

Avtalt selvbosetting blant flyktninger og det norske bosettingsregimet¹

Agreed self-settlement among refugees and the Norwegian housing regime

Susanne Søholt

Dr.polit. i statsvitenskap, forsker I ved By- og regionforskningsinstituttet (NIBR),
OsloMet – Storbyuniversitetet
susanne.soholt@oslomet.no

Erik Henningsen

Ph.d. i sosialantropologi, forsker II / forskningssjef ved By- og regionforskningsinstituttet (NIBR),
OsloMet – Storbyuniversitetet
erik.henningsen@oslomet.no

SAMMENDRAG

I de senere årene har norske statlige myndigheter oppfordret kommunene til å ta i bruk «avtalt selvbosetting», en ordning som innebærer at flyktninger finner bolig på egen hånd i det private leiemarkedet i overenstemmelse med bosettingskommunene. Oppfordringen ble forsterket etter de store asylankomstene i 2015. I artikkelen drøfter vi betydningen avtalt selvbosetting har hatt for det norske bosettingsregimet, på bakgrunn av funn fra to survey- og intervjubaserte undersøkelser blant kommuner, asylmottak og flyktninger. At flyktninger benytter seg av avtalt selvbosetting, utfordrer ikke normene om kommuners selvbestemmelse, geografisk spredning og byrdefordeling, som har ligget til grunn for bosettingsarbeidet i Norge. Ordningen innebærer likevel viktige kvalitative endringer i bosettingsregimet. Særlig viktig er det at avtalt selvbosetting bidrar til å endre forståelsen av flyktninger som ligger til grunn for bosettingsarbeidet, fra ofre til ansvarlige og handlekraftige personer. Vi viser at ordningen bidrar til at ansvars- og rollefordelingen i bosettingsar-

1. De to forfatterne er likestilte bidragsytere til artikkelen.

beidet endres, og at den bidrar til økt bruk av det private leiemarkedet. Samtidig viser våre undersøkelser at statens forventninger om at avtalt selvbosetting skulle være attraktivt for flyktninger og kommuner og dermed bidra til økt bosetting av flyktninger, i liten grad har slått til bortsett fra i enkelte av de største kommunene. På nasjonalt nivå er det få flyktninger som har benyttet seg av avtalt selvbosetting, og andelen som benytter seg av ordningen, har vært nedadgående siden 2015. Artikkelen peker på flere forklaringer på at ikke flere flyktninger har benyttet seg av avtalt selvbosetting, blant annet at ordningen framstår som uoversiktlig, og at den forutsetter at flyktninger kan finne bolig gjennom egne kontakter. Dersom flere flyktninger skal benytte seg av avtalt selvbosetting i framtiden, kreves det en bedre tilrettelegging fra myndighetenes side.

Nøkkelord

flyktninger, bosetting, avtalt selvbosetting, bosettingsregime

ABSTRACT

In recent years, Norwegian state authorities have encouraged municipalities to make use of «agreed self-settlement», an arrangement where refugees find housing in the private rental market by themselves in agreement with the municipalities where they settle. Encouragement of the scheme was accentuated by the arrival of large numbers of asylum seekers in 2015. In this article, we discuss the implications of agreed self-settlement for the Norwegian settlement regime for refugees, based on two survey- and interview-based studies of municipalities and reception centers for asylum seekers and refugees. Agreed self-settlement does not challenge the norms of municipal autonomy and geographical distribution on which settlement work for refugees to Norway is founded. The arrangement nevertheless implies important qualitative changes to the settlement regime. Of particular importance is that agreed self-settlement changes the understanding of refugees on which settlement work is premised from victims to responsible agents. We show that agreed self-settlement contribute to changes in the distribution of roles and responsibilities among actors involved in settlement work and that it contributes to an increased use of the private rental market. However, our studies also show that state authorities' expectations that agreed self-settlement would be attractive for refugees as well as for municipalities, and would thereby lead to a quantitative increase in the settlement of refugees, have not come true, with the exception of some of the largest municipalities. At the national level, few refugees have made use of agreed self-settlement and the share of refugees that make use of the arrangement has decreased since 2015. The article points to several explanations for the low numbers of refugees making use of agreed self-settlement, including the complexity of the arrangement, and that it presupposes that refugees can find housing through their own networks. If the number of refugees that make use of agreed self-settlement is to increase, an improved facilitation of the arrangement from the side of the authorities is required.

Keywords

refugees, housing of refugees, agreed self-settlement, settlement regimes

INNLEDNING

Den såkalte «flyktningkrisen» høsten 2015 skapte økt oppmerksomhet om hvordan Norge tar imot asylsøkere og flyktninger. I 2015 og 2016 fikk nesten 26 000 flyktninger innvilget oppholdstillatelse og skulle dermed bosettes i en kommune, noe som var en sterk økning fra de foregående årene.² Det økte bosettingsbehovet meldte seg på et tidspunkt hvor bosettingssystemet for flyktninger allerede var under press. I årene før 2015 var det til enhver tid rundt 5000 flyktninger med oppholdstillatelse som ventet på overtid i asylmottakene, og årsaken var åpenbar: Det eksisterende bosettingsapparatet klarte ikke å løse bosettingsbehovet. Ett av tiltakene staten iverksatte for å redusere opphopningen av bosettingsklare flyktninger i asylmottakene, var å oppfordre kommunene til å ta i bruk «avtalt selvbosetting». Det er en ordning hvor flyktningen selv finner bolig og kommune, i overenskomst med den aktuelle kommunen. Oppfordringene ble forsterket etter de store asylankomstene i 2015. Fra statens side var det en forventning om at avtalt selvbosetting skulle bidra til å hjelpe kommunene med å framskaffe tilstrekkelig antall boliger til flyktningene. Samtidig ga avtalt selvbosetting forhåpninger om at flyktningene kunne få en mer aktiv rolle i eget bosettingsforløp, noe som ble antatt å være attraktivt for en del flyktninger og gunstig for integreringen.

I denne artikkelen viser vi at statens forventninger om at avtalt selvbosetting skulle gi et vesentlig bidrag til å løse utfordringene med bosetting av flyktninger, i liten grad slo til bortsett fra i enkelte kommuner. I et nasjonalt perspektiv er det relativt få flyktninger som har benyttet seg av muligheten til avtalt selvbosetting fra 2015 og fram til i dag. Til tross for at bosettingsstrategien har hatt et begrenset omfang, er det verdt å rette oppmerksomhet mot avtalt selvbosetting som ett av flere virkemidler myndighetene har til rådighet i arbeidet med å bosette flyktninger. Artikkelen setter søkelys på hvordan avtalt selvbosetting har virket inn på bosettingsarbeidet i Norge til nå og undersøker dette gjennom to hovedspørsmål: (i) hvilken kvalitativ betydning har avtalt selvbosetting hatt for det norske bosettingsregimet?, og (ii) hvordan kan det lave antallet flyktninger som har benyttet seg av avtalt selvbosetting, forklares?

Vi vil nærme oss det første spørsmålet gjennom begrepet «bosettingsregime». Bruken av dette begrepet i artikkelen er inspirert av Esping-Andersens (1990) komparative drøfting av velferdsregimer og vil bli gjort nærmere rede for i neste avsnitt. For å tydeliggjøre det norske bosettingsregimet vil vi kontrastere det mot de svenske og danske bosettingsregimene, som hver på sin måte utgjør en motsats til det norske bosettingsregimet. Det andre hovedspørsmålet dreier seg om hvorfor avtalt selvbosetting ikke slo til i større grad. Skyldes dette at ordningen ikke er attraktiv blant flyktninger eller kommuner, eller er det andre forhold som spiller inn?

I avsnittene som følger, vil vi først redegjøre for metodebruken og datagrunnlaget artikkelen bygger på. Deretter greier vi ut om hvordan vi anvender regimebegrepet. Denne teoretiseringen inngår som del av metodologien og er sentral for hvordan vi angriper problemstillingene og drøfter resultatene. Etter den teoretiske drøftingen av regimebegrepet, plasserer vi det norske bosettingsregimet for flyktninger i et nordisk perspektiv. Den empi-

2. <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/vedtak-om-beskyttelse-asyl-20082017/>.

riske delen av artikkelen viser hvordan avtalt selvbosetting har vokst fram i Norge og bidratt til kvalitative og kvantitative endringer i bosettingssystemet. Artikkelen avsluttes med en diskusjon og konklusjon om betydningen av avtalt selvbosetting for det etablerte bosettingssystemet.

