lave kostnader, særlig når de får erfaring

med å disponere egen økonomi gjennom introduksjonsstønad. I slike tilfeller blir ofte hybelleiligheter og bofellesskap de mest økonomisk gunstige løsningene.

Som vi nå skal komme inn på, er bofellesskap imidlertid en boløsning med flere utfordringer. Vi kan igjen skille mellom utfordringer knyttet til selve bosettingsfasen og de som relateres til oppfølging etter at bosettingen har funnet sted.

5.2.1 Bofellesskap - utfordringer

Det at asylsøkere etter et lengre opphold i mottak har et sosialt og psykologisk behov for mer privatliv og en normalisering av sin tilværelse, beskrives i flere tidligere undersøkelser. Nihad Bunar, en svensk-bosnisk forsker som selv har bodd i mottak, illustrerer overgangen fra å bo i kollektive løsninger til å få egen bolig på følgende måte:

Den symbolska betydelsen av att ha en adress, sitt namn på dörren, nykelen i fickan, ett eget rom var överväldigande för sjövkänslans återupprättelse. Det handlande om att återfå kontroll över en plats dit man kunde projicera föreställningarna om det förlorande hemmet. (Bunar 1998: 30-31)

Bunars beskrivelser er i tråd med andre undersøkelser. Ifølge Knudsen (1990) er kollektive løsninger preget av en vanskelig balansegang mellom behovet for kontakt og behovet for privatliv.

Både IMDi, KS og Husbanken lanserer bofellesskap som en mulig løsning på boligproblematikken knyttet til enslige flyktninger. Med bakgrunn i nevnte undersøkelser bør plassering i bofellesskap ikke oppleves som 'påtvunget felleskap' (Valenta 2001, Valenta og Berg 2009). Vi har av den grunn hatt et spesielt fokus på erfaringer med bofellesskap i dybdestudien. Tidligere undersøkelser og vår egen breddeundersøkelse viser at kommuner har både positive og negative erfaringer med

bruk av bofellesskap (Ibenholt og Bakli 2009; Thorshaug og Berg 2009). Når det gjelder utfordringer som oppstår før og under selve bosettingen, er de primært knyttet til informasjonsarbeid og holdningsarbeid i mottakene. Kommune- og mottaksansatte opplever at det ikke alltid er lett å overtale flyktninger til å flytte til et bofellesskap når det er blitt skapt en forventning om at de skal få egen bolig. Det som vanskeliggjør dette arbeidet er kommunenes ulike praksis på dette området. Problemer oppstår når enslige ser at noen blir plassert i leilighet, mens personen selv får tilbud om å bo i bofellesskap. I tillegg er det slik at den vanlige praksisen har vært at bosetting i bofellesskap som regel blir definert som frivillig. En forutsetning var at bosettingsklare beboere som kjenner hverandre fra før sa seg enige i å bo sammen. En IMDi-ansatt sier:

Vi oppsøker regelmessig mottak og forteller beboere at IMDis tilbud er "bokollektiv", det er det de får, men at beboere kan velge hvem de vil bo med. I løpet av IMDis besøk på mottaket skjer det at vi avtaler opprettelsen av flere kollektiv.

Ifølge flere informanter i IMDi er denne praksisen i ferd med å endres. Bofellesskap er i ferd med å defineres som et ordinært tilbud til enslige, som beboeren må akseptere, samtidig som en i større grad har begynt å informere mottaksbeboere om bofellesskap. Enkelte informanter påpeker imidlertid at en slik praksis kan akselerere bosettingsarbeidet i selve bosettingsfasen, men at en på lengre sikt vil måtte forvente konflikter mellom beboere. Det verste scenarioet er muligens at enslige som i utgangspunktet ikke ønsket å bo i kollektiv (og spesielt ikke med personene de er blitt plassert med) blir boende i kollektivet over lang tid. Flere påpeker at fokuset på bofellesskap i enda større grad aktualiserer at det lages klare rutiner for bosetting i kollektiver der det skal sikres at bokollektiv ikke skal brukes som en varig løsning, men bare benyttes som gjennomgangsboliger. Enkelte uttrykker at det må utarbeides en veileder om bosetting i bofellesskap som avklarer hvem som er målgruppa, og som forbereder på utfordringer knyttet til betaling av felles utgifter, samt beskriver rutiner og oppførsel i kollektivet. En IMDi-ansatt sier:

Hvis vi skal ha en sjanse til å lykkes med dette, må vi forberede og informere både kommuner og den bosettingsklare i mye større grad enn det vi har gjort tidligere, og komme med mer informasjon om hva dette innebærer av fordeler og ulemper. Det bør også lages IMDi rutiner for bosetting i bofellesskap og flere ting bør være på plass i kommunene, for eksempel godt utarbeidede leiekontrakter, møblering av disse boligene og regler for å bo i bofellesskap. Dette krever ekstra arbeid i kommunene, men IMDi og eventuelt KS kan bidra med å få dette på plass.

Når det gjelder utfordringer som oppstår i oppfølgingsfasen, trekker kommunene frem flere forhold. Enkelte kommuner har prøvd ut bofellesskap flere ganger, mens andre kun har forsøkt å danne bofellesskap noen få ganger. Erfaringene er generelt svært blandet. Flere opplever at selv om avtalene blir gjort og kontraktene skrives, ønsker flyktingene relativt raskt å flytte for seg selv. Dette skyldes, ifølge flere av informantene, for det første at mange av flyktingene har bodd i asylmottak i lengre tid og vil nå ha egen bolig. For det andre oppstår det konflikter blant de som deler boliger når det gjelder renhold, deling av utgifter, betaling av husleie og besøk i boligen. Dette skjer både i tilfeller hvor kontraktsbestemmelsene ikke har vært tydelige nok, og i tilfeller hvor regler brytes. Enkelte av kommunene har særlig opplevd konflikter ved deling av innbo når en av beboerne ønsker å flytte ut.

Flere av informantene vi har snakket med ser at bofellesskap primært egner seg som gjennomgangsboliger, kun det første året av bosettingen. Dette fører til økt arbeidsbelastning for kommunen hvis/når bofellesskapet splittes opp. Kommunenes noe negative syn på bofellesskap som løsning bekreftes av representanter fra IMDi regionale enheter. Også IMDi opplever at dette er en boform som innebærer flere utfordringer, og opplever at mange kommuner er skeptiske til bofellesskap, blant annet på grunn av dårlige erfaringer ved tidligere forsøk. Samtidig er det enkelte kommuner, som ifølge informanter fra IMDi, er løsningsorienterte, og som ser at bofellesskap ofte er den eneste løsningen på bosettingsbehovet. IMDi ansatte sammenligner kommuner som gir opp bofellesskap som løsning etter et dårlig førsteforsøk og kommuner som

prøver og feiler, men ikke gir opp. Disse kommunene har, ifølge informanter fra IMDi, gradvis opparbeidet seg mye erfaring med bruk av bofellesskap i bosetningen av enslige som andre kommuner kan lære av.

5.2.2 Bofellesskap – suksesskriterier

Bofellesskapenes suksess er avhengig av et aktivt arbeid, både fra IMDi, asylmottakene og kommunenes side. Informanter fra IMDi ser at de selv må bli bedre til å forberede og informere kommuner og bosettingsklare om bofellesskap, med mer informasjon om hva boløsningen innebærer av fordeler og ulemper. Ifølge flere informanter bør utarbeiding av informasjonsmateriell, kontrakter, regler og rutiner skje som et samarbeid mellom kommunene, KS og IMDi. Det antydes også asylmottakene og UDI bør innlemmes i informasjonsarbeidet, da mye av grunnlaget for positiv bosetting i bofellesskap kan legges allerede i mottaksfasen. En mulig måte å sikre at mottakene "realitetsorienterer" beboere om bofellesskap på er ifølge enkelte gjennom UDIs ordinære påvirkningskanaler. For eksempel kan UDIs regionkontorer oppfordre mottakene under mottaksledermøter og tilsynsbesøkene til å informere beboere om bokollektiv i løpet av de obligatoriske informasjonsprogrammene i mottak.

Det understrekes av informantene i kommunene at bofellesskap krever gode forberedelser før innflytting og god oppfølging etter innflytting. Blant annet er det svært viktig å utarbeide leiekontrakter mellom beboerne og kommunen, samt ryddige avtaler mellom beboere, særlig i forhold til utgifter. Flere ser at den beste løsningen kontraktmessig sett er å inkludere alle utgifter i husleien. Dette gjør det enklere for bofellesskapet og enes om utgifter, samtidig som bostøtten til den enkelte flyktning blir høyere når tilleggsutgifter innlemmes i leien. Disse kommunene ser samtidig at det ved bruk av bofellesskap i private boliger forenkler situasjonen dersom kommunen fremleier til flyktningene enn dersom flyktningene skal ha hver sin individuelle kontrakt med huseier. I gjennomgangen av kontrakter og avtaler vil det være viktig at beboerne ansvarliggjøres i forhold til innholdet, samtidig som det bør sikres at

innholdet er forstått. Dette arbeidet bør starte allerede i mottaket. Dette krever et godt samarbeid mellom mottakene, flyktingene, IMDi og den enkelte kommune.

