

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Bosetting av flyktninger i storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand

Susanne Søholt, Kim Astrup, Arne Holm og Joar Skrede

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



PROGRAM FOR STORBYRETTE FORSKNING



**Bosetting av flyktninger i storbyene
Oslo, Bergen, Trondheim,
Stavanger og Kristiansand**

Andre publikasjoner fra NIBR

NIBR-rapport 2019:3

Kommunenes startlånspraksis – analyser av praksisinnretning og tildelingsprofil basert på Startlånsundersøkelsen

NIBR-rapport 2018:12

Storbyenes praksis for å hjelpe vanskeligstilte på utleieboligmarkedet

NIBR-rapport 2018:3

Flere flyktninger bosatt raskere. Hvordan fikk kommunene det til?

NIBR-rapport 2017:7

Fylkesmannens rolle i busetting av flyktninger

IS - rapport 2020:1

Fra bosetting til voksenliv: Den kommunale tjenestekjeden for enslige mindreårige flyktninger

Susanne Søholt
Kim Astrup
Arne Holm
Joar Skrede

Bosetting av flyktninger i storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand

NIBR Rapport 2020:2

Tittel: Bosetting av flyktninger i storbyene
Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand

Forfatter: Susanne Søholt, Kim Astrup, Arne Holm, Joar Skrede

NIBR-rapport: 2020:2

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-301-8 (Trykket)
978-82-8309-300-1 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 201505

Prosjektnavn: Forskningsoppdrag knyttet til bosetting av flyktninger i storbyene Trondheim, Bergen, Kristiansand, Stavanger og Oslo

Oppdragsgiver: KS ved Program for storbyrettet forskning

Prosjektleder: Susanne Søholt

Referat: I dette prosjektet har vi undersøkt hva slags strategier og praksiser fem storbyer i Norge bruker når de skal bosette nyankomne flyktninger. Hensikten har vært å finne ut av om storbyene legger vekt på å bosette flyktninger på måter som en antar kan fremme integrering og samfunnsdeltakelse.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Mars 2020

Antall sider: 114

Forsidefoto: Shawnam Kareem. Jobbsjansen ved NAV i Bjerke bydel

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

Trykk: X-idè
Org. nr. NO 997058925 MVA
© NIBR 2020

Forord

Dette prosjektet er et oppdrag for Oslo kommune ved Velferdsetaten. Prosjektet er (del)finansiert av KS v/Program for storbyrettet forskning. Prosjektet er et forskningsoppdrag knyttet til bosetting av flyktninger i storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Prosjektet har vært forankret i de fem storbyene gjennom byenes aktive deltakelse, initiert og lagt til rette for av Velferdsetaten i Oslo kommune.

Vi vil takke alle representanter for de fem storbykommunene og bydelene i Oslo som velvillig har satt av tid til å delta i «workshoper», intervjuer og gi tilbakemeldinger på rapportutkast. Kommunene har også organisert intervjuer med flyktninger. Vi vil også takke flyktningene for at de har delt sine erfaringer og refleksjoner knyttet til egen bosettingsprosess.

På NIBR har prosjektet blitt gjennomført av et flerfaglig, samfunnsvitenskapelig team bestående av Kim Astrup (samfunnsøkonom), Arne Holm (statsviter), Joar Skrede (sosiolog) og Susanne Søholt (statsviter). Susanne Søholt har vært prosjektleder.

Prosjektet startet i august 2019 og ble avsluttet i mars 2020.

Oslo, mars 2020

Berit Nordahl
Forsknings sjef

Innhold

Forord	1
Sammendrag	6
Summary	11
1 Innledning.....	18
1.1 Nasjonale føringer i bosettingsarbeidet	19
1.2 Bosetting av flyktninger i storbyene - kunnskapshull.....	20
1.3 Ledige boliger er ikke nødvendigvis tilgjengelige for flyktningene	21
1.4 Hovedproblemstillinger.....	21
2 Teoretiske perspektiver.....	23
2.1 Tilgjengelighet til «godet» bolig.....	23
2.2 Sosial investeringsteori	24
2.3 Fra teori, til norm til hypotese.....	25
3 Metoder og innfallsvinkler for å studere førstegangsbosetting av flyktninger i kommunene	26
3.1 Dokumentanalyse	26
3.2 Surveyundersøkelse	27
3.3 Intervjuer	27
3.4 Seminar og workshop med storbykommunene	29
3.5 Validitet.....	30
4 Bosettingsbehovet og boligmarkedet.....	32
4.1 Bosettingsbehovet.....	32
4.2 Boligmarkedet – muligheter og begrensinger for bosetting av flyktninger	34
5 Storbyenes strategier for bosetting av nyankomne flyktninger	38
5.1 Strategier på flere nivåer.....	38
5.2 Overordnede bosettingsstrategier	40
5.3 Strategier for bosetting i kommunal eller privat bolig.....	40
5.4 Strategi for spredt bosetting i storbyene	42
5.5 Oppsummering.....	43
6 Kommunenes mulighetsrom for bosetting av flyktninger.....	45
6.1 Fremskaffing av boliger til vanskeligstilte	45
6.2 Fremskaffing av boliger i det private markedet til flyktninger	46
6.3 Oppsummering.....	47
7 Kommunenes praksiser for bosetting av nyankomne flyktninger	48
7.1 Kommunenes oppfatning av god bosetting	50
7.2 Modeller for bosetting av flyktninger	51
7.3 Spredning.....	55
7.4 Oppsummering.....	57
8 Kommunal eller privat bolig.....	58
8.1 Bosetting i privat og kommunal bolig etter husstandstype	60
8.2 Få flyktninger – få boliger.....	61

8.3	Tilgang på boliger er avgjørende for kommunal praksis for bosetting av nyankomne flyktninger	62
8.4	Midlertidige boliger	64
8.5	Normalisering og tilrettelegging for mestring	65
8.6	Tilrettelegging for flyktingenes normalisering til boligmarkedet.....	65
8.7	Boligkarriere	67
8.8	Oppsummering.....	68
9	Ressurser til bosettingsarbeidet.....	69
9.1	Virkemidler for å bidra til at nyankomne flyktninger får leie privat bolig	70
9.2	Startlån som virkemiddel for boligkarriere	72
9.3	Andre virkemidler for å fremme integrering knyttet opp mot bosetting.....	73
9.4	Bostabilitet (kommunens syn).....	73
9.5	Oppsummering.....	74
10	Tverrfaglig og tverretatlig samordning	75
10.1	Organisering før bosetting	75
10.2	Samorganisering av bosettingsarbeidet og introduksjonsprogrammet	76
10.3	Samarbeid med frivilligheten.....	77
10.4	Oppsummering.....	78
11	Vurderinger.....	79
11.1	Dilemmaer i bosettingsarbeidet	79
11.2	Bosetting av flyktninger opp mot andre vanskeligstiltes behov for bolig.....	80
12	Hva er viktig for nyankomne flyktninger når de blir bosatt?.....	84
12.1	Utgangspunktet: Flyktingenes egen forståelse av integrering	84
12.2	Forventninger til bolig.....	85
12.3	Boligens størrelse og fysiske beskaffenhet	86
12.4	Inventar	87
12.5	Frivillig selvbosetting	88
12.6	Flyktingens opplevelse av eget bomiljø	89
12.7	Oppfølging.....	91
12.8	Oppsummering.....	91
13	Flyktingenes vurderinger.....	92
13.1	Flyktingene trives stort sett der de er bosatt.....	92
13.2	Barneperspektivet sett fra foreldrene.....	93
13.3	Boligkarriere opp mot bostabilitet (flyktingenes syn)	94
13.4	Gode råd fra flyktingene til kommunene	96
13.5	Oppsummering.....	99
14	Hovedfunn.....	102
15	Overføringspotensiale	106
15.1	Læring mellom storbyene	107
	Litteraturliste	109

Tabelloversikt

Tabell 4.1: Andel innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn for hele landet, de fem storbyene og bydelene i Oslo. Andel personer med flyktningbakgrunn som del av innvandrerbefolkningen og som del av totalbefolkningen, 2018. Bosatte flyktninger per 1000 innbyggere i de fem storbyene og bydelene i Oslo. 2019.	33
Tabell 4.2: Antall flyktninger som IMDi har anmodet storbyene om å bosette i årene 2014, 2016, 2019 og 2020. For bydelene i Oslo er det tall for faktisk bosetting i 2014, 2016 og 2019 og anmodning for 2020.	33
Tabell 4.3: Antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere for Oslo totalt og for bydelene Frogner, Vestre Aker, Bjerke og Østensjø.....	35
Tabell 4.4: Gjennomsnittlig månedlig leienivå for 2 –roms boliger i perioden 2016-2019 målt i 2019-kroner.....	36
Tabell 4.5: Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger i Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen og Trondheim 2015-2018.	36
Tabell 5.1: Ideelle og operasjonaliserte strategier ved førstegangsbosetting av flyktninger.	38
Tabell 5.2: Sentrale planer på området bosetting av flyktninger i de fem storbyene Trondheim, Bergen, Stavanger, Kristiansand og Oslo.	39
Tabell 5.3: Storbyenes boligstrategi for bosetting av flyktninger.....	41
Tabell 8.1: Bosatte flyktninger i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand etter disposisjonsform, 2015-2018. Antall og prosent.	58
Tabell 8.2: Bosatte flyktninger i bydelene Frogner, Vestre Aker, Bjerke og Østensjø etter disposisjonsform, 2015-2018. Antall og prosent	59
Tabell 8.3: Bosetting i privat og kommunal bolig etter husstandstype. N=8.	60
Tabell 8.4: Antall boliger brukt til å bosette antall bosatte flyktninger medio november 2019. Antall personer per bolig. Storbyene og de fire bydelene i Oslo. N=8.....	61
Tabell 9.1: Kommunenes bruk av virkemidler og tiltak for å lette bruk av det private leiemarkedet ved førstegangsbosetting av flyktninger.	70

Figuroversikt

Figur 4.1: Antall flyktninger fordelt etter anmodning, vedtak om bosetting og faktisk bosetting 1995 – 2020.	32
Figur 7.1: Ulike bosettingsforløp for ordinære flyktninger og overføringsflyktninger som bosettes i Norge etter avtale med FN	49
Figur 7.2: Fire modeller for bosetting av flyktninger på storbynivå	52
Figur 7.3: Mener du lokalisering av bolig påvirker flyktingenes muligheter til å bli integrert?	55
Figur 9.1: Opplever du at ressursene satt av til bosettingsarbeidet er tilstrekkelig? N=8.	69
Figur 11.1: Bosettingspraksiser og mulige utfall på kort og lang sikt.....	79

Sammendrag

Susanne Sørholt, Kim Astrup, Arne Holm og Joar Skrede

Bosetting av flyktninger i storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand
NIBR – rapport 2020:2:

På oppdrag for Oslo kommune ved Velferdsetaten, har NIBR undersøkt hvilke strategier og praksiser fem norske storbyer bruker når de skal bosette flyktninger for første gang. De undersøkte byene er Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Hvordan flyktninger bosettes antas å ha betydning for deres muligheter til å bli del av samfunnet. Tidligere så en på bosetting primært som å fremskaffe bolig, men nå forstås bosetting som ledd i en større integreringsprosess. I tråd med regjeringens integreringsstrategi skal flyktninger bosettes spredt innad i den enkelte storby, slik at en unngår ytterligere etnisk segregering. Flyktninger – både enslige og familier – skal også bosettes på en måte som legger til rette for samfunnsdeltakelse. Det mangler imidlertid helhetlig og sammenlignbar kunnskap om hvordan flyktninger bosettes i storbyene.

Hovedproblemstillinger

Prosjektet har følgende spørsmål:

- Hva er storbyenes strategier og praksiser for kobling av bosetting og integrering?
- Hva er storbyenes strategier og praksiser for bosetting i kommunale versus private boliger?
- Hvordan forstår iverksettingsnivået god bosetting og integrering og hvilke utfordringer og avveininger står kommunene overfor for å få dette til?
- Hva mener flyktningene selv er god bosetting og hvordan vurderer de egen bosetting?
- Hvilke variasjoner – strategiske eller praktiske – ser vi på tvers av de undersøkte storbyene?

Metode

Datainnsamlingen er gjort ved å gjennomføre to «workshops», samt at vi har intervjuet representanter fra strategisk- og iverksettende nivå i de fem storbyene. Vi har også foretatt intervjuer med et utvalg flyktninger med ulik bosituasjon i de fem byene, samt sendt ut en surveyundersøkelse og gjennomgått foreliggende strategidokumenter. Den første «workshopen» ble gjennomført 11. oktober 2019 i Velferdsetatens lokaler i Oslo. Her deltok representanter fra samtlige kommuner. Målet var å diskutere relevante spørsmål som burde undersøkes. I oktober og november ble det gjennomført intervjuer med representanter for strategisk og iverksettende nivå i alle byene. I Oslo har vi intervjuet kommuneansatte og flyktninger i bydelene Østensjø, Bjerke, Frogner og Vestre Aker. Rapporten inneholder også en komparativ gjennomgang av strategiske dokumenter med relevans for bosetting av flyktninger. Onsdag 8. januar 2020 ble det gjennomført en ny «workshop» med representanter fra storbyene tilstede. Her ble et førsteutkast av rapporten presentert. Storbyene fikk anledning til å komme med skriftlige innspill til utkastet 16. januar 2020 og disse er inkludert i den foreliggende rapporten.

Hovedfunn

I rapporten er det gjort flere funn og her er de viktigste:

God bosetting

I alle storbyene er både det strategiske og utøvende nivået opptatt av *god* bosetting. God bosetting forstås som en bosetting som bidrar til å gi flyktingene trygge rammer og mulighet til å bli integrert i samfunnet. Selv om det ikke er noen kausal forbindelse mellom bolig og trivsel, anses boligen som en viktig del av integreringsprosessen. Flyktingene selv oppfatter en stabil og trygg bolig som en plattform for å kunne kvalifisere seg til arbeidsmarkedet. Samtidig blir inkludering i arbeidsmarkedet sett på som en nødvendighet for kunne gjøre boligkarriere.

Fire hovedmodeller for bosetting

Storbyene har utviklet fire hovedmodeller for bosetting av flyktinger. Målet – god bosetting – går igjen i alle byene. Men, basert på politiske intensjoner, lokale muligheter i boligmarkedene og opparbeidede erfaringer, har byene utviklet sine egne strategier og praksiser for å bosette flyktinger. I Kristiansand er hovedmodellen privat bosetting ved hjelp av frivillig selvbosetting. I Stavanger er hovedmodellen kommunal bosetting. I Trondheim er det utviklet en helhetlig pakke for flyktinger som bosettes i kommunale boliger i borettslag som inkluderer bistand til boligkarriere, og et annet opplegg for flyktinger som bosettes privat. Oslo og Bergen har blandingsmodeller som inkluderer bruk av både kommunale boliger og private boliger. Byene arbeider med å styrke kvaliteten på det private tilbudet, og med å spre kommunale boliger gjennom oppkjøp og nybygging i alminnelige nabolag. Alle byene bosetter overføringsflyktinger i kommunale boliger.

Mange avveininger

Efaringene fra storbyene viser at innen alle de fire hovedmodellene for bosetting er det vanskelig å få til bosettingspraksiser som bare har gode effekter. Kommunene står overfor flere dilemmaer i bosettingsarbeidet. Intensjonen er å bosette på måter som kan fremme langsiktig integrering og hindre innlåsing som resulterer i fattigdomsfelle. Bosettingsmodellene og -dilemmaene viser at bosetting av flyktinger er komplekst og sammensatt *fordi* det handler om mer enn å gi flyktingene tak over hodet og *fordi* flyktingene har forskjellige behov og forutsetninger.

Spredt bosetting og sosial inkludering

Samtlige fem storbyer deler regjeringens føringer om å bosette flyktingene spredt. Klyngevis bosetting er ikke ønsket. Spredt bosetting er et virkemiddel for å unngå å bosette flyktinger i områder med mange innvandrere fra før. Dette antas å øke sjansen for å bli sosialt inkludert i nabolaget, samt gjennom lokale institusjoner som skole, barnehage og idrettslag. Flyktingene forteller også at de i all hovedsak trives med både nabolag og kommune, og det er få som sier at de ønsker å flytte. Likevel er det mange flyktinger som sier at det er vanskelig å komme innpå nordmenn. Flere er på hils med naboer, men det blir ofte ikke noen sosiale relasjoner utover det. Noen hevder derfor at noe klumping av flyktinger kan være fordelaktig fordi det kan være lettere å få kontakt med andre med innvandrere- eller flyktingbakgrunn. Slik kontakt kan være viktig for nyankomne flyktinger når de skal orientere seg i et nytt samfunn og har paralleller til prosjektet «Flykting bosetter flykting». Dette kan illustrere at spredt bosetting kan være en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for sosial inkludering. Flere flyktingeforeldre forteller at barna blir fortere integrert enn foreldrene, og at de deltar i minst en aktivitet på fritiden.

Normalisering og mestring

Det skal være så «normalt» som mulig å være flyktning. Dette er en holdning alle kommunene tar med seg inn i bosettingsarbeidet, så langt det lar seg gjøre. Flyktninger som bor i integreringsmottaket i Kristiansand, og som får innvilget opphold, får tilbud om å finne sin egen bolig innen fjorten dager. Dette greier omtrent halvparten av flyktingene. Den andre halvdelene får kommunal hjelp til å finne privat bolig. Prosessen med å finne bolig selv sies å ha gitt flyktingene en sterk følelse av mestring, og tilnærmingen ses også som en del av å normalisere flyktingene til livet i Norge. Kommunen forteller også at det er positivt at flyktingene får anledning til å gå i dialog med utleiende ansikt-til-antikt, da det kan virke ufarliggjørende. De andre byene bruker også varianter av selvbosetting. Andelen overføringsflyktinger er imidlertid vesentlig høyere i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger – enn i Kristiansand - og bruk av det private leiemarkedet som del av en normaliseringsprosess er derfor mindre forekommende. Normalisering er likevel sentralt i alle byenes bosettingsarbeid, selv om det kan være mange avveininger å ta. Alle kommunene og bydelene formidler til flyktingene at det «normale» i Norge er å eie sin egen bolig. De fleste kommunene har varianter av «boskoler» – enten som del av bosettingsarbeidet og/eller som del av introduksjonsprogrammet.

Bostabilitet og boligkarriere

Bostabilitet kan være vanskelig å oppnå. I kommunale boliger får flyktingene som oftest treårskontrakter, men kommunene står fritt til å bestemme lengden på kontraktene utover tre år.¹ Kontraktene kan forlenges etter søknad og behovsprøving. Dette sikrer en viss langsiktighet og bostabilitet for flyktingene, men kan samtidig bidra til manglende insitamer til at flyktingen kommer inn i det alminnelige eierboligmarkedet. Alle kommunene og bydelene praktiserer noe eller mye privat bosetting. Det private leiemarkedet er preget av usikkerhet og tidsbestemte leiekontrakter. Bare i Kristiansand – som eneste kommune i undersøkelsen – er hovedpraksisen at flyktingene får tidsbestemte leiekontrakter i det private leiemarkedet. Dette kan bidra til en viss bostabilitet. Å bo lenge i leieboliig kan imidlertid redusere muligheten for oppbygging av egenkapital som er nødvendig for å kjøpe egen bolig.

En mulig ulempe med spredt bosetting kan være at mange flyktinger blir bosatt i områder med høye boligpriser. Dette kan føre til at de må flytte ut av bydelen ved kjøp av egen bolig. Det fremmer integrering i boligeiermarkedet, men kan forstyrre og bryte opp etablerte sosiale relasjoner. Dette kan være spesielt vanskelig for barnefamilier hvis de må bytte barnehage og skole for å bli boligeiere.

Hva mener flyktingene selv?

Flyktingene er i all hovedsak tilfredse med de bosettingsprosessene de har vært gjennom. De oppfordrer kommunene til å ta vare på *det som fungerer i bosettingsprosessene*, inkludert oppfølgingen de kan få over tid.

Flyktingene er også stort sett tilfredse med sin første bolig i Norge, bortsett fra at noen barnefamilier bor trangt og noen enslige ønsker mer enn ett rom. Tilfredsheten kan skyldes at de hadde få forventninger til bolig før de ble bosatt. Flyktingene utviklet imidlertid forventninger til boligsituasjonen ettersom de fikk erfaring med å bo i Norge. Det var blant annet knyttet til bostabilitet, bolig som passet for husholdet, godt miljø for barn og lett å komme seg rundt i byen.

¹ Husleieloven § 9-3. Adgang til å inngå tidsbestemt leieavtale for bolig. Det er ikke adgang til å inngå tidsbestemt avtale for kortere tid enn tre år. Minstetiden kan settes til ett år hvis avtalen gjelder lofts- eller sokkelbolig i i enebolig eller tomannsbolig, og utleieren bor i samme hus.

Alle kategorier flyktninger er tilfredse med den oppfølging de får fra sine respektive kommuner. Det kan skyldes at kontaktpersonene blir kjente og konkrete personer som de bygger opp tillit til. De forteller at de kan ta kontakt om det er noe de lurer på. Det er ingen som har sagt at de vegrer seg for å spørre om ting de trenger hjelp til.

Omtrent alle flyktningene trives der de er bosatt. Det kan skyldes at nabolagene fungerer, at de blir kjent lokalt, bygger opp kunnskap om hvor ting er og føler seg trygge, selv om det kan ta tid for mange å bli del av stedlige sosiale nettverk. Barnefamiliene er opptatt av lokale tilbud til barna og at de får venner. Flyktningene uttrykker ikke behov for å starte en ny etableringsprosess i Norge. Selv om noen av flyktningene opprinnelig ønsket en annen bosettingskommune, har de vent seg til der de bor og ønsker ikke å flytte.

Flyktningene er opptatt av å klare seg i Norge. I deres råd til kommunene legger de vekt på at introduksjonsprogrammet, og andre virkemidler for å integrere flyktningene i arbeidsmarkedet, må bli mer effektive og resultatorienterte slik at flyktningene kan komme seg inn på boligmarkedet. En trygg og stabil boligsituasjon ses som en forutsetning for at flyktningene skal kunne engasjere seg i kvalifisering og arbeid.

Strategi – iverksetting – læring

Alle de kartlagte kommunene har strategier for bosetting av flyktninger, men det er primært i de boligsosiale handlingsplanene eller temaplanene at en ser de mest tydelige føringene – ikke i de overordnede kommuneplanene. Trondheim har handlingsplan for flyktninger, Stavanger og Kristiansand har boligsosiale handlingsplaner, Oslo har en flyktningemelding. Bergen og Kristiansand kommuner har også egne planer for inkludering og mangfold. Stavanger er imidlertid alene om å integrere flyktninger med andre vanskeligstilte grupper på boligmarkedet i sin boligsosiale handlingsplan.

Samtlige kommuner vektlegger at bosetting skal gjøres på en måte som fremmer integrering av barn og voksne.

Strategisk mål: Privat bosetting – Praksis: kommunal bosetting

I de strategiske dokumentene fra kommunene kommer det frem at det er et mål å bosette et økende antall flyktninger i private boliger, samtidig som det opprettholdes at flyktninger også skal bosettes kommunale boliger. Vi finner imidlertid at i 2018, når bosettingen gikk kraftig ned, så økte likevel andelen flyktninger som ble bosatt i kommunale boliger. I Stavanger har man prioritert å bosette nyankomne flyktninger i kommunale boliger, mens Kristiansand har opprettholdt sin praksis med å bosette bortimot alle flyktninger i private leieboliger.

Selv om storbyenes strategier legger vekt på privat bosetting, formidler iverksettingsnivået – med unntak av Kristiansand – at bosetting i kommunale boliger er mer forutsigbart for flyktningene. For å legge til rette for stabilitet, foretrekker kommunene å bosette overføringsflyktninger og større barnefamilier i kommunale boliger.

Læringspotensial

Dette prosjektet har vist at storbyene har stor fleksibilitet og læringspotensial når det gjelder bosetting av flyktninger. Under flyktningstrømmen i 2015-2017 utviklet kommunene strategier for å ta i bruk det private leiemarkedet, noe som bidro til å øke boligtilbudet til vanskeligstilte. Nå er privat bosetting del av alle byenes bosettingsstrategier og det er på dagorden hvordan man kan legge bedre til rette for bostabilitet i denne delen av leiemarkedet.

Vi har vist at storbyene har utviklet fire hovedmodeller for bosetting av flyktninger for å nå det samme målet – god bosetting. Til sammen har dette gitt en rik verktøykasse når det gjelder

virkemidler og hvordan kombinere virkemidler for å oppnå god bosetting på kort og lang sikt. I denne verktøykassa ligger det mange muligheter for læring mellom storbyer som har valgt ulike hovedmodeller for bosetting av flyktninger. Erfaringer med elementer som brukes i en modell, som for eksempel «leie til eie» i Trondheim, «flyktning bosetter flyktning i Oslo» og tidsubestemte leiekontrakter i private boliger i Kristiansand kan tilpasses og utvikles for å fungere innenfor andre bosettingsmodeller enn der de er utviklet.

På tvers av storbyene ser det ut til at ulike former for samordning og samarbeid på tvers av iverksettingsnivå kan gjøre det lettere å nå målet om god bosetting og helhetlig integrering av hele flyktningehusholdet. Dernest ser det ut til at god kommunikasjon mellom nivåene i bosettingsapparatet kan bidra til at informasjon om muligheter, begrensninger og behov på iverksettingsnivå kan formidles opp til beslutningsnivå, mens overordnede politiske intensjoner og strategier kan formidles til iverksettingsnivå. Ansatte på strategisk og iverksettende nivå lærer av hverandre og justerer praksisen ved behov. Kombinasjonen av en desentralisert struktur for oppgaveløsning i bosettingsarbeidet, variert verktøykasse og muligheter for å kombinere virkemidler tilpasset lokale behov, kan bidra til innovasjon i bosettingsarbeidet som kan fremme god bosetting.

Summary

Susanne Sørholt, Kim Astrup, Arne Holm and Joar Skrede
**Settlement of refugees in five larger Norwegian cities.
Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger and Kristiansand**
NIBR Report 2020:2

In a project commissioned by Oslo municipality, NIBR has investigated what strategies and practices five larger cities (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger and Kristiansand) employ in their work on refugee-settlement. How refugees are settled in local communities is assumed to have important consequences for their prospects of becoming integrated into society at large. In the past, refugee-settlement was primarily framed as a question of housing. By contrast, this is now understood as part and parcel of a broader process of integration. Following the government's strategic framework for integration, refugees should ideally be dispersed in order to avoid ethnical segregation and refugee-settlement should also stimulate their participation in society. However, there is a lack of comparative insights into how refugee-settlement is actually practiced across different cities.

Research questions

The project addresses the following questions:

- What strategies and practices do the five cities employ in order to link refugee-settlement to integration?
- What strategies and practices characterize how cities choose between municipally owned vs. private housing-arrangements in refugee-settlement?
- How do decision-makers at the operational level understand the notion of “good settlement” and integration, what challenges and which trade-offs must be made when seeking to realize these objectives?
- How do refugees think about what constitutes good settlement and, by extension, how do they evaluate their own settlement-experiences?
- To what extent can we observe variations – at both strategic and operational levels – between the cities under study?