METODE OG DATAGRUNNLAG

Artikkelen bygger på to undersøkelser om bosetting av flyktninger som ble gjennomført i henholdsvis 2016 og 2017. Undersøkelsen fra 2016 handlet om å kartlegge kommunenes bruk av avtalt selvbosetting, mens undersøkelsen fra 2017 handlet om grunner til at kommunene klarte å doble bosettingen av flyktninger etter flyktningekrisen i 2015. I begge tilfeller gjennomførte vi nettbaserte surveyer til alle kommuner og bydeler som ifølge Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) bosatte flyktninger i 2015 og 2016. Surveyene ble sendt til bosettingsansvarlige for flyktninger i kommunene. Den første surveyen var representativ for IMDi-regionene og for sentralitet, den andre for sentralitet, regionalitet og økning i antall bosatte flyktninger. I den første undersøkelsen ble det også sendt en survey til bosettingsansvarlige/mottaksledere i alle ordinære asylmottak som var i drift før sommeren 2015, og som fortsatt var i drift da undersøkelsen ble gjennomført.

Tabell 1: Antall og andel kommuner som har mottatt og besvart survey om bosetting av flyktninger i 2016 og 2017.

	Kommuner/bydeler		Asylmottak		Andel besvart, prosent
	Mottatt survey	Besvart survey	Mottatt survey	Besvart survey	
2016	362	245			68 %
2016			89	61	69 %
2017	411	237			58 %

I begge kommuneundersøkelsene ble surveyene fulgt opp med intervjuer. I den første undersøkelsen ble det gjort intervjuer i seks kommuner som oppga i surveyen at de praktiserer avtalt selvbosetting. Hensikten med disse intervjuene var å få et bredt bilde av hvordan avtalt selvbosetting ble erfart lokalt. Til sammen ble fem politikere, 22 ansatte med ansvar for oppfølging av flyktninger og boligspørsmål og 27 flyktninger med egen erfaring med avtalt selvbosetting intervjuet. I den andre undersøkelsen ble surveyen fulgt opp med 17 intervjuer av bosettingsansvarlige i ti kommuner, inkludert prosjektleder for utarbeiding av «Flyktningemeldingen» i Oslo kommune. Denne undersøkelsen hadde et bredere tematisk fokus, men spørsmål om avtalt selvbosetting inngikk i oppfølgingsamtalene. I begge undersøkelsene ble intervjuene brukt til å få mer innsyn i de lokale boligmarkedene og hvordan de påvirket kommunenes muligheter for å bosette flyktninger, og hvordan det påvirket flyktnings muligheter for avtalt selvbosetting.

I tillegg til survey- og intervjumaterialet baserer artikkelen seg på åpne registerdata i KOSTRA og IMDi samt offentlige dokumenter.

BOSETTINGSREGIMER

I forskning og politiske dokumenter om bosetting av flyktninger i Norge er det vanlig å snakke om det norske «bosettingssystemet» og den norske «bosettingsmodellen». Når vi i denne artikkelen bruker «bosettingsregime» som en analytisk innramming av diskusjonen om avtalt selvbosetting, er det ut ifra et ønske om å utvikle et komparativt begrep som kan synliggjøre likheter og forskjeller i politikken for bosetting av flyktninger mellom ulike stater, og endringer innen samme stat eller myndighetsområde over tid. I Esping-Andersens (1990) analyse av organisering av velferdsstater i vestlige land utforsker han tre typer av velferdsstatsregimer: konservative velferdsregimer, familiebaserte velferdsregimer og sosialdemokratiske velferdsregimer. Ifølge Esping-Andersen har bruken av begrepet regime til «hensikt å påpeke at i relasjonen mellom stat og marked er det et komplekst sett av legale og organisatoriske trekk som er systematisk sammenvevd» (Esping-Andersen, 1990, s. 2). Innenfor denne forståelsen av bruken av regimebegrepet refereres det til organisatoriske forordninger som strukturerer fordelingen av velferdstjenester til befolkningen i et gitt land. Det antas at disse forordningene kan overskride sektorielle og institusjonelle grenser, oppnå en viss grad av stabilitet og dermed inngå i og bli en del av «systemet».

Regimebegrepet brukt på bosetting av flyktninger dreier seg om sammenvevingen av ulike hensyn innenfor integrerings- og boligpolitikken. Det handler om ansvar og rollefordeling for å skaffe boliger til flyktninger, hvordan man i bosettingsprosessen kan komme i inngrep med boligmarkedet, og hvordan anskaffelse av bolig og leieforhold kan støtte opp om flyktnings integreringsreise på vei mot selvforsørging.

Boliganskaffelse foregår i spenningsfeltet mellom stat og marked og er i Skandinavia unntatt den universelle velferden ved at bolig ikke er en rettighet (Torgersen, 1987). Likevel har det offentlige tatt på seg en økende rolle for å bistå vanskeligstilte i boligmarkedet (Departementene, 2014; Sørvoll & Aarset, 2015). Flyktninger som skal bosettes for første gang, er den eneste gruppen som har rett til bolig, om enn midlertidig. Borevi og Bengtsson (2015) bruker regimebegrepet for å analysere betingelsene som regulerer forholdet mellom stat og marked i boligpolitikken. Kommunal anskaffelse og (om)fordeling av boliger foregår som hovedregel som del av frivillige markedskontrakter mellom aktører som inngår i boliganskaffelsesprosesser, det være seg tomteeier, utbygger, boligeier, kjøper og selger, utleier og leietaker. Statens og kommunens rolle er å regulere slike frivillige kontrakter. Kommunene kan i tillegg inngå som part i boliganskaffelsesprosesser. Det skjer blant annet når kommunene skal skaffe flere kommunalt disponerte boliger enten ved nybygging, kjøp, tilvisningsavtaler eller ved å leie inn private boliger for framleie til vanskeligstilte og flyktninger.

Esping-Andersen utviklet regimebegrepet for å analysere ulike typer av velferdsstatsregimer. I denne artikkelen er regimebegrepet brukt som inspirasjon for å analysere hvordan relasjonene mellom stat og marked, eller offentlig og privat, utspiller seg ved avtalt selvbosetting og påvirker forordningene som strukturerer fordelingen av bolig til flyktninger, og dermed den etablerte modellen for bosetting av flyktninger i Norge. Regimebegrepet viser til et sett av legale og organisatoriske trekk som strukturerer prosessen med å bosette flyktninger i et land. Mer presist viser det til (i) et sett av normer som er anerkjent av aktørene i bosettingssystemet, (ii) fordeling av roller og ansvar mellom aktørene i bosettingsprosessen og (iii) institusjonelle mekanismer (stat, marked, sivilsamfunn) som blir mobilisert for å

skaffe bolig til flyktninger. Disse tre dimensjonene vurderer vi som de viktigste for å sammenlikne bosettingsregimer mellom land og for å studere endringer i bosettingsregimer innen land.

Det første hovedspørsmålet i artikkelen om den kvalitative betydningen avtalt selvbosetting har hatt for det norske bosettingsregimet, kan dermed spesifiseres. Med dette sikter vi nærmere bestemt til endringer i normene som regulerer arbeidet med å bosette flyktninger, endringer i rolle- og ansvarsfordeling mellom aktørene som er involvert i bosettingsarbeidet, og endringer i bruken av institusjonelle mekanismer for å skaffe bolig til flyktningene.

DET NORSKE BOSETTINGSREGIMET I ET NORDISK PERSPEKTIV

Den norske modellen for bosetting av flyktninger bygger på samarbeid mellom staten ved IMDi og departementet med ansvar for integrering, KS og de enkelte kommunene. Basert på behov for bosetting av flyktninger utarbeider staten sammen med KS et forslag til regionvis fordeling av flyktninger. Dernest blir kommuner i de ulike regionene anmodet om å bosette et visst antall flyktninger. Den endelige beslutningen om å bosette flyktninger er lagt til kommunestyrene. Dette er et helt sentralt poeng i et nordisk sammenliknende perspektiv. Til forskjell fra i Sverige og i Danmark har den norske modellen gitt kommunene autonomi i spørsmålet om bosetting av flyktninger. Mens primærstrukturen for styring er kjennetegnet av hierarki, dvs. at styringen går fra staten til fylkene til kommunene, er styringsmodellen for bosetting av flyktninger i Norge snudd på hodet ved at kommunene har det endelige beslutningsansvaret. Til forskjell fra mange andre velferdsoppgaver, hvor kommunene er delegert ansvar for iverksetting av tjeneste- og velferdsproduksjonen, har kommunene beslutningsmyndighet når det gjelder flyktninger. De kan velge om de vil bosette flyktninger eller ikke, og de kan velge om de vil bosette det antallet de blir bedt om av staten ved IMDi, eller færre. Siden staten ikke kan pålegge kommunene å bosette flyktninger, blir statens rolle å motivere og styrke kommunene som aktører i bosettingsarbeidet gjennom «myk styring», gjennom å tilby økonomisk kompensasjon, appellere til medansvar og ved å tilby kapasitets- og kompetansebygging til å bli i stand til å løse oppgaven (Steen & Røed, 2018).