Kommuner som har prøvd ut løsningen med bofellesskap ser en klar fordel i at beboerne tilhører samme nasjonalitet/bakgrunn og er i omtrent samme aldersgruppe. Det påpekes fra flere informanter i kommunene at bofellesskap som boform fungerer bedre for unge i alderen 18-25 år enn for eldre enslige. Flere informanter mener at flyktingene kan få en sosial forankring i bofellesskapet, og at enkelte vil foretrekke denne løsningen fremfor å bo alene. Videre kan denne løsningen egnes godt for enslige flyktinger som venter på snarlig familiegjenforening. Familiegjenforening blant enslige flyktinger er som allerede nevnt en til tider stor utfordring for kommunene, kanskje særlig boligmessig sett. De fleste kommunene i utvalget anser imidlertid den første bosettingen av enslige med forventet familiegjenforening som en midlertidig bosetting, og tilbyr en ”andre” førstegangsbosetting ved familiegjenforening, både i kommunale og private boliger.

Enkelte av informantene understreker at bofellesskap kun kan fungere som en midlertidig løsning til flyktingen finner egen bolig eller får familiegjenforening, men at denne boløsningen kan fungere som motivasjon for den enkelte flykting til å skaffe egen bolig på et tidligere tidspunkt og bli mer aktiv i egen sak. Ved familiegjenforening oppfordrer enkelte av kommunene flyktingene sterkt til å finne løsninger på det private boligmarkedet. Kommunene hjelper i disse tilfellene til med å finne annonser, ta kontakt med utleiery, finne mulige finansieringsløsninger og så videre. En av kommunene opererer med en klar politikk om at det første botilbudet til den enslige flyktingen regnes som førstegangsbosetting, og ikke som en midlertidig løsning før familiegjenforening.

En av kommunene i utvalget har gått aktivt inn for å være forberedt på familiegjenforening, og planlegger bosetting ut fra dette. Dette innebærer blant annet å legge forventet familiegjenforening inn i måltall for vedtak. I et presset boligmarked opplever kommunen at det er nødvendig å vurdere fremtidig familiegjenforening i

forbindelse med fastsetting av vedtakstall og jobber aktivt med å få oversikt over planlagte gjenforeninger blant flyktingene som bosettes. Nevnte kommune benytter hovedsakelig bofellesskap som boløsning for enslige voksne flyktinger og opererer med en ordning hvor enslige flytter ut av bofellesskap og inn i egnede familieboliger ved familiegjenforening. Kommunen gir samtidig alle flyktinger garanti om bistand ved familiegjenforening. Informantene opplever at flere finner bolig selv, mens enkelte må ha bistand fra kommunen til å finne bolig for seg og familien.

Imidlertid må boløsningen være *god* selv om den er midlertidig. Flyktinger som plasseres i bofellesskap vil gradvis få oversikt over bostandarden til andre flyktinger i kommunen. Dersom boligstandarden til enslige som er bosatt i leiligheter er gjennomgående høyere (for eksempel at leiligheter er nyere, bedre møblert, har bedre beliggenhet og lignende), eller at de som plasseres i bofellesskap i praksis får mindre i støtte for innkjøp av møbler, kan dette generere misnøye og krav om å flytte til egen bolig. Samtidig har flere av informantene opplevd at familieboliger ikke alltid egner seg til bofellesskap, da størrelsen på rommene kan være svært forskjellige. Dette *kan* være grunnlag for misnøye og konflikt i et bofellesskap, både i forhold til økonomi (skal noen betale mer?) og i forhold til urettferdig behandling i tildeling av rom.

Ifølge flere informanter har IMDi begynt å definere bofellesskap som et ordinært tilbud til enslige voksne flyktinger, men det finnes ennå ikke klare kriterier for hvilke kategorier av enslige som kan/bør bosettes i bofellesskap. For at en skal kunne gi relevant boinformasjon og drive med holdningsarbeid på en troverdig måte må en vite hvem som er målgruppa, hvor lang tid de er ment å være i bofellesskap og hva som er forventet standard. I den forbindelse etterspør enkelte informanter at det utarbeides informasjonsmateriell og veiledere i forhold til arbeidet med bosetting av enslige som kan spres både til kommuner og mottak. Våre informanter i IMDi antyder at det jobbes med å utforme en veileder om bosetting av enslige som inkluderer bosetting i bofellesskap. Når en slik veileder for bosetting er ferdig bør den integreres i det obligatoriske informasjonsprogrammet som organiseres for beboere i mottak. Som

informantene fra IMDi understreker er det svært viktig at både overfor kommuner, mottak og beboere i størst mulig grad vet hva bofellesskap som boform innebærer.

5.3 Variasjon i leiekontrakter

Kontraktstiden i tildelt kommunal bolig varierer mellom kommunene. Enkelte har valgt å benytte seg av tidsbegrensede kontrakter og ser det som viktig at flyktingene kommer ut i det private markedet etter hvert. Leie eller eie av privat bolig ses som viktig for flyktingers boligkarriere og integreringsmuligheter. Bruk av tidsbegrensede kontrakter ses også i sammenheng med et behov for sirkulasjon og gjennomstrømning i den kommunale boligmassen. For mange av kommunene er det et sterkt press på kommunens tilgjengelige boligmasse, og det blir av den grunn nødvendig kontinuerlig å vurdere enkeltpersoners behov for fortsatt kommunal leie.

Andre kommuner tilbyr lengre og tidsubestemte kontrakter, noe som i enkelte tilfeller skyldes at det private markedet i kommunen er svært presset og at det vil være vanskelig for flyktinger å finne bolig. Samtidig ser flere informanter i kommuner som velger langvarige kontraktsløsninger at flyktinger ofte vil ha vanskeligheter med å få oversikt over boligmarkedet i løpet av de to første årene, og at det er viktig å tilby en trygg base så lenge introduksjonsordningen varer. I en av de små kommunene ser de ikke behovet for sirkulasjon i den kommunale boligmassen, og lar beboere, inkludert flyktinger bo i den kommunale boligen så lenge de selv ønsker det. I nevnte kommune ses dermed kommunal bolig som likestilt med privat bolig. I enkelte av kommunene som operer med kontrakter uten tidsbegrensning uttrykker likevel informantene at flyktingtjenesten med fordel kunne arbeidet mer aktivt for å hjelpe flyktinger over i det private markedet etter introduksjonsprogrammet.

Felles for kommunene i utvalget er at flyktingene tilbys møblerte boliger, hvor møblene overføres til flyktingen når han/hun flytter ut av tildelt bolig. I tilfeller hvor

flyktningen av ulike årsaker ikke har behov for eller vil motta møblene fra kommunen, vil en tilsvarende pengesum bli tildelt flyktningen. Informantene er gjennomgående fornøyde med denne ordningen, da den gir flyktningene starthjelp ved andre bosetting. Ved bofellesskap er det vanligere at innboet følger boligen, og at beboerne i stedet får støtte til etablering ved utflytting fra bofellesskapet. I enkelte tilfeller er det inngått avtaler om at beboerne kan ta med seg deler av innboet ved utflytting, og at det gis en reststøtte til etablering i ny bolig. Rutiner som forsikrer og tydeliggjør at de som bosettes i bofellesskap vil få den samme støtten til etablering/møbler som andre, både ved innflytting og utflytting av bokollektiv, kan redusere noe av skepsisen enkelte beboere har i forhold til bofellesskap.

5.4 Bomiljø eller bolig – hva er viktigst?

I en studie av bomiljø blant personer med etnisk minoritetsbakgrunn fant en at nærhet til skoler, servicetilbud og arbeidsplasser ble vurdert som viktigere enn boligens standard (Ruud 2004). Studier av sekundærflytting antyder at nærhet til slekt, venner og familie, arbeidsmuligheter og et ønske om å bo sentralt er viktige årsaker til at flyktninger flytter fra bosettingskommunen (Djuve og Kavli 2000; Berg m.fl. 2002).

En informant tilknyttet helse- og velferdsenheten i en av kommunene antyder at det som regel ikke er boligen i seg selv som forverrer helsesituasjonen for flyktninger, men at det i stedet er omgivelsene som har betydning. Dette er knyttet til kjennetegn ved nærmiljøet, omgivelser, nærhet til kommunens tjenester og tilbud, samt hvor velkomne flyktningene føler seg (Valenta 2007).

Det kan i denne sammenhengen stilles spørsmål ved hva som kjennetegner et godt bomiljø for innvandrere, og hvorvidt den beste løsningen er bosetting preget av samling eller spredning av etniske minoriteter (Thyness 2004; Valenta 2007). Flere forskere er svært skeptiske til en samling av etniske minoriteter, da det hevdes å skape ”gettoer” og økt stigmatisering av både bomiljøer og beboere i området. Å bo i vanlige

bomiljø gir imidlertid ikke alltid beskyttelse mot sosial stigmatisering, ettersom det er knyttet sterke fordommer og stereotypier til statusen som kommunal leietaker (Dyb, Solheim og Ytrehus 2004). Flyktninger kan i tillegg til stigmatiseringen de opplever som følge av deres bakgrunn som asylsøker, deres utseende og etnisk/religiøs bakgrunn også oppleve stigmatisering som følge av tilknyttingen til et bestemt nabolag (Valenta 2008; Bunar 2009).

