

Susanne Søholt
Marit Nygaard
Eli Støa
Åshild Lappegard Hauge

Flere flyktninger bosatt raskere

Hvordan fikk kommunene det til?



Flere flyktninger bosatt raskere

Hvordan fikk kommunene det til?

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2017:3

**Frivillighetens ressurser langs
asylsøkerkjeden**

NIBR-rapport 2017:1

**Bosettingsklare flyktninger og avtalt
selvbosetting. Rapport 2**

NIBR-rapport 2016:5

**Avtalt selvbosetting blant flyktninger.
Rapport 1.**

NIBR-rapport 2015:2

**Introduksjonsprogram for flyktninger i
norske kommuner**

NIBR-rapport 2012:5

**«Derfor blir vi her» - innvandrere i
Distrikts-Norge.**

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

Susanne Sørholt
Marit Nygaard
Eli Støa
Åshild Lappegard Hauge

Flere flyktninger bosatt raskere

Hvordan fikk kommunene det til?

NIBR-rapport 2018:3

Tittel: Flere flyktninger bosatt raskere
Hvordan fikk kommunene det til?

Forfatter: Susanne Søholt, Marit Nygaard, Eli Støa, Åshild
Lappegard Hauge

NIBR-rapport: 2018:3

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-232-5 (Trykket)
978-82-8309-231-8 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 3667

Prosjektnavn: Bosetting av flyktninger – kommunale strategier i
lokale boligmarkeder

Oppdragsgiver: Husbanken og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

Prosjektleder: Susanne Søholt

Referat: Rapporten handler om hvordan kommunene klarte å doble
bosettingen av flyktninger fra 2014 til 2016 og endatil raskere.
Som del av dette undersøkes om den økte bosettingen gikk på
bekostning av bolig- og nabolagskvalitet for flyktningene og
om det gikk på bekostning av andre vanskeligstilte som har
behov for boligbistand fra kommunen.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Mars 2018

Antall sider: 148

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - Storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post@nibr.hioa.no

Vår hjemmeside: <http://www.hioa.no/nibr>

Trykk: X-idè
Org. nr. NO 997058925 MVA
© NIBR 2018

Forord

Husbanken og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) utlyste i 2017 et FoU-oppdrag om kommunale strategier for å bosette flyktninger i de lokale boligmarkedene. Dette oppdraget har vært gjennomført som et samarbeidsprosjekt mellom NIBR, NTNU-AD og SINTEF Byggforsk. Susanne Søholt fra NIBR har vært prosjektleder. Marit Nygaard (NIBR), Eli Støa (NTNU, Fakultet for arkitektur og design) og Åshild Lappegard Hauge (SINTEF-Byggforsk) har vært prosjektmedarbeidere. Teamet var tverrfaglig med en statsviter, en samfunnsøkonom, en arkitekt, og en miljøpsykolog.

Stor takk til informanter i kommunene for å ha delt informasjon som gjorde det mulig for oss å svare på hva som førte til økt bosetting av flyktninger.

Stor takk til oppdragsgiverne for innspill til rapporten.

Oslo, februar 2018

Geir Heierstad
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt	6
Sammendrag.....	9
Summary	15
1 Innledning.....	21
1.1 Uforutsigbarhet utfordrer bosettingsarbeidet	23
1.2 Tidligere forskning.....	26
1.3 Tre perspektiver	27
1.4 Leseveiledning	29
2 Metode og tilnærming.....	31
2.1 Registerdata.....	31
2.2 Web-survey	32
2.3 Oppfølgingsintervjuer i utvalgte kommuner.....	33
3 Stor vekst i bosetting av flyktninger	35
3.1 Forskjeller mellom by og land.....	35
3.2 Raskere bosetting	39
3.3 Kommunenes motivasjon for å bosette flere flyktninger	40
3.4 Oppsummering	45
4 Kommunenes verktøykasse for å skaffe flere boliger til flyktninger.....	46
4.1 Flere kommunalt disponerte boliger	47
4.2 Flere framgangsmåter for å skaffe bolig til flyktninger	51
4.3 Leiekontrakter og trygghet.....	56
4.4 Oppsummering	58
5 Framgangsmåter for å skaffe private leieboliger til flyktninger.....	59

5.1	Proaktive kommuner	61
5.2	Pleie av det private leiemarkedet.....	62
5.3	Styrking av flyktningene som leietakere.....	64
5.3.1	Bokompetanse og bo-oppfølging	66
5.4	Oppsummering	69
6	Kommunen som aktør i bosettingsarbeidet	70
6.1	Kommunal organisering for bosetting av flyktninger?	70
6.2	Forankring av bosettingsarbeidet i kommunene	72
6.2.1	Langsiktig planlegging	74
6.2.2	Samarbeid med IMDi og Husbanken	75
6.2.3	Retningslinjer og praksiser.....	76
6.3	Handlingsrom i bosettingsarbeidet.....	77
6.3.1	Internt samarbeid	79
6.4	Spille på lag med ansattes engasjement og lokalsamfunn.....	80
6.5	Oppsummering	83
7	Oppnådde bolig- og nabolagskvaliteter.....	84
7.1	Om bokvalitet og betydning for integreringsprosessen.....	84
7.2	Hvordan bor flyktningene?	86
7.2.1	Boligtype.....	86
7.2.2	Trangboddhet	90
7.2.3	Boenheter med og uten egne sanitærforhold	92
7.2.4	Flyktninger med funksjonsnedsettelse som har behov for tilpasset bolig.....	93
7.3	Hvor bor flyktningene?	95
7.3.1	Nabolagskvaliteter.....	98
7.4	Kommunenes vurdering av kvaliteten på flyktningenes boliger og nabolag	100
7.4.1	Vurdering av boligkvaliteter	101
7.4.2	Effekter for andre vanskeligstiltes boforhold	104
7.4.3	Utendørs forfall, dårlig inneklima og lite funksjonelle løsninger?	106
7.5	Flyktningenes vurdering av boligstandard.....	107
7.6	Hvordan vurderer kommunene boligens og nabolagets <i>egnet</i> het for flyktninger?	109
7.7	Oppsummering	112
8	Kontekst og rammebetingelser.....	114
8.1	Boligpolitiske betingelser	115

8.2	Lokale boligmarkeder	116
8.2.1	Stor variasjon i boligmassen mellom kommunene...	116
8.2.2	Kommunalt disponerte boliger.....	117
8.2.3	Flest utleieboliger i storbyene.....	119
8.2.4	Ledige boliger	122
8.2.5	Lokal sysselsetting.....	125
8.3	Oppsummering	127
9	Utfordringer framover	128
9.1	Barrierer for fortsatt rask bosetting.....	128
9.1.1	Forhold ved kommunen selv som hemmer framtidig bosetting.....	129
9.1.2	Forhold i stat-kommune relasjonen som hemmer bosettingsarbeidet	129
9.1.3	Forhold i det lokale boligmarkedet som hemmer bosetting	131
9.2	Framover – håndtere svingninger i bosettingsbehov.....	131
9.2.1	Fleksibilitet i bruk av boligene	132
9.3	Fra nasjonal dugnad til boligsosial politikk?.....	134
9.4	Oppsummering	136
10	Lærdommer	138
	Litteratur	142

Tabelloversikt

Tabell 2.1:	<i>Fordeling av kommuner etter antall innbyggere. Befolkning totalt, antall og prosent kommuner i hver kategori.....</i>	32
Tabell 2.2:	<i>Oppfølgingskommuner etter kommunestørrelse, sentralitet og fylke. SSBs inndeling i sentralitet</i>	34
Tabell 3.1:	<i>Antall bosatte flyktninger i 2014, 2015, 2016 etter kommunestørrelse. Prosent gjennomsnittlig vekst i 2015 og 2016 sammenlignet med 2014.....</i>	36
Tabell 3.2:	<i>Andel kommuner etter kommunetype og årlig endring i bosetting av flyktninger for 2015 og 2016 sammenlignet med 2014.....</i>	37
Tabell 4.1:	<i>Nybosatte flyktninger i kommunalt disponerte boliger og i private boliger 2014, 2015 og 2016. Antall og prosent.....</i>	53
Tabell 8.1:	<i>Hvem eier boligene som husholdningene leier – etter befolkningsstørrelse i kommunene. Husholdninger. Prosentfordeling.....</i>	121

Figuroversikt

Figur 1.1:	<i>Norge 1995-2018. Endringer i anmodninger om bosetting, vedtak om bosetting og faktisk bosetting</i>	24
Figur 1.2:	<i>Perspektiver for å belyse hvordan kommunene har klart å øke bosettingen av flyktninger</i>	28
Figur 3.1:	<i>Indeksert vekst i bosetting av flyktninger. Ulike kategorier av kommunestørrelser. Antall bosatte flyktninger i 2014 = 100</i>	38
Figur 3.2:	<i>Mener du at din kommune i hovedsak har bosatt flyktninger raskere i perioden 2015-2017 enn tidligere? N = 211</i>	39
Figur 3.3:	<i>Hva tror du har motivert din kommune til å bosette flyktninger i perioden 2015-2017? Velg de tre viktigste. N= 249</i>	42
Figur 3.4:	<i>Kommunenes motivasjoner for å bosette flyktninger i perioden 2015 – 2017. N = 248</i>	43
Figur 4.1:	<i>Har kommunen benyttet seg av følgende framgangsmåter for å skaffe flere kommunalt disponerte boliger i perioden 2015-2017? Svarfordeling i prosent. N = 161</i>	48
Figur 4.2:	<i>Eksempler på nybygde kommunale utleieboliger, i en mellomstor og en liten kommune.</i>	50
Figur 4.3:	<i>Hva har kommunen gjort for å skaffe boliger til flyktninger i perioden 2015-2017? Svarfordeling, prosent. N = 240</i>	52
Figur 4.4:	<i>Bruk av det private leiemarkedet i kommunenes bosetting av flyktninger</i>	55
Figur 4.5:	<i>Har kommunen krav til leiekontrakten for flyktninger som bosettes i privat leiebolig? N = 241</i>	57
Figur 5.1:	<i>Kommuners tilrettelegging for flyktnings leie av bolig i det private leiemarkedet</i>	60
Figur 5.2:	<i>Har kommunen egne virkemidler som kan hjelpe flyktninger på boligmarkedet? Svarfordeling, prosent. N = 247</i>	65
Figur 5.3:	<i>Mange flyktninger foretrekker å ha fortrukne gardiner</i>	68

Figur 6.1:	<i>Påstander om måten kommunen har organisert bosettingsarbeidet på har hatt betydning for fortgangen i bosettingen av flyktninger i perioden 2015-2017. Svarfordeling, prosent. N = 136.....</i>	73
Figur 6.2:	<i>Har samarbeid med IMDi og Husbanken bidratt til raskere bosetting? N=249.....</i>	75
Figur 6.3:	<i>Organisering av bosettingsansvarlig og betydning for fortgang i bosettingsarbeidet. Svarfordeling, prosent. N = 133</i>	78
Figur 7.1:	<i>Hvor vanlig er det at enslige, voksne flyktninger bosettes i følgende boligtyper? Svarfordeling, prosent. N = 248</i>	87
Figur 7.2:	<i>Hvor vanlig er det at flyktningfamilier bor i følgende boligtyper? Svarfordeling, prosent. N = 246.....</i>	89
Figur 7.3:	<i>I de minste kommunene bosettes flyktningfamilier ofte i eneboliger i helt vanlige nabolag.</i>	90
Figur 7.4:	<i>Andel flyktningehusholdninger som er trangbodd. Svarfordeling, prosent. N = 244.....</i>	91
Figur 7.5:	<i>Andel flyktninger uten egne sanitærforhold. Svarfordeling, prosent. N = 246</i>	93
Figur 7.6:	<i>Boliger tilpasset behov til flyktninger med funksjonsnedsettelse. Svarfordeling, prosent. N = 100.....</i>	94
Figur 7.7:	<i>Lokalisering av flyktningene i kommunen. Svarfordeling, prosent. N = 248</i>	95
Figur 7.8:	<i>Omtrent hvor stor andel av flyktningene som er bosatt i perioden 2015-2017 bor i gangavstand* til: Svarfordeling, prosent. N = 246</i>	96
Figur 7.9:	<i>Eksempel på en sentralt beliggende bygård med kommunale leiligheter der flyktninger er bosatt sammen med andre vanskeligstilte (stor kommune).....</i>	98
Figur 7.10:	<i>Flyktningeboligenes lokalisering, type nabolag. Svarfordeling, prosent. N = 245</i>	99
Figur 7.11:	<i>Påstander om kvaliteten på boliger som tilbys flyktninger. Svarfordeling, prosent. N = 249.....</i>	101
Figur 7.12:	<i>Boliger med utendørs forfall, dårlig inneklima og lite funksjonelle løsninger. Svarfordeling, prosent. N = 248.....</i>	106
Figur 8.1:	<i>Antall boliger totalt og andel boliger i ulike boligtyper. Beboede og ubebodde boliger, 1.1.2015. N = Antall boliger.....</i>	117
Figur 8.2:	<i>Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger, 2015. N = antall kommuner</i>	118

Figur 8.3	<i>Husholdninger etter eierstatus til bolig fordelt på kommunestørrelse per 1.1.2015. N = Antall husholdninger.....</i>	120
Figur 8.4:	<i>Annonserte boliger til leie 2006 – 2017.</i>	123
Figur 8.5:	<i>Andel sysselsatte, 25 – 54 år, per kommunetype.....</i>	126

Sammendrag

Susanne Søholt, Marit Nygaard, Eli Stoa og Åsbild Lappegard Hauge

Flere flyktninger bosatt raskere

Hvordan fikk kommunene det til?

NIBR-rapport 2018:3

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for Husbanken og IMDI for å undersøke hvordan kommunene klarte å bosette mange flere flyktninger 2015-2016, og endatil raskere. Resultatene bygger på en kombinasjon av registerdata, surveydata og oppfølgingsintervjuer i ni kommuner.

Bakgrunnen for oppdraget er at antallet bosatte flyktninger økte fra nesten 8 000 i 2014, til drøye 11 000 i 2015 til drøye 15 000 i 2016. Bosettingen gikk raskere enn før, og antall kommuner som bosetter flyktninger økte fra 340 i 2014 til 411 i 2016. Både små og store kommuner har bidratt. De siste årenes bosetting kan karakteriseres som en bred nasjonal dugnad.

Hva har motivert kommunene til å bosette flere flyktninger?

- Kommunene har flere typer motivasjon for å bosette flyktninger. Tre av fire kommuner er motivert både av solidaritetshensyn og av hensyn som kan gagne kommunen, slik som kapasitetsbygging, effektivitet i tjenesteproduksjonen og ønske om tilflytting til kommunen. De minste kommunene er mest motivert av at bosetting av flyktninger kan bidra til ønsket tilflytting.
- Bosetting av flyktninger er frivillig for kommunene og foregår i dialog med staten. Staten har ikke pålagt kommunene å bosette flere flyktninger, men har brukt appellbaserte, finansielle og andre kapasitetsbyggende virkemidler for å motivere kommunene til økt bosetting.

NIBR-rapport 2018:3

Hva har kommunene gjort som har ført til at de har klart å doble bosettingen i løpet av 2 år, og endatil raskere enn før?

- Kommunene har økt bruken av både kommunalt disponerte boliger og boliger i det private leiemarkedet. Økningen i bruk av det private leiemarkedet er større enn økningen i bruk av kommunalt disponerte boliger. To av tre flyktninger ble bosatt i det private leiemarkedet i 2016. Det private leiemarkedet er brukt både til å skaffe flere kommunalt disponerte boliger som kommunen framleier til flyktningene, og til å legge til rette for direkte leiekontrakter mellom utleiery og flyktninger. Flere kommuner tillater eller oppfordrer til avtalt selvbosetting. Samlet sett har ikke kommunene tatt i bruk nye virkemidler for å skaffe boliger til flyktningene. Men, flere bruker flere virkemidler og flere har tatt i bruk *praksiser og virkemidler som er nye for den spesifikke kommunen*.
- Vilje til å leie ut til flyktninger, og god tilgang til boliger i det private leiemarkedet, er blant hovedforklaringene på at kommunene klarte å bosette så mange flyktninger i 2015 og 2016, *helt uten nye nasjonale politiske virkemidler*. Bevilgningene til flere eksisterende virkemidler er imidlertid økt og bostøtten er tilpasset enslige flyktninger i bokollektiv.
- Kommunene har vært mer proaktive i det private leiemarkedet enn tidligere. De har aktivt henvendt seg til private utleiery, de har pleiet utleieryne og gjort tiltak for å redusere utleieryes antatte mulige risiko ved å leie ut til flyktninger. Parallelt har kommunene gjort tiltak for å styrke flyktningenes bokompetanse og håndtering det private leiemarkedet. Bokompetanse gir mestring og trivsel, og vil være lønnsomt over tid. At flyktninger tilegner seg bokompetanse tilpasset norske boliger, er av stor betydning for tilgang til det private leiemarkedet for denne gruppen.
- Kommunene har organisert seg og oppgaveløsningen om bosetting på flere måter. Det kan se ut til at forankring på toppnivå og inkludering i kommunenes generelle arbeid på tvers av sektorer, langsiktig planlegging og retningslinjer og praksiser for å håndtere bosettingsarbeidet er viktigere enn hvor arbeidet er organisert.

- Bosettingsarbeidet er best forankret og inkludert i kommuner som har bosatt flyktninger over lang tid og som har et visst omfang på bosettingsvirksomheten. Dette er mest utbredt i store kommuner. Bosettingsarbeidet kan være mest sårbart i små kommuner hvor mye avhenger av en person.
- Oppgaven med å finne boliger er i stor grad overlatt til førstelinjetjenesten. Støtte og oppfølging fra toppledelsen kan påvirke motivasjon og er sentralt for ressurstilgang og konfirmering, alternativt korrigerende av framgangsmåter.
- IMDi og Husbanken gir råd, veiledning og økonomiske virkemidler for å styrke kommunene i bosettingsarbeidet. En tredel av kommunene mener at samarbeidet med IMDi i stor grad har bidratt til raskere bosetting, mens en firedel mener at samarbeidet med Husbanken i stor grad har bidratt til raskere bosetting.

Hva har den økte og raske bosettingen betydd for flyktingenes boforhold og for boforhold og for andre vanskeligstilte?

- Hovedtendensen er at den økte bosettingen ikke har gått på bekostning av boligkvalitet for flyktingene. Jevnt over beskrives kvaliteten som tilfredsstillende, men de største kommunene har noe større problemer med å skaffe boliger med tilfredsstillende kvalitet enn små kommuner. Utfordringene går særlig på å skaffe store og rimelige nok boliger til store barnefamilier.
- Små kommuner har overvekt av eneboliger og har lettere for å bosette familier. Byene har flere småboliger som passer for enslige.
- De fleste flyktingene blir bosatt i leilighet eller bofellesskap. Bofellesskap har vært et viktig virkemiddel for å skaffe nok boliger til enslige. Likevel, flere kommuner har avvirket eller vurderer å avvike bofellesskap og hybelhus fordi de mener de fungerer dårlig og hindrer mer spredt bosetting av flyktingene. Tilbakemeldingene er at flyktingene selv foretrekker egne boliger. Hybler og sokkelleiligheter er vanligere i byene/ de store kommunene. Små kommuner benytter oftest småhus, rekkehus eller 2-4-mannsboliger.

- De fleste kommunene er opptatt av å bosette flyktningene mest mulig sentralt for å unngå sosial isolasjon. Samtidig ønsker de ikke for mange midt i sentrum, og er også opptatt av best mulig spredning av flyktningene rundt omkring i vanlige nabolag. Kommunene er mer opptatt av lokaliseringen av boligene enn boligkvalitet, som viktig for integrering.
- Omtrent alle kommunene bruker en kombinasjon av kommunale og private leieboliger for å bosette flyktninger. Standarden på boligene som tildeles flyktningene er tilfredsstillende og standarden i kommunale boliger er omtrent på nivå med de private boligene som kommunene framleier til flyktninger, eller som flyktningene leier direkte av utleier. Kommunale utleieboliger oppfattes stort sett som tryggere enn private utleieforhold, når det gjelder bostabilitet. Her kan det imidlertid være store variasjoner.
- Svært få mener at standarden på boligene som tilbys flyktninger er bedre enn den som tilbys andre vanskeligstilte, eller at bosetting av flyktninger har gått på bekostning av andre vanskeligstilte.

Bosetting av flyktninger framover, barrierer og drivere:

- Bosettingsarbeidet i kommunene vanskeliggjøres når behovet for framtidig bosetting av flyktninger er uforutsigbart og svingende. Det gjør det vanskelig å planlegge og tilrettelegge.
- Noen kommuner opplever at det er blitt mindre fleksibelt å forholde seg til IMDi etter innføring av elektronisk bosettingssystem. Andre kommuner trekker fram at den økonomiske forutsetningen for bosetting av flyktninger knyttet til Husbankens bostøtte, i noen tilfeller ikke fanger opp flyktninger, etter at bostøtten ble endret. Flyktningene blir i stedet en kostnad for kommunen.
- Mangel på passende boliger i det lokale boligmarkedet, skepsis til flyktninger og høyere husleie til flyktninger enn andre leietakere, er andre forhold som bidrar til å hemme bosetting av flyktninger. Bosetting i kommuner med begrensede arbeidsmuligheter for flyktninger kan vanskeliggjøre flyktningenes videre integrerings- og boligkarriere.

- Det generelle sysselsettingsnivået og sannsynligheten for at flyktningene kan få jobb, kan påvirke potensielle utleieres interesse for å leie ut. Slik styrkes flyktingenes muligheter i det private leiemarkedet i kommunene som har jobbmuligheter for dem.
- Den omfattende bosettingen av flyktninger kan sees på som et nasjonalt eksperiment i hvordan det private leiemarkedet kan trekkes inn i kommunenes boligsosiale verktøykasse. Kommunene har plikt til å bosette det antall flyktninger kommunen har vedtatt å ta imot, men de har ikke plikt til å bosette flyktingene i kommunalt disponerte boliger. Kommunene kan bruke det private leiemarkedet i arbeidet med å skaffe boliger til førstegangsbosetting av flyktninger.
- Kommunenes muligheter for å skaffe boliger påvirkes av nasjonal og lokal boligpolitikk og det lokale boligmarkedet. Små private og potensielle utleiere har blitt påvirket av flyktningkrisa og har tilbudt boliger til flyktninger, noe som betyr at *etterspørselen og hvem som etterspør, påvirker tilbudet*. Dette har skjedd i både små og store kommuner, men kan ha størst betydning i små kommuner fordi det der ofte er et begrenset leiemarked.
- Behovet for bosetting av flyktninger er kraftig redusert i 2018. To tredeler av kommunene mener imidlertid at de kan fortsette å bosette et høyt antall flyktninger i årene som kommer, og mange vil gjerne ha kontinuitet i bosettingsarbeidet. Siden behovet for framtidig bosetting ikke er kjent, vil det være viktig at staten bidrar til å opprettholde kommunenes generelle motivasjon og kompetanse på feltet.
- Innvandrings- og integreringspolitikk påvirker hverandre. I Jeløya plattformen vurderer Regjeringen å videreføre det vedtatte nivået på kvoteflyktninger og øke det ytterligere om dagens ankomsttall fortsetter. Økning av antall kvoteflyktninger er i tråd med innspill fra blant annet KS og FN's Høykommissær for flyktninger. En større andel kvoteflyktninger kan bidra inn i en krevende flyktningsituasjon

globalt og bidra til noe mer forutsigbarhet for kommunene i bosettings- og integreringsarbeidet.

Summary

Susanne Søholt, Marit Nygaard, Eli Stoa and Åsbild Lappégard Hauge

More refugees resettled faster

How did the municipalities do it?

NIBR Report 2018:3

This report was written at the request of the Norwegian State Housing Bank and Directorate for Integration and Diversity to investigate how the Norwegian municipalities managed to increase the resettlement of refugees in 2015–16. The results are based on a combination of registry data, survey data and follow-up interviews in nine municipalities.

The background to the commission is that the number of resettled refugees had grown from almost 8,000 in 2014, to just over 11,000 in 2015, and finally to just over 15,000 by 2016. The resettlement process was proceeding faster than before and the number of municipalities resettling refugees increased from 340 in 2014 to 411 in 2016. Both small and large municipalities have contributed to this trend. The resettlement of refugees in recent years can be characterized as a broad national effort.

What motivated the municipalities to resettle more refugees?

- The municipalities have reported several different reasons for resettling refugees. Three out of four municipalities were motivated by a sense of solidarity combined with factors that might benefit the municipality in terms of, for example, boosting capacity building and efficiency in service production, together with a desire to attract new people to the municipality. The strongest motivation for the smallest municipalities was precisely this wish to increase the number of people settling in the municipalities.

- Resettlement of refugees is voluntary for the municipalities, but operates in dialogue with the State. The State has not imposed the municipalities to resettle more refugees, but has used different kinds of means to motivate the municipalities to take the responsibility.

What actions have the municipalities taken that resulted in a two-fold increase in resettlement in the past two years, and at an even faster pace than before?

- The municipalities have increased the use of both municipal housing and housing in the private rental market. The increase in the use of rental market in the private sector is greater than the increase in housing disposed by the municipality. In 2016, two of three refugees were housed in the private rental market. The private rental market has been used to acquire a larger number of dwellings, which the municipalities can then sublet to refugees, or property owners and refugees come to a tenancy agreement between themselves without intermediaries. Several municipalities allow or encourage agreed self-resettlements. All together, the municipalities have not used new political means to resettle refugees. However, more municipalities use more and different tools and means in their resettlement work and quite a few have introduced *practices and means that are new for the specific municipality*.
- A willingness among property owners to rent accommodation to refugees, together with a good supply of housing in the private rental market contribute to explain why the municipalities managed to settle so many refugees in 2015 and 2016, *without new national political means*.
- Municipalities have been more proactive in the private rental market than before. They have contacted property owners directly, cultivated relations and taken steps to reduce the property owners' risks of renting dwellings to refugees. At the same time, the municipalities have taken steps to enable refugees to cope with Norwegian living through follow-up services. The fact that refugees learn how to live in Norwegian dwellings is of great importance for their well-being, and when it comes to negotiating the private rental market for this group.

-
- The municipalities have organized the work of resettling refugees in several ways. It appears that the anchoring of policy at the senior level, and its integration of the work of the municipalities, their long-term planning, guidelines and procedures for resettling refugees are more important than where the work is organized.
 - Resettlement efforts are more firmly anchored and integrated in municipalities with long-term refugees and a certain scope to their resettlement-related activity. This is more likely to occur in large municipalities. Resettlement efforts are most at risk in small municipalities where everything often depends on one person.
 - The task of finding housing is left largely to the first-line services. Support and follow-up by political and administrative management can have an impact on motivation and are key to access resources and confirmation, or alternatively adjustment of procedures.
 - The Directorate of Integration and Diversity (IMDi) and the Norwegian State Housing Bank guide and give information about how to settle refugees and about economic means. A third of the municipalities held that co-operation with IMDi has contributed to faster resettlement, while a fourth of the municipalities held that co-operation with the Housing Bank has contributed to faster resettlement of refugees.

What has been the impact of the increase in volume and speed in refugee resettlement on the housing quality of the refugees, and on other disadvantaged people?

- The main trend is that the higher resettlement volume has not taken place at the expense of housing standards of refugees. Overall, standards are described as satisfactory, although the largest municipalities do find it harder to acquire housing of a satisfactory standard than smaller municipalities. It is particularly difficult to find accommodation that is sufficiently spacious and affordable for large families with children.
- Most refugees are housed in either apartments or different forms of co-housing arrangements. The latter has proved an

important means of acquiring enough housing for single people. Still, several municipalities have terminated or are thinking of terminating co-housing arrangements and places in single-room facilities. Refugees themselves prefer separate homes. Bedsits and basement flats are more common in the cities and larger municipalities. Small municipalities usually provide single-family houses, townhouses / row houses or two-family or four-family houses.

- Most municipalities have a policy of resettling refugees as centrally as possible to avoid social isolation. At the same time, they do not want too many people living in the city or village centre, and are interested in achieving the best possible distribution of refugees in ordinary neighbourhoods. The important factor in ensuring integration in the view of the municipalities is where the homes are situated, rather than the standard of the housing.
- Nearly all municipalities make use of a mix of municipal and private rented accommodation for refugees. The municipal houses are not seen as having a better standard than the private ones.
- Very few believe the standard of housing offered refugees is better than what is offered other disadvantaged households, or that the resettlement of refugees takes place at the expense of other disadvantaged households.

Future resettlement of refugees, barriers and drivers

- Planning and adaptation for future resettlement efforts in the municipalities tend to be complicated, when need for such housing is unpredictable and fluctuating.
- Some municipalities say that they have less flexibility in their relations with the Directorate for Integration and Diversity since the electronic resettlement system was put in place. Several municipalities say that the economic criteria linked to the State Housing Bank's housing subsidy fail in some cases to identify refugees since the housing subsidy was modified. Instead, refugees now represent an outlay for the municipalities.

-
- Lack of suitable housing in the local housing market, feelings of scepticism regarding refugees among property owners and higher rents for refugees than other tenants are other factors slowing the resettlement of refugees. Resettlement in municipalities with a limited job market for refugees can also complicate refugees' integration progress and housing career.
 - The general level of employment and chances of refugees finding work can affect the interest of potential property owners in renting out. In this way, opportunities for refugees in the private rental market will increase in municipalities where they are likely to find work.
 - The extensive resettlement of refugees can be seen as a national experiment in how the private rental market can be used as an instrument in the municipalities' social housing toolbox. The municipalities are obliged to resettle the number of refugees they have committed to accept, but they can use the private rental market.
 - The ability of municipalities to acquire housing is influenced by the local housing market and national and local housing policies. Small property owners and potential landlords have been affected by the refugee crisis and have offered housing for refugees. This means that the demand for housing and the nature of those demanding housing affect supply. This has happened in both small and large municipalities, but can be of major importance in small municipalities where the rental market is often quite small.
 - The need to resettle refugees is much less acute in 2018. Two-thirds of the municipalities say, however, that they are still capable of resettling a high number of refugees in the coming years, and many would like to see a level of continuity in settlement efforts. Since the need to resettle refugees in the future is unknown, it will be important for the state to take steps to sustain general motivation and competence in the field in the municipalities.
 - Immigration and integration policies affect each other. According to the Government's political platform (Jeløya Platform), the Government, is considering whether to extend

the agreed level of quota refugees or increase it further if the current number of arrivals continues. Increasing the number of quota refugees is commensurate with recommendations from, among others, the Norwegian Association of Local and Regional Authorities and the UN High Commissioner for Refugees. A larger proportion of quota refugees could alleviate the precarious refugee situation globally and improve predictability for the municipalities in their resettlement and integration efforts.

1 Innledning

Da rundt 2,5 millioner flyktninger ankom et relativt uforberedt Europa i 2015, satte det mottakssystemene i beredskap. Til Norge kom det drøyt 31 000 asylsøkere, en tredobling fra 2014. Antallet flyktninger som fikk oppholdstillatelse ble doblet fra rundt 7 500 til nesten 16 000 i samme periode. Og ikke minst viktig, kommunene nesten doblet bosettingen av flyktninger fra 7 784 i 2014 til 15 291 i 2016. Samtidig med at bosettingen har økt, har kommunene klart å bosette flyktningene raskere enn før. Det er dette som er i fokus i denne rapporten. Hva var det som gjorde at kommunenes bosettingsvilje og –evne økte på kort tid og hva slags konsekvenser fikk det for flyktningene? Hva skjedde?

Denne rapporten har to hovedproblemstillinger:

1. *Hva har kommunene gjort som har ført til at de har klart å doble bosettingen i løpet av 2 år, og endatil raskere enn før?*
 - *På hvilke måter har den lokale konteksten og de lokale boligmarkedene påvirket kommunenes vilje og evne til å bosette flere flyktninger?*
2. *Hva har den økte og raske bosettingen betydd for flyktningenes boforhold?*
 - *Hva er eventuelle positive eller negative virkninger for andre vanskeligstilte?*

Bosettingsvilje og evne henger sammen. Når det gjelder vilje til å bosette flyktningene, har vi definert dette som kommunenes *motivasjoner* for å bosette mange flyktninger i årene 2015-2017. Når det gjelder evne til å bosette flere flyktninger har vi sett på hva kommunene har gjort for å skaffe og ta i bruk flere kommunalt disponerte boliger og boliger i det private leiemarkedet til denne målgruppen. Når det gjelder det private leiemarkedet har vi

undersøkt hva kommunene har gjort for å skaffe flere private leieboliger og hvordan framgangsmåtene påvirkes av betingelser i de lokale boligmarkedene. Når kommunene skal styrke sin evne til å framskaffe boliger i det private leiemarkedet kan de gjøre flere ting. I denne undersøkelsen har vi både sett på hvordan kommunene har handlet ut mot markedet, og vi har sett på eventuelle tiltak internt i organisasjonen som har hatt til hensikt å styrke kommunenes evne til å skaffe boliger til flyktninger. Flyktningenes *oppnådde boforhold* er studert gjennom kommunenes blikk. Det er kommunenes vurderinger av boligkvalitet og nabolagskvalitet i relasjon til integrering som kommer fram i rapporten. I tillegg har vi sett på hvordan kommunene vurderer at økt bosetting av flyktninger har påvirket boforholdene til andre vanskeligstilte.¹

Den noe overraskende økte bosettingsevnen til kommunene kan illustreres med at da IMDi og Husbanken lyste ut prosjektet om bosettingsklare flyktninger som finner bolig på egen hånd i 2015, var en av utfordringene at flyktningene, og især enslige menn, satt på overtid i asylmottakene og ventet på kommune og bolig. Gjennomsnittlig ventetid var ni måneder. Målsettingen er og var at bosettingen skal skje innen 6 måneder. I 2016 ble det som nevnt over bosatt drøyt 15 000 flyktninger og 81 prosent ble bosatt innen 6 måneder. Samtidig var antallet bosettingsklare flyktninger i mottak redusert til i overkant av 4000 personer, fra en topp i 2012/2013 på mellom 5000 og 6000 personer. Bosettingen i 2016 var høyere enn i 2015 i alle årets måneder bortsett fra i desember.² Bosettingen var fortsatt høy og rask i 2017 da 10 000 flyktninger ble bosatt (pr. 30.11.2017). Gjennomsnittlig ventetid i mottak for bosettingsklare flyktninger var 4,9 måneder.³

Tidligere kommuneundersøkelser fra IMDi, viser at andelen kommuner som mener at mangel på bolig gjør det vanskelig å

¹ Når vi i rapporten henviser til «andre vanskeligstilte» mener vi hushold som kunne bodd i de boligene som tildeles flyktninger. Hushold med spesielle behov til boligen og hushold som har behov for tett oppfølging/bemannning holdes utenfor. Når det gjelder det private leiemarkedet, vil utleiers vurdering av «vanskeligstilte» spille inn på om flyktninger og vanskeligstilte i praksis konkurrerer om de samme boligene.

² IMDi. Årsrapport for busetting 2016.

³ <https://www.IMDi.no/planlegging-og-bosetting/>. IMDi. Månadsrapport for busetting november 2017.

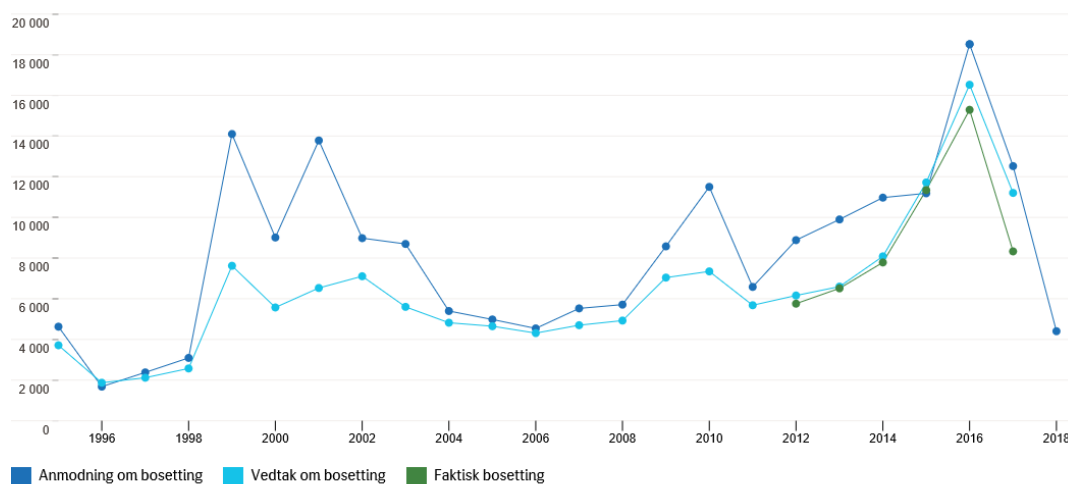
bosette flere flyktninger økte fra 45 prosent i 2012 til 68 prosent i 2015. I IMDis kommuneundersøkelse fra 2016 mener en tredel av kommunene at mangel på bolig er en av de tre største barrierene for framtidig bosetting av flyktninger.

Kommuneundersøkelsene understreker at kommunene opplever at mangel på boliger er et vedvarende problem. Likevel har de klart å doble bosettingen på 2 år og endatil raskere. Samtidig som kommunene har bosatt nesten inntil tre ganger så mange flyktninger i 2015 sammenlignet med 2012, har befolkningen økt i store deler av landet, noe som også legger press på boligmarkedet. Dette gjør denne undersøkelsen relevant og interessant. Igjen, hva har skjedd med kommunenes bosettingsvilje og –evne?