Når kommunene har vedtatt å bosette et visst antall flyktninger, har de på den annen side plikt til å skaffe bolig til disse. Kommunene har imidlertid ingen plikt til å skaffe flyktningene kommunal bolig, selv om dette inntil de siste årene har vært det vanlige (Thorshaug, Berg, Paulsen, & Svendsen, 2011). Kommunene står dermed fritt i hvordan de vil følge opp plikten til å skaffe bolig til flyktninger, så lenge flyktningen blir bosatt. Flyktningene må på sin side akseptere å bli bosatt i den kommunen de blir tilbudt og i den boligen kommunen tilbyr. Dette er en forutsetning for at flyktningen skal få økonomisk introduksjonsstøtte og få delta på obligatorisk toårig introduksjonskurs. Avtalte selvboettere har også rett og plikt til introduksjonsprogram og stønad. Flyktninger som derimot finner bolig helt på eget initiativ, uten avtale med en kommune, har ikke rett og plikt til introduksjonsprogram og stønad, men kommunen kan likevel velge å tilby program til disse.³ Dette er forskjellig fra

3. Rundskriv G-01/2016, § 2.2. <https://www.regjeringen.no/contentassets/4b44b3ea29554b4aa1e9169829b75b78/g-01-2016.pdf>.

Sverige, hvor flyktninger som finner bolig på egen hånd, har rett til introduksjonskurs og stønad (Hernes & Tronstad, 2014).

Det spesielle med politikken for bosetting av flyktninger i Norge, sammenliknet med politikken som gjelder for landets øvrige borgere, er statens inngripen i bosettingsprosessen. I alle de skandinaviske landene har borgerne normalt selv hovedansvar for å skaffe seg bolig. Statens ansvar er å legge til rette for at dette skal være mulig (Departementene, 2014; Sørvoll & Aarset, 2015). Når det gjelder flyktninger, er plikten til selv å skaffe seg bolig og dermed fritt valg på boligmarkedet satt til side ved første bosetting. Ifølge Borevi og Bengtsson (2015) er det tre begrunnelser for dette. For det første handler det om flyktingenes legale status, for det andre handler det om deres spesielle behov og manglende ressurser til å håndtere boligmarkedet, og til sist handler det om politiske kollektive målsettinger om sosialt miljø ved integrering av flyktninger. Det siste legger blant annet føringer på regional og lokal fordeling av flyktingene. Hvordan disse tre hensynene blir balansert ved bosetting av flyktninger, varierer mellom de tre skandinaviske landene (Borevi & Bengtsson, 2015; Hernes, 2017).

I Danmark pålegger staten kommunene å bosette flyktninger. Det er i hovedsak kommuner i distriktene med lav andel innvandrere fra før som blir pålagt å bosette flyktninger (Damm, 2004, 2016). Hensikten med denne regionale prioriteringen er å fremme arbeidsdeltakelse og unngå opphoping i boligområder med allerede høy andel innvandrere. Etter 1999 må flyktninger i Danmark følge myndighetenes bosettingsbeslutninger, bo i den tilviste kommunen og følge et treårig pålagt introduksjonsprogram (Myrberg, 2012). De har dermed verken plikt eller mulighet til å skaffe bolig og dermed bosted selv. Mens staten fratar både kommuner og flyktninger valg i bosettingsprosessen i Danmark, bosetter alle typer norske kommuner flyktninger frivillig, også storbyene, mens flyktingene i liten grad har mulighet til å velge bostedskommune. I Sverige har derimot flyktingene det siste ordet (Bengtsson, Borevi, & Strömngren, 2007). Asylsøkere og flyktninger kan selv bestemme hvor de vil bo om de finner bolig på egen hånd, noe som kalles for «eget boende». Asylsøkere som har valgt «eget boende», må selv finne bolig når de får oppholdstillatelse.⁴ Muligheten for «eget boende» har ført til sterk konsentrasjon av flyktninger i noen storbyområder, noe som har ført til at disse kommunene opplever å ha fått en uforholdsmessig stor bosettingsbyrde (Robinson, Andersson, & Musterd, 2003). Flyktninger som ikke vil eller klarer å skaffe bolig på egen hånd, blir bosatt ved hjelp av staten i en kommune (Myrberg, 2012). I disse tilfellene pålegger staten kommunene å bosette flyktingene. Hensikten er å få til en bedre regional fordeling av flyktingene. Kommuner som blir pålagt å bosette flyktninger, er fortrinnsvis kommuner hvor få flyktninger velger «eget boende».

De ulike regimene for å bosette flyktninger i Norden vektlegger ulike hensyn (Borevi & Bengtsson, 2015). I Sverige vektlegges det at flyktingene skal ha de samme rettighetene som andre borgere til selv å bestemme hvor de vil bo. Staten kan derimot pålegge kommuner å bosette flyktninger som ikke har funnet bolig selv. I Danmark argumenteres det derimot for at det er illegitimt å gi nyankomne flyktninger samme rettigheter til å velge bosted som andre borgere, fordi det kan føre til uønsket fordeling av flyktninger mellom

4. <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Medan-du-vantar/Boende.html>.

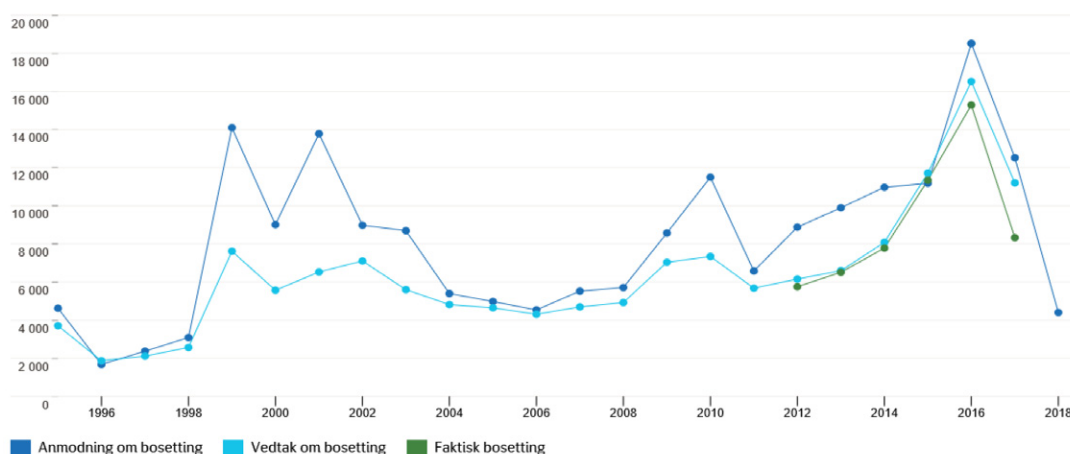
kommuner og nabolag, og dermed svekke sosiale hensyn. Danmark har egne strategier for å unngå det de kaller for «ghettofisering» (Regeringen, 2018). På samme måte som i Danmark vektlegges ikke flyktningenes autonomi ved første bosetting i Norge. I stedet argumenteres det for at flyktningene må få hjelp fra kommunene til sin første bolig, fordi de mangler ressurser til å etablere seg i boligmarkedet. I alle tre land brukes argumentet om sosial integrering, i tillegg til byrdefordeling, ved statlig regional fordeling av flyktninger. Men i tillegg til de tre nevnte hensynene har hensynet til kommunal autonomi fått en sentral rolle i Norge. Når det gjelder bosetting av flyktninger, er det snakk om politisk desentralisering av beslutninger, ikke bare av iverksetting av oppgaver (Loughlin, 2007).