Det er et sterkt ønske fra kommunene å, i likhet med for andre vanskeligstilte grupper på boligmarkedet, hindre opphopning av flyktninger eller visse flyktningkategorier i enkelte områder. Flere av informantene uttaler at de etterstreber å legge til rette for gode bomiljøer. En av informantene i flyktningtjenesten i en av de store bykommunene forteller at de jobber aktivt opp mot kommunenes eiendomsforetak ut fra i hvilke bydeler det kan være lurt å kjøpe opp leiligheter, i hvilke områder noen kommunale boliger bør avvikles, og hvorvidt boligmassen samsvarer med den planlagte bosettingen. Det understrekes samtidig at kommunene er avhengige av boligene som til enhver tid er tilgjengelige.

Informantene erkjenner at flyktninger, i likhet med andre som har behov for kommunal bistand til boligetablering, bosettes både i gode og dårlige bomiljøer. Det ser imidlertid ut til at det særlig er i større bykommuner at en finner opphopninger av enkelte grupper vanskeligstilte, mye på grunn av at kommunale utleieboliger ofte er samlet i visse områder. Særlig i kommunale bygårder forsøker kommunene å sette sammen beboergruppen for å unngå at enkelte bygårder blir særlig belastet. Realiteten er imidlertid at gruppene som er bosatt i kommunale boliger ofte er belastet, og når kommunale boliger ofte er samlet i visse områder, har dette konsekvenser for bomiljøene. I de mindre kommunene ser det ut til at den kommunale boligmassen er noe mer spredd, samtidig som det private markedet brukes mer eller mindre aktivt. Også i disse kommunene forteller imidlertid informanter om flyktninger som har ønsket å flytte til ”helnorske bomiljøer”, som en informant uttaler det. Dette er også i samsvar med funnene i våre tidligere undersøkelser (Valenta 2008) der informantene fortalte følgende:

I will never reside in these kinds of neighbourhoods. It is enough that I am a foreigner. I do not want in addition to live in stigmatized parts of the city. I do not want my children to become bitter and frustrated immigrants. I do not want them to be ashamed every time someone asks them where they live. (flyktning fra Bosnia)

Bosetting i områder dominert av majoritetsbefolkningen kan imidlertid føre til opplevelse av ensomhet og marginalisering i forhold til de norske naboene. En av de bosatte flyktningene fortalte følgende:

I do not know them since they seldom speak with us or greet us when we encounter them. Contact with Norwegian neighbours is really minimal...If I need some help, I have to call Iraqi friends that live in other parts of the town. Sometimes, I feel that neighbours avoid us. I am sure that some of them would be happy if we moved out. (flyktning fra Irak)

Med bakgrunn i slike erfaringer kan vi lettere forstå hvorfor enkelte kommuner har opplevd at enslige flyktninger ønsker å bosettes i nærheten av andre fra samme land. Flere av de nevnte dimensjonene kan også relateres til problematikken knyttet til bosetting i bofellesskap. For bosatte enslige flyktninger er det ikke bare boligtype som innvirker på deres tilfredshet. Enkelte foretrekker å bo i bofellesskap i et mer urbant område eller i en større kommune enn i egen bolig i en liten kommune eller leilighet som ligger isolert. For enkelte vil muligheter til å ta utdanning eller å bo i et multikulturelt urbant område spille større rolle enn det å bo i en egen leilighet (Valenta 2007, 2008). Videre er det for enkelte enslige ikke type bolig som er den avgjørende faktoren, men hva slags type bofellesskap de vil bo i. Enkelte flyktninger foretrekker å bo et bofellesskap med nordmenn, eller personer som er i samme situasjon som dem (for eksempel studenter, elever osv) enn å bo alene i egen bolig.

Bosetting av enslige forutsetter ofte forskjellige boløsninger samt en fleksibel tenkning i forhold til definisjon av mål. Flere kommuner vurderer å bruke bofellesskap som

gjennomgangsboliger for enslige før de finner/bosetter dem i hybelleiligheter eller leiligheter (i tilfelle familieforening). Dette kan være et naturlig og ønskelig løp for enkelte flyktninger. Samtidig må en erkjenne at for andre kan bofellesskap være en arena for integrering i det norske samfunnet. For en enslig flyktning som har tenkt å fortsette med utdanningen en har påbegynt i hjemlandet, kan et naturlig og ønskelig bosettingsløp innebære et kort opphold i en gjennomgangsbolig med andre enslige flyktninger, etterfulgt av flytting til bokollektiv med nordmenn. Det er nettopp en slik ”bokarriere” som ble antydnet av en av flyktningene vi intervjuet da vi besøkte et bofellesskap i løpet av vårt besøk i en av kommunene. Bosetting i en egen leilighet blir kanskje aktuelt og ønskelig først noen år etter den første bosettingen.

5.5 Rask og god bosetting – parallelle eller motstridende interesser?

Flere av informantene i kommunene gir uttrykk for det de opplever er en mulig interessekonflikt mellom IMDi og kommunene i bosettingsarbeidet. Ifølge dem er rask bosetting et hovedmål for IMDi, mens kommunene har et større fokus på god bosetting. Denne potensielle konflikten mellom rask og god bosetting understrekes også i andre evalueringer av bosettingsarbeidet (Hidle og Vangstad 2008). En av informantene i IMDi opplever at det er forskjellige meninger innad i IMDi hvorvidt rask og god bosetting er motstridende målsetninger. Dette illustreres av følgende utsagn:

Enkelte har en holdning om at den beste bosettingen er når flyktningen blir bosatt der han/hun selv vil, mens andre mener at det å få dem raskest mulig ut av mottak og inn i introprogram er det viktigste, og etter at de har blitt bosatt på denne måten vil de kanskje se selv at det var en god bosetting likevel. Det er ikke alltid slik at flyktningen har like bra oversikt over integreringsmuligheter som vi har. Det som er et mer og mer dominerende prinsipp er at vi gir et tilbud, og at det er det tilbudet vi har, ellers kan flyktningen bosette seg på egen hånd hvis vedkommende mener at tilbudet ikke passer.

Den sistnevnte holdningen understrekes av flere IMDi-ansatte som påpeker at en rask bosetting (som oftest) er en god bosetting. Det påpekes at IMDi kun har bosettingsavtaler med utvalgte kommuner som oppfyller spesielle krav i forhold til blant annet integreringsmuligheter, og at i utgangspunktet vil derfor bosetting i hvilken som helst norsk bosettingskommune være en god bosetting. Likevel understrekes det fra enkelte IMDi-ansatte at kvaliteten på bosettingen likevel vil kunne forbedres dersom en har mulighet til å ta hensyn til individuelle behov og ønsker. Dette kan være en utfordring i forhold til enslige flyktninger, noe som illustreres av følgende utsagn fra IMDi-ansatt:

Fordi man i større grad overfor enslige enn andre grupper må bruke den kommunen som etter ofte lengre tids leting har ledig bolig for enslige, så kan kvaliteten bli dårligere. For enslige kan det bli kun bolig som er bosettingskriteriet.

Enkelte av våre informanter i kommunene uttrykker at ordningen med regionbasert bosetting bør endres. Den regionale bosettingen forlenger ventetiden i mottak. Informantene ser det som hensiktsmessig i forhold til målet om rask bosetting at en i stedet opererer med en nasjonal bosetting på tvers av regionene. Nasjonal bosetting vil, ifølge flere av informantene, i tillegg til å kunne føre til raskere bosetting, øke muligheten for å tilby egnede boliger og bomiljøer for den enkelte flyktning, samt imøtekomme ønsker for bosetting i andre regioner. Enkelte informanter har også antydnet at den regionbaserte bosettingen kan gjøre at enkelte regioner vil konkurrere om måltallene. En informant som i en periode jobbet med bosetting i en regional enhet i IMDi sier:

Jeg har fått et sterkt inntrykk om at regionkontorene prioriterer bosetting av bosettingsklare beboere i egen region siden de primært er opptatt av egne måltall... Resultatet er at flyktninger som har søkt om bosetting i en annen region må vente unødvendig lenge selv om deres profil passer best til

integreringsforutsetninger til enkelte av kommunene i regionen de har søkt seg til.

Ifølge enkelte IMDi-ansatte vil avskaffelse av et regionbasert bosettingssystem imidlertid bidra til å undergrave målsettingen om spredt bosetting og føre til større press på de mest etterspurte bosettingskommunene. Dagens system prioriterer bosetting i regionen der mottaket er. Ordningen ivaretar et spredt bosettingsmønster ettersom mottakene er spredt i alle regioner. Problemet kan, ifølge informantene, ikke løses ved at en hjelper alle flyktninger til å bosette seg der de vil, men at flyktningene innser at det ikke er verdt å vente på bosetting i de mest populære kommuner og regioner.