Methods

The project draws on a combination of workshops and follow-up interviews with municipal decision-makers at both strategic and operational levels. We have also interviewed refugees across the five cities, with different settlement- and housing-experiences. In addition, we have conducted a survey and analyzed key strategy-documents in the municipalities. The first workshop was held in the premises of the Oslo Municipal Welfare Services on 11. October 2019 and was attended by representatives from the five cities. The purpose of this workshop was to discuss key questions that would subsequently be addressed in the project. In October and November, we carried out interviews with decision-makers at strategic and operational levels in the five cities. In Oslo, we interviewed municipal bureaucrats as well as refugees in the city-districts of Østensjø, Bjerke, Frogner and Vestre Aker. We also conducted a comparative analysis of key strategic documents relating to refugee-settlement in the municipalities. A second workshop was organized on January 8. 2020 together with representatives from the cities. In this workshop, a first draft of the present report was presented and discussed. The cities were invited

to submit written responses to the draft by January 16, 2020, and their responses have been included in the final version of the report.

Main findings

The project has generated several findings, the most important of which can be summarized as follows:

“Good settlement” of refugees

Across the urban municipalities under study, we find that the notion of “good settlement” – understood as a practice providing refugees with a secure framework that enables them to become integrated into society – is a key concern at both strategic and operational levels. While there is no apparent causal link between housing and subjective well-being, how refugees live is nonetheless viewed as an important component in order to become integrated into society. The refugees themselves consider housing-stability and –security as an important factor enabling them to qualify for employment. At the same time, according to the refugees, being employed is viewed as an important precondition for being able to embark on a housing career.

Four main models for refugee-settlement

The cities under study have developed four main models for refugee-settlement. The overall objective of good settlement is shared across all five cities. However, following differences in political intentions, features of the local housing market and previous experiences, they have developed their own strategies and practices for refugee-settlement. In Kristiansand, the main model entails private housing. In Stavanger, the main model makes use of housing-arrangements owned by the municipality. Trondheim employs both private and municipal housing, with different integrated solutions for refugees living in municipal properties and those housed in privately owned properties. Oslo and Bergen employs a mix of both municipal and private housing-arrangements. The cities are consistently working towards strengthening the quality of housing-options and furthermore aims to disperse refugees by way of purchasing existing – as well as building new – properties in established residential areas. Resettlement refugees are exclusively housed in municipal properties in all five cities.

Several trade-offs

Experiences with the four models show that it has been difficult to establish practices whose effects are unambiguously positive. The municipalities face several dilemmas in refugee-settlement. Whereas the overall intention is to foster long-term integration and avoid residential segregation, the four models and the dilemmas they actualize demonstrate that refugee-settlement is a complex policy-challenge precisely because it implies more than securing a roof over one’s head, and because refugees are a complex group of individuals whose prospects and challenges are very different.

Dispersed settlement and social inclusion

The government’s overall objective of dispersed settlement is shared across the cities in the study, whereas settlement in clusters was deemed undesirable. As a policy-instrument, dispersed settlement implies avoiding settlement in areas where existing levels of immigration-inhabitants is already high. It is assumed that dispersed settlement also increases the likelihood of social inclusion in the neighborhood and local social institutions. Several of the interviewed refugees are generally satisfied both with the neighborhoods and municipalities they live in, and few expressed a desire to move. Still, several also found it difficult to get to know Norwegians and develop social relationships. Some of the employees on implementation level therefore claimed that some degree of clustering could be beneficial for the refugees as this could make it easier to establish

contacts with other immigrants or refugees. Such contacts could be especially important for recently arrived refugees having to orient themselves in a new community, thus illustrating how dispersed settlement is potentially a necessary – but not sufficient – condition for social inclusion. Several of the refugees with children however report that their children have become integrated into their communities more swiftly than their parents, as they participate in different leisure-activities together with ethnical Norwegian children and youths.

Normalization and empowerment

The idea that being a refugee should feel as “normal” as possible informs the approach taken by all the municipalities in refugee-settlement. In Kristiansand, recently arrived refugees are given the option of securing their own housing in the private rental market within 14 days of arrival, and roughly half of them succeeds in doing so. The remaining half is assisted by the municipality. The process whereby refugees secure their own housing-arrangements is viewed as empowering refugees and also offers a sense of normalization, easing their transition to life in Norway. The other cities also make use of different self-settlement approaches. The share of resettled refugees is however considerably higher in Oslo, Bergen, Trondheim and Stavanger than in Kristiansand, and making use of the private rental-market as a normalization-strategy is therefore less common. Normalization is however still a key concern in the settlement-related work in all five cities, but may involve several trade-offs.

Housing stability and housing careers

Stability in refugees’ housing-situation can be difficult to obtain. Housing owned by the municipality is usually provided on the basis of three-year rental agreements, but the municipalities decide contract-periods freely. The rental agreements can therefore be prolonged prior to applications, taking into consideration the applicant’s situation. This secures some degree of stability concerning the refugees’ housing-situation but, at the same time, might give them fewer incentives to enter into the ordinary housing market. All municipalities and city-districts practice private housing of refugees to a certain extent. The private rental market is however more insecure and is mostly based on fixed term rental agreements. Kristiansand is the only city in which refugees are able to enter into non-fixed term rental agreements in the private market. This might provide more stability, but it may also reduce the refugees’ ability to build up the necessary financial resources in order to purchase a home of their own.

All municipalities and city-districts convey to arriving refugees the idea that the “normal” situation in Norway implies owning one’s own house. Most municipalities offer various “housing schools”, either as part of the municipality’s general work on refugee-settlement or as part of the obligatory introduction program.

A potential disadvantage with the objective of dispersed settlement of refugees might be that several refugees end up in high-cost areas, forcing them to move out of the local community if they want to buy their own home. While this is conducive to individual integration into the home-owner market, it can offset and break up established social relations. This is potentially even more problematic for families with children, as it implies changing schools and kindergartens in order for the parents to become home-owners.

The view of the refugees

The interviewed refugees are mostly satisfied with their initial settlement-arrangement. Their relative degree of satisfaction might be related to the fact that they had few expectations as regards their housing-situation before being settled. As they have become more accustomed to living in Norway, however, their expectations have changed and now include considerations

regarding stability, the suitability of the provided housing vis-à-vis the needs of the household, a good environment for children and ease of travelling around in the city.

The refugees are satisfied with the follow-up they have received by their respective municipalities. In part, this might be the result of having related to concrete contact-persons over time, enabling the development of a trust-relationship to the official representatives, which makes it easier to maintain contact with the municipality.

Virtually every interviewed refugee was satisfied with the local community in which they live. This is possibly because the neighborhoods in question are well-functioning, and they become familiarized with, and feel safe in, their local communities. Families with children emphasize local opportunities and that their children are able to form friendships. The interviewed refugees do not express a need to initiate a new settlement-process. Even though some of the refugees initially wanted to be settled in a different municipality, they have grown accustomed to their current place of residence and do not want to move.

It is important for the refugees to make it on their own in Norway. Their recommendation to the municipalities is therefore that the integration program and other instruments aimed at integrating refugees into the work-force should be made more effective and result-oriented, in addition to being more adapted to the refugees' different prospects, as this would strengthen their ability to participate in the housing-market. A safe and stable housing-situation is seen as a precondition for the refugees' chances of becoming part of the work-force.

Strategy – implementation – learning

All of the cities under study have developed strategies for refugee-settlement, but these are primarily articulated in action-plans related to social housing or general thematic plans, rather than in overarching planning documents. In Trondheim, a designated action-plan for refugees has been developed. Stavanger and Kristiansand have designated plans for social housing while Oslo issues an annual status report on refugees. Bergen and Kristiansand have also developed specific plans for inclusion and diversity. Stavanger is the only city that integrates refugees with other challenged groups in municipal plans for social housing.

All five cities emphasize how refugee-settlement must be done in a manner that is conducive to the integration of children and adults.

Strategic goal: private housing – In practice: municipal housing

A key goal in municipal strategies is that refugee-settlement should make use of private housing. We find, however, that the sharp decline of refugee-settlement in 2018 nonetheless coincided with an increase in the share of refugees being housed in municipally owned properties. In Stavanger, refugees were no longer housed in private properties, whereas Kristiansand has retained its practice of settling virtually every refugee in privately rented houses.

Even though official strategies in the large cities emphasize private housing, decision-makers at the operational level continue to signal arriving refugees that municipal housing offers more predictability for refugees, with the exception of Kristiansand. In order to contribute to a stable living situation, municipalities prefer to house resettlement refugees and larger families with children in municipally owned properties. In Kristiansand, the use of non-fixed term rental agreements in the private rental markets implies that the stability of the refugees' living-situation is not jeopardized by short rental contracts.

The potential for learning

This project has demonstrated how five larger cities show flexibility and are capable of learning when dealing with refugee-settlement. During the refugee-crisis 2015 - 2017, the municipalities developed strategies aimed at making use of the private rental market, which increased the availability of housing for the disadvantaged. At present, private housing forms part of the official settlement-strategy in all five cities, and the question of how one can stimulate increased housing-stability in this segment is now on the municipal agenda.

We have shown that the cities have developed four main models for settling refugees in order to arrive at the same overarching goal – good settlement. When combined, this constitutes a rich toolkit in terms of what instruments are available and how these can be combined in order to achieve good settlement both in the short and long run. This also includes lesson-drawing between cities that have made use of different models for refugee-settlement. Experiences with elements used in one model, for instance “rent to own” in Trondheim, “refugee houses refugees” in Oslo and the non-fixed term rental agreements in the private market in Kristiansand, can therefore be adapted and further developed in other contexts.

In all five cities, different forms of coordination and collaboration between different operational levels appears to have made it easier to achieve good settlement and integration of the entire refugee-household. Furthermore, good communication between the different administrative levels responsible for refugee-settlement seems to be a key factor enabling information regarding challenges, possibilities and concrete needs at the operational level being channeled upwards to the decision-making echelons of the organization, while overall political intentions and strategies can be communicated to the operational level. Employees at both levels learn from each other and amend practice if and when needed. The combination of a decentralized administrative structure in refugee-settlement, a varied toolkit and the opportunity to combine different instruments adapted to local needs can facilitate innovation in the settlement of refugees that can further stimulate the overarching goal of good settlement.

Del 1

Innledning

1 Innledning

I dette prosjektet skal vi studere strategier, praksiser, vurderinger og handlingsalternativer for førstegangsbosetting av flyktninger i storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Ifølge utlysningen er «*et godt bosettingsarbeid en forutsetning for integrering og deltakelse i kvalifiserende aktiviteter. Det er ønskelig å sikre gode boforhold for å bidra til selvhjelpenhet, og på den måten bidra til å utnytte ressursene hos nyankomne flyktninger*».

Hvor og hvordan flyktninger bosettes antas dermed å ha betydning for deres muligheter til å bli del av samfunnet. Etter den store flyktningsstrømmingen og bosettingen av flyktninger i 2015-2016, har asyl- og flyktningeinnvandringen blitt strengere regulert både ved EUs yttergrenser og inn til Norge. Behovet for bosetting av flyktninger er dermed redusert. Samtidig med at asylinnvandringen har blitt sterkt redusert, har regjeringen vedtatt å øke andelen overføringsflyktninger som skal bosettes i Norge.²

Integrering av flyktninger er høyt på dagsorden i Norge. Det handler både om hva vi som samfunn forstår med og vil med integrering og hva vi gjør for å få det til. På nasjonalt nivå har det gitt seg uttrykk i flere ekspertutredninger, stortingsmeldinger og strategier gjennom hele 2000-tallet (BLD, 2012-2013, 2013-2016; JD, 2015-2016, 2017; KD, 2018; KRD, 2003-2004; NOU, 2011, 2017).

En hovedutfordring for integreringspolitikken er likevel at *for mange innvandrere, særlig flyktninger og kvinner, står utenfor arbeidslivet* (Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022). Kartlegginger viser at blant flyktninger som kom til Norge i 2015 og 2016 hadde nær 70 prosent ingen utdanning eller skole tilsvarende norsk grunnskole som høyeste fullførte utdanning (Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022). Dagens virkemidler har ikke vist seg tilstrekkelige til å fylle dette gapet (FAFO 2017). Det antas at en aktiv bosettings- og integreringspolitikk kan redusere gapet i kompetanse mellom den øvrige befolkningen og flyktninger. Dessuten antas det at hvordan flyktninger bosettes, har betydning for de *sosiale arenaene for læring og utvikling og hverdagsintegrering* (KD, 2018).

I 2018 ble integreringsfeltet flyttet fra Justisdepartementet til Kunnskapsdepartementet. Det har gitt mer oppmerksomhet rundt hvordan man kan lykkes bedre med *integrering* av flyktninger som får innvilget opphold. I sin integreringsstrategi fra 2018 har Kunnskapsdepartementet koblet bosetting av flyktninger og muligheter for integrering opp mot behovet for kvalifisering av flyktingene slik at de lettere kan bli del av arbeidslivet med mål om å klare seg selv økonomisk. Dette signaliserer at integreringspolitikken fremstår som mer ambisiøs enn den boligsosiale politikken. Departementet har også satt ned et nytt ekspertutvalg som skal kartlegge omfanget av geografisk konsentrasjon av levekårsutfordringer i og rundt de større byene i Norge. Personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i disse områdene.³ Det kobler til oppdraget for denne rapporten som vektlegger hvorvidt storbyene har et videre integreringsperspektiv når de bosetter flyktninger.

² En overføringsflyktning er en flyktning som blir hentet til Norge fra flyktningleirer i utlandet, etter avtale med FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR). UDI bestemmer hvem av flyktingene UNHCR fremmer søknader for som får komme til Norge. Stortinget bestemmer hvert år hvor mange overføringsflyktninger Norge skal ta imot.

³ <https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/org/styrer-rad-og-utvalg/ekspertutvalg-om-utsatte-byomrader/id2624085/>

1.1 Nasjonale føringer i bosettingsarbeidet

Et overordnet mål knyttet til bosetting av flyktninger, er å jobbe frem gode integreringsprosesser (KD, 2018). Regjeringen slår fast at innvandringspolitikk og integreringspolitikk må ses i sammenheng, og en sentral dimensjon her er bosetting (KD, 2018:7). Hvor og hvordan flyktninger bosettes etter at de har fått innvilget opphold antas å ha stor betydning for en vellykket integreringsprosess. Gjennom bosetting kan man kobles på – eller av – sosiale og religiøse nettverk, tilgang til utdanningsinstitusjoner, tilgang til fagopplæring, arbeidsplasser, ulike fritidsaktiviteter og andre helt sentrale forhold for den enkeltes muligheter for ikke bare å samhandle med andre, men også kvalifisere seg og skaffe seg et arbeid. I denne studien skal vi undersøke om bolig oppleves som et sentralt virkemiddel for storbyenes arbeid med integrering av flyktninger.

Regjeringens integreringsstrategi fra 2018 la nye føringer for hvordan man skal bosette flyktninger (Gran & Kvale, 2018). I henhold til den nye bosettingsstrategien skal flyktningene fortsatt bosettes spredt og styrt.⁴ En styringsparameter handler om å bosette flyktninger i kommuner som har gode resultater i introduksjonsordningen og hvor det forventes at flyktningene kan få kvalifisering og jobb. Et annet styringsparameter handler om å unngå bosetting som kan bidra til ytterligere etnisk segregering. I praksis betyr dette at flyktninger ikke skal bosettes i områder hvor mer enn 30 prosent av befolkningen har innvandrerbakgrunn. Det er nytt at staten forventer at kommunene bosetter flyktningene spredt *innad* i kommunene. Tidligere har det vært opp til kommunene hvor de vil bosette flyktningene som de har ansvar for. Regjeringens intensjon er at spredt bosetting til alminnelige nabolag skal legge til rette for nybosatte flyktningers mulighet til sosial inkludering og redusere negative effekter av etnisk boligsegregering. Denne formen for spredt bosetting krever for eksempel at Oslo kommune må bosette flere flyktninger i alminnelige middelklassestrøk over hele byen. Et nytt hensyn er at kommuner med integreringsmottak skal vurderes særskilt for å sikre kontinuitet i bosettingsarbeidet.⁵ Av de fem storbyene er det høsten 2019 bare Kristiansand som har integreringsmottak. Et annet hensyn er at ingen kommune skal anmodes om å bosette færre enn 10 flyktninger med mindre det foreligger særskilte forhold.

Integreringsstrategien understreker at det antas å være et potensiale for at bosettingsarbeidet i større grad kobles til muligheter for utdanning, kvalifisering og arbeid (KD, 2018). Samtidig vil regjeringen styrke områdesatsingene i byene Oslo, Drammen, Bergen og Trondheim. Dette dreier seg om identifiserte områder med levekårsutfordringer og hvor en relativt høy andel av befolkningen har innvandrerbakgrunn.⁶ Hovedstrategiene her bygger på å styrke individene i møte med strukturelle hindringer, for eksempel knyttet til kvalifisering og arbeidsrelaterte innsatser, og å legge til rette for positive insitamenter rettet mot barn og unges deltakelse i samfunnet (Staver, Brekke, & Søholt, 2019).

⁴ Flyktninger skal fortsatt bosettes over hele landet, men fortrinnsvis i noe større kommuner. Ifølge regjeringen skal fordelingen av flyktninger til kommunene relateres til resultater i introduksjonsordningen og muligheter for arbeid. Dette skal vektles med om lag 60 prosent i vurderingen av aktuelle bosettingskommuner, noe som er betydelig høyere enn tidligere, mens vektning i forhold til folketall har blitt redusert fra 70 til 40 prosent.

⁵ Integreringsmottak skiller seg fra ordinære mottak ved at de er for asylsøkere som har fått, eller sannsynligvis vil få oppholdstillatelse i Norge (UDI, 2016). Asylsøkerne/flyktningene må selv søke om plass og delta i alle obligatoriske aktiviteter hver dag. Hensikten med aktivitetene er å legge til rette for at flyktningen kan bruke tiden i mottak aktivt på vei mot integrering slik at de kan komme raskere i jobb. Flyktninger i integreringsmottak får en individuell plan som det kan bygges videre på når flyktningen blir bosatt.

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/omradesatsing/id2008179/>

1.2 Bosetting av flyktninger i storbyene - kunnskapshull

Bakgrunnen for dette prosjektet er mangel på helhetlig og sammenlignbar kunnskap om hvilke praksiser som benyttes ved bosetting av flyktninger i storbyene. Tidligere studier har ikke studert storbyene spesielt, men kommune-Norges bosettingspraksis. Forskning på kommune-Norge kan tilsløre forskjeller mellom ulike typer av kommuner. For eksempel vil storbyer ha et sammensatt og presset boligmarked, noe som gir andre forutsetninger for å skaffe boliger til flyktninger, enn i mindre og mer rurale kommuner. Det er derfor behov for mer spesifikk kunnskap om betingelsene for bosetting i storbyene, blant annet fordi de bosetter relativt mange flyktninger, og fordi *boligens* rolle knyttet opp mot integrering kan være annerledes i en storbysammenheng enn i mindre kommuner. Denne studiens sammenligning av storbyenes praksiser og muligheter for bosetting av flyktninger, kan bidra til å fylle kunnskapshull knyttet til at det kan være flere måter å bosette på i en storbysammenheng, som kan bidra til det samme målet – at flyktningene blir i stand til å ta hånd om egen livssituasjon.

Tidligere studier har enten vektlagt bosetting forstått som å skaffe bolig, eller har forstått bosetting mer vidt, som et ledd i en bred integreringsprosess (Svendsen & Berg, 2018; Søholt & Henningsen, 2018; Søholt, Nygaard, Støa, & Hauge, 2018). Studien av hvordan kommunene klarte å bosette så mange flyktninger relativt raskt etter den store flyktningetilstrømningen i 2015 og 2016, viste at alle kommunene gjorde en ekstra innsats (Søholt et al., 2018). I undersøkelsen svarte to tredjedeler av kommunene at de trodde de kunne fortsette å bosette et høyt antall flyktninger, noe som var overraskende gitt at kommunene tidligere har uttrykt at bolig er en flaskehals (Steen, 2016; Thorshaug, Berg, Paulsen, & Svendsen, 2011). På spørsmål om motivasjon for å bosette mange flyktninger under «krisa» skilte imidlertid storbyene seg ut. Oslo og de store bykommunene vektla solidaritetsalternativer, mens for mindre kommuner var ønske om tilflytting viktigere (Søholt et al., 2018).

I en kunnskapsoppsummering om bosetting av flyktninger viser Svendsen og Berg (2018) at utfordringene med å bosette flyktninger har vært knyttet til mangel på boliger, lav gjennomstrømning i de kommunale boligene og konkurranse og høye priser i det private leiemarkedet. De finner også at det har vært mangel på kommunale planer, rutiner for boligfremskaffelse, formalisering av samarbeid og begrenset kunnskap om og bruk av Husbankens boligsosiale virkemidler. Svendsen og Berg er opptatt av at man i tillegg til bolig, i studier av bosetting, må inkludere andre tjenester som kommunene må stille opp med når de bosetter flyktninger, samt betydning av lokalt arbeidsmarked og andre rammebetingelser som påvirker flyktningenes integrering.

Svendsen og Berg finner flere kunnskapshull i forskningen om bosetting av flyktninger. De mener det er behov for mer kunnskap om det faktiske bosettingsarbeidet som gjøres i kommunene, både fra det offentlige side og fra sivilsamfunnet. De etterlyser dessuten mer forskning om bosetting av flyktninger som befinner seg i sårbare situasjoner og forskning som har tydeligere barne- og familieperspektiv. Svendsen og Berg er også opptatt av at det er få komparative studier og få studier som inkluderer et helhetsperspektiv. Helhetsperspektiv definerer de som longitudinelle studier og studier som ser flere forhold i sammenheng.

Dette prosjektet vil bidra til å gi mer kunnskap om bosetting av flyktninger i et integreringsperspektiv i én type kommuner, nemlig storbyene.

1.3 Ledige boliger er ikke nødvendigvis tilgjengelige for flyktingene

Det viktigste for storbyenes bosettingsarbeid er ikke antall ledige boliger i byen, men antall boliger som er *tilgjengelige* for flyktingene, enten boligene er kommunale eller private (Skifter Andersen, Turner, & Søholt, 2013). Ofte kan det virke som det er et gitt premiss at dersom det er tilgjengelige boliger i det private utleiemarkedet, så kan disse brukes i bosettingsarbeidet. Det er imidlertid (minst) to forhold som påvirker tilgjengeligheten til antatt ledige boliger til bruk for flyktinger. For det første er utleierytelse opptatt av å redusere risiko ved utleie. Det betyr at særlig små utleierytelse foretrekker å leie ut til det som er kjent. I praksis kan dette bety at det er vanskelig for flyktinger og andre med innvandrerbakgrunn å få leie privat, fordi utleierne foretrekker leietakere de tror de kjenner adferden til og som de kan kommunisere med (Søholt & Astrup, 2009). En annen strategi fra utleiersiden er at husleien settes opp for å kompensere for at utleier tror det er større risiko forbundet med å leie ut til flyktinger og andre med innvandrerbakgrunn (Beatty & Sommervoll, 2012; Røed Larsen & Sommervoll, 2011). En tredje strategi fra utleiersiden, er at boligen kan trekkes ut av leiemarkedet dersom utleier ikke finner leietaker som passer, hvis utleier ikke er avhengig av leieinntekten eller vil bruke boligen selv på annen måte (Nordvik & Gulbrandsen, 2009). Slike begrensninger i tilgjengeligheten til leieboliger i det private markedet kan påvirke kommunenes muligheter for førstegangsbosetting av flyktinger i private leieboliger, og forventningen til at flyktingene etter hvert skal finne bolig selv i det private leiemarkedet.

Forsøket på å utnytte det private utleiemarkedet til bosetting av flyktinger kan by på særskilte utfordringer. For at dette segmentet i boligmarkedet skal bidra til å øke kommunenes handlingsrom, fordrer det at kommunene utformer strategier og tiltak som er i samsvar med boligmarkedets virkemåte. Denne vil variere mellom byene, blant annet knyttet til svingninger i knapphet versus tilgang på boliger, inkludert produksjon av nye boliger (Astrup, 2017; Gyourko, Saiz, & Summers, 2008).

1.4 Hovedproblemstillinger

Dette prosjektet skal kartlegge og belyse strategier, praksiser, vurderinger og handlingsalternativer for førstegangsbosetting av flyktinger i storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Strategier og praksiser vil studeres for seg og opp mot hverandre. Gjør byene det de sier at de vil gjøre? Sagt på en annen måte, opplever iverksettingsnivået å ha mulighetsrom til å gjennomføre bosetting av flyktinger i tråd med bykommunenes overordnede strategier på bosettings- og integreringsfeltet?

Spørsmål knyttet til *strategier* inkluderer innhold og sammenligning av dokumenterte strategier i og mellom byene. Har kommunene strategier for kobling av bosetting og integrering, for bosetting i kommunale versus private boliger og hva består disse strategiene i? Har kommunene forskjellige bosettingsstrategier for ulike kategorier av flyktinger?

Spørsmål knyttet til *praksiser* handler om hva kommunene *gjør* når de skal bosette flyktinger. Hva gjør kommunene for å skaffe flere boliger, hvordan forstår bosetterne god bosetting, hvordan kobler de bosetting og integrering og har de egnede virkemidler til å skaffe det enkelte flyktingehushold en egnet boligsituasjon?

Spørsmål knyttet til *vurderinger* dreier seg både om vurderinger på strategisk og praktisk nivå. Relevant spørsmål er om bosetterne har alternative muligheter når de skal bosette flyktinger og i

så tilfelle hvilke kriterier de vurderer som viktige. Derneft kan vurderinger knyttet til strategisk nivå. Hvordan vurderes bosetting av flyktninger opp mot andre vanskeligstilte ved fordeling av et knapt gode som bolig til vanskeligstilte?

Spørsmålene ovenfor er rettet mot strategisk og iverksettingsnivå i kommunene. En egen problemstilling handler om hvordan strategiene og praksisene fungerer for flyktningene, som er slutt målgruppen for byenes bosettings- og integreringsarbeid. Hva er flyktningenes erfaringer med bosettingen de selv har vært igjennom og hvordan vurderer de egen bosettingserfaring opp mot muligheter for integrering? Det overordnede spørsmålet er hvordan de ulike sidene ved kommunenes praksis legger til rette for integrering og selvhjelpenhet.

Volumet på bosetting av flyktninger har blitt sterkt redusert fra toppårene 2016 og 2017, til 2018 og 2019. Det gjør det relevant å inkludere spørsmål om hvordan mengden flyktninger som skal bosettes påvirker kommunenes handlingsrom for å legge til rette for bosetting som kan fremme integrering. Til slutt er det en intensjon å bidra til mer komparativ forskning ved å sammenligne praksiser, vurderinger og opplevde handlingsmuligheter på strategisk og iverksetternivå på tvers av de fem storbyene.

NIBRs forståelse av oppdraget tar utgangspunkt i at boligen og bosettingsprosessen kan fungere som et utgangspunkt for samfunnsdeltagelse og integrasjon. Fra et bosettingsperspektiv dreier det seg om hvorvidt kommunene prøver å legge til rette for et mer helhetlig perspektiv på integrering når de bosetter flyktninger. Som en del av dette vil vi prøve å identifisere de mange utfordringene og avveiningene kommunene står overfor for å få dette til i praksis.