FRAMVEKSTEN AV AVTALT SELVBOSETTING SOM NASJONAL BOSETTINGSTRATEGI

Muligheten for avtalt selvbosetting har vært innebygget i det norske bosettingssystemet, men bortsett fra i noen få kommuner fikk dette lite oppmerksomhet før i 2015. Statens oppfordring til kommunene om å tillate og legge til rette for slik praksis dette året la grunnlag for hvordan ordningen siden har utviklet seg (BLD, 2015). Mer eller mindre koordinert utviklet flyktningene, kommunene og IMDi det nye systemet nedentru gjennom prøving, feiling og små endringer av systemet underveis. Slik kunne avtalt selvbosetting bli en mer synlig og virksom del av bosettingssystemet, uten at det var nødvendig med nye politiske beslutninger om ansvarsfordeling i det etablerte bosettingssystemet (Lindblom, 1979).

Det norske bosettingsregimet har vært relativt vellykket når det gjelder geografisk spredning av flyktninger over hele landet. En svakhet ved regimet har vært evnen til å håndtere økninger i tilstrømmingen av flyktninger. Siden 1990-tallet har bosettingsklare flyktninger flere ganger hopet seg opp i asylmottakene. Som figur 1 viser, var det fra 2012 til 1. halvår i 2015 hele tiden rundt 5000 flyktninger som ventet på bosetting. Gjennomsnittlig ventetid overskred de etablerte målsettingene.⁵ Særlig enslige, voksne menn måtte vente lenge på å bli bosatt. Flyktningkrisen aktualiserte slik et behov for å finne alternative løsninger for å bosette flyktninger, og avtalt selvbosetting framsto som et mulig alternativ (Kingdon, 2014).

5. 70 prosent av flyktningene skal bosettes innen seks måneder etter at vedtak om opphold i Norge eller innreisetilatelse er gitt. De resterende skal bosettes innen tolv måneder. <https://www.IMDi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/IMDis-arsrapport-2013.pdf>.

**Figur 1**

Endinger i behov for bosetting av flyktninger over tid, 1995–2018. Sammenfall og avvik mellom IMDi anmodninger til kommunene om bosetting og kommunenes vedtak om bosetting.

Kilde: IMDi statistikk

Den tilbakevendende situasjonen med bosettingssystemets manglende evne til å dekke behovet for bosetting av flyktninger har blitt forklart med at kommunene ikke har tatt sitt fulle ansvar i bosettingsarbeidet (Bakkeli & Jensen, 2015). Selv om kommunene jevnt og trutt økte bosettingen fra 2012, var det ikke tilstrekkelig til å holde tritt med behovet. Få kommunale boliger, begrenset gjennomstrømming i kommunale boliger og underforbruk av det private leiemarkedet bidrar til å forklare kommunenes avslag på bosetting (IMDi, 2015b, 2016b; Thorshaug m.fl., 2011). Dette var avgjørende for myndighetenes satsing på avtalt selvbosetting som bosettingsstrategi. I stedet for å gjøre som i Sverige og Danmark og gi staten muligheten til å *pålegge* kommunene å bosette flyktninger, valgte man å åpne for at flyktningene selv kunne ta en aktiv rolle i bosettingsprosessen. En grunn til dette var at noen store kommuner (bl.a. Bergen, Tromsø, Sarpsborg og et par bydeler i Oslo) hadde prøvd ut avtalt selvbosetting i flere år med gode erfaringer. Framgangsmåten var derfor ikke ukjent; det nye var at IMDi nå oppfordret kommunene til å ta strategien inn i verktøykasen for å bosette flyktninger (BLD, 2015).

Slik ordningen er definert av IMDi, innebærer avtalt selvbosetting at flyktningen finner bolig selv i det private leiemarkedet i en kommune, innenfor rammer som er avtalt med kommunen og etter godkjenning av leiekontrakt i kommunen og i IMDi. Avtalt selvbosetting gjelder kun for flyktninger som har fått oppholdstillatelse, men som foreløpig ikke har fått tildelt en bosettingskommune (Henningsen, Dyb, Kasahara, Søholt, & Tronstad, 2016).

Det har vært antatt at avtalt selvbosetting kan være attraktivt for både flyktninger og kommuner. Flyktningene får mulighet for mer kontroll over eget liv, og kommunene får mindre press på boligframskaffing når flyktningene finner bolig selv. Samtidig påvirkes ikke det økonomiske integreringstilskuddet fra staten til kommunene av hvem som skaffer

bolig til flyktningene. Sammenliknet med «eget boende» i Sverige er det imidlertid to begrensninger ved avtalt selvbosetting. For det første er det opp til den enkelte kommune om den vil tillate avtalt selvbosetting i sin kommune, og på hvilke premisser. Dernest er det en forutsetning at avtalt selvbosetting inngår i den kvoten av flyktninger som kommunen allerede har vedtatt å bosette. I Sverige er det flyktningen som har det siste ordet når det gjelder «eget boende», noe som betyr at summen av flyktningenes valg og hvor de velger å bosette seg, blir avgjørende for den regionale fordelingen. Begrensningene knyttet til avtalt selvbosetting i Norge gjør at staten oppfatter ordningen som innenfor den etablerte bosettingsmodellen, noe som ikke minst skyldes at kommunenes beslutningsmyndighet og fordelingen av antall flyktninger opprettholdes.

KVALITATIVE ENDRINGER I BOSETTINGSREGIMET

Av beskrivelsen vi har gitt av ordningen med avtalt selvbosetting framgår det at denne rokker ved flere sider av bosettingsregimet i Norge. I dette avsnittet ser vi nærmere på hvilke kvalitative endringer avtalt selvbosetting skaper innenfor det norske bosettingsregimet, langs de tre dimensjonene normer, rolle- og ansvarsfordeling og institusjonelle mekanismer.

Endringer i normer

Det norske bosettingsregimet hviler på en rekke etablerte normer knyttet til bosettingsarbeidet. Som vi har vært inne på, er det en særlig viktig og uttalt norm innenfor bosettingsregimet at kommunene skal ha autonomi med hensyn til spørsmål om hvorvidt de vil bosette flyktninger, og hvor mange. En av grunnene til at avtalt selvbosetting har blitt møtt med skepsis, kan være å finne i en frykt for at ordningen vil undergrave denne autonomien. Men som vi har vist i forrige avsnitt, er denne innvendingen mot avtalt selvbosetting ubegrunnet. Slik ordningen med avtalt selvbosetting er utformet, rokker ikke denne ved kommunenes beslutningsmyndighet i spørsmål om hvor mange flyktninger kommunen skal bosette.

Avtalt selvbosetting har derimot bidratt til endringer i andre deler av bosettingsregimets normgrunnlag. Dels dreier dette seg om at flyktninger tidligere har blitt tilskrevet en passiv rolle i bosettingsforløpet, preget av at de måtte vente på andre aktørers avgjørelser både når det gjelder opphold (UDI) og bosetting (IMDi og kommuner). Flyktningene er definert som «vanskeligstilte», noe som pålegger kommunene et spesielt ansvar for å følge opp flyktningenes boligsituasjon (Departementene, 2014). Normene som har vært knyttet til flyktningene i bosettingsprosessen, kan tolkes som at disse oppfattes som ofre som ikke er tiltrodd relevante ressurser for å håndtere egen boligsituasjon (Borevi & Bengtsson, 2015). Ordningen med avtalt selvbosetting bidrar til å endre dette normgrunnlaget, dels ved at synet på flyktninger som er innebygget i bosettingsregimet, ikke lenger entydig vektlegger at disse er vanskeligstilte og hjelpetrengende personer. Dels viser dette seg ved at ansatte i kommuner har endret sin forståelse av flyktninger. I intervjuer med kommunale saksbehandlere kom det fram at avtalt selvbosetting har bidratt til å endre deres oppfatninger av

flyktningen fra en som har behov for bistand, til en selvstendig person som er i stand til å ta hånd om eget liv og bidra i boliganskaffelsesprosessen. I en bydel i Oslo ble dette uttrykt slik: «Avtalt selvbosetting bidrar til å gi flyktningene makt over egen situasjon. De kan gå ut og gjøre noe og ta tilbake kontrollen over eget liv.» Saksbehandlere i Tromsø kommune vi intervjuet, ga uttrykk for den samme oppfatningen og understreket at dette dreier seg om å utvise respekt for flyktninger som ansvarlige og evnerike personer. I Sarpsborg var en bosettingsansvarlig opptatt av at det kommunen gjorde, måtte bidra til at folk klarte seg selv – han sa: «Du skal ikke gi folk fisk, men lære dem å fiske!» I tråd med Honneth (2001) vil en slik endring av oppfatningen av flyktninger innebære at disse får økt sosial anerkjennelse som likeverdige borgere, slik det svenske systemet vektlegger (Borevi & Bengtsson, 2015).