5.6 Samarbeid med sentrale aktører

Kommunene ønsker tid til å forberede en god bosetting. Ut fra perspektivene til våre informanter ser det ut til at kommunene ikke opplever et særlig stort press fra IMDi eller asylmottakene når det gjelder tiden som brukes på forberedelser. Generelt uttrykker de fleste informantene at de er svært fornøyd med samarbeidet med IMDis regionkontor. IMDi er på tilbudssiden overfor kommunene, og er ifølge våre informanter i kommunene lydhøre overfor kommunens utfordringer og ønsker. IMDi opplever på sin side at de ofte må bruke familier som insentiv for å få kommunene til å bosette flere enslige, hvor en prøver å tilby en bosettingsgruppe sammensatt av både enslige og familier.

En viktig forutsetning for raskere bosetting er, ifølge enkelte av våre informanter, at kommunikasjonen mellom aktørene i bosettingsarbeidet går raskere, særlig kommunikasjonen mellom IMDi og kommunene. Slik det er i dag opplever enkelte at når de selv er ansatt i deltidsstillinger, kan det ofte ta en til to uker med ”tapte anrop fram og tilbake” før de endelig kommer i kontakt med kontaktpersonen i IMDi. Det vil derfor være nødvendig at ansvaret for å svare på henvendelser ikke knyttes til en

bestemt person i kommunen og i IMDi, men at flere gis myndighet til å ta avgjørelser og svare på henvendelsene.

Når det gjelder samarbeid med asylmottak forteller informantene i kommunene og IMDi at enkelte asylmottak jobber aktivt for å reklamere for ulike boløsninger til flyktninger og informere om hva som venter dem i kommunene. Flere informanter uttrykker imidlertid frustrasjon over at enkelte mottak bidrar til å skape urealistiske forestillinger blant flyktninger, muligens fordi de ikke kjenner til situasjonen i den enkelte kommune. Det er også informanter som er skeptiske til signalene om en sterkere styring av bosettingen fra IMDi's side. De opplever at mottaksstyrt bosetting med aktive mottak og aktive beboere ofte fungerer bedre enn bosetting via IMDi.

Når det gjelder samarbeid mellom mottak og kommunene ser enkelte bofellesskap i sammenheng med økningen i antall desentraliserte mottak. Som allerede nevnt antyder KS at en vekst i antallet desentraliserte mottak kan føre til konkurranse mellom mottak og bosettingskommuner om boliger. Økte ankomster av asylsøkere medfører en umiddelbar økning i behovet for mottaksplasser. Med økt antall av personer med opphold som venter på bosetting i kommuner, øker behovet for flere boliger. I et presset utleiermarked kan opprettelse av et desentralisert mottak kunne fortolkes som en undergraving av kommunens bosettingsarbeid.

Særlig mindre kommuner som har desentralisert mottak opplever denne konkurransen. Flere ansatte i IMDi har samtidig påpekt at for kommuner som primært/utelukkende bosetter i kommunale boliger vil mottaksetableringen ikke nødvendigvis føre til en direkte konkurranse. I flere av IMDi's regionale enheter mener en at det også stilles høyere krav til boligstandard i forbindelse med bosetting av flyktninger i kommunen, enn det gjøres til den nøkterne standarden som mottakene forholder seg til, noe som forebygger spenningen/ konkurransen mellom kommunen og mottaket. Samtidig antydes det at en større satsing på bosetting av enslige i bokollektiver kan føre til at kommuner og mottak i større grad skal operere innenfor det samme segmentet av boligmarkedet, noe som kan føre til større konkurranse. På den andre siden kan dette

aktualisere behovet for bedre samarbeid mellom desentraliserte mottak og vertskommuner knyttet til bruk av hverandres boliger.²²

Når det gjelder samarbeid med andre bosettingskommuner er alle kommunene i utvalget aktive i Faglig form for kommunalt flyktningarbeid (ffkf), både sentralt og lokalt på fylkesnivå. Ffkf har som hovedmål å fremme faglig utvikling i flyktningarbeidet, samtidig som det fungerer som en høringsinstans, og jobber aktivt opp mot sentrale myndigheter.²³ Informantene opplever at forumet og møtene i lokallaget gir gode muligheter for erfaringsoverføring mellom kommunene, samtidig som det er en arena for å diskutere konkrete tema, utfordringer og suksessfaktorer. Det er mange småkommuner i fylket og i landet for øvrig som har de samme problemene, og andre problemer enn store kommuner. Det er svært nyttig å diskutere problematikk med hverandre, samtidig som det er ”godt å ha noen å snakke med”, ettersom det er få som jobber med flyktningarbeid i kommunen.

Informanter fra Husbanken ser at særlig små kommuner kan ha mye å hente i interkommunale samarbeid. Blant annet kan det hentes inspirasjon fra interkommunale prosjekter knyttet til ulike vanskeligstilte grupper. Selv om interkommunale samarbeid forutsetter tydelige avklaringer av ansvarsområder og utgiftsfordeling, kan det gi muligheter for å profesjonalisere noe av arbeidet som gjøres.

²² Noen av disse problemstillingene vil belyses nøyere i prosjektet NIBER påbegynte høsten 2009 som fokuserer på desentralisert mottak for asylsøkere, og mottaksmodellens mulige konsekvenser for bosetting.

²³ For mer informasjon om ffkf, se www.ffkf.no.

6. Hvordan løse boligproblemet?

Som vi har sett er det boligtilgang, og da særlig tilgang på det som ansees som *egne*de boliger som er hovedutfordringen i bosetting av enslige voksne flyktninger. Vi vil i dette kapitlet se nærmere på hvordan kommunene kan møte denne hovedutfordringen. Presenterte tiltak må ses i sammenheng med analysene i foregående kapitler.

6.1 Sikre fleksibel kommunal boligmasse

Kommunal- og regionaldepartementet anbefaler alle kommuner å disponere en mest mulig fleksibel boligmasse, både i forhold til standard, størrelse og lokalisering (Kommunal- og regionaldepartementet 2005). Denne undersøkelsen har understreket de store utfordringene knyttet til tilgang på egnede boliger for enslige. Innenfor boligmassen kan kommuner tilby både privat eide boliger med kommunal disposisjonsrett, innleide boliger til utleie eller kommunalt eide boliger til utleie. Det vil være viktig å bedre tilgangen på egnede boliger både i det kommunale og det private boligmarkedet.

Våre funn er i samsvar med flere av punktene som nevnes i departementets veileder ”*Kommunale utleieboliger – en veileder for kommunene*” (Kommunal- og regionaldepartementet 2005). Flere kommuner har, på grunn av de relativt høye kostnadsrammene knyttet til bygging av nye kommunalt eide utleieboliger, valgt alternative måter for å fornye og forvalte boligmassen (Kommunal- og regionaldepartementet 2005). Enkelte kommuner baserer seg på langsiktige leieavtaler med private tilbydere av bolig, hvor forutsigbarhet og fleksibilitet sikres ved at kommunen krever full målgruppefrihet i forhold til hvem som skal bo i boligen, samt begrensinger i forhold til den private tilbyderens muligheter for leieregulering. Andre kommuner, særlig de største, har solgt unna gammel boligmasse som er lite tilpasset dagens behov, og brukt den økonomiske gevinsten til å ruste opp eksisterende boligmasse og etablere nye botilbud som er bedre tilpasset målgruppens behov

(Kommunal- og regionaldepartementet 2005). Alle disse tiltakene vil være mulige alternativer for å bedre tilgangen på egnede boliger for enslige flyktninger i bosettingskommunene. I flere av kommunene i vår dybdestudie har de gjennomført eller er i gang med å fornye deler av den kommunale boligmassen.

Undersøkelser har vist at kommuner ofte anser det kommunale boligmarkedet som viktigst i bosettingsarbeidet, og at private løsninger i mindre grad benyttes (Ibenholt og Bakli 2009). Kommuner og andre offentlige instanser fikk fra og med januar 1999 rett til å erverve opptil 30 prosent av boligene i sameier og borettslag.²⁴ Flere av kommunene i dybdestudien har gått inn og disponert boliger i borettslag og sameier, og erfaringene med dette varierer. Enkelte opplever at samarbeidet med borettslagene har fungert godt, mens det i andre kommuner av vært problemer knyttet til naboklager.

Informantene ser at suksessfaktorene for bruk av disponerte boliger i borettslag til bosetting av flyktninger i stor grad avhenger av om kommunen deltar som en aktiv samarbeidspartner. På samme måte som ved fremleie/innleie hos private utleiery, er det viktig at kommunen stiller som ”mellommann”. Kommunene erfarer at åpenhet, dialog og kommunikasjonen mellom borettslagets beboere og kommunen, samt flyktingene fra starten av er viktig for at denne typen bosetting skal lykkes. Samtidig ser flere informanter at ”fra leie til eie”-ordninger kan fungere godt overfor flyktninger. Denne typen ordninger kan med fordel kobles opp mot borettslagsleiligheter.