I denne komparative studien av storbyenes praksiser ved bosetting av flyktninger er vi opptatt av å finne ut om mindre press i bosettingsarbeidet åpner for å koble tilrettelegging for integrering med den første bosettingen av flyktninger.

2 Teoretiske perspektiver

Bosetting av flyktninger foregår innenfor et velferdssystem med etablerte retningslinjer og normer for tildeling av bolig til vanskeligstilte. I den nasjonale omfordelingspolitikken overfor vanskeligstilte i boligmarkedet, inngår flyktninger som en av flere grupper (Husbanken, 2016; KMD, 2014). Hva slags boligsituasjon førstegangsbosatte flyktninger ender opp i, avhenger av kjennetegn ved boligmassen på det aktuelle stedet, knapphet/overskudd på boliger, fordelingssystemet for boliger til vanskeligstilte og flyktninger og tilgjengelighetsstrukturen i dette systemet slik det fungerer for flyktninger og i det konkrete boligmarkedet.

2.1 Tilgjengelighet til «godet» bolig

I tilgjengelighetsperspektivet rettes oppmerksomheten mot sammenhengen mellom hvordan forholdet mellom boligmarkedet og den enkelte boligsøker er strukturert, samt hvordan boliger fordeles (Schaffer & Huang, 1975). Schaffer og Huang er opptatt av at tilgjengelighet til goder og fordeling kan skje på minst to måter, via markedet og via administrative fordelingsystemer, slik som er tilfellet med fordeling av bolig i Norge. I Norge er intensjonen at offentlige fordelingsmekanismer til fordel for vanskeligstilte og flyktninger skal tre i kraft når markedet svikter i fordeling av bolig til disse gruppene.

Den overordnede strukturen i boligmarkedet påvirker hva som er mulig å få til for den som skal bistå flyktningene i bosettingsprosessen. Med utgangspunkt i hva brukerne må mestre for å få tildelt, eller få tilgang til et gode, har Jacobsen, Jensen, and Aarseth (1982) videreutviklet tilgjengelighetsteorien. De vektlegger tre terskler som påvirker fordeling av goder. Av relevans for denne studien er *registreringsterskelen* som definerer kriteriene for at flyktninger skal få boligbistand. De nasjonale kriteriene knyttet til at flyktningen har fått innvilget midlertidig oppholdstillatelse, er at flyktningen aksepterer å bli bosatt i den kommunen IMDi og spesifikk kommune/bydel blir enige om, og at flyktningen aksepterer tilvist bolig eller aksepterer å finne bolig selv. Alternativt at flyktningen aksepterer betingelsene for avtalt selvbosetting. Videre er det et kriterium at kommunal bistand til bolig kun gjelder første bolig. I tillegg til disse kriteriene, kan kommunene ha utviklet egne retningslinjer. Den andre terskelen knyttes til flyktningens *kompetanse og ressurser* og har særlig betydning for flyktningens videre boligkarriere. Det handler om hva som kreves av flyktningen for selv å kunne håndtere boligmarkedet. Her inngår forståelse av hvordan boligmarkedet virker, egne eller tilgang til relevante ressurser og forståelse av hva man må gjøre selv for å skaffe seg ønsket bolig. Den tredje terskelen, *effektivitetsterskelen*, er derimot knyttet til hvilken handlingslogikk som ligger til grunn for fordelingsapparatets beslutninger. Hvilke hensyn spiller inn når kommunen/bydelen skal skaffe bolig til en flyktning? Handler det om å løse et akutt boligproblem, om å sette flyktningen på venteliste likestilt med andre vanskeligstilte, om å skaffe bolig som flyktningen har råd til, å skaffe bolig tilsvarende en norsk husstand med lignende kjennetegn, eller om å finne en bolig som legger til rette for flyktningens integreringsreise inn i det norske samfunnet? Der hvor beslutninger om førstegangsbosetting av flyktninger er knyttet til skjønn, kan det variere hvilke hensyn som blir avgjørende i konkrete saker. Der hvor andre beslutningstakere kommer inn, slik som ved førstegangsbosetting i det private leiemarkedet, vil utleiers handlingslogikk eller skjønn være avgjørende for utfall.

2.2 Sosial investeringsteori

I tilgjengelighetsteorien så vi at *effektivitetsterskelen* var knyttet til hvilken handlingslogikk som ligger til grunn når kommunen/bydelen skal skaffe bolig til en flyktning. Sosial investeringsteori kan brukes for å gi en nærmere beskrivelse av kommunenes handlingslogikk. En slik teori kan være nyttig hvis kommunenes bosetting ikke bare er ment å løse en lovpålagt oppgave, men også at kommunene ser på bosetting som vesentlig for videre samfunnsdeltagelse og integreringsutfall. I et slikt perspektiv handler det ikke bare om at bosettingsutfordringen løses, men hvordan den løses.

Sosial investeringsteori er et perspektiv som er ment å beskrive endringer i velferdsstatens organisering og virkemåter.. I sosial investeringsteori representerer begrepet «sosial investering» en investering i menneskelig utvikling, for eksempel i form av barnehager, utdanning, sosial inkludering og et (relativt) regulert arbeidsmarked. Sosialbudsjetter ses som en investering, snarere enn en kostnad. Morel, Palier, and Palme (2011, p. 5) skriver at:

Det som er spesielt interessant, er måten denne «produktive sosialpolitikken» tilsynelatende er i stand til å løse spenningen mellom individuell sikkerhet og sosial solidaritet – på en ene siden – og den kollektive interessen i økonomisk og individuell produktiv deltakelse – på den andre siden – det vil si dikotomien mellom plikter og rettigheter (vår oversettelse).

Det skandinaviske, sosialdemokratiske velferdsregimet (jmfør Esping-Andersen, 1999) bygger på tankesett knyttet til sosial investeringsteori, blant annet gjennom en familiepolitikk som muliggjør kombinasjonen av arbeid og familie (Midtbøen & Teigen, 2013, p. 298). Mange deltar i samfunnet på lik linje med andre, men sett under ett er «situasjonen på arbeidsmarkedet langt dårligere for innvandrere fra ikke-vestlige land enn for befolkningen samlet» (Hernes, Joonas, Arendt, & Tronstad, 2019; NOU, 2017).

Noen har kritisert at sosial investeringsteori fremmer et instrumentelt menneskesyn, hvor likhet- og rettferdighet er mindre viktig enn å øke sysselsettingen i et lønnsomhets- og effektivitetsperspektiv (Barne- og familiedepartementet, 2017, p. 49). Dette tas ikke stilling til i denne rapporten. Vårt mål er snarere å kartlegge om forestillinger som kan relateres til sosial investeringsteori gjenspeiles i de respektive kommunenes bosettingspraksis. Forskning på bosetting av vanskeligstilte har foreløpig generert lite data på effekten av å anvende perspektiver fra sosial investeringsteori i analyser av boligsosiale virkemidler som bostøtte (Nordvik & Sørvoll, 2014, p. 365). En vet ikke med sikkerhet om politikk som bygger på sosial investeringsteori fører til at folk blir mer inkludert i samfunnet eller ikke. Sosial investeringsteori kan likevel være et nyttig perspektiv når vi skal studere kommuners praksis i arbeidet med å bosette flyktninger, samt hvordan bosettingspraksisen påvirker flyktingenes muligheter for samfunnsdeltagelse og integrasjon i samfunnet (se for eksempel Morel, et al. 2012, Newman & Harkness 2002, Nordvik & Sørvoll, 2014). Nordvik og Sørvoll beskriver sammenheng mellom bolig og investeringsteori på følgende vis:

An important premise of the NSI [new social investment theory] is a hypothesis that self-sufficiency and participation is an ambition for a large share of welfare programme participants. (...) Transfers from welfare programmes might contribute to a stable and safe situation that works as a platform on which participation on other arenas can be erected.

Grunnleggende for den sosiale investeringsteorien er et perspektiv om at boligsosiale strategier, tiltak og virkemidler kan bidra til økt selvhjulpenhet og samfunnsdeltagelse. Gjennom å bedre utsatte husstanders muligheter i boligmarkedet, legges grunnlaget for et tryggere og mer stabilt liv som gjør det lettere å etablere seg i arbeid og utdanning. I sosial investeringsteori vektlegges betydningen av stabilitet (i bosituasjonen) som vilkår for generell samfunnsdeltagelse, samtidig som en understreker betydningen av at den boligsosiale politikken skal resultere i økt selvhjulpenhet. Teorien kan tydeliggjøre og nyansere hvilke aspekter ved bosituasjonen som har særlig betydning, dersom den skal fungere som plattform for deltagelse.

2.3 Fra teori, til norm til hypotese

I rapporten vil vi analysere og drøfte empiriske funn fra intervjuene og surveyen i lys av tilgjengelighetsteori og sosial investeringsteori.

I undersøkelsen er vi opptatt av hva slags vurderinger storbyene gjør når de bosetter flyktninger med hensyn på hvordan den konkrete bosettingen kan påvirke flyktningens integrering. Hva som forstås som «god bosetting» er betinget av hvilken rolle boligen (utover en minimumsstandard) er tiltenkt i et integreringsperspektiv. Dersom boligen ikke er tiltenkt en ytterligere rolle, vil begrepet «god bosetting» i hovedsak være synonymt med begrepet «god» eller «tilfredsstillende» bolig. Ut i fra sosial investeringsteori, hvor boligen kan forstås som et instrument eller verktøy i et integreringsløp, vil tilsvarende begrepet «god bosetting» samsvare med en bosetting som ivaretar boligens funksjon i integreringsperspektiv. Med utgangspunkt i sosialinvesteringsteori og Svendsen og Bergs (2018) definisjon har vi valgt å definere *god bosetting* som *bidrar til trygge rammer, integrering og muligheter for deltagelse i samfunnet*. Maslows (1954/1987) behovspyramide kan ytterligere belyse dimensjoner ved boligen som kan knyttes til god bosetting. Selve boligen skal dekke fysiske og sosiale behov for beskyttelse, gi mulighet for søvn og hvile og gi en opplevelse av trygghet. Å ha en egen bolig hvor en kan låse døra og selv bestemme hvem som kan få komme inn, kan være vesentlig for flyktninger som har vært lenge på flukt, eller som har bodd i asylmottak i Norge og/eller internasjonale flyktingleirer. Kontraktsforhold kan påvirke trygghet og forutsigbarhet i leieforholdet og dermed også insitamenter til å etablere kontakter og knytte seg til nabolaget. Boligen skal gi mulighet for sosialt liv og for selvrealisering, for eksempel ved at det er plass til besøk og at barn og voksne har plass til å gjøre lekser eller studere. Lokalisering kan ha betydning for andres anerkjennelse, for eksempel med tanke på hva slags nabolag boligen ligger i. Dette kan også ha betydning for muligheter for lokal deltagelse og for deltagelse i andre integreringsfremmende aktiviteter. Kvaliteten på nabolaget kan påvirke muligheter for hverdagsintegrering.

Vårt teoretiske rammeverk gir således et grunnlag for å definere begrepet «god bosetting» normativt. Det kan brukes som utgangspunkt for å undersøke storbyenes bosettingspraksis empirisk. Relevante spørsmål er hvorvidt og hvordan storbyene oppfatter begrepet «god bosetting» og om de oppfatter at egen praksis bidrar til å realisere en slik normativ forståelse god bosetting.

3 Metoder og innfallsvinkler for å studere førstegangsbosetting av flyktninger i kommunene

I dette prosjektet har vi lagt vekt på å få frem flere perspektiver på førstegangsbosetting av flyktninger i storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Det handler om hvordan overordnede strategier på nasjonalt og lokalt nivå, sammen med konkrete muligheter i de lokale boligmarkedene, legger rammer for bosettingen. Det samme fenomenet, bosetting av flyktninger i de fem største byene i Norge, blir belyst fra lokalt strategisk- og iverksettingsnivå og fra flyktningene selv. Det benyttes flere typer kilder:

- Politiske dokumenter og planer fra nasjonalt og lokalt nivå (de fem storbyene)
- Registerdata fra IMDi og KOSTRA. Tall fra IMDi viser utvikling i behov for og faktisk bosetting i Norge og i de enkelte kommunene over tid. Tall fra KOSTRA kan bl.a. belyse hvorvidt storbyene førstegangsbosetter flyktningene i kommunale boliger.
- Survey til bosettingsansvarlige i de fem byene, inkludert bosettingsansvarlige i fire bydeler i Oslo. Hensikten har vært å få oversikt over praksiser i bosettingsarbeidet og å kunne sammenligne praksiser for førstegangsbosetting av flyktninger.
- Intervjuer i kommunene. Informanter fra både strategisk- og iverksettingsnivå er intervjuet i kommunene. Hensikten har vært å få frem overordnede intensjoner med bosetting av flyktninger og hvordan den bør foregå, sett opp mot iverksetternivåets praktiske implementering av intensjonene. De som utformer politikken og iverksettere kan forstå oppgaven forskjellig, fordi de har ulike roller i bosettingsarbeidet. Det er derfor viktig å få med begge perspektiv.
- Intervjuer med flyktninger. Flyktningene er mottakere av bosettingspolitikken, og vil vurdere denne opp mot erfaringer og forventninger med prosess og resultat. Vi har vært spesielt opptatt av hvordan flyktningene har opplevd den første bosettingen og hvordan de ser for seg muligheter for ønsket boligkarriere.
- Seminar og to «workshops» med storbykommunene. Den første «workshopen» ble gjennomført 11. oktober 2019 og den andre 8. januar 2020. Begge ble gjennomført i Velferdsetatens lokaler i Oslo.

3.1 Dokumentanalyse

Det er gjennomført en dokumentanalyse av foreliggende politiske dokumenter og planer fra nasjonalt og lokalt nivå (de fem storbyene). Disse er fremskaffet delvis gjennom å besøke nettsider (regjeringen, departementer og kommuner) og delvis ved at våre kontaktpersoner i kommunene har sendt oss relevante strategidokumenter. Ved søk på internett har vi også benyttet de trunckeringsmulighetene som ligger i søkemotoren for henholdsvis å utvide og begrense søket. Hvilke dokumenter som er gjennomgått fremgår av kapittel 5 «Storbyenes strategier for bosetting av nyankomne flyktninger». Vi har systematisert hvilke strategier kommunene har på flyktningefeltet, samt kartlagt i hvilken grad bosetting av flyktninger er koblet til integrering. Vi har ikke foretatt en analyse av retorikk og argumentasjon slik dette gjøres i mer tekstorienterte tilnærminger, men vi har forsøkt å trekke ut essensen av strategidokumentene på flyktningefeltet. Dette er gjort ved manuell gjennomlesning, assistert av flere nøkkelordsøk.

Eksempel på nøkkelord er «flyktning», «bolig», «bosetting» «integrering», «kommunal» og «privat». Deretter har vi sett på i hvilken kontekst disse og andre nøkkelord inngår i.

3.2 Surveyundersøkelse

Det er gjennomført en surveyundersøkelse i de fem byene. Surveyen ble sendt til de bosettingsansvarlige i de respektive kommunene. Respondentene har i hovedsak vært overlappende med dem som har deltatt i intervjuene. I Oslo er dette begrenset til de bosettingsansvarlige i fire av byens femten bydeler. Undersøkelsen ble besvart av åtte personer – det samme antall som fikk invitasjonen. I undersøkelsen kartlegges blant annet hvor mange flyktninger som bosettes kommunalt og privat, samt om respondentene mener kommunene har de virkemidlene som er nødvendig for å bosette flyktninger på en god måte. Respondentene har fått anledning til å legge inn fritekstsvare i undersøkelsen. Formålet med surveyen har vært å fange opp hovedlinjene i praksis og bruken av virkemidler. I intervjuene har respondentene fått anledning til å supplere og utdype svarene, samt gå mer i dybden i problemstillinger og utfordringer de har vært opptatt av.

3.3 Intervjuer

Representanter for strategisk- og iverksettningsnivå i kommunene, samt flyktninger er intervjuet. Alle intervjuer har vært frivillige og alle informanter har kunnet trekke seg og kalle tilbake informasjonen de har gitt, når som helst i prosessen. Alle informanter er informert om at storbyene og bydelene vil bli identifisert. Grunnen til dette er at det er et formål å sammenligne strategier, praksiser, vurderinger og opplevd handlingsrom i bosettingsarbeidet, for på den måten å identifisere overføringsverdi mellom storbyene.

Intervjuer med representanter for kommunene ble foretatt på stedet, bortsett fra i et par tilfelle hvor intervjuet ble foretatt på telefon/Skype.

Prosjektet er meldt til og godkjent av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Intervjuer med representanter på strategisk nivå i kommunene

I tillegg til eksisterende politiske dokumenter knyttet til bosetting av flyktninger, har vi intervjuet noen representanter for strategisk nivå i kommunene. Hensikten har vært å få frem om kommunen har overordnede strategier på feltet bosetting koblet opp mot integrering. Vi har også spurt om hvordan bosettingsarbeidet er organisert, samt hva kommunen gjør i praksis ved bosetting av nyankomne flyktninger. Spørsmål og valg av kommunale og/eller private boliger har også vært en sentral del av intervjuene, samt hva kommunene gjør for å oppnå bostabilitet.

I hver by har vi intervjuet minst én representant for strategisk nivå. Dette gjelder også Oslo, hvor den overordnede politikken for bosetting av flyktninger utarbeides på sentralt kommunalt nivå, og ikke på bydelsnivå. I 2019 satte byrådet i gang arbeidet med å innføre en Oslostandard for introduksjonsprogrammet som skal gjelde i alle bydeler som bosetter flyktninger. Det er et mål at Oslostandarden bidrar til å styrke bydelenes kompetanse på bosetting og integrering, blant annet ved å organisere tverrfaglige bosettingsteam. Våre hovedspørsmål har uansett vært knyttet til innholdet i kommunens hovedstrategier i bosetting av flyktninger, samt strategier for å fremskaffe flere kommunale og privateide boliger til bosetting av flyktninger. Vi har til sammen intervjuet åtte representanter for strategisk nivå i de fem storbyene.

Intervjuer med representanter på iverksettingsnivå i storbyene og bydelene i Oslo

De som har praktisk ansvar for å bosette flyktninger er forbindelsen mellom brukerne (flyktingene) og de enkelte kommunenes politikk og systemer for bosetting. Gjennom sin rolle, utøver de kommunens/bydelens bosettingspraksis. De fleste spørsmål som ble stilt til strategene, ble også stilt til bosetterne, men sistnevnte fikk litt flere spørsmål rettet mot det praktiske bosettingsarbeidet. Et sentralt spørsmål er om iverksetterne opplever å ha valgmuligheter – kan de finne frem til boligløsninger som de mener vil være de mest egnede for flyktingene, eller må de bosette i den boligen som er ledig?

For å få innsyn i iverksetternes praksiser, vurderinger og handlingsmuligheter har vi intervjuet bosettingsansvarlige i alle de fem storbyene. I Oslo har vi intervjuet bosettingsansvarlige i fire bydeler. Velferdsetaten i Oslo valgte bydelene ut fra et ønske om å få frem erfaringer fra bydeler med ulike boligmarkeder, ulik tilgang til og beholdning av kommunale boliger og ulik erfaring med bosetting av flyktninger. Bydelene Bjerke, Frogner, Østensjø og Vestre Aker har opparbeidet bred kompetanse på bosetting av flyktninger, selv om de har organisert og løst oppgaven på forskjellig måte.

Alle intervjuene – både på strategisk og iverksetternivå – er foretatt etter en felles halvstrukturert intervjuguide. Dette betyr at vi ikke har vært låst til intervjuguiden, men har hatt anledning til å føre en åpen samtale rundt hovedtemaene. Det har også gitt anledning til å gå mer i dybden på enkelttema som har fremstått som viktige for noen av informantene. Hovedtemaene i intervjuguiden har vært: Hva informanten forstår med god bolig, forankring av bosettingsarbeidet politisk og administrativt, innholdet i kommunens hovedstrategier i bosetting av flyktninger, bosettingspraksiser, strategier for å fremskaffe flere kommunale og privateide boliger til bosetting av flyktninger, andre tiltak knyttet til bosetting, organisering av bosettingsarbeidet og vurdering av flyktninger opp mot andre vanskeligstilte ved prioritering av bolig til vanskeligstilte.

Vi har til sammen intervjuet 18 representanter for iverksetternivået i kommunene.

Intervjuer med flyktninger

Flyktingene er de eneste som har selvopplevd erfaring med hvordan bosettingsprosessen oppleves og virker, sett fra deres ståsted. De er de eneste som får empirisk innsyn i og erfaring med hvordan betingelsene for å bli bosatt, lokale føringer og lokal handlingslogikk påvirker deres muligheter for en tilfredsstillende bolig- og livssituasjon. Kunnskapen fra intervjuene med flyktninger har frembragt individuelle erfaringer og synspunkter på bosettingsprosessen. Enda viktigere er at de har bidratt til å belyse mekanismer og fenomener som påvirker trivsel, integrering og fremtidige muligheter for boligkarriere, sett fra flyktingenes ståsted. Innsyn i denne formen for mekanismer kan ha allmenn verdi.

Kommunene fant frem til flyktninger som var villige til å snakke med forskerne. Kriteriene for valg av flyktninger var knyttet til:

- Botid; fra 2015/2016 til nå. Helst få som er bosatt høsten 2019. Informantenes botid varierer mellom noen måneder og tre år.
- Forskjellige kategorier av flyktninger; flyktninger fra asylmottak i Norge, integreringsmottak og overføringsflyktninger.
- Forskjellig husholds sammensetning; enslige menn, aleneforelder med barn, familier med forskjellig aktivitet.
- Forskjellige bosituasjoner: type nabolag, kommunal/privat bolig, kostnadsnivå.

- Trangbodd, romslig, ulik boligstandard.
- Nærhet/avstand til tjenester (Intro, barnehage, skole, NAV, helse, arbeid, fritidsaktiviteter, offentlig kommunikasjon).
- Nærhet/avstand til familie, venner, bekjente, eget etnisk miljø, ev. religiøst miljø.

I tillegg fikk kommunene beskjed om å ikke bare foreslå flyktninger som de opplever er fornøyde, men også de som har hatt negative erfaringer.

Vi har til sammen intervjuet 30 flyktninger. I storbyene utenom Oslo har vi intervjuet 19 flyktninger fordelt på fire byer. I Oslo har vi intervjuet elleve flyktninger fordelt på fire bydeler. Det endelige utvalget besto av flyktninger fra Eritrea, Syria, Kongo, Tyrkia, Kurdistan. Landbakgrunnene henger sammen med at vi skulle intervjuer flyktninger som var bosatt etter 2015/2016. Av de 30 flyktningene vi intervjuet var ni enslige menn, fire var enslige forsørgere med barn og 17 representerte barnefamilier. 14 av informantene var overføringsflyktninger. Vi var opptatt av å snakke med flyktninger med forskjellige boligsituasjoner. Kommunene hadde funnet frem til flyktninger som var bosatt i kommunale boliger i kommunale eiendommer, i kommunale enkeltboliger i borettslag og i private boliger hvor flyktningene hadde egen kontrakt med utleier. To flyktninger var blitt bosatt direkte i bokollektiv, dvs. boliger hvor de har hvert sitt rom og deler kjøkken, bad og oppholdsrom. Tre flyktninger hadde funnet kommune og bolig selv gjennom avtalt selvbosetting og fire hadde – etter invitasjon fra kommunen – frivillig funnet bolig selv i det private leiemarkedet i bosettingskommunen.

Intervjuene ble gjennomført der flyktningene ønsket, enten i kommunens lokaler eller annet sted, for eksempel i deres hjem. I alle byene bortsett fra Oslo ble intervjuene gjennomført i lokaler kommunen stilte til disposisjon. I Oslo ble fem av elleve intervjuer gjennomført i bydelens lokaler, mens seks av intervjuene ble gjennomført hjemme hos flyktningene.

Alle de intervjuede flyktningene er relativt nyankomne. Det har derfor vært brukt tolk i de aller fleste intervjuene. Flyktningene tok den endelige avgjørelsen om de ville bruke tolk eller ikke. Vi har spurt flyktningene om de kunne beskrive den første boligen de ble bosatt i etter at de fikk opphold, samt hvilken opplevelse de har hatt i forbindelse med bosettingen. Vi har også spurt flyktningene hvilke forventninger de hadde til bosettingen, samt om de føler disse er innfridd eller ikke. Samtalene har også handlet om beliggenhet, nabolag, deltakelse og generell trivsel, samt hvordan de oppfatter dialogen med kommunen. Vi har også spurt flyktningene hva slags tanker de har om boligkarriere. Avslutningsvis snakket vi med flyktningene om hva de forstår med integrering, og om de hadde noen gode råd til kommunene i deres videre bosettingsarbeid.

3.4 Seminar og workshop med storbykommunene

Oslo kommune ved Velferdsetaten har arrangert to seminar/«workshoper» med de fem storbykommunene og de fire bydelene i Oslo som har deltatt i prosjektet. Det første møtet var ved prosjektets oppstart, det andre ved prosjektets avslutning. Formen på disse møtene har vært todelt. I første del har oppdragsgiver og NIBR informert om prosjekt, opplegg og funn i prosjektet. I andre del har storbyene og bydelene arbeidet sammen med direkte innspill til forskerne. I første workshop handlet dette om hva de ønsket kunnskap om som vi kunne inkludere i datainnsamlingen. I den andre «workshopen» arbeidet kommunene med å tydeliggjøre noen sentrale funn, sammenligne erfaringer og identifisere læringspotensialet på tvers av byene.

Til sammen har de ulike datakildene og formene for innhenting av materialet gitt et rikt empirisk materiale til beskrivelsene og analysene.

3.5 Validitet

Validitet handler om vi har målt det vi tror vi har målt, det vil si i hvilken grad en beskrivelse korresponderer med den sosiale virkelighet den uttaler seg om (Silverman, 2001, p. 232). Vi må anta at vi – spørsmålsstillerne – til en viss grad vil påvirke hvordan informantene svarer. Dette gjelder både kommuneansatte og flyktninger, men her legger vi vekt på sistnevnte gruppe, da de er en spesielt sårbar gruppe. Det er naturlig å spørre i hvilken grad vår – spørsmålsstillernes – tilstedeværelse vil dreie svarene i visse retninger. En intervjusituasjon ansikt til ansikt kan føre til overføring og motoverføring av empati (Fog, 2004). Vi kan stille følgende spørsmål: Gjenspeiler det som fremkommer i intervjuene også informantenes syn utenfor intervjusituasjonen, eller er det som fremkommer delvis et resultat av intervjusituasjonen i seg selv? (Peräkylä, 2011, p. 366; Skrede, 2017, p. 156). Dette er vanskelig å svare på, men begrepet «metning» kan brukes som en indikator på om vi har fanget essensen av hva bosetting av flyktninger handler om. Om nye intervjuer gradvis slutter å tilføre ny kunnskap – når historier og mønster begynner å gjenta seg – kan en si at en studie er mettet (Bertaux, 1982, pp. 132-133). Selv om hvert enkelt intervju er unikt, begynte vi å se et mønster i fortellingene etter å ha snakket med 30 flyktninger. Likevel må det understrekes at «våre» flyktnings fortellinger *ikke* kan generaliseres til flyktninger som gruppe. Vi har snakket med flyktninger fra Syria, Tyrkia, Eritrea, Kongo og Kurdistan. Flyktninger med annen landbakgrunn var ikke med i studien, blant annet fordi vi bare skulle snakke med flyktninger som er bosatt etter 2015/2016. De fleste flyktninger har vi *ikke* snakket med, og de som var med i studien var utvalgt av de respektive kommunene. Det kan således være en seleksjonsskjevhet i det empiriske materialet. Det kan også være snakk om selvseleksjon – at vi har snakket med flyktninger som har vært spesielt interessert i å snakke med oss, og flyktninger som er komfortable med samtaler med tolk. Likevel kan vi anta at våre intervjuer har en viss gyldighet for andre flyktninger bosatt i byer i samme periode, blant annet fordi flyktingenes historier etter hvert sluttet å tilføre mye ny kunnskap, men snarere forsterket et mønster.