1.1 Uforutsigbarhet utfordrer bosettingsarbeidet

Bosetting av flyktninger har av mange kommuner vært sett på som en tilleggsoppgave og ikke en innarbeidet del av kommunenes boligosiale arbeid. En forklaring på dette er at innvandring av asylsøkere og antall flyktninger som får opphold og skal bosettes varierer over tid og er lite forutsigbart, noe som de siste årenes ankomster er et godt eksempel på. Figur 1.1 viser endringer over tid i anmodninger om bosetting fra staten til kommunene, kommunale vedtak om bosetting og faktisk bosetting i kommunene samlet. De siste årene understreker uforutsigbarheten. I 2015 ble kommunene anmodet om å bosette drøye 15 000 flyktninger. Dette steg til over 18 000 i 2016, som er det høyeste antallet som det noensinne er anmodet om. I 2017 falt anmodningene til noe over 2015 nivå og så ned til 4 400 for 2018, som er blant de laveste anmodningene siden 1990-tallet.

Figur 1.1: Norge 1995-2018. Endringer i anmodninger om bosetting, vedtak om bosetting og faktisk bosetting



Figuren viser antall flyktninger fordelt etter bosetting i perioden 1995 til 2018 i Norge.

Kilde: IMDi, sist målt: 30.9.2017

Samtidig som *volumet* på behovet for bosetting av flyktninger har variert mye over tid, så har bosetting av flyktninger som en *kommunal oppgave* samlet sett, vært relativt stabil. Volumet har imidlertid påvirket hvilke kommuner som er blitt involvert fra år til år. I følge IMDis kommuneundersøkelser har antall kommuner som ser bosetting av flyktninger som en langsiktig oppgave ikke økt fra 2015 til 2016. I siste kommuneundersøkelse fra 2016 svarte fortsatt bare halvparten av kommunene at de har en kommunal planstrategi som omtaler tilpasning av kommunale tjenester som følge av økt innvandring.

I IMDis kommuneundersøkelse (2015) kommer det fram at bare en firedel av kommunene har inkludert innvandring i kommuneplanenes samfunnsdel. Samtidig bemerkes det at flere kommuner kan ha andre plandokumenter som adresserer bosetting av flyktninger. Selv om det kan se ut som at relativt få kommuner har inkludert bosetting av flyktninger i eget planarbeid, svarer likevel nesten ni av ti kommuner i samme undersøkelse at de planlegger kapasitetsøkning i bolig tjenesten. Dette tilsier at kommunene har flere måter å øke bosettingskapasiteten

på enn gjennom formalisert planlegging. I undersøkelsen av avtalt selvbosetting kommer det fram at både dedikerte ansatte i kommunene og flyktninger som valgte selvbosetting var to framgangsmåter som ga innpass i det private leiemarkedet og kunne lette bosettingstrykket (Henningsen, Dyb, Kasahara, Søholt, & Tronstad, 2016).

Kommunene er nå i ferd med å bosette resten av de store ankomstene i 2015 og 2016. I 2018 er bare halvparten av kommunene bedt om å bosette flyktninger. Dette skyldes en kombinasjon av lavt antall flyktninger som skal bosettes og kriteriene for valg av bosettingskommuner. De minste kommunene er i liten grad blitt forespurt. Ved anmodningene er det lagt vekt på innbyggertall (over 5000), sysselsettingsnivå og resultater i introduksjonsprogrammet over tid.

Volumet på bosettingsbehovet er nært knyttet opp til innvandringspolitikken, hvor mange som søker om beskyttelse og hvor mange som får innvilget opphold. Fra 2015 til 2016 var det en nedgang på 89 prosent i søknader om beskyttelse fra asylsøkere. I 2016 registrerte UDI 3 460 asylsøkere og i 2017 var det på omtrent samme nivå med 3 546 asylsøkere. Dette påvirker ikke bare situasjonen for vertskommuner for asylmottak, det påvirker også alle kommuner som bosetter flyktninger.

Samtidig med at søknader om beskyttelse til Norge har gått ned, har det skjedd en endring i hvordan asylsøkere og flyktninger kommer til Norge. I 2016 var 256 av søknadene om beskyttelse fra personer som ble relokalisert til Norge. Relokalisering dreier seg om personer som har søkt beskyttelse i Hellas eller i Italia og som kan ønske å få søknaden sin behandlet i et annet europeisk land. Antallet asylsøkere som kan relokaliseres til Norge og antall overføringsflyktninger er politisk bestemt.⁴ Stortinget besluttet i desember 2015 at Norge skulle ta imot 1 500 relokaliserte asylsøkere i løpet av 2016 og 2017.⁵ I 2016 og 2017 tok Norge også imot rundt 3 000 overføringsflyktninger hvert år.⁶ De

⁴ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2014-2015/dok8-201415-135/?lv=0>

⁵ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/tall-og-fakta-2016/faktaskriv-2016/hvor-mange-sokte-om-beskyttelse/>

⁶ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/vedtak-om-beskyttelse-asyl-20062016/>

bosettes direkte i en kommune. For 2018 er det i budsjettet lagt opp til at Norge skal ta imot drøye 1000 overføringsflyktninger. FN's høykommissær for flyktninger har bedt regjeringen om å opprettholde kvoten på 3000 overføringsflyktninger og på sikt øke denne til 5000 kvoteflyktninger i året.⁷

Kommunenes utfordringer knyttet til bosetting har i stor grad vært hvordan de kan planlegge å balansere for store svingninger i bosettingsbehov, med tilfredsstillende boforhold. Dersom en høyere andel av asylsøkere og flyktninger som får opphold kommer gjennom relokalisering og som overføringsflyktninger kan det bli lettere å planlegge bosettings- og integreringsarbeidet. Dette avhenger imidlertid av hvordan innvandringspolitikken utvikler seg framover og om EU og europeiske land klarer å lage avtaler seg imellom som ivaretar prinsipper om felles ansvar og ansvarsfordeling av flyktninger som befinner seg i Europa. I Jeløya-plattformen (januar 2018) skriver Regjeringen at de i utgangspunktet støtter planer om et forpliktende europeisk kvotesystem som gir en permanent fordelingsmekanisme mellom europeiske land.

1.2 Tidligere forskning

Det er gjort mange tidligere studier av flyktningers og innvandreres boforhold. Her skal vi bare nevne noen som har relevans for de problemstillingene som blir undersøkt i denne rapporten. En studie om kommuners framskaffing av boliger til flyktninger, viser at veien fram i stor grad blir skapt når det er behov for boliger. Det finnes ikke «en oppskrift» for boligframskaffing som passer for alle kommuner, samtidig som behovet for mer forutsigbarhet og planlegging trekkes fram (Thorshaug, Berg, Paulsen, & Svendsen, 2011). En studie om desentraliserte asylmottak, viser at driftsoperatørene som skal leie boliger til asylsøkere i det private leiemarkedet, har utviklet systemer og framgangsmåter for å redusere utleiers risiko og gjøre seg attraktive i leiemarkedet (Søholt & Holm, 2010). En annen studie om utleie til innvandrere i det private leiemarkedet viser at tilpassete framgangsmåter er relevante overfor utleiere som ikke har erfaring med å leie ut til

⁷ <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/norsk-politikk/fn-ber-erna-ta-inn-nesten-fem-ganger-saa-mange-kvoteflyktninger/a/24182449/>

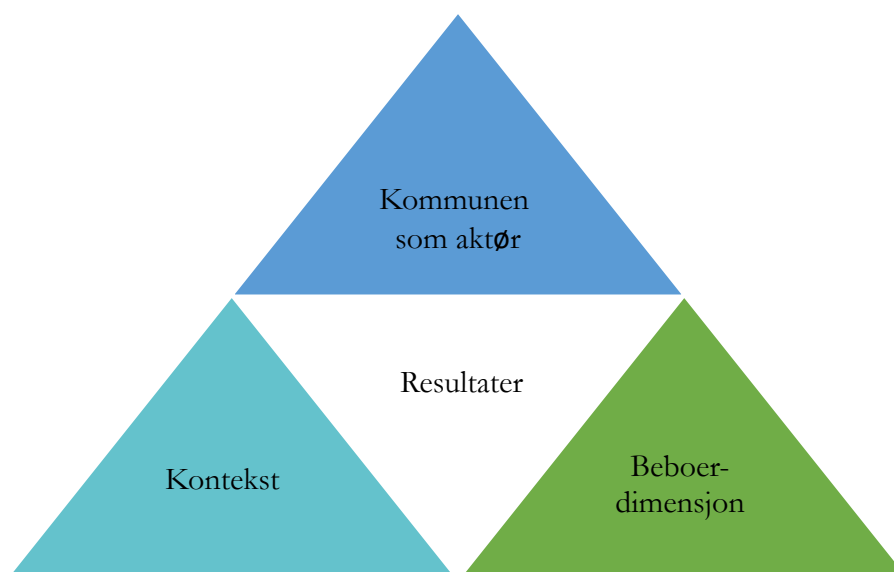
innvandrere. Mange var skeptiske og det tryggeste var å leie ut til «noe som er kjent» (Søholt & Astrup, 2009). Senere studier av avtalt selvbosetting, hvor flyktninger finner bolig selv i det private markedet, viser at det fortsatt er skepsis i markedet, men samtidig har krigen i Syria og Midt-Østen bidratt til at flere vil leie ut til flyktninger (Henningsen et al., 2016; Søholt, Henningsen, & Dyb, 2017). En nyere studie av boligkvalitet i asylmottak understøtter betydningen av sammenhengen mellom fysiske forhold og opplevelse av likeverd og inkludering. Vurdering av boligkvalitet for flyktninger krever en forståelse av hvordan det bygde miljøet påvirker menneskene og deres hverdagsliv. Å finne bolig til flyktninger dreier seg dermed om langt mer enn å skaffe tak over hodet (Åshild Lappegård Hauge, Denizou, & Støa, 2015; Å. L. Hauge, Støa, & Denizou, 2016). Disse «lærdommene» ligger til grunn for mange av spørsmålene og perspektivene som anvendes i rapporten.

1.3 Tre perspektiver

For å undersøke hvordan kommunene har klart å bosette så mange flere flyktninger i løpet av to år og hva slags konsekvenser dette har for flyktingene og andre vanskeligstilte, skal vi belyse problemstillingene gjennom tre perspektiver. Et perspektiv er å se på kommunen som *aktør*. Enkelt formulert dreier det seg om hva kommunen gjør for å skaffe boliger til flyktninger. Et annet perspektiv er knyttet til det kommunale handlingsrommet med utgangspunkt i *struktur, kontekst og rammebetingelser* som påvirker hva kommunene kan gjøre for å skaffe boliger til flyktninger. Det tredje perspektivet har fokus på *beboerdimensjonen*. Det handler om den økte og raskere bosettingen av flyktninger har påvirket bolig- og nabolagskvalitet for flyktingene, og om det har påvirket boligsituasjonen til andre vanskeligstilte.

I figuren nedenfor viser vi hvordan de tre perspektivene sammen og hver for seg påvirker og blir påvirket av hvordan kommunen håndterer oppgaven med å bosette flyktninger. De tre perspektivene setter rammer for hva kommunene kan gjøre for å bosette flere flyktninger og inngår i forklaringene på hva slags *resultater* kommunene har fått til og på hvilke måter.

Figur 1.2: *Perspektiver for å belyse hvordan kommunene har klart å øke bosettingen av flyktninger*



Kommunen som aktør inkluderer kommunenes ambisjoner og motivasjoner for å bosette flyktninger (vedtak om bosetting), hvordan de går fram for å skaffe flere kommunalt disponerte boliger og/eller benytter det private leiemarkedet, og hvordan kommunene har organisert seg for å klare oppgaven. Hvordan kommunene håndterer oppgaven handler både om prioritering og opplevde muligheter i *konteksten*. Det dreier seg både om rammebetingelser i boligpolitikken nasjonalt og lokalt og det lokale boligmarkedet. I dette inngår også balansen mellom planlegging og evne til å håndtere fleksibilitet i hvor mange og hvem som skal bosettes. Hvem som skal bosettes (familier, enslige, friske, med helseutfordringer osv.) påvirker hva slags boliger som må framskaffes. *Beboerdimensjonen* påvirkes dermed av matchen mellom tilgjengelige boliger og de som skal bosettes. Det har betydning for *resultatene*, både for hvor fort bosettingen går og for bolig- og nabolagskvalitet for de bosatte. Hvordan kommunen bruker det lokale boligmarkedet og tilgjengelige boligvirkemidler kan i neste hånd påvirke boligsituasjonen til andre vanskeligstilte.

Kunnskap om hvordan kommunene har håndtert bosetting av flyktninger etter «flyktningkrisa» i 2015, er viktig å ta med seg framover. Kunnskapen kan spille inn i kommunenes framtidige beredskap for fleksibilitet og raske endringer i bosettingsbehovet. Kommunenes erfaringer og synspunkter kan også spille tilbake til nasjonale myndigheter for tilrettelegging/tilpassing av nasjonale virkemidler som er ment å støtte opp om kommunenes arbeid med bosetting av flyktninger. Norge er et av mange europeiske land som har tatt imot og bosatt et relativt høyt antall flyktninger de siste årene. Kunnskap om hvordan ulike land har «løst» oppgaven kan bidra til læring mellom land. Slik læring kan støtte opp om Norges og andre europeiske lands vilje og evne til framtidig bosetting av flykninger.

1.4 Leseveiledning

Innledningskapitler

Innledningen i kapitel 1 forsøker å sette problemstillingene inn i de mulige utfordringene Norge og kommunene står overfor med bakgrunn i flyktnings situasjonen i Europa.

I kapitel 2 beskrives metodiske framgangsmåter for å få innsyn i hvordan kommunene bredt har engasjert seg for å bosette flere flyktninger.

Resultatkapitler

For å sette dagsorden går vi deretter rett på *omfanget* av den økte bosettingen i kapitel 3, som er bakgrunnen for hele undersøkelsen. Det sentrale her er forskjeller i omfang i bosetting mellom ulike typer kommuner etter befolkningsstørrelse. Med andre ord, om det er forskjeller mellom små og store kommuner når det gjelder prosent økning i bosettingen av flyktninger i årene 2015-2016. I dette kapitlet inngår også kommunenes viktigste *motivasjoner* for bosetting av flyktninger disse årene.

I kapitel 4 beskriver vi *kommunenes verktøykasse* for å skaffe flere boliger til flyktninger, mens kapitel 5 beskriver hvordan *kommunene har gått fram* for å komme i inngrep med det private leiemarkedet, og hvorvidt/hvordan de har styrket flyktingene som etterspørere av bolig.

I kapitel 7 beskriver vi hva slags *bolig- og nabolagskvaliteter* flyktingene har oppnådd, sett fra kommunenes ståsted. Det underliggende spørsmålet her er om den økte bosettingen har gått på bekostning av bolig- og nabolagskvalitet og på bekostning av andre vanskeligstilte.

Forklaringskapitler

I kapitel 6 ser vi på kommunen som aktør i bosettingsarbeidet, dvs. hvordan kommunene prioriterer og har organisert framskaffingen av boliger til flyktinger. Vi er spesielt opptatt av det lokale handlingsrommet til bosettingsansvarlige, samarbeid og betydningen av ansattes egen motivasjon.

I kapitel 8 beskriver og vurderer vi på generelt nivå hvordan boligpolitiske rammebetingelser og lokale boligmarkedskontekster i små og store kommuner kan påvirke de lokale handlingsmulighetene til de bosettingsansvarlige i kommunene.

Avslutningskapitler

I kapitel 9 diskuterer vi utfordringer framover for kommunenes arbeid med bosetting av flyktinger. Dette inkluderer barrierer for fortsatt rask og høy bosetting, samt utfordringer og muligheter for kommunene til å håndtere svingninger i bosettingsbehovet.

Kapitel 10 løfter fram tre lærdommer fra dette prosjektet som kan ha betydning for det videre arbeidet med bosetting av flyktinger.

2 Metode og tilnærming

Analysene i denne rapporten bygger på en kombinasjon av registerdata, surveydata og oppfølgingsintervjuer i ni kommuner. Hensikten med de register- og surveydata er å tegne et representativt bilde av hva kommunene har gjort for å øke bosettingen av flyktninger. Dernest brukes disse datakildene for å forklare variasjon i bosettingen, teste ulike forklaringsmodeller og prøve å isolere effekten av ulike variabler. Hensikten med de oppfølgingsintervjuene er å utfylle de kvantitative analysene og forsøke å identifisere relevante mekanismer, aktiviteter og strukturelle forhold som har bidratt til økt bosetting. Dernest er det et mål å få nærmere innsyn i oppnådd bolig- og nabolagskvalitet og hvordan kommunene vurderer boligkvalitet for nybosatte flyktninger. Befaringer til boliger til flyktninger utdyper kommunenes fortellinger av hvordan de vurderer bolig- og nabolagskvaliteten.

2.1 Registerdata

Store deler av rapporten er analysert etter kommunestørrelse. Vi har valgt å dele kommunene inn i fire kommunestørrelser: *liten kommune*, *mellomstor kommune*, *stor kommune* og *storby*. Disse begrepene vil bli brukt gjennom rapporten. Hensikten med inndelingen er å belyse om kommunenes bosetting av flyktninger varierer med størrelse, eller andre forhold som følger av dette. Det kan være forskjellig dynamikk i boligmarkedene, forskjellige boligtyper, eierstatus til boligene, sysselsetting eller andre ting.

Tabell 2.1: *Fordeling av kommuner etter antall innbyggere. Befolkning totalt, antall og prosent kommuner i hver kategori*

Kommunetype	Befolkningsstørrelse	Befolkning totalt	Antall kommuner	Prosent
Liten kommune	0-4.999	539 874	225	53 %
Mellomstor kommune	5.000-19.999	1 409 294	144	34 %
Stor kommune	20.000-99.999	1 916 633	52	12 %
Storby	100.000 +	1 392 516	5	1 %
SUM		5 258 317	426	100 %

Kilde: SSB befolkningsstatistikk, 01.01.2017

Åpne og tilgjengelige registerdata er brukt for å belyse forhold i kommunene som kan ha betydning for bosettingsmuligheter. Det dreier seg om Kostradata (N1. Konsern-Bolig-grunnlagsdata); kommunalt disponerte boliger og tildeling av kommunalt disponert bolig til nybosatte flyktninger. Vi har også brukt SSBs boligdata; andel eie/leie, trangboddhet og type bolighus samt IMDi statistikkbank som viser bosetting over tid på kommune og fylkesnivå.

2.2 Web-survey

Alle kommuner som bosatte flyktninger i 2016, fikk tilsendt en nettbasert spørreundersøkelse (survey) i august/september 2017. Nettbasert survey er en effektiv metode når målgruppen er avgrenset og det finnes tilgjengelige e-post adresser. Surveyen er sendt til bosettingsansvarlige i kommunene som er registrert i IMDi, og/eller til postmottak, til sammen 644 adressater. Det resulterte i 249 svar fra til sammen 237 kommuner. Det tilsvarer 58 prosent av de 411 kommunene som bosatte flyktninger i 2016. Hvem som i siste instans har svart på surveyen i kommunene, vet vi ikke. Nettbasert survey gir mulighet til å stille de samme spørsmålene til mange, slik at vi kan få sammenlignbare analyser.

Gjennom surveyen har kommunene svart på spørsmål om følgende tema:

- Kommunenes håndtering av bosettingsarbeidet, inkludert bruk av det private leiemarkedet
- Betydningen av lokalt boligmarked og boligvirkemidler for bosettingsarbeidet
- Boligkvalitet og bomiljø for nybosatte flyktninger

Surveyen hadde mange åpne svarmuligheter hvor respondentene i kommunene har skrevet inn erfaringer og synspunkter fra arbeidet med bosetting av flyktninger for årene 2015 og 2016. Noen av disse er brukt som sitater i rapporten.

Respondenter som selv er ansvarlige for, eller arbeider med bosetting av flyktninger har svart ut fra egne erfaringer og synspunkter på praksis. I noen tilfeller har respondentene svart på påstander om hvordan de oppfatter egen kommunenes praksis og/eller ståsted i arbeidet med bosetting av flyktninger.

Frafallsanalyser viser at utvalget i web-surveyen er representativt for kommunene som helhet både når det gjelder størrelse, sentralitet, geografi og endring i bosetting av flyktninger fra 2014 til 2015 og 2016, se vedlegg 1.

2.3 Oppfølgingsintervjuer i utvalgte kommuner

Undersøkelsens to hovedtema er fulgt opp med intervjuer i ni kommuner. Det første hovedtema handler om hva kommunene har gjort som førte til at de klarte å doble bosettingen og endatil raskere i løpet av to år, samt hva som kan bidra til å forklare dette. Det andre hovedtema handler om den økte bosettingen har gått på bekostning av bolig- og bomiljøkvalitet og om det har påvirket andre vanskeligstiltes muligheter i boligmarkedet.

De ni oppfølgingskommunene ble valgt på tvers av kommunestørrelser og sentralitet. I tillegg var prosent endring i bosetting av flyktninger et kriterium for valg av oppfølgingskommuner. I oppfølgingskommunene varierte endringen i antall bosatte flyktninger i perioden 2014 - 2016 fra rundt 80 til nesten 400 prosent.

Tabell 2.2: *Oppfølgingskommuner etter kommunestørrelse, sentralitet og fylke. SSBs inndeling i sentralitet*⁸

Type kommune	Sentralitet	Fylke	Antall kommuner/bydeler	Antall informanter
Liten kommune (0-4 999)	Minst sentral	Sør-Trøndelag	1	1
	Minst sentral	Troms	1	1
Mellomstor kommune (5 000 – 19 999)	Sentral	Sør-Trøndelag	2	3
	Noe sentral	Rogaland	1	1
Stor kommune (20 000 – 99 999)	Mindre sentral	Nord-Trøndelag	1	2
	Sentral	Vestfold	1	1
Storby (100 000 +)	Sentral	Sør-Trøndelag	1	3
	Sentral	Oslo	2	5
Totalt			10	17

Oppfølgingsintervjuer ble foretatt over telefon eller ved direkte samtaler i kommunene. Flere av kommunene ble besøkt med befaringer for at forskerne skulle få innsyn i lokale boligforhold. En felles intervjuguide lå til grunn for alle intervjuer.

⁸ Overrepresentasjonen i Trøndelagsfylkene er pragmatisk og skyldes behov for å begrense kostnader til reise.

3 Stor vekst i bosetting av flyktninger

Hovedfokus i dette kapitlet er å vise veksten i bosettingen flyktninger. Dernest å vise variasjon mellom kommuner med ulik befolkningsstørrelse, og kommunenes motivasjoner for å bosette flyktninger fra og med 2015.

Antall kommuner som bosatte flyktninger økte fra 340 i 2014, til 375 i 2015 til 411 kommuner i 2016. Det er både et høyere bosettingstall og et større antall kommuner enn noen gang tidligere. Endatil ble flyktningene bosatt raskere enn før. Før vi går nærmere inn på *hvordan kommunene har klart å øke bosettingen*, skal vi se på hvordan veksten i bosettingen fordeler seg på små og store kommuner og på hva som har motivert kommunene til å ta tak for å bosette så mange flyktninger.

Kommunene har tidligere hevdet at de manglet boliger til å klare å bosette så mange flyktninger som IMDi anmodet om (IMDi, 2015). I 2016 opplever rundt en tredel av kommunene fortsatt mangel på boliger som en barriere for framtidig bosetting (IMDi, 2016). Til tross for dette framviste kommunene stor vilje og evne til å bosette flyktninger da behovet meldte seg parallelt med flyktningkrisen i Syria og rundt Middelhavet.

3.1 Forskjeller mellom by og land

Tabell 3.1 viser at viljen og evnen til å bosette flyktninger økte i alle kommunetyper, men at den var relativt størst i de minste kommunene *samlet sett*.

Tabell 3.1: *Antall bosatte flyktninger i 2014, 2015, 2016 etter kommunestørrelse. Prosent gjennomsnittlig vekst i 2015 og 2016 sammenlignet med 2014⁹*

Kommune- størrelse	Antall kommuner	Antall innbyggere totalt (1.1.2017)	Bosatte flyktninger			Vekst bosatte flyktninger fra 2014 til 2016
			2014	2015	2016	
Liten (0-4 999)	225	539 874	1 220	2 245	2 955	142 %
Mellomstor (5 000 – 19 999)	144	1 409 294	2 523	3 771	4 760	89 %
Stor kommune (20 000 – 99 999)	52	1 916 633	2 586	3 497	4 774	85 %
Storby (100 000 +)	5	1 392 516	1 343	1 755	2 732	103 %
Total	426	5 258 317	7 672	11 268	15 221	98 %

Kilde: IMDi.no, statistikk. SSB befolkningsstatistikk.

Tallene over viser at bosettingen i 2015 og 2016 har vært en reell nasjonal dugnad. I alle kommunestørrelser har bosettingen økt fra år til år, i takt med bosettingsbehovet.

Storbyene bosetter flest flyktninger pr. kommunene. Majoriteten av storbyene har hatt en årlig endring¹⁰ på 50-99 prosent. Ingen av storbyene har hatt en årlig endring på 200 prosent eller mer.

Bortsett fra storbyene, er det kommuner med over 200 prosent årlig endring i bosettingen i de tre andre kommunestørrelsene. Det er de mellomstore kommunene som har høyest andel kommuner som har økt bosettingen årlig med 200 prosent eller mer, se Tabell 3.2.

De fleste små kommunene som har bosatt flyktninger har økt den årlige bosettingen med mellom 0 og 99 prosent. Spennet er altså stort. Siden det er mange små kommuner, har de i sum bosatt mange flyktninger. Blant de mellomstore og de store kommunene

⁹ Totalt antall bosatte flyktninger på landsnivå oppført på IMDis nettsider avviker noe fra det vi får når vi summerer opp fra hver enkelt kommune.

¹⁰ Med «årlig endring» menes her gjennomsnittet av antall bosatte flyktninger i 2015 og 2016 i forhold til antall bosatte flyktninger i 2014. Dette er gjort med tanke på å jevne ut forskjeller mellom antall bosatte flyktninger i 2015 og 2016 i små kommuner.

er det mange som har økt den årlige bosettingen med mellom 100 og 199 prosent. Ellers er det en ganske jevn fordeling blant de ulike kommunetyperne med hensyn til hvor mye de har økt bosettingen med. Spennet i endringen har vært ganske stort i alle kommunetyperne.

Tabell 3.2 viser samlet vekst i bosetting av flyktninger i hver kategori av kommuner etter befolkningsstørrelse.

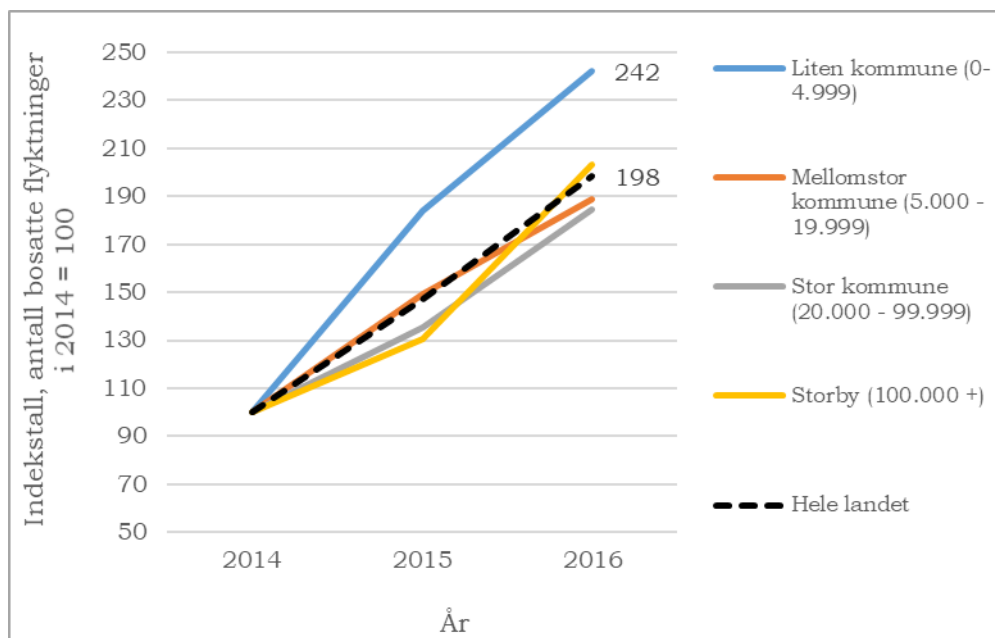
Tabell 3.2: *Andel kommuner etter kommunetype og årlig endring i bosetting av flyktninger for 2015 og 2016 sammenlignet med 2014*

Kommune, type	Antall kommuner	Årlig endring						SUM
		Data mangler ¹¹ (N=112)	Negativ eller ingen endring i snitt (N=33)	0-49 % (N=101)	50-99 % (N=84)	100-199 % (N=73)	200 % eller mer (N=23)	
Liten (0-4 999)	255	46 %	10 %	20 %	13 %	8 %	4 %	100 %
Mellomstor (5 000 – 19 999)	144	6 %	7 %	26 %	24 %	28 %	10 %	100 %
Stor (20 000 – 99 999)	52	0 %	2 %	37 %	33 %	27 %	2 %	100 %
Storby (100 000+)	5	0 %	0 %	0 %	80 %	20 %	0 %	100 %
Total	426	26 %	8 %	24 %	20 %	17 %	5 %	100 %

¹¹ For 46 prosent av de minste kommunene mangler vi data fra IMDi til å kunne fastslå hvor stor endringen har vært. Det skyldes i de fleste tilfellene at kommunen ikke bosatte flyktninger i 2014. Selv om kommunen kan ha bosatt flyktninger i 2015 eller 2016, kan vi ikke si noe om hvor stor endringen fra 2014 har vært. På landsbasis er det 26 prosent av alle kommuner vi ikke har data på til å kunne si noe om endringen i antallet bosatte flyktninger i perioden 2014-2016.

Figuren under viser veksten i bosettingen av flyktninger fordelt på kommunestørrelse for årene 2015 og 2016, sammenlignet med 2014.

Figur 3.1: *Indeksert vekst i bosetting av flyktninger. Ulike kategorier av kommunestørrelser. Antall bosatte flyktninger i 2014 = 100*

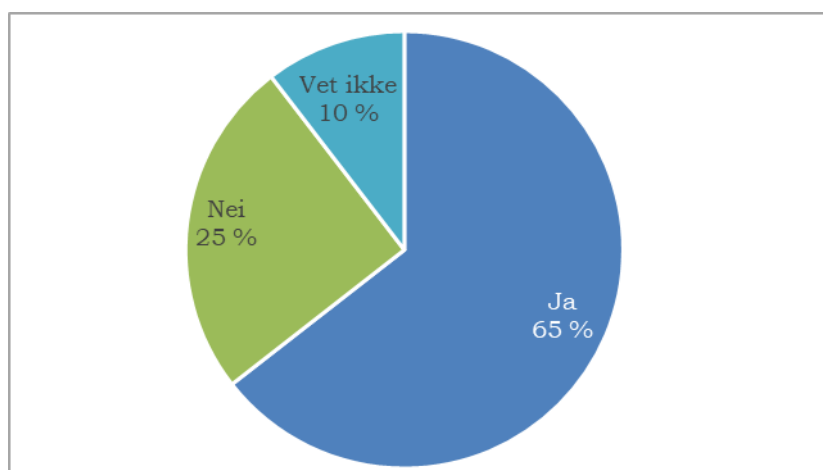


Figur 3.1 viser at de minste kommunene samlet sett har en jevn og høyere vekst enn landsgjennomsnittet. Dernest viser figuren at storbyene hadde brattest vekst fra 2015 til 2016, mens de store kommunene hadde lavest vekst det siste året. Veksten i bosettingen må holdes sammen med anmodningene til kommunene. Oslo og noen andre bykommuner har fått relativt sett lavere anmodning om å bosette flyktninger, sett i forhold til folketallet. I 2016 ble det bosatt 2,9 promille flyktninger per innbygger på landsnivå. Blant storbyene hadde Trondheim høyest bosetting av flyktninger per innbygger, 3,3 promille, og Oslo lavest. Oslo bosatte «bare» 1,4 promille flyktninger per innbygger selv om bosettingen ble bortimot doblet fra 495 i 2014 til 913 i 2016.

3.2 Raskere bosetting

Bosettingsarbeidet har tidligere vært preget av at flyktninger med oppholdstillatelse ble sittende på overtid i asylmottak. Årsaken har vært at det tok for lang tid, lenger enn foreskrevet fra IMDi, å finne kommuner som ville bosette flyktningene. Det tok også ofte lang tid fra kommunene hadde sagt ja til konkrete flyktninger, til de ble bosatt. Som nevnt har kommunene i IMDis siste kommuneundersøkelser framholdt at mangel på boliger hindrer bosettingsarbeidet (IMDi, 2015, 2016). Likevel svarer flertallet av kommunene i surveyen at de har bosatt flyktningene raskere i perioden 2015 til 2017. I spørreundersøkelsen ble raskere bosetting definert slik: *med «raskere bosetting» mener vi tiden det tar fra kommunen har inngått avtale med IMDi om å bosette en konkret flyktning, til flyktningen er bosatt i kommunen.*

Figur 3.2: *Mener du at din kommune i hovedsak har bosatt flyktninger raskere i perioden 2015-2017 enn tidligere? N = 211*



Som Figur 3.2 viser, svarer omtrent 2/3 av kommunene at bosettingen har gått raskere enn før. Dette bekreftes av tall fra IMDi. Gjennomsnittlig ventetid i mottak for flyktninger med oppholdstillatelse har gått ned fra 9 måneder før 2015, til 4,9 måneder i 2016. Kommentarene i surveyen og intervjuer i kommunene i etterkant viser at det ofte er forhold utenfor kommunal planlegging som har bidratt til raskere bosetting. I tilfellet sitert under var det kombinasjoner av nasjonal økonomi og

lokale forhold som bidro til å muliggjøre raskere bosetting av flyktninger.

Det var stor byggeaktivitet tidligere pga stor aktivitet i arbeidsmarkedet i regionen og dermed ble det stor tilgang på leiligheter [da det ble dårligere tider og en del arbeidsinnvandrere reiste]. Og, flyktninger er foretrukket i leiemarkedet pga god oppfølging fra kommunen. (Mellomstor kommune)

Det interessante *læringsspørsmålet* er jo hvordan kommunene har lyktes med å bli foretrukket i leiemarkedet på vegne av flyktningene. Det utdypes nærmere i kapitel 4, 5 og i kapitel 7.

3.3 Kommunenes motivasjon for å bosette flere flyktninger

Kommunenes motivasjon for å bosette flere flyktninger i 2015 og 2016, kan ikke sees isolert, men som del av den løpende dialogen mellom staten og kommunene om bosetting og integrering av flyktninger. I tillegg var situasjonen i Syria og flyktningstrømmen hele tiden i media, noe som førte til at hvordan man skulle håndtere asylsøkere og flyktninger var på dagsorden.

Den norske bosettingsmodellen bygger på lokal autonomi. Det gjelder hvorvidt kommunene vil bosette flyktninger og hvor mange, hvordan kommunen organiserer bosettingsarbeidet og hva slags boliger som tilbys. Dette er forskjellig fra mange andre kommunale oppgaver som er desentralisert til kommunene hvor det er nasjonale retningslinjer og standarder for gjennomføring av velferdsoppgaver og tjenester, styrt av premisset om at tjenestetilbudet skal være forutsigbart, tilgjengelig og likt uansett hvor man bor i landet.

Når det gjelder bosetting av flyktninger har det det «normale» tidligere vært at kommunene har vedtatt å bosette færre flyktninger enn staten anmoder om. I stedet for å satse på mer statlig styring for å klare å bosette flere flyktninger enn før, satset staten på å motivere kommunene til å ta en større del av ansvaret. I dette kan både leses motvilje mot å begrense lokal autonomi (Hernes, 2017) og tro på kommunenes evne til problemløsning. Dette fordi man

på lavest nivå vil ha størst mulighet til å utnytte lokale ressurser effektivt og bedre kjenner det lokale handlingsrommet og ressursgrunlaget (Baldersheim, 2014).

Siden staten ikke kan pålegge kommunene å bosette flyktninger, må den bruke andre framgangsmåter for at kommunepolitikerne skal velge å gjøre som staten ønsker. Etter 2015 har staten brukt symbolske og appellbaserte virkemidler slik som brev fra statsråden som oppfordrer til nasjonal dugnad og gjentakne oppjuserte anmodningsbrev til kommunene fra IMDi.¹² Ulike former for dialog og kunnskapsinnhenting om barrierer for bosetting, har blant annet bidratt til at appellen om å øke bosettingen er blitt fulgt opp med kapasitetsbyggende virkemidler. Hensikten med slike virkemidler er å lette bosettingsarbeidet for kommunene. Eksempler er bostøtte til flyktninger som blir bosatt i bokollektiv og økt tilskudd fra Husbanken til utleieboliger. Fra IMDis side ble det også brukt finansielle «gulrøtter». Integreringstilskuddet til kommunene økte og kommunene fikk en bonus på 50 000 kroner for hver flyktning de bosatte utover det antallet kommunen var anmodet om å bosette. Fra statlig hold har det også vært lagt ned arbeid i å vise alternative måter for bosetting og veiledningsmateriale i boligsosialt arbeid har blant annet vært formidlet gjennom «Veiviser Bolig for velferd».¹³

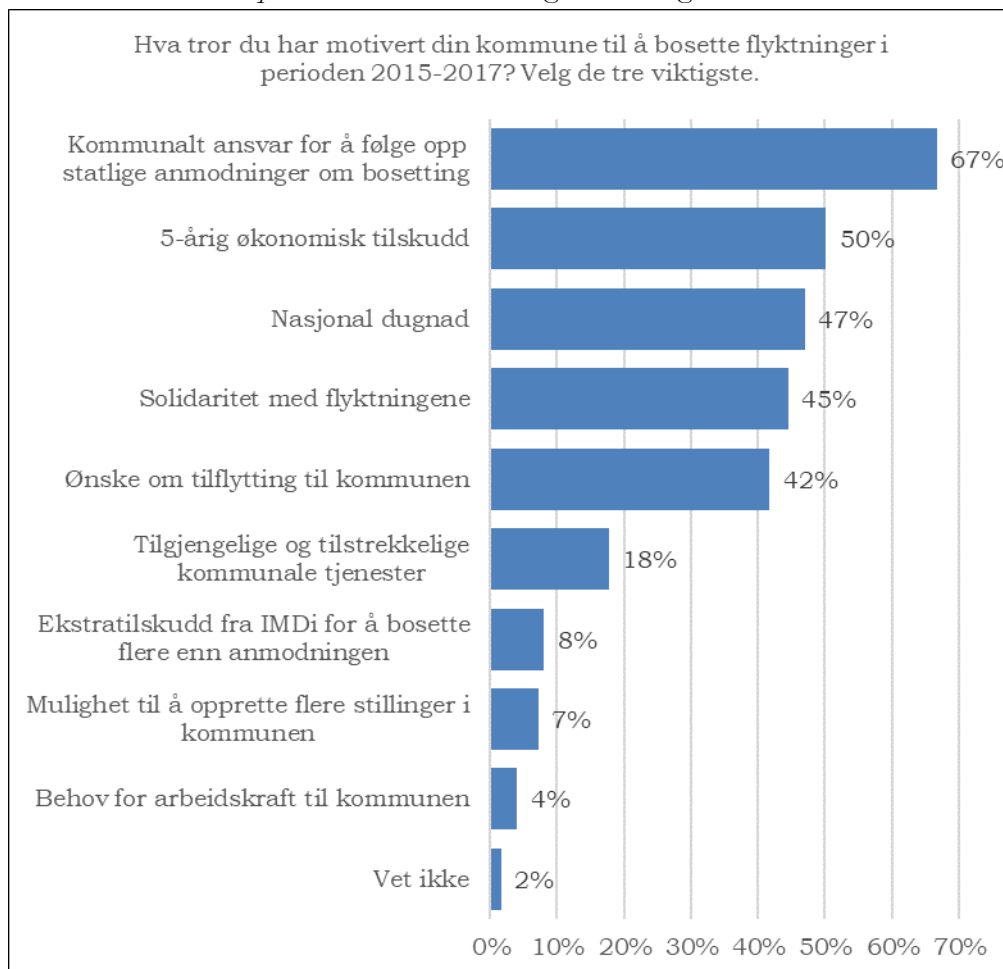
Kommunene har således vært utsatt for stort statlig påtrykk om å bosette flere flyktninger.