Som vi har vært inne på, ønsker flere kommuner en økning i Husbankens tilskudd til utbedring/bygging av kommunale boliger fra 20 til 40 prosent, da dette vil gi et mindre kapitalbehov for kommunene og samtidig utgjøre en mindre risiko for kommuneøkonomien.²⁵ Vi ser at en mulig løsning knyttet til boligtilskuddet kan være

²⁴ Jamfør borettslagsloven, § 4-2.

²⁵ Husbanken har i 2009 opplevd en økende interesse blant kommuner for tilskudd til kommunale utleieboliger. Per 30. april 2009 hadde Husbanken 766 søknader om kommunalt disponerte utleieboliger til behandling, noe som var 56 prosent høyere en tilsvarende tall i samme periode i 2008.

å øke tilskudd til oppføring/utbedring av boliger som er øremerket enslige flyktninger. Dette vil kunne føre til en endring i den kommunale boligmassen til fordel for enslige flyktninger, da det indirekte vil oppfordre kommunene til å fokusere på denne boligtypen.

En av informantene fra Husbanken påpeker at kommuner ofte tenker i målgrupper når det gjelder kommunale boliger, og at det opereres med begreper som ”flyktningbolig” og ”rusbolig”. Dette skyldes, ifølge informanten, også føringer som legges fra statlig hold og gjennom Husbanken. Det er viktig at kommunene i stedet planlegger bygging av boliger som kan brukes av alle grupper, og på denne måten sikre en fleksibilitet i boligmassen. Utfordringen med dette kan være å unngå opphopning av forskjellige kategorier brukere. Som tidligere vist er det viktig at flyktninger får tilbud om bolig i områder/nabolag som bidrar til god integrering. I et slikt perspektiv er det viktig å tilrettelegge for så normaliserte boformer som mulig. Å bosette enslige flyktninger i hybelhus/blokker/oppganger der mange av naboene sliter med rus/psykiske problemer, er neppe noen god løsning. I dag ser vi at dette skjer i flere kommuner. Kommunene ser det som uheldig, men begrunner det med at de mangler egnede tilbud andre steder.

6.2 Bruk av det private markedet – erfaringsoverføring fra Oslo kommune

Selv om det kommunale utleiemarkedet er begrenset, ligger det klare muligheter i det private boligmarkedet. Dette krever imidlertid både kunnskap om og bruk av Husbankens låne- og tilskuddsordninger, samt en aktiv rolle som formidler mellom private utleiery og flyktninger fra kommunens side. En av informantene i dybdestudien nevner Oslo kommunes prosjekt ”Innleie i bydelene” som et godt eksempel på hvordan kommunal boligformidling til vanskeligstilte kan organiseres dersom ressurser og nytenkning er til stede. Prosjektet, som ble gjennomført i perioden 2002-2004, skulle gi bistand til Oslos bydeler til å fremskaffe rimelige og funksjonelle boliger til grupper med ulike behov gjennom innleie, både via det private markedet og via kommunale foretak (Oslo kommune 2005).

Gjennom å utarbeide grundige og tydelige rutiner for samarbeid med det private markedet og for ulike politiske og administrative nivå i kommunen, har Oslo kommune forsøkt å legge til rette for at innleieprosjekter sikrer de økonomiske forholdene, både for kommunen, utleier og leietaker. En aktiv bruk av Husbankens ordninger og en utarbeiding av modeller for forhandling og beregning av økonomien i innleieprosjekter har lagt til rette for en strategi for fremskaffelse av boliger som kan supplere strategien knyttet til ledigstillelse i eksisterende kommunal boligmasse. Dette gjelder både nybygg, kjøp og ombyggingsprosjekter. Samtidig vil malen sikre gunstig husleie og at Husbankens boligtilskudd kommer leietaker til gode gjennom redusert husleie.

Denne typen prosjekter og nye strategier krever, naturlig nok, et relativt stort apparat, både i forhold til økonomiske ressurser og tilgjengelig personell. Det vil derfor for mange mindre kommuner være store utfordringer knyttet til å gjennomføre et lignende arbeid. Vi tror imidlertid at mye av tankegangen fra Oslo kommunes prosjekt kan overføres til andre kommuner i forhold til innleie av boliger, om enn i en mindre skala enn i Oslo. Som vår dybdestudie viser, har også mindre kommuner klart å utarbeide gode rutiner og strategier for bruk av det private markedet.

6.3 Bruk av bofellesskap som midlertidig boløsning

Som flere av våre informanter har vært inne på, ligger det muligheter i å benytte bofellesskap som midlertidig boløsning i påvente av familiegjennforening eller fullføring av introduksjonsordning. For enslige flyktninger med familie i hjemlandet kan kommunene tilby bofellesskap som en midlertidig boløsning, med garantier om ny bolig ved familiegjennforening. Ved å understreke boformens midlertidighet vil det muligens være lettere å akseptere bofellesskap for flyktingene. Også for enslige flyktninger som ikke har familie i hjemlandet kan bofellesskap formidles som en midlertidig løsning frem til endt introduksjonsprogram. Erfaringer fra kommunene

viser at bofellesskap, også sammen med norske studenter, kan fungere godt for enslige i alderen 18-30 år.

I det boligsosiale arbeidet blir kommuner ofte oppfordret til å tenke langsiktige boligløsninger, samtidig som Husbankens tilskudd til bygging og utbedring av kommunale boliger legger klare føringer på at boligene skal fungere som langsiktige løsninger. Samtidig viser diskusjonen om bofellesskap for enslige flyktninger et tydelig behov for å kunne tenke midlertidighet. Det blir derfor at tilskuddsordninger og lovverk ikke legger hindringer for bygging og rehabilitering av kommunal boligmasse tilegnet denne typen midlertidige boligløsninger.

6.3.1 Brukermedvirkning i rehabilitering/bygging av kommunale boliger

I forlengelsen av diskusjonen rundt bofellesskap som midlertidig boløsning ser flere informanter en mulighet i å kombinere midlertidige løsninger med rehabilitering/bygging av kommunale boliger. Et tenkt eksempel er at enslige flyktninger bosettes midlertidig i bofellesskap og tar del i rehabilitering av kommunale boliger, hvor flyktningen tenkes å overta boligen etter endt rehabilitering (enten som enslig eller ved familiegjennforening). Prosjekter med brukermidvirkning i rehabilitering/bygging av kommunale boliger har vist flere positive resultater i form av større eierfølelse og større forståelse for vedlikehold/behandling av bolig med påfølgende mindre slitasje på bolig. Brukermedvirkning blant nylig bosatte flyktninger er imidlertid ikke prøvd ut i særlig grad, og en eventuell utprøving må utvikles og samordnes med deltakelse i introduksjonsordningen. Samtidig er det viktig at denne typen brukermidvirkning er basert på frivillighet og genuin interesse fra flyktningenes side. Dersom slike forutsetninger er oppfylt kan det være hensiktsmessig å forfølge ideen i forhold til å oppnå raskere og bedre bosetting: Raskere bosetting gjennom bruk av midlertidige bofellesskap, og bedre bosetting gjennom praktisk botrening og aktivisering.

7. Oppsummering

Vår undersøkelse bekrefter at bosettingsarbeidet knyttet til enslige voksne flyktninger har en rekke utfordringer på flere områder. Det handler om en til tider manglende boligsosial planlegging, stor mangel på egnede boliger, negative holdninger til bruk av bofellesskap og det private markedet, uforutsigbarhet knyttet til familiegjenforening, sekundærflytting både fra og til kommunene, samt et ressurskrevende integreringsarbeid. Som rapporten har vært inne på i de foregående kapitlene, finnes det flere eksempler på gode løsninger i de enkelte kommunene, og også variasjon i hvordan kommunene møter nevnte utfordringer og løser opp flaskehalsene som hemmer rask og god bosetting.

I det følgende oppsummerer vi mulige tiltak for å møte enkelte av hovedutfordringene knyttet til organisering og planlegging av bosettingsarbeidet, boligtilgang og oppfølging og informasjon. Dette er delvis gjennomførte tiltak i kommunene og delvis foreslåtte tiltak fra informanter i tjenesteapparatet (kommuner, IMDi, KS og Husbanken). For å oppnå en best mulig oversikt over tiltak har vi valgt å komprimere presentasjonen til oppsummerende punkter. Utfyllende informasjon og forklaringer knyttet til utfordringer og tiltak finnes tidligere i rapporten. Eksempelene kan ses på som anbefalinger, men det bør samtidig tas hensyn til at løsninger og strategier må utvikles og tilpasses den enkelte kommunes særtrekk.

7.1 Organisering og planlegging av bosettingsarbeidet

- *Kommunene bør utarbeide og bruke boligsosiale handlingsplaner aktivt.* Kommunene bør se boligbehovet i et samlet perspektiv, og vurdere enkeltgruppens ulike behov for bolig (flyktninger, rus/psykiatri, ungdom, funksjonshemmede, eldre mfl). Kommunene bør opprette tverrsektorielle ”boligteam”, hvor flyktningkontor, sosialtjeneste/NAV og boligkontor er representert. Samarbeidet gjør det enklere å se kommunens helhetlige bolig- og

oppfølgingsbehov, samt å forvalte den kommunale boligmassen på en god måte. Ved å tenke langsiktig i forhold til eventuell familiegjenforening for bosatte enslige flyktninger og forsøke å få mest mulig informasjon om planlagt familiegjenforening på forhånd, kan det legges til rette for gode boligoverganger.