Del 2

Kommunene

4 Bosettingsbehovet og boligmarkedet

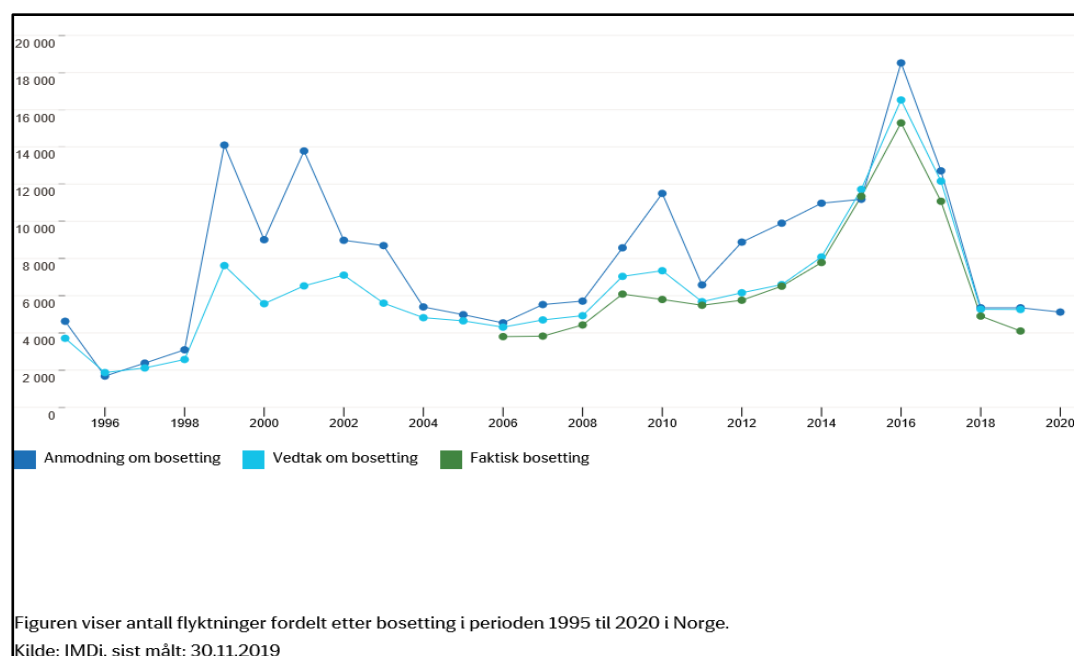
Storbyenes boligmarkeder danner konteksten og rammen for kommunenes muligheter når de skal bosette flyktninger. Problemstillinger og utfordringer knyttet til bosettingsarbeidet må derfor ses i lys av markeds konteksten i hver enkelt by. Tidligere har kommunene i hovedsak bosatt flyktninger i kommunale boliger. Kristiansand er et unntak, siden kommunen helt siden slutten av 1990-tallet hovedsakelig har benyttet private boliger ved bosetting av flyktninger. Imidlertid bidro den store tilstrømmingen av flyktninger i 2015/2016 til at også de øvrige kommunene aktivt måtte ta i bruk det private leiemarkedet for å dekke bosettingsbehovet (Søholt et al., 2018).

4.1 Bosettingsbehovet

Behovet for å bosette flyktninger varierer over tid og svinger blant annet med krig og konflikt ute i verden og menneskers behov for beskyttelse. Behovet varierer også i tråd med rådende innvandrings- og grensepolitikk i Norge og EU. For Norges del var toppen i 2016 som følge av krigen i Syria.

Figur 1 viser at kommunene ble bedt om å bosette noe over 18 000 flyktninger i 2016. Deretter har behovet falt drastisk – ned til litt over 5000 i 2018. Dette nivået er opprettholdt i 2019 og 2020. Utviklingen i bosettingsbehovet over tid viser at kommunene forventes å klare å bosette mange eller få flyktninger på relativt kort varsel. Det krever organisering og beredskap tilpasset uforutsigbarhet i bosettingsbehov.

Figur 4.1: Antall flyktninger fordelt etter anmodning, vedtak om bosetting og faktisk bosetting 1995 – 2020.



Figur 4.1 er et uttrykk for behov for bosetting på nasjonalt nivå. Flyktningene skal bosettes i kommuner og byer hvor befolkningen allerede er sammensatt. Når staten anmoder kommunene om å bosette flyktninger tas det blant annet hensyn til hvor stor innvandrerbefolkningen i byene er fra før. Dette kommer frem i tabell 4.1 nedenfor.

Tabell 4.1: Andel innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn for hele landet, de fem storbyene og bydelene i Oslo. Andel personer med flyktningbakgrunn som del av innvandrerbefolkningen og som del av totalbefolkningen, 2018. Bosatte flyktninger per 1000 innbyggere i de fem storbyene og bydelene i Oslo. 2019.

	Andel personer med innvandrerbakgrunn og norskfødte med innvandrerbakgrunn, av totalbefolkningen	Andel personer med flyktning bakgrunn av alle innvandrere	Andel personer med flyktningebakgrunn av totalbefolkningen	Bosatte flyktninger per 1000 innbygger i
	2019	2018	2019	2019
Hele landet	18	31	4,4	0,9
Oslo	33	29		0,5
- Bjerke	44			0,5
- Frogner	28			0,4
- Vestre Aker	18			0,4
- Østensjø	26			0,3
Bergen	18	28		0,6
Trondheim	16	33		0,9
Stavanger	23	25		1,0
Kristiansand	18	50		1,0

Kilde: IMDi. SSB. 2018.

Tabell 4.1 viser at innvandrerbefolkningen utgjør størst andel av befolkningen i Oslo, og at det varierer mellom bydelene. Bergen og Kristiansand ligger på samme nivå som gjennomsnittet for hele landet, mens Trondheim har en litt lavere andel innvandrerbefolkning. Stavanger er den eneste av storbyene utenom Oslo som har høyere andel innvandrerbefolkning enn landsgjennomsnittet. Siste kolonne viser at kommunene og bydelene har bosatt forskjellig andel flyktninger per 1000 innbygger i 2018. Kristiansand og Stavanger bosatte flest, mens Oslo bosatte færrest. Mens det var bydel Bjerke og Frogner som bosatte flest flyktninger per 1000 innbyggere blant de fire bydelene i Oslo i 2018, skal ikke Bjerke bosette noen flyktninger i 2020 (se tabell 4.1). Dette skyldes antakelig at 44 prosent av befolkningen i bydelen har innvandrerbakgrunn.

Tabell 4.2: Antall flyktninger som IMDi har anmodet storbyene om å bosette i årene 2014, 2016, 2019 og 2020. For bydelene i Oslo er det tall for faktisk bosetting i 2014, 2016 og 2019 og anmodning for 2020.

Antall flyktninger som IMDi har anmodet storbyene om å bosette				
	2014	2016	2019	2020
Oslo	500	1000	250	210
- Bjerke	28	37	14	0
- Frogner	47	84	24	15
- V. Aker	48	49	19	18
- Østensjø	34	75	19	23
Bergen	350	720	205	195
Trondheim	300	650	160	155
Stavanger	120	370	120	110
*Kristiansand	200	260	83	80

Kilde: <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/>

* Kristiansand slås sammen med Søgne og Songdalen fra 2020. Anmodningstall for nye Kristiansand kommune er ikke publisert på IMDi's nettsider. Anmodning for 2020 er opplyst fra kommunen.

Tabell 4.2 viser stor fleksibilitet i kommunenes bosettingsapparat. De maktet i en del tilfeller en dobling av bosettingen fra 2014 til 2016, for deretter å oppleve en kraftig reduksjon. Mens økning i bosettingen krevde et handlingskraftig løsningsapparat på iverksettingsnivå, fører reduksjonen til nedbygging av kapasitet og i noen tilfeller nedbygging av kompetanse. Den store reduksjonen i bosetting av flyktninger sammen med endring i flyktningepopulasjonen og reviderte kriterier for bosetting, påvirker byenes bosettingspraksiser og -muligheter. I dette prosjektet er vi opptatt av om reduksjonen gir kommunene større rom for å koble den første bosettingen med integrering.

4.2 Boligmarkedet – muligheter og begrensninger for bosetting av flyktninger

Storbyenes boligmarkeder danner konteksten og rammen for kommunenes muligheter når de skal bosette flyktninger. Problemstillingene knyttet til bosettingsbehovet må derfor ses i lys av markeds konteksten i hver enkelt by.

Vi skal nå gå gjennom boligmarkedssituasjonen i de ulike storbyene, samt se hvordan den har utviklet seg siden flyktningestrømmen i 2015 og 2016. Vil i hovedsak vektlegge prisvariasjoner i leie- og eiermarkedet, samt omfanget av det kommunale utleiemarkedet. Det kommunale utleiemarkedet er i utgangspunktet en skjermet utleiesektor ved at tildeling av ledige kommunale utleieboliger er sterkt behovsprøvd. Presset i det private utleiemarkedet vil påvirke denne sektoren. Dels vil økt press i det private utleiemarkedet gjøre det vanskeligere for vanskeligstilte å finne egnet bolig der, og dels tar mange kommuner markedsleie (gjengs leie) på de kommunale utleieboligene. Følgelig vil høy pressgrad i det private utleiemarkedet også «smitte» over på leienivået i den kommunale sektoren. Dette skaper potensielt problemer for kommunale leietager som har svak økonomi i utgangspunktet. Prisøkninger i kommunalt leienivå som følge av høyere markedsleie har kommunene håndtert på ulike måter. Oslo og Bergen tilbyr kommunal bostøtte, i tillegg til statlig bostøtte, slik at kommunale leietagere skal få råd til høye markedshusleier. I Trondheim og Kristiansand benyttes imidlertid utgiftsdekkende leie i de kommunale boligene. I perioder med press i det private leiemarkedet, pleier utgiftsdekkende leie å ligge lavere enn markedsleie

I økonomisk teori kan priser tolkes som uttrykk for relativ knapphet. Boligpriser, og endringer i dem, kan derfor bidra til å gi oss et bilde av mulighetsrommet i markedet for bosetting av flyktninger og hvordan dette endres, enten det skyldes endringer i tilbudet eller etterspørselen av boliger.

Boligmarkedet i Oslo

Oslo har ifølge Leiemarkedsundersøkelsen det høyeste leienivået blant norske storbyer. En gjennomsnittlig månedsleie for en 2-roms bolig var i 2019 kr. 11 650. Det er også byen som har hatt størst realprisvekst på utleieboliger. Siden 2016 har prisnivået for 2-roms leiligheter økt med 22 prosent. Det er imidlertid en del variasjon innad i Oslo. I bydelene vi ser på i denne studien, det vil si Frogner, Vestre Aker, Bjerke og Østsjø, er de to sistnevnte de rimeligste, mens Frogner er dyrest og ligger om lag 10 prosent høyere.

Når det gjelder mulighetsrommet for kjøp av bolig har dette vært forsket en del på de siste årene (Lindquist & Vatne, 2019; Lund, 2018). Et viktig poeng er ikke å se på boligprisutviklingen isolert, men i sammenheng med utvikling i rente- og inntektsnivå. Først når disse variablene sammenstilles, kan vi se om husholdningenes kjøpekraft i boligmarkedet har økt eller blitt svekket. En måte dette er blitt gjort på er gjennom den såkalte sykepleieindeksen utviklet av

Eiendomsverdi. Sykepleierindeksen måler hvor stor andel av boligene en sykepleier har råd til å kjøpe i et boligmarked på et gitt tidspunkt.⁷ Dersom sykepleieren kan kjøpe en stor andel av boligene i en by, kan boligprisene i en by sies å være lave. På denne måten kan det være lettere å følge utviklingen i boligmarkedet over tid og mellom byer, for å forstå betydningen for endringen i kjøpekraften til husstander med alminnelige inntekter.

Sammenlignet andre norske storbyer er sykepleierindeksen lavest for Oslo og Akershus. I Oslo kunne en sykepleier kjøpe tre av 100 boliger i 2018 (Lund, 2018). For andre norske byer som vi skal se, er kjøpsmulighetene vesentlig bedre. Ser man på husholdninger med lave inntekter er bildet enda mer problematisk. Generelt har husholdninger med lav kapasitet til å lånefinansiere boligkjøp hatt en mindre gunstig utvikling. Lavinntektshusholdninger i Oslo som ikke har positiv låneevne vil være helt avhengig av startlån for å kjøpe bolig.⁸ Dette er definert som de 25 prosentene av husholdningene som er lavest i (Lindquist & Vatne, 2019).

I motsetning til i leiemarkedet er det i Oslo imidlertid stor variasjon i eiersegmentet på bydelsnivå. Blant de fire bydelene vi har sett på i denne studien, ligger bydel Østensjø lavest med en gjennomsnittlig pris per kvadratmeter på kr. 56 000. Dyrest er Frogner som ligger på kr. 88 000 per kvadratmeter. Dette innebærer et nivå som ligger 57 prosent høyere enn i bydel Østensjø. Bjerke og Vestre Aker ligger på henholdsvis kr. 59 000 og kr. 67 000 per kvadratmeter for kjøp av bolig.⁹

Også når det gjelder det kommunale leiesegmentet skiller Oslo seg ut. Blant storbyene i denne studien, har Oslo lavest antall kommunalt disponerte boliger med 19 disponerte boliger per 1000 innbyggere. Det er også klare forskjeller mellom bydelene som tabellen under viser.

Tabell 4.3: Antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere for Oslo totalt og for bydelene Frogner, Vestre Aker, Bjerke og Østensjø.

Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere				
	2015	2016	2017	2018
Oslo	19	19	19	19
- Frogner	9	10	11	11
- Vestre Aker	8	8	8	8
- Bjerke	12	11	12	12
- Østensjø	18	18	19	19

Kilde: KOSTRA

Utenom Østensjø, ligger de tre andre bydelene i studien godt under hva som er gjennomsnittet for Oslo når det gjelder kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger..

Boligmarkedene i Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand

Boligprisutvikling for Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand har, i motsetning til Oslo, i langt mindre grad vært til hinder for utvikling av kjøpekraft for husstander med alminnelige inntekter (Lund 2019). Inntektsutvikling i kombinasjon med lave renter har hatt større betydning enn boligprisveksten. I Bergen kunne en sykepleier kjøpe 35 av 100 boliger, mens i Kristiansand

⁷ For å konstruere sykepleierindeksen historisk har Eiendomsverdi hentet historiske boliglånsrenter fra SSB, justert husholdningsbudsjettet med inflasjonen og hentet historiske inntektstall fra KS. Sykepleieryrket er valgt fordi inntekten representerer en typisk norsk inntekt, og er i liten grad konjunkturavhengig.

⁸ Lavinntektsfamilier er her definert som husholdninger som har inntekter i nedre kvartil av inntektsfordelingen (Lindquist & Vatne 2019).

⁹ Tallene for gjennomsnittlig kvadratmeterpriser gjelder av boligtyper. Siden kvadratmeterprisen variere etter boligtype, vil kvadratmeterprisene på bydelsnivå også kunne være uttrykk for forskjell i sammensetning av boligtyper i de ulike bydelene.

kunne en sykepleier kjøpe over halvparten av boligene som ble omsatt (Lund 2018). I Stavanger kunne en sykepleier kjøpe én av 100 boliger i 2013, mens i 2018 var mulighetsrommet 27 av 100 boliger. Selv om prisene i Trondheim og Bergen har økt siden 2014, har likevel valgfriheten for sykepleieren økt fordi økningen i boligbudsjettet har økt mer enn boligprisveksten. I Kristiansand har indeksen gått fra seks av 100 boliger i 2008, til 57 av 100 boliger i 2018. Kristiansand har således gått fra å være en av de dyreste byene til å være en av de rimeligste. Byen trekkes ofte frem som et eksempel på en by som har god balanse mellom boliggetterspørsel og nybygging og har i dag et lavere og mer stabilt prisnivå enn andre norske byer (Barlindhaug, Holm, & Nordahl, 2014). Dette har betydning for flyktningenes muligheter til å skaffe seg en tilfredsstillende boligsituasjon.

Utviklingen i leiemarkedet i øvrige store byer sammenlignet med Oslo, vises i tabellen nedenfor:

Tabell 4.4: Gjennomsnittlig månedlig leienivå for 2 –roms boliger i perioden 2016-2019 målt i 2019-kroner.

Gjennomsnittlige leiepriser 2016-2019				
	2016	2017	2018	2019
Oslo og Bærum kommune	9 537	10 196	10 993	11 650
Bergen kommune	7 910	8 121	8 685	8 860
Trondheim kommune	8 106	8 530	8 870	9 360
Stavanger kommune	7 891	7 768	7 922	8 460
Tettsteder over 20 000 innbyggere	6 564	6 835	7 267	7 820

Kilde: Leiemarkedsundersøkelsen

Alle tall er konsumprisindeks-justert og vises i 2019-kroner. Utviklingstendensene ligner Oslo, men er lavere i nivå og økning. Høyest nivå utenom Oslo finner vi i Trondheim som har en gjennomsnittlig månedsleie på kr. 9360 for en 2-roms leilighet. Veksten i leiepriser korrigert for inflasjon har siden 2016 vært på 22 prosent i Oslo, mens den i Trondheim lå på 15 prosent. Tilsvarende vekst i Bergen og Stavanger har vært henholdsvis 12 og 7 prosent. Ut fra Leiemarkedsundersøkelsen har således samtlige leiemarkeder blitt dyrere de siste årene, men særlig Oslo og Trondheim.

Tabellen nedenfor viser utviklingen og nivået i antall kommunalt disponert boliger for Kristiansand, Stavanger, Bergen og Trondheim sammenlignet med Oslo.

Tabell 4.5: Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger i Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen og Trondheim 2015-2018.

Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere				
	2015	2016	2017	2018
Oslo	19	19	19	19
Kristiansand	23	23	23	22
Stavanger	21	21	21	21
Bergen	20	20	20	20
Trondheim	24	24	24	24

Kilde: KOSTRA

I alle de fem storbyene har nivået på kommunale utleieboliger holdt seg stabilt. Anskaffelser av nye boliger har således akkurat holdt tritt med befolkningsveksten. Unntaket er Kristiansand som siden år 2015 har hatt en marginal nedgang.

Oppsummering: Oslomarkedet skiller seg ut fra de øvrige storbyene med den minste kommunale utleiesektoren, og høyest vekst og nivå i både leie og boligpriser. Det er noe variasjon innad i Oslo i leiepriser, men variasjonen er særlig stor når det gjelder pris for kjøp av bolig. Oslo kommer klart dårligst ut i analyser som forsøker sammenfatte boligprisutviklingen med utviklingen i rente og inntekt. I 2018 hadde en sykepleier kun råd til å kjøpe 3 prosent av omsatte boliger i Oslo, men over halvparten av boligene i Kristiansand. I øvrige byer har det også vært prisvekst, men det har likevel blitt enklere for en person med sykepleieinntekt å kjøpe bolig. Boligprisvekst til tross, så har kjøpekraften for folk flest i øvrige storbyer bedret seg de siste årene på grunn av lave renter og god inntektsutvikling. Blant de fem byene fremstår Oslo som klart vanskeligst for flyktingene når det gjelder økonomisk mulighet til å håndtere egen boligsituasjon på grunn av høye priser. Kristiansand er mest gunstig.

5 Storbyenes strategier for bosetting av nyankomne flyktninger

En hovedmålsetting med denne rapporten er å få mer kunnskap om hva byene gjør når de bosetter flyktninger. For å forstå bosetternes handlingsrom og føringer, har vi først sett på om de fem storbyene har overordnede strategier for hva de ønsker å oppnå gjennom bosettingen. Derne har vi sett på hvordan disse målene er operasjonalisert. Hvordan storbyene iverksetter bosettingen av flyktninger beskrives og diskuteres fra kapitel 7 og utover.

5.1 Strategier på flere nivåer

Storbykommunene gjør ulike strategiske vurderinger av førstegangsbosetting av flyktninger. Disse er delvis nedfelt i formelle styringsdokumenter, som kommuneplaner eller ulike temaplaner. Det er imidlertid viktig å skille strategier slik de utformes på et overordnet nivå, og strategier slik de operasjonaliseres i konkrete handlingsplaner.

Dette er illustrert i tabell 5.1 som viser dimensjoner i kommunale strategier innenfor førstegangsbosetting av flyktninger

Tabell 5.1: Ideelle og operasjonaliserte strategier ved førstegangsbosetting av flyktninger.

Innhold		Type kommunale dokumenter
Ideelle strategier	Overordnede mål	Kommuneplanens strategidel
Operasjonaliserte implementeringsstrategier	Konkrete tiltak som er nedfelt i handlingsplaner eller tilsvarende	Handlingsplaner eller temaplaner, eksempelvis boligsosiale handlingsplaner eller relevante temaplaner knyttet til bosetting, mangfold og inkludering

Kommuner som har vedtatt å bosette flyktninger har ansvaret for å bosette dem innen tidsfrister gitt av IMDi. Kommunale planer kan gi retning på hvordan bosetting kan settes i sammenheng med andre politiske mål, samt hva de ønsker å oppnå med bosettingen. Overordnede mål for bosetting og integrering av flyktninger forankres ofte i relevante handlingsplaner eller temaplaner. Noen kommuner legger mye arbeid i å definere strategier i kommunale plandokumenter, men uten at dette nødvendigvis operasjonaliseres i konkrete tiltak som lar seg implementere. Et eksempel er målet om spredt bosetting som kan begrense handlingsrommet på iverksettingsnivå, dersom kommunen har begrenset tilgang til boliger i forskjellige bomiljø. Dette innebærer at ideelle strategier på et kommunalt politikkfelt, som bosetting av flyktninger, ikke nødvendigvis innebærer at strategiene materialiserer seg i det praktiske bosettingsarbeidet.

Det er begrenset i hvilken grad bosettingspolitikk på flyktningefeltet er eksplisitt nevnt i de fem storbyenes kommuneplaner. Operative planer synes å være mer sentrale strategidokumenter. Samtidig er det viktig å påpeke at kommuneplaner kan omtale flyktninger, selv om det ikke vises spesifikt til bosetting av flyktninger. I kommuneplanens strategidel for Stavanger kommune heter det f.eks. at kommunen «skal sørge for at kommunale boliger bygges spredt i flere deler av kommunen» (Stavanger kommuneplan 2019:9).

Mangfoldet i planarbeider er illustrert i tabell 5.2 som viser at samtlige storbyer har handlingsplaner eller temaplaner knyttet til bosetting av flyktninger.

Tabell 5.2: Sentrale planer på området bosetting av flyktninger i de fem storbyene Trondheim, Bergen, Stavanger, Kristiansand og Oslo.

	Trondheim	Bergen	Stavanger	Kristiansand	Oslo
Strategiske planer	(Kommuneplanens samfunnsdel 2009-2020)	(Kommuneplanens samfunnsdel, <i>Bergen 2030</i>)	(Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2034)	Kommunal planstrategi 2016-2019	(<i>Vår by, vår fremtid.</i> Kommuneplan for Oslo 2018, samfunnsdel)
Operative planer	*Handlingsplan for bosetting av flyktninger	* Plan for inkludering og mangfold 2018-2022 * Handlingsplan for fortynning av den kommunale boligmassen i Bergen kommune * Boligmelding 2014-2020 * Årlig bystyresak om bosetting av flytninger *Byrådsplattform 2019-2023: «Bergen -en god by for alle»	* <i>En god by å bo i</i> , Boligsosial handlingsplan 2018-2023. * Strategi for likestilling, inkludering og mangfold 2013-2020. * Formannskapetets oppfølging av anmodning om bosetting av flyktninger for 2020	* Strategi for likestilling, inkludering og mangfold « <i>Det er mennesker det handler om</i> », * Boligsosial handlingsplan 2017-2023 * Strategi for likestilling, inkludering og mangfold 2015-2022 * Strategi for flyktning- og integreringsfeltet 2018-2022	* Flyktningemeldingen. Bystyresak 5/17 *Bydelsvise handlingsplaner på området bolig og sosial * Bolig og bygg 2018 * Byrådsplattformen 2019 * Oslostandarden for introduksjonsprogrammet

Boligsosial handlingsplan er det mest utbredte operative plandokumentet. Samtidig har både Bergen og Kristiansand egne planer eller strategidokumenter for inkludering og mangfold, hvor bosetting av flyktninger inngår som del av en mer helhetlig strategi. Titlene på planarbeidene inneholder ord som «inkludering», «likestilling» og «mangfold» og synliggjør hva som er de overordnede målene med de tiltak som operasjonaliseres i dokumentene.

Stavanger kommune har valgt ikke å ha bosetting av flyktninger som eget kapittel i sin boligsosiale handlingsplan, men har i stedet integrert bosettingspolitikken overfor flyktninger i det øvrige planarbeidet. Behovet for plan- og styringsverktøy anses dekket gjennom kommuneplan, handlings- og økonomiplan, strategi for likestilling og mangfold med tilhørende tiltaksplan foruten medlemskap i ICC¹⁰. Samtidig har behandlet Formannskapet regjeringens anmodning om bosetting av flyktninger (Stavanger formannskap 16.01.2020). For 2020 har formannskapet vedtatt at kommunen kan bosette flere flyktninger enn det anmodet om, om det skulle være behov. Kommunen ønsker å være en nasjonal foregangskommune på bosetting og inkludering av flyktninger.

I Bergen legges det årlig frem en egen bystyresak om bosetting av flyktninger, mens det i Oslo har blitt utarbeidet en egen Flyktningemelding (Oslo kommune, 2017). Denne har både helhetlige, strategiske målsettinger, samt en operativ handlingsdel hvor det redegjøres for hvordan målene skal nås.

¹⁰ ICC: Nettverk av *Intercultural Cities* ICC. Nettverket består av 70 europeiske byer.

5.2 Overordnede bosettingsstrategier

De overordnede bosettingsstrategiene er i begrenset grad forankret i kommuneplanens samfunnsdel. I kommuneplanens samfunnsdel for Oslo (Oslo kommune, 2018), er det lagt vekt på likestilling og integrering. Det vises til at kommunen legger til rette for rask integrering av flyktninger og asylsøkere gjennom ulike tilbud (Oslo kommune, 2018:24). På generelt grunnlag vises det til et mer variert boligtilbud.

Trondheim, Stavanger og Bergen stadfester i sine kommuneplaner at byene skal være inkluderende og mangfoldige. I Trondheim er spesielt kvalifisering av flyktninger et mål, mens det i Bergen vises til et mål om å utjevne levekårsforskjeller gjennom områdesatsninger hvor tilgang til gode boliger i varierte bomiljøer er viktig. Det vises imidlertid ikke til flyktninger spesielt. I Stavangers Strategi for likestilling, inkludering og mangfold 2013-2020 sies det at «Stavanger skal være en by preget av åpenhet, inkludering og mangfold hvor innbyggerne og ansatte føler trygghet mot diskriminering» (Stavanger kommune, 2013;6).