Vi har spurt kommunene om hvilke motivasjoner som lå bak den økte viljen til å bosette flyktninger i 2015 og 2016. De som svarte på survey undersøkelsen på vegne av kommunen, ble forelagt flere påstander hvor de kunne velge de tre motivasjonene som de mente var viktigst for egen kommune.

¹² I IMDis årsrapport for 2015 kommer det fram at kommunenes vedtak om bosettingsplasser økte etter brev fra statsråden (Likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015).

¹³ <https://www.veiviseren.no/>

Figur 3.3: *Hva tror du har motivert din kommune til å bosette flyktninger i perioden 2015-2017/? Velg de tre viktigste. N= 249*



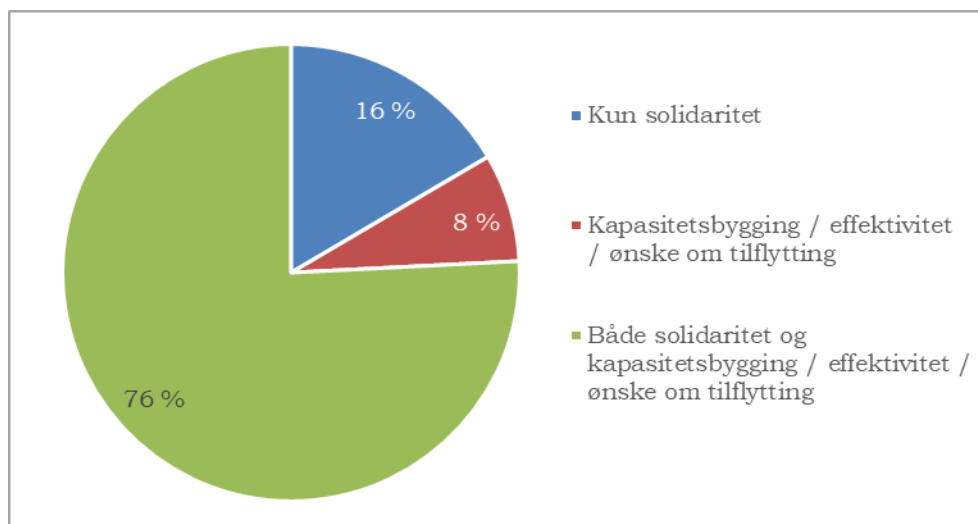
Figur 3.3 viser at for landet som helhet svarte 2/3 av kommunene at det viktigste var å følge opp statlige anmodninger om bosetting, etterfulgt av 5-årig økonomisk tilskudd. Relativt få av kommunene var opptatt av at de hadde allerede tilgjengelige tjenester som kunne komme til nytte for flyktningene, eller at bosetting av flyktninger ga mulighet til å opprette flere stillinger og kunne bringe nødvendig arbeidskraft til kommunene. For å systematisere hva som kan ha motivert kommunene har vi gruppert svaralternativene i fire bolker: solidaritet, kapasitetsbygging,

effektivisering og ønske om tilflytting. De tre siste kaller vi til sammen for egennytte.

- *Solidaritet*
Kommunalt ansvar for å følge opp statlige anmodninger om bosetting, nasjonal dugnad, solidaritet med flyktningene
- *Kapasitetsbygging*
5-årig tilskudd til kommunen fra IMDi for å bosette flyktninger, ekstratilskudd fra IMDi for å bosette flere enn anmodningen, mulighet til å opprette flere stillinger i kommunen, behov for arbeidskraft
- *Effektivitet*
Tilgjengelige og tilstrekkelige kommunale tjenester
- *Ønske om tilflytting til kommunen*

De aller fleste kommunene var motivert av både solidaritet og en eller annen form for egennytte, slik som vist i figuren under.

Figur 3.4 *Kommunenes motivasjoner for å bosette flyktninger i perioden 2015 – 2017. N = 248*



Det er imidlertid variasjon mellom kommunetypene. Oslo og de store bykommunene har vektlagt solidaritetsalternativene, mens for de minste kommunene var ønske om tilflytting viktigst. Ingen av storbyene var opptatt av dette. Nesten en tredel av de mellomstore kommunene var også opptatt av tilflytting. Litt over halvparten av storbyene svarte imidlertid at en motivasjon var at disse kommunene har tilgjengelige og tilstrekkelige kommunale tjenester. Tilflytting av flyktninger kan dermed i noen tilfelle bidra til effektivisering av tjenester ved at de når flere, samtidig som de kan gi tjenester til flyktninger med spesielle behov da storbyene har et variert og velutviklet tjeneste- og serviceapparat. Dette gjelder især innen helse og utdanning. Oslo kommune har blant annet foreslått at storbyene kan bidra til å sikre raskere bosetting av flyktninger med nedsatt funksjonsevne og andre særlige behov (Oslo kommune, 2017).

Det 5-årige tilskuddet fra staten til kommunene for å bosette flyktninger var en motivasjon for halvparten av kommunene. Dette gjaldt især de minste kommunene hvor litt over halvparten hadde valgt dette alternativet som et av de tre viktigste motivasjonene. I storbyene var det under en tredel som svarte dette. Vi tolker det som at tilskuddet fra staten tas mer eller mindre for gitt i kommuner som har erfaring med bosetting av flyktninger. Tilskuddet er viktig, og inngår som en betingelse i bosettingsmodellen, men er ikke nødvendigvis det som utløste kommunepolitikernes motivasjon for å bosette flere flyktninger i 2015. I små kommuner betyr tilskuddet mer for budsjettet enn i store kommuner, og disse kommunene kan derfor ha vært mer opptatt av den økonomiske siden ved bosetting. Tilskuddet til kommunene for å bosette flyktninger økte i 2016 og kommunene fikk ekstratilskudd på kr. 50 000 for å bosette flere enn anmodet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). IMDis årsrapport for 2015 viser at dette tiltaket bidro til 2 129 nye bosettingsplasser. Bare 8 prosent av respondentene svarte likevel at dette var en av de tre viktigste motivasjonene for å bosette. Motivasjonene til de mellomstore og store kommunene befant seg mellom ytterpunktene til de små kommunene og storbyene.

Med kommunestyrenes vedtak om økt bosetting, fikk de bosettingsansvarlige i kommunene en stor oppgave med å finne egnede boliger. Hva de gjorde, belyses nærmere i de neste kapitlene.

3.4 Oppsummering

Utgangspunktet for dette prosjektet er at kommunene har klart å bosette mange flere flyktninger og endatil raskere etter 2014. I tillegg mener to av tre kommuner at bosettingen gikk raskere. Også antall kommuner som bosetter flyktninger har økt. I 2016 bosatte nesten alle kommuner flyktninger. Innsatsen kan med god grunn kalles for en storstilt nasjonal dugnad.

Når kommunene grupperes etter folketall, finner vi at alle kommunetyper har vært viktige for å lykkes med den omfattende bosettingen. I alle kommunetyper bortsett fra storbyene, er det kommuner som har økt bosettingen med 200 prosent eller mer. Målt i antall har økningen av antall bosatte flyktninger vært størst i de mellomstore og store kommunene. De små kommunene har samlet sett hatt størst *prosentvis* vekst.

Bosetting av flyktninger er frivillig for kommunene og foregår i dialog med staten. Staten har ikke pålagt kommunene å bosette flere flyktninger, men har brukt appellbaserte, finansielle og andre kapasitetsbyggende virkemidler for å motivere kommunene til økt bosetting.

Kommunene kan ha flere og forskjellige motivasjoner for å bosette (mange) flyktninger. Tre av fire kommuner er motivert av både solidaritetshensyn og en eller annen form for egen nytte. De minste kommunene var mest motivert av at bosetting av flyktninger kan bidra til ønsket tilflytting.

4 Kommunenes verktøykasse for å skaffe flere boliger til flyktninger

Kommunen hadde startet bygging av kommunale boliger før denne perioden. Ellers har det i stor grad blitt brukt private boliger. (Stor kommune)

Det ble inngått tilvisningsavtaler med flere aktører i 2016 -17. Kommunen er også tilrettelegger slik at nyankomne flyktninger selv - kan leie på det private markedet i større grad enn tidligere. (Mellomstor kommune)

Det er nytt at kommunen kjøper boliger selv. (Mellomstor kommune)

I dette kapitlet er hovedspørsmålet om kommunene i hovedsak bosetter flyktninger i kommunalt disponerte boliger, eller om de også benytter det private leiemarkedet. I begge tilfelle er det sentrale hva kommunene har gjort for å øke volumet på bosettingen av flyktninger.

Den «alminnelige» måten å skaffe bolig til flyktninger på har vært å bosette i kommunalt disponerte boliger. Dette er boliger som kommunen selv eier og boliger som er innleid fra det private markedet for kommunal framleie, eller private leieboliger som formidles til flyktningen. Det kan f.eks. være boliger hvor det er klausul at kommunen skal disponere boligene, men hvor leieavtalen skal være direkte mellom eier og leietaker.¹⁴ Hvor

¹⁴ https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/kombolig_kostr/aar/2015-06-25?fane=om#content

mange boliger kommunene disponerer, og hvor stor andel av de kommunalt disponerte boligene som er kommunalt eid, varierer mellom kommunene.

Kommunen har plikt til å skaffe flyktningen et midlertidig botilbud, men det kan være i enten en kommunal eller privateid bolig. I følge IMDis nettsider bestemmer kommunene selv hvilke boliger som kan brukes til å bosette flyktninger, hvilken standard de skal ha, og hvilken leiepris som godtas. Økt behov for bosetting av flyktninger kan bety at kommunene aksepterer lavere standard for å nå målene. Det undersøkes nærmere i kapitel 7.

4.1 Flere kommunalt disponerte boliger

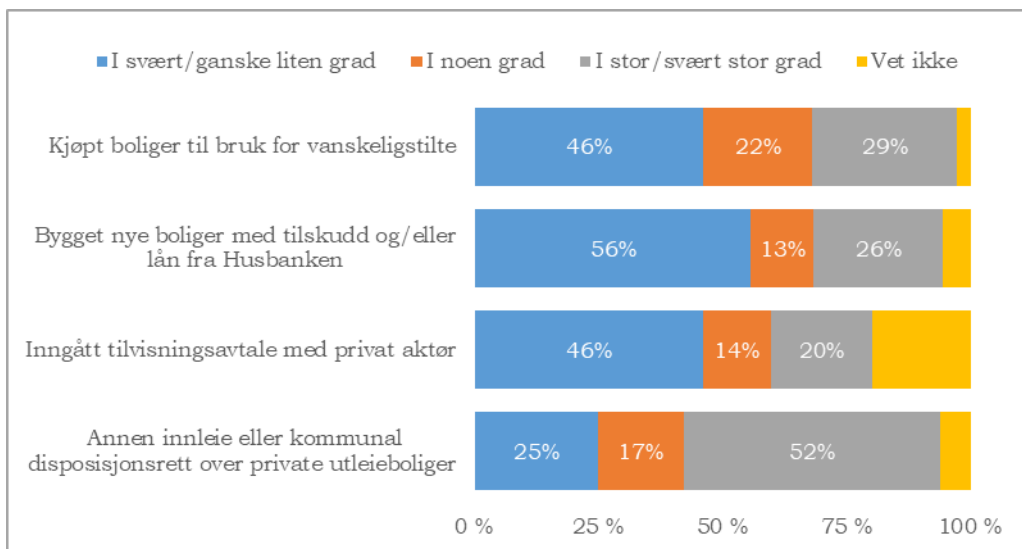
Tall fra KOSTRA viser at kommunene øker antallet kommunalt disponerte boliger fra år til år.¹⁵ Siden 2012 har antallet på landsbasis økt med 12 400 boliger til totalt 109 000. I perioden 2014 – 2016 har kommunene skaffet 3 300 nye kommunalt disponerte boliger. Drøye to av tre kommuner svarer i surveyen at de har skaffet flere kommunalt disponerte boliger til bosetting av flyktninger. Fordelingen var relativt lik mellom små, mellomstore og store kommuner. Fra storbyene var det imidlertid bare i underkant av en av tre av respondentene som svarte bekreftende på dette.

Vi har benyttet i mye større grad kommunale boliger til flyktninger enn hva som var praksis før. Hovedgrunnen til dette er at disse boligene ble tilgjengelige i denne perioden. Behovet for boliger blant andre grupper var mye mindre. (Liten kommune)

Figuren nedenfor viser kommunale framgangsmåter for å skaffe flere kommunalt disponerte boliger.

¹⁵ https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/kombolig_kostraaar

Figur 4.1: Har kommunen benyttet seg av følgende framgangsmåter for å skaffe flere kommunalt disponerte boliger i perioden 2015-2017? Svarfordeling i prosent. N = 161



I surveyen svarer tre av fire kommuner at de har brukt *det private leiemarkedet* for å skaffe flere kommunalt disponerte boliger. Halvparten har gjort det i ganske stor og stor grad. Det er det mest brukte virkemiddelet for å skaffe flere kommunalt disponerte boliger. Bare 20 prosent har gjort dette i svært liten grad. Alle storbyene og rundt halvparten i hver av de andre kommunetypene har brukt det private leiemarkedet for å skaffe flere kommunalt disponerte boliger.

Ganske mange kommuner til sammen har benyttet muligheten til å *kjøpe boliger* til bruk for flyktninger i større eller mindre grad. I underkant av en tredel av kommunene har kjøpt boliger i ganske stor og svært stor grad, mens i underkant av en firedel har gjort dette i noen grad.

Når vi splitter opp på kommunetyper, kommer det fram at rundt halvparten av de store kommunene har benyttet muligheten til å kjøpe boliger til flyktningene i ganske stor grad, mens en av tre av storbyene har gjort dette i stor grad. En av respondentene fra en kommune med årlig økning på over 200 prosent i bosetting, skriver i surveyen:

Det har blitt satt av betydelige midler i budsjettet til innkjøp av flere kommunale boliger. (Stor kommune)

Det er nytt at kommunen kjøper boliger selv, jf. at det også ble etablert boligkontor i kommunen (en ny tjeneste ble bygget opp i kommunen). (Stor kommune)

En liten kommune som bosatte veldig få personer i 2012 og som har økt til 20 personer i 2017, benytter de mulighetene til å skaffe boliger som dukker opp.

Vi må hele tiden være på hugget. Vi har kjøpt 2 hus for å bosette flyktninger. 1 somalisk familie med 7 barn og en syrisk familie med 5 voksne. Det ene huset har en sokkelbolig hvor det nå bor en enslig. Han har det fint, romslig for en person. (Liten kommune)

Rundt en av fire kommuner svarer at de har *bygget* nye boliger. En av fire av de store kommunene og litt over en tredel av de minste kommunene svarer i surveyen at de har bygget nye boliger. I oppfølgingskommunene var det flere eksempler på nybygging, oftest leilighetsbygg, for å håndtere bosetting av flyktningene. Det var også noen eksempler på sanering av eldre kommunal bebyggelse for å fornye den boligkommunale bygningsmassen. Noen ganger har denne aktiviteten medført at folk har kritisert at flyktninger skal få de nyeste boligene og den fineste standarden. Men informanten mener at "vi kan ikke tenke sånn at de ikke skal få bo der fordi de er flyktninger". Så noen av flyktningene bor i de nyeste leilighetene.

De siste årene har vi bygd ganske mange nye. Så vi begynte å tenke litt nytt når vi begynte å bosette flyktninger. Enten bygget kommunen selv, eller de kjøpte nye boliger bygd ut av private. Det var lurt å kvitte seg med noen av de eldste boligene og heller bygge nye. Det var gode ordninger i Husbanken. I noen tilfeller har kommunen også selv pusset opp eldre boliger. (Liten kommune)

Figur 4.2: *Eksempler på nybygde kommunale utleieboliger, i en mellomstor og en liten kommune.*



Foto: Eli Støa

Noen av kommunene kommenterer at nybygging er en ny praksis *for denne kommunen*. Rundt halvparten av kommunene svarer at de ikke har bygd nye boliger til flyktninger.

På samme måte som nybygg er *tilvisningsavtaler* et langsiktig prosjekt fordi det normalt innebærer at en privat utbygger bygger nye boliger. En av fire av de minste kommunene oppgir at de har benyttet dette i ganske stor og stor grad, mens dette gjelder for en av fem i de mellomstore og store kommunene. Storbyene oppgir ikke at de har inngått nye tilvisningsavtaler for gjeldende periode, men det er under planlegging. For en del av de små kommunene er tilvisningsavtaler ny praksis.

Vi er i en fase der vi skal inngå avtale om tilvisningsrett med private utleiere, de første byggene vil tas i bruk i 2019. (Storby)

Det er ikke en ny praksis, men det er inngått svært mange nye avtaler med private utleiere for å dekke boligbehov ved økt bosetting. Kommunen planlegger for bygging av nye familieboliger. (Mellomstor kommune)

Kommentarene i surveyen viser at kommunene kan samarbeide med det private markedet på flere måter. En mellomstor kommune skriver:

Kommunen leaser moduler gjennom et firma. Usikker på om dette er finansiert med tilskudd fra Husbanken. Dette er nytt i perioden 2015-2017.

Noen kommuner har tidligere inngåtte tilvisningsavtaler som inngår i kommunenes verktøykasse ved bosetting av flyktingene. Når kommunene kjøper, bygger eller inngår tilvisningsavtaler med private utleieryere om leieboliger til flyktinger, kan de benytte tilskudd og/eller lån fra Husbanken.

Siden 2014 har det vært stor økning i antall søknader og tilsagn fra Husbanken om tilskudd og grunnlån til kjøp av utleieboliger. Langt færre har fått innvilget tilskudd og/eller lån. Innvilgete tilsagn til tilskudd til kjøp av utleiebolig økte fra 1166 til 1994 boliger i perioden 2014-2016. Tilsvarende tall for grunnlån til kjøp av bolig var 317 tilsagn i 2014 og 569 tilsagn i 2016 (Husbanken, 2016). Søknadene til Husbanken viser en økt interesse i kommunene for økonomisk bistand til å skaffe flere utleieboliger. Kommunene kan også kjøpe utleieboliger uten lån fra Husbanken. Se vedlegg 2.

Som en del av samarbeidsavtalen mellom flere av partiene på Stortinget i 2015 om økt innsats i forbindelse med den humanitære krisen i Syria, ble Husbankens ramme for tilskudd til utleieboliger til flyktinger økt med 30 millioner til nesten 750 millioner.¹⁶

Vi finner at kommuner som har kjøpt boliger til bruk for vanskeligstilte, inkludert flyktinger, sjeldnere har benyttet seg av annen innleie eller kommunal disposisjonsrett over private utleieboliger. Det kan skyldes et valg kommunen har gjort etter hva som oppleves som mulig, eller hva som oppfattes som mest hensiktsmessig.

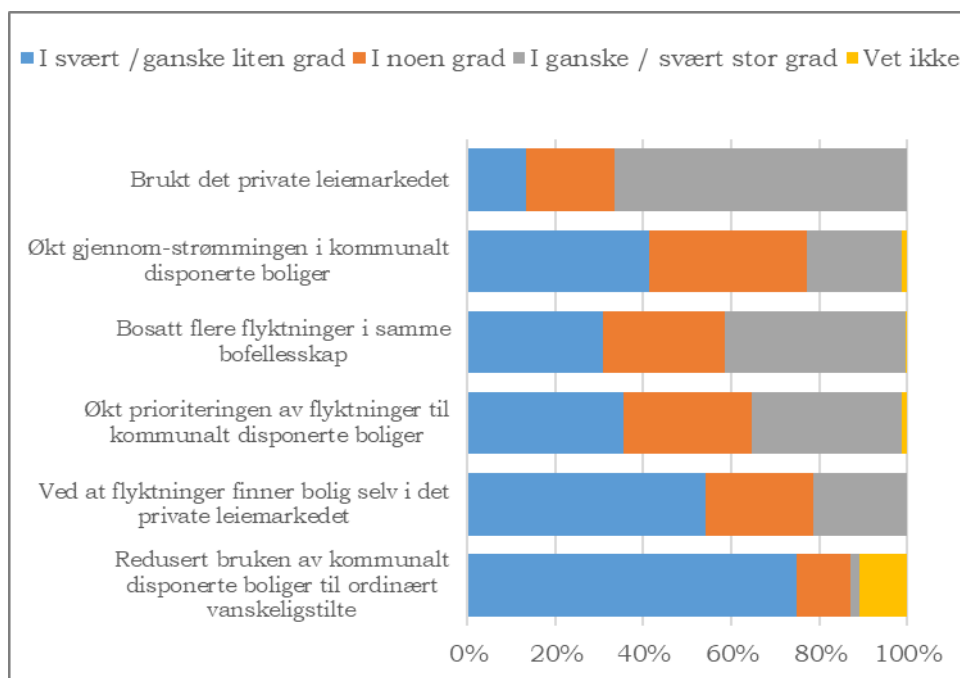
4.2 Flere framgangsmåter for å skaffe bolig til flyktinger

Kommunene har brukt det kommunale og private leiemarkedet på mange måter for å bosette flyktingene. Svarene fra surveyen indikerer at kommunene har brukt de mulighetene som var

¹⁶ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2014-2015/dok8-201415-135/?lv=0>

tilgjengelige for dem, da flyktingene skulle bosettes. I tillegg til svært stor bruk av det private leiemarkedet, har prioritering av flyktinger til kommunale boliger og økt gjennomstrømning i kommunale boliger hatt betydning i arbeidet med boligframskaffelse, det har også bruk av bofellesskap.

Figur 4.3: *Hva har kommunen gjort for å skaffe boliger til flyktinger i perioden 2015-2017? Svarfordeling, prosent. N = 240*



67 % av kommunene har benyttet seg av det private leiemarkedet i ganske stor og svært stor grad. Vi tolker dette som bruk av det private markedet hvor leiekontrakten er direkte mellom utleier og flykting, til forskjell fra der kommunen framleier til flykting. De store kommunene har benyttet dette virkemidlet mest (82%), etterfulgt av de mellomstore kommunene (79%). Det er mest spredning blant de minste kommunene. 20 prosent av de minste kommunene har ikke brukt det private leiemarkedet for å skaffe boliger til flyktinger i perioden 2015-2017.

Offisielle tall fra KOSTRA (Tabell 4.1) bekrefter at bruk av det private leiemarkedet for å bosette flyktinger er utbredt og har økt i omfang. Av de drøye 15 000 flyktingene som ble bosatt i 2016,

ble nesten 11 000 bosatt i en privat leiebolig. Hvis vi ser på utviklingen over år har *antallet* bosatte flyktninger økt i både kommunalt disponerte og privat leide boliger. Men *andelen* som har blitt bosatt i private leieboliger har økt, mens andelen som har blitt bosatt i kommunalt disponert bolig har gått ned fra 35 til 29 %. Dette er et uttrykk for at kommunene i større grad tar i bruk det private markedet for å løse velferdspolitiske oppgaver i boligsektoren.

Tabell 4.1: *Nybosatte flyktninger i kommunalt disponerte boliger og i private boliger 2014, 2015 og 2016. Antall og prosent*

Utleier	Bosatte flyktninger					
	2014		2015		2016	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Kommunen	2 680	35%	3 646	32%	4 393	29%
Privat	4 992	65%	7 622	68%	10 828	71%
Total	7 672	100%	11 268	100%	15 221	100%

Kilde: SSB. Kostra. N. Bolig og -grunnlagsdata (K), EAK, IMDis Statistikk.

Vi finner en tilnærmet lineær sammenheng mellom å ha brukt det private leiemarkedet og omfanget av endring i antall bosatte mellom 2014 og 2016. Jo større endringen i antall bosatte flyktninger er, jo høyere andel har benyttet seg av det private leiemarkedet for å skaffe boliger til flyktninger. 69 prosent av kommunene som har hatt en årlig snittendring på 200 prosent eller mer har brukt det private leiemarkedet i svært stor grad.

Å bosette flyktninger i bofellesskap har inngått i kommunenes verktøykasse, men har hatt begrenset bruk. Bofellesskap reduserer behovet for unike boliger pr. flyktning. I underkant av 40 % av kommunene har benyttet dette virkemidlet i ganske stor og svært stor grad, mens nesten 20 % i svært liten grad har benyttet denne formen for bosetting. Bofellesskap har vært hyppigst benyttet i mellom store kommuner og i storbyene og i kommuner som har benyttet det private leiemarkedet. Bruk av bofellesskap er nært knyttet til hvem man bosetter og hva slags boliger som finnes i det lokale boligmarkedet.

De fleste kommunene har i svært liten grad redusert bruken av kommunalt disponerte boliger til ordinært vanskeligstilte. Av dem som har gjort det, finner vi oftere større og sentrale kommuner.

Videre finner vi at kommuner som har økt gjennomstrømningen i kommunalt disponerte boliger ofte også har økt prioriteringen av flyktninger til kommunalt disponerte boliger, noe som virker logisk. Økt gjennomstrømning i kommunalt disponerte boliger har imidlertid hatt begrenset omfang.

Det er også en positiv sammenheng mellom å øke prioriteringen av flyktninger til kommunalt disponerte boliger og å redusere bruken av kommunalt disponerte boliger til andre vanskeligstilte.

Samlet sett er det få kommuner som har benyttet muligheten til at flyktninger kan finne bolig selv gjennom avtalt selvbosetting eller at de finner bolig selv etter tildelt kommune. Men, i storbyene melder 70 % av respondentene at flyktninger har funnet bolig selv i ganske stor og stor grad og det forekommer i alle storbyene. Andelen synker med synkende kommunestørrelse. I alle kommunetyper bortsett fra storbyene er det mellom 25 og 40 % som svarer at dette bare har skjedd i svært liten grad. I kommentarene er det derimot mange som trekker fram selvbosetting som et nytt virkemiddel i bosettingsarbeidet. Noen oppfordrer og legger til rette for avtalt selvbosetting og opplever at det bidrar til raskere bosetting.

Flyktninger er ikke en særgruppe her, og svært mange av flyktingene har selv skaffet seg private hybler og har da ikke hatt behov for kommunal bolig. Oversikt over ledige private boliger og hybler har ligget ute på kommunens hjemmeside og dermed vært svært tilgjengelig. (Mellomstor kommune)

Samtidig opplever denne og andre kommuner at de selvbosatte flyktingene kan føre til ekstraarbeid senere. Dessuten mener noen kommuner at det blir misforhold i ventetid på mottak mellom selvboettere og flyktninger som blir søkt ut til en kommune på vanlig måte.

Som vist i illustrasjonen under, er det mange former for samarbeid mellom kommunen og det private leiemarkedet når det gjelder

bosetting av flyktninger. Det dreier seg både om hvem som finner boligen og hvem flyktningen inngår leiekontrakt med.

Figur 4.4: *Bruk av det private leiemarkedet i kommunenes bosetting av flyktninger*

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

Kilde: Søholt, Henningsen, Dyb 2017.

En form for samarbeid mellom kommunen og private utleiere er når kommunen leier en bolig og framleier den videre til flyktningen. Da er det kommunen som bestemmer hvem som skal bo i boligen og som er ansvarlig for leiebetaling til utleier. Kommunen bestemmer husleia flyktningen skal betale og fakturerer denne. I et par av de små kommunene vi intervjuet satte kommunene lavere leie til flyktningene for at de skulle klare å betale leia uten å få supplerende sosialstøtte i tillegg til introduksjonsstøtten. I en bydel i Oslo ble det imidlertid lagt på et administrasjonsgebyr på husleia for at bydelen skulle få dekket noen av kostnadene sine knyttet til framleie av boliger. Framleie gir kommunen full kontroll over hvem som skal bo i boligen, hvor lenge og til hvilken husleie.

En annen måte for bruk av det private leiemarkedet er at kommunen formidler kontakt mellom utleier og flyktning, eller tildeler kontrakt i privat bolig. I slike tilfeller inngås leiekontrakt direkte mellom utleier og flyktning.

Når flyktningen finner bolig helt på egen hånd gjennom avtalt selvbosetting, og selv inngår kontrakt med utleier, er kommunens rolle redusert til å godkjenne leiekontrakt, inkludert husleienivå.

Det varierer mellom kommunene hvorvidt de sjekker leiekontrakter og boligkvalitet når førstegangsbosatt flyktning leier direkte av privat utleier.

Flyktningene har i prinsippet størst innflytelse over eget leieforhold når de selv finner bolig. Men, det har vist seg å være mer ustabil og bokvaliteten kan variere (Søholt et al., 2017).

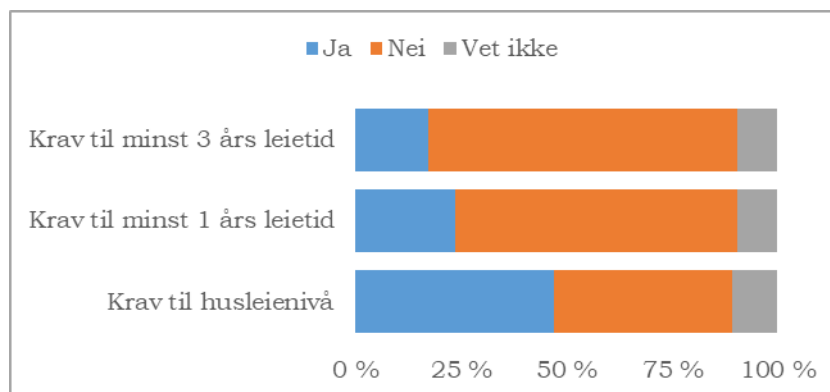
Forholdet mellom leienivå i det private markedet, introduksjonsstøtte og Husbankens bostøtte påvirker kommunenes interesse for bruk av det private leiemarkedet og flyktningenes mulighet til å klare seg økonomisk. Noen av småkommunene med høyt leienivå rapporterer at flyktningfamilier har falt ut av den statlige bostøtteordningen etter at ordningen ble lagt om.¹⁷ Det meldes også om at enslige flyktninger under 25 år får avslag på søknad om bostøtte. Kommuner med slike erfaringer hevder at det gjør det dyrere for kommunene å bosette flyktninger, og vanskeligere for flyktningene å klare seg uten supplerende sosialstøtte.

4.3 Leiekontrakter og trygghet

I de tidligere studiene om avtalt selvbosetting var kommunene opptatt av å sjekke leiekontraktene og til dels boligene som flyktningene fant (Henningsen et al., 2016; Søholt et al., 2017). I denne studien har få kommuner krav til leiekontrakten til flyktninger som førstegangsboettes i privat bolig, men halvparten har krav til leienivå. Manglende krav og oppfølging av leiekontraktenes lengde kan bety ustabile boforhold for flyktningene.

¹⁷ Voksne flyktninger (18-55 år) som deltar i introduksjonsprogram har rett til introduksjonsstøtte. En voksen flyktning får utbetalt 2 G (folketrygdens grunnbeløp) (Introduksjonsloven § 8). Personer under 25 år får utbetalt 2/3 av 2 G. Barnefamilier får bostøtte avhengig av sammenhengen mellom antall personer i husholdet, inntekt, boutgifter og hvor i landet de bor. Én voksen flyktning som bor alene eller som enslig i bokollektiv, kvalifiserer derimot til bostøtte i hele landet, dersom boutgiftene er høye nok (<https://husbanken.no/bostotte/inntektsgrenser/>).

Figur 4.5: Har kommunen krav til leiekontrakten for flyktninger som bosettes i privat leiebolig? N = 241



Praksisene i kommunene varierer for hvordan private leieforhold følges opp. I noen av oppfølgingskommunene er det flyktingen selv som er kontraktsansvarlig, og kommunen bidrar med kontroll av kontrakten, depositum, og evt. tolk i kontraktsmøte.

Flyktingene selv står som leietakere, men kommunen stiller garanti for husleien i 2-3 år. Vi sjekker standarden og leiekontrakten og prøver å forhandle på vegne av flyktingene. (Mellomstor kommune)

Når potensielle utleiery tar kontakt for å leie ut til flyktinger, er flyktingene stort sett med på kontraktsmøte med utleieren.

Kommunene er også opptatt av å motivere flyktinger som først er bosatt i kommunalt disponert bolig til å flytte inn i privat leiebolig, slik at de får egen kontrakt. Et virkemiddel er tidsbestemte kontrakter i kommunen. Informanter i kommunene påpeker at de aldri kaster ut noen, men at de har et møte når leiekontrakten med kommunen nærmer seg slutten. Hensikten er å undersøke muligheter for at flyktingene selv kan skaffe seg bolig. Det er eksempler på at flyktingene overtar leiekontrakten fra kommunen.

Vi ønsker turnover i de kommunale boligene, og må derfor bidra til at de kan mestre boligmarkedet på egen hånd. Vi vurderer om de er rusta til å lete etter og ta ansvar for egen bolig. Flyktinger har overtatt tidligere framleiekontrakter, slik at de leier direkte av utleier. Vi

oppfordrer generelt flyktninger til å ha direkte kontakt med utleier. (Storby)

Kommunale utleieboliger oppfattes stort sett som tryggere enn private utleieforhold, når det gjelder bostabilitet. Her kan det imidlertid være store variasjoner.

4.4 Oppsummering

Det sentrale spørsmålet i dette kapitlet har vært *hva kommunene har gjort for å skaffe flere boliger*. Oppsummert har kommunene skaffet til veie og økt bruken av både kommunalt disponerte boliger og boliger i det private leiemarkedet. Økningen i bruk av det private leiemarkedet er større enn økningen i bruk av kommunalt disponerte boliger. Rundt to av tre flyktninger ble bosatt i det private leiemarkedet i 2016. Viktig er også at det private leiemarkedet er brukt både til å skaffe flere kommunalt disponerte boliger som kommunen framleier til flyktningene, og ved på forskjellige måter å legge til rette for direkte leiekontrakter mellom utleiere og flyktninger.

I kommentarene kommer det tydelig fram at flere kommuner tillater eller oppfordrer til avtalt selvbosetting, selv om det totale omfanget er begrenset.

Kommunal interesse for å inkludere private leieboliger i kommunenes verktøykasse for bosetting av flyktninger, slakk i det private leiemarkedet og vilje til å leie ut til flyktninger er blant hovedforklaringene på at kommunene klarte å bosette så mange flyktninger i 2015 og 2016, uten nye boligpolitiske virkemidler. Husbankens økte tilskuddsramme til kjøp av utleieboliger kan imidlertid ha bidratt til at flere kommunenes har økt sin portefølje av kommunalt disponerte boliger gjennom kjøp.

Vi finner ikke at kommunene samlet sett har tatt i bruk nye virkemidler, men *den enkelte kommune* kan ha utvidet sin verktøykasse ved å ta bruk virkemidler som den spesifikke kommunen ikke har brukt før. Det kan dreie seg om bruk av det private leiemarkedet, bofellesskap, kjøp, innleie og nybygg i samarbeid med private aktører og ulike former for avtalt selvbosetting.

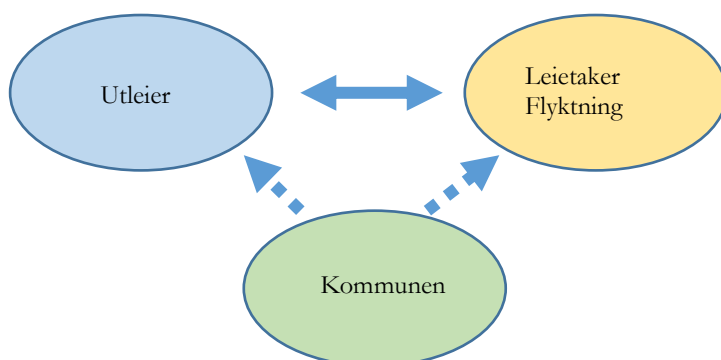
5 Framgangsmåter for å skaffe private leieboliger til flyktninger

Det er velvilje i privat boligmarked for flyktninger framfor sosialklienter. Å hjelpe flyktninger er trendy. (Storby)

Det er som nevnt ikke nytt at kommunene benytter det private leiemarkedet for å huse flyktninger, men *omfanget* er langt større nå enn tidligere. For kommunene har det betydd mer utadrettet arbeid og flere framgangsmåter for å komme i inntak med det private leiemarkedet. Når kommunene skal skaffe private leieboliger til flyktninger og andre vanskeligstilte, må de konkurrere i markedet på markedets betingelser. En av oppgavene er å bidra til at kommunene blir oppfattet som en attraktiv leietaker, og formidle at flyktninger er gode leietakere, også i konkurranse med andre.