En annen norm som har blitt utfordret av ordningen med avtalt selvbosetting, er den om at flyktninger som hovedregel ble bosatt i IMDi-regionen hvor asylmottaket deres var lokalisert. Bare unntaksvis kunne flyktninger tidligere påvirke valg av bosettingskommune, for eksempel for å kunne følge opp relevant utdanning, på grunn av behov for helsehjelp eller ved særlige familiære forhold. Våre undersøkelser viser at selvbosatte flyktninger i mange tilfeller velger å bosette seg i kommuner utenfor IMDi-regionen hvor asylmottaket deres er lokalisert, eller i asylmottakskommunen. Det siste handler om å kunne fortsette integreringsreisen de begynte på mens de var asylsøkere. En kommuneansatt uttrykte dette slik: «Den første bosettingskommuna er heime for dei.» Intervjuene med flyktningene viser at de hadde flere begrunnelser for å velge avtalt selvbosetting. Dels handlet dette om å bryte med passiviteten og dermed unnsnippe ventetiltværelsen på mottak, og dels handlet det om å velge selv hvor i landet de skulle starte sitt nye liv. Valg av bosted var knyttet til nærhet til slekt og nettverk, mulighet til å fortsette integreringsprosessen i asylmottakskommunen, arbeids- og utdanningsmuligheter, klima, geografisk beliggenhet og type kommune (by/land). En av kommunene som satset på avtalt selvbosetting, begrunnet dette med at da fikk de flyktninger som ønsket å bo i kommunen. Det var erfaringsmessig et godt utgangspunkt for integrering.

Endringer i ansvars- og rollefordeling

I det alminnelige bosettingssystemet har kommunene plikt til å skaffe bolig til det antallet flyktninger som de har vedtatt å bosette. Ved avtalt selvbosetting overtar flyktningene dette ansvaret. Kommunenes oppgaver endres til å godkjenne bolig og leiekontrakt. Når flyktningene selv skaffer bolig, er de indirekte med på å påvirke hvilke flyktninger som blir bosatt hvor. Dermed bidrar de til å endre normen om likebehandling. Det har vært hevdet at avtalt selvbosetting kan bidra til at ressurssterke flyktninger får flytte til de mest attraktive kommunene. Vi har ikke data som underbygger dette. Spørreundersøkelsene til kommunene og asylmottakene viser imidlertid at enslige, voksne menn er den gruppen som i størst grad har benyttet seg av avtalt selvbosetting. Dette er gruppen som var vanskeligst å bosette tidligere. Avtalt selvbosetting har dermed bidratt til økt bosetting av dem som tilhører gruppen blant flyktninger som er minst attraktive for kommunene.

Endringer i bruken av institusjonelle mekanismer

Som nevnt flere ganger har den mest alminnelige måten å bosette flyktninger på vært å benytte kommunalt disponerte boliger. Avtalt selvbosetting har bidratt til å sette fokus på potensialet i det private leiemarkedet. Når flyktningene har tatt hånd om egen boligsituasjon, har de opprettet egne relasjoner med private utleiery og fått tilgang til private leiebøliger. Det ser også ut til at flyktningene i større grad enn kommunene inngår i relasjoner med utleiery som selv har innvandrerbakgrunn. De får dermed tilgang til boliger som ofte er utenfor kommunenes tilgjengelighet.

Avtalt selvbosetting bidrar altså til en økt bruk av det private leiemarkedet. Selv om avtalt selvbosetting bidrar til å avlaste trykket på kommunale boliger, finner vi også en ambivalens i noen kommuners synspunkter på avtalt selvbosetting fordi flyktningene kan bli mer sårbare. Der hvor flyktninger har direkte leiekontrakter med utleiery, kan dette bidra til mer usikre betingelser for flyktningene, blant annet fordi de antas å være en svak part i et leieforhold. Dette kan gi seg utslag i mindre stabilitet i leieforholdene og i noen tilfeller i høyere husleier. Dette knytter an til ressursperspektivet hos Borevi og Bengtsson (2015) og begrunnelser for at kommunen er ansvarlig for leieforholdene ved første bosetting av flyktninger. I en rapport fra Oslo kommune som oppsummerer erfaringer med bosetting av flyktninger etter 2015, mener mange bydeler at avtalt selvbosetting bidrar til merarbeid for bydelene fordi selvbosetterne har inngått kontrakt om leie av uegnete boliger. Unntaket er der bydelene besikter leilighetene før kontrakt inngås (Oslo kommune, 2018). Dette støtter opp om at avtalt selvbosetting ikke betyr fraskrivning av ansvar for kommunen, men andre måter å jobbe på.

Vi finner altså at avtalt selvbosetting har bidratt til å synliggjøre det private leiemarkedet som et alternativ ved bosetting av flyktninger. Men vi finner også at for at dette skal fungere, har kommuner hvor en betydelig andel flyktninger selvbosetter seg, endret sine relasjoner til det private leiemarkedet ved å være mer bevisst på å legge til rette for relasjonen mellom utleiery og leietaker (flyktning). En drøy tredel av kommunene har utviklet retningslinjer for å håndtere avtalt selvbosetting. Blant disse har 90 prosent krav til både leiekontrakt og til boligen (survey 1). En kommune sier: «Vi må trygge alle parter ... Vi følger opp både leietakere og huseiere. Målet er at leietakerne skal bli selvstendige overfor utleiery.» Dette gjelder både for avtalt selvbosetting og for flyktninger som får bistand fra kommunen til å skaffe seg en privat leiekontrakt. En informant fra en storbykommune påpekte: «Det er velvilje i det private boligmarkedet for flyktninger framfor sosialklienter. Å hjelpe flyktninger er trendy.» I tillegg har det vært slakk i det private leiemarkedet. I 2016 var det 4000 flere annonserte leiebøliger på finn.no enn i 2014, noe som har lettet tilgangen til private leiebøliger for flyktninger og kommuner (Søholt, Nygaard, Støa, & Hauge, 2018, s. 123).

OMFANG OG UTBREDELSE AV AVTALT SELVBOSETTING

Regjeringen lanserte avtalt selvbosetting som bosettingsstrategi tidlig i 2015 etter at det over flere år hadde sittet rundt 5000 bosettingsklare flyktninger på overtid i asylmottakene. IMDis argumenter for at kommunene skulle åpne opp for avtalt selvbosetting, var at dette kunne øke bosettingskapasiteten, bidra til raskere bosetting og fremme effektiviteten i

bosettingsarbeidet. Om noe bidro den økte tilstrømningen av asylsøkere til Norge fra sommeren 2015 til at den statlige oppfordringen om å åpne opp for avtalt selvbosetting ble forsterket. På dette tidspunktet var det uvisst om tilstrømningen av asylsøkere ville fortsette, noe som ga grunn til å frykte at bosettingssystemet ville komme under et ytterligere press, og at ventetiden i asylmottak for bosettingsklare flyktninger ville øke.

I dag vet vi at disse prognosene ikke slo til. Til forskjell fra tidligere perioder med økt tilstrømning av asylsøkere maktet kommunene å møte det økte bosettingsbehovet. Både i 2016 og 2017 ble det satt rekorder i den totale bosettingen av flyktninger. Samtidig gikk bosettingen av flyktninger raskere enn før (Søholt m.fl., 2018). Sammen med innskjerpingen i asylopolitikken (Regjeringen, 2015), bidro den store økningen i kommunenes bosettingskapasitet til at asylmottakene ble tømt for langtidsventende flyktninger. I dag vet vi imidlertid også at avtalt selvbosetting spilte en nokså beskjeden rolle i å øke kommunenes bosettingskapasitet. Som det framgår av tabell 2, var det under ti prosent av det totale antallet flyktninger som ble bosatt i Norge i 2015, som benyttet seg av avtalt selvbosetting. Tabellen viser også at avtalt selvbosetting ble redusert i antall og utgjorde en minkende andel av bosatte flyktninger på nasjonalt nivå i perioden 2015–2017.

Tabell 2: Antall bosettingskommuner og kommuner som praktiserte avtalt selvbosetting. Antall og andel avtalt selvbosatte flyktninger, 2015, 2016 og 2017.

	2015	2016	2017
Totalt bosatte	11 342	15 291	11 078
Antall kommuner som bosatte flyktninger	375	411	381
Antall avtalt selvbosatte flyktninger	961	877	472
Andel selvbosatte (prosent)	8,5 %	5,7 %	4,3 %
Antall kommuner som praktiserte avtalt selvbosetting	97	102*	72

Kilde: IMDi Årsrapport 2015, Statistikkrapport 2016, Årsrapport for busetting 2017. *Direkte opplysning fra IMDi.