Som strategidokumenter på området bosetting av flyktninger, synes Plan for inkludering og mangfold i Bergen, Strategi for likestilling, inkludering og mangfold i Trondheim, samt Flyktningemeldingen og Oslostandard i Oslo å ha en sentral plass. Her spesifiseres målformuleringene tydeligere enn i kommuneplanene. I Oslo nevnes generelle mål som allmenngjøring, selvhjulpenhet og integrering, mens Bergen nevner inkludering og variert beboersammensetning, samt et mål om å hindre segregering (Plan for inkludering og mangfold i Bergen kommune 2018-2022, Flyktningmeldingen, Oslo kommune, 2017).

I Kristiansands strategi på flyktning- og integreringsfeltet 2018 til 2022, presenterer kommunen sin strategi om å bosette på det private markedet (Kristiansand kommune 2018:5). Kommunen erfarer at dette fremmer integrering.

5.3 Strategier for bosetting i kommunal eller privat bolig

Bosettingspolitikken operasjonaliseres hovedsakelig gjennom to sett av tiltak:

- (1) Bosetting i privat leiebolig eller kommunal leiebolig.
- (2) Bosettingsmønster i kommunen

Det er variasjoner i storbyenes strategier om valg av privat versus kommunal bolig ved første gangs bosetting av flyktninger. Strategiene er på overordnet nivå og skiller ikke mellom kategorier av flyktninger. Vurdering av behov i det enkelte tilfellet av bosetting gjøres på iverksettingsnivå, av dem som har ansvar for å finne bolig og bosette flyktingene.

Tabell 5.3: Storbyenes boligstrategi for bosetting av flyktninger

Strategi for førstegangsbosetting av flyktninger				
Trondheim	Bergen	Stavanger	Kristiansand	Oslo
Mål: 40 prosent bosatt i privat utleiebolig	Privat utleiebolig/selv-bosetting/ Kommunal bolig	Privat utleiebolig (1)/kommunal bolig	Privat utleiebolig. Frivillig selvbosetting	Privat utleiebolig

(1) Når det gjelder ordinære flyktninger, skiller Stavanger mellom husstander med og uten barn. Husstander med barn bosettes primært i kommunale boliger.

De fleste av storbyene har som en del av sin strategi at bosetting av flyktninger skal gjøres ved bruk av private utleieboliger. Dette kan være en hovedstrategi som i Kristiansand, eller en del strategi. I Bergen er avtalt selvbosetting del av strategien for å øke bruken av det private leiemarkedet til å bosette flyktninger.¹¹ I Kristiansand inviteres flyktninger som skal bosettes i byen til å finne bolig på egen hånd i det private markedet. Kommunen bosetter fra eget integreringsmottak hvor flyktningene allerede er kjent med byen.

I byrådssak om Bosetting av flyktninger 2019 i Bergen kommune, heter det at:

for å lykkes med høy bosetting av flyktninger er det avgjørende å bruke det private boligmarkedet i utstrakt grad selv om andelen som er bosatt i kommunale boliger har økt en del i 2017(...). Bosetting i private boliger skjer enten ved at flyktningen selv finner bolig som så godkjennes av kommunen, avtalt selvbosetting eller ved at kommunen tildeler flyktningen en privat bolig.

(Bergen kommune, 2019-2:5)

I den boligsosiale handlingsplanen for Stavanger fremmes et ønske om å erstatte familieboliger i utvalgte kommunale boligkonsentrasjoner med kommunale enkeltboliger i sameier eller borettslag til familier (Stavanger kommune, 2019-2:17).

I Kristiansand benyttes i stor grad bosetting i det private leiemarkedet som overordnet strategisk grep (Kristiansand kommune, 2017:5). Kommunen erfarer at dette fremmer god bosetting og integrering. De resterende flyktningehusholdene som ikke bosettes i det private leiemarkedet, blant de ordinære flyktningene, er husholdninger det av ulike årsaker er vanskelig å bosette privat.

Ser vi i kommunens *Strategi for flyktning- og integreringsfeltet 2018-2022*, heter det at kommunen har prioritert å erverve kommunale boliger til store barnefamilier og til personer som ikke klarer å skaffe bolig på det private utleiemarkedet på egen hånd (Kristiansand kommune, 2018:5). Begrunnelsen er knyttet til økonomi. De store barnefamiliene har ikke tilstrekkelig inntekt til å betale husleien i egnede private leieboliger. Samtidig er kommunen av den oppfatning at de har et godt utleiemarked, noe som gjør det mulig å velge bosetting i det private markedet som bosettingsstrategi (Kristiansand kommune, 2017:5). Vurderinger gjort i Kristiansand tilsier at strategien med utstrakt bruk av det private utleiemarkedet kan videreføres. Det heter i *Strategi for flyktning- og integreringsfeltet 2018-2022* at kommunens strategi er å benytte det private

¹¹ Avtalt selvbosetting innebærer at flyktninger som har fått oppholdstillatelse, som bor i asylmottak og som ikke har fått tildelt en bosettingskommune, finner bolig og kommune selv. Flyktningen må deretter ta kontakt med kommunen som boligen ligger i og IMDi, for å avklare mulighetene for å bosettes. Avtalt selvbosetting inngår i kommunenes kvoter for bosetting av flyktninger.

markedet i stor grad, med tanke på at dette legger best til rette for integrering (Kristiansand kommune, 2018:5).

I Flyktningmeldingen i Oslo legges det vekt på at de i bosetting- og integreringsprosessen skal legge *til rette for asylsøkere og flyktningers egen innsats, gode og riktige kommunale tjenester, og god samhandling med sivilsamfunnet, næringslivet og statlige aktører* (Oslo kommune, 2017:1). Byrådet knytter begrepet *allmenngjøring* til omsorg for bosatte flyktninger, for å skille egen tilnærming fra den som har mer preg av særomsorg når det gjelder bosted, arbeid og studier. Dette for å bygge opp under selvstendighet. I Oslo er det et politisk ønske om å øke andelen flyktninger som bosettes i egne boliger og tilsvarende redusere antallet som bosettes i kommunale boliger (Oslo kommune, 2017:1). Målet er å gjøre flyktingene så selvhjulpne i boligmarkedet som mulig på kortest mulig tid. Det er allmenngjøring som legges til grunn for valg av bosetting, arbeid og studier, ikke særomsorg. Det legges vekt på at flyktingene skal få benytte sine ressurser på best mulig måte, til beste for flyktninger og samfunn (Oslo kommune, 2017:2).

5.4 Strategi for spredt bosetting i storbyene

Alle storbyene har som overordnet bosettingsstrategi å bosette flyktingene mest mulig spredt, så langt dette er praktisk mulig. Ønsket er å unngå «*ghettoer*», som flere av informantene på strategisk nivå i kommunene kaller det. I planen for mangfold og integrering i Bergen heter det at kommunen skal:

Jobbe for en variert beboersammensetning i boområdene i byene. Dette innebærer en strategi for fortykning i områder der det er en stor andel kommunale boliger.

(Bergen kommune, 2018:33)

I Stavangers boligsosiale handlingsplanen understrekes det at:

For å legge til rette for god integrering bør også flyktninger i størst mulig grad bosettes i ordinære bomiljø. Kommunen kan bidra til å forebygge utenforskap blant annet ved å sørge for spredt bosetting.

(Stavanger kommune, 2019-2:9)

I handlingsplanen fra Stavanger vises det til viktigheten av å legge til rette for fellesaktiviteter og -møteplasser for å fremme integrering:

Mulighet for fellesaktiviteter og felles møteplasser i nærmiljøet kan være viktige for godt naboskap og bomiljø. Det kan ha særlig betydning for barns oppvekstmiljø, samt integrering av førstegangsbosatte flyktninger i nærmiljøet.

(Stavanger kommune, 2019-2:11)

I Kristiansand heter det i den boligsosiale handlingsplanen at kommunen følger utviklingen i bosettingsmønsteret for å kunne sette inn ressurser og tiltak i områder som opplever utfordringer knyttet til integrering (Kristiansand kommune, 2017:5-6). Samtidig konstateres det i *Strategien for flyktning- og integreringsfeltet 2018-2022* at flyktingene er opptatt av lave utleiepriser og nærhet til sentrum (Kristiansand kommune, 2018:5). I denne sammenhengen heter det i den boligsosiale handlingsplanen for perioden 2018 til 2022 at kommunen vil arbeide for å motarbeide opphopning av flyktninger i enkeltbydeler. Samtidig vil kommunen arbeide for å utvikle gode og sammensatte bomiljøer, samt sikre et variert botilbud i alle boområdene både med hensyn til pris og størrelse

(Kristiansand kommune, 2017:5). Videre heter det at siden kommunen hovedsakelig benytter det private utleiemarkedet for å bosette flyktninger, vil flyktninger bosettes der det er utleiemuligheter. Kommunen mener ikke å ha virkemidler som regulerer bosettingsmønstre (Kristiansand kommune 2017:6).

I plattformen for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2015-2019, står det at byrådet vil øke antallet kommunale utleieboliger og spre disse over hele byen (Oslo kommune, 2015:24). Det samme prinsippet fremgår av kommuneplanen i Oslo for 2016-2019, der det hevdes å være en *utfordring å legge til rette for en balansert byutvikling med variasjon i boligtyper, og -størrelser, over hele byen* (Oslo kommune, 2016:13).

I et brev til bydelene av 28.02.2019 fra byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid vedrørende bosetting av flyktninger i 2019 (Oslo kommune, 2019), fremgår det at fordelingsprinsippene for bosetting i bydelene er endret slik at bosetting av flyktninger i hovedsak skal finne sted i bydeler hvor det bor en lavere andel flyktninger enn gjennomsnittet for hele byen. Byrådet har i tillegg forventninger til at bydelene skal bosette flyktningene i områder med høy integreringsevne. Dette innebærer blant annet at:

- *Flyktninger skal bosettes i områder i bydelene hvor det bor få flyktninger/innvandrere fra før, det vi si ikke i områder som har over 30 prosent innvandrere.*
- *Bosetting i private boliger skal tilstrebes.*

(Oslo kommune, 2019-1:1).

Oslo kommune følger dette opp i sin nye Oslostandard for introduksjonsprogrammet fra mai 2019, hvor det i forordet heter at *sjansene for at den enkelte deltaker kommer i utdanning eller arbeid skal ikke være avhengig av hvilken bydel vedkommende bor i* (Oslo kommune, 2019-2:2). Under omtalen av suksessfaktorer samme sted, heter det at bosetting i private boliger skal tilstrebes (Oslo kommune, 2019-2:13), i tillegg til at flyktninger skal bosettes raskest mulig og seneste tre måneder etter at anmodningen er godkjent, samt at flyktninger skal bosettes i områder i bydelene hvor det bor få flyktninger/innvandrere fra før (Oslo kommune, 2019-2:13). Dette går også frem av byråds sak 5/17 (Oslo kommune, 2017:2).

Trondheim kommune viser også til at selv om en etterstreber en jevn fordeling av bosettinger i de ulike bydelene, kan dette være vanskelig blant annet på grunn av variasjoner i type bolig tilgjengelig ved utsøking og hvilke flyktninger som skal bosettes (Trondheim kommune, 2018:6).

5.5 Oppsummering

Strategier for bosetting av flyktninger er i begrenset grad definert og operasjonalisert i overordnede strategiske dokumenter, og da i form av generelle målsettinger som integrering, inkludering og mangfold som ressurs. Det er først i de boligsosiale handlingsplanene vi møter mer tydelige presiseringer og bevissthet rundt bosettingen som en viktig forutsetning for en vellykket integrering. Bosettingens plass for en vellykket integrering kommer kanskje særlig til uttrykk i Oslo kommunes såkalte Oslostandard for introduksjonsprogrammet, der bosetting settes opp en som en av suksessfaktorene. Hvilket strategisk perspektiv storbyene anlegger på bosettingen varierer imidlertid noe de fem storbyene imellom.

Egne planer for integrering og mangfold

Storbykommunene har valgt å nedfelle sine strategier på området bosetting av flyktninger i handlingsplaner fremfor i mer overordnede kommuneplaner. Sentrale planverktøy er derfor å finne i dokumenter som handlingsplan for flyktninger (Trondheim), boligsosiale handlingsplaner (Stavanger og Kristiansand) og i flyktningmeldingen i Oslo. Bergen og Kristiansand har også egne planer for inkludering og mangfold. Stavanger er imidlertid alene om å integrere flyktninger med andre vanskeligstilte grupper på boligmarkedet i sin boligsosiale handlingsplan.

Bosetting skal fremme inkludering og mangfold

Inkludering og integrering går igjen når storbyene løfter frem viktige strategiske hensyn bosettingen skal ivareta. Dette ser vi eksempelvis i Oslo i byrådrådssaken om integrering av nyankomne flyktninger (Oslo kommune 2017), og i Bergens plan for inkludering og mangfold (Bergen kommune, 2018) og Trondheim i deres handlingsplan for bosetting av flyktninger (Trondheim kommune, 2016-2).

Egne planer for inkludering og mangfold, men målet er normalisering

Oslo er spesielt tydelig på allmenngjøring og selvhjulpenhet som overordnede strategier og mål i sin byrådsmelding om flyktninger og integrering. Samtidig har også Stavanger lagt vekt på normalisering gjennom å utarbeide en egen felles boligsosial handlingsplan for alle grupper som har utfordringer på boligmarkedet.

To pilarer: eierforhold til den første boligen og lokalisering

Bosettingsstrategiene er basert på to viktige pilarer. Den ene pilaren handler om strategier om hvorvidt kommunene mener det er best å bosette flyktningene i private eller kommunale boliger som et virkemiddel for integrering. Den andre pilaren handler om hvorvidt kommunene har strategier for lokalisering av flyktningene, dvs. om de mener at spredt bosetting er et sentralt virkemiddel for å fremme integrering.

6 Kommunenes mulighetsrom for bosetting av flyktninger

Kommunenes plikt til å skaffe bolig til flyktninger innebærer at de hele tiden må ha tilstrekkelig romslighet i sin boligportefølje til å muliggjøre bosetting, eller de kan satse på at flyktninger skal førstegangsboettes i det private leiemarkedet. Siden boliger til vanskeligstilte er et knapphetsgode i de fleste storbyene i Norge, er det relevant å se bosetting av flyktninger i sammenheng med kommunenes fremskaffing av boliger til vanskeligstilte. Vi skiller her på fremskaffing av boliger til vanskeligstilte generelt, og hva kommunene gjør for å skaffe boliger i det private leiemarkedet når de skal bosette flyktninger spesielt. Dette handler for det første om å øke tilbudet av boliger til hushold som har behov for offentlig bistand for å få et sted å bo. Derne handler det om å styrke etterspørselskapasiteten til flyktningene slik at de blir bedre i stand til å etterspørre boliger i det private leiemarkedet og i boligeiermarkedet. Virkemidler for å styrke flyktningenes etterspørselskapasitet blir drøftet i kapittel 10.

6.1 Fremskaffing av boliger til vanskeligstilte

I alle byene er det en egen organisatorisk enhet som har ansvar for å øke tilbudet av boliger til vanskeligstilte, inkludert flyktninger. De som har ansvaret for bosetting, bestiller boliger fra disse enhetene.

I surveyen til kommunene ble kommunene/bydelene spurt om de etter 2016 har økt sitt tilbud av boliger som kan leies ut til flyktninger. Fire av de åtte kommunene/bydelene svarer at tilbudet er noe økt. Dette dreier seg i hovedsak om at kommunene har kjøpt enkeltboliger i borettslag/sameier ved hjelp av 10 prosentregelen og at de har benyttet det private leiemarkedet. At kommunen selv bygger eller kjøper nye boliger forekommer sjelden. Det samme gjelder tilvisningsavtaler. Bjerke bydel i Oslo har imidlertid avtale med en privat utbygger om et tilvisningsprosjekt. Bygget ble ferdigstilt i 2016 og da ble noen flyktninger bosatt der. De har nylig fått fornyet kontraktene sine. Etter innflytting i 2016 har ikke bydelen hatt nye boliger for tilvisning i dette private boligkomplekset.

Bergen har planer om å skaffe 250 boliger i løpet av de nærmeste årene. Kommunen har to hovedstrategier. 125 boliger skal kommunen bygge selv. De skal rettes mot folk med oppfølgingsbehov og boligene skal få døgnbemanning. De resterende 125 boligene skal skaffes gjennom tilvisningsavtaler med private aktører. Det er foreløpig inngått avtaler om over hundre boliger. Denne type boliger antar kommunen vil passe for flyktninger.

Ingen av kommunene som deltar i denne studien har samarbeidet med private aktører om tildelingsavtale.

De storbyene/bydelene som har innarbeidet at private boliger inngår i kommunens strategi for boligfremskaffing, har ofte egne boligfremskaffere. De skal bistå med å finne private leieboliger til flyktninger og til andre vanskeligstilte.

6.2 Fremskaffing av boliger i det private markedet til flyktninger

For å skaffe private leieboliger gjør kommunene flere ting. De kan enten be flyktningen finne bolig selv, eller de kan bistå flyktningene med å skaffe privat leiebolig, eller kommunen kan leie inn private boliger som de fremleier videre til flyktningene. En bydel i Oslo fikk bistand fra en sosial entreprenør til å finne boliger i det private leiemarkedet til flyktninger. Den sosiale entreprenøren ble formidlet til bydelen fra Velferdsetaten. En annen bydel har hatt et prosjekt kalt «Flyktning bosetter flyktning» hvor en etablert flyktning hjelper nyankomne både med å finne bolig og finne seg praktisk til rette. Først og fremst benytter boligfremskafferne Finn.no og Finn.hjertekom for å finne ledige og relevante boliger. Dernest kan kommunen bistå i prosessen med at flyktningen *får tilgang til* boligen. Boligfremskaffere kan være med på visninger, sjekke kontrakter og kommunen/bydelen kan stille med garanti for depositum eller gi kontantlån til flyktningen om utleier krever det. Bjerke bydel sier at de også betaler tomgangsleie for å beholde tilgang til private boliger. Bydeler i Oslo har erfaring med at noen private utleiere er motiverte for å leie ut til flyktninger og at de kan fortsette å leie ut dersom leieforholdene fungerer. Ifølge bydelene kan flyktningene få fornyet leiekontraktene om de har «boevne» og overholder reglene. En bydel (Frogner) forteller at det likevel er vanskelig å finne private utleieboliger til flyktninger. Flere utleiere er skeptiske og kommunens «Flyktning bosetter flyktning»-prosjekt må gå inn som mellommann og trygge utleier. En siste måte å skaffe private leieboliger er når flyktningene skaffer bolig selv, enten gjennom avtalt eller frivillig (Kristiansand) selvbosetting. Bruk av private leieboliger avlaster behovet for kommunale boliger. Fra intervjuene kommer det frem at når det gjelder å skaffe boliger i det private leiemarkedet, ser det ut til at de fleste kommunene foretrekker at leiekontrakt inngås direkte mellom utleier og flyktning.

Når kommunene benytter det private leiemarkedet for å bosette flyktninger har de ansvar for at boligene er tilfredsstillende. Inntrykket fra kommunene er at de stort sett besiktiger boligene for å sjekke om de er tilfredsstillende og lovlig, for eksempel med tanke på rømningsveier, brannsikring osv. En bydel i Oslo forteller at de alltid sjekker med Plan- og bygningsetaten om boligen er godkjent som bolig og for utleie. En annen bydel benytter Leieboerforeningen til å sjekke bolig og kontrakt *før* flyktningen inngår kontrakt med utleier.¹² Eksemplene viser at bydelene er opptatt av at flyktningene skal få gode, ryddige og forutsigbare boforhold når de bosettes i private leieboliger som del av kommunenes strategi for bosetting av flyktninger. Eksemplene viser også at kommunene er klar over at boligfremskaffing i det private leiemarkedet handler om å *finne* ledige boliger, å *bidra til at utleier vil leie ut til flyktning* og om å *oppretholde* boliger og kontakt med utleiere for fremtidig leie.

¹² I 2018 og 2019 fikk Leieboerforeningen midler fra Velferdsetaten i Oslo kommune til «Befaringsprosjektet». Prosjektet har gått ut på at samtlige bydeler etter eget ønske har kunnet bestille befaring. Hovedformålet med prosjektet var å beskytte leietaker og/eller NAV (når NAV stiller depositumsgaranti eller depositumslån) mot urettmessige krav fra utleier ved leieforholdets slutt. I tillegg skulle prosjektet gi både leietaker og NAV nyttig informasjon om leietakers rettslige stilling ved synlige mangler i boligen, samt etter den inngåtte leieavtalen. Befaring har skjedd etter inngått leieavtale, men i begynnelsen av leieforholdet. Formålet med en slik befaring er å dokumentere tilstanden i boligen på befaringstidspunktet gjennom bilder og noe tekst, og innlemme dette i en rapport til den saksbehandleren som har bestilt befaringen. Leietaker har også blitt informert om synlige mangler, og om sine rettigheter og plikter, herunder reklamasjonsfrist. I tillegg til dette har rapporten inkludert en gjennomgang av kontrakten for det konkrete leieforhold. Leiesum har også blitt sammenlignet med boligbyggs kalkulator for markedsleie i det aktuelle området, og der det har vært mulig har konkrete forhold ved boligen blitt tatt med i vurderingen av hvorvidt leiesummen har vært rimelig. Kilde: e-post fra Leieboerforeningen.

6.3 Oppsummering

Alle kommuner har ansvar for å bosette flyktinger etter avtale med IMDi, mens andre vanskeligstilte har rett til å få kommunal bistand til å skaffe bolig. Alle de fem byene har organisatoriske enheter som har ansvar for å fremskaffe boliger til flyktinger – både kommunale og private. Kommunene kan kjøpe enkeltleiligheter i borettslag eller sameier ved hjelp av 10 prosentregelen og de benytter det private det private leiemarkedet. Samtidig har kommunene egne kommunale boligkomplekser. Kommunen bruker også en ordning med at flyktingene skaffer sin egen private utleiebolig bolig etter avtale med IMDi – såkalt avtalt selvbosetting. Alternativt kan kommunen hjelpe til med å fremskaffe privat utleiebolig. Kommunene sjekker oftest at boligene er av tilfredsstillende kvalitet, samt at det kontraktmessige er i orden før flyktingene signerer kontrakt.

7 Kommunenes praksiser for bosetting av nyankomne flyktninger

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hva storbyene *gjør* når de skal bosette nyankomne flyktninger. Dette henger sammen med byenes overordnede strategier for bosetting av flyktninger, med betingelser i de lokale boligmarkedene og med hva bosetterne oppfatter som god bosetting og integrering.

Et annet forhold som påvirker bosettingsarbeidet er hva slags flyktninger som skal bosettes og hva bosetterne får vite i forkant om de flyktningene som skal bosettes. Får de tilstrekkelig informasjon tidlig nok til at det kan påvirke eventuelle valg av bolig, nabolag og lokalisering? Et interessant spørsmål er derfor hvorvidt de som skal bosette flyktningene opplever å ha muligheter til å bosette i tråd med byenes overordnede strategier og hva de selv mener er god bosetting som kan bidra til integrering for de konkrete flyktningene. Sagt på en annen måte – opplever storbyene gode muligheter for å matche rett flyktning med rett boligsituasjon?

Storbyene har begrenset innvirkning på hvilke flyktninger de skal bosette. Kristiansand kommune er i en særstilling. Kommunen vet at den skal bosette flyktninger som bor på integreringsmottak i byen og som dermed allerede er kjent med byen *før* de bosettes. Kommunen vet også at flyktningene som bor her har deltatt i språkopplæring og andre aktiviteter med sikte på integrering.

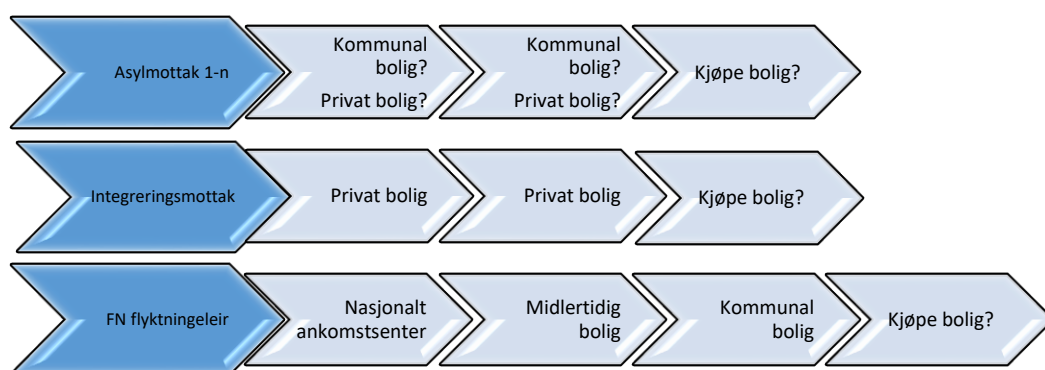
I figuren nedenfor har vi skissert noen skjematiske bosettingsforløp, og mulige boligkarrierer for ulike kategorier av flyktninger som utgangspunkt for å trekke frem flyktningenes og kommunenes erfaringer. Hva slags historie flyktningene har før de kommer i asylmottak eller flyktningeleir, hvor lenge de har bodd i henholdsvis mottak eller flyktningeleir, hvor ofte og mange ganger de har måttet flytte er forhold som kan påvirke flyktningenes kapasitet og motivasjon for aktiv integrering når de blir bosatt. Kommunene må på sin side forsøke å lage bosettingsopplegg som gjør kommunene best mulig rustet til å bosette flyktninger i ulike situasjoner, på måter som kan støtte opp om deres integrering.

Den øverste raden i figuren gjelder asylsøkere som har bodd i ordinære asylmottak i Norge og som har fått innvilget opphold som flyktninger. Siden 2015/2016 har de fleste bosettingsklare flyktninger blitt bosatt rett i kommunal eller privat bolig i bosettingskommunen. Når flyktningene bosettes er det usikkert hvordan deres boligkarriere utvikler seg. De kan få fornyet kommunal leiekontrakt, flytte til privat leiebolig, eller eventuelt kjøpe egen bolig. Om flyktningene lykkes med å kjøpe egen bolig og hvor raskt det eventuelt går, vil variere. Bosettingsklare flyktninger fra asylmottak kan også benytte seg av muligheten for avtalt selvbosetting. Det innebærer at de finner kommune og bolig selv i overenskomst med kommunen og IMDi (Søholt, Henningsen, & Dyb, 2017). Andre rad viser til asylsøkere som har bodd i integreringsmottak. Bortsett fra én, har alle bodd i integreringsmottak i Kristiansand, og blitt bosatt i Kristiansand. Disse flyktningene har vært igjennom et tett integreringsopplegg i asylmottaket og har blitt kjent med Kristiansand by mens de bodde i mottak. De inviteres til å skaffe bolig selv i det private leiemarkedet når de får innvilget oppholdstillatelse og beskjed om at de skal bosettes i Kristiansand. Alternativt kan de få bistand fra kommunen til å inngå kontrakt om privat leiebolig.¹³ Den siste raden handler om

¹³ Flyktninger som skal bosettes i Kristiansand får et velkomstbrev fra kommunen. I brevet får flyktningen informasjon om at han/hun kan finne bolig på egen hånd. Dersom flyktningen ikke ønsker å finne bolig selv, bes han/hun gi beskjed til boveileder så fort som mulig. I brevet er det oppgitt en frist på omtrent 14 dager. Fristen blir sagt å hindre at flyktningen potensielt kan ha tilbud om to boliger, en som han har funnet selv, og en som kommunen har funnet. Kopi av velkomstbrevet sendes også til kontaktpersonen i integreringsmottaket og det er jevnlig dialog mellom boveileder og kontaktperson. I 2019 fant omtrent halvparten

overføringsflyktninger som er hentet til Norge etter avtale med FN. De hentes på flyplassen ved ankomst og kan enten bosettes rett i en kommune, eller være innom det nasjonale ankomstsenteret for kartlegging og helsesjekk, eventuelt innom midlertidig bolig før de bosettes i kommunal bolig. Hva slags boligkarrierer denne kategorien av flyktninger utvikler mangler vi kunnskap om.