Når kommunene skal skaffe boliger til flyktninger i det private leiemarkedet må de gjøre flere ting. I tillegg til å lokalisere mulige boliger, bidrar mange kommuner til å styrke flyktingene slik at private utleiere vil leie til dem. Kommunene er også opptatt av å redusere utleieres antatte risikoer ved å leie ut til flyktninger. I sum handler det om å styrke relasjonen og bygge tillitt mellom utleiere og flyktninger, i den enkelte relasjon og som system.

Figur 5.1: *Kommuners tilrettelegging for flyktningers leie av bolig i det private leiemarkedet*



Å bygge tillitt i utleier-leietakerrelasjonen og å bidra til å styrke flyktningene som leietakere, kan i sin tur øke boligtilbudet i dette segmentet av markedet, *dersom* det blir kjent at utleie til flyktninger er lite risikofylt og blir fulgt opp av kommunene. Kommunenes rolle er å være fasilitator og fremme flyktningers tilgang til det private leiemarkedet generelt, og å bistå i konkrete utleiesituasjoner etter behov.

Et eksempel på tilrettelegging kan hentes fra en bydel i Oslo. Bydelen opplevde at det var mange myter om kommunen som leietaker og at private utleiere kan ha fordommer mot grupper av leietakere. Eksempler var at utleierne tror de får dårlig dekning med sosial garanti, at noen innvandrergupper ikke er bra leietakere, at leietakere med psykiske problemer kan være en ekstra risiko osv. Bydelen ønsket å gjøre noe med dette og planla å invitere utleiere til en boligsosial konferanse hvor utleiere med erfaring fra å leie til kommunen kunne dele sine erfaringer. Tiltaket understreker at bydelen er helt avhengig av å ha gode relasjoner til utleierne for å få tilgang til det private leiemarkedet og slik kunne følge opp sine boligsosiale forpliktelser.

5.1 Proaktive kommuner

Kommunene har gjort flere ting for å komme i inngrep med det private leiemarkedet. Det dreier seg om tiltak for å komme i kontakt med utleiery og bli foretrukket som leietaker, og om tiltak for å redusere utleierens antatte risiko ved å leie ut til flyktninger. Fra surveyen har vi funnet at det er noen tiltak (variable) som ofte henger sammen. Det dreier seg om:

- Å oppsøke private utleiery for å få til samarbeid med kommunen om utleie til flyktninger
- Å svare på annonser om utleie av bolig
- Å informere private utleiery om flyktningenes inntektssikring og betalingsevne
- Å informere utleierne om hvordan kommunen følger opp dersom det oppstår problemer mellom utleier og leietaker
- Å opprette kontaktperson i kommunen for utleier

Kommuner som ofte har benyttet seg av ett av de ovennevnte tiltakene har også ofte tatt i bruk de andre. Vi har definert kommuner som ofte gjør dette som «proaktive kommuner». Vi hadde en hypotese om at jo mer proaktiv en kommune har vært, jo høyere har veksten i bosettingen vært. Vi finner delvis støtte for hypotesen¹⁸. Vi finner en svak, men positiv sammenheng mellom proaktivitet, slik det er definert her, og årlig økning i antall bosatte flyktninger. Videre antyder resultatene fra surveyen at kommuner som har hatt en årlig økning på 100 prosent eller mer, i snitt har vært litt mer proaktive enn andre kommuner. På den annen side vil det også være slik at kommuner som skal bosette mange flyktninger, har hatt større behov for å gjøre flere ting for å lykkes med bosettingsmålet.

¹⁸ Sammenhengen er positiv, men signifikansnivået varierer avhengig av hvordan vi operasjonaliserer endringsvariabelen. Ved kategorisk endringsvariabel finner vi en signifikant og positiv sammenheng. Ved lineær endringsvariabel finner vi en positiv, men ikke statistisk signifikant sammenheng.

Vi finner at svært få kommuner har tilbudt husleie over markedspris for å få leie boliger i det private markedet. Enda færre har gjort dette ofte eller alltid, og de få som har benyttet denne muligheten har i hovedsak vært små kommuner. Ingen av storbyene har rapportert at de har tilbudt husleie over markedspris.

5.2 Pleie av det private leiemarkedet

Tidligere studier av desentraliserte asylmottak og kommuners framskaffelse av boliger til flyktninger har vist at sjansen for å få leie i det private markedet øker, hvis leiesøkere som asylmottak og kommuner er på tilbudssiden (Søholt & Holm, 2010; Thorshaug et al., 2011). Med pleie av det private markedet mener vi for eksempel: informasjon om flyktningers inntektssikring, informasjon om hvordan kommunene følger opp flyktingene i boligsituasjonen, informasjon om hvordan kommunen følger opp leieforholdet om det oppstår konflikter mellom utleier og leietaker og tilbud om kontaktperson i kommunen for utleier. I pleie av private utleiere kan også inngå andre tiltak for å redusere mulige framtidige konflikter. Driftsoperatører for asylmottak fotograferte for eksempel alle boliger de leide inn til asylsøkere. Utleier og driftsoperatør fikk hver sin kopi. Med bildematerialet ble det lettere å forholde seg til påstander om eventuelle skader og manglende vedlikehold. Ingen av kommunene vi har snakket med i denne studien har fortalt at de har en slik praksis.

I denne studien finner vi at kommunene har vært opptatt av å komme i kontakt med private utleiere og pleie det private leiemarkedet. Jo mindre kommunene er, jo mer opptatt har de vært av å pleie det private leiemarkedet.

Det at vår enhet jobber aktivt mot det private leiemarkedet og ordner opp dersom det skulle være noe som ikke fungerer, gjør at lokalsamfunnet etterhvert betrakter vår målgruppe som noen det er "trygt" å leie ut til. (Mellomstor kommune)

Kommunens flyktningkontor et positive, løsningsorientert og rause med utleier. (Mellomstor kommune)

Behovet for å pleie det private leiemarkedet vil blant annet variere med lokalt press og slakk i det private leiemarkedet, grad av profesjonell/ privat utleie (privat person som leier ut del av egen bolig, en eller få boliger) og kommunenes rykte som leietaker. I storbyene svarer halvparten av respondentene at de ikke har aktiviteter som kan knyttes til pleie av private utleiere.

For å få fatt i boliger i det private leiemarkedet, kan kommunene jobbe for å skape kontakter og nettverk direkte med private utleiere, og de kan dra nytte av nettverk mellom frivillige og flyktninger.

I følge surveyen, er interessen for frivillig sektor størst i de minste kommunene og minst i de største kommunene. Kanskje særlig i mindre kommuner kan en forvente at ansatte i kommunen bor i kommunen og er del av lokale uformelle og formelle nettverk. I slike nettverk utveksles ofte informasjon om blant annet behov for leieboliger og hvem som eventuelt har noe som kan leies ut. I en tidligere studie kom det blant annet fram at boliger sjelden ble lyst ut, men ble formidlet gjennom nettverk (Søholt et al., 2017). Dette blir bekreftet i surveyen. Det er mest utbredt i små kommuner og minst i storbyene. Men i alle kommunetyper er en drøy tredel delvis enig i denne påstanden.

Bustadansvarleg er lokal og kjenner dei fleste utleigarane, og har brukt sitt nettverk aktivt for rekruttering av bustad. (Liten kommune)

I en tidligere studie om avtalt selvbosetting kom det fram at det i enkelte kommuner var nettverk blant flyktninger som bodde i kommunen, med flyktninger som potensielt kunne flytte til kommunen. De bofaste flyktningene hjalp tilflytterne med bolig og til dels med jobb.

I 2016 og 2017 har vi erfart at det finnes uformelle nettverk blant tidligere bosatte flyktninger, som bistår flyktninger i mottak med å finne bolig for avtalt selvbosetting. Likeså har vi erfart høyt engasjement blant frivillige, både organisasjoner og enkeltpersoner som også bidro for å framskaffe private utleieboliger. Det å sørge for god informasjon fra kommunen i slike prosesser har vært viktig, og bidratt til at flere har blitt bosatt. (Storby)

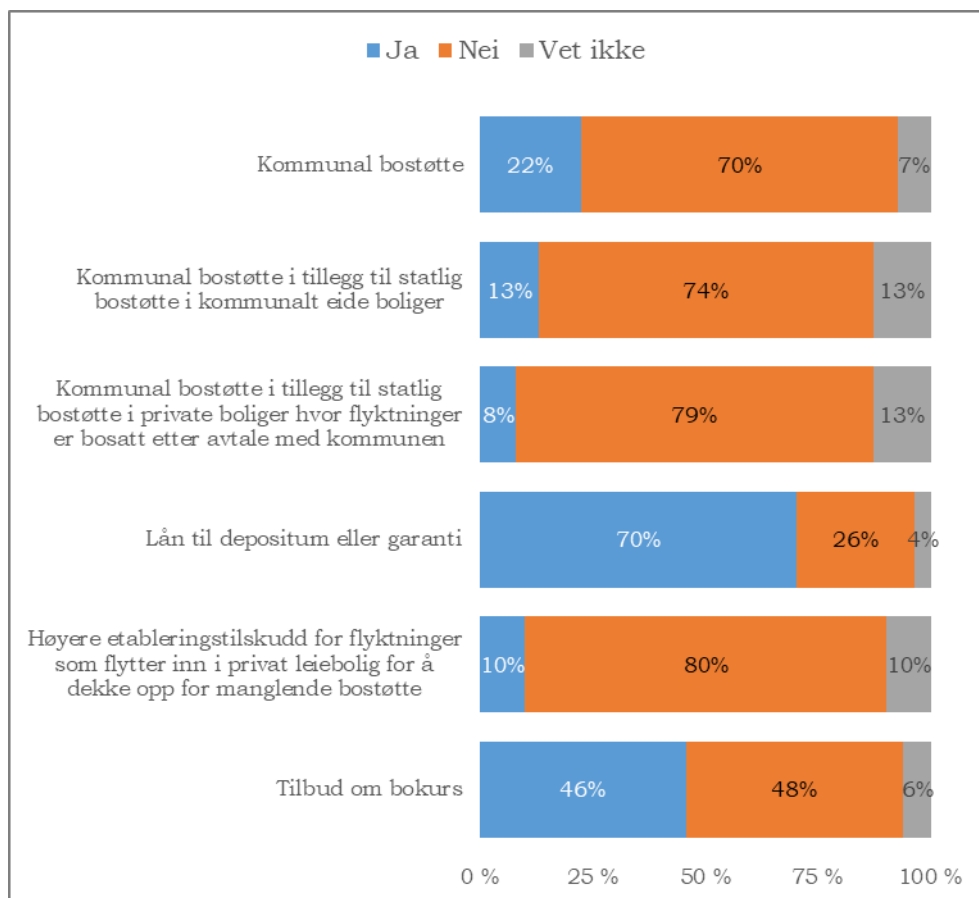
I surveyen svarer majoriteten av kommunene at de ikke har kontakt med bosatte flyktninger som kan hjelpe tilflyttere med bolig. Her kan det være et potensiale som kan lette bosettingsarbeidet.

Tilgang til boliger gjennom nettverk er vanskelig å planlegge, men ettersom det blir kjent lokalt at det er trygt å leie ut til flyktninger, kommer det fram i sitater at utleiery oppsøker kommunene fordi de ønsker å leie ut til flyktninger. Som en uttrykker, for at det skal skje, er det en forutsetning at man vet om hverandre.

5.3 Styrking av flyktningene som leietakere

Kommunenes kan både ta ansvar for å pleie private utleiery og bidra til at flyktningene kan håndtere leiemarkedet på en tilfredsstillende måte. Det inkluderer å styrke flyktningene økonomisk slik at de kan håndtere et privat leiemarked, og det handler om å bidra til at flyktninger blir opplevd som gode beboere. Figur 5.2 viser at kommunene har gjort begge deler.

Figur 5.2: Har kommunen egne virkemidler som kan hjelpe flyktninger på boligmarkedet? Svarfordeling, prosent. N = 247



Det mest brukte virkemidlet er lån til depositum eller garanti for depositum som er den økonomiske inngangsbilletten for å få leie en bolig. Vanligvis tilsvarer dette 3 måneders husleie, noe som er et stort beløp for flyktninger som lever på introduksjonsstøtte. Det nest mest brukte virkemiddelet er tilbud om bokurs eller boveiledning til flyktningene. Det kan handle om forhold til utleier, innhold i og oppfølging av leiekontrakt, betaling av husleie, forhold til naboer og hvordan bruke boligen. For noen kommuner blir trygging av utleiere og leietakere del av samme sak, fordi de er knyttet sammen gjennom leiekontrakten. Da er det viktig at *relasjonen* fungerer.

Vi må trygge alle parter. Ikke alltid så lett å nå fram med det (oppgaven) i kommunen. Gjennom boligprogrammet vårt assisterer vi huseierne/utleierne. De får mye av oss. Når flyktningene har vanskelig å forstå eller følge opp lufting og fukt, får huseierne nye gulv osv. Vi følger opp både leietakere og huseiere. Målet er at leietakerne skal bli selvstendige overfor utleier. (Mellomstor kommune)

Utover lån eller garanti til depositum, er de andre økonomiske virkemidlene lite utbredt. Men, to av tre av storbyene har kommunal bostøtte i tillegg til statlig bostøtte, noe som er et uttrykk for det høye leienivået i storbyene. Den kommunale bostøtten går imidlertid bare til flyktninger og andre vanskeligstilte som er bosatt i kommunalt disponerte boliger, inkludert der kommunen framleier privat bolig til flyktingen. Flyktninger som bosettes privat i boliger som ikke er definert som *kommunalt disponert*, får ikke slik støtte. Alternativet er supplerende sosialstøtte, som forekommer i alle typer kommuner for å dekke opp for høye boutgifter. Det er svært få kommuner som gir ekstra etableringstilskudd til flyktninger som førstegangsboettes i det private leiemarkedet. En av begrunnelsene for et slikt ekstratilskudd er blant annet at flyktingene må betale sin første husleie før de får utbetalt statlig bostøtte.

5.3.1 Bokompetanse og bo-oppfølging

Nesten halvparten av kommunene har svart at de tilbyr bokurs til flyktingene. Bokurs, boveiledning og styrking av flyktingens bokompetanse går også igjen i mange av intervjuene. Beboernes bokompetanse kan bidra til å opprettholde standarden på boligene, noe som er viktig både for flyktingenes trivsel og for utleierne. Bokompetanse tilpasset boliger i Norge kan læres, derfor er ulike former for boveiledning og oppfølging sentralt.

Det er flere måter å organisere slik kompetansebygging. Eksempler er bokurs rettet mot flere, individuell oppfølging, veiledning ved behov, kontaktperson, beredskapsleilighet og bofelleskap og åpen time for boligspørsmål. Beredskapsleilighet er et eksempel fra en storby hvor en leilighet i en kommunal eiendom ble brukt til midlertidig miljøleilighet med bomiljøarbeidere. Her fikk flyktingene praktisk veiledning knyttet til boligen, informasjon

om hvordan man forholder seg til naboer og annen praktisk hjelp. Etter en periode ble leiligheten leid ut på vanlig måte. I en annen storbykommune er det etablert bofellesskap der eldre, lengeboende flyktninger og yngre, nyankomne beboere bor sammen for at de nyankomne skal lære å bo av de som har vært her en stund. Et siste eksempel er fra en storby som har åpen time hver dag hvor folk kan komme med boligspørsmål. Dette kan være viktig tiltak for å bistå flyktninger når de skal ta hånd om egen boligkarriere.

Utfordringene kommunene trekker fram som håndteres i tiltakene nevnt over, er praktiske ting som bruk av tekniske systemer; lufting, tetting, oppvarming, koking/ steking, og søppel, kildesortering og hva som kan kastes i toalettet. Muggsopp blir fort et problem når beboerne er redde for trekk, stenger vinduer og har det fuktig og varmt inne. Beboerne må lære seg hva som trekker strøm, hva temperaturen i stua bør ligge på, og hva slags type klær det er vanlig å gå med innendørs. Det kan bli vannlekkasjer hvis rørene fryser, om beboerne er så redde for å bruke strøm at de slår av varmen når de ikke er hjemme på dagtid om vinteren. Brann på kjøkkenet nevnes også som en risiko, selv om det ikke gis konkrete eksempler på at det har skjedd i de kommunene vi besøkte. Flyktningenes antatte manglende bokompetanse tilpasset norske boliger kan enkelte ganger føre til at kommunene vegrer seg for å leie boliger med høy standard:

En gang takket jeg nei til en (bolig) som var veldig fint opp-pusset. Var redd for at de ikke skulle bruke boligene ordentlig. Mange kan ikke det å bo i en norsk bolig. Jeg ville ha et godt forhold til utleier, kjente ikke familien godt nok (Stor kommune)

Bokompetanse handler også om hvordan boligene framstår, sett utenfra, og hvordan uteområdene tas vare på. I oppfølgingskommunene nevner flere at flyktningenes boliger kjennetegnes ved at de har gardinene trukket for, noe som kan gjøre naboer skeptiske. Det er synspunkter som kan informeres om på for eksempel bokurs.

Figur 5.3: *Mange flyktninger foretrekker å ha fortrukne gardiner.*



Foto: Eli Støa

I kommunale boliger kan det være et problem at beboere setter fra seg ting ute som de forventer at kommunens folk kommer og kaster. I en liten kommune fortelles det at flyktningene tar godt vare på boligene sine, men at de som andre beboere i kommunale boliger, bryr seg mindre om utearealene. På den annen side kommer det også fram at flyktninger i kommunale boliger i flere tilfeller tar bedre vare på uteområdene enn nordmenn gjør:

Så du kan ikke se hvor det bor flyktninger. Absolutt ikke. Det er i hvert fall ikke noe verre der, kanskje heller bedre. Noen flyktninger har laget grønnsakhager, de som er vant til litt andre grønnsaker enn det vi har. Noen har laget seg en liten hageflekk, og det blir jo lagt merke til. Det er ikke mange nordmenn i kommunale boliger som gjør det. (Liten kommune)

Fra kommunene er det gjennomgående at boveiledning og oppfølging letter arbeidet med å få flyktningene til å fungere godt i egen bolig og i bomiljøet. Det bidrar blant annet til å redusere misforståelser om bruk av boligen og det reduserer klager fra utleier. Dette kan igjen mobilisere private utleiere til å leie ut til flyktninger fordi den antatte risikoen blir redusert.

5.4 Oppsummering

Det sentrale spørsmålet i dette kapitlet er *kommunenes utadrettede virksomhet* for å lykkes med å få inngrep med det private leiemarkedet.

Fra surveyen kommer det fram at kommuner som har bosatt 100 prosent eller flere enn tidligere, har vært mer proaktive enn andre. Vi finner en positiv sammenheng mellom å ha tatt i bruk en rekke ulike virkemidler samtidig og endring i antall bosatte flyktninger. Kommunene har aktivt henvendt seg til private utleiere, de har pleiet utleierne og tatt skritt for å redusere utleieres antatte risiko ved å leie ut til flyktninger.

Parallelt har kommunene tatt skritt for å styrke flyktningene til å håndtere det private leiemarkedet. Det har handlet om å styrke dem økonomisk til å klare betingelsene, bidra til å styrke bokompetansen for å ivareta bokkvaliteten. Særlig kunnskap om tekniske systemer, normal innetemperatur og ventilasjon i kaldt klima, har stor betydning for om man klarer å ta vare på boligen på en god måte. Bokompetanse omfatter også forholdet til utleier og naboer, og opplæring i hvordan man går fram for å skaffe bolig i det private leiemarkedet. Bokompetanse gir mestring og trivsel, og vil være lønnsomt over tid.

Mens støtte til depositum er et lenge brukt økonomisk virkemiddel, er pleie og oppfølging av utleiere og styrking av flyktningene til å håndtere det private leiemarkedet nyere virkemidler som det ser ut til har blitt mer utbredt de siste årene.

6 Kommunen som aktør i bosettingsarbeidet

Vi har hatt 3-års vedtak i kommunestyret om bosettingsantallet. Etablerte rutiner og ansvar rundt bosettingsarbeidet. Det er kommunens ansvar i fellesskap! (Mellomstor kommune)

I forrige kapitel så vi på kommunenes utadrettede virksomhet for å lykkes med å bosette et høyt antall flyktninger i det private leiemarkedet. I dette kapitlet skal vi se på hvordan det *økte volumet* i bosettingsarbeidet har påvirket det innadrettede arbeidet i kommunen. Vi er opptatt av å belyse om kommunenes innretning av arbeidet kan ha påvirket resultatoppnåelsen. Det dreier seg blant annet om organisering, forankring, internt samarbeid, retningslinjer og betydningen av ansattes engasjement.

Kommunepolitikerne har vedtatt et antall flyktninger som skal bosettes, og forvaltningen har i oppgave å få det til i sitt lokale boligmarked. Helt sentralt i bosetting av flyktninger er at de skal bosettes innenfor de geografiske, romlige og sosiale betingelsene i den enkelte kommune. Det betyr at lokale holdninger til bosetting, lokale mål om tilfredsstillende boforhold for flyktninger sammen med lokal tilrettelegging av boligarbeidet, påvirker hva man får til.

6.1 Kommunal organisering for bosetting av flyktninger?

Kommunene har organisert bosettingsarbeidet på mange måter, tilpasset hva som passer i den enkelte kommune eller bydel. Det kommer særlig fram i kommentarene i surveyen. De mange måtene å organisere arbeidet på er et tydelig uttrykk for at

kommunene og bydelene i Oslo har stor autonomi og handlingsrom når det gjelder hvordan de vil organisere bosettingsarbeidet. Staten ved IMDi er i første rekke opptatt av at kommunene løser bosettingsoppgaven, ikke av å styre oppgaveløsningen. Oppgaven med å bosette flyktninger kan være del av NAV, del av flyktningkontor, del av boligkontoret eller egen enhet som bare bosetter flyktninger, eller for eksempel del av introduksjonsordningen. En tidligere studie av organisering av introduksjonsordningen gir heller ingen klare svar på at organisering i NAV eller flyktningkontor påvirker måloppnåelsen (Tronstad, 2015). Det sentrale er å finne fram til en organisering og arbeidsmåter som fungerer lokalt.

Det som derimot kommer fram i kommentarene er at svært mange kommuner har økt *kapasiteten for å bosette flyktninger* eller *omorganisert* for å klare å nå de lokale bosettingsmålene. Flere har fått egne bosettingsansvarlige og boligframskaffere. Noen har ansatt miljøarbeidere i tillegg for å legge til rette for godt bomiljø og for å bidra til at den enkelte flyktning kommer inn i et godt spor helt fra begynnelsen.

Jeg ble ansatt som bosettingskoordinator i desember 2015, og i denne måneden bosatte vi 31 personer. At bosetting var tatt ut av NAV og at jeg og min kollega hadde ansvar for dette området, mens NAV hadde ansvar for hovedparten av introprogram var årsaken til at vi nådde så høy bosetting mener jeg. Vi har også økt antall som jobbet med flyktninger fra 2 til 4 i 2015 og ytterlig til 5,5 i 2016. (Mellomstor kommune som har økt bosettingen med 200% eller mer)

Noen av kommentarene peker også på at bosettingen av flyktninger kunne vært bedre og mer effektiv om arbeidet lokalt hadde vært organisert på en annen måte. Det dreier seg blant om bosetting av flyktninger skal være del av det alminnelige boligsosiale arbeidet i kommunen, eller om det skal være spesialisert og knyttet til flyktningtjenesten eller Intro.

Anskaffelse av bolig for bosetting av flyktninger burde vært naturlig innlemmet i oppgavene til de som jobber i kommunens boligavdeling. Ikke vært overlatt til flyktningkonsulentene. Vi burde også benyttet det private leiemarkedet med kontrakter der kommunen

leier med framleie til flyktninger. (Mellomstor kommune)

Kommentarene i surveyen er organisert etter hvor mye kommunene har økt bosettingen. Et interessant trekk er at mange av kommunene som har ingen og relativt sett begrenset økning i bosettingen, også har styrket egen organisasjon for å håndtere bosettingsarbeidet på en god måte. Det kan tyde på at det har vært bred oppmerksomhet om bosettingsarbeidet og nødvendigheten av å legge til rette for kapasitetsøkning samtidig som kvaliteten opprettholdes.

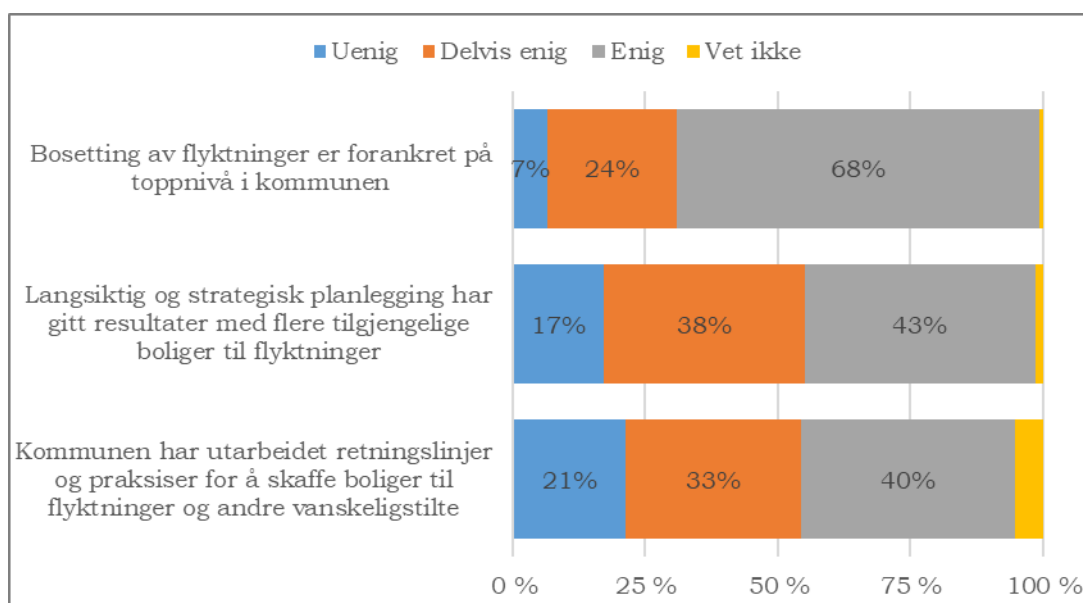
6.2 Forankring av bosettingsarbeidet i kommunene

Fra tidligere studier har det kommet fram at arbeidet med bosetting og integrering av flyktninger lettes med politisk og/eller administrativ forankring (Søholt, Tronstad, & Vestby, 2015; Thorshaug et al., 2011). Dette har også vært tema i IMDis kommuneundersøkelser. Ifølge kommuneundersøkelsen fra 2016 er kommunalt eierskap og lederskap, politisk som administrativt, viktig for vellykkede resultater i arbeidet med integrering og inkludering. Det dreier seg bl.a. om kommunenes arbeid med bosetting, samt arbeid med samfunnsplanlegging, forvaltning og tjenesteproduksjon for en mangfoldig befolkning. Kommunenes planer og styringsverktøy er dermed antatt å være viktig i iverksettingen av bosettingsarbeidet. I 2015 svarte bare en av fire kommuner at kommuneplanenes samfunnsdel inkluderte beskrivelse av innvandrerbefolkningen. I 2016 svarte derimot halvparten at kommunal planstrategi omtaler tilpasning av kommunale tjenester som følge av innvandring. Det tyder på at flere og flere kommuner ser på innvandring og integrering som en alminnelig del av hva som foregår i kommunen (bosted) og som kommunen (organisasjon) må forholde seg til for at kommunen skal være et godt sted å bo, gitt de kontinuerlige demografiske og kulturelle endringene som foregår.

Svarene fra surveyen (figur under) viser at nesten 70 prosent av bosettingsansvarlige i kommunene er enige i at bosettingsarbeidet

er forankret på toppnivå i kommunen, og at det bidrar til fortgang i bosettingsarbeidet.

Figur 6.1: *Påstander om måten kommunen har organisert bosettingsarbeidet på har hatt betydning for fortgangen i bosettingen av flyktninger i perioden 2015-2017. Svarfordeling, prosent. N = 136*



Det er lite variasjon mellom kommunetyper i hvordan de har organisert bosettingsarbeidet.

Forankring på toppnivå, og avklarte beslutningsprosesser har hatt betydning for bosettingsarbeidet. Vi har jevnlig samtaler med rådmannen og ansvarlig for bygg og driftsavdeling. Kommunestyret har svart positivt på de anmodningene som har kommet. (Liten kommune)

Etablering av strategiske forum som Boligforum og Integreringsforum er positive faktorer for administrativ forankring og planlegging. (Mellomstor kommune.)

Jevnlige samtaler med rådmann kan blant bidra til en opplevelse av at det er hele kommunen, og ikke bare flyktningkonsulenten som

er ansvarlig for bosetting av flyktninger. Strategiske forum som i den mellomstore kommunen bidrar på sin side til å involvere på tvers av sektorer. En annen liten kommunene understreker at samkjørt politisk og administrativt samarbeid er nøkkelen i bosettingsarbeidet, mens en av de store kommunene etterlyser bredere forankring av bosettingsarbeidet i kommunen, utover de som spesifikt arbeider med flyktninger.

Flere av kommunene (survey og oppfølging) nevner at det ikke alltid er samsvar mellom vedtak og velvilje blant politikere og administrasjon, og virkemidler til å gjennomføre den økte bosettingen.

Kommunen ville være med på den humane dugnaden å bosette flyktninger, men de tok ikke inn over seg de økonomiske konsekvensene for kommunen [høye leiepriser]. Rådmann og ordfører vil gjerne være «gode». (Mellomstor kommune)

6.2.1 Langsiktig planlegging

Langsiktig strategisk planlegging kan forstås som uttrykk for forankring av arbeidet med bosetting og integrering av flyktninger. Samlet er noe over 40 prosent enige i at dette har påvirket bosettingsarbeidet positivt, men variasjonen er stor. Sitatet under viser et eksempel på hvordan en kommune bruker planlegging og involvering for å legge til rette for mer forutsigbar bosetting.

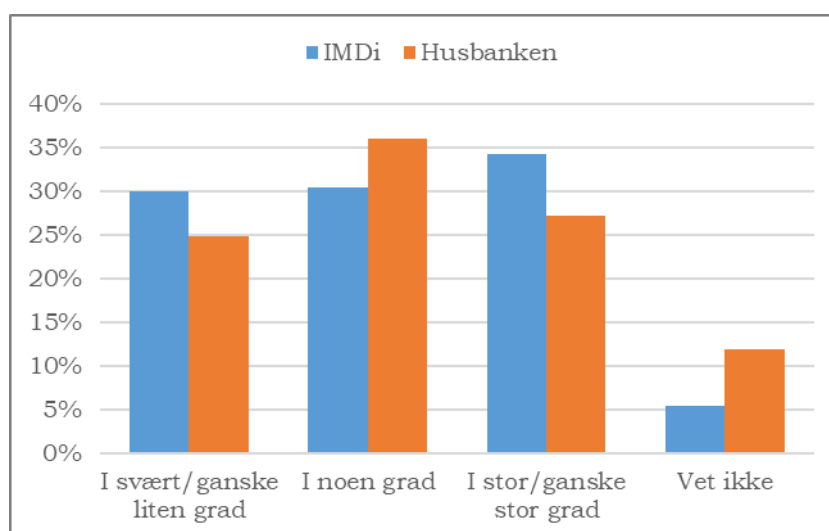
Kommunen har avtalt et antall personer for bosetting med IMDi, med et 6-12 mnd tidsvindu for faktisk bosetting. Dermed har kommunen hatt god tid og kontroll på akkurat hvem som skal bosettes og har dermed kunnet langtidsplanlegge fordelingen av de kommunale boligene. Samtidig har flyktninger med bosettingsbrev fra IMDi om at de skulle til vår kommune, fått beskjed om at de vil framskynde egen bosetting dersom de selv klarer å finne et sted å bo. En høy andel har klart dette og særlig har de tatt i bruk små, men billige og sentrumsnære hybler. (Mellomstor kommune)

Noen kommuner framhever at de har hatt stor nytte av å utvikle en boligsosial handlingsplan som inkluderer flyktninger.

6.2.2 Samarbeid med IMDi og Husbanken

Alle kommuner som bosetter flyktninger må samarbeide med IMDi, men det varierer hvor utbredt det er. Samarbeid med Husbanken er imidlertid opp til den enkelte kommune om de finner det hensiktsmessig i bosettingsarbeidet. I surveyen svarer halvparten av kommunene at de har samarbeidet med Husbanken. Figuren under viser at rundt en drøy firedel av respondentene mener at egen kommunene har hatt stor grad av samarbeid, mens noe over en tredel mener det har vært noen grad av samarbeid med Husbanken som har bidratt til raskere bosetting. En tredel av respondentene mener at samarbeid med IMDi i stor grad har bidratt til raskere bosetting. At bare en firedel har opplevd god nytte av samarbeid med Husbanken, kan skyldes at Husbankens virkemidler i liten grad er rettet inn mot rask anskaffelse av boliger tilpasset en situasjon med behov for umiddelbar boligframskaffelse.

Figur 6.2: *Har samarbeid med IMDi og Husbanken bidratt til raskere bosetting? N=249*



IMDi og Husbanken kan bidra til kapasitetsbygging gjennom råd, veiledning og økonomiske virkemidler. Husbankens økonomiske virkemidler kan brukes til å framskaffe flere boliger gjennom kjøp og nybygging og de kan støtte hushold til å klare seg i boligmarkedet.

Samarbeid med Husbanken om boliganskaffelse til flyktninger dreier seg i første rekke om langsiktig boligsosialt arbeid i kommunene i form av kjøp og/eller bygging av boliger med lån og tilskudd fra Husbanken. I kommentarene i surveyen skriver især noen små kommuner at de har tatt i bruk Husbankens ordninger til å skaffe flere utleieboliger, både gjennom kjøp og nybygging som en del av kortsiktige og langsiktige framgangsmåter for boligframskaffing.

Bruk av kommunale boliger, samarbeid med private og bruk av Husbankens virkemidler mht økning av kommunale boliger har vært strategier som har fungert så langt. (Liten kommune)

En mellomstor kommune framhever at en flyktningfamilie fikk startlån med hjelp av Husbanken, noe som aldri før hadde skjedd i denne kommunen.

I kommentarene i surveyen framkommer det at bruk av Husbankens virkemidler må være forankret i organisasjonen. Det innebærer at virkemidlene ikke er like egnet til rask framskaffing av boliger, forstått som at kommunen «plutselig» må skaffe en stor familiebolig.

I og med at boligbygging skjer i kommunal regi, må kommunestyret sette av penger i budsjettet. Dette er ikke alltid tilstrekkelig og det kan ta lang tid å få bevilga nok midler. Det er imidlertid ingen uenighet om at Husbanken har gode tilskuddsordninger. (Liten kommune)

Kjøp av boliger og nybygging, med eller uten midler fra Husbanken krever behandling i kommunestyret, budsjett og eventuelt søknader til Husbanken før boliger kan kjøpes eller bygges. Men når slik langsiktig tenkning er tatt inn i kommunenes strategier som ledd i boligframskaffing, så bidrar det til å øke kommunenes tilgang til kommunalt disponerte boliger over tid, noe som kan ha gagnet den nylige bosettingen av flyktninger.

6.2.3 Retningslinjer og praksiser

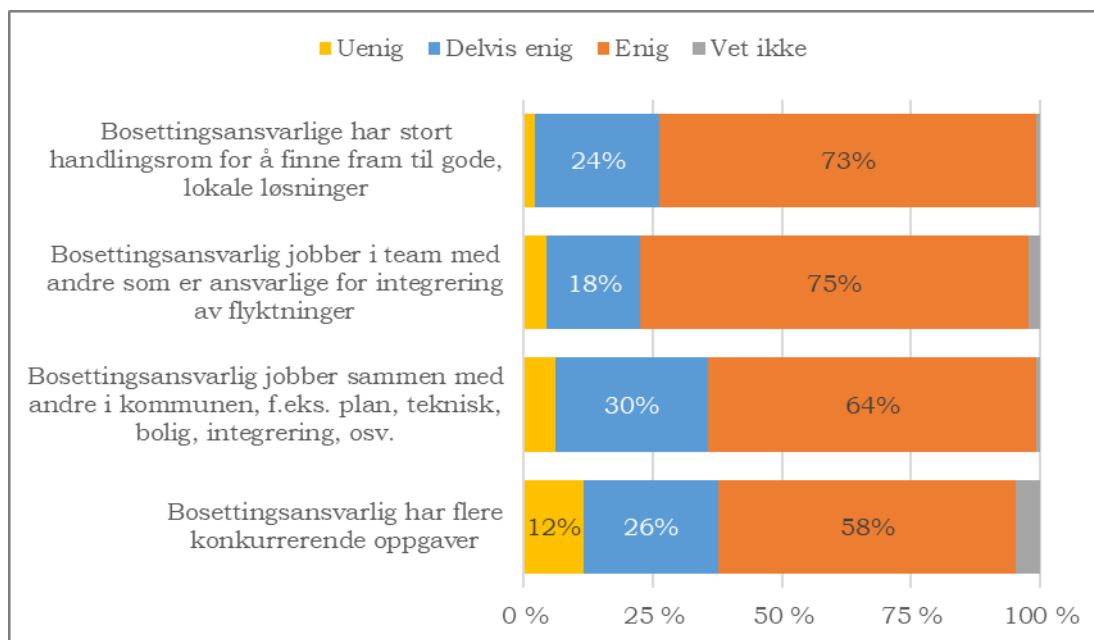
Når det gjelder kommunale retningslinjer og praksiser for å framskaffe boliger til flyktninger er dette på omtrent samme nivå

som langsiktig planlegging samlet sett, rundt 40 prosent. Det er imidlertid noe mindre spredning i svarene. Storbyene og de mellomstore kommunene har vært mest opptatt av dette, ifølge respondentene. Under 20 prosent av de minste kommunene har svart at kommunen har utarbeidet retningslinjer og praksiser for å skaffe boliger til flyktninger og andre vanskeligstilte. Det kan handle om at bosetting er en mindre permanent oppgave, omfanget er mindre og arbeidet mer oversiktlig. Lignende tendenser kom fram i den tidligere studien om avtalt selvbosetting blant flyktninger (Henningsen et al., 2016). Et flertall av kommunene som hadde bosatt et betydelig antall flyktninger gjennom avtalt selvbosetting, hadde utviklet egne kjøreregler for dette. Det gjaldt spesielt i sentrale kommuner. Kjøreregler for å håndtere avtalt selvbosetting eller andre måter å benytte det private leiemarkedet på, blir antakelig først aktuelt når virksomheten får et visst omfang og blir del av kommunenes systematiske virkemiddelapparat for å bosette flyktninger.