- Kommunene ønsker en *tydeligere spesifisering i anmodningsbrevene* om bosetting av flyktninger, med informasjon om hvor stor andel ulike grupper flyktninger (enslige, større/mindre familier, personer med spesielle behov) som skal bosettes. Flere av våre informanter uttrykker at en spesifisering kan gi større forutsigbarhet for kommunene, da det gir signaler om hvilke typer boliger kommunene vil ha behov for og hvilke deler av det kommunale apparatet som vil bli berørt av den enkelte bosettingen. Dette, kombinert med en jevnt fordelt bosetting gjennom året, kan gi bedre grunnlag for gode og raske boligplasseringer. Kommunene er også positive til en kompensasjonsordning for kommunene dersom tilgjengelige vedtaks plasser ikke blir utnyttet av IMDi. Flere av våre informanter gir uttrykk for at dette vil gi økt økonomisk trygghet og forutsigbarhet for kommunene.
- En mulig løsning for å øke kommuners evne og ønske om å bosette enslige flyktninger er å differensiere det statlige integreringstilskuddet ved at kommuner får en *lavere sats per familiemedlem og en høyere sats for enslige som bosettes*. Alternativt kan en vurdere å gi høyere tilskudd de første årene enn de siste årene som tilskuddet gis, ettersom enslige har en større tendens til å flytte etter fullført introduksjonsprogram enn familier.
- Flyktningtjenesten bør gå inn i et *forpliktende samarbeid med boligforvaltningen* for å kunne utnytte Husbankens ordninger på en god måte. Et godt tiltak for økt bruk av bostøtte til enslige flyktninger er å automatisere søknadsprosedyrene, slik at det søkes om bostøtte umiddelbart etter at en flyktning har fått innvilget bosetting i kommunen. Det kan også vurderes om

den kan kombineres med introduksjonsstøtten i løpet av hele introduksjonsprogramperioden.

- En bør vurdere å *øke bostøttesatsene*, ettersom mange opplever at den er for lav i forhold til prisene på boligmarkedet. Dette gjør seg særlig gjeldende i kommuner med et presset boligmarked, hvor énpersonshusholdninger, som enslige flyktninger representerer, møter leiepriser som ikke står i forhold til egen økonomi. Det etterlyses også bedre muligheter for å eie for enslige flyktninger, ettersom det kan skape problemer dersom de forblir leietakere.
- Husbanken bør i større grad *involveres i bygging av nye boliger og til rehabilitering av eksisterende boligmasse*. Husbanken kan bli enda tydeligere på hva de kan tilby, og at det bør utarbeides klarere ordninger og tilskudd som knyttes spesifikt til bosetting av flyktninger. Dette gjelder kanskje særlig tilskudd og ordninger knyttet til den eksisterende boligmassen, ettersom mange kommuner forvalter boliger av eldre dato som er dårlig vedlikeholdt og ikke tilpasset dagens behov.
- Det kommer klart frem at Husbankens boligtilskudd til oppføring eller utbedring av kommunale boliger ligger på et for lavt nivå, noe som gjør at flere kommuner ikke benytter seg av ordningen. Derfor bør en vurdere om Husbankens boligtilskudd til oppføring eller utbedring av kommunale boliger kan økes fra 20 til 40 prosent for alle typer boliger (og ikke bare boliger med en helhetlig oppfølging). Dette vil gi et mindre kapitalbehov for kommunene og samtidig utgjøre en mindre risiko for kommuneøkonomien. En mulig løsning knyttet til boligtilskuddet kan være å *øke tilskudd til oppføring/utbedring av boliger som er øremerket enslige flyktninger*. Dette vil kunne føre til en endring i den kommunale boligmassen til fordel for 1-2 roms leiligheter for enslige flyktninger, da det indirekte vil oppfordre kommunene til å fokusere på denne boligtypen.

7.2 Boligtilgang

- Kommunene bør bruke det *private boligmarkedet* aktivt i bosetting av enslige flyktninger. Dette krever at kommunene utvikler en flyktningtjeneste med kompetanse og kunnskap om boligmarkedet, i forhold til rettigheter og plikter, husleienivå og endringer i boligmassen. Bruk av private løsninger krever nytenkning og mer arbeid, kanskje særlig i planleggingsfasen.
- Suksesskriterier for gode private løsninger ligger blant annet i *relasjonen mellom kommune, flyktning og utleier*. I enkelte kommuner er det kommunen selv som går inn som leietaker, hvor boligen så fremleies til flyktningen. Informantene opplever at dette gir en trygghet til private utleiere, både i forhold til husleie, ivaretagelse av boligen og kontaktpersoner dersom det oppstår problemer. Samtidig fungerer kommunen som mellomledd for å skape en relasjon mellom utleier og flyktning, noe informantene opplever skjer rimelig raskt. I andre kommuner avhenger kommunens rolle av utleierens ønsker. Dersom utleieren ikke spesifikt ønsker kommunen som leietaker, men godtar en direkte kontraktsrelasjon til flyktningen, blir kommunens rolle å fungere som en døråpner inn i det private markedet og som formidler av boligønsker. Uansett løsning er det viktig at både utleier og flyktning har én person de kan henvende seg til i kommunen, dersom det er nødvendig.
- Det ligger klare muligheter i å benytte *bofellesskap som midlertidig boløsning* i påvente av familiegjenforening eller fullføring av introduksjonsordning. Ved å understreke boformens midlertidighet vil det muligens være lettere å akseptere bofellesskap for flyktningene. Også for enslige flyktninger som ikke har familie i hjemlandet kan bofellesskap formidles som en midlertidig løsning frem til endt introduksjonsprogram. Erfaringer fra kommunene viser at bofellesskap kan fungere godt for enslige i alderen 18-30 år, samtidig som det er en klar fordel at beboerne tilhører samme nasjonalitet/bakgrunn og er i omtrent samme aldersgruppe. Det anbefales å være aktiv i forhold til å utforske muligheter i å

danne bofellesskap mellom norske studenter og enslige flyktninger. Erfaringer tilsier at en må være sensitiv og lydhør i forhold til antallet flyktninger som skal plasseres i et studentkollektiv.

- Bofellesskap krever *gode forberedelser før innflytting og god oppfølging etter innflytting*. Blant annet er det svært viktig å utarbeide leiekontrakter mellom beboerne og kommunen, samt ryddige avtaler mellom beboere, særlig i forhold til utgifter. Flere ser at den beste løsningen kontraktsmessig sett er å inkludere alle utgifter inn i husleien. Dette gjør det enklere for bofellesskapet og enes om utgifter, samtidig som bostøtten til den enkelte flyktning blir høyere når tilleggsutgifter innlemmes i leien. Utarbeiding av informasjonsmateriell, kontrakter, regler og rutiner bør skje som et samarbeid mellom kommunene, KS og IMDi. Det antydes også at asylmottakene og UDI bør innlemmes i informasjonsarbeidet, da mye av grunnlaget for positiv bosetting i bofellesskap kan legges allerede i mottakssituasjonen.
- Det bør vurderes hvilke muligheter som ligger i å utvikle en *statlig depositumsordning*. Mange av informantene opplever at flyktningers mangel på depositumsmidler er en barriere mot å leie bolig privat. En statlig depositumsordning vil hindre store forskjeller mellom kommunenes tilbud, samtidig som flyktningtjenesten slipper å ”kjempe mot” det kommunale apparatet om ressurser til depositum. For at denne typen ordning skal fungere bør det være en fleksibilitet i ordningen. Dette kan sikres ved at et økonomisk tilskudd fra for eksempel Husbanken øremerkes depositum til flyktninger, samtidig som det blir kommunens ansvar å forvalte ressursene.

7.3 Oppfølging og informasjon

- *Oppfølging og informasjon ses som nøkkeltreier for god bosetting*. Enkelte kommuner har bevisst valgt å fokusere svært mye på informasjon og veiledning

om det å bo. Disse kommunene tilbyr flyktninger både praktisk informasjon om boligen (i forhold til blant annet elektrisitet, hvitevarer, renhold og lufting) og mer generell informasjon og veiledning om kontrakt, introduksjonslønn, budsjett, Husbankens låne- og tilskuddsordninger, rettigheter og plikter, det private boligmarkedet og så videre. Dette informasjonsarbeidet gjøres både individuelt av miljøarbeidere og samlet i introduksjonsordningen. Det er viktig for kommunene å finne en balansegang mellom tett oppfølging og flyktningers rett til selvstendighet og individualitet. Dette bør være et fokusområde i utvikling av veiledere for bosetting av flyktninger, uavhengig av familiesituasjon og alder.

Referanser

Barlindhaug, Rolf og Kim Astrup (2008). *Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån*. NIBR-rapport nr. 13. NIBR, Oslo.