Figur 7.1: Ulike bosettingsforløp for ordinære flyktninger og overføringsflyktninger som bosettes i Norge etter avtale med FN



Alle kommunene og bydelene vet hvor mange flyktninger de er forventet å bosette i kommende år, men de vet ikke hvor mange boliger og hva slags boliger som er aktuelle, før de får anmodning om å bosette konkrete flyktninger. De vet heller ikke alltid når de skal bosette den enkelte flyktning/husstand. Det er IMDi som fordeler flyktninger til kommunene og som gjør de overordnede vurderingene av hvilke flyktninger som skal bosettes hvor. I disse vurderingene inngår fordeling av flyktninger fra forskjellige typer husstander (enslige/familier) med forskjellig ressursgrunnlag, behov for kvalifisering, helseutfordringer og språkbakgrunn med tanke på at kommunene bør ha tilgang på relevant tolk. Når det gjelder helseutfordringer er det fra IMDi side et mål å bosette i kommuner hvor flyktningene kan få adekvat helseoppfølging. Det betyr at flyktninger med store helseutfordringer hovedsakelig bosettes i storbyene. Ettersom det antas at overføringsflyktninger krever mer oppfølging enn ordinære flyktninger, vurderer IMDi også en fordeling av disse. Det kan virke som bakenforliggende prinsipper om byrdefordeling kombinert med muligheter for integrering ligger til grunn for fordeling av flyktningene mellom kommunene. Flyktningene selv har liten eller ingen innvirkning på hvor de blir bosatt.

Bosetting av flyktninger fra FNs flyktningeleirer og fra vanlige asylmottak i Norge, skiller seg fra bosetting av flyktninger fra integreringsmottak i Kristiansand. Når det gjelder overføringsflyktninger får kommunene begrenset informasjon, med noen unntak. Det samme kan gjelde for bosetting fra asylmottak, mens kommune og flyktninger har relativt god informasjon om hverandre i Kristiansand, noe som letter bosettingen. Kristiansand kommune har likevel erfart at UNHCR gir god og relevant informasjon om overføringsflyktninger som bosettes i byen.

av de som ble bosatt fra integreringsmottaket bolig på egen hånd. Resten fikk privat utleiebolig skaffet tilveie av boligkontoret i kommunen. Alle boliger og husleiekontrakter blir kvalitetssikret av boligkontoret.

7.1 Kommunenes oppfatning av god bosetting

Uavhengig av hvilke kategorier flyktninger kommunene skal bosette, hvor de kommer fra og i hvilken by eller bydel de havner i, er målet det samme, at bosettingen helst skal bidra til å fremme integrering. I kapittel 2 diskuterte vi normative definisjoner av «god bosetting», forstått som hva man forventer at bosettingen skal bidra til, utover en tilfredsstillende bolig. For å komme nærmere hvordan *god bosetting* oppfattes av de som skal bosette flyktninger, har vi spurt dem om hva de forstår med god bosetting. Det antas å være en sammenheng mellom hva iverksetterne forstår med god bosetting og hva de prøver å få til i systemer hvor den konkrete oppgaveløsningen i stor grad foregår på det mest praksisnære nivå i iverksettingskjeden.

God bosetting» handler om å gi flyktingene et hjem. Det er ikke alltid vi får til det. (Bydel Bjerke, Oslo)

At vi tar imot flyktingene på en god måte. At vi har et barne- og familieperspektiv på alt vi gjør. Bolig er viktig, men alt det andre er minst like viktig. (Bydel Østensjø, Oslo)

God bosetting er å matche bolig med behov – størrelse, funksjonshemming etc. – samt trygghet i bomiljø. (Stavanger)

Målet med bosettingen er integrering, men spørsmålet er hva det er og hvordan en måler det? Vi vet ikke om folk som blir bosatt privat får kontakt med naboene – om de lærer språket og blir bedre integrert? (Bydel Frogner, Oslo)

God bosetting handler om at flyktingene skal få den hjelpen de trenger for å bli bosatt, og den hjelpen må være individuell. Flyktingene har stor kapasitet til å etablere seg selv, men skal få den bistand de har behov for. Vi må ha nok tid til å møte dem. (Bydel Frogner, Oslo)

Ifølge iverksetterne handler altså god bosetting om å gi flyktingene en egnet bolig tilpasset flyktingenes ulike behov. Store familieboliger er vanskelige å fremskaffe, men kommunene forsøker å finne boliger som passer til størrelsen på husholdningen. I storbyene er det få boliger å oppdrive med mer enn tre soverom, og denne realiteten må kommunene og flyktingene forholde seg til. I Oslo har kommunen kjøpt en del eiendommer blant annet i Frogner bydel hvor boligene er så store at noen er bygget om til mindre boliger. Store barnefamilier er her bosatt i romslige boliger som passer for familier. I Bjerke fikk bydelen tilgang til nye tilvisningsboliger for et par år siden. Kommunenes anskaffelse av nye kommunale boliger har dermed gitt bydelene bedre muligheter for å få til god bosetting. Fra intervjuene kommer det frem at selv om kommunene ønsker å ta flere hensyn ved bosetting, for eksempel type nabolag som passer til husstanden, er de helt avhengig av hvilke boliger som er ledige eller kan fremskaffes når flyktingen skal bosettes. Hva som er god bolig, bosituasjon og bomiljø for flyktinger varierer selvsagt individuelt. I forskningen om bomiljø er man vanligvis opptatt av samspillet mellom de fysiske omgivelsene og menneskene, men også forholdet mellom menneskene slik det utspiller seg sosialt og kulturelt i de nære omgivelsene. Sagt på en annen måte, menneskene skaper og forandrer nabolaget og stedet gjennom hvordan de bruker det, samtidig som de på ulike måter påvirkes av det stedet og nabolaget de selv lever i (Skrede & Andersen, 2019; Soja 2000 i Turner, 2012). Et sentralt spørsmål for kommunene og for forskningen vil være å finne svar på hvilke forhold og mekanismer som kan bidra til at flyktingene blir sosialt inkludert der de blir bosatt, når de blir bosatt spredt.

Forståelse av *integrering* er tett knyttet opp mot *god bosetting*. Bosettingen skal ideelt sett bidra til integrering. Integrering kan imidlertid forstås på flere måter. Vi kan skille mellom strukturell

integrering og sosial og kulturell inkludering. Å bli strukturelt integrert innebærer at flyktingene skal ha mulighet til og forventes å delta i samfunnet på lignende måter som majoritetsbefolkningen (Heckmann & Schnapper, 2005; Søholt, 2007). I en av bydelene i Oslo uttrykkes en lignende holdning:

At flyktingene forstår samfunnet de er en del av. At flyktingene kan benytte seg av de samme mulighetene som øvrige innbyggere. At flyktingene har mulighet til å delta i samfunnet på en måte som de selv ønsker. At flyktingene har mulighet til å sikre sin egen og sine barns fremtid. At flyktingene opplever trygghet i sitt nye samfunn.
(Kilde: Survey til kommunene)

På boligmarkedet handler strukturell integrering blant annet om at flyktingene har rett til å leie og kjøpe bolig, rett til boliglån, rett til å melde seg inn i boligbyggelag på samme betingelser som majoritetsbefolkningen, og rett til boligsosiale virkemidler slik som bostøtte og startlån slik at de kan bygge seg opp muligheter til å håndtere egen boligsituasjon i tråd med egne behov og preferanser. Sosial og kulturell inkludering kan derimot forstås som at den enkelte føler seg som del av fellesskapet hvor man både forventes å gi og få uten at man må bli lik den dominerende befolkningen. Slik vi forstår den nye bosettingspolitikken handler den om forventninger til at strukturell integrering og sosial og kulturell inkludering gjensidig skal forsterke hverandre til flyktingens og samfunnets beste.

Samtlige bosettere og strateger ser bosetting som ledd i integreringsprosessen. Dette illustrerer at kommunene ikke bare er opptatt av å gi folk tak over hodet; det oppfattes ikke som tilstrekkelig. Det er en gjennomgående oppfatning at boligen må være på plass for at flyktingene skal få mulighet til å etablere seg og starte et nytt liv.

Man kan ikke lære språk samtidig med at du må tenke på hvor du skal bo.
(Kristiansand).

Integreringen er best når «gjennomsnittet» bor rundt deg, lærer språk osv.
(Bydel Østensjø)

En bosetter forteller om sin erfaring fra å ha jobbet i mottak:

Når lyspæren er kaputt, skifter noen for flyktingen som bor i mottak. Det er ikke integrering. Dette handler om verdighet, selvstendighet, tilhørighet, stolthet. (Kristiansand)

At flyktingene skal lære å håndtere sin egen hverdag og bli en funksjonsdyktig og integrert del av det norske samfunnet er et mål kommunene deler, selv om de har ulik forståelse, praksiser og muligheter for hvordan de kan legge til rette for flyktingenes integreringsreise.

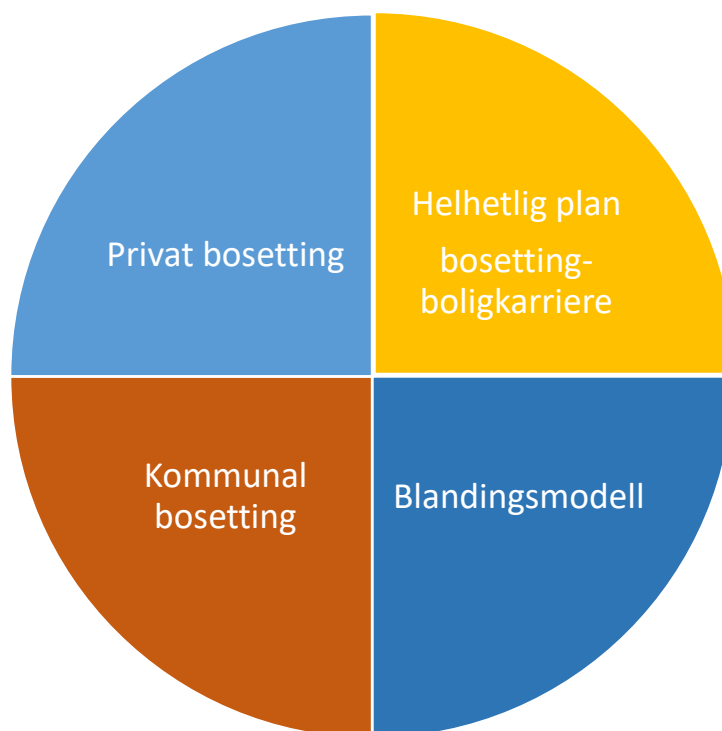
7.2 Modeller for bosetting av flyktinger

Som vi så i strategikapitlet har alle storbyene strategier for hvordan flyktingene ideelt sett bør bosettes. I Kristiansand er det et mål at alle flyktinger at de skal bosettes i private leieboliger. I Oslo er det et mål om at flere flyktinger skal bosettes privat, mens i de tre andre byene er strategien todelt, her kan flyktingene bosettes i både kommunale og private leieboliger. I Trondheim er målet at 40 prosent kan bosettes i private boliger.

Selv om strategiene kan se noe like ut, varierer det hvordan kommunene iverksetter bosettingsarbeidet. Det kan forklares med forskjeller i boligmarkedene og de mulighetene og begrensningene som det gir, boligmuligheter på bosettingstidspunktet og læring fra tidligere erfaringer.

Nedenfor presenteres fire hovedmodeller for iverksetting av bosetting av flyktninger i kortform. Hensikten med modellene er å prøve å tydeliggjøre særtrekk i hvordan byene praktiserer bosetting av flyktninger. Elementer fra modellene som særpreger én by, kan også gjenfinnes i andre byer

Figur 7.2: Fire modeller for bosetting av flyktninger på storbynivå



Nedenfor beskriver vi de fire bosettingsmodellene: privat bosetting; kommunal bosetting; helhetlig plan for bosetting og boligkarriere; samt en blandingsmodell. Etter en presentasjon av hvilke forutsetninger modellene er tuftet på, vil vi kort skissere noen fordeler og utfordringer. Hensikten er å tydeliggjøre hva som er spesielt ved den enkelte modell. Det kan være inspirasjon til forbedring innen den enkelte modell og på tvers av modeller.

Modell 1: Privat bosetting

Kristiansand er et eksempel på en storby som har privat bosetting som hovedstrategi. Kommunen har lang erfaring med å benytte det private leiemarkedet til bosetting av flyktninger og har bygget opp kompetanse om bruk av det private leiemarkedet. Her bosettes flyktninger fra byens integreringsmottak hovedsakelig i private boliger. Flyktingene som skal bosettes i Kristiansand blir invitert til å finne bolig selv i det private leiemarkedet – frivillig selbosetting. De som ikke ønsker eller klarer dette, bosettes i kommunalt formidlet privat leiebolig. Majoriteten av leiekontraktene er tidsbestemte. Kommunen er støtteapparat for flyktingene når de har behov for det.

Forutsetninger for modellen:

Flyktingene som bosettes i Kristiansand kommer fra integreringsmottaket som ligger i kommunen. Flyktingene kjenner byen fra tiden i mottak. Flyktingene bor i byen i mottaksperioden og kan gå på visninger og treffe utleiere.

Kommunen har et fagetisk ståsted som er utviklet gjennom flere år: Flyktingene har ansvar for seg selv og sin familie. De som jobber med flyktinger er støttespillere. De har kunnskap om ufrivillig eksil, helse, boligmarked, arbeidsmarked og utdanningsmuligheter. Hjelp og oppfølging av den enkelte flykting vurderes individuelt. Boveiledning varierer mellom enkel veiledning og tett oppfølging for å bistå flyktingen med å skaffe bolig.

Kommunen kvalitetssikrer boliger og husleiekontrakter.

Byen har et godt leiemarked og utleierne er ofte små private utleiere.

Fordel:

Flyktingene blir kjent med boligmarkedet gjennom egne erfaringer.

Flyktingene kan forhandle ned husleia i direkte kontakt med utleier.

Bidrar til mestring.

Flykting velger hvor og hvordan vedkommende vil bo, innenfor de begrensninger som følger med bosetting.

Bidrar til spredt bosetting.

Utfordringer:

Boligkarriere – «leie til eie» er krevende å få til innen denne modellen.

Modell 2: Kommunal bosetting

Stavanger er et eksempel på en by som hovedsakelig bosetter alle kategorier av flyktinger i kommunale boliger. Trenden har vært å redusere bruken av private leieboliger til førstegangsbosetting av flyktinger. Denne bosettingspraksisen skyldes dårlige erfaringer med det private leiemarkedet. Flyktinger i det private leiemarkedet flytter oftere, noe som hemmer integrering. Kommunen har per i dag ikke apparat til å kvalitetssikre private leieboliger, men ansatte i Flyktingetjenesten godkjenner bosetting i private leieboliger, for eksempel ved avtalt selvbosetting. Det sjekkes om boligene er godkjent for varig opphold og det foretas hjemmebesøk for å se om huseier følger forskrifter om brannsikkerhet. På hjemmebesøk undersøkes også om boligen har fukt eller soppskader som kan påvirke helsen negativt.

Forutsetninger for modellen:

Tilstrekkelig og variert kommunal boligmasse spredd i byen. 400 kommunale boliger er øremerket til flyktinger.

Fordel:

Bosetting i kommunal bolig legger til rette for trygghet og integrering.

Spredt bosetting gjennom bosetting i kommunale boliger i ordinære bomiljø.

Utfordringer:

Kan være vanskelig å motivere flyktingene til å skaffe egen bolig om de er fornøyde med kommunal bolig og bomiljø. Lavere husleie enn i private boliger, kan gjøre terskelen til å skaffe egen bolig høyere.

Modell 3: Helhetlig plan fra bosetting til boligkarriere

Trondheim er et eksempel på en storby som har laget en helhetlig strategi og praksis for bosetting av flyktinger. Strategien inkluderer bostabilitet og boligkarriere. Strategien omfatter bosetting i

kommunal bolig, Boplan med oppfølging 1 år før kontrakten går ut, mulighet til å kjøpe boligen gjennom «leie til eie» og påkoblet gunstig startlån.

Ved bosetting i det private leiemarkedet prøver kommunen å matche utleiery og flyktninger for å få til bosetting som kan fungere over tid.

Forutsetninger:

God kontakt mellom strategisk nivå og iverksettningsnivå.

Romslig tilbud av kommunale boliger i borettslag og sameier. Innarbeidet «leie til eie» som en praksis i kommunen.

Selektering av flyktninger til det private leiemarkedet.

Godt samarbeid med utleiery.

Fordel:

Flyktninger som blir bosatt i en kommunal bolig i borettslag/sameie blir bosatt på en måte som legger til rette for bostabilitet og langsiktig integrering i boligmarkedet. Ved overgang til eie, får flyktninger (som andre) lettere mulighet til videre boligkarriere i tråd med egne preferanser og behov.

Utfordringer:

Færre bosettes privat enn hva som er målet. Kommunen mangler opplegg for å bidra til at flere flyktninger kan velge frivillig privat selvbosetting. Dårligere opplegg for bostabilitet for flyktninger som bosettes privat enn kommunalt.

Modell 4: Blandingsmodell

Oslo og Bergen er eksempler på byer som bruker både det kommunale og private boligmarkedet aktivt. Fremskaffing av private boliger skjer via kommunen, ved frivillig bosetting og ved avtalt selvbosetting hvor flyktningene finner bolig selv. Bergen har utviklet praksiser for utstrakt bruk av og kvalitetssikring av avtalt selvbosetting. Byene har utviklet gunstige ordninger for bruk av startlån, men benytter foreløpig ikke muligheter for «leie til eie». I Bergen skyldes dette blant annet at de aller fleste kommunale boligene ligger i kommunale boligkomplekser. Det er få kommunale boliger i borettslag og sameier. Bergen har imidlertid avtaler med noen private utleiery hvor kommunene har tildelingsrett og hvor beboer gis adgang til å kjøpe boligen om de får økt inntekt. Dette gjelder for alle brukergrupper, inkludert flyktninger. Byene/bydelene har handlingsrom til å tilby startlån på betingelser som er tilpasset de lokale mulighetene og utfordringene. Det inkluderer lang nedbetalingstid, kombinert med tilskudd og prioritert startlån til flyktninger fremfor andre.

Forutsetninger:

For at bosetting i blandingsmodellen skal fungere, forutsetter det at kommunene/bydelene har kapasitet til og strategier for å skaffe tilfredsstillende boliger og kontraktsforhold i både det private og det kommunale leiemarkedet. Boligfremskaffere som har i oppgave å finne og kvalitetssikre private leieboliger vil lette oppgaven. En slik modell forutsetter også at kommunen/bydelene har informasjon og kapasitet til å vurdere individuelt hvilke flyktninger som kan passe inn i det private leiemarkedet og hvilke som har behov for kommunal bolig. Kommunen må legge til rette for at private utleiery opplever kommunen og flyktninger som attraktive leietakere.

Fordeler:

Kommunene kan utnytte større deler av boligmarkedet, noe som kan bidra til mer spredt bosetting og bosetting av flyktninger i alminnelige bomiljøer. I kommuner med ventelister til kommunal bolig, bidrar bruk av det private leiemarkedet til å øke boligtilbudet til vanskeligstilte.

Utfordringer:

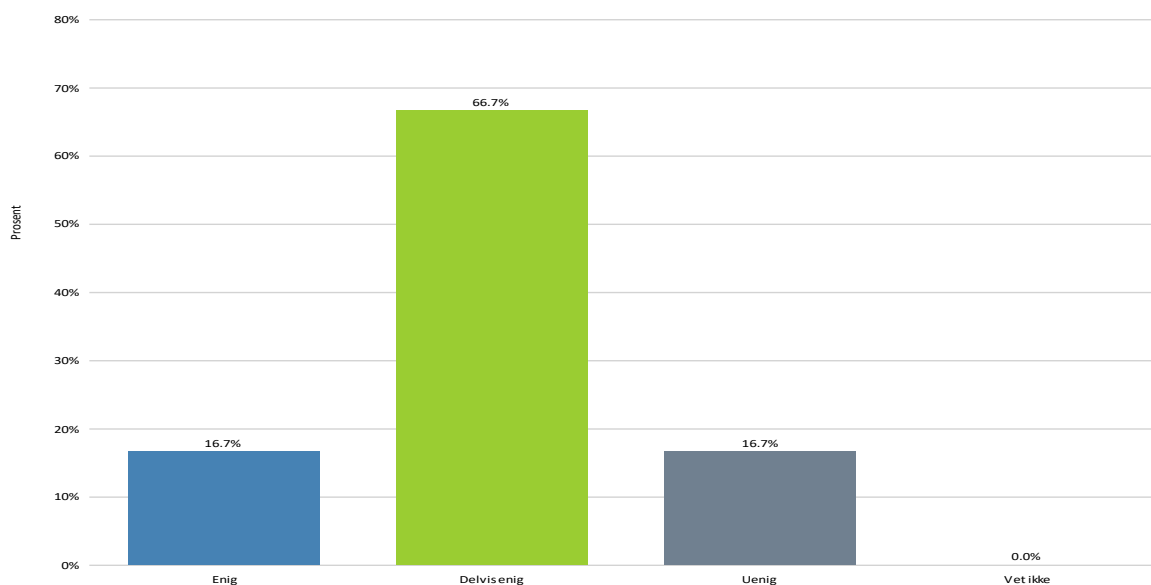
Usikkerhet i det private leiemarkedet. Mindre vanlig med tidsbestemte kontrakter i byer med store kommersielle utleiery og press i leiemarkedet. Per i dag ikke opplegg for bo-stabilitet gjennom «leie til eie», men gunstig bruk av startlån kan bidra til at flyktningene kan kjøpe bolig i nabolaget, dersom de er bosatt i et område med lave nok priser eller kommunen tilbyr gode kombinasjoner av startlån og tilskudd. Flyktninger som bosettes i kommunal bolig får kommunal bostøtte. Flyktninger som bosettes privat får supplerende sosialhjelp til boutgifter om ikke Husbankens bostøtte er tilstrekkelig. Sosialhjelp vanskeligjør søknad om permanent opphold.

Kommunenes valg av konkrete bosettingspraksiser varierer blant annet med overordnede strategier, opplevde muligheter, tilgang på aktuelle boliger på bosettingstidspunktet og vurderinger bosetterne gjør for å legge til rette for god bosetting av den konkrete flyktningen/husholdet.

7.3 Spredning

I sin integreringsstrategi er regjeringen opptatt av at nye flyktninger skal bosettes spredt og helst i alminnelige nabolag for på den måten å legge til rette for integrering (KD, 2018). Samtlige av de fem storbykommunene har en spredningsstrategi. Flyktningene skal bosettes over hele byen, og helst i velfungerende nabolag hvor det ikke er for mange innvandrere fra før.

Figur 7.3: Mener du lokalisering av bolig påvirker flyktningenes muligheter til å bli integrert? N=8.



Kilde: Survey til kommunene og bydelene.

Bjerke bydel er den eneste som er helt enig i at lokalisering av bolig påvirker flyktningenes mulighet for å bli integrert. Fem av storbyene/bydelene er delvis enige i denne påstanden, mens Kristiansand er uenig.

Denne forståelsen sammenfaller med føringer om å bosette flyktninger i private leieboliger, fordi leieboliger er tilfeldig geografisk fordelt og det er tilfeldig (sett utenfra) hvor leieboligene flyktningene får leie ligger. En bosetter i en bydel i Oslo begrunner bosetting i private leieboliger med at «integreringen går lettere når gjennomsnittet av befolkningen bor rundt deg». En annen bydel understreker at de ikke skal bosette i områder hvor innvandrertettheten er stor og nevner to

områder hvor det ikke skal bosettes flyktninger. Flyktningene skal forsøkes bosettes i alminnelige nabolag for å legge til rette for hverdagsinkludering hvor majoritetsbefolkningen inngår. En studie fra 2011 om betydningen av bomiljø og inkludering, viste at det å snakke godt norsk og det å omgås naboer med annen landbakgrunn henger sammen og sannsynligvis forsterker hverandre: det er lettere å snakke med naboene når man behersker språket og språkbeherskelsen blir bedre av å snakke med naboene. I samme studie kom det frem at det å omgås naboer med samme landbakgrunn samvarierte med dårligere beherskelse av norsk (Grødem, 2011).

Et alternativt virkemiddel for å få til spredning, er å bosette i kommunale leieboliger i borettslag. I Bergen har de en strategi om å tynne ut andelen kommunale boliger der det er (for) mange fra før, mens en samtidig kjøper nye boliger i byens syv forettingsområder. Tilsvarende er Trondheim, Stavanger og Oslo også opptatt av spredning. Dette var ikke like lett å få til i 2015/2016 da det var ekstraordinært mange flyktninger å bosette. Da var førsteprioritet å gi folk tak over hodet, og så måtte andre prioriteringer komme i andre rekke.

*Når det er krise, må en bare få folk i hus.
(Bergen)*

I Oslo har kommunen et uttalt strategi om å bygge og kjøpe flere små og mellomstore bygårder, legge til rette for en variert beboersammensetning og spre kommunale boliger over hele byen (Byrådet Oslo kommune, 2019). Dette inkluderer middelklasseområder med høyere boligpriser vest i byen, noe som har vært gunstig for Frogner bydel. Oslo kommune har hatt kjøpestopp i 2 år, men har nå budsjettet for nye kjøp. Ingen av bydelene har nevnt at kjøpestopp har vanskeliggjort bosettingen. Det kan blant annet skyldes at bydelene i denne perioden har bosatt få flyktninger, noe som har krevd få boliger. I de fire bydelene som inngår i denne studien varierte boligbehovet i 2019 mellom tre og ti boliger (se tabell 9.4). I Kristiansand har kommunen en strategi om å spre flyktningene mest mulig som ledd i integreringen. Hovedvirkemiddelet for å få dette til er privat bosetting. Her tilbyr kommunen flyktningene å finne bolig selv innen 14 dager. Kommunen erfarer at denne strategien bidrar til spredt bosetting. Denne måten å bosette flyktninger på har ført til at mange flyktninger bor i mer perifere strøk i kommunen. Samtidig blir vi fortalt at kommunen opplever at flyktninger som finner egen bolig får større eierskap til den og blir boende lenger. Iverksetterne illustrerer dette ved hjelp av kart hvor bosettingen (spredningen) er vist geografisk.