6.3 Handlingsrom i bosettingsarbeidet

Innenfor rammen av lokal autonomi og tilrettelegging for lokal problemløsning i bosettingsarbeidet, har vi spurt om bosettingsansvarliges handlingsrom og samarbeid med andre.

Figur 6.3: *Organisering av bosettingsansvarlig og betydning for fortlgang i bosettingsarbeidet. Svarfordeling, prosent. N = 133¹⁹*



Som det fremkommer av figuren over, viser svarene fra surveyen at flertallet av respondentene er enige i at de bosettingsansvarlige har stort handlingsrom for å finne fram til gode, lokale løsninger for å skaffe boliger til flyktninger. Dette gjelder for alle kommunetyper. I underkant av 1 av 4 delvis enige, noe som blant annet kan tolkes som at handlingsrommet er betinget av blant annet kommunale retningslinjer og praksiser generelt og/eller for å skaffe boliger til flyktninger og andre vanskeligstilte. En mellomstor kommune skriver i kommentarene i surveyen at muligheten til fleksibilitet og raske beslutninger om for eksempel å omgjøre små bofellesskap til familieboliger, har bidratt til raskere beslutninger. En stor kommune understreker betydningen av oppbygget kompetanse på bosetting over tid, mens en annen stor kommune er opptatt av at kommuneledelsen har vært positiv til å

¹⁹ I surveyen var det en feil, og en midtkategori mellom «Delvis enig» og «Enig» som het «Positiv». Den var feilplassert og hadde ingen ting med skalaen å gjøre. Det kom noen besvarelser i denne kategorien, de er fordelt likt mellom «Delvis enig» og «Enig».

ansette tilstrekkelig med folk til håndtere antall flyktninger som skulle bosettes i kommunen.

6.3.1 Internt samarbeid

Et annet forhold som kan påvirke bosettingsarbeidet er internt team- og samarbeid i kommunen rundt bosettingen. Dette gjelder mellom bosettingsansvarlig og andre som er ansvarlige for integrering av flyktninger og mellom bosettingsansvarlig og alminnelige tjenester som plan, teknisk osv. Slikt samarbeid kan leses som et uttrykk for at bosettingsarbeidet i mange kommuner er blitt en integrert del av virksomheten. Det er de store kommunene som svarer at de er mest enig i at bosettingsansvarlig jobber i team med andre som er ansvarlige for integrering av flyktninger.

Fra intervjuene kommer det fram fra bydeler i Oslo at i tillegg til å jobbe i team, har noen ansatte spesialisert seg på å skaffe boliger i det private leiemarkedet. Et sted gjelder det både for flyktninger og andre vanskeligstilte, mens det i en annen bydel er en egen boligframskaffer som bare jobber med boliger til flyktninger.

Det har vært effektivt å spesialisere oss. Vi har deltatt i effektiviseringsnettverk hos KS, noe som har vært veldig nyttig. Gjort endringer innad i vårt team. Noen jobber bare med bosetting, mens andre jobber med selve programmet. Selv om vi har spesialiserte oppgaver, er vi fortsatt *ett team*. (Storby)

Drøye halvparten av respondentene har svart positivt på at bosettingsansvarlige har flere konkurrerende oppgaver. Dette er mest utbredt i de minste kommunene. Fra intervjuene kommer det fram at det blir et stort problem i mindre kommuner om ikke økt bosetting følges opp med økt bemanning. I mindre kommuner kan mangel på økt bemanning bety at en eller få personer må ta hånd om bosetting og alt annet som følger med bosetting av flyktninger. Det kan bety underbemanning og overtid. For flyktingene kan det imidlertid bety forutsigbarhet. De får «en dør inn i kommunen». På den annen side kan arbeidet i mindre kommuner bli veldig sårbart om alt arbeid med flyktninger henger på en person.

6.4 Spille på lag med ansattes engasjement og lokalsamfunn

Foran viste vi at kommunene har hatt bred motivasjon for å delta i den nasjonale dugnaden for å bosette flyktninger. Over 90 prosent av de som har svart på surveyen, mener at solidaritetsmotivasjoner har spilt inn for egen kommune.

Det er *kommunepolitikere* som vedtar å bosette flyktningene, mens det er *forvaltningen* som har ansvar for oppgaveløsningen. Hvordan forvaltningen løser oppgaven handler blant annet om ledelse og de ansattes problemforståelse, og om de oppfatter problemet som akutt og påtrengende (Berry & Berry, 1990, 2014). Dersom ansattes problemforståelse spiller på lag med oppgaven – å bosette mange flyktninger raskt, kan det bidra til at de bosettingsansvarlige i forvaltningen blir motivert til å finne løsninger. Som vist foran rapporterer tre av fire av kommunene at bosettingsansvarlige har stort handlingsrom for å finne fram til lokale løsninger for bosetting av flyktninger. Sammen med utpreget lokal autonomi i bosetting av flyktninger, kan handlingsmuligheten spille opp til at bosettingsansvarlige og deres enheter engasjerer seg ekstra i bosettingsoppgaven.

Bosettingsansvarlige jobber ikke i et vakuum, og kan bli inspirert av at saken de jobber med får mye oppmerksomhet; i media, fra egen ledelse og i lokalsamfunnet. Positive holdninger lokalt handler både om generell åpenhet og velvilje som kan lette lokal inkludering av flyktninger og velvilje hos private utleiere. Slike holdninger kan bidra til å motivere ansatte til fortsatt engasjement til å finne boliger til nye flyktninger.

Det må versere gode historier lokalt for at vi skal klare å ta imot flere. Jeg har hatt tett kontakt med arbeidsliv og huseiere. Vi må pleie dem slik at de blir våre ambassadører. (Mellomstor kommune)

Flyktningene har vært og er et positivt tilskudd til lokalsamfunnet. Alle er i språkpraksis. Alle har ekstrajobber. De er aktive på fritiden og er inkludert. Uten frivillige hadde det vært vanskelig å få dette til. De som var skeptiske har endret holdning, det er det viktigste av alt! (Liten kommune)

Ut fra de mange og til dels lange kommentarene i surveyen og samtalene med oppfølgingskommunene er inntrykket at de som jobber med bosetting av flyktninger, har vært og er engasjert i oppgaven, fordi de opplever selv å jobbe med noe viktig. Annen forskning har vist at hvis oppgaven som skal løses samsvarer med eget verdisyn, er det mer sannsynlig at de ansatte har en egen frivillig drivkraft i arbeidet (Schneider & Ingram, 1990). Dedikerte ansatte var også et funn i studien om avtalt selvbosetting (Søholt et al., 2017). Kapasitetsbygging gjennom for eksempel flere ansatte, og andre ressurser og virkemidler til boligframskaffing vil støtte opp om det egne engasjementet.

Sitatene nedenfor er uttrykk for at de ansatte er motiverte for å jobbe med bosetting av flyktninger. Det kommer fram stort engasjement både blant dem som har støtte fra toppnivået i kommunen og fra egen ledelse, men også fra dem som jobber i kommuner hvor kommuneledelsen ikke har koplet økt bosetting med økt behov for forankring, oppmerksomhet i hele kommuneorganisasjonen og tilføring av ressurser.

Jeg jobber ikke med bosetting selv, men hva jeg ser av mine bosettingskolleger, så er det de som har brettet opp alle armer og ben for å bosette flere. Jeg ser ikke at kommuneledelsen legger til rette for den store økningen i bosetting (Mellomstor kommune)

Suksessfaktor: Mange er svært engasjerte og får til mye også. De ansatte får superkrefter når de er engasjert (Storby).

Ut fra kommentarene kan det se ut til at kommuner som har organisert arbeidet slik at de ansatte kan spille på lag med hverandre og lokalsamfunnet, bidrar til motivasjon. Lagånd bidrar også til at arbeidet ikke blir så sårbart som når det henger på en person.

Dette arbeidet er veldig interessant når vi kan spille på lag. Utad har vi har rumenere som samarbeidspersoner opp mot flyktningene. Internt har vi en leder som er dedikert til jobben og har utdanning som er spissa mot dette feltet. Hun er med i hele linja, er kunnskapsrik og står på og får med seg de ansatte. Hun tar hele

ansvaret for de enkelte, og jobben blir interessant for oss som jobber sammen. (Liten kommune)

Et annet poeng som trekkes fram er at det motiverer og letter arbeidet når kommuneledelsen er aktivt opptatt av at bosetting av flyktninger handler om mye mer enn bolig. Det gir legitimitet for å involvere og samarbeide med andre tjenester og sektorer slik som helse og utdanning. Det verdsettes at politikere og kommuneledelse støtter opp om det brede integreringsarbeidet som følger med når de ansatte lykkes med å rekruttere flyktninger til for eksempel morsmåslærere. Det bidrar til aktivitet, til mestring for flyktningene og til flere arbeidsplasser. Som nevnt tidligere blir ansatte motivert av at frivillige bidrar inn i det brede integreringsarbeidet, samler inn klær, lager middag og arrangerer aktiviteter. Men ikke minst viktig er det at de ansatte opplever oppmerksomhet og får støtte fra egne politikere og ledere. Når oppgaven med å finne ut av hvordan man kan skaffe boliger til nye flyktninger i stor grad er overlatt til førstelinjetjenestens evne til problemløsning, kan «medfølging» og oppfølging fra toppledelsen påvirke ansattes motivasjon og ressurstilgang. Slik oppfølging er også sentralt for konfirmasjon, alternativt korrigerende framgangsmåter.

Innenfor rammen av stor lokal autonomi i bosettingsarbeidet, har de bosettingsansvarlige på mange og forskjellige vis økt antall kommunalt disponerte boliger og fått inngrep med det private leiemarkedet gjennom alternative tilnærminger, engasjement og pågangsmot. De har skaffet flere boliger uten spesifikke nye virkemidler, men kommunene er hjulpet av Husbankens høyere tilskudd til kjøp utleieboliger og lån til det samme, samt bostøtte til flyktninger i bofellesskap.

Kommunen som aktør i bosettingsarbeidet handler blant annet om hvordan kommunene har klart å spille sine ansatte gode i bosettingsarbeidet, gjennom å støtte opp om deres motivasjoner. Det kan dreie seg om kombinasjoner av politiske prioriteringer, ledelse, ressurstilførsel og tilrettelegging.

6.5 Oppsummering

Det spesielle med bosetting av flyktninger sammenlignet med andre kommunale oppgaver, er den omfattende lokale autonomien. Det gjelder både om kommunen *vil* bosette flyktninger og *hvordan* kommunen organiserer og løser oppgaven. På bakgrunn av surveyen til kommunene finner vi at kommunene har organisert seg og oppgaveløsningen på mange og forskjellige måter. Selv om denne studien ikke har evaluert organisasjonsform, ser det ikke ut til at organisering har betydning, utover at organiseringen tar hensyn til lokale forhold og betingelser.

Viktigere er om arbeidet med bosetting av flyktninger er forankret på toppnivå og inkludert i kommunenes arbeid, om det er inkludert i langsiktig planlegging og om det er utarbeidet retningslinjer og praksiser for å håndtere arbeidet. Ikke overraskende finner vi at bosettingsarbeidet er mest forankret og inkludert i kommuner som har bosatt flyktninger over lang tid og som har et visst omfang på bosettingsvirksomheten. Dette er mest utbredt i store kommuner. Motsatt kan arbeidet være mest sårbart i små kommuner om alt henger på en person.

Kommunene har samarbeidet med IMDi og Husbanken om bosettingen. En tredel mener at samarbeidet med IMDi i stor grad har bidratt til raskere bosetting, mens tilsvarende for Husbanken er en drøy firedel.

Den store autonomien i oppgaveløsningen helt ned i førstelinjetjenesten gjør det relevant å trekke inn de ansattes engasjement for oppgaveløsningen og hva som kan bidra til å opprettholde engasjementet. Dette er sentralt fordi funnene tyder på at ansattes engasjement spiller sammen med utvikling av problemløsningsevne til å framskaffe boliger i det spesifikke, lokale boligmarkedet. Autonomi i oppgaveløsningen kan også være sårbart. Oppfølging fra politisk og administrativ ledelse er sentralt for motivasjon og ressurstilpasning og ikke minst for konfirmering, alternativt korrigerende av framgangsmåter.

7 Oppnådde bolig- og nabolagskvaliteter

For å gjøre en god jobb med integrering er bolig veldig viktig. Beboerne må ha muligheter for pendling til jobb, skole, barnehage (...). Det skal være komfortabelt. Det må kunne gå an å leve hverdagen uten utfordringer knyttet til bolig. (Liten kommune)

Hva har den økte og raske bosettingen betydd for kvaliteten på flyktingenes boforhold, nabolag og lokalisering? Har bosettingen av flyktinger gått på bekostning av andre vanskeligstilte som har behov for boligbistand fra kommunene? Dette er tema for kapitlet. Å bosette flyktinger i kommunene kan isolert sett handle om å skaffe dem tak over hodet. For flyktingene og kommunene er det imidlertid like viktig at bolig og bosted legger et godt grunnlag for flyktingenes integreringsreise inn i samfunnet. Kapitlet handler derfor også om kommunenes vurderinger av bokvalitetens betydning for integreringsprosessen og hva kommunene legger vekt når de skaffer boliger til flyktinger.

7.1 Om bokvalitet og betydning for integreringsprosessen

I følge Guttu (2003) er «bokvaliteter» egenskaper ved det å bo som tillegges verdi. Hva som sees på som god bokvalitet, endrer seg over tid. Det avhenger av livssituasjon, livsfase og preferanser. Det som oppleves som god bokvalitet for en barnefamilie, vil være noe annet enn for enslige. Å vurdere bokvalitet krever derfor en forståelse av hvordan det bygde miljøet påvirker menneskene og deres dagligliv. Bygninger betraktes dermed ikke bare som tekniske

eller estetiske gjenstander, men også som hverdagsrom for de menneskene som bruker dem (Høyland, Denizou, Woods, & Christophersen, 2012).

Det fysiske miljøet kan i ulik grad innby til aktiviteter, gi oss gode opplevelser eller legge til rette for møter mellom mennesker, avhengig av hvordan de er utformet og hvilken tilstand de er i (hvordan de framstår). Boliger for flyktninger kan på den måten betraktes som et viktig virkemiddel for å legge til rette for det hverdagslivet som samfunnet ønsker at flyktingene skal ha. Kommunenes muligheter til å skaffe tilfredsstillende boliger og bokvalitet i det lokale boligmarkedet, vil avhenge av hvem som skal bosettes (kjennetegn ved husholdningene) og hva slags boliger som er tilgjengelig lokalt. Kjennetegn ved det lokale boligmarkedet vil også påvirke flyktingenes muligheter til å skaffe seg en selvstendig bolig.

I et forskningsprosjekt om bolig – og bokvalitet i asylmottak ble det påvist at bokkvaliteten hadde betydning for asylsøkernes integrering og inkludering i samfunnet (Hauge et al 2015). Her inngikk casestudier som viste eksempler på nøktern boligstandard, men også på bygninger som sårt trengte omfattende oppgradering, og bygninger som ikke burde vært brukt til beboelse. Mange bygninger var trekkfulle, slitte, hadde fuktproblemer, var trangbodde og manglet lagringsplass (Strumse, Grønseth, & Støa, 2016). Noen mottak ligger også i belastede nabolag, og det er eksempler på at rivningsobjekter brukes (Søholt & Holm 2010; Hauge et al. 2015). Estetisk og teknisk standard på boligen man bor i, har symbolsk betydning for opplevelsen av å bli vurdert som likeverdig med andre grupper i samfunnet. De ansatte på mottakene gav flere eksempler på hvordan lokalisering og lav kvalitet i omgivelsene kunne få beboerne til å føle seg sosialt utenfor lokalsamfunnet (Hauge et al. 2015). Johannesen (2017) påpeker også viktigheten av lokalisering av boliger i en artikkel om normalisering og integrering. Bokkvalitet og lokalisering kan spille sammen og ha betydning for livskvalitet og opplevelse av inkludering i samfunnet.

Oppmerksomhet rundt boligens betydning er særlig relevant når det er snakk om beboergrupper som faller utenfor det vanlige boligmarkedet, og som er avhengige av andre for å få et sted å bo. Hauge et al. (2015) fant at asylmottak og boenheter tilknyttet

mottaket lettere gir assosiasjoner til likeverd og integrering om de plasseres nær et sentrum og/eller i etablerte boligområder. Det har store konsekvenser for livskvalitet at for eksempel asylsøkere ikke isoleres, men at det legges til rette for interaksjon med lokalbefolkningen og tilgang til sentrumsfunksjoner. Disse funnene er også relevante for flyktninger.

7.2 Hvordan bor flyktningene?

Bildet av hvordan flyktningene bor, er sammensatt, og et resultat av at de fleste kommunene måtte 'ta det de fikk' i en situasjon da de måtte bosette langt flere flyktninger enn de hadde gjort tidligere år. Presentasjonen i dette avsnittet er basert på en kombinasjon av surveyundersøkelsen og intervjuer i utvalgte kommuner.

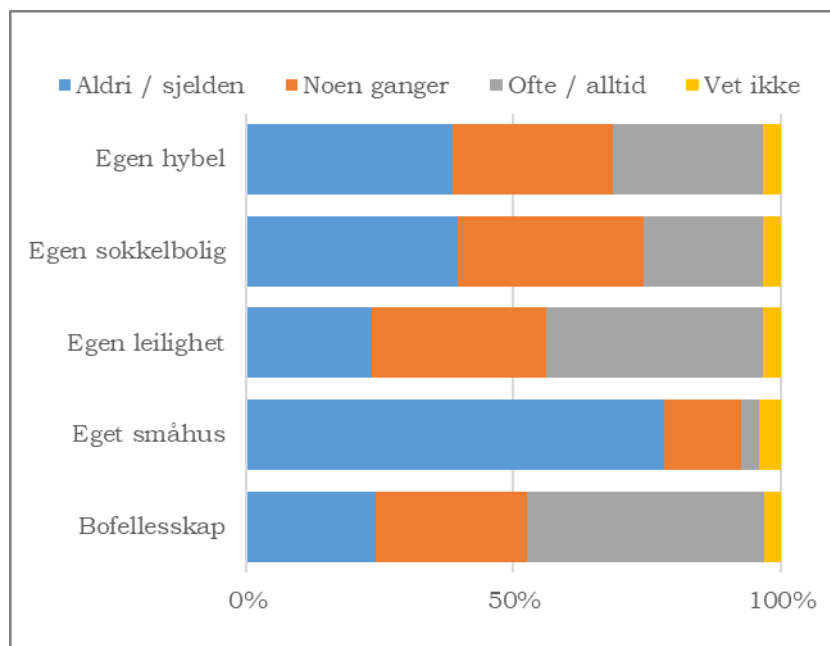
7.2.1 Boligtype

I følge surveyundersøkelsen er den vanligste boformen for nybosatte flyktninger bofellesskap eller egen leilighet.

Boliger for enslige voksne

Enslige flyktninger blir omtrent like ofte bosatt i egen leilighet som i bofellesskap. En del bor også i hybler eller sokkelbolig. Det er svært uvanlig at enslige voksne flyktninger bosettes i eget småhus.

Figur 7.1: *Hvor vanlig er det at enslige, voksne flyktninger bosettes i følgende boligtyper? Svarfordeling, prosent. N = 248*



Går vi nærmere inn på tallene fordelt på kommunestørrelse, ser vi at hybler og sokkelleiligheter er noe vanligere i store kommuner og storbyer enn i de minste kommunene. Bofellesskap ser ut til å være en like vanlig boform for enslige i alle kommunestørrelser, mens småhus er noe vanligere for denne beboergruppen i de minste enn i de største kommunene. For kommunene er bofellesskap en måte å skaffe flere flyktninger bolig på. Intervjuene bekrefter at bofellesskap er en vanlig boform, både i større og mindre kommuner. Ofte er det to og to enslige flyktninger som deler leiligheter:

Vi benytter noen 3-roms leiligheter til minibofellesskap der to enslige bor sammen og deler stue og kjøkken. Det passer for de som er under 25 år.
(Mellomstor kommune)

Flere kommuner gir likevel uttrykk for at de har dårlige erfaringer med slike løsninger når flyktningene ikke har valgt det selv og ikke har valgt hvem de skal bo sammen med. På bakgrunn av denne type erfaringer har noen kommuner avviklet bofellesskapene, mens

andre vurderer slik avvikling. Flyktninger har også selv tatt initiativ til å skaffe seg annen bolig og flytte ut av bofellesskapet. Selv om det ikke ble direkte tatt opp i intervjuene, kan vi anta at kommunenes vurdering av avvikling av bofellesskap kan henge sammen med antatt lavere bosettingsbehov i nærmeste framtid.

Men, noen steder brukes bofellesskap bevisst som et tiltak for å styrke sosiale nettverk. I en storby ble det fortalt om et eksempel der voksne ressurssterke flyktninger bor sammen med enslige mindreårige i ett hus:

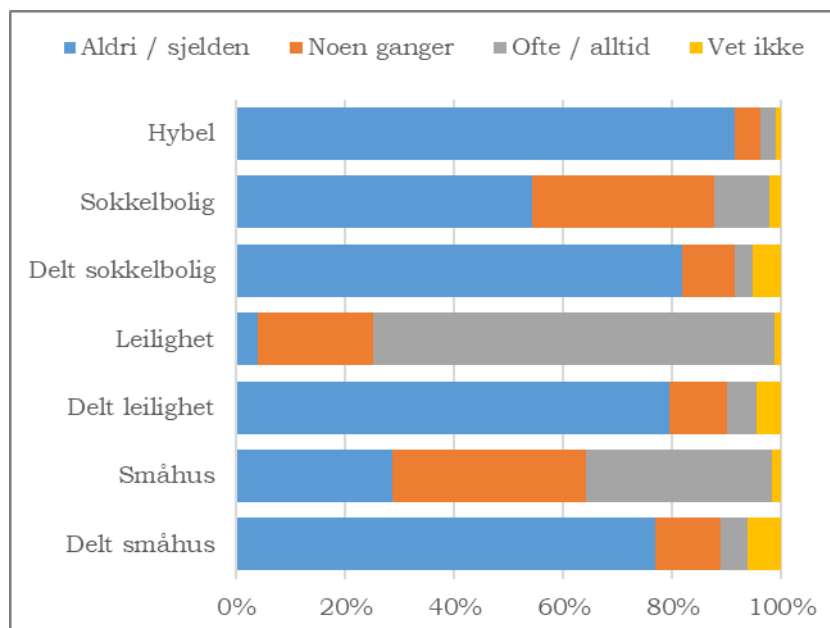
Flyktninger hjelper flyktninger. (..) I (..) er det 6 leiligheter, her bor 3 voksne og 3 ungdom. I tillegg har de et fellesrom der de kan ha felles måltider. (..). Utfordringen er at det er en del inn og utflytting. Det sier seg selv at de unge ikke blir boende så lenge (Storby)

I små kommuner er det eksempler på at campingplasser og andre hybelhus brukes til enslige flyktninger. Flere informanter nevner at de prøver å avvikle hybelhus med flyktninger, og at de generelt ikke har god erfaring med denne boformen. Hybelhus for flyktninger strider mot prinsippet å spre flyktningene i kommunen, og kan gjøre integrering vanskeligere.

Boliger for barnefamilier

De fleste familier med barn bor i leiligheter. Noen bor også i småhus, men få i delte småhus. Enda færre bor i sokkelboliger eller i delte sokkelboliger. Det forekommer nesten aldri at flyktningfamilier blir bosatt i hybel. Undersøkelsen viser at det er en noe større andel flyktningfamilier som er bosatt i egne småhus i de små kommunene enn i de større.

Figur 7.2: *Hvor vanlig er det at flyktningfamilier bor i følgende boligtyper?*
Svarfordeling, prosent. N = 246



Oppfølgingsintervjuene viser at små kommuner ofte benytter småhus, enten rekkehus eller 2-4 mannsboliger (som ser ut som eneboliger og ligger i vanlige byggefelt) eller eneboliger til barnefamilier. Informanter i en av storbyene forteller at de i stor grad benytter leiligheter (eldre og nyere) og at de gjerne prioriterer borettslagsleiligheter. De opplever at borettslagene ofte har fokus på bomiljøet både fysisk og sosialt og at dugnader og andre fellesaktiviteter bidrar til at flyktningene blir lettere inkludert. Andre kommuner har mer blandede erfaringer med å bosette i borettslag, men sier likevel at «det går vanligvis bra».

Figur 7.3: *I de minste kommunene bosettes flyktningfamilier ofte i eneboliger i helt vanlige nabolag.*



Foto: Eli Støa

I storbyene er sokkelleiligheter mye brukt, men det blir påpekt at dette ikke alltid er ideelt, hvis de har lite vinduer og dagslys, og for mye kjellerpreg. Informantene påpeker at de helst ville hatt boliger på bakkeplan.

Vi bruker mye sokkelleiligheter. Det er en del fine i nybygg, men en del sokkelleiligheter er dårlig vedlikeholdt (Storby)

Det hender at eneboliger leies til flyktningfamilier, særlig i småkommuner. Men intervjuene gir flere eksempler på at den største utfordringen er å finne boliger som passer til store familier. Kommunale boliger til barnerike familier er vanskelig å finne.

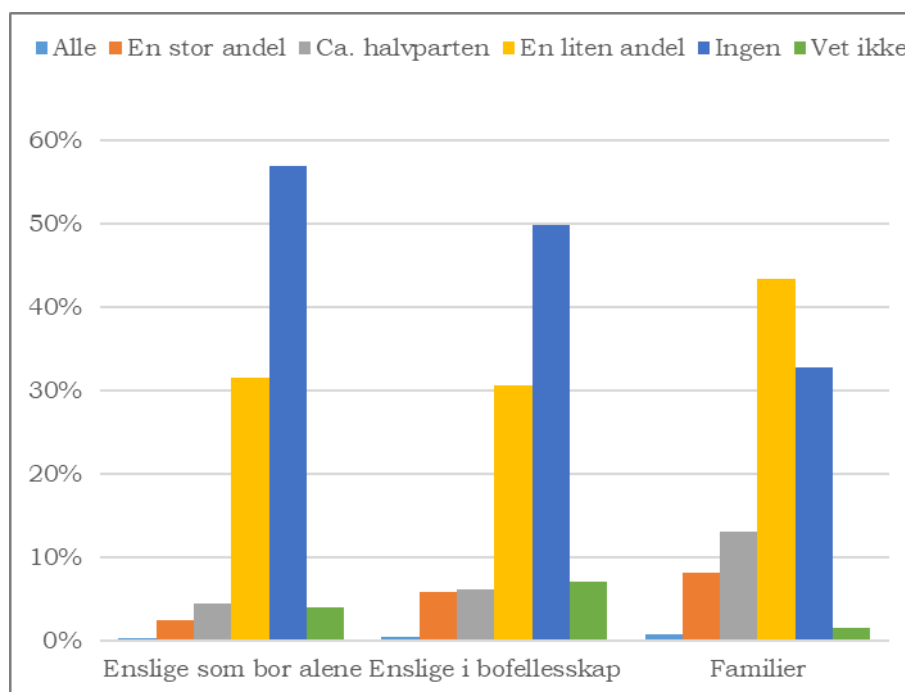
7.2.2 Trangeboddhet

Et hushold er trangbodd når en enslig person disponerer kun ett rom og når husholdninger med flere personer disponerer mindre enn ett rom per person (Wiggen & Vrålstad, 2017).

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at veldig få av flyktningene bor trangt. Dette gjelder spesielt enslige, både som

bor alene og i bofellesskap, men også blant familier er det et mindretall som bor trangt.

Figur 7.4: *Andel flyktningebusholdninger som er trangbodd. Svarfordeling, prosent. N = 244*



Gjennom de kvalitative intervjuene kommer det fram et litt annet bilde. Det gjelder spesielt de store barnefamiliene, der de fleste sier at barn må dele rom. Det kan typisk bli et problem ved familiegjenforening. For kommuner som bosetter enslige som etter kort får familiegjenforening, kan det være utfordrende å måtte skaffe en ny familiebolig raskt. Kommunene ønsker å unngå midlertidige boliger ved familiegjenforening, både av hensyn til familien og kostnader. Mange sier at ikke flere enn to barn bør dele, men i en av storbyene ble det sagt at i noen tilfeller må tre barn dele rom.

Vi har bosatt noen familier med 6 barn. Nå får vi en med 8 barn. Det er nesten umulig å skaffe boliger med så mange rom, så da må barna dele soverom. Noen

ganger må 3 barn dele rom. Det går bra for de fleste. Det kommer an på hvor gamle barna er. (Storby)

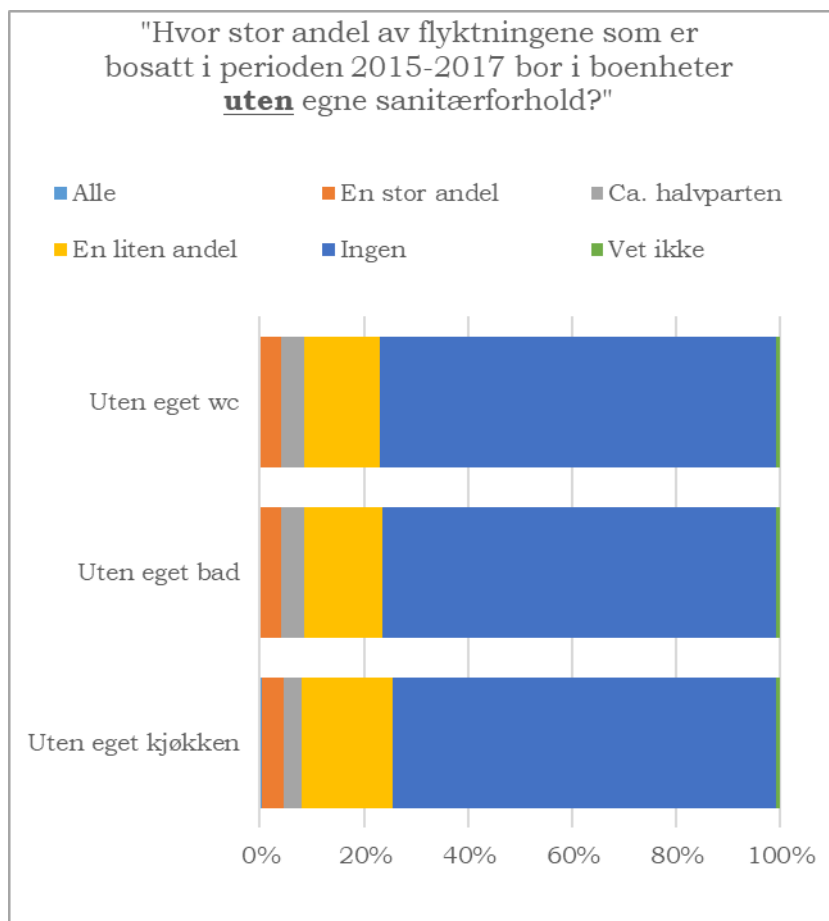
Barn kan godt dele rom. De er vant med det der de kommer fra. Men ikke for mange barn på samme rom. Hvis det er en barnefamilie på 6, da går det an med tre soverom. (..) ..jeg har det som regel: Ikke mer enn 2 barn på hvert soverom. Jeg har unger selv, og jeg vet hvordan det er. (Stor kommune)

Når 2 eller 3 barn deler rom, er dette ifølge definisjonen over en trangbodd bolig. Forskning fra SSB viser at 34 % av innvandrerne i Norge bor trangt i henhold til denne definisjonen, mens det tilsvarende tallet for befolkningen som helhet er 11 % (SSB, 2017). Det må likevel tas høyde for at det finnes ulike forventninger når det gjelder hva som vurderes som trangt og ikke. Den samme undersøkelsen viser at det er langt færre blant innvandrerne enn blant befolkningen ellers som opplever boligen som trang, selv om den oppfyller den objektive definisjonen SSB har satt for trangboddhet.

7.2.3 Boenheter med og uten egne sanitærforhold

Tre av fire kommuner oppgir at ingen av flyktingene bor i boenheter uten egne sanitærforhold. Så godt som ingen bor i enheter uten eget kjøkken. Omtrent femten prosent av kommunene oppgir at en liten andel av flyktingene bor i boenheter uten egne sanitærforhold.

Figur 7.5: *Andel flyktninger uten egne sanitærforhold. Svarfordeling, prosent. N = 246*



Det kom ikke fram noe informasjon fra intervjuene som tilsier at flyktningene tilbys boliger uten eget kjøkken eller manglende sanitærforhold.

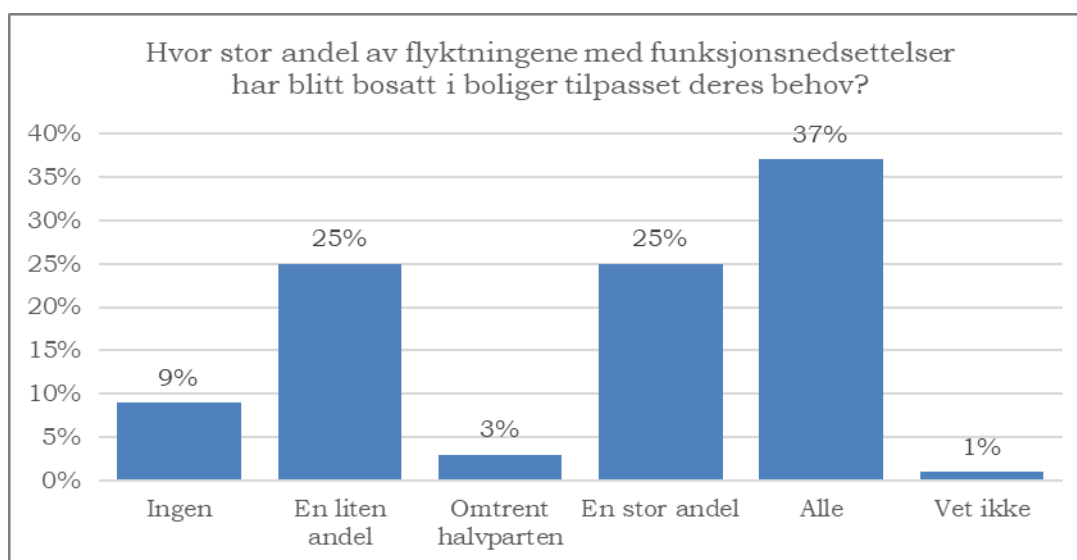
7.2.4 Flyktninger med funksjonsnedsettelse som har behov for tilpasset bolig

40 prosent av kommunene som har besvart surveyen har oppgitt at de har bosatt flyktninger med funksjonsnedsettelse som har behov for tilpasset bolig i perioden 2015-2017.

De som har bosatt flyktninger med funksjonsnedsettelse (40 % av respondentene) har blitt bedt om å anslå hvor stor andel av dem som har blitt bosatt i boliger tilpasset deres behov. 62 prosent av disse har oppgitt at alle eller en stor andel har fått boliger tilpasset deres behov. 25 prosent av dem oppgir at kun en liten andel av flyktingene har fått det.

Fra surveyen kommer det frem at de minste kommunene har slitt mer enn de større med tanke på å finne egnet bolig for flyktninger med funksjonsnedsettelse. 59 prosent av de minste kommunene har oppgitt at ingen eller en liten andel av flyktingene har blitt bosatt i boliger tilpasset deres behov. I storbyene har ni av ti respondenter svart at alle eller en stor andel har fått bolig tilpasset deres behov. Det har sannsynligvis med den utvidede tilgangen på ulike typer boliger å gjøre.

Figur 7.6: *Boliger tilpasset behov til flyktninger med funksjonsnedsettelse. Svarfordeling, prosent. N = 100*

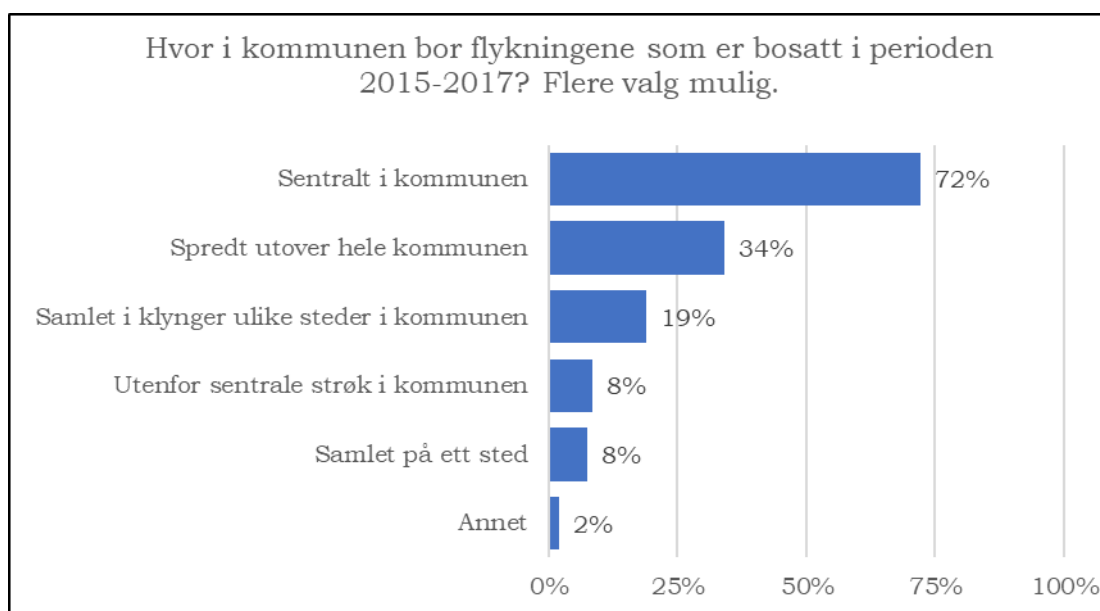


Veldig få av informantene nevnte problemstillinger knyttet til flyktninger med funksjonsnedsettelse. Kun én informant i en av storbyene nevnte at de var spesielt oppmerksom på lokaliseringen dersom beboeren hadde spesielle behov eller var funksjonshemmet.