Både antall kommuner som praktiserer avtalt selvbosetting, og antall selvbosatte flyktninger har gått ned i perioden. Strategien var imidlertid vellykket på den måten at flyktninger som valgte avtalt selvbosetting, hadde minst én måned kortere ventetid i asylmottakene enn flyktninger som ble bosatt av kommunene, selv om ventetiden gikk ned for alle flyktninger etter 2015 (IMDi, 2016b)

FAKTORER SOM KAN FORKLARE DET LAVE OMFANGET AV AVTALT SELVBOSETTING

Utviklingen i omfanget av avtalt selvbosetting går altså på tvers av forventningene om at ordningen ville være attraktiv for flyktninger som hadde fått innvilget opphold, og for kommunene som fra 2015 måtte øke bosettingen. Basert på våre undersøkelser vil vi framheve seks faktorer som kan ha bidratt til dette utfallet.

Redusert behandlingstid i IMDi

I perioden etter 2015 har IMDi redusert eget tidsforbruk for å inngå avtale med kommunene om bosetting av enkeltflyktninger. Dette gjelder perioden fra flyktningen har fått innvilget oppholdstillatelse til IMDi har avtalt med en spesifikk kommune om bosetting av flyktningen. Denne perioden har sunket fra gjennomsnittlig 6,9 måneder i 2015 til 2,6 måneder i 2017 (IMDi, 2017). Det er denne perioden flyktningen disponerer for å ta initiativ til og lykkes med avtalt selvbosetting. Flyktningen må på egen hånd skaffe seg en leiekontrakt som aksepteres av kommunen og IMDi, før IMDi har tatt kontakt og fått avtale med en kommune om bosetting av flyktningen. Når IMDi har avtalt bosetting med en kommune, er muligheten for avtalt selvbosetting utløpt. En sannsynlig følge av IMDis reduserte behandlingstid er at flyktninger i mange tilfeller ikke har tilstrekkelig tid til å skaffe seg bolig på egen hånd før de tildeles en kommune.

Uoversiktlig og komplekst

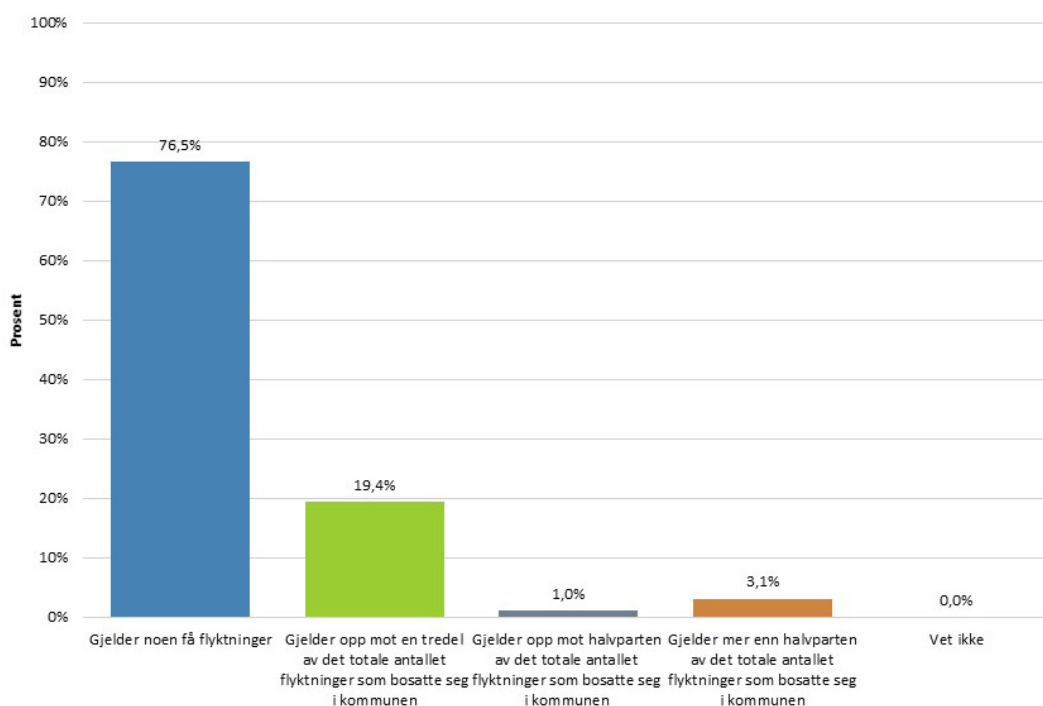
For at flyktninger skal benytte avtalt selvbosetting, må de ha kjennskap til ordningen og hvordan de må gå fram. Dette er spesielt viktig når de har kort tid til rådighet. I surveyundersøkelsen til asylmottakene i januar 2016 svarte 80 prosent at de manglet informasjon om generelle betingelser for avtalt selvbosetting, og alle svarte at de manglet informasjon om betingelser for avtalt selvbosetting i de enkelte kommunene, noe som gjør informasjonsarbeidet overfor flyktningene vanskelig. Mangelen på slik informasjon skyldes som nevnt at det er opp til den enkelte kommune eller bydel å avgjøre om de tillater avtalt selvbosetting, og på hvilke premisser. Ut fra våre studier virker det som om det bare er enkeltkommuner som bevisst informerer om mulighetene for avtalt selvbosetting. Flyktningenes hovedkilde til informasjon om avtalt selvbosetting er gjennom egne nettverk og sosiale media. Surveyundersøkelsen til asylmottakene bekrefter at det var vanskelig for flyktninger som ikke hadde nettverk og hjelpere i bosettingskommuner, å orientere seg om muligheter og å skjønne hvordan de skulle gå fram for å finne boliger. Systemet framstår dermed som uoversiktlig og komplekst for mange flyktninger.

Avhenger av flyktningens drivkraft

Avtalt selvbosetting kan markedsføres av kommunene overfor bosettingsklare flyktninger. Få kommuner gjør imidlertid dette. Blant kommunene som ikke praktiserte avtalt selvbosetting, svarte 66 prosent at de ikke hadde fått henvendelser fra flyktninger (survey 1). Dette tilsier at det er flyktningen, den svakeste part i bosettingssystemet, som er ansvarlig for å ta initiativ, finne ut av muligheter, gå fram på rett måte og ev. koordinere kommunen og IMDi dersom ikke kommunen selv er aktiv. Dette indikerer at avtalt selvbosetting er en ordning som i realiteten er tilgjengelig for flyktninger med evne til å skaffe seg informasjon og bistand. Bortsett fra i et fåtall kommuner var en annen flaskehals manglende økonomisk tilrettelegging eller etableringsstøtte tilpasset avtalt selvbosetting, noe som kan bidra til at avtalte selvbosettere får dårligere økonomi enn flyktninger som blir bosatt av kommunen.

Kommunene velger

Kommunene kan velge om de tillater avtalt selvbosetting og om de aktivt vil legge til rette for dette. I survey-undersøkelsen til kommunene i 2016 svarte 40 prosent av kommunene at flyktninger hadde funnet bolig på egen hånd og etablert seg i kommunen gjennom avtalt selvbosetting de siste tre årene (Henningsen m.fl., 2016). Men blant disse kommunene var det drøye 75 prosent som svarte at dette bare gjaldt noen få flyktninger. Disse kommunene hadde ikke lagt til rette for denne formen for bosetting.



Figur 2

Hvor vanlig var det at flyktninger etablerte seg i din kommune gjennom avtalt selvbosetting de siste tre årene? (Besvart januar 2016)

I kommunene som praktiserer avtalt selvbosetting, er det 23 prosent som i 2016 svarer at minst en tredel av alle bosatte flyktninger har benyttet avtalt selvbosetting. I bare tre prosent av kommunene har mer enn halvparten av alle bosatte flyktninger benyttet avtalt selvbosetting. Halvparten av de mest sentrale kommunene hadde flyktninger som hadde flyttet til kommunen ved hjelp av avtalt selvbosetting i 2016. Ikke overraskende var bruken minst utbredt i de minst sentrale kommunene.