Fra strategisk hold antydes det imidlertid at det er store prisforskjeller i byen, og at dette fører til en opphopning av flyktninger og vanskeligstilte i områder med lavere boligpriser.

*I byen er det mange asylboliger og utleieboliger i områder hvor barnehagene har mange barn med innvandrerbakgrunn. Vi tabber oss ut om vi ikke tenker helhetlig.
(Kristiansand).*

Selv om alle byene har tro på spredning, og har implementert dette i sine respektive bosettingsstrategier, kan det også være fordeler med mer klyngevis bosetting. Som en strateg i Bergen antyder: «Det kan også være bra å bli bosatt der det er mange andre flyktninger fra før, for der er det ofte godt utviklede tilbud, helsetjenester og så videre». Han legger likevel til at det trolig er mer problematisk med monoetniske nabolag og at det er bra med en demografisk blanding av mennesker rundt om i byen. En bydel i Oslo legger vekt på at en viss klumping legger til rette for sosiale nettverk mellom flyktninger, noe som kan hjelpe nybosatte med å finne seg til rette.

7.4 Oppsummering

I de fem byene praktiseres det i hovedsak fire bosettingsmodeller. Disse er henholdsvis privat og kommunal bosetting, samt helhetlig plan for bosetting og boligkarriere. Den fjerde modellen er en blanding av de foregående. Det er flere fordeler og utfordringer forbundet med disse modellene, og i gjennomgangen fremkommer det at kommunen foretar en rekke individuelle vurderinger om hva god bosetting er. I alle byene forsøker en å bosette flyktningene spredt og ikke i områder med mange innvandrere fra før. Uansett by, bosettes alle overføringsflyktninger i kommunale boliger. Stavanger foretrekker å bosette flyktninger i kommunale boliger fordi kommunen mener det gir mer stabile forhold. I de andre byene er det ønske om å bosette flere flyktninger i private boliger, men i praksis bosettes mange ordinære flyktninger i kommunale boliger om det er tilgjengelig på bosettingstidspunktet. I tillegg til at kommunene bistår med skaffe private leieboliger til førstegangsbosetting, finner flyktninger også den første boligen selv gjennom avtalt selvbosetting eller det vi har kalt frivillig selvbosetting som er en praksis som er utviklet i Kristiansand. Selvbosetting i ulike former blir sagt å gi flyktningene en sterk mestringsfølelse, samt at en oppnår mer spredt bosetting. Hovedtendensen på tvers av byene er at en foretrekker at flyktingen har egen leiekontrakt direkte med utleier. I Kristiansand blir det også sagt at flyktningene blir boende lenger når de finner sin egen private utleiebolig. I Stavanger hevdes det motsatte – at kommunal bosetting gir mer stabile boforhold.

8 Kommunal eller privat bolig

Studier av bosetting av flyktninger har vist at andelen som ble bosatt i private boliger økte etter asyltilstrømmingen i 2015 og 2016 (Søholt et al., 2018). Et viktig argument var at bruk av det private leiemarkedet bidro til å avhjelpe presset på de kommunale boligene. Siden da har alle storbyene i ulik grad innlemmet bruk av private boliger i sine strategier. Praksis viser et noe mer sammensatt bilde. Strategier og hva kommunene faktisk gjør er ikke alltid det samme og handler blant annet om hva slags boliger som er tilgjengelige når flyktninger skal bosettes, og hvilke betingelser som følger med bosetting i privat eller kommunal bolig. I tabellen nedenfor viser vi fordelingen av bosatte flyktninger i private og kommunale boliger i perioden 2015 til 2019.

Tabell 8.1: Bosatte flyktninger i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand etter disposisjonsform, 2015-2018.¹⁴ Antall og prosent.

		2015		2016		2017		2018	
		N	%	N	%	N	%	N	%
Oslo	Privat	425	62	580	64	572	69	139	45
	Kommunalt	259	38	333	36	258	31	171	55
	Sum	684	100	913	100	830	100	310	100
Kristiansand	Privat	210	95	246	95	191	100	89	100
	Kommunalt	12	5	14	5	0	0	0	0
	Sum	222	100	260	100	191	100	89	100
Stavanger	Privat	89	68	72	25	46	20	12	10
	Kommunalt	41	32	217	75	203	80	119	90
	Sum	130	100	289	100	249	100	131	100
Bergen	Privat	211	60	498	78	353	71	89	50
	Kommunalt	140	40	138	22	147	29	90	50
	Sum	351	100	636	100	500	100	179	100
Trondheim	Privat	95	25	121	24	89	22	28	16
	Kommunalt	285	75	387	76	313	78	147	84
	Sum	380	100	508	100	402	100	175	100

Kilde: KOSTRA og IMDi

Tabellen over viser at Trondheim har hatt omtrent samme nivå på bruk av private leieboliger uavhengig av bosettingsbehovet. De andre storbyene viser utstrakt bruk av det private utleiemarkedet i årene 2015-2017, men går tilbake til en relativ større bruk av kommunale boliger fra 2018 av. Det gjelder Oslo, Bergen. Unntaket her er Kristiansand som nesten utelukkende bruker det private markedet. Kommunen har hatt som strategi å bruke det private leiemarkedet i lang tid og har gjort dette uavhengig av bosettingsbehovet.

I Stavanger har trenden vært å redusere bruk av private boliger til fordel for kommunale utleieboliger. Dette skyldes negative erfaringer med det private leiemarkedet. Stavanger kommune har opplevd et par tilfeller av kjøp av fiktive adresser i 2016 og 2017, samt at bosettingsklare flyktninger i asylmottak har betalt mellommenn for å skaffe seg bolig. Det har vist seg at disse flyktningene fikk større gjeldsgrad. Det fortelles også at det har oppstått en tendens til opphopning av flyktninger i enkelte områder i byen, typisk i områder med mange

¹⁴ Tabellen er basert på tall fra KOSTRA og IMDi. Tallene kan avvike noe fra kommunenes egne oversikter. Det var store avvik i tallene for Stavanger. I tabellen har vi korrigert tallene for Stavanger basert på kommunens egne opplysninger.

utleieleiligheter og hyppig gjennomtrekk av beboere. I takt med økonomisk oppsving i Stavanger, ble utleiemarkedet tøffere for flyktninger og øvrige vanskeligstilte. Flyktninger fikk de leilighetene som mer ressurssterke husstander ikke ville ha. Dette er erfaringer som har gjort at kommunen foretrekker kommunal bosetting. Det gir mer kontroll og forutsigbarhet.

Stavanger og Kristiansand rendyrker sin tilnærming til bosetting ved å spesialisere seg på hvert sitt segment i leiemarkedet. Mens Kristiansand har brukt private utleieboliger konsekvent over en lengre periode, har altså Stavanger økt sin bruk av kommunale boliger til flyktninger fra og med 2018.

Det er interessant å legge merke til at det ikke synes å være noen sammenheng mellom bruk og tilgang på kommunale boliger. Bruken av private leieboliger for å bosette flyktninger samvarierer ikke med byenes beholdning av kommunale leieboliger. Kristiansand har relativt stor tilgang på kommunale boliger, men mener det er mer hensiktsmessig å bosette flyktningene i private leieboliger for å fremme mestring og integrering. Stavanger er omtrent «midt på treet» når det gjelder tilgang til kommunale boliger, og har likevel fra 2018 valgt å bosette flyktninger nesten utelukkende i kommunale boliger. Kommunen forklarer at den hele tiden har utnyttet tilgjengelig kommunal boligmasse for bosetting av flyktninger. I perioder med høye bosettingstall, var behovet mindre fra andre grupper som normalt ville ha bruk for kommunale boliger. Bergen kommune forteller imidlertid at de har en noenlunde jevn tilgang på antall kommunale boliger til flyktninger, og at disse stort sett benyttes uavhengig av bosettingsbehovet. Svingningene i bosettingsbehovet løses ved bruk av det private leiemarkedet. Når behovet er relativt lavt – som nå – har kommunen ikke prioritert tildeling av private boliger, og legger mindre vekt på å stimulere til avtalt selvbosetting. Disse strategiene vil trolig endres dersom behovet øker igjen ved en eventuell ny flyktingestrøm. Kommunenes ulike strategier for prioritering av flyktninger til kommunale boliger handler delvis om tilgang på slike boliger, og delvis om kommunene mener at bosetting i kommunal bolig er bra for flyktningen og bidrar til å fremme selvstendigjøring.

Som tabellen over viser, så økte andelen flyktninger som ble bosatt privat i Oslo i perioden 2015 til 2017. Deretter sank bruken i 2018. I tabell 8.2 nedenfor skal vi se på hvordan tilsvarende bosettingsmønstrene for de 4 bydelene i Oslo: Frogner, Vestre Aker, Bjerke og Østensjø, se tabell nedenfor.

Tabell 8.2: Bosatte flyktninger i bydelene Frogner, Vestre Aker, Bjerke og Østensjø etter disposisjonsform, 2015-2018. Antall og prosent

		2015		2016		2017		2018	
		N	%	N	%	N	%	N	%
Frogner	Privat	31	53	35	42	37	63	17	74
	Kommunalt	28	47	49	58	22	37	6	26
	Sum	59	100	84	100	59	100	23	100
Vestre Aker	Privat	21	64	23	47	62	77	1	5
	Kommunalt	12	36	26	53	19	23	18	95
	Sum	33	100	49	100	81	100	19	100
Bjerke	Privat	25	81	37	100	37	79	15	100
	Kommunalt	6	19	0	0	10	21	0	0
	Sum	31	100	37	100	47	100	15	100
Østensjø	Privat	28	76	61	81	48	92	6	43
	Kommunalt	9	24	14	19	4	8	8	57
	Sum	37	100	75	100	52	100	14	100

Kilde: KOSTRA og IMDi

I likhet med storbyene, hadde bydelene i Oslo omfattende bruk av private utleieboliger i perioden 2015-2017, men viser betydelig mer variasjon i bosettingspraksis i 2018. Bosettingspraksisene i bydelene viser to hovedmønstre. Frogner og Bjerke fortsetter å bosette flyktninger i private leieboliger også i 2018 når behovet for boliger er sterkt redusert. Ut fra de tilgjengelige tallene ser det ut til at de intensiverer denne strategien. På den annen side sier bydel Bjerke at bydelen har bosatt i private boliger, fordi bydelen har manglet små kommunale boliger. Vestre Aker og Østensjø følger derimot samme mønster som vi så i Stavanger, fra aktiv bruk av private leieboliger i perioden 2015-2017 til større bruk av kommunale utleieboliger i 2018.

8.1 Bosetting i privat og kommunal bolig etter husstandstype

Kommunene må være forberedt på å bosette ulike kategorier av flyktninger og ulike husstandstyper. Det setter krav til boligberedskapen. Barnefamilier og enslige forsørgere med barn har behov for romsligere boliger enn enslige, mens alle har behov for forutsigbarhet og trygge kontraktbetingelser. I tabellen nedenfor kommer det frem at storbyene og bydelene i Oslo varierte bosettingen med husstandstype. Bosetting i kommunal eller privat leiebolig varierer med strategi og vurdering av hva som passer best i den enkelte storby/bydel og med hva slags boliger som tilgjengelige på bosettingstidspunktet.

Tabell 8.3: Bosetting i privat og kommunal bolig etter husstandstype. N=8.

	Barnefamilier	Enslige forsørgere	Enslige
Storbyer u/ Oslo			
Primært kommunalt	50	75	25
Primært privat	25	25	25
Både kommunalt og privat	25	0	50
Sum	100	100	100
Oslo			
Primært kommunalt	25	25	25
Primært privat	0	0	0
Både kommunalt og privat	75	75	75
Sum	100	100	100

Kilde: Survey til kommunene og bydelene november 2019.

Hovedmønsteret viser at i storbyene utenom Oslo bosettes enslige sjeldnere i kommunale boliger enn barnefamilier og enslige forsørgere. Likevel, Stavanger bosetter alle typer husstander primært i kommunale boliger, mens Kristiansand gjør omvendt, alle typer husstander bosettes primært privat, bortsett fra store barnefamilier.

I Bergen og Trondheim varierer derimot bosettingen etter husstandstype. Trondheim bosetter barnefamilier og enslige forsørgere i kommunale boliger, mens enslige flyktninger blir bosatt både kommunalt og privat. Bergen bosetter derimot enslige forsørgere hovedsakelig i kommunale boliger, mens de bosetter barnefamilier og enslige flyktninger både kommunalt og privat.

I Oslo bosetter bydelene både privat og kommunalt uavhengig av husstandstype, men med noe variasjon mellom bydelene.

8.2 Få flyktninger – få boliger

Kommunene og bydelene har bosatt relativt få flyktninger i 2018 og hatt behov for få boliger. Pr. november 2019, da vi sendte ut survey til kommunene, oppga de fem storbyene til sammen å ha bosatt 628 personer i til sammen 191 boliger. Antall boliger det er behov for ved bosetting av flyktninger, vil variere med hvor mange personer som inngår i de enkelte husholdene.

Tabell 8.4: Antall boliger brukt til å bosette antall bosatte flyktninger medio november 2019. Antall personer per bolig. Storbyene og de fire bydelene i Oslo. N=8.

	Antall flyktninger som er bosatt	Antall boliger	Ant pers/ per bolig
Kristiansand	80	39	2,1
Stavanger ¹⁵	98	32	3,1
Trondheim	151	72	2,1
Bergen	163	72	2,3
Oslo (4 bydeler):	69	27	2,6
- Vestre Aker	19	8	2,4
- Frogner	23	10	2,3
- Bjerke	10	3	3,3
- Østensjø	17	6	2,8
Totalt	561	242	2,3

Kilde: Survey til kommunene og bydelene

Tallene indikerer at Stavanger og Oslo har bosatt en større andel barnefamilier, mens Kristiansand og Trondheim har bosatt husstander med færre medlemmer eller de kan ha bosatt flere enslige flyktninger. Særlig bydelene i Oslo som hver for seg har bosatt relativt få flyktninger, kan det være noe tilfeldig om de har bosatt små eller store hushold, slik at utslaget på antall personer per bolig vil være mindre stabilt her enn der det er bosatt flere.

Intervjuene viser at kommunene har begrensede valgmuligheter når det gjelder å finne bolig til aktuelle flyktninger. Bydel Bjerke har for eksempel bare bosatt flyktninger i 3 boliger i 2019. Alle de tre familiene ble bosatt i kommunal bolig i borettslag.

*Uansett tidspunkt må vi ta den boligen vi får. Tilgang på bolig avgjør.
(Bydel Bjerke).*

I surveyen til kommunene har vi spurt kommunene og bydelene om de tror det er noen sammenheng mellom antall flyktninger som skal bosettes og bruk av kommunale versus private leieboliger. Vestre Aker bydel er den eneste som mener at det ikke er noen slik sammenheng. Dernest mener Bergen og Kristiansand kommune at en økning i antall flyktninger som skal bosettes vil kreve økt bosetting i private leieboliger. De andre kommunene og bydelene mener omvendt, at økt bosetting vil kreve at flere flyktninger må bosettes i kommunale boliger. Trondheim presiserer imidlertid at de har erfart at økt bosetting medfører større bruk av både kommunale og private boliger. Bare bydel Bjerke har ingen mening om dette. Dersom det skulle komme nye bølger med mange flyktninger til Norge, ville kommunenes antakelser om at de må bosettes i kommunale boliger forde at byene fortsetter å skaffe flere kommunale boliger, blant annet for å forhindre økt «konkurransse» om kommunale boliger mellom flyktninger og andre

¹⁵ Stavanger forteller senere at for hele 2019 bosatte kommunen 110 flyktninger i til sammen 36 boliger, hvorav 31 boliger var kommunale.

vanskeligstilte. Intuitivt kunne en tenke seg at det private leiemarkedet ville avhjelpe økt behov for boliger til flyktninger. Det kan imidlertid hende at kommunene opplever at det er så mye ekstraarbeid med å bosette privat at det vil kreve mer kapasitet å skaffe og følge opp disse leieforholdene. Kristiansand har imidlertid erfart at det er *mindre* ekstraarbeid med å bosette privat. På spørsmål i surveyen om private boliger er en ulempe fordi de er dyrere, svarer bare én bydel i Oslo at dette ikke stemmer. Resten mener at private boliger er dyrere enn kommunale. På spørsmål om det private leiemarkedet oppleves som tryggere enn kommunale boliger, er det bare samme bydel som bekrefter dette. Resten oppfatter at kommunale boliger er tryggere enn private utleieboliger. Slike oppfatninger og erfaringer vil antakelig påvirke hva kommunene gjør når de skal bosette flyktninger.

8.3 Tilgang på boliger er avgjørende for kommunal praksis for bosetting av nyankomne flyktninger

Kommunene har overordnede strategier for bosetting av flyktninger. De som skal bosette står imidlertid ikke fritt til å velge bolig og nabolag. I dette avsnittet viser vi hvordan bosetterne, de som iverksetter bosettingen av flyktninger, håndterer dilemmaene rundt bosetting.

Kommunene har ambisjoner om å skaffe riktig bolig til rett flyktning. I den første dialogen med IMDi om bosetting av konkrete flyktninger, er det derfor viktig å få frem om flyktningene har spesielle behov, for eksempel av helsemessig art. Dersom det er spesielle helseutfordringer gir slik informasjon også mulighet for å legge til rette for riktige helsetjenester helt fra begynnelsen. Det er felles for kommunene at flyktninger med spesielle helseutfordringer som fordrer fysisk tilpasning av boligen, normalt bosettes i kommunal bolig.

Bortsett fra Stavanger, har alle kommunene en ambisjon om å bosette flest mulig ordinære flyktninger privat. I Kristiansand bosettes i prinsippet alle ordinære flyktninger fra asylmottak i Norge privat, men alle de fem storbyene – inkludert Kristiansand – bosetter overføringsflyktninger i kommunale boliger. Dette henger sammen med antatte ferdigheter i å mestre og bo på norsk, samt at kommunene ofte har begrenset informasjon om overføringsflyktningene har særlige behov før de kommer.

Både Bergen og Stavanger bosetter også store barnefamilier kommunalt, uavhengig om det er snakk om overføringsflyktninger eller ordinære flyktninger. Store barnefamilier kan medføre stor slitasje på boligene og kommunene har erfart at det er enklere å følge opp flyktningene og bruk av boligen når boligen er kommunal og man slipper å involvere private utleiery. Det er også enklere fordi det allerede er etablert et apparat for oppfølging i kommunale boliger.

I årsmeldingen for flyktningebosetting fra Trondheim kommune vises det til andre praktiske årsaker til at overføringsflyktninger bosettes i kommunal bolig (Trondheim kommune 2018:6). Blant annet må boligen være klar i god tid før ankomst, samtidig som faktisk ankomstdato kan

Bosatt til bostedsløshet?

En flyktning ble bosatt privat i Oslo i 2017 og fikk rom i nytt brakkeanlegg med ettårskontrakt. 10 flyktninger ble bosatt her. Ingen av flyktningene trivdes. Brakka minnet om å bo i asylmottak, det var bråk og uro og én vaskemaskin til 32 menn. Flyktningen fikk hjelp til å leie en privat bolig i en annen bydel. Flyktningen trivdes godt i den nye boligen, men boligen skulle selges og flyktningen måtte flytte ut. Han fikk ikke hjelp av den nye bydelen til å finne alternativ bolig. Siden har han vært bostedsløs. Han tjener penger, men får aldri tilsagn når han er på visning for å leie bolig. I stedet sover han hos venner på omgang. Han har fått postadresse hjemme hos sin arbeidsgiver. Dette er i bydelen han ble bosatt i. Når papirene er i orden, håper han å få hjelp til å finne bolig her.

være uklar. Dette kan føre til tomgangsleie, samt at det er uklart hvilket navn som skal stå i husleiekontrakten (Trondheim kommune 2018:6).

I Oslo (Frogner) rapporteres det at det kreves store ressurser til opplæring om overføringsflyktninger skal bosettes privat. Et annet argument for å bosette overføringsflyktninger og barnefamilier i kommunale boliger er at det legger bedre til rette for stabile boforhold, enn hva som er tilfellet ved privat bosetting, ifølge bydelen. Bergen kommune er opptatt av at stabile leieforhold kan bidra til at familiene får en god start i Norge.

I Oslo er det et mål å bosette ordinære flyktninger i private leieboliger, men flyktninger blir likevel også bosatt i kommunale boliger. Det viktigste når bydelene skal bosette flyktninger, er at de har tilgjengelig bolig på bosettingstidspunktet. Erfaringene fra bydelene i 2019 er at det kan være lettere å få tilgjengelig kommunal bolig. I drabantbyene prioriteres kommunale boliger i borettslag og sameier fremfor kommunale eiendommer. Om kommunene/bydelene ender opp med å bosette i privat eller kommunal bolig henger både sammen med tilgang på de ulike typene bolig og med prioritering.

Representanter for bydelene i Oslo sier det er vanskelig å finne passende boliger i det private leiemarkedet. I Frogner bydel er det et ønske å få til større grad av privat bosetting enn hva de har lyktes med så langt. Det er også et pålegg fra byrådsavdelingen, men bydelen erfarer at de er en vestlig bydel med høye priser samt at en del utleierye er skeptiske til å leie ut til flyktninger de ikke vet hvem er. Det blir understreket at dersom bydelen skal klare å få tak i flere private leieboliger til flyktninger, så må bydelen ha godt rykte hos utleierne. Dette bekrefter funn fra tidligere studier om bruk av det private leiemarkedet til flyktninger og understreker behovet for at kommunene støtter opp om både utleierne og flyktningene for å få til god bosetting i private leieboliger (Søholt & Astrup, 2009; Søholt et al., 2018). Små private utleierye foretrekker å leie ut til leietakere de kan kommunisere med og leietakere som gir inntrykk av å kunne være gode leietakere ut fra utleiers skjønn (Søholt & Astrup, 2009). Erfaringene med bistand fra prosjekter som «Flyktning bosetter flyktning», hvor en tidligere flyktning som snakker godt norsk og kan «systemet» bistår på visning, kan være et egnet virkemiddel for å redusere terskelen for flyktnings tilgang til private leieboliger. Bydelen er avhengig av å ha et godt rykte når bydelen forsøker å ha privat leiebolig klar når flyktningen kommer til kommunen. I tilfeller hvor en flyktning har vært med på visning kan det være lettere. For å få til en slik praksis, betaler for eksempel Bjerke bydel tur-retur-billett for flyktninger som bor i asylmottak på Østlandet slik at flyktning og utleier kan treffe hverandre. Frogner bydel har bosatt flest flyktninger i kommunale boliger, men sier at de også har klart å bosette flere privat. Nesten halvparten av boligene i bydelen leies ut, men disse er ikke nødvendigvis tilgjengelige for flyktninger.¹⁶ Hovedutfordringen er at bydelen mangler tilgang på boliger, både kommunale og private. En annen side ved private leieboliger er at en del boliger er dårlige, ligger i dårlige bomiljø, er dyre og kan ha dårlige kontrakter. Der disse forholdene er kjent, har bydeler/kommuner valgt å ikke bosette flyktninger.

Kommunene har erfart at folk flytter oftere fra private boliger enn kommunale. Dette kan være på grunn av «ettårskontrakter, at folk gifter seg og får nye behov, at det ikke fungerer med huseier, eller at huseier skal ha tilbake boligen selv, eller skal slutte å leie ut» (Stavanger). Det er her interessant å merke seg at Kristiansand bruker motsatt strategi som de andre byene – her bosettes så godt som alle privat – både barnefamilier og andre, bortsett fra overføringsflyktninger.

¹⁶ I Frogner bydel leier 45,5 prosent av husstandene boligen de bor i. Bare bydelene Sentrum og St. Hanshaugen har høyere leieandeler. <https://www.ssb.no/statbank/table/09708/tableViewLayout1/>

«Vår erfaring med styrt bosetting (at kommunen finner bolig) er at det brukes vanvittig mye ressurser på bolig. (...). Hvis vi finner boligen, da hadde de sikkert klaget, men når de finner boligen selv, da blir de fornøyd». (Kristiansand)

For å fremme «god bosetting» av flyktninger i det private leiemarkedet, har Trondheim kommune satt i gang prosjektet «Privat bosetting». Gjennom prosjektet forsøker kommunen aktivt å «matche» flyktninger og utleiery som ønsker å leie ut til denne gruppen leietakere. En annen del av prosjektet går ut på å «matche» beboere i bokollektiv med mål om en hensiktsmessig beboersammensetning som kan fremme integrering. Med dette arbeidet har kommunen bosatt 24 prosent av ordinære flyktninger i private boliger i 2016, og mange blir boende lenge i den første boligen de leier.

Hovedstrategien i Kristiansand er at flyktingene bosettes i private leieboliger. Kommunen er ikke bare opptatt av at flyktingene skal bosettes privat, men at de skal finne boligen selv for å fremme flyktingenes egen mestring og evne til å navigere i det lokale boligmarkedet. Introduksjonsavdelingen har ikke en kvote med kommunale boliger tilgjengelige. Det er flyktingens eller flyktingfamiliens behov som bestemmer hvorvidt kommunen tildeler kommunal bolig. Beslutning om kommunal bolig er basert på individuelle vurderinger. Bare overføringsflyktninger bosettes kommunalt og denne andelen er svært lav (fem personer i 2019). Strategien om privat bosetting gjør behovet for kommunale boliger til flyktninger mindre i Kristiansand enn i de fire andre byene.

De flyktingene som er blitt bosatt i privat bolig i de andre byene har i større grad fått bistand til å finne boligen og inngå kontrakt, om ikke kommunen har formidlet leiekontrakten. Hovedinntrykket fra alle byene og bydelene er at det er et ønske at flyktingene har leiekontrakt direkte med utleier.

Kommunene har fått færre flyktninger å bosette etter 2016/2017. Det er likevel knapphet på boliger, kanskje særlig i attraktive sentrumsområder. Det fortelles om flere flyktninger som er bosatt i for små boliger og i midlertidige løsninger fordi det er mangel på egnede boliger. Dette gir seg kanskje særlig utslag i Oslo hvor bydelene har fått kvoter å bosette innen egen bydel. De kan dermed ikke benytte boligmarkedet i hele byen.

8.4 Midlertidige boliger

Flere av kommunene har brukt og opplever å ha behov for midlertidige boliger. Det er behov for slike boliger i en mellomperiode om kommunen/bydelen ikke har passende bolig når flyktingen skal bosettes, og det er behov for midlertidige boliger til overføringsflyktninger som mangler erfaring med å bo i moderne boliger. Oslo har hatt et bygg med døgnbemannede midlertidige boliger som bydelene har hatt stor glede av, særlig overfor overføringsflyktninger. En bydel hadde en flyktingfamilie bosatt der i 4 måneder mens de jobbet med å finne riktig bolig til familien. Der fikk flyktingene praktisk bistand og kunne spørre om alt de lurte på. Etter at tilbudet ble nedlagt har bydelene benyttet andre løsninger. En annen bydel har bosatt midlertidig i omsorgsboliger. For en enslig forsørger har det blitt en permanent bolig. De trivdes.