7.3 Hvor bor flyktingene?

I innledningen til dette kapitlet har vi pekt på at det kan være sammenheng mellom lokalisering og muligheter for sosial integrering. På spørsmålet om lokalisering i surveyen var det mulig å oppgi flere valg. Ulike kombinasjoner av svar kan dermed gi ulike typer lokalisering. 72 prosent av kommunene har oppgitt at flyktingene bor sentralt i kommunen. Hver tredje har oppgitt at de bor spredt utover kommunen.

Figur 7.7: Lokalisering av flyktingene i kommunen. Svarfordeling, prosent. N = 248



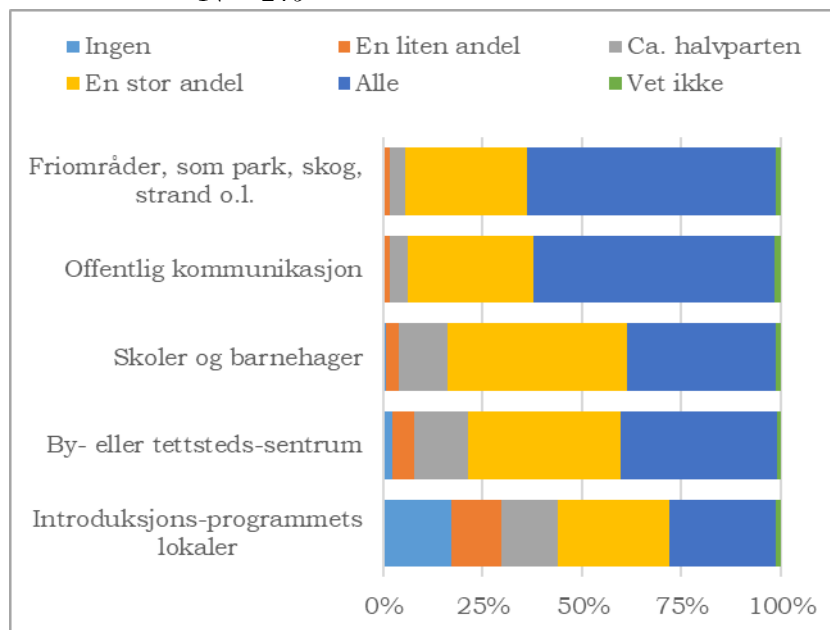
De små kommunene har i større grad svart at flyktingene bosettes sentralt, mens de største (og spesielt storbyene) svarer at flyktingene er spredt over hele kommunen. Siden antallet små kommuner er større enn antallet store, slår dette litt skjært ut i figuren. Vi ser samme mønster når det gjelder minst og mest sentrale kommuner, altså at de minst sentrale kommunene bosetter flyktingene sentralt, mens de mest sentrale i større grad bosetter flyktingene spredt.

De fleste kommuner oppgir at enten alle eller en stor andel av flyktingene bor i gangavstand til friområder som park, skog, strand o.l.

Mange kommuner oppgir videre at en stor andel av flyktingene bor i gangavstand til introduksjonsprogrammets lokaler, by- eller tettstedssentra, skoler og barnehager og offentlig kommunikasjon. Ut fra kommunenes besvarelser ser det ut til at bosettingen er lokalisert med tanke på at flyktingene enkelt skal kunne komme seg til viktige sosiale arenaer.

Når vi sorterer svarene på ulike kommunekategorier, finner vi ikke overraskende at de minste kommunene i større grad har gangavstand til både friområder, barnehage og skole og by-/tettstedssentrum enn de større kommunene.

Figur 7.8: *Omtrent hvor stor andel av flyktingene som er bosatt i perioden 2015-2017 bor i gangavstand* til: Svarfordeling, prosent.*
N = 246



Som det framgår av figuren over er det en relativt stor andel av kommunene som svarer at ingen av flyktingene har gangavstand til introduksjonsprogrammet. Mange av disse tilhører kategorien 'liten kommune'. Men det er også relativt mange blant de små

kommunene som svarer at alle har gangavstand til introduksjonsprogrammet. Det er også en relativt stor andel i de store kommunene og storbyene som svarer at ingen har gangavstand til introduksjonsprogrammet. Store kommuner har imidlertid ofte gode tilbud av offentlig kommunikasjon. Reise til introduksjonsprogrammet kan sammenlignes med en alminnelig arbeidsreise.

I intervjuene kom det fram at kommunene ønsker å bosette flyktingene mest mulig spredt i kommunen. Å spre flyktingene handler om å unngå å lage 'ghettoer' og samle for mange personer med bakgrunn fra Asia og Afrika på et sted. Mange kommuner har hatt spredt bosetting av flyktinger som strategi i mange år.

...vi synes ikke det er ønskelig med for mange på et sted. I kommunenes planer står det at vi skal spre, ut fra en tanke om at det er bedre for integreringen. Det er gunstig for generell integrering at ikke alle bor på samme sted. (Stor kommune)

Det er viktig å få spredt dem! (Mellomstor kommune)

Utfordringen er at så mange ønsker å bo midt i sentrum (...) Vi prøver å få dem til å forstå verdien av at ungene vokser opp i grendene og det å bo i mindre skolekretser. (Mellomstor kommune)

Samtidig er kommunene opptatt av at flyktingene ikke skal bli sosialt isolerte, og problemet er at det, spesielt i mindre kommuner, kan være store avstander og dårlig busstilbud. Siden få flyktinger har bil, betyr det at det er nødvendig å finne sentrumsnære boliger. Flere nevner også at det ikke alltid er så lett å følge overordnede strategier: "vi bosetter der vi har ledige hus". Aller helst vil de spre flyktingene, men de har ikke nødvendigvis så mange boliger å velge mellom. Kommunenes erfaring er at boligstandarden ofte er bedre utenfor sentrum.

Enslige flyktinger bor ofte i sentrale strøk i byer eller tettsteder, og ønsker det. I følge informanter i noen kommuner mener de at det noen ganger kan bli for mange på ett sted, noe som kan skape utrygghet for naboer. Det påpekes at der det er opphopning av flyktinger, blir det vanskeligere å få til integrering.

Figur 7.9: Eksempel på en sentralt beliggende bygård med kommunale leiligheter der flyktninger er bosatt sammen med andre vanskeligstilte (stor kommune).



Foto: Eli Støa

7.3.1 Nabolagskvaliteter

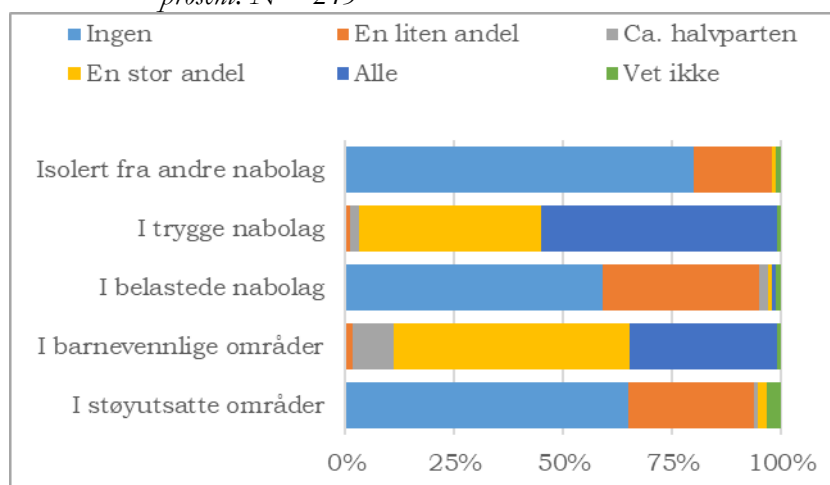
Hovedbildet fra spørreundersøkelse er at kommunene oppfatter at flyktningene er bor i barnevennlige og trygge nabolag og at svært få bor i støyutsatte områder og isolert fra andre nabolag. Riktignok er de fleste bomiljøer i Norge barnevennlige og relativt trygge, så det er ikke så mange belastede områder å «ta av».

Selv om dette er hovedbildet, ser vi at de minste kommunene har lavest hyppighet av boliger i støyutsatte og belastede nabolag.

Videre er det høyest andel boliger i barnevennlige og trygge nabolag i de minste kommunene.²⁰

²⁰ Gjennom en eksplorerende faktoranalyse har vi funnet at flere variabler som handler om kvaliteter ved bomiljøer samvarierer. Det viser at vi har konsistente svar. Vi finner at mindre kommuner har en svak, men signifikant høyere «gjennomsnittsverdi» på en sammenstilt variabel om bomiljø, enn større kommuner. Små kommuner har altså, i snitt, tilbudt flyktningene boliger i litt

Figur 7.10: *Flyktningeboligenes lokalisering, type nabolag. Svarfordeling, prosent. N = 245*



Informantene som ble intervjuet er opptatt av at flyktningene skal bo i vanlige nabolag. De mener at det bidrar til en positiv integreringsprosess. Dersom de har mulighet til å velge, foretrekker de boliger i områder der det ikke er så mange sosialklienter fra før:

Vi bygger der vi ikke har mye sosiale boliger fra før, for å lette trykket på skolekretsen i sentrum. (Mellomstor kommune)

Jeg ønsker at boligen skal være i et boligområde. Er det en familie, bør det være familier rundt, nærhet til skole barnehage og lekeplasser. De enslige har bodd i vanlige boligstrøk også, de stiller opp for hverandre. Lite konflikter. (Mellomstor kommune)

Vi prøver å bosette folk (flyktninger) i vanlige boligstrøk. Men vi har fortsatt flyktninger i områder med mange sosialboliger, psykisk syke. Det er ikke nødvendigvis bra. De flyktningene som bor i vanlige boligstrøk går det bra med! (Liten kommune)

bedre miljøer enn større kommuner. Riktignok har nesten alle kommuner tilbudt flyktningene boliger i relativt gode nabolag.

Tanken bak å bosette flyktninger i vanlige nabolag, er blant annet at nærhet til nordmenn kan bidra til sosial integrering. Det forutsetter imidlertid at de norske er interessert i kontakt. Enkelte av informantene i kommunene gir uttrykk for at det har skjedd en endring i holdningene til flyktninger i løpet av de siste årene:

Jeg opplever at det har skjedd en endring i holdningen til flyktninger. Da vi begynte å bosette i 2014, var det mange møter, og mange som sa at de ikke ville ha dem i nabolaget. De var redde for at flyktningene skulle ta med seg en ny kriminell livstil. Men sånn ble det ikke, det ble totalt omvendt. Men disse holdningene har endret seg. (Liten kommune)

Selv om mange er opptatt av at flyktningene skal ha norske naboer, ser også informantene våre at flyktningene oppsøker hverandre og holder mye sammen. I en av storbyene har de observert at når flyktningene velger bolig selv, etter at introduksjonsprogrammet er avsluttet, er det mange som flytter til bydeler der det bor mange med innvandrerbakgrunn fra før. Det kan ha både med preferanser og økonomi å gjøre.

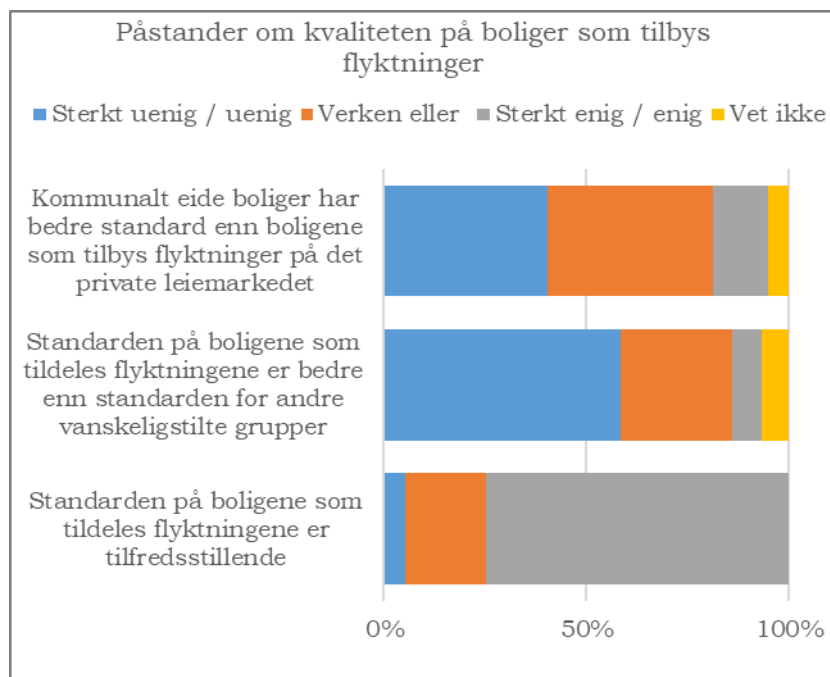
7.4 Kommunenes vurdering av kvaliteten på flyktningenes boliger og nabolag

At boligen er viktig for integrering ble påpekt i intervjuene, men det ser ut til at det først og fremst er *lokaliseringen* av boligene som blir vurdert som viktig i denne sammenhengen. Spesielt blir det å spre flyktningene mest mulig utover i vanlig nabolag sett som et vesentlig integreringstiltak. Våre informanter er i langt mindre grad opptatt av, eller bevisste på, hvordan selve boligen og dens standard og utforming kan påvirke integreringsprosessen. Det betyr imidlertid ikke at slike aspekter ikke har betydning, men det kan heller forstås som et uttrykk for at svært få av våre informanter opplevde at boligene som flyktningene bosettes i skiller seg vesentlig fra andre boliger i kommunen. Det kom dessuten fram at enkelte mente at en lav standard faktisk kunne ha en positiv effekt på integreringsprosessen, ved at det fungerer som en motivasjon for flyktningene til å komme seg ut i det private boligmarkedet på egen hånd: "Klarer du finne deg jobb eller studier, så kan du selv kjøpe deg en ny bolig."

7.4.1 Vurdering av boligkvaliteter

Kommunene ble i spørreundersøkelsen bedt om å ta stilling til påstander om kvaliteten på boligene som tilbys flyktninger, om den er tilfredsstillende, og om den er bedre enn standarden for andre vanskeligstilte.

Figur 7.11: Påstander om kvaliteten på boliger som tilbys flyktninger. Svarfordeling, prosent. N = 249



Økt bosetting ser ikke ut til å ha gått på bekostning av flyktingenes boligkvalitet, sett fra kommunenes ståsted. Hovedbildet fra figuren over er at standarden på boligene som tildeles flyktingene er tilfredsstillende, standarden er ikke bedre enn for andre vanskeligstilte, og standarden i kommunale boliger er omtrent på nivå med de private boligene som kommunene framleier til flyktninger, eller som flyktingene leier direkte av utleier. Heller ikke i kommunene som har hatt en årlig snittøkning i bosettingen på mer enn 200 %, er det noen som har svart at de er uenig eller sterkt uenig i påstanden «Standarden på boligene som tildeles flyktingene er tilfredsstillende» (det bør bemerkes at det

kun er 17 kommuner i vårt materiale som tilhører denne kategorien).

Sorterer vi svarene etter kommunestørrelse, ser vi at bildet er omtrent det samme som for landet som helhet. Det er et visst unntak i storbyene der en noe større andel svarer at de er enige i påstanden om at de kommunale boligene har bedre standard enn de private.

Informanter i oppfølgingskommunene forteller imidlertid at eldre kommunale leiligheter ofte ligger i egne bygg eller blokker, og har grei standard, men kan være nedslitte. De kan ha et preg av å være sosial-boliger med "gardiner trukket for, balkonger uten møbler, upersonlige og grå". Kommunene kjøper seg inn i borettslag og sameier (inntil 10 %), og i boligselskapene er det ingen tydelige skiller mellom kommunale og private leiligheter. Kommunene kjøper seg også inn i nye leilighetsprosjekter, og / eller bygger nye leilighetsbygg.

Intervjuene bekrefter at standarden på de private boligene kommunene leier er god, ofte bedre enn det andre vanskeligstilte får gjennom kommunale boliger. Men det er også eksempler som forteller det motsatte, at standarden i de private boligene er dårligere enn i de kommunale. Dette ser ut til å være avhengig av det lokale leiemarkedet, og forskjellen i leiepriser mellom kommunale boliger og de boligene kommunen får tak i på det private markedet er varierende.

Husleien (i de private) er ofte billigere enn for kommunale leiligheter sånn det er i dag. Men det er ikke stor forskjell (Mellomstor kommune)

Det er helt vanlig, normal standard (i de kommunale). Ikke noe overdådig, men helt grei – okey. Men de private husene, de kan faktisk ofte være bedre enn de kommunale i standard. (..) .. når du kommer inn, så ser du at det er en kommunal bolig. Alt i samme fargen. Veldig upersonlig synes jeg. Men som sagt helt grei standard, ikke noe å klage på. Men når du kommer inn i en privat bolig så er det litt sånn at det føles som et hjem, for du begynner å møblere nesten. (Stor kommune)

Det blir bekreftet gjennom intervjuene at kommunene jevnt over oppfatter standarden som bra. Men i motsetning til det som kommer fram i spørreundersøkelsen, ser det ut til at bostandarden kan være mer utfordrende i de store byene enn i de minste kommunene. I en storby blir standarden omtalt som "studentstandard", og at man ikke kan regne med å få den største, flotteste, nyeste boligen.

Å bo som student, det er en start. (Storby)

Det er et stort sprik i kvaliteten på boligene. Vi er mer kritiske til boligene når barn er involvert. Vi vurderer: Kunne jeg bodd her som student? Ville jeg bodd her med barna mine? (Storby)

I de små og mellomstore kommunene sier informanter oftest at flyktingene bor som alle andre. I en småkommune sier informantene at det er ikke er mulig å se forskjell på hvor flyktinger og nordmenn bor. Kommunene aksepterer ikke hvilke boliger som helst. De har hatt mulighet til å velge bort boliger med for dårlig standard, siden det for tiden er tilstrekkelig med boliger på markedet. I en kommune blir det nevnt at leiemarkedet var trangere i 2015-16, da bosettingspresset var høyere. Av alle som er intervjuet, er det kun en liten kommune som mener at det lokale leiemarkedet er noe trangt. Likevel har de høye krav til seg selv; "vi bosetter ikke noen i boliger som ikke er egnet. Ingen boliger har skikkelig dårlig standard".

I bykommuner kan det være en del innvandrere som leier ut deler av boligen (f.eks. sokkel) til flyktinger. Det blir sagt at disse boligene ofte er eldre og har litt lavere standard enn de nordmenn generelt tilbyr, og sjelden er pusset opp. Men innvandrere er mer villige til å leie ut, og har mye empati med flyktingene. De er derfor viktige samarbeidsaktører, selv om en del tilbyr boliger av noe lavere standard.

Spørreundersøkelsen gir ikke informasjon om endringer i bokvaliteten for flyktinger i løpet av de siste årene, men fra intervjuene blir det påpekt fra flere at standarden på boligene virker å være bedre nå enn tidligere.

7.4.2 Effekter for andre vanskeligstiltes boforhold

Svært få av kommunene svarer at standarden på boliger som tilbys flyktninger er bedre enn den som tilbys andre vanskeligstilte. Men også her bør det bemerkes at relativt mange (27 prosent) svarer 'verken/eller' på dette spørsmålet.

Sorterer vi svarene på ulike kommunekategorier finner vi stort sett det samme mønsteret. Det kan likevel nevnes at det i de største kommunene er så godt som *ingen* som svarer at de er enige eller sterkt enige i påstanden om at standarden på boligene som tildeles flyktninger er bedre enn standarden for andre vanskeligstilte.

Når kommunene har bosatt så mange flyktninger, er et viktig spørsmål om det har gått på bekostning av andre vanskeligstilte. Nasjonale tall fra KOSTRA viser at nye hushold på venteliste for kommunal bolig har gått ned fra 4825 hushold i 2014 til 3816 hushold i 2016. I samme periode økte flyktningene sin andel av hushold som ble tildelt kommunal bolig. I 2016 var mer enn 30 prosent av dem som ble tildelt kommunal bolig flyktningehushold, noe som var 5 prosentpoeng flere enn året før. Tallene viser at flyktningene ikke har fortrenget andre vanskeligstilte gitt at antall nye hushold på venteliste har gått ned. Samtidig kunne ventelistene vært fjernet om det ikke var bosatt nye flyktninger og om det var geografisk samsvar mellom vanskeligstilte med behov for bolig, og lokalisering av ledige kommunale boliger.

I intervjuene var det få utsagn som tyder på at kommunene opplever at bosettingen av flyktninger har gått på bekostning av andre vanskeligstilte grupper:

Vi har ikke latt det gå på bekostning av vanskeligstilte som har behov for kommunal bolig. (Liten kommune)

Det er nok boliger til alle, vi har redusert ventelista med vanskeligstilte. Flyktningeboliger går ikke på bekostning av andre vanskeligstilte. Nå er det nesten ikke noe venteliste. (Liten kommune)

I en av storbyene er man derimot opptatt av at så lenge det er vanskeligstilte som venter på bistand til bolig, så går bosetting av flyktninger på bekostning av disse.

Går bosetting av flyktninger på bekostning av andre vanskeligstilte? Ja, det gjør det. Når vi har ventelister så må jeg svare ja på at det går på bekostning av andre. (Storby)

I en av storbyene forteller informantene at de kan oppleve at flyktningkontor og boligkontor kjemper litt om de samme boligene. Når flyktningkontoret samarbeider med boligkontoret unngår de «å trække på hverandres tær». Dessuten, siden sosialhjelpsmottakere ikke har det beste ryktet, så er det mange utleieryere som foretrekker flyktninger som leietakere i stedet for sosialklienter. Det innebærer at det ikke er noe automatisk én til én forhold mellom boligsøkende og tilgjengelig bolig i det private leiemarkedet. Utleieryere kan trekke boliger inn og ut av markedet avhengig av om de finner leietaker de synes passer (Nordvik & Gulbrandsen, 2001). I en av de store kommunene fortelles det at det hender at det oppstår konkurransesituasjoner mellom flyktninger og andre sosialhjelpsmottakere når det gjelder tildeling av bolig:

...det var ikke noen god følelse å gå derfra etter å ha kranqla til meg de ledige boliger når jeg vet at det er noen nordmenn som nesten er hjemløse og som ikke får bolig. (..) Regelen er klar, de som er hjemløse må gå først. (..) Nå har vi flere private boliger, så jeg går oftere med god samvittighet fra de møtene nå enn jeg gjorde i 2016 (Stor kommune)

I en liten kommune kom det fram motsetninger mellom å prioritere lengeboende beboere i kommunale leiligheter og flyktninger. Noen lengeboende ble sagt opp da kommunen begynte å bosette flyktninger i 2014.

Mange av de som mistet leieforholdet sitt til de kommunale boligene ble sure for det. Noen var misfornøyde med kommunens prioriteringer, de mente at kommunene først måtte ta vare på sine egne innbyggere før de tok imot flyktninger (Liten kommune)

.. folk liker jo å snakke om ting. Kanskje folk i kommunen må ta til takke med gamle leiligheter, og så kommer det flyktninger og så får de en ny leilighet.

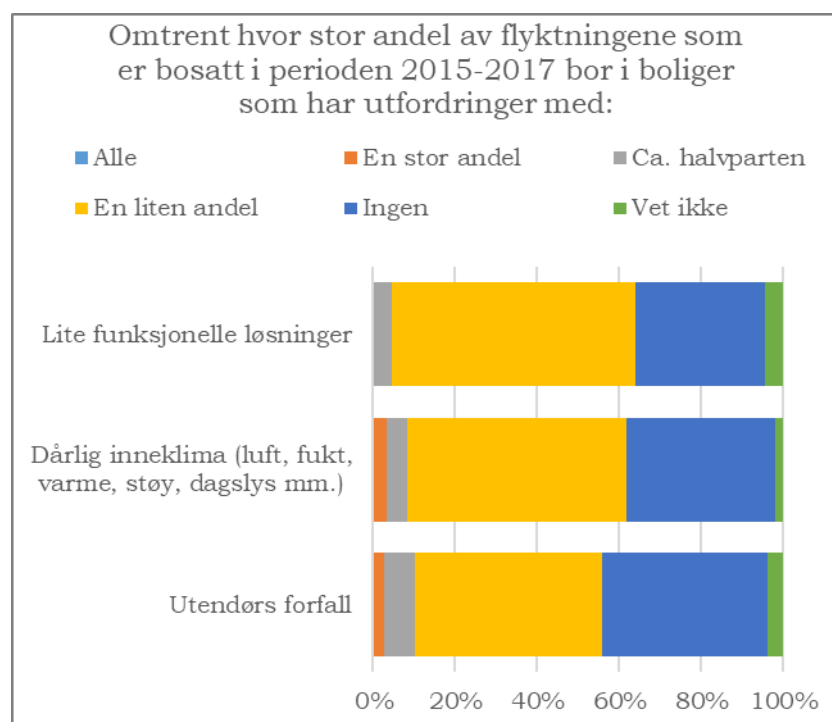
Men vi tenker sånn at når vi bygger nye hus fordi vi skal bosette flyktninger, så kan vi ikke tenke sånn at de ikke skal få bo der – fordi de er flyktninger. Så noen er bosatte i helt nye leiligheter, men ikke mange (Liten kommune)

Til tross for noe lokal misnøye, valgte kommunen å benytte nyanskaffete boliger til bosetting av flyktninger.

7.4.3 Utendørs forfall, dårlig inneklima og lite funksjonelle løsninger?

Hovedbildet er at det er veldig få av boligene som flyktningene er bosatt i som har utfordringer med utendørs forfall, dårlig inneklima og lite funksjonelle løsninger.

Figur 7.12: *Boliger med utendørs forfall, dårlig inneklima og lite funksjonelle løsninger. Svarfordeling, prosent. N = 248*



Vi har ikke bosatt noen der vi har visst at det har vært muggsopp og råte. Men det er lite lys, typisk bare ett vindu, så beboerne får ikke så mye dagslys. Lydt med naboer. Sanitærforhold er OK. (Storby)

7.5 Flyktingenes vurdering av boligstandard

I denne undersøkelsen har vi kun snakket med kommuner. For å få et bilde av hvordan flyktingene selv vurderer boligkvaliteten, ba vi kommunene fortelle om hva flyktingene klager på. Flyktingenes klager handler om boligens utstyr som de i prinsippet kan gjøre noe med selv, og forhold knyttet til bolig og bosted som de ikke kan gjøre noe med, utover å flytte.

Klager på boligens utstyr:

- TV, oppvaskmaskin og annet teknisk utstyr.
- Gardiner som ikke er lystette nok/ ikke skjermer nok for innsyn. Noen muslimer er opptatt av at kvinnene ikke skal være synlige for andre enn familien når de går uten hijab hjemme. Det kan også handle om andre måter å skjerme privatliv på enn nordmenn er vant til, eller at i varmere land brukes gardiner aktivt som solskjerming for å holde rommene kjølige nok. En kommune har løst utfordringene med gardiner ved at beboerne selv får kjøpe gardiner, og noen fra kommunen hjelper dem å henge dem opp.
- Tepper; mange flyktninger kommer fra kulturer hvor det er vanlig med heldekkende tepper på gulvene.
- Belysning; mange flyktninger er ikke vant til punktbelysning som brukes norske hjem, men vil heller ha generell belysning i et rom (som lysstoffrør)

Klager på andre forhold ved bolig og beliggenhet:

- Boligens størrelse
- Manglende dør mellom stue og kjøkken
- Matlaging i samme rom som man sover

- For mange trapper
- For langt unna busstopp/ kollektivtransport; mange er ikke vant til å gå langt, og is/ snø i veien kan oppleves uhåndterlig for de som ikke har vokst opp med det.

Dette siste punktet illustrerer at det kan være ulike opplevelser av hva som er rimelig gangavstand. 92 prosent av kommunene som har besvart surveyen har oppgitt at «alle» eller «en stor andel» av flyktingene som har blitt bosatt i perioden 2015-2017 bor i rimelig gangavstand til offentlig kommunikasjon.

Det kommer også fram gjennom intervjuene at enkelte mener at en del flyktinger klager uten grunn:

Beboerne klager på lokalisering, størrelse, alt mulig egentlig. Spesielt størrelse, og at det er gammelt. Gammelt vil si fra 70-80-tallet eller eldre. Det er nok med følelsen av at det ikke er godt vedlikeholdt, at det har forfalt litt. (.). De som klager, det er ikke nødvendigvis de som har dårlig bolig. Det handler om forventninger. (Storby)

Når vi får snakket med dem og forklart ting, så er det ikke så ofte at det kommer klager etterpå. (Stor kommune)

Flere informanter bruker begreper som 'forventningsavklaringer' og 'realitetorientering' når de forteller om hva flyktingene klager på. Dette berører en velkjent utfordring knyttet til det å evaluere bokvalitet. Hva vi tillegger verdi i en bosituasjon (Guttu, 2003), vil avhenge av kulturell bakgrunn og klasse, livssituasjon og ikke minst forventninger og muligheter (økonomiske og praktiske). Ikke bare kan flyktingene oppleve skuffelse dersom boligen ikke er slik de hadde forestilt seg at den skulle være. Kommunenes egen vurdering av kvaliteten som tilbys vil også være preget av informantenes egen og samfunnets forventninger til hvordan flyktinger skal bo. Hvis det finnes en sosial aksept for at flyktinger kan bo dårligere enn andre, vil det prege kvalitetsvurderingene som gjøres (Hauge et al 2015). I tillegg skjer vurderingen av kvalitet opp mot hva som er økonomisk oppnåelig, hvilke muligheter som finnes innenfor de eksisterende rammebetingelsene. Det at kommunene generelt vurderer

kvaliteten på flyktningenes bolig som bra, slik vi finner i vår spørreundersøkelse, gir derfor ikke noe objektivt svar på hvordan kvaliteten faktisk er.

Et begrep som brukes en del ganger, både i de åpne svarkategoriene i spørreundersøkelsen og i intervjuene er 'egnethet'. I dette kan det ligge at de bosettingsansvarlige vurderer noen boliger som mer egnet for flyktninger enn andre. I et senere avsnitt beskriver vi nærmere hvilke kriterier de vektlegger ved vurdering av egnethet.

7.6 Hvordan vurderer kommunene boligens og nabolagets *egnethet* for flyktninger?

Hvordan velges boliger til flyktninger, og hvordan påvirker markedet hva man kan få tak i? I intervjuene i kommunene spurte vi om kommunen stiller kvalitetskrav (fysiske eller juridiske krav gjennom leiekontrakter, samt økonomisk krav til husleienivå) til kommunale eller private boliger til flyktningene. Intervjuene viser at de fleste kommunene kun gjør en skjønsmessig vurdering av egnethet. Det ble ikke spurt spesifikt om de har *nedfelle* retningslinjer/kvalitetskrav, men ingen av informantene nevnte noe om dette. Dette stemmer med den tidligere rapporten om avtalt selvbosetting hvor det kom fram at bare 35 prosent av kommunene som praktiserte avtalt selvbosetting hadde nedskrevne «kjøreregler» for dette (Henningsen et al., 2016). I dette inngikk blant annet sjekking av leiekontrakt og bolig. Egnetheten / krav til flyktningeboliger er dermed noe som sjelden er nedfelt eller nedskrevet, men noe som vurderes på bakgrunn av "magefølelsen" boligframskafferne får når de besøker boligen som vurderes. Men en av informantene sier faktisk at hun har en sjekklister:

Det må være ordentlige dusjmuligheter, lufting, varmeovner på plass, røykvarslere og brannslukking. Jeg har en sjekklister som jeg går gjennom. (Mellomstor kommune)

Lukt av mugg gjør meg skeptisk. (Storby)

Vi går alltid på besøk når noen har leiligheter de vi leie ut. Noen ganger sier de at det er nyoppusset, men så er det svartmugg i vinduskarmen for eksempel. Så har det

hendt seg at noen har flyttet inn for det har vært nyoppusset, og så går det en måned og så kommer muggen fram bak malingen. Hvis det er for trangt, altfor trangt, sier vi nei. (Stor kommune)

Oppsummert finner vi at vurdering av egnethet gjøres ifølge intervjuene på disse områdene:

- Lokalisering; om flyktningene kan bo på stedet uten bil. Flere påpeker at lokalisering er viktig for integrering, og at de særlig vurderer dette ved bosetting av barnefamilier.
- Trangboddhet; om det er tilpasset barnefamilier eller enslige. I en stor kommune nevner en informant at det er en norm om at en familie på 3 skal ha 50-60 m².
- Standard; om det er fukt og lukter mugg blir boligene vurdert som uaktuelle. Tilgang til dagslys blir også vurdert, og kjellerleiligheter (ikke sokkelleiligheter) blir forsøkt unngått. Sanitærutstyr må være på plass. Noe slitasje er det aksept for. Flere kommuneansatte gir uttrykk for at flyktningene får tilbudt leiligheter i det private markedet som er bedre enn andre vanskeligstilte får. Det er også et eksempel på at en kommune har takket nei til en leilighet med «for god standard», fordi de er redd for slitasje, og for at andre skal synes flyktningene bor for fint.
- Teknisk utstyr; oppvarming og ventilasjon må være adekvat, og ikke for avansert å håndtere.
- Tekniske krav; godkjent rømningsvei, brannslukkingsapparat og røykvarslere. Dette er kommunene spesielt påpasselige på. Småkommuner sier at brannvesen og teknisk etat noen ganger er med for å sjekke dette.
- Skadedyr; særlig utelukkes leiligheter med veggdyr.
- Noen kommuner stiller krav om at TV og internett skal være inkludert i husleia.
- Pris; om leiligheten er billig nok til at flyktninger kan ha råd til å bo der. Prisen er også noe mange av informantene sier at de forhandler om ("krangler på").

Det blir også sagt i et intervju i en liten kommune at planløsning og dagslys ikke var viktig for flyktningene. I følge denne informanten betyr ikke utsikt og solforhold så mye, og blir heller ikke vurdert som viktige ved bosetting av flyktninger.

Gjennom intervjuene kommer det fram eksempler på at kommunens representanter stiller krav til utleieryere om utbedringer, dersom de oppdager kritikkverdige forhold:

Noen ganger er det hybler som er så dårlige at jeg tenker: Her kunne ikke jeg ha bodd. Det går litt etter mine egne vurderinger. En plass – et fantastisk hybelhus, men du skulle sett den vaskekjelleren! Der nede hadde ikke jeg vasket klærne mine (...). Da måtte jeg si at hvis det ikke blir en ordening her, så flytter jeg ut de vi har her. Og det ble en ordening med en gang!
(Stor kommune)

I de store byene er det mest to-romsleiligheter til utleie, men disse er ofte for dyre til enslige flyktninger, og for upraktiske for to enslige flyktninger å dele. Eldre leiligheter kan være bedre egnet enn nye. De har ofte fleksibilitet og store rom. Da er soverommene av en slik størrelse at de kan deles av flere barn. Eldre leiligheter har også mindre avansert teknologi for oppvarming og ventilasjon. Noen flyktninger er analfabeter, og en kommune forteller at de prøver å bosette disse i eldre boliger uten for avansert teknologi. Informanter nevner at de ikke ønsker svalgangseiligheter, fordi flyktninger kan ha en tendens til å bruke svalgangene som lagringsplass, noe som ikke er vel ansett blant naboene.

Utover at kommunene ønsker at flyktningene skal bosettes i mest mulig vanlige nabolag, virker det som de er lite opptatt av hva slags områdeegenskaper som gjøre dem best egnet for flyktninger. Noen momenter ble likevel nevnt. Det handler blant annet om at felles lekeplass i nabolaget kan være viktig som en møteplass mellom flyktninger og nordmenn, selv om flyktningene ikke er ute med barna ut på samme måte som norske foreldre. Og for barnefamilier er det spesielt viktig med skole og lekeplass i nærheten. Å bo i bebyggelse som er organisert i tun blir nevnt som en fordel fordi det kan gjøre det lettere å få kontakt med naboene.

7.7 Oppsummering

I følge kommunene, har økt bosetting ikke gått på bekostning av boligkvalitet for flyktingene. Jevnt over beskrives kvaliteten som tilfredsstillende, selv om vi finner en viss variasjon mellom kommunene, blant annet når det gjelder kommunestørrelse. Samtidig kommer det fram at forventningene til hva som er tilfredsstillende kvalitet kan være annerledes hos flyktingene selv og hos kommunene som har ansvar for bosettingen. Det understreker viktigheten av å være varsom med å trekke bastante konklusjoner om 'objektiv boligkvalitet' basert på en survey der kun den ene parten er hørt.

De største kommunene har noe større problemer med å skaffe boliger med tilfredsstillende kvalitet enn små kommuner. Disse utfordringene går særlig på å skaffe store og rimelige nok boliger til store barnefamilier. Den vanligste boformen er leilighet eller bofellesskap. Flere prøver å avvikle bofellesskap og hybelhus fordi de synes de fungerer dårlig og hindrer spredning av flyktingene. Hybler og sokkelleiligheter er vanligere i byene/ de store kommunene. Små kommuner benytter oftest småhus, rekkehus eller 2-4-mannsboliger.