Berg, Berit og May Thorseth (1995). *Kommunalt flyktningarbeid i endring*. SINTEF Teknologi og samfunn IFIM, Trondheim.

Berg, Berit, Lise Dalby og Torunn Fladstad (2002). *Jeg kom for å redde livet. Om mottak og integrering av overføringsflyktninger*. SINTEF Teknologi og samfunn IFIM, Trondheim.

Berg, Berit, Kirsten Lauritsen, Melinda Ashley Meyer, Sissel Marie Neumayer, Laila Tingvold og Nora Sveaass (2005). *"Det hainnle om å leve": tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak*. SINTEF Teknologi og samfunn IFIM, Trondheim.

Brox, Ottar m.fl. (1997). *Tett eller spredt. Om innvandrernes bosettingsmønster i Norge*. Otta, Tano Aschehoug.

Bunar, Nihad (1998). "Identitet, flyktningskap, vardagsliv – Självbiografi som en narrativ konstruksjon." i Ålund, Aleksandra (red.), *Mot et normalt liv*. Nord. Nordisk ministerråd.

Bunar, Nihad (2009). *När marknadan kom til förortan*. Studentlitteratur. Stocholm.

Bøgh, Peter og Oddbjørg Bakli (2006). *Statskonsults evaluering av bosetting av flyktninger*. Statskonsult, Oslo.

Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Kavli (2000). *Styring over eget liv. Levekår og flytteaktivitet blant flyktninger i lys av myndighetenes bosettingsarbeid*. FAFO, Oslo.

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

Garvik, Marianne, Thomas Hugaas Molden og Berit Berg (2008). *Hvordan går det nå? Analyse av flytteprosess og nyetablering av leietakere fra hybelhusene i Anders Søyseths veg og Jarleveien*. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.

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

Hidle, Knut og Arild Vangstad (2008). *Arbeidsrettet bosetting av flyktninger i norske kommuner*. FoU-rapport 3/2008. Agderforskning, Kristiansand.

Husbanken (2008a). *Boliger til flyktninger og innvandrere – et felles ansvar for stat og kommune*.

Husbanken (2008b). *2. kvartalsrapport for 2008*.

Husbanken (2008c). *Retningslinjer for boligtilskudd fra Husbanken*.

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

IMDi (2005). *Bosetting i bofellesskap*. Hentet fra:

http://www.tolkeportalen.no/templates/CommonPage_4664.aspx

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

IMDi (2008a). *Månadsrapport for bosetting – pr. 31.12.2008*.

IMDi (2008b). *Stor vilje til å busetja flyktningar*. Hentet fra:

http://imdi.no/templates/CommonPage_8482.aspx

Knudsen, John Chr. (1990). "Cognitive models in life histories". I: *Anthropological Quarterly*, Vol. 63, nr. 3, s. 122 – 133.

Kommunal- og regionaldepartementet (2005). *Kommunale utleieboliger – en veileder for kommunene*.

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

Oslo kommune (2005). *Prosjekt innleie i bydelene*. Sluttrapport. Oslo kommune, Helse- og velferdsetaten.

Perduco (2008). *Kommuneundersøkelsen. Høsten 2008*. Perduco, Oslo.

Riksrevisjonen (2007-2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*. Dokument nr 3:8.

Ruud, Marit Ekne (2004). *Formidlingshefte fra Utviklingsprogrammet for flerkulturelle bomiljø*. Byggforsk, Oslo.

St.meld. nr. 23 (2003-2004). *Om boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Thorshaug, Kristin, Marko Valenta og Berit Berg (2009). *Arbeidsinnvandring – Konsekvenser for det kommunale apparatet*. IMDi-rapport 1-2009.

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

Thyness, Paul A. (2004). "Boligsosialt arbeid – perspektiver og rammer". I Paul A. Thyness (red.). *Boligsosial arbeid*, 13-32. Kommuneforlaget, Oslo.

Valenta, Marko (2001). *Asylsøkernes opplevelse og mestring av hverdagssamhandling*. Hovedfagsoppgave i sosiologi. NTNU, Trondheim.

Valenta, Marko (2007). "The daily life and social integration of immigrants in the city and the small town – evidence from Norway". *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)*, Vol. 9, No. 2: 284-306.

Valenta, Marko (2008). *Finding friends after resettlement. A study of the social integration of immigrants and refugees, their personal networks and self-work in everyday life*. PhD dissertation. NTNU, Trondheim.

Valenta Marko og Berit Berg (2009). 'User involvement and empowerment among asylum seekers in Norwegian reception centres'. *European Journal of Social Work*. *Forthcoming*.

Vedlegg 1: Frekvensfordelinger

Tabell 1: IMDi-regioner

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Region Nord	28	17,6	17,6	17,6
Region Midt-Norge	19	11,9	11,9	29,6
Region Vest	24	15,1	15,1	44,7
Region Sør	23	14,5	14,5	59,1
Region Øst	30	18,9	18,9	78,0
Region Indre-Øst	35	22,0	22,0	100,0
Total	159	100,0	100,0	

Tabell 2: Kommunes innbyggertall

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Under 5000	41	25,8	25,8	25,8
Mellom 5000 og 20.000	79	49,7	49,7	75,5
Mellom 20.000 og 50.000	30	18,9	18,9	94,3
Mellom 50.000 og 100.000	6	3,8	3,8	98,1
Over 100.000	3	1,9	1,9	100,0
Total	159	100,0	100,0	

Tabell 3: Bosettingserfaring

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Under 5 år	6	3,8	3,8	3,8
Mellom 5 og 10 år	27	17,0	17,0	20,8
Over 10 år	126	79,2	79,2	100,0
Total	159	100,0	100,0	

Tabell 4: Antall bosatte flyktninger i 2008

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Under 10	57	35,8	35,8	35,8
Mellom 10 og 20	43	27,0	27,0	62,9
Mellom 21 og 40	42	26,4	26,4	89,3
Mellom 41 og 100	14	8,8	8,8	98,1
Mellom 101 og 200	1	0,6	0,6	98,7
Over 200	2	1,3	1,3	100,0
Total	159	100,0	100,0	

Tabell 5: Erfaring med bosetting av enslige voksne flyktninger

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Flerårig erfaring med bosetting av enslige voksne	143	89,9	89,9	89,9
2008 var første år med bosetting av enslige voksne flyktninger	2	1,3	1,3	91,2
Kommunen har aldri bosatt enslige voksne flyktninger	14	8,8	8,8	100,0
Total	159	100,0	100,0	

Tabell 6: Andel enslige flyktninger av totalt antall bosatte i 2008

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Under 25 prosent	64	40,3	44,1	44,1
Mellom 25 og 50 prosent	47	29,6	32,4	76,6
Mellom 50 og 75 prosent	20	12,6	13,8	90,3
Over 75 prosent	14	8,8	9,7	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 7: Bruk av kommunalt boligmarked i bosettingsarbeid

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
I svært liten grad	20	12,6	13,8	13,8
I liten grad	21	13,2	14,5	28,3
Verken/eller	8	5,0	5,5	33,8
I stor grad	48	30,2	33,1	66,9
I svært stor grad	48	30,2	33,1	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 8: Bruk av privat boligmarked i bosettingsarbeid

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
I svært liten grad	22	13,8	15,2	15,2
I liten grad	37	23,3	25,5	40,7
Verken/eller	13	8,2	9,0	49,7
I stor grad	46	28,9	31,7	81,4
I svært stor grad	27	17,0	18,6	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 9: Tilgang på egnede bolig for enslige voksne flyktninger

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Ikke tilstrekkelig tilgang	80	50,3	55,2	55,2
Det varierer	59	37,1	40,7	95,9
Tilstrekkelig tilgang	6	3,8	4,1	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 10: Standard på boliger som tilbys enslige voksne flyktninger

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Standarden er gjennomgående lav	13	8,2	9,0	9,0
Boligmassen preges av både lav og høy standard	103	64,8	71,0	80,0
Standarden er gjennomgående høy	29	18,2	20,0	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 11: Boligtype som vanligvis tilbys enslige voksne flyktninger

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Leilighet	87	54,7	60,0	60,0
Hybelleilighet	47	29,6	32,4	92,4
Bofellesskap	10	6,3	6,9	99,3
Annet	1	0,6	0,7	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 12: Boligtype som enslige voksne flyktninger vanligvis ønskes å bosettes i

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Leilighet	111	69,8	76,6	76,6
Hybelleilighet	30	18,9	20,7	97,2
Bofellesskap	1	0,6	0,7	97,9
Annet	3	1,9	2,1	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 13: Boligtype som anses som mest egnet for enslige voksne flyktninger

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Leilighet	87	54,7	60,0	60,0
Hybelleilighet	51	32,1	35,2	95,2
Bofellesskap	6	3,8	4,1	99,3
Annet	1	0,6	0,7	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 14: Antall beboere i bofellesskap

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
2-3 personer	80	50,3	55,2	55,2
4-6 personer	3	1,9	2,1	57,2
Mer enn 6 personer	1	0,6	0,7	57,9
Ingen erfaring med bosetting i bofellesskap	61	38,4	42,1	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 15: Klager angående andre beboeres religion/språk/etnisitet