Uheldige erfaringer med ordningen

En annen grunn til at kommuner ikke tillater eller legger til rette for avtalt selvbosetting, er at dette gir dem mindre kontroll med både flyktningenes boligsituasjon og oppfølging. I et slikt perspektiv kan «selvbosettingskommuners» vektlegging av at flyktninger er selv-

stendige og handlekraftige personer, oppfattes som en form for ansvarsfraskrivelse. På bakgrunn av en rekke uheldige erfaringer med avtalt selvbosetting har Trondheim kommune bevisst valgt bort denne ordningen, men jobber aktivt for å bruke det private leiemarkedet på andre måter. En bydel i Oslo omfavnet strategien med avtalt selvbosetting i 2015, da bydelen skulle bosette mange flyktninger og hadde begrenset tilgang til kommunalt disponerte boliger. I 2017 hadde bydelen fått flere kommunalt disponerte boliger og erfarte at bosetting av flyktninger i disse boligene var mer fordelaktig for både bydel og for flyktninger. Det ga bostabilitet i den første perioden og gjorde det lettere for bydelen å følge opp flyktningene. Bydelen hadde derfor gått bort fra å oppfordre til avtalt selvbosetting.

Kommunene får tilgang til det private leiemarkedet

Et viktig argument for avtalt selvbosetting var at flyktningene ville finne boliger i det private leiemarkedet. Dette ble antatt å ha flere fordeler. Flyktningene ville ikke belaste de kommunalt disponerte boligene, og private leieboliger ville bli trukket inn i bosettingsarbeidet. Det siste var sentralt siden det tidligere var påpekt at kommunene underforbrukte det private leiemarkedet ved bosetting av flyktninger (Thorshaug m.fl., 2011). Ved å se tall fra KOSTRA og IMDi i sammenheng finner vi imidlertid at kommunene i økende grad selv bruker det private leiemarkedet når de bosetter flyktninger. I 2016 ble to av tre flyktninger bosatt i det private leiemarkedet. Både bruken av kommunalt disponerte boliger og private leieboliger øker. Fra 2014 til 2016 økte bruken av kommunale boliger med 64 prosent, mens bruken av private boliger økte med nesten dobbelt så mye, med 117 prosent.

Tabell 3: Nybosatte flyktninger i kommunalt disponerte boliger og i private boliger 2014, 2015 og 2016. Antall og andeler (%).

Utleier	Bosatte flyktninger						Økning 2014-2016
	2014		2015		2016		
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	
Kommunen	2 680	35 %	3 646	32 %	4 393	29 %	64 %
Privat, inkl. avtalt selvbosetting	4 992	65 %	7 622	68 %	10 828	71 %	117 %
Total	7 672	100 %	11 268	100 %	15 221	100 %	

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

Når kommunene selv relativt raskt kan skaffe boliger i det private markedet, får de større kontroll med hva slags boliger og kontraktsforhold flyktningene får. Dermed svekkes kommunenes behov for «bistand» fra flyktningene i bosettingsarbeidet. Unntaket er kommunene som har valgt avtalt selvbosetting som uttalt strategi i bosettingsarbeidet.

DISKUSJON

Hensikten med å satse på avtalt selvbosetting var at framgangsmåten skulle bidra til å tømme asylmottakene for flyktninger som ventet på overtid på å bli bosatt i en kommune. Når flyktningene kunne finne bolig selv, forventet IMDi og kommunene at de ville bidra til å gi en bedre utnyttelse av lokale boligmarkeder og dermed bidra til en bedre omfordeling av godet bolig i kommunene. Til tross for forventninger om at avtalt selvbosetting skulle bidra til å øke bosettingskapasiteten, har både antallet og andelen som benytter ordningen på nasjonalt nivå, vært lavt og nedadgående i perioden 2015 til 2017. I 2015 var imidlertid ordningen viktig for rundt en firedel av kommunene fordi de innarbeidet avtalt selvbosetting som en sentral arbeidsmåte i bosettingsarbeidet. Ifølge kommunene bidro dette til at de nådde bosettingsmålene, og det bidro til raskere bosetting. I tillegg til avtalt selvbosetting har dessuten noen kommuner oppfordret flyktninger de skal bosette, til å prøve å finne bolig selv i bosettingskommunen for å korte ned ventetiden i mottak.

Hovedbildet som framkommer i våre undersøkelser, er imidlertid at majoriteten av kommunene av ulike grunner ikke har lagt vekt på avtalt selvbosetting som bosettingsstrategi. Blant disse kommunene oppleves avtalt selvbosetting ofte som ekstraarbeid som kommer i tillegg til det alminnelige bosettingsarbeidet. På en slik bakgrunn er det nærliggende å hevde at selv om de fleste flyktninger bosettes på samme måte som tidligere, har avtalt selvbosetting ført til noen klare kvalitative endringer i bosettingsregimets innretning (normer, rolle- og ansvarsfordeling og institusjonelle mekanismer). Parallelt med at det har blitt skapt større oppmerksomhet om avtalt selvbosetting, kan det se ut til at oppfatningen av flyktninger som alminnelige og kompetente personer, men som befinner seg i en midlertidig vanskelig livssituasjon, har fått større utbredelse. Dette kommer blant annet til uttrykk i Oslo kommunes flyktningmelding (2017), hvor «allmenngjøring og ikke særomsorg skal legges til grunn ved bosetting. Det legges vekt på flyktningenes egne ressurser, hvor målet er å gjøre alle [] flyktninger selvhjulpne i [...] boligmarkedet [...] så raskt som mulig».

Mens avtalt selvbosetting har påvirket holdninger til flyktninger som selvstendige og ressurssterke personer, har det i liten grad påvirket normen og praksisen med kommunal autonomi i bosettingsspørsmålet. Kommunene bestemmer fortsatt om de vil bosette flyktninger, og hvor mange. Avtalt selvbosetting rokker dermed ikke ved normen om byrdefordeling og geografisk spredning mellom kommunene. Det bidrar ikke til økt konsentrasjon av flyktninger i attraktive kommuner eller på bydelsnivå. Selv om avtalt selvbosetting fører til at det norske bosettingsregimet endres på viktige måter, innebærer det altså ikke noen glidning mot det svenske eller danske bosettingsregimet når det gjelder kommunenes autonomi. Ordningen utfordrer dermed ikke et av de framforhandlede grunnprinsippene i den norske bosettingsmodellen.

I det etablerte bosettingssystemet er det IMDi og ikke flyktningene som i hovedsak bestemmer i hvilken kommune flyktningen skal bosettes første gang. Ved avtalt selvbosetting endres dette. Flyktningen tar selv initiativ til å velge kommune. Dette er mer i tråd med det svenske systemet hvor det blir tillagt verdi at flyktningene har individuell autonomi i valg av bosted og bolig på lik linje med andre borgere (Borevi & Bengtsson, 2015). Forskjellen er imidlertid at i Norge begrenses flyktningens individuelle autonomi for valg av bosted av kommunale kvoter for bosetting. I det svenske systemet trumfer derimot flyktningenes bostedspreferanser ved «eget boende», samfunnets behov for regional byrdefordeling

og unngåelse av økt konsentrasjon av innvandrere. Flyktningenes mulighet til å ta initiativ og iverksette egen bosetting i Norge påvirker likevel hvilke flyktninger som bosettes hvor. Så langt er ordningen mest attraktiv blant enslige menn som ønsker seg til sentrale kommuner. Noen hevder at disse flyktningene «sniker i køen». Andre vektlegger snarere at de hjelper systemet, fordi det er flyktninger fra denne gruppen som erfaringsmessig er de vanskeligste å bosette. Med avtalt selvbosetting får flyktningene mer autonomi, uten at det utfordrer kommunenes autonomi.

Avtalt selvbosetting påvirker ikke bare normer knyttet til bosetting, det påvirker også ansvars- og rollefordelingen mellom IMDi, kommunene og flyktningene. Det nye er at flyktningene inntar en aktiv rolle, og at bosettingsarbeidet dermed endrer seg fra et «topartssystem» mellom IMDi og kommunene hvor flyktningen er et objekt, til et «trepartssamarbeid» hvor flyktningen blir medaktør. Flyktningenes medvirkning bidrar til at de tar ansvar fra IMDi for valg av bosted (kommune), og de tar ansvar fra kommunene ved at de finner bolig selv. På denne måten bidrar flyktningene til at kommunene må skaffe færre boliger til flyktninger som blir bosatt i kommunen, og de bidrar til å ta i bruk større deler av boligmarkedet enn det kommunen selv har tilgang til. Maktrelasjonene mellom partene i dette «trepartssamarbeidet» er imidlertid asymmetriske fordi IMDi og kommunene har informasjons- og beslutningsovertak, noe som gjør det vanskelig for flyktningen å ha oversikt over egne muligheter og rettigheter.