De fleste kommunene er opptatt av å bosette flyktingene mest mulig sentralt for å unngå sosial isolasjon. Samtidig ønsker de ikke for mange midt i sentrum, og er også opptatt av best mulig spredning av flyktingene i vanlige nabolag. Informantene ser særlig lokaliseringen av boliger til flyktinger som viktig for integreringsprosessen, og er mindre opptatt av den rollen standarden på selve boligen kan spille.

Alle kommunene bruker en kombinasjon av kommunal og privat utleie for flyktingene. De kommunale boligene blir ikke vurdert til å ha bedre standard enn de private. Tvert imot blir det i noen intervjuer påpekt at kvaliteten på boligene i det private markedet ofte er bedre i standard, men dette avhenger av det lokale leiemarkedet.

Svært få mener at standarden på boligene som tilbys flyktinger er bedre enn den som tilbys andre vanskeligstilte, eller at bosetting av flyktinger har gått på bekostning av andre vanskeligstilte. Men

noen påpeker at de kjemper om de samme boligene, og at utleiere ofte foretrekker flyktninger framfor sosialklienter.

8 Kontekst og rammebetingelser

Et enkelt leiemarked med god tilgang på boliger har gjort bosettingen svært enkel. (Mellomstor kommune)

Asylmottaket ble lagt ned i perioden og tilgangen på boliger ble derfor bedre for kommunen. (Mellomstor kommune)

Utfordring at mange utleiere ikke aksepterer kommunal garanti for depositum og at nivået på husleien ofte er for høy. (Mellomstor kommune)

I dette kapitlet skal vi diskutere sammenheng mellom betingelser i ulike typer lokale boligmarkeder og potensialet for bosetting av flyktninger.

Kommunenes muligheter til å bosette flyktninger er betinget av balansen mellom den enkelte kommunes boligsosiale politikk overfor vanskeligstilte, flyktninger som har behov for bolig og det lokale leiemarkedet. I første rekke handler dette om tilgjengelige kommunalt disponerte boliger, dernest av muligheter for ytterligere boligframskaffing i det lokale private boligmarkedet. Som vist foran i kapitel 3, har kommunene benyttet det private leiemarkedet for fremskaffing av bolig til to av tre flyktninger i 2016.

Tidligere studier har vist at den nasjonale og lokale konteksten har betydning for innvandreres tilgang til boligmarkedet og oppnådd boligsituasjon (Skifter Andersen, Turner, & Søholt, 2013; Søholt et al., 2017; Søholt & Holm, 2010; Thorshaug et al., 2011). Nasjonal og lokal boligpolitikk samt betingelser i det lokale boligmarkedet

kan dermed antas å ha betydning for hvor lett eller vanskelig det er for kommunene å skaffe boliger til flyktninger.

I denne rapporten forstår vi kontekst på flere måter. For det første handler det om den nasjonale boligpolitikken som danner rammer for boligbygging, omsetning og fordeling av boliger. Derne er den lokale boligpolitikken, innenfor de nasjonale boligpolitiske rammene del av konteksten når kommuner skal bosette flyktninger. Videre vil den konkrete konteksten være det lokale boligmarkedet slik det har utviklet seg over tid som resultat av nasjonale og lokale boligpolitiske rammer, virkemidler, lokale behov, muligheter og preferanser.

8.1 Boligpolitiske betingelser

Siden siste halvdel av 1980-tallet har det skjedd en markedsdreining av den nasjonale boligpolitikken, og markedet er premiss for nesten alle boligpolitiske virkemidler og for fordeling (Nordahl, 2012). Samtidig med markedsdreiningen har det skjedd en boligsosial vending med stadig mer fokus på vanskeligstilte for å fange opp dem som ikke håndterer boligmarkedet på egen hånd uten offentlig bistand (Departementene, 2014; Sørvoll & Aarset, 2015). Den alminnelige boligpolitikken, supplert med boligsosiale virkemidler, danner rammer for kommunenes handlingsbetingelser når de skal skaffe boliger til flyktninger. Samarbeid med private utbyggere om tilvisningsavtaler skjer blant annet til markedspris. Markedsdreiningen av boligpolitikken innebærer blant annet at balansen mellom tilbud og etterspørsel blir førende for det lokale boligtilbudet og for prisnivå. Prisenivå er normalt høyest i Oslo og i andre storbykommuner. Våre case i mindre kommuner viser imidlertid at det lokale prisnivået ikke bare påvirkes av kommunestørrelse, men også av konjunkturer i det lokale arbeidsmarkedet, av tilflytting av arbeidsinnvandrere og av turiststrømmer.

Konjunkturerne i arbeidsmarkedet var direkte årsak til at det var tilgjengelige boliger på det private markedet. Det har vært stor byggeaktivitet i forbindelse med tidligere stor aktivitet i arbeidsmarkedet i regionen, dermed var det stor tilgang på leiligheter. P.g.a høye husleier i det private markedet og redusert bostøtte,

ønsker vi å veilede personer i valg av bolig, fordi de ellers vil gå "konkurs". Flyktninger blir i den grad det er nødvendig, prioritert til kommunale boliger.
(Mellomstor kommune)

Markedsbetingelser betyr at utleiere kan variere husleienivå etter hvem de leier til. Husholdninger med svak økonomi og/eller andre kjennetegn assosieres med høyere risiko, noe som kan gi høyere leie. Analyser av det norske leiemarkedet har vist at ikke-norske leietakere, alt annet likt, betalte en ekstra leiepremie på 8 prosent. For leietakere med afrikansk bakgrunn var denne ekstrapremien på 14 prosent. Også bostøttemottakere betalte høyere leie enn andre (Beatty & Sommervoll, 2012; Røed Larsen & Sommervoll, 2011).

8.2 Lokale boligmarkeder

Boligmarkedene varierer mellom små kommuner, mellomstore kommuner, store kommuner og storbyer og mellom sentrale og mindre sentrale strøk. I boligmarked inkluderer vi sammensetning av boligmassen slik det kommer til uttrykk i type bygg og boliger, eierstatus, andel kommunalt disponerte boliger, grad av tettbygd/spredtbygd bebyggelse og prisnivå. Det som særlig har betydning for de lokale boligmarkedene er om de er preget av tilflytting, stillstand eller fraflytting. Mens tilflytting kan bidra til mer dynamikk og nybygging, kan fraflytting bety tomme hus og gamle hus som brukes som hytter. I tidligere og pågående studier kommer det fram at for eksempel tilflytting av arbeidsinnvandrere kan bidra til mer dynamikk i det lokale boligmarkedet ved at de kjøper brukte boliger, ofte litt utenfor sentrum som eller er vanskelige å omsette (Søholt, Aasland, Onsager, & Vestby, 2012).²¹

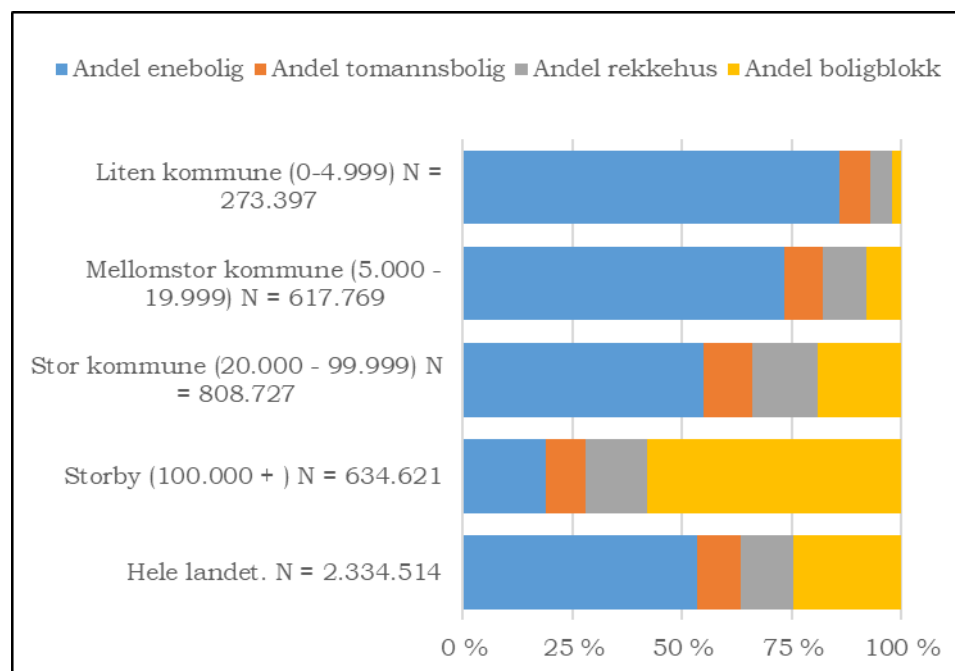
8.2.1 Stor variasjon i boligmassen mellom kommunene

Mens Oslo og andre storbyer er dominert av bygårder og blokkbebyggelse, er det eneboliger som dominerer i de minste

²¹ I den pågående studien *Multiethnic rural communities: Exclusion or inclusion of immigrants?* kommer det fram hvordan flyktninger og andre innvandrere påvirker det lokale boligmarkedet. Under arbeid.

kommunene. Eneboliger passer til familier, og kommuner med slike boliger foretrekker familier. I noen tilfeller brukes også eneboliger til bofellesskap. I større kommuner med mer blokkbebyggelse og små boliger, er det lettere å bosette enslige. Mange enslige foretrekker også å bli bosatt i byene. I byene er det lettere tilgang til etniske nettverk, mer variert arbeidsmarked og et bredere utdanningstilbud.

Figur 8.1: *Antall boliger totalt og andel boliger i ulike boligtyper. Bebodde og ubeboede boliger, 1.1.2015. N = Antall boliger*



Kilde: SSB, 06266.

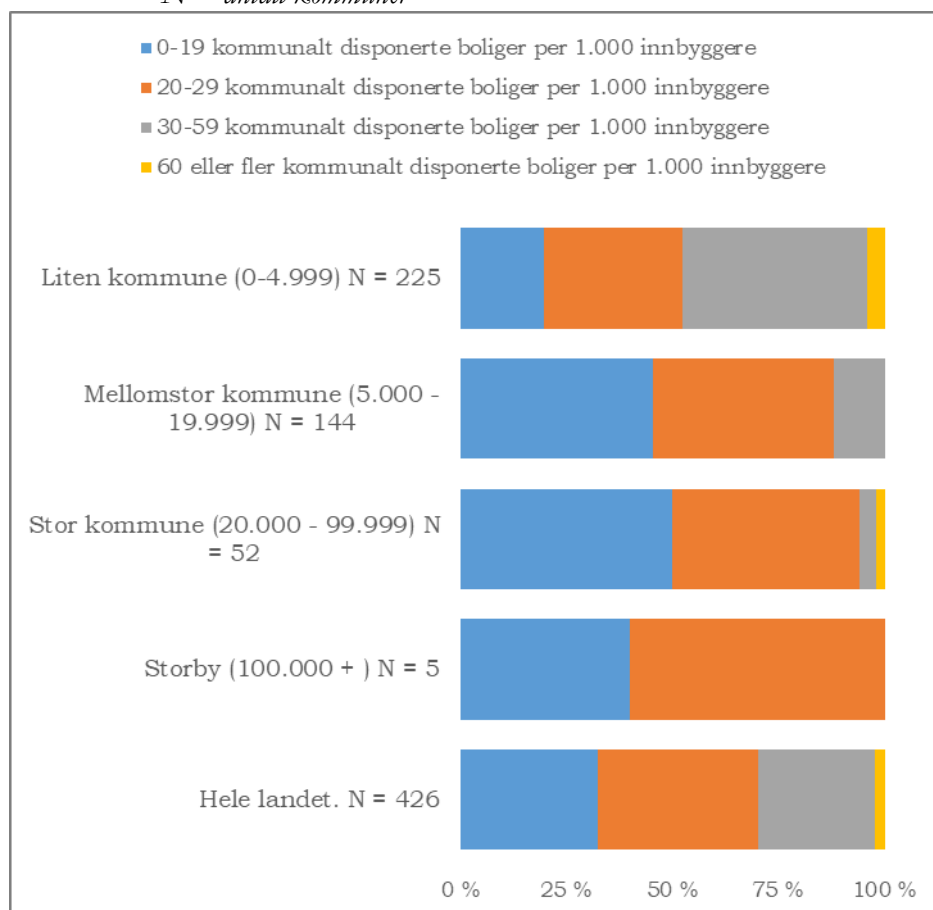
Boligtypene og tilgang til boligtyper påvirker kommunenes preferanser for hva slags hushold de helst vil bosette.

8.2.2 Kommunalt disponerte boliger

Som nevnt foran har den alminnelige måten å bosette flyktninger på vært å bosette dem i kommunalt disponerte boliger. Andelen kommunalt disponerte boliger er imidlertid generelt lav i Norge og andelen varierer mellom kommunene. På landsnivå er det 21

kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger.²² Figuren under viser stor variasjon mellom kommunene i tilgang på kommunalt disponerte boliger. Svært få kommuner har ingen slike boliger, og svært få har 60 eller flere kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. Variasjonen er størst mellom de minste kommunene, og minst mellom storbyene.

Figur 8.2 *Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger, 2015.*
N = antall kommuner



Kilde: SSB, 06493.

²² https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/kombolig_kostraaar

Noen kommuner har mulighet til å bare bruker kommunalt disponerte boliger til vanskeligstilte og flyktninger, mens andre kommuner også tar i bruk det private leiemarkedet for å klare sine boligsosiale forpliktelser. I surveyen svarte åtte prosent av kommunene at de hadde brukt det private leiemarkedet i svært liten grad. Hvorvidt kommunene bosetter flyktninger i kommunalt disponerte boliger, handler dermed både om tilgang på slike boliger og vurdering av hva kommunen mener er «god bosetting» for den spesifikke flyktning.

Det store bosettingstrykket i 2015 og 2016 gjorde det helt nødvendig for de fleste kommunene å ta i bruk det private leiemarkedet i tillegg til kommunalt disponerte boliger. Praksis for bruk av det private leiemarkedet vil variere med kommunenes totale antall av kommunalt disponerte boliger, sett opp mot behov og hva kommunene oppfatter som god bosetting av flyktninger.

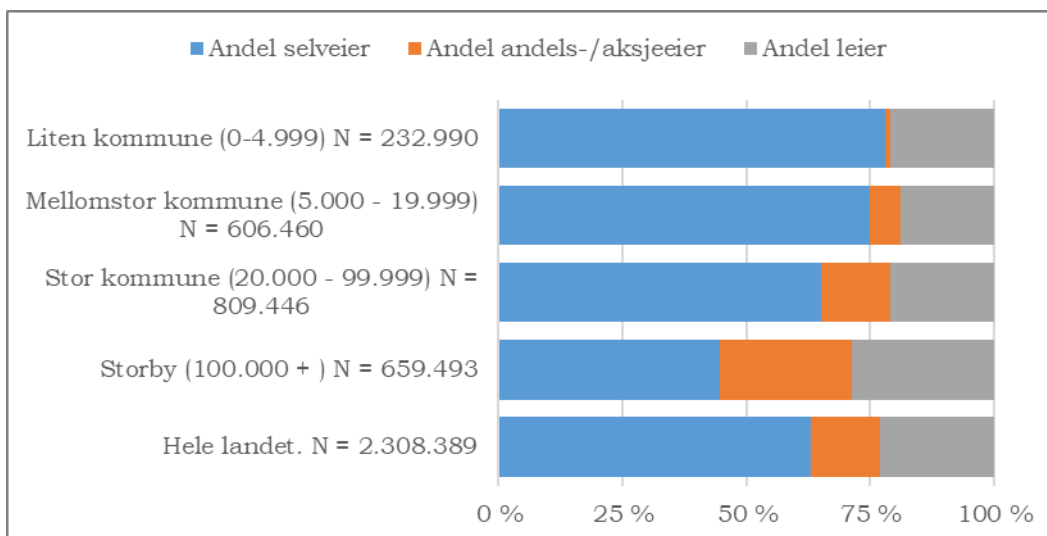
Vi har mange kommunale boliger sammenlignet med de fleste andre kommuner, og har derfor kunnet bosette flyktninger i egne boliger. Vi har også tilrettelagt gjennom bosetting i bofellesskap i kommunale boliger. Flere vil etter hvert flytte ut fra bofellesskap og i egen bolig, og per i dag har de flyttet over i andre kommunale boliger. Vi har vært i dialog med mulige utleiery, men foreløpig har ingen flyttet inn i private boliger. Det vil være den neste milepælen i bosettingsarbeidet. (Liten kommune)

Fra intervjuer i en av storbyene kom det fram at kommunalt disponerte boliger var foretrukket ved bosetting av flyktninger. Det ga bedre kontroll og oppfølgingsmuligheter for kommunen, og mer forutsigbarhet for flyktningen.

8.2.3 Flest utleieboliger i storbyene

I tillegg til boligtyper, vil eierstatus til boligene og andel leieboliger i de lokale boligmarkedene, gi indikasjoner på hvor lett eller vanskelig det er for kommunene å leie boliger i det private leiemarkedet.

Figur 8.3 *Husholdninger etter eierstatus til bolig fordelt på kommunestørrelse per 1.1.2015. N = Antall husholdninger*



Kilde eierstatus: SSB 11084. Kilde befolkningsmengde, SSB 07459.

Figuren over viser at leieandelen varierer med kommunestørrelse. Andelen som leier bolig er størst i storbyene og minst i de mellomstore kommunene. Tabell 8.2 nedenfor viser fordeling av type utleierte fordelt på kommuner etter befolkningsstørrelse. Norge har særtrekk når det gjelder leieboligmarkedet. Den største gruppen som leier ut bolig, er privatpersoner som leier ut sokkelbolig, eller annen del av egen bolig. Tabellen viser at mer enn sju av ti utleieboliger eies av en privatperson, mens profesjonelle utleierte kun eier 9 prosent av utleieboligene. Det er en overrepresentasjon av profesjonelle i Oslo-området, og noe mindre innslag av private som eier. Nesten halvparten av dem som leier av en privatperson bor i samme bygning som utleieren. I de fleste slike tilfeller er leieinntektene skattefrie.

Tabell 8.1: *Hvem eier boligene som husholdningene leier – etter befolkningsstørrelse i kommunene. Husholdninger. Prosentfordeling*

	Kommuner			
	100 000 eller flere bosatte - i Oslo-området	100 000 eller flere bosatte i andre storby-områder	Under 100 000 bosatte	Landet
Kommunen	7	9	10	9
Organisasjon/ privat stiftelse	7	7	5	6
Profesjonell utleier	15	8	7	9
Privatperson	67	73	73	72
Andre	4	3	5	5
Sum	100	100	100	100
Bor i samme bygning som utleier (når utleier er privatperson) – prosent	41	53	46	46

Kilde: Barlindhaug 2018. NIBR-rapport. Under publisering. Analyser av data fra EUSILC-2015

I 2015 eide drøye 10 prosent av husholdningene sekundærbolig.²³ Dette er boliger som husholdningen kan bruke som fritidsbolig, låne bort eller leie ut, eller la stå tomme (Barlindhaug, 2018). Barlindhaug viser at andelen husholdninger som eier sekundærboliger er høyest i de minste kommunene og lavest i store kommuner, og at denne fordelingen antakelig skyldes arv. Bare 37 prosent av sekundærboligene leies ut for kortere eller lengre tid. Andelen som leies ut er høyest i Oslo-området, der 45 prosent av sekundærboligene leies ut. Over 20 prosent av ekstraboligene står tomme.

Det står mange tomme hus i kommunen som blir benyttet som hytte av huseierne, de er derfor ikke villige til å leie ut for lengre tid. (Liten kommune)

De siste årene har også Airbnb blitt en faktor som påvirker det lokale leiemarkedet i blant annet turistkommuner (Vinogradov & Strømmen-Bakhtiar, 2017). Det har vært en rask økning siden

²³ <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/svakere-inntektsvekst-blant-norske>

2014, og slik utleie har spredd seg fra storbykommuner til mindre kommuner. Per sommeren 2017 var det Airbnb utleie i 90 prosent av kommunene med til sammen 25 000 utleiesteder. Lofoten er den mest kjente turistdestinasjonen i Nordland og har høyest konsentrasjon av Airbnb i hele Norge. I følge en kommune i Lofoten, bidrar Airbnb til å høyne det lokale leienivået slik at det blir vanskelig å finne boliger til flyktninger med akseptabelt prisnivå. Tilgang til å leie sekundærboliger og fritidsboliger kan ha betydning for kommunenes muligheter til å skaffe bolig til flyktninger.

Uten midlertidige bosettinger i feriehus/hytte, hadde vi ikke klart å bosette ihht anmodningen fra IMDi. Nå skal det bygges 7 nye leiligheter, så da blir det enklere neste år. (Liten kommune)

Det er stort sett bare i storbyene og noen store kommuner at vi finner profesjonelle utleiere. Det kommunale foretaket Boligbygg i Oslo er det største utleieselskapet i Norge med 11 000 boliger i 2016 (Boligbygg, 2017). En studie blant profesjonelle utleiere i Oslo i 2009, viste at den største private utleieren da hadde rundt 2 500 boliger (Søholt & Astrup, 2009).

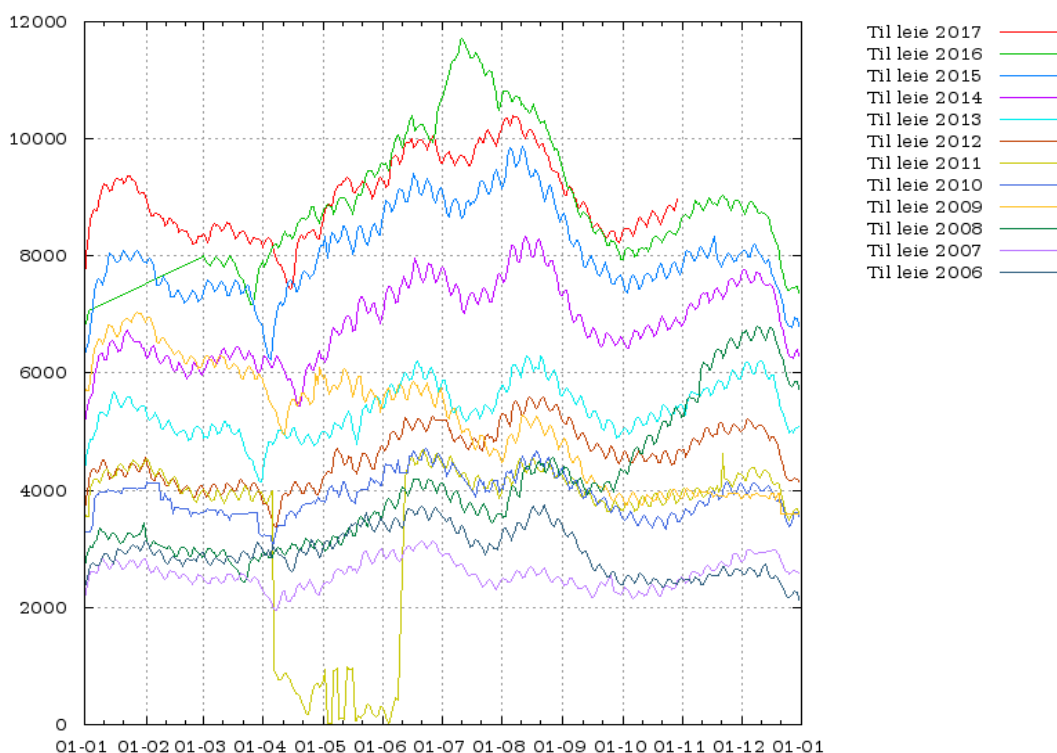
Mens det kan være mulig å inngå kontrakter med både store kommersielle og små private utleiere i store byer, vil det i hovedsak være små private utleiere som leier ut en eller noen få boliger som dominerer i mindre kommuner. Disse boligene vil også oftere være i tilknytning til utleiers bolig, slik som sokkelbolig, noe som igjen kan bidra til at utleier ønsker større kontroll med hvem som skal bo i boligen.

8.2.4 Ledige boliger

Ledige boliger er avgjørende for at flyktninger skal kunne bosettes i det private leiemarkedet. I større kommuner annonseres ledige boliger blant annet gjennom Finn.no og andre nettstedet. Nettstedet gratismegler.no er basert på tall fra Finn.no eiendom og publiserte annonserte leieboliger i markedet, med oppdaterte opplysninger for hver dag og over flere år, inntil høsten 2017. Figur 8.3 under viser stor variasjon i tilbudet av annonserte leieboliger for hele landet i årene 2014, 2015 og 2016. Sommeren 2016 var det rundt 4000 flere annonserte leieboliger enn sommeren 2014, av totalt 12 000 annonserte boliger. Antallet

ledige boliger varierer i løpet av året og på slutten av året var det 'bare' drøye 1000 flere leieboliger annonsert i 2016 enn i 2014, av totalt drøye 7 500 annonserte boliger i 2016. Figuren viser at antallet annonserte boliger steg for hvert år, de siste årene. Dette slakket i leiemarkedet har antakelig vært gunstig for bosetting av flyktninger i det private leiemarkedet. Det kan tyde på at konkurransen om boligene har vært noe mindre stram enn i tidligere år.

Figur 8.4: *Annonserte boliger til leie 2006 – 2017.*



Kilde: Gratismegler.no

Boligframskaffere vi har snakket med i storbyene har formidlet at de aktivt bruker nettstedet for å finne boliger til flyktninger. I små kommuner er det imidlertid begrenset annonsering av leieboliger. Kommuner med studiesteder og for eksempel sykehus, har høyere andel leieboliger enn mange andre kommuner utenfor storbyene. I andre mindre kommuner formidles leieboliger ofte gjennom

nettverk, og kommunene blir oppsøkt av folk som vil leie ut til flyktninger.

Vi er heilt avhengig av at innbyggera henvend seg til oss om ledige bustader. Det har dei gjort i aukande grad. (Liten kommune)

Tidligere studier har vist at små boligeiere tar boliger ut og inn av markedet etter eget behov (Nordvik & Gulbrandsen, 2001). Hvis de ikke er avhengige av å leie ut av økonomiske grunner, kan de la være å leie ut, eller trekke boliger tilbake om de ikke finner leietakere som passer, eller om det er for brysomt (Søholt & Astrup, 2009; Søholt & Holm, 2010). De kan også ta initiativ til å leie ut når de opplever at det er for en god sak eller om de ser at det er et marked, slik kommunene formidler at mange har gjort de siste årene. Endring i etterspørselen påvirker boligtilbudet.

Da det var tidligere høykonjunktur, bygde folk fine hus med utleieenheter. De bygde dyrt. Skulle leie ut til arbeidsinnvandrere. Da det ble dårligere tider dro mange av dem og kommunen kunne leie. Koster mellom 8.500 og 10.000 kr. i mnd. Som kommune er det ikke lett å henge med på dette. (Mellomstor kommune)

Innbyggjarar har kontakta oss for å leie ut bustad til flyktningar. Nokon av sympati, andre p.g.a lav bustandar i husa. Dei har vanskar med å leige ut til andre. Kommunen har her heller ikkje inngått leige pga dårleg standard/dårleg beliggenhet. (Liten kommune)

Informanter i oppfølgingskommunene forteller om utleiere som ønsker å tjene penger på dårlige utleieobjekter. Det gjelder eksisterende boliger og oppkjøp av eiendommer av dårlig standard for å leie ut til flyktningene. Kommunene prøver å unngå disse utleierne når de får kjennskap til forholdene. Andre steder har dialog med utleiere bidratt til kvalitetssikring av boligene.

Vi har kunnet bosette mange flyktninger i boliger der utleier har tatt kontakt med kommunen. På denne måten har vi også kunnet kvalitetssikre boligene godt,

og ha en god dialog med utleier før innflytting.
(Storby)

Vårt materiale viser at kommunene har utviklet framgangsmåter for å komme i inngrep med det lokale private leiemarkedet som er tilpasset betingelsene i de spesifikke lokale boligmarkedene. Mens nettsteder og formelle avtaler med større utleiere fungerer i storbyer, vil nettverk og tillitsbasert oppfølging ha større betydning på mindre steder. Det kan igjen påvirke at flere boliger blir gjort tilgjengelige for flyktninger og ev. andre vanskeligstilte over lengre tid.

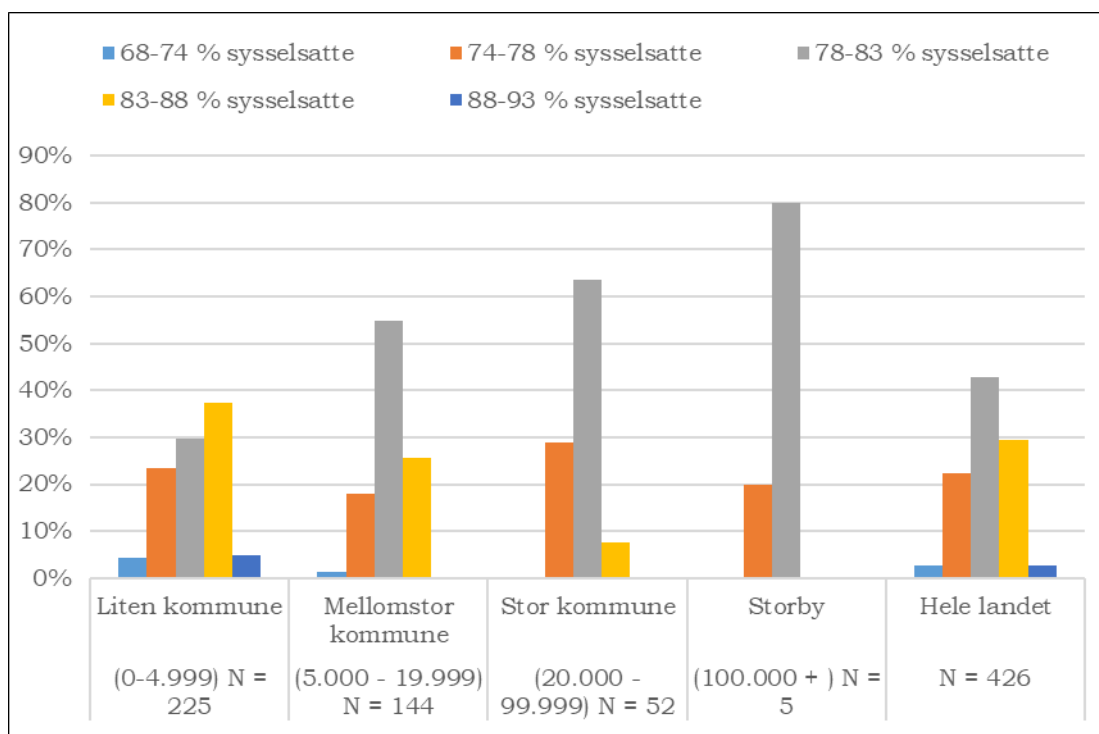
8.2.5 Lokal sysselsetting

Det vesentlige i dette kapitlet er den lokale boligmarkedskontesten. Men som vist i sitat over, kan konjunktorene i arbeidsmarkedet også påvirke dynamikken i boligmarkedet. I tillegg vil betingelser i det lokale arbeidsmarkedet og nivå på sysselsettingen påvirke IMDIs vurdering av hvilke kommuner som blir anmodet om å bosette flyktninger. Sysselsettingsmålet påvirker også de bosettingsansvarlige på den måten at de ikke bare skal bosette flyktninger i en bolig, men bosette til et sted hvor det er mulig å utvikle et liv, ta del i lokalsamfunnet og etter hvert mestre egen boligsituasjon. For voksne generelt vil deltakelse i arbeidslivet ha stor betydning for deres videre livskvalitet.

Noen mindre kommuner trekker fram at de har et vanskelig arbeidsmarked for flyktninger.

Jeg mener at det ikke bør være «lov» å tenke bosetting løsrevet fra konjunkturer og arbeidsmarked.
Flyktningene som er her ivrer for å klare seg selv og jobbe, de vil ikke på sosialen. Det er ventelister til praksisplass. De spør: Korfor henta du oss hit, når du ikke har jobb? (Mellomstor kommune)

Andre småkommuner har derimot et arbeidsmarked hvor flyktningene har mulighet til å få jobb. Til noen steder kommer det også flyktninger fra andre kommuner for å jobbe. Det bidrar til positive lokale holdninger til flyktninger.

Figur 8.5: *Andel sysselsatte, 25 – 54 år, per kommunetype*

Kilde: Folkemengde: 07459 1.1.2016, Sysselsatte: 07984, 4. kvartal 2015

Variasjonen i sysselsettingen er størst i de minste kommunene, og minst i de største kommunene. En tidligere studie har påvist at høy lokal arbeidsledighet påvirker innvandreres sannsynlighet for å være i jobb negativt (Søholt et al., 2015). Omvendt kan vi anta at lav ledighet påvirker sjansene for jobb positivt. Vi så tidligere at en motivasjon for å bosette flyktninger i de minste kommunene var ønske om tilflytting. Fra tidligere studier kan vi anta at dette er koplet opp mot ikke bare ønske om tilflytting, men ønske om at de som blir bosatt også blir boende (Søholt et al., 2012). Det påvirkes blant annet av sjansene for å få jobb. Det er tidligere også påvist at private utleiende foretrekker leietakere som er i jobb eller i annen aktivitet (Søholt & Astrup, 2009), noe som indikerer at jobb eller sannsynlighet for jobb, vil styrke flyktingens muligheter i det private leiemarkedet. Bosetting i en liten kommune kan være mer risikofyllt enn i en storby. I en liten kommune betyr det langt mer om man kommer til en kommune med et godt arbeidsmarked. Mens en av småkommunene vi har intervjuet forteller om

tilflytting av flyktninger fra andre kommuner pga. arbeidsmuligheter, forteller en annen at de har gode boliger, men mangler arbeidsmuligheter for flyktingene.

8.3 Oppsummering

Kommunenes muligheter for å skaffe boliger påvirkes av det lokale boligmarkedet og nasjonal og lokal boligpolitikk. Lokale boligmarkeder varierer med hensyn på boligtyper, kommunalt disponerte boliger, andel leieboliger og type utleiere. Små kommuner med overvekt av eneboliger vil ha lettere for å bosette familier. Byene har flere småboliger som passer for enslige. Det er også variasjon i omfanget av ledige boliger og hvordan disse blir formidlet. Små private og potensielle utleiere har blitt påvirket av flyktningkrisa og har tilbudt boliger til flyktninger, noe som betyr at etterspørselen og hvem som etterspør, påvirker tilbudet. Dette har skjedd i både små og store kommuner, men kan ha størst betydning i små kommuner fordi det der ofte er et begrenset leiemarked.

Det generelle sysselsettingsnivået og sannsynligheten for at flyktingene kan få jobb, kan også påvirke potensielle utleieres interesse for å leie ut. Ut fra en slik innfallsvinkel styrkes dermed flyktingenes muligheter i det private leiemarkedet med jobbmuligheter.

9 Utfordringer framover

Det er stor usikkerhet rundt framtida når det gjelder bosetting (...) det er meget uheldig om kommunene ikke får anmodninger om bosetting (...). Dette blant annet av hensyn til forutsigbarheten for tjenestene. Vi har brukt et par år på å bygge opp et apparat og fått gode rutiner. (Liten kommune)

Kommunene har lyktes med å bosette mange flyktninger raskt, når det var behov for det, som følge av flyktningkrisa i Middelhavet. Kommunenes innsats kan sees som en krafttak hvor de deltok i en nasjonal dugnad. Hvis vi ser framover, har utsiktene for fortsatt bosetting av flyktninger i de nærmeste årene blitt drastisk redusert. I dette kapitlet skal vi se nærmere på noen forhold som kan påvirke kommunenes bosettingsvilje og -evne framover.

9.1 Barrierer for fortsatt rask bosetting

Selv om kommunene har bosatt svært mange flyktninger, betyr ikke det at alt er på stell. Kommunene som svarte ja på at de hadde bosatt flyktninger raskere i perioden 2015-2017 enn tidligere, opplever at det likevel er forhold som bidrar til å hemme bosettingsarbeidet. Forhold som kan hemme framtidig bosetting er knyttet til kommunen selv, forholdet til staten og den lokale boligmarkedskonteksten. Dette kapitlet er basert på kommentarer i surveyen knyttet til hva respondentene mener kan hemme framtidig bosetting av flyktninger.

9.1.1 Forhold ved kommunen selv som hemmer framtidig bosetting

Det som trekkes fram er kapasitetsproblemer og at det ikke alltid blir bevilget tilstrekkelig med personellressurser til å følge opp bosettingsarbeidet. Det blir blant annet bemerket at IMDi har føringer på hvor mange deltakere det bør knyttes til programrådgivere i Introduksjonsprogrammet, og at lignende føringer mangler når det gjelder bosetting. Det hevdes at slike føringer kan bidra til å dimensjonere personellressursene, da kommuneledelsen ikke alltid har innsikt i arbeidet som kreves for å skaffe boliger og følge opp bosatte flyktninger. Noen kommuner etterlyser mer samarbeid mellom kommunale etater, slik at bosettingsarbeidet blir en oppgave for *hele* kommunen og ikke bare en etat, avdeling eller stilling. Andre opplever at bosetting og saksbehandling knyttet til bosetting slik som depositum, husleie- og etableringsstøtte er organisert i forskjellige avdelinger, noe som bidrar til å forsinke bosettingsprosessen.

Andre hemmende faktorer er knyttet til manglende planlegging for å skaffe nye kommunale boliger, mangel på boligsosiale planer, mangel på budsjettering for å bygge kommunale boliger og lang saksgang. Det bemerkes at kommunal planlegging på dette feltet vanskeliggjøres av uforutsigbar framtidig bosetting av flyktninger. Det bidrar også til forsinkelser når det gjelder dimensjonering av personalressurser og det gjør det vanskelig å opprettholde og utvikle kompetansen på dette feltet i kommunen.