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
I svært liten grad	44	27,7	30,3	30,3
I liten grad	30	18,9	20,7	51,0
Verken/eller	19	11,9	13,1	64,1
I stor grad	4	2,5	2,8	66,9
I svært stor grad	2	1,3	1,4	68,3
Ingen erfaring med bofellesskap	46	28,9	31,7	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 16: Klager angående andre beboeres brudd på kontraktsbestemmelser

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
I svært liten grad	39	24,5	26,9	26,9
I liten grad	19	11,9	13,1	40,0
Verken/eller	22	13,8	15,2	55,2
I stor grad	13	8,2	9,0	64,1
I svært stor grad	7	4,4	4,8	69,0
Ingen erfaring med bofellesskap	45	28,3	31,0	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 17: Klager angående boligens fysiske standard

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
I svært liten grad	25	15,7	17,2	17,2
I liten grad	29	18,2	20,0	37,2
Verken/eller	29	18,2	20,0	57,2
I stor grad	14	8,8	9,7	66,9
I svært stor grad	1	0,6	0,7	67,6
Ingen erfaring med bofellesskap	47	29,6	32,4	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 18: Bruk av bofellesskap som midlertidig løsning

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
I svært liten grad	89	56,0	61,4	61,4
I liten grad	23	14,5	15,9	77,2
Verken/eller	19	11,9	13,1	90,3
I stor grad	13	8,2	9,0	99,3
I svært stor grad	1	0,6	0,7	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 19: Erfaringer med bofellesskap for enslige voksne flyktninger

	Frekvens	Prosent	Gyldig	Kumulativ
			prosent	prosent
Gode erfaringer	10	6,3	6,9	6,9
Både gode og dårlige erfaringer	43	27,0	29,7	36,6
Dårlige erfaringer	39	24,5	26,9	63,4
Ingen erfaring med bosetting i bofellesskap	53	33,3	36,6	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 20: Bosetting i bomiljøer som domineres av andre vanskeligstilte grupper på boligmarkedet

	Frekvens	Prosent	Gyldig	Kumulativ
			prosent	prosent
Svært vanlig	18	11,3	12,4	12,4
Noe vanlig	48	30,2	33,1	45,5
Lite vanlig	79	49,7	54,5	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 21: Erfaring med konflikter og/eller økt marginalisering når enslige voksne flyktninger er bosatt i nærheten av andre vanskeligstilte grupper på boligmarkedet

	Frekvens	Prosent	Gyldig	Kumulativ
			prosent	prosent
I svært liten grad	55	34,6	37,9	37,9
I liten grad	50	31,4	34,5	72,4
Verken/eller	32	20,1	22,1	94,5
I stor grad	7	4,4	4,8	99,3
I svært stor grad	1	0,6	0,7	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 22: Bosetting i boliger hvor boligens plassering gir mulighet for aktiv deltakelse og integrering i nærmiljøet

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
I svært liten grad	5	3,1	3,4	3,4
I liten grad	6	3,8	4,1	7,6
Verken/eller	42	26,4	29,0	36,6
I stor grad	67	42,1	46,2	82,8
I svært stor grad	25	15,7	17,2	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 23: Årsak til flytting innad i kommunen: Ønske om større nærhet til skole/jobb/familie/venner

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
I svært liten grad	21	13,2	14,5	14,5
I liten grad	29	18,2	20,0	34,5
Verken/eller	21	13,2	14,5	49,0
I stor grad	63	39,6	43,4	92,4
I svært stor grad	11	6,9	7,6	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 24: Årsak til flytting innad i kommunen: Tildelt bolig ikke egnet

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
I svært liten grad	25	15,7	17,2	17,2
I liten grad	48	30,2	33,1	50,3
Verken/eller	35	22,0	24,1	74,5
I stor grad	37	23,3	25,5	100,0
I svært stor grad	0	0,0	0,0	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 25: Årsak til flytting innad i kommunen: Mistrivsel med boligens fysiske standard

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
I svært liten grad	32	20,1	22,1	22,1
I liten grad	50	31,4	34,5	56,6
Verken/eller	39	24,5	26,9	83,4
I stor grad	23	14,5	15,9	99,3
I svært stor grad	1	0,6	0,7	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 26: Årsak til flytting innad i kommunen: Mistrivsel med boligområdets øvrige beboere

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
I svært liten grad	49	30,8	33,8	33,8
I liten grad	49	30,8	33,8	67,6
Verken/eller	35	22,0	24,1	91,7
I stor grad	11	6,9	7,6	99,3
I svært stor grad	1	0,6	0,7	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 27: Årsak til flytting innad i kommunen: Manglende muligheter for sosial integrering

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
I svært liten grad	43	27,0	29,7	29,7
I liten grad	55	34,6	37,9	67,6
Verken/eller	33	20,8	22,8	90,3
I stor grad	14	8,8	9,7	100,0
I svært stor grad	0	0,0	0,0	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 28: Boligens standard eller lokalisering har betydning for enslige voksne flyktningers flytting ut av kommunen

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
I svært liten grad	66	41,5	45,5	45,5
I liten grad	39	24,5	26,9	72,4
Verken/eller	23	14,5	15,9	88,3
I stor grad	11	6,9	7,6	95,9
I svært stor grad	6	3,8	4,1	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 29: Tid brukt på bosetting av enslige voksne flyktninger etter vedtak om bosetting i kommunen

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Under 1 måned	25	15,7	17,2	17,2
1-3 måneder	83	52,2	57,2	74,5
Over 3 måneder	37	23,3	25,5	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 30: Største utfordringer i arbeidet med bosetting av enslige voksne flyktninger²⁶

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent
Tilgang på egnet bolig	117,0	73,6	80,7
Integrering i lokalsamfunnet	42,0	26,4	29,0
Økonomiske rammer	38,0	23,9	26,2
Sekundærflytting	29,0	18,2	20,0
Negative holdninger i befolkning	3,0	1,9	2,1
Manglende vilje	10,0	6,3	6,9
Senere familiegjenforening	51,0	32,1	35,2
Annet	12,0	7,5	8,3
Manglende data	14,0	8,8	
Total	159,0	100,0	

Tabell 31: Husbankens ordninger: Bruk av bostøtte

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
I liten grad	6	3,8	4,1	4,1
I noen grad	4	2,5	2,8	6,9
I stor grad	135	84,9	93,1	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 32: Husbankens ordninger: Bruk av startlån

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
I liten grad	104	65,4	71,7	71,7
I noen grad	32	20,1	22,1	93,8
I stor grad	9	5,7	6,2	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

²⁶ Svar fra flere separate spørsmål slått sammen til én tabell. Kumulativ prosent derfor ikke vist.

Tabell 33: Husbankens ordninger: Bruk boligtilskudd til etablering

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
I liten grad	117	73,6	80,7	80,7
I noen grad	22	13,8	15,2	95,9
I stor grad	6	3,8	4,1	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 34: Husbankens ordninger: Bruk av andre ordninger

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
I liten grad	126	79,2	86,9	86,9
I noen grad	16	10,1	11,0	97,9
I stor grad	3	1,9	2,1	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 35: Husbankens ordninger: Bostøtte fungerer

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
I liten grad	12	7,5	8,3	8,3
I noen grad	14	8,8	9,7	17,9
I stor grad	119	74,8	82,1	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 36: Husbankens ordninger: Startlån fungerer

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
I liten grad	104	65,4	71,7	71,7
I noen grad	36	22,6	24,8	96,6
I stor grad	5	3,1	3,4	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 37: Husbankens ordninger: Boligtilskudd til etablering fungerer

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
I liten grad	117	73,6	80,7	80,7
I noen grad	24	15,1	16,6	97,2
I stor grad	4	2,5	2,8	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 38: Husbankens ordninger: Andre ordninger fungerer

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
I liten grad	120	75,5	82,8	82,8
I noen grad	22	13,8	15,2	97,9
I stor grad	3	1,9	2,1	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 39: Vurdering av arbeidet med bosetting av enslige voksne flyktninger

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Vi er svært fornøyd med arbeidet	10	6,3	6,9	6,9
Vi er fornøyd med arbeidet	82	51,6	56,6	63,4
Vi er verken fornøyd eller misfornøyd med arbeidet	46	28,9	31,7	95,2
Vi er misfornøyd med arbeidet	5	3,1	3,4	98,6
Vi er svært misfornøyd med arbeidet	2	1,3	1,4	100,0
Total	145	91,2	100,0	
Manglende data	14	8,8		
Total	159	100,0		

Tabell 40: Ønsker et tettere samarbeid med følgende instanser²⁷

	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent
IMDi	87	54,7	60,0
Husbanken	89	56,0	61,4
KS	25	15,7	17,2
Asylmottak	65	40,9	44,8
Andre bosettingskommuner	37	23,3	25,5
Ingen av instansene	20	12,6	13,8
Manglende data	14	8,8	
Total	159	100,0	

²⁷ Svar fra flere separate spørsmål slått sammen til én tabell. Kumulativ prosent derfor ikke vist.