Inntil 2015 var det en akseptert sannhet at mangel på (kommunalt disponerte) boliger var en «lovlig» grunn til at kommunene ikke ville bosette like mange flyktninger som de ble bedt om (IMDi, 2015a, 2016a; Thorshaug m.fl., 2011). Avtalt selvbosetting har bidratt til å endre de institusjonelle mekanismene for boligframskaffing fordi rammene for bosettingen ikke lenger er begrenset til kommunalt disponerte boliger. Når flyktningene engasjerer seg for å finne sin første bolig, bruker de andre kanaler og framgangsmåter enn kommunen for å skaffe bolig, og balansen mellom stat og marked endres i retning av mer marked. Flyktningene bruker i stor grad egne uformelle nettverk, mens kommunene svarer på annonser og tar kontakt med utleiery. På grunn av flyktningenes svake forhandlingsposisjon i det private leiemarkedet kan dette innebære at de får usikre betingelser som leietakere. Kommuner som engasjerer seg mer i det private leiemarkedet på vegne av flyktningene, kan få en sterkere forhandlingsposisjon og større mulighet til å bidra til gode leieforhold for flyktningene (Søholt, Henningsen, & Dyb 2017). Én kommune forteller blant annet at de stiller krav til utleierne om standard og vedlikehold før kommunen aksepterer leiekontrakten.

KONKLUSJON

I denne artikkelen har vi brukt regimebegrepet som et inntak til å analysere hvordan avtalt selvbosetting har påvirket systemet for bosetting av flyktninger. Operasjonaliseringen av regimebegrepet i normer, roller og ansvarsfordeling mellom aktørene i prosessen, samt institusjonelle mekanismer, legger til rette for komparative analyser mellom land og analyser av endringer over tid innen land. Vi har vært spesielt opptatt av det siste i artikkelen, mens muligheten for sammenlikning mellom de nordiske landene har satt det norske bosettingssystemet i et nordisk perspektiv.

Avtalt selvbosetting har hatt stor betydning for de flyktningene som har valgt dette, og

for de få norske kommunene som har strukturert sitt arbeid for å legge til rette for slik praksis. Selv om ordningen har hatt begrenset omfang på nasjonalt nivå fordi de fleste flyktningene bosettes som før, viser våre analyser at avtalt selvbosetting har satt viktige spor når det gjelder kvalitative endringer i bosettingsregimet. Det viktigste er at avtalt selvbosetting har bidratt til å endre normene for oppfatning av flyktninger fra passive og hjelpetrengende personer til handlende aktører som kan og vil ta hånd om egen situasjon. Normendringen bidrar i retning av å likestille flyktninger med andre borgere som personer som er ansvarlige for egne livsløp, men som kan trenge bistand i vanskelige livssituasjoner.

Avtalt selvbosetting er en alternativ måte å bosette flyktninger på innenfor den etablerte bosettingsmodellen. Helt sentralt for oppslutningen er at viktige normer og føringer i systemet er opprettholdt på tross av alternativ oppgaveløsning. Avtalt selvbosetting «på norsk» har ikke endret kommunenes autonomi i bosettingsspørsmål og har ikke åpnet for en strøm av flyktninger til attraktive kommuner og bydeler, slik ordningen «eget boende» har ført til i Sverige.

Så langt har avtalt selvbosetting hatt langt større kvalitativ enn kvantitativ betydning. Om det er ønskelig at flere flyktninger bidrar til egen integrering gjennom avtalt selvbosetting, må de institusjonelle mekanismene legges bedre til rette slik at dette blir mulig. Mer kunnskap om hvorvidt avtalt selvbosetting bidrar til at flyktningene klarer seg selv over tid, er sentralt for å vurdere ordningens bærekraft.

OM ARTIKKELEN

Undersøkelsene artikkelen bygger på, er støttet av IMDi og Husbanken.

REFERANSER

- Bakkeli, V., & Jensen, R. S. (2015). *Samordnet bosetting av flyktninger. Perspektiver fra IMDi, Husbanken og kommunene*. Oslo: Fafo.
- Bengtsson, B., Borevi, K., & Strömngren, A. (2007). Välfärdsstaten och de nyanlända. (The Welfare State and its Newcomers. Refugee housing policies in Sweden, Denmark and Norway): Politik för flyktingars bosättning i Sverige, Danmark och Norge. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 109(2), 118–122.
- BLD. (2015). *Tillegg nr. 3 til tildelingsbrev til IMDi for 2015*. Oslo.
- Borevi, K., & Bengtsson, B. (2015). The tension between choice and need in the housing of newcomers: A theoretical framework and an application on Scandinavian settlement policies. *Urban Studies*, 52(14), 2599–2615. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0042098014548137>.
- Damm, A., Piil. (2004). *The Danish Dispersal Policy on Refugee Immigrants 1986-1998: A Natural Experiment?* Working paper 05-3. Department of Economics, Aarhus School of Business. ISBN 87-7882-039-1.
- Damm, A., Piil. (2016). *Economic considerations of the refugee crisis in Europe. The Danish Experience with Refugee Influx in the 1980s and 1990s Report 1*. Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona
- Departementene. (2014). *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*. Oslo: Departementene. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal_strategi_boligsosialt_arbeid.pdf.

- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Henningsen, E., Dyb, E., Kasahara, Y., Søholt, S., & Tronstad, K. R. (2016). *Avtalt selvbosetting blant flyktninger*. NIBR-rapport 2016:5. Oslo: NIBR, HiOA.
- Hernes, V. (2017). Central coercion or local autonomy? A comparative analysis of policy instrument choice in refugee settlement policies. *Local Government Studies*, 43(5), 798–819. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2017.1342627>.
- Hernes, V., & Tronstad, K. R. (2014). *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark*. NIBR-rapport 2014:19. Oslo: NIBR.
- Honneth, A. (2001). Recognition or Redistribution? *Theory, Culture & Society*, 18(2–3), 43–55. DOI: <https://doi.org/10.1177/02632760122051779>
- IMDi. (2015a). *Kommuneundersøkelsen 2015*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- IMDi. (2015b). *Årsrapport for busetting 2015*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- IMDi. (2016a). *Kommunundersøkelsen*. Oslo: Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet.
- IMDi. (2016b). *Årsrapport*. Oslo: Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet.
- IMDi. (2017). *Årsrapport for busetting*. Oslo: Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2. utg.). Essex UK: Pearson.
- Lindblom, C. E. (1979). Still Muddling. Not Yet Through. *Public Administration Review*, 39(6), 517–526.
- Loughlin, J. (2007). Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governnace in European States. *Regional & Federal Studies*, 17(4), 385–403. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13597560701691912>.
- Myrberg, G. (2012). *Where are newcomers going to live? Perspectives on Swedish and Danish refugee settlement policies from Malmö and Århus*. Stockholm: Institute for futures studies.
- Oslo kommune. (2017). «Flyktingemeldingen». *Oslo kommunes innsats knyttet til mottak av asylsøkere og integrering av nyankomne flyktninger*. Oslo: Oslo kommune.
- Oslo kommune. (2018). *Dialogmøter i bydelene 2018. Om bosetting, introduksjonsprogram og integrering*. Oslo: Velferdsetaten.
- Regeringen. (2018). *Ét Danmark uten parallelsamfund. Ingen ghettoer i 2013*.
- Regjeringen. (2015). *Asylforliket*. Oslo: Regjeringen.
- Robinson, V., Andersson, R., & Musterd, S. (2003). *Spreading the 'burden'? A review of policies to disperse asylum seekers and refugees*. Bristol: Policy Press.
- Steen, A., & Røed, M. (2018). State Governance or Local Agency? Determining Refugee Settlement in Norwegian Municipalities. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 22(1), 27–52. ISSN: 2001-7405, E-ISSN: 2001-7413.
- Søholt, S., Henningsen, E., & Dyb, E. (2017). *Bosettingsklare flyktninger og avtalt selvbosetting*. NIBR-rapport 2017:1. Oslo: NIBR, OsloMet.
- Søholt, S., Nygaard, M., Støa, E., & Hauge, Å. L. (2018). *Flere flyktninger bosatt raskere. Hvordan fikk kommunene det til?* NIBR-rapport 2018:3. Oslo: NIBR, OsloMet.
- 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.
- Torgersen, U. (1987). The wobbly pillar of the welfare state. *Scandinavian Housing and Planning Research*, 4(Supp:1), 116–126.