9.1.2 Forhold i stat-kommune relasjonen som hemmer bosettingsarbeidet

Dette dreier seg i første rekke om forholdet til IMDi, men også økonomiske forutsetninger rundt bosetting. Når det gjelder forholdet til IMDi kommer det fram at ikke alle er fornøyd med det nye elektroniske bosettingssystemet, «IMDinett-bosetting». IMDinett-bosetting ble innført fordi det var behov for mer standardisering og enhetlig praksis i bosettingsarbeidet. En del kommuner opplever imidlertid det nye systemet som mindre fleksibelt enn da kommunene hadde en kontaktperson å forholde seg til, og noen kommenterer at det er blitt lengre responstid.

IMDI var tidligere mer samarbeidene enn nå. Om vi hadde en stor bolig, fant man en stor familie osv. Dette er mindre oversiktlig med nytt bosettingssystem. Vi skal nå ikke snakke med personer ansatt i IMDI, men melde inn. Jeg har meldt inn to ledige boliger, bl.a. en tilrettelagt bolig, men ikke fått svar. (Stor kommune)

Det bemerkes videre at uforutsigbarhet til framtidig bosetting gjør arbeidet vanskelig. Det handler om at tildeling av flyktninger som er vedtatt bosatt i kommunen, ikke blir koordinert med når kommunene har ledige boliger. Det handler også om at den sene anmodningen for bosetting i 2018, gjør det vanskelig å planlegge og vedlikeholde apparatet for bosetting av flyktninger.

Når det gjelder økonomi knyttet til bosetting svarer drøye 30 prosent av kommunene i surveyen at mangel på økonomiske virkemidler ikke er et problem, mens nesten like mange mener at de økonomiske virkemidlene ikke er tilstrekkelige. De mellomstore kommunene har svært ulike erfaringer med de økonomiske virkemidlene. De er både mest fornøyd med de økonomiske virkemidlene og mest misfornøyd. Ingen av storbyene sier at de økonomiske virkemidlene hemmer bosetting, men nesten 40 prosent mener at de kunne vært bedre. I de åpne svarene er det kun noen få som bemerker at integreringstilskuddet er for lavt, mens flere er opptatt av at Husbankens bostøtteordning er blitt mindre relevant etter at den ble endret. Noen skriver i kommentarene i surveyen at Husbankens bostøtte blir brukt som argument overfor kommunene for at de skal bosette flyktninger, men så viser det seg at den ikke alltid gjelder. Husleiene i distriktene er mange steder høye og samlet introduksjonsstøtte til flyktningfamilier gjør at de tjener for mye til å komme inn under bostøtten. Det er også eksempler på unge enslige som ikke får bostøtte. Det oppleves som urimelig at ikke flyktninger blir opplevd som «fattige nok» til å komme inn under bostøtten. Det bidrar noen steder til at flyktninger blir prioritert til kommunale boliger, og det bemerkes at det gjør det vanskeligere for flyktninger å klare seg på egen hånd i det lokale boligmarkedet. Flere informanter nevner at flyktningene må ha supplerende sosialstøtte til å dekke bokostnadene. Dette gjelder både i distriktskommuner og i byområder. Det betyr at det er kommunen og ikke staten som må dekke opp for høye boutgifter.

9.1.3 Forhold i det lokale boligmarkedet som hemmer bosetting

Dette handler i første rekke om at det er vanskelig å finne boliger som passer til de flyktingene som skal bosettes. Mens noen kommuner etterlyser småleiligheter til enslige, etterlyser andre store familieboliger, og spesielt boliger til familier med helseutfordringer.

Når det gjelder tilgang på boliger i det private leiemarkedet trekker noen fram lokal skepsis til å leie ut til flyktinger, og især noen landgrupper. I surveyen trekker noen også fram at utleiery tar høyere leie av flyktinger enn av andre. Andre forhold som kan hemme privat utleie til flyktinger, er utleie via Airbnb, som ser ut til å bidra til å øke det lokale leienivået.

Et tredje forhold knyttet til lokale boligmarkeder, spesielt i distrikts-Norge, er å finne boliger som er sentrumsnære eller som ligger nær offentlig kommunikasjon. Flyktinger har sjelden bil og er avhengige av lett tilgang til offentlige tjenester, skole, barnehage, introduksjonsprogram osv. Som vist i kapittel 6, blir de fleste flyktinger bosatt i gangavstand til sentrum, men i noen kommuner kan dette være vanskelig å få til.

Et fjerde forhold som blir trukket fram og som handler om langsiktig integrering, dreier seg om at det ikke alltid er samsvar mellom god tilgang til boliger og god tilgang til arbeid for flyktingene i mindre kommuner. Flyktingene bor godt, men har begrensede sjanser til å få arbeid lokalt selv om det finnes jobber. Det handler om kompetanse, men også om arbeidsgiveres holdninger til flyktinger, konkurranse med arbeidsinnvandrere og bemanningsselskaper og nettverk som favoriserer arbeidsinnvandrere.

9.2 Framover – håndtere svingninger i bosettingsbehov

Når vi ser tilbake på behovet for bosetting av flyktinger, er hovedbildet at behovet endrer seg over tid. Mens behovet og den faktiske bosettingen i 2016 var den høyeste som er registrert siden

1995, er anmodningen om bosetting for 2018 tilbake til nivået på 1995-tallet (Se Figur 1.1). De store svingningene skaper utfordringer for bosettingsapparatet til kommunene. Liten forutsigbarhet gjør det vanskelig å planlegge tjenesteapparatet og skaffe til veie et passende antall boliger. Både å bygge opp og ned kapasitet i bosettingssystemet er utfordrende for kommunene.

Utsiktene til lavere bosettingsbehov i 2018 og framover var kjent da vi gjennomførte surveyen til kommunene og foretok intervjuer. En bekymring som kom fram var at kommunene hadde bygget opp sitt bosettingsapparat, samtidig som det var usikkert om de ville bli anmodet om å bosette tilstrekkelig mange flyktninger i årene som kommer. I november 2017 anmodet IMDi kommunene om å bosette kun 4 400 flyktninger i 2018. Det var en nedgang fra 18 517 i 2016, og fra 12 714 i 2017, noe som får stor betydning for kommunene. For noen gir ingen eller lav anmodning et pusterom, mens andre må bygge ned kapasitet, eller prøve å opprettholde kompetansen i håp om at situasjonen vil endre seg.

I surveyen svarte over 2/3 av kommunene at de trodde de kunne fortsette å bosette et høyt antall flyktninger i årene som kommer. En av de små kommunene uttalte at det kunne bli vanskelig, men tilføyde at:

Vi er jo et konkurransefolk og har vi sagt et antall vi skal bosette, så vil vi jo gjerne få til det. Har vi sagt 10, så klarer vi 10. (Liten kommune)

Anmodningen for 2018 viste at denne kommunen har blitt bedt om å bosette nettopp 10 flyktninger i 2018.

9.2.1 Fleksibilitet i bruk av boligene

Vi spurte også om kommunene ville bli sittende igjen med ledige boliger om behovet for bosetting av flyktninger går ned i de nærmeste årene. En firedel bekreftet at de ville det, og det var større problem jo mindre kommunen var. Rundt 40 prosent av disse begrunnet de ledige boligene med at de hadde inngått langsiktige leieavtaler med private utleiere. Ingen av storbyene hadde dette problemet, mens rundt halvparten av de mellomstore og store kommunene som ville sitte igjen med ledige boliger, svarte at langsiktige leieavtaler var årsaken. En annen årsak til ledige

boliger var at det var vanskelig å omdisponere kommunalt disponerte boliger.

Vi spurte også om hva slags alternativer kommunene hadde for bruk av de ledige boligene for å få innsyn i fleksibiliteten i bosettingssystemet. Noe over 60 prosent av dem med ledige boliger, svarer i surveyen at det er sannsynlig at de vil leie ut boligene til andre vanskeligstilte, mens drøye 40 prosent svarer at de vil leie ut boligene i det alminnelige leiemarkedet. Dette er mest sannsynlig i de minste kommunene. Rundt 45 prosent av dem med ledige boliger mener det er sannsynlig at noen boliger blir solgt, mens rundt 30 prosent av dem med ledige boliger tror noen boliger vil bli stående tomme. Det er viktig å ha mente at kommunene kan ha svart på flere av alternativene. Det er det siste alternativet, å bli sittende igjen med ledige boliger som verken kan leies ut eller selges, som vil være et særlig uønsket alternativ for kommunene. Det vil motivere til å planlegge for underdekning av boliger til flyktninger og vanskeligstilte. Sitatet nedenfor viser at uforutsigbarheten ikke bare er knyttet til framtidig bosetting av flyktninger, men også til at det kan være vanskelig å omdisponere bruken av boliger som er bygget med støtte fra Husbanken.

Vi skulle selvsagt ønske oss større forutsigbarhet, slik at vi kunne ha en langsiktig og strategisk plan for anskaffelse av boliger. Slik det er nå, med stor usikkerhet og kommunalt ansvar for boliganskaffelse, er det krevende å bygge for sosiale formål, når vi ikke kan bruke boligene til andre formål når/hvis behovet for bosetting blir borte. (Liten kommune)

Foran i avsnitt 6.2, har vi vist at bosettingsansvarlige opplever at en økende andel kommuner har forankret bosettingsarbeidet på toppnivå i kommunen. Vi så også at bruk av planverktøy øker, noe som bekreftes i IMDIs egne kommuneundersøkelser. Planlegging forutsetter imidlertid en viss forutsigbarhet. Anmodningene om bosetting av flyktninger i 2018, gikk først til kommunene i november 2017. Det kan det være mange grunner til, men det vanskeliggjør arbeidet til dem som skal utføre oppgaven.

En måte å forholde seg til uforutsigbarhet i bosetting av flyktninger, er å satse på en form for innovasjon som kan bidra til fleksibilitet i det lokale boligvolumet, noe som er særlig relevant i kommuner med nedgang i befolkningen. I kommuner med

generell tilflytting er det flere alternativer for bruk av eventuelt ledige «flyktning» boliger. En liten kommune som har økt bosettingen med over 200 prosent foreslår følgende:

Etter mitt syn bør Husbanken satse enda sterkere på innovasjon for nye boligløsninger med minimumsstørrelser, men med høy arkitektonisk, teknisk og interiørmessig kvalitet, som kan utbygges og nedbygges etter behov, og enkelt flyttes på trailer og båt. De må være attraktive for gjenbruk som førstegangsboliger eller fritidsboliger. (Liten kommune)

Flyktninger som bosettes første gang av kommunene, bosettes i prinsippet midlertidig, selv om denne midlertidigheten kan vare i flere år. Innenfor en slik forståelsesramme kan forslaget i sitatet over være aktuelt. Forslaget framstår som en variant av gode «brakkeløsninger» som kan brukes i flere sammenhenger. Noe lignende er blant annet prøvd ut for å skaffe flere studentboliger raskt.

9.3 Fra nasjonal dugnad til boligosial politikk?

I Norge har det etter hvert blitt en forventning om at kommunene skal bruke det private leiemarkedet i tillegg til det kommunale, for å løse boligosiale utfordringer (Thorshaug et al., 2011). Dette gjelder i økende grad for bosetting av flyktninger, og har vært spesielt viktig de siste årene. I følge IMDi's kommuneundersøkelse (IMDi, 2015) har kommunene endret praksis de siste årene ved at tilbudet fra private utleiere har økt betydelig, og ved at noen flyktninger finner bolig selv i det private markedet gjennom avtalt selvbosetting (Henningesen et al., 2016). Økt bruk av det private leiemarkedet gjelder både små og store kommuner, selv om de har helt forskjellige leiemarkeder. Den økte bruken av det private leiemarkedet kan forklares med at det har vært mer *tilgjengelig* for kommunene (South & Crowder, 1998), enn at kommunene selv skulle bygge nye eller kjøpe boliger til flyktninger. Den økte bruken av det private leiemarkedet kan også forstås på den måten at det har vært innenfor bosettingsansvarliges mulighetsområde å skaffe til veie slike boliger. Det krever verken langsiktig planlegging, politiske vedtak eller tilførsel av store ressurser. Ut fra lokal

kunnskap, har bosettingsansvarlige kunnet orientere seg mot nettsteder i de store kommunene, mens det har vært mer relevant å skaffe boliger til veie gjennom nettverk og lokal kunnskap på mindre steder. Framgangsmåtene for boligframskaffelse er drevet fram nedenfra og kjennetegnes av små skritt, tilgjengelige muligheter og åpninger i det lokale leiemarkedet, men styrt av kommunale målsettinger om framskaffing av boliger til flyktninger. På fagspråket kalles dette for inkrementalisme, til forskjell fra rasjonell planlegging (Lindblom, 1959).

Forventningene om bruk av det private leiemarkedet til å løse boligsosiale utfordringer, er i tråd med erfaringene fra andre europeiske land. En gjennomgang av internasjonal litteratur på feltet viser at grensene mellom «social housing» og privat leiemarked blir mer utydelig. Ved hjelp av økonomiske insentiver for å få utleiere til å sette lavere husleier, eller økonomisk støtte til leietakerne, forsøker man å åpne større deler av det private leiemarkedet for økonomisk vanskeligstilte (Clarke & Oxley, 2017). Vanskeligstilte med ytterligere behov for oppfølging, bor fortsatt primært i «social housing». I den norske studien av avtalt selvbosetting blant flyktningene kommer det fram lignende funn. Kommuner med begrenset tilgang på kommunalt disponerte boliger prioriterer disse for flyktninger som har behov for mer bistand og oppfølging enn kún tilgang til bolig (Søholt et al., 2017). I en annen tidligere norsk studie av kommuners framskaffelse av boliger til flyktninger, avdekkes ikke økonomiske insentiver til private utleiere. Det legges imidlertid vekt på at kommunene gjennom sin adferd, blir oppfattet som attraktive leietakere, blant annet ved tilsyn og vedlikehold av private boliger som kommunen framleier til flyktninger, samt kontaktperson i kommunen for utleiere og beboere mm. (Thorshaug et al., 2011).

Et annet argument som knyttes til bruk av det private leiemarkedet for å løse boligsosiale oppgaver, slik som bosetting av flyktninger, er at det kan bidra til normalisering og mestring av egen livssituasjon. I Oslo kommunes «Flyktingemelding» fra 2017 (Oslo kommune, 2017), legger byrådet allmenngjøring til grunn ved bosetting. Flyktninger som ikke har behov for det, skal ikke bosettes til særomsorg. Dette spiller sammen med synet på at bosetting er første steg i flyktingens brede inkludering i samfunnet.

De siste årenes bosetting av flyktninger og storstilte bruk av det private leiemarkedet, kan sees på som et nasjonalt eksperiment i hvordan man øker boligtilbudet til flyktninger, og subsidiært til andre vanskeligstilte. Oppskriften har vært å involvere private aktører frivillig i det boligsosiale arbeidet. Potensialet i det private leiemarkedet er imidlertid ikke utømmelig, og det er uforutsigbart. Kommunene står derfor fortsatt overfor utfordringer med å balansere langsiktig boligframskaffelse til flyktninger og andre vanskeligstilte, med fleksibel bruk av det private leiemarkedet.

9.4 Oppsummering

Kommuner som har bosatt flyktninger raskere enn tidligere, mener at det fortsatt er forhold som bidrar til å hemme framtidig bosetting. De trekker blant annet fram misforhold mellom antall flyktninger som skal bosettes og kommunal kapasitet, samt vanskeligheter med å planlegge framtidig bosetting og integrering når tilgangen på flyktninger er uforutsigbar og svingende.

Noen kommuner opplever at det er blitt mindre fleksibelt å forholde seg til IMDi med elektronisk bosettingssystem. Andre trekker fram at den økonomiske forutsetningen for bosetting av flyktninger knyttet til Husbankens bostøtte, i mange tilfelle ikke fanger opp flyktninger, etter at bostøtten ble endret. Flyktningenes boutgifter blir i stedet en kostnad for kommunen.

Mangel på passende boliger i det lokale boligmarkedet, skepsis til flyktninger og høyere husleie til flyktninger enn andre leietakere er andre forhold som kan bidra til å hemme bosetting av flyktninger. Dessuten, bosetting i kommuner med begrensede arbeidsmuligheter for flyktninger kan vanskeliggjøre flyktningenes videre integrerings- og boligkarriere.

Kommunenenes utfordringer er å klare å håndtere uforutsigbarhet og svingninger i framtidig bosettingsbehov. Det gjelder både anskaffelse av boliger og tjenester. Når det gjelder boliger, vil mulighet til fleksibilitet i bruk av kommunalt disponerte boliger, redusere risiko ved framskaffelse av nye boliger til flyktninger og eventuelt andre vanskeligstilte.

I 2016 ble to av tre flyktninger bosatt i privat bolig. Det er oppløftende at private aktører har involvert seg i

bosettingsarbeidet. Potensialet er imidlertid ikke utømmelig. Det vil fortsatt være en utfordring for kommunene å balansere langsiktig boligframskaffing med fleksibel bruk av det private leiemarkedet.

10 Lærdommer

Denne undersøkelsen har studert et høyst aktuelt tema knyttet til bosetting av flyktninger. Undersøkelsen er gjennomført på slutten av en tre-årig innsats hvor kommunene doblet bosettingen av flyktninger fra 2014 til 2016. Kommunenes bosettingsvilje og – evne kan tolkes som en respons på flyktningkrisa i Syria og flyktningenes hasardiøse flukt til Europa i 2015.

Spørsmålene som er undersøkt handler om hva kommunene har gjort for å løse oppgaven og hvordan de har gått fram. Resultatene kan gi innspill som kan påvirke den videre utviklingen av den boligsosiale politikken.

Rapporten har to hovedproblemstillinger:

1. *Hva har kommunene gjort som har ført til at de har klart å doble bosettingen i løpet av 2 år, og endatil raskere enn før?*
 - *På hvilke måter har den lokale konteksten og de lokale boligmarkedene påvirket kommunenes vilje og evne til å bosette flere flyktninger?*
2. *Hva har den økte og raske bosettingen betydd for flyktningenes boforhold?*
 - *Hva er eventuelle positive eller negative virkninger for andre vanskeligstilte?*

Undersøkelsen har gitt mange konkrete funn og resultater, men peker også framover. I dette siste avsnittet har vi valgt å løfte fram noen viktige funn som har betydning for framtidig bosettingsarbeid. Erfaringene er imidlertid sammensatte på den måten at de kan videreføres, men for at man skal lykkes må man ta lærdom av de *spesifikke betingelsene* som er knyttet til måtene å bosette på, *kommunenes motivasjon* og *tilrettelegging for mer forutsigbarhet*.

Det private leiemarkedet - del av den boligsosiale verktøykassen?

Kommunene bosatte drøye 15 000 flyktninger i 2016 og rundt 10 000 ble bosatt i private leieboliger. Kommunene økte også bruken av kommunalt disponerte boliger, men økningen i bruken av det private leiemarkedet betydde mer for å klare oppgaven.

Det private leiemarkedet sto ikke parat til å bosette flyktninger. Selv om en del henvendte seg direkte til kommunene for å tilby potensielle boliger til flyktninger, er hovedregelen at kommunene måtte engasjere seg for å komme i inngrep med denne delen av leiemarkedet. De måtte gå aktivt ut for å finne boligene i de lokale markedene og de måtte i stor grad tilby oppfølging som besto i tillitsbygging mellom utleiere og flyktninger. Tillitsbygging er tosidig, forberede og styrke flyktningene som leietakere i private boliger og bidra til risikominimering blant utleierne ved utleie til flyktninger. Å bygge tillitt i utleier-leietakerrelasjonen og bidra til å styrke flyktningene som leietakere, kan i sin tur øke boligtilbudet i det private leiemarkedet, *dersom* det blir kjent at utleie til flyktninger er lite risikofyllt og blir fulgt opp av kommunene.

Denne lærdommen er sentral. Den viser at det er et potensiale for å utløse flere boliger i det private leiemarkedet til flyktninger, men det tilsier at kommunene må følge opp med risikominimering for utleiere og opprettholde sitt oppfølgingsansvar for flyktningene, selv om de leier privat. Håndtert på en god måte, viser dette at bruk av det private leiemarkedet kan bidra til å gi kommunene handlingsrom og fleksibilitet når det gjelder varierende behov for å bosette flyktninger. På den annen side melder flere kommuner at bosetting i kommunalt disponerte boliger gir mer stabilitet og forutsigbarhet til flyktningen og gjør det lettere for kommunene å følge opp flyktningene på en god måte. Det gjenstår derfor fortsatt utviklingsarbeid for å fremme privat bosetting som kan bidra til tilfredsstillende og forutsigbar boligsituasjon for flyktningene.

I undersøkelsen kommer det fram flere steder at kommunene mener at utleiere er mer positive til å leie ut til flyktninger enn andre vanskeligstilte. Dersom man tenker at det private leiemarkedet i større grad kan være et virkemiddel i den boligsosiale politikken overfor flere vanskeligstilte, må man vurdere hva slags oppfølging som eventuelt kreves av kommunen.

I et boligsosialt perspektiv er det verdt å legge merke til at den økte bosettingen ikke har gått på bekostning av boligkvalitet og nabolagskvalitet for flyktningene. Det er også verdt å legge merke til at det bare er et mindretall blant kommunene som mener at den økte bosettingen av flyktninger har vært på bekostning av andre vanskeligstilte, og det er sjelden det hevdes at flyktninger får bedre boforhold i det private enn i det kommunale leiemarkedet. Når det gjelder bokvalitet, kommer det fram at bo-oppfølging er et sentralt virkemiddel for å *opprettholde* boligkvaliteten ved at flyktninger får styrket sin kompetanse til å bo i og håndtere «norske boliger».

Bred motivering av kommunene til å øke bosettingen

I Norge er det frivillig for kommunene å bosette flyktninger. Staten er imidlertid avhengig av at kommunene tar oppdraget, uansett hvor mange flyktninger som til enhver tid er bosettingsklare. Da antallet bosettingsklare flyktninger økte i 2015 og de påfølgende årene, la staten ekstra trykk på kommunene. For å motivere kommunene til å bosette flere flyktninger, ble det sendt flere anmodningsbrev og eget brev fra statsråden som inviterte kommunene til å bli med på en nasjonal dugnad. De økonomiske insentivene ble økt, det ble satt i gang forskning for å undersøke alternative framgangsmåter for å skaffe flere boliger og informasjon og veiledning ble blant annet oppdatert i Veiviseren for bolig og velferd.

Som vi har vist, tok både små og store kommuner i by og land utfordringen. Alle var viktige for at bosettingsmålene ble nådd. Mange har bygget opp kompetanse og ønsker å fortsette arbeidet.

For 2018 er bosettingsbehovet redusert til 4 400 og mange kommuner, spesielt de minste er ikke blitt spurt om å bosette nye flyktninger. Siden vi ikke kjenner til framtidig bosettingsbehov utover de nærmeste årene, vil det være viktig for staten å opprettholde kommunenes generelle motivasjon for å bosette flyktninger. Det er usikkert om diskvalifisering av kommuner ut fra befolkningsstørrelse er riktig vei å gå. Gitt at bosetting av flyktninger avgjøres i kommunestyrene, kunne en tenke seg en alternativ modell for anmodning om bosetting av flyktninger i tider med lave bosettingstall. Et alternativ kunne være at kommunene selv melder sin interesse for å bosette flyktninger og at staten har kriterier for å velge blant disse. En slik modell spiller på lag med lokal autonomi i bosettingsarbeidet, kan bidra til å opprettholde

lokal motivasjon og interesse for å bosette flyktninger, og gjøre det meningsfullt for kommunene å opprettholde oppbygd kompetanse på feltet.

Legge til rette for forutsigbarhet

Behovet for bosetting av flyktninger, kan ikke sees uavhengig av innvandringspolitikken. Tilstømming av asylsøkere, hvem og hvor mange som kommer på hvilke måter, får oppholdstillatelse og skal bosettes i en kommune, er en samfunnsoppgave som utfordrer planlegging. Bosetting av flyktninger har vært en permanent oppgave for landet som helhet i mange tiår, men volumet på oppgaven har variert mye og gjort det vanskelig for den enkelte kommune å planlegge kapasiteten.

Uforutsigbarheten er blant annet knyttet til hvordan asylsøkere og flyktninger kommer til landet. Så langt har dominerende asylstrømmer vært spontane. De siste innstrammingene i innvandringspolitikken har redusert slik asylinnvandring drastisk. I 2017 kom det bare 3560 søknader om asyl.²⁴ I Jeløya plattformen (Regjeringen, 2018) står det under en bærekraftig innvandringspolitikk at Regjeringen vil videreføre det vedtatte nivået på kvoteflyktninger og øke det ytterligere hvis dagens ankomsttall fortsetter. FNs Høykommissær for flyktninger oppfordrer Regjeringen til å ta imot flere kvoteflyktninger.²⁵ De store nødhjelpsorganisasjonene og KS oppfordrer også Regjeringen til å vri innvandringspolitikken mot flere kvoteflyktninger.²⁶ Økning av antall kvoteflyktninger kan bidra inn i en krevende flyktningsituasjon globalt, samtidig som det kan bidra til å at bosettingsarbeidet i kommunene blir mer forutsigbart og del av de alminnelige tjenestene. Større forutsigbarhet kan bidra til å opprettholde kommunenes motivasjon for å bosette flyktninger, nå og i framtida.

²⁴ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-etter-statsborgerskap-aldersgruppe-og-kjonn-2017/>

²⁵ VG 10.11.2017

²⁶ VG 26.09.2017. KS 27.09.2017.

Litteratur

- Baldersheim, H. (2014). Reflections on 25 Years of Local Government Reforms in Europe In L.-K. Mønsen & J. B. Otterlei (Eds.), *Valg, velferd og lokaldemokrati: Festskrift til Per Arnt Pettersen 2014* (pp. 17-34). Oslo: Akademika.
- Barlindhaug, R. (2018). Husholdningenes formue i bolig- og fritidseiendom. In Ø. R. Kristoffersen & A. E. Røsnes (Eds.), *Eiendom og Eierskap* (pp. 155-174). Oslo: Universitetsforlaget.
- Beatty, T., & Sommervoll, D. E. (2012). Discrimination in rental markets. Evidence from Norway. *Journal of Housing Economics*, 21, 121-130.
- Berry, F. S., & Berry, W. D. (1990). State lottery adoptions as policy innovations- an event history analysis. *American Political Science Review*, 84(2), 395-415.
- Berry, F. S., & Berry, W. D. (2014). Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In P. Sabatier, A & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Boligbygg. (2017). *Årsrapport 2016*. Retrieved from Oslo:
- Clarke, A., & Oxley, M. (2017). *Using incentives to improve the private rented sector for people in poverty: An international policy review*. Cambridge: Cambridge University.
- Departementene. (2014). *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*. Oslo: Departementene.

- Guttu, J. (2003). *Den gode boligen: Fagfolks oppfatninger av boligkvalitet gjennom 50 år.* (Dr. Arch.), AHO, Oslo.
- Hauge, Å. L., Denizou, K., & Støa, E. (2015). *Bokvalitet på norske asylmottak* (N. SINTEF Ed.). Trondheim SINTEF.
- Hauge, Å. L., Støa, E., & Denizou, K. (2016). Framing Outsidedness - Aspects of Housing Quality in Decentralized Reception Centres for Asylum Seekers in Norway. *Housing, Theory and Society*. doi:10.1080/14036096.2016.1200668
- Henningsen, E., Dyb, E., Kasahara, Y., Søholt, S., & Tronstad, K. R. (2016). *Avtalt selvbosetting blant flyktninger*. Oslo: NIBR HiOA.
- Hernes, V. (2017). Central coercion or local autonomy? A comparative analysis of policy instrument choice in refugee settlement policies (Vol. 43, pp. 798-819): Routledge.
- Husbanken. (2016). *Årsmelding 2016*. Retrieved from Drammen:
- Høyland, K., Denizou, K., Woods, R., & Christophersen, J. (2012). *Med virkeligheten som lærebok*. Oslo: SINTEF Byggforsk.
- IMDi. (2015). *Kommuneundersøkelsen 2015*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- IMDi. (2016). *Kommuneundersøkelsen 2016*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Johannesen, K. (2017). Normalisering og integrering - viktige boligpolitiske grep. *PLAN*, 1, 44-47.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Meld.ST. 30 (2015-2016) Fra mottak til arbeidsliv - en effektiv integreringspolitikk*. Oslo.
- Likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2015). *Bosetting av flyktninger med bakgrunn i dagens flyktningekrise*. Oslo: Likestillings- og inkluderingsdepartementet.

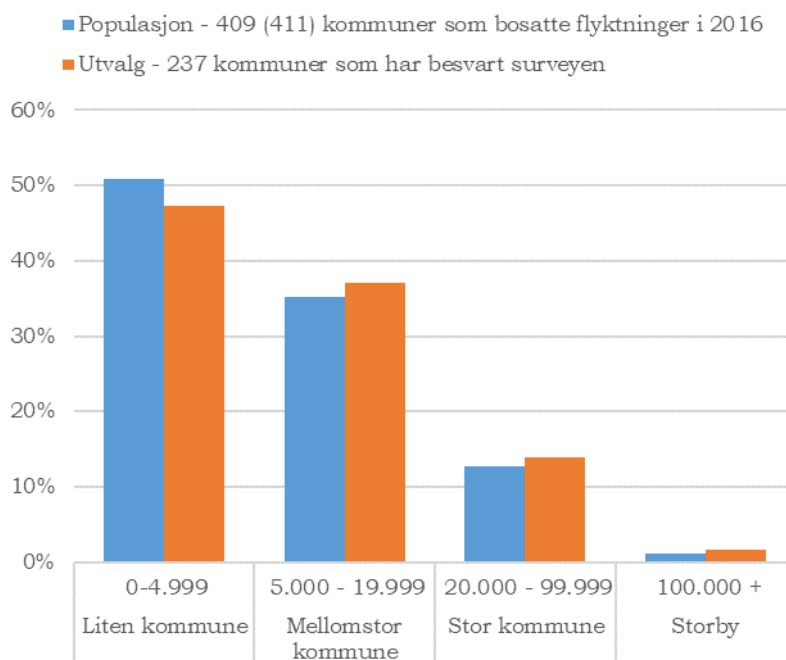
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Nordahl, B. I. (2012). *Boligmarked og boligpolitikk*. Trondheim: Akademika forlag.
- Nordvik, V., & Gulbrandsen, L. (2001). *En bolig ekstra. Ekstraboligens betydning som utleieobjekt og boligkapital*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Oslo kommune. (2017). "Flyktingemeldingen". *Oslo kommunes innsats knyttet til mottak av asylsøkere og integrering av nyankomne flyktinger*. Oslo: Oslo kommune.
- Regjeringen. (2018). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre*. Jeløya.
- Røed Larsen, E., & Sommervoll, D. E. (2011). *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt*. Retrieved from Oslo:
- Schneider, A., & Ingram, H. (1990). Behavioural Assumptions of Policy Tools. *Journal of Politics*, 52(2), 510-529.
doi:10.2307/2131904
- Skifter Andersen, H., Turner, L. M., & Søholt, S. (2013). The special importance of housing policy for ethnic minorities: evidence from a comparison of four Nordic countries. *European Journal of Housing Policy*, 13(1), 20-44.
doi:<http://dx.doi.org/10.1080/14616718.2013.764659>
- South, S. J., & Crowder, K. (1998). Leaving the 'hood: Residential mobility between black, white, and integrated neighborhoods. *American Sociological Review*, 63(1), 17-26.
doi:10.2307/2657474
- Strumse, E., Grønseth, A. S., & Støa, E. (2016). *Fysiske omgivelers virkning på trivsel og konfliktnivå: Spørreundersøkelse om boforhold på asylmottak i Norge* (H. i. Lillehammer Ed.). Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.

- Søholt, S., Aasland, A., Onsager, K., & Vestby, G. M. (2012). *Derfor blir vi her: innvandrere i Distrikts-Norge*. Oslo: NIBR, HiOA.
- Søholt, S., & Astrup, K. (2009). *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet* (NIBR Ed.). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Søholt, S., Henningsen, E., & Dyb, E. (2017). *Bosettingsklare flyktninger og avtalt selvbosetting. Erfaringer fra casekommuner og flyktninger. Rapport 2* Oslo: NIBR, HiOA.
- Søholt, S., & Holm, A. (2010). *Desentraliserte asylmottak og bosetting*. Oslo: NIBR, HiOA.
- Søholt, S., Tronstad, K., Rose, & Vestby, G. M. (2015). *Syssetting av innvandrere - regionale muligheter og barrierer for inkludering* (NIBR Ed.). Oslo: NIBR, HiOA.
- Sørvoll, J., & Aarset, M. F. (2015). *Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet. En kunnskapsoversikt*. Oslo: NOVA.
- Thorshaug, K., Berg, B., Paulsen, V., & Svendsen, S. (2011). *Det er litt sånn at veien blir til mens en går*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Tronstad, K. R. (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgang til arbeid og utdanning?* (2). Retrieved from Oslo:
- Vinogradov, E., & Strømmen-Bakhtiar, A. (2017). *Effekt av Airbnb på det generelle utleiemarkedet og bomiljøet i Norge*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Wiggen, K. S., & Vrålstad, S. (2017). Dårligere levekår, men likevel høy tillit og sterk tilhørighet. Retrieved from <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/darligere-levekar-men-likevel-hoy-tillit-og-sterk-tilhorighet>

Vedlegg 1

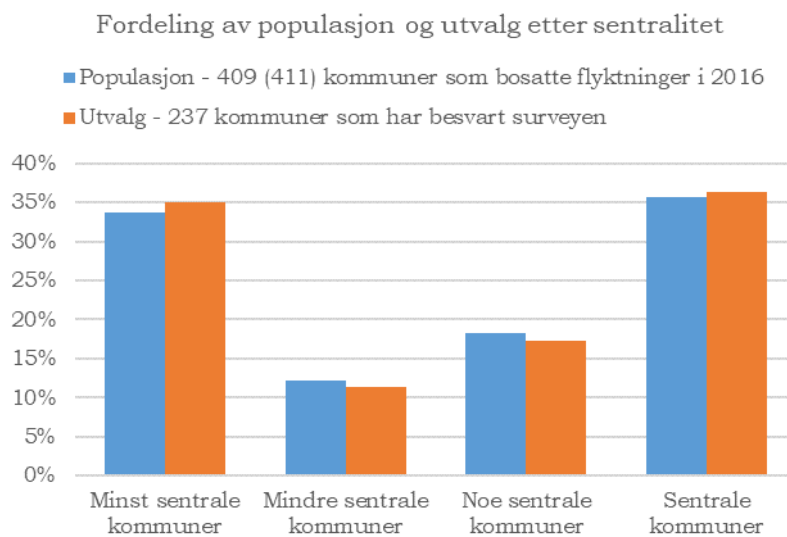
Frafallsanalyser:

Figur: Fordeling (prosent) av kommuner som bosatte flyktninger i 2016 og kommuner som har besvart surveyen i 2017 etter kommunestørrelse²⁷.

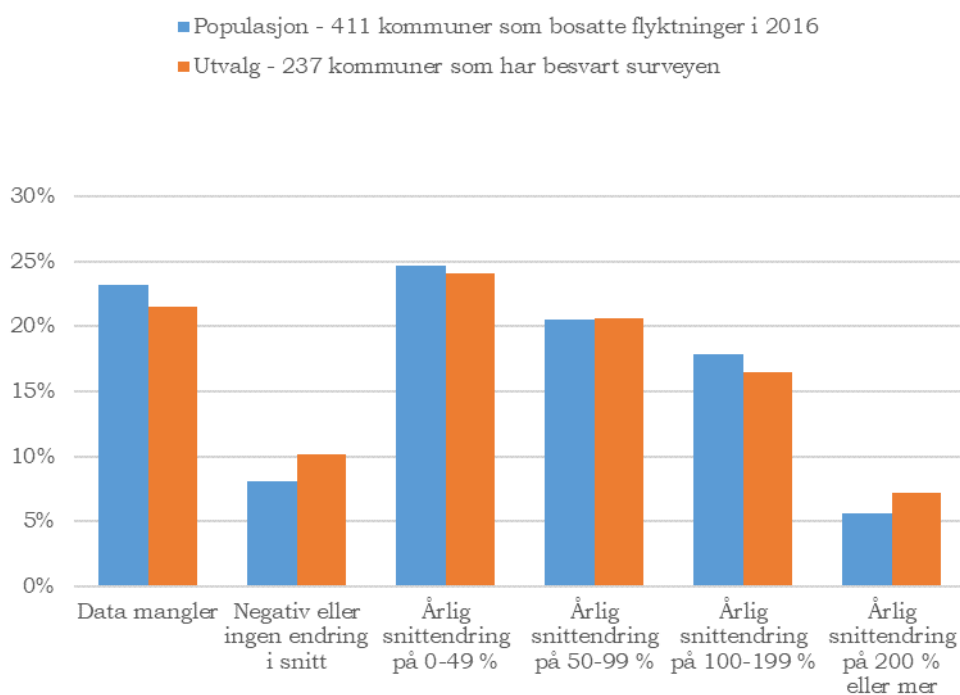


²⁷ 411 kommuner bosatte flyktninger i 2016. I 2017 hadde Andebu, Sandefjord og Stokke slått seg sammen til Sandefjord. Vi har derfor regnet med 409 kommuner som populasjon av kommuner som bosatte flyktninger i 2016 når vi skal sammenlikne med svarfordelingen i en survey gjort i 2017.

Figur: *Fordeling (prosent) mht. sentralitet. Kommuner som bosatte flyktninger i 2016 og kommuner som har besvart surveyen i 2017.*



Figur: *Prosentvis fordeling av populasjon og utvalg mht. årlig endring i antall bosatte flyktninger, 2014-2016*



Vedlegg 2:

Tabell: *Kommunenes bruk av Husbankens tilskudd og grunnlån til utleieboliger 2014-2016*

Antall	Boliger i alt	
	Tilskudd til utleiebolig	Grunnlån til kjøp av utleiebolig
Søknader		
– 2014	1973	361
– 2015	2382	859
– 2016	2116	1163
Tilsagn		
– 2014	1166	317
– 2015	1753	619
– 2016	1994	569

Kilde. Husbanken. Årsmelding 2016.