I Kristiansand kommune er det et ideelt, privat bofellesskap med syv selvstendige boenheter og flere fellesrom som brukes som midlertidige boliger. Målgruppen er flyktninger og kommunen har tildelingsrett. Kontraktstiden er 2 år. I bofellesskapet er det lagt opp til en rekke fellesaktiviteter som matlaging og fellesmiddager. Det arrangeres dugnad og husmøter månedlig. Selv om bofellesskapet er privat, følger kommunen opp flyktingene. Kommunen hjelper flyktingene med praktiske ting som å gå på offentlige kontorer. Flyktninger vi snakket med som bodde her, mente

at denne måten å bli bosatt på har hjulpet dem til å komme i gang med livet sitt i Norge. I tillegg til praktisk hjelp, bidrar kommunen med informasjon om hvordan prosessen med å skaffe egen bolig foregår. Familien vi snakket med var opptatt av å forsøke å finne egen bolig på litt sikt, noe de mente var spesielt viktig for barna, slik at de lærer å bli selvstendige og kan bo alene.

Trondheim etterlyser en form for treningsboliger hvor overføringsflyktninger kan bo i inntil 6 måneder. Der kunne de lære og få erfaring med å bo i norske boliger og opparbeide trygghet i hvordan hverdagslivet i Norge fungerer. Kommunen understreker at bosettingsarbeidet må endres når det kommer flere overføringsflyktninger uten erfaring med å bo i og bruke moderne boliger.

Kunne være greit å ha en bemannet kartleggingsbolig/treningsbolig i et halvt år. Flyktningene kunne lært å bo der og blitt trygge. Er ikke lett å komme til Norge på kvelden i 15 minusgrader og så rett inn i ny bolig. (Trondheim)

Fra strategisk hold legges det til at slike boliger kan være spesielt aktuelle i bosettingen av overføringsflyktninger hvor en har lite eller uklar informasjon, for eksempel når det gjelder helseopplysninger og opplysninger om sosiale forhold som gjør at det kan være vanskelig å vite hva som er egnet bolig. På bakgrunn av erfaringene og synspunktene som fremkommer over, kan det synes som om at kommunene vil ha behov for noe tilgang på midlertidige boliger med utvidet bemanning og/eller treningsboliger, spesielt med tanke på at kommunene fremover antakelig skal bosette langt flere overføringsflyktninger. Samtidig nevner noen at det kan være en ulempe med midlertidige boliger, fordi flyktningen ikke får «landet» og stabilisert seg i en bolig før de må flytte på nytt.

8.5 Normalisering og tilrettelegging for mestring

Ideelt sett er det et politisk mål i Norge at mennesker med boligsosiale behov skal kunne bo i vanlige boliger i ordinære bomiljø slik at de kan få mulighet til å leve sine hverdagsliv som folk flest (Johannesen, 2017). I den siste stortingsmeldingen om boligpolitikk er målene at det skal være boliger for alle i gode bomiljø, at folk skal kunne bo trygt i eid eller leid bolig og at boforholdene skal være slik at de fremmer velferd og deltakelse (KMD, 2012-2013). Dette gjelder også for flyktninger. Målene om normalisering av boligsituasjonen til flyktninger kan tolkes dithen at det forventes at kommunene som bosetter nyankomne flyktninger, forsøker å legge til rette for at første bolig blir et skritt i en slik normaliseringsprosess. Normalisering av boligsituasjonen til flyktninger kan knyttes til strukturell integrering – de skal kunne bygge opp muligheter til, og forventes å kunne håndtere boligmarkedet på lignende måter som majoritetsbefolkningen (Heckmann & Schnapper, 2005).

8.6 Tilrettelegging for flyktningenes normalisering til boligmarkedet

Storbyene har forskjellige strategier og praksiser for hvordan de forsøker å legge til rette for flyktningenes normalisering til boligmarkedet. Det varierer mellom å satse på at flyktningene lærer best gjennom egen erfaring i møte med det private leiemarkedet til å legge til rette for et forutsigbart leieforhold i en kommunal bolig i et vanlig bomiljø.

Ifølge bosetterne i Kristiansand, kan en mulig ulempe med å bli bosatt i en kommunal leilighet, eller en kommunal bolig i et sameie eller et borettslag, være at flyktningen ikke får anledning til å

gå i dialog med potensielle utleiere. I Kristiansand må flyktingene selv bruke de kanalene som finnes og ta kontakt med utleier. Kommunen forteller at flyktingene går på visning som alle andre interessenter, og mener dette har gitt flyktingene er følelse av mestring. Når flyktingene går på visning selv, kommer de i direkte kontakt med utleier og utleier får en fornemmelse av hvem flyktingene er. Dette kan virke ufarliggjørende for utleierne fordi flyktingene da blir hele mennesker og ikke bare en kategori – flykting. Kommunen har også erfart at flyktingene får forhandlet ned husleia, til forskjell fra da kommunen var leietaker. De rapporterer også at denne modellen fører til at flyktingene – i positiv forstand – blir «tvunget» til å bruke egne ressurser og nettverk for å finne bolig. De blir aktive deltakere i egen bosetting – og både bosettere og strateger oppfatter dette som god integrering gjennom myndiggjøring.

I Trondheim vurderer de derimot nøye om de vil utsette en flykting for et eventuelt avslag i en konkurranse om å få tilslag på privat leiekontrakt, men legger til at dette også handler om geografisk avstand. Hvis en flykting ikke er bosatt på mottak i Steinkjer eller Trondheim, kan det fort bli høye reisekostnader i forbindelse med visning. I Kristiansand sier de at «avslag på bolig er en del av virkeligheten, så det er greit at de får lære virkeligheten å kjenne først som sist».

Det å kunne kommunisere på norsk (eller engelsk eller et annet språk) og gjøre en avtale med utleier, ser bosetterne i Kristiansand som et viktig ledd i integreringsprosessen. De andre byene er åpne for avtalt selvbosetting, men siden andelen overføringsflyktinger er vesentlig høyere i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger – enn i Kristiansand – er det mindre forekommende.

Spredt bosetting og mestringsfølelsen bosetterne har erfart at flyktingene kan oppnå ved avtalt selvbosetting, ses også som ledd i en normaliseringsprosess.

I Stavanger har kommunen tenkt rundt normalisering på en annen måte. I Boligsosial handlingsplan har ikke flyktinger eget kapittel, men er omtalt i den løpende teksten der det er relevant. Bakgrunnen et kommunen, i arbeidet med den boligsosiale handlingsplanen, kom frem til at flere relevante kjennetegn ved flyktinger er sammenfallende med kjennetegn for en del andre vanskeligstilte. Dette gjelder for eksempel sårbarhet for utrygge nabolag, samt behov for stabile og normaliserende boforhold – som berører både nyankomne flyktinger og andre sårbare barnefamilier i vanskelige livssituasjoner. Kommunen legger til at en normalisering av boforhold i Norge i første rekke innebærer å eie egen bolig. For flyktinger som ikke har mulighet til å kjøpe egen bolig, kan normalisering være å ha et ordnet og forutsigbart leieforhold i et vanlig boområde med en variert beboersammensetning. Stavanger kommune forteller også at private leieboliger ikke er mer normaliserende enn kommunale boliger, da private leieforhold kan være ustabile, noe som ikke legger til rette for integrering. Kommunale boliger med god spredning i vanlige boområder kan derfor legge til rette for både normalisering og integrering.

I Oslo løftes det frem at Flyktingmeldingen handler om *nyankomne* flyktinger (Oslo kommune, 2017). Strategiene for nyankomne må rette seg mot normalisering fordi flyktingene etter hvert blir helt alminnelige mennesker – som alle andre.

Privat bolig er en del av det å normalisere flyktinger. (Trondheim).

Likevel rapporteres det om visse utfordringer. For eksempel er rusmisbrukere en normal del av samfunnet, men en forsøker likevel ikke å bosette flyktinger i belastede bomiljøer.

Det kan være en utfordring om barnefamilier må bo sammen med rusavhengige. Nå bygger vi egne anlegg for sistnevnte. Men det er et dilemma – rus skal ikke være sammen med barn, men samtidig skal de med rus bo «normalt». (Bergen).

Tilsvarende kan det være utfordrende å bosette store barnefamilier med tanke på hvilke naboer som vil tolerere støy og at barn løper rundt i nabolaget. En forsøker også å unngå bosetting i

områder hvor det bor mange innvandrere fra før, selv om det også kan være positivt for mange å bo blant andre som snakker samme språk. Normalisering er et tilbakevendende tema. En skal ikke se at folk bor i kommunale boliger og en skal bo og leve på naturlig vis.

8.7 Boligkarriere

Kommunene som bosetter flykninger forventer at de skal ha en boligkarriere ettersom de får etablert seg i Norge. Det kan både forstås og legges til rette for som en fortsettelse av ønsket stabilitet, og det kan ses på som et brudd med ønsket bostabilitet.

Det forventes for eksempel at flykninger som bosettes i kommunale boliger etter hvert skal finne seg bolig på egen hånd. Det antas også at flykninger som bosettes i private leieboliger må finne seg et annet sted å bo etter hvert, og at de kan opprettholde eller bedre boforholdene ved flytting. Mulighetene for dette avhenger av om og hvordan flykningene blir økonomisk integrert. I denne rapporten forstår vi *boligkarriere som at flykningen (husstanden) etter hvert opparbeider mulighet til å påvirke egen boligsituasjon i tråd med behov og preferanser*. Dette gjelder både disposisjonsform (eie/leie), størrelse, type bolig og sted. Dersom preferansen er fortsatt å bo i kommunal bolig, kan det komme i konflikt med kommunenes interesser for at boligene etter hvert fristilles til andre flykninger eller vanskeligstilte. I en norsk sammenheng vil det å kunne velge bolig i samsvar med boligpreferanser i stor grad være knyttet til det å eie egen bolig, fordi det å eie egen bolig er det alminnelige i Norge. Boligpolitikken er i stor grad lagt opp til at folk skal få mulighet til eie egen bolig, mens leieboligmarkedet mer blir sett på som midlertidig og beregnet for overgangsfaser i livsløpet. Blant de fem storbyene varierer for eksempel andelen hushold som eier egen bolig mellom 76 prosent i Stavanger og 69 prosent Oslo og Trondheim.¹⁷ Realisering av boligkarriere skjer i konkrete geografisk områder innenfor de lokale mulighetene som er der. Det vil si at flykningenes muligheter for å gjøre eller lykkes med boligkarriere vil variere mellom de ulike storbyene, fordi boligmarkedene fungerer forskjellig og har forskjellig prisnivå.

Samtlige av de fem storbyene har et bevisst forhold til at flykningene bør forberedes på en boligkarriere. Både strateger og bosettere forteller at mange flykninger oppfatter kommunale boliger som bedre, tryggere og billigere, og mange ønsker å bli boende i sin kommunale bolig. Derfor informerer kommunene om at det er vanlig å eie sin egen bolig i Norge. Informasjonen foregår på forskjellige måter; enten strukturert som del av Introduksjonsprogrammet eller mer individuelt tilpasset. Trondheim har utviklet et eget tilbud og lagt inn en «Boskole» på én og en halv dag i Introduksjonsprogrammet. Der informeres det også om hva som kreves for å få startlån. Her gis det blant annet informasjon om hvordan det norske boligmarkedet fungerer. Noe av hensikten er at flykningene skal bli innforstått med at det forventes at de over tid blir i stand til å ta hånd om egen boligsituasjon fordi «en normal boligsituasjon er også del av integreringen» som det ble uttrykt i Trondheim.

I Oslo virker det som at boliginformasjon inngår i Introprogrammet og vi observerte brosjyrer om startlån osv. i lokaler som brukes av flykninger. Bydelene forteller at de snakker om hvordan det er vanlig å bo i Norge og at de oppfordrer flykningene til å kjøpe bolig med startlån. Det fortelles at flykninger som har kommet seg i jobb og som har betalingssevne gjerne vil kjøpe bolig fordi de vil bo trygt. Bydelene har også eksempler på flykninger som har kjøpt boliger. I Frogner bydel sies det at startlån er det beste virkemiddelet for integrering, men legger til at hvis flykningene skal kjøpe bolig, må de flytte ut av bydelen og da de mister tilknytningen til området de ble bosatt i. I Frogner bydel er også erfaringen at flykningene må flytte ut av bydelen om de får jobb og må klare bostøtten på egen hånd, fordi husleiene i bydelen er for høye for flykningenes inntekter.

¹⁷ <https://www.ssb.no/statbank/table/11084/tableViewLayout1/>. Husholdninger etter region og eierstatus, 2018.

Kommunale boliger som leies ut til flyktninger har gjengs leie og ligger mellom kr. 15. 000 til 22. 000. I Vestre Aker bydel ble det stilt spørsmål ved om det kunne være en hindring for økonomisk integrering om man ikke kunne kjøpe bolig over tid. Med noen unntak er en gjennomgående erfaring i bydelene er at flyktninger som kjøper bolig må flytte til de bydelene og boligområdene som er billigst i byen.

Til forskjell fra de andre storbyene har det inntil nylig vært lite oppmerksomhet rundt boligkarriere i Kristiansand. Dette er nå under endring fordi det har kommet flyktninger med høy utdanning som kan gå fort ut i arbeidslivet. Fra strategisk hold i Bergen fortelles det at spesielt store barnefamilier har vanskelig for å gjøre boligkarriere. Dette er en gruppe det satses ekstra på i Stavanger også, og store barnefamilier kan få ekstra nedbetalingstid og tilskudd om de får innvilget startlån.

I alle storbyene vurderes forventninger til boligkarriere noe forskjellig for overføringsflyktninger og ordinære flyktninger. I førstnevnte gruppe kommer informasjon om boligkarriere typisk noe senere enn for sistnevnte gruppe. Ordinære flyktninger som har bodd i asylmottak i Norge forventes å kjenne landet, kulturen og systemet noe bedre enn overføringsflyktninger som kommer rett fra utlandet.

8.8 Oppsummering

Gjennomgående har storbyene gjort stor bruk av det private utleiemarkedet i perioden 2015-2017. Fra 2018 har andelen bosatte flyktninger økt i det kommunale utleiemarkedet i takt med at det har vært færre flyktninger å bosette. Unntaket her er Kristiansand som nesten utelukkende bruker det private markedet, og har fortsatt med det også etter at asyltilstrømmningen er blitt kraftig redusert. Oslo, Bergen og Stavanger har gått tilbake til en relativt større bruk av kommunale boliger etter 2018. Dette er spesielt tydelig i Stavanger som etter omfattende bruk av private utleieboliger i perioden med stort bosettingsbehov, har gått over til utelukkende å bruke kommunale utleieboliger. Stavanger og Kristiansand rendyrker sine tilnærminger til bosetting ved å spesialisere seg på hvert sitt segment i leiemarkedet. Trondheim har ligget stabilt. Omtrent halvparten av flyktningene er bosatt i henholdsvis private og kommunale boliger gjennom hele perioden.

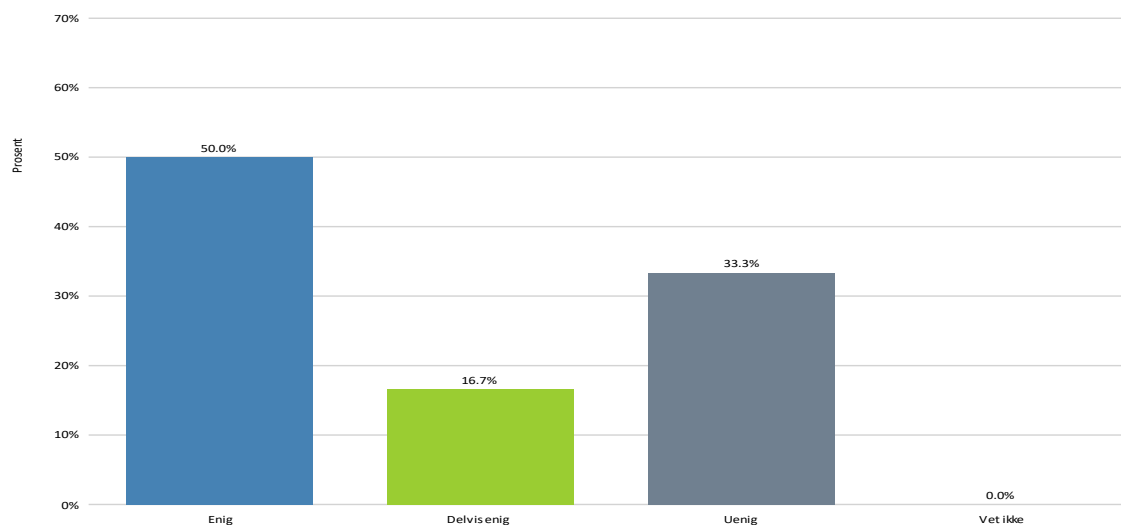
Det er flere som savner et midlertidig botilbud, gjerne døgnbemannet, hvor nyankomne overføringsflyktninger kan bo i en periode før bosetting. Dette kan gi flyktningene verdifull erfaring med å «bo på norsk», samtidig som de får bistand til å få ordnet praktisk ting som må på plass for at de skal kunne delta i samfunnet. Fra kommunenes side er det også en fordel at flyktninger kan benytte midlertidig botilbud mens de arbeider med å skaffe en egnet bolig til husstanden. En ulempe kan være at flyktningene ikke får «landet» og stabilisert seg før de må flytte på nytt. I alle tilfeller er kommunene opptatt av å «normalisere» bosituasjonen for flyktningene – enten man bor i kommunal eller privat bolig.

9 Ressurser til bosettingsarbeidet

De som skal bosette flyktninger har forskjellige ressurser og virkemidler å anvende. Det mest sentrale er tilgang til nok boliger som både tilfredsstillende flyktingenes behov og kommunenes strategi om at boligen skal være et godt utgangspunkt for integrering. Det varierer mellom kommunene om en viss del av de kommunale boligene er reservert til flyktninger, eller om kommunal bolig til flyktingene tildeles etter behov. I Stavanger er i overkant av 400 av kommunens 2 700 kommunale boliger øremerket til førstegangsbosetting av flyktninger. Det kan gi mer forutsigbarhet for de som bosetter flyktninger, enn der de må søke om bruk av kommunal bolig ved hver bosetting. Et sentralt virkemiddel for å bosette flyktninger i private leieboliger er depositum. Andre virkemidler er bo-oppfølging og veiledning rettet mot flykting, oppfølging av private utleiere, bo-oppfølgingstiltak som del av Introduksjonsprogrammet, tilrettelegging for bruk av og deltakelse i frivillige tiltak mm.

I surveyen spurte vi om kommunen og bydelene opplever at de har tilstrekkelig med virkemidler til å gjøre en god jobb.

Figur 9.1: Opplever du at ressursene satt av til bosettingsarbeidet er tilstrekkelig? N=8.



Kilde: Survey til kommunene og bydelene.

Tre av storbykommunene (og bydelene) oppfatter at ressursene satt av til arbeidet er tilstrekkelig, mens to er delvis enig i en slik påstand og to er uenige. Innad i de fire bydelene i Oslo oppfatter halvparten av bydelene at det er tilstrekkelig med ressurser. Vestre Aker i Oslo mener i surveyen at bydelen har tilstrekkelig med ressurser til bosettingsarbeidet, nevner likevel i intervjuene at de kunne trenge flere boliger.

Kommunene og bydelene kan bruke og være opptatt av ulike typer virkemidler i arbeidet med å bosette flyktninger. Her skiller vi mellom tre typer virkemidler: virkemidler for å bistå flyktninger inn i private leieboliger, inn i eiermarkedet og andre virkemidler for å fremme integrering av flyktingene.

9.1 Virkemidler for å bidra til at nyankomne flyktninger får leie privat bolig

Det er mange terskler for nyankomne flyktninger som skal leie sin første bolig i det private leiemarkedet. Om og hvordan flyktningene greier å overkomme tersklene og få leie en bolig, handler både om deres egne ressurser og evne til å navigere i et nytt system og hvordan kommunene støtter opp. For nyankomne flyktninger er en stor terskel at de ikke kjenner boligmarkedet og mekanismene i markedet der de skal bosettes, hvordan det fungerer, hva som kreves og hvordan kommunene støtter opp økonomisk og på andre måter. Unntaket er flyktningene som bosettes fra integreringsmottaket i Kristiansand hvor de er har hatt mulighet til å bli noe kjent med byen mens de har bodd i mottak. De kan også bygge opp nettverk med tidligere flyktninger og andre mens de bor i mottak og gjennom nettverk få vite om ledige boliger og hvordan orientere seg. Dette gjelder også til dels flyktninger som benytter muligheten for avtalt selvbosetting. Tidligere studier har vist at de svært ofte har nettverk i byen fra før (Søholt et al., 2017). Flyktninger som blir bosatt i de andre byene må bygge opp denne type ressurser etter at de er bosatt. Det handler om å få en viss oversikt over betingelsene i leiemarkedet, hvilken type boliger og til dels hvilken type utleiende som vil leie ut til dem i hvilken type nabolag, leienivå m.m. Minst like viktig for flyktningene er å finne ut hvordan de kan skaffe seg økonomi til å håndtere leiemarkedet på egen hånd, alternativt hva som er betingelsene for bostøtte og ev. annen økonomisk støtte fra kommunen. For majoriteten av nyankomne flyktninger som bosettes i privat bolig, vil kommunen ha ordnet leieforholdet på vegne av flyktingen, mens leiekontrakten i de fleste tilfeller inngås direkte mellom flykting og utleier. På den måten kommer flyktingen med en gang inn en ansvarlig rolle vis-à-vis utleier.

Ved bosetting av nyankomne flyktninger er kommunenes rolle å skaffe den første boligen. Som vi har vist, har alle kommunene en strategi om å bosette flere flyktninger i private boliger. Vi har derfor spurt kommunene om de har virkemidler for å lette flyktingenes tilgang til private leieboliger, eller styrke deres etterspørselsevne i det private leiemarkedet. Tabellen under viser at kommunene benytter økonomiske og andre virkemidler for å lette flyktingenes tilgang til og muligheter for å opprettholde et privat leieforhold.

Tabell 9.1: Kommunenes bruk av virkemidler og tiltak for å lette bruk av det private leiemarkedet ved førstegangsbosetting av flyktninger.

	Støtter med depositum	Velvillig med utbetaling av depositum/ garanti	Ja, vi kan megle mellom utleier og flykting	Ja, kan bistå med annen bolig om leieforholdet ikke fungerer
Bergen	Alltid depositumsgaranti		x	x
Trondheim	Garanti. Noen ganger lån.		x	x
Kristiansand	Husleiegaranti for 2 mnd. 1 år		x	x
Stavanger	Behovsprøvd	x	x	x
Østensjø	Alltid	x	x	x
Bjerke	Alltid	x	x	x
Frogner	Alltid	x	x	x
V. Aker	Ved behov	x	x	x

Kilde: Survey til kommunene og bydelene.

Depositum for å leie bolig er en høy økonomisk terskel. Ifølge Husleieloven (§ 3-5) kan krav om depositum være på inntil 6 måneders husleie. Tabellen over viser at alle kommunene/bydelene bistår med hjelp til depositum enten i form av garanti eller lån. Bergen kommune og tre bydeler i Oslo bistår alltid, mens de andre kommunene bistår ved behov. Trondheim bistår med garanti og noen ganger lån, etter behov. Ved innvilgelse av depositumsgaranti Bergen, skriver flyktningen under på dokument som ansvarliggjør flyktningen. Dersom Bergen kommune må innfri et depositumskrav til en utleier, blir flyktningen som hovedregel krevd å tilbakebetale depositumet til kommunen. I Kristiansand er det NAV som treffer vedtak om kommunal garanti for manglende betalt husleie. Vedtak om slik garanti er behovsprøvd. Dersom søker har egne midler til depositum, så er hovedregelen at NAV ikke innvilger kommunal garanti for manglende husleiebetaling. Garantien varer som hovedregel i 12 måneder og kan ved søknad forlenges. Garantien gjelder for inntil to måneder husleie. Dersom garantien for manglende betalt husleie utløses, vil NAV som hovedregel kreve pengene tilbakebetalt av deltaker. NAV sin garanti dekker ikke skader / mangler i boligen. Dette svarer leietaker selv for. Men dersom NAV etter en helhetlig vurdering av husholdets økonomi finner at det er nødvendig, så kan skade / mangler unntaksvis etter søknad dekkes med sosialhjelp.

Fem av de åtte kommunene/bydelene er velvillige med utbetaling av depositum. Det kan være en strategi for å senke tersklene hos utleiere for å leie ut til flyktninger. Alle kommunene/bydelene kan bistå med å megle mellom utleier og flyktning om det skulle oppstå konflikter eller misforståelser. Samtidig sier for eksempel Bergen kommune at de forsøker å ansvarliggjøre flyktningene i deres relasjon med utleierne. Ansvarliggjøring kombinert med tilbud om meglings kan være viktig siden tidligere studier har vist at utleiere kan være skeptiske til å leie ut til innvandrere fordi de er usikre på om de kan kommunisere med dem (Søholt & Astrup, 2009). Til sist er det svært viktig for flyktningene at kommunene kan bistå med å skaffe annen bolig om det første leieforholdet ikke fungerer. Alle kommunene bidrar med dette, selv om de kan ha en restriktiv praksis. Sett fra flyktningenes side gjør dette bosetting i private leieboliger mindre risikabelt.

Flere av kommunene bidrar med ulike former for bo-veiledning og oppfølging rett etter bosetting. Kristiansand bidrar med bo-veiledning og oppfølging i bolig etter faste rutiner. Bydel Frogner fremhever prosjektet «Flyktning bosetter flyktning» som har gjort det lettere å bosette flyktninger i det private leiemarkedet.¹⁸ Prosjektmedarbeideren bistår også flyktningene med all mulig praktisk hjelp i begynnelsen. Det omfatter blant annet å gjøre flyktningene kjent med muligheter for å kjøpe billige møbler på loppemarked og på Fretex, gratisbussen til IKEA og hvordan få orden på nødvendige papirer. Trondheim har en praktisk rettet boskole rettet mot nybosatte flyktninger. Både Trondheim og Bjerke bydel er opptatt av å vise alle konkret på stedet hvordan boligene og teknisk inventar fungerer. Det er også en utbredt erfaring at flyktningene trenger repetisjon av all informasjonen.

Kommunene har litt ulike erfaringer knyttet til om de har de virkemidlene de trenger. I hovedsak er kommunene rimelig fornøyd, men det er alltid rom for forbedring. Fra strategisk hold i Trondheim fortelles det at mange familier kunne trenge litt mer oppfølging og jevnlig kontakt. Stavanger gir samme tilbakemelding – de mangler ressurser til oppfølging i boligen, spesielt overfor flyktninger med lite botrening. Østensjø bydel kunne gjerne hatt flere bomiljøarbeidere som var ansatt i bydelen, i tillegg til frivillige. Bosetterne i Trondheim sier at ett alternativ for å sikre botrening kan være midlertidige «treningsleiligheter», men understreker at botrening kan

¹⁸ Prosjektet er finansiert gjennom Boligsosialt utviklings- og innovasjonsprogram (BOSin) i Oslo kommune.

oppnås på ulike måter. I Bergen trekkes det frem at lovgivningen på det boligsosiale feltet er for lite regulert.

Erfaringene fra kommunene når det gjelder å bidra med virkemidler som kan støtte flyktingenes etterspørselskapasitet, viser at både økonomiske (depositum) og kompetansehevende tiltak blir anvendt. Kompetansehevende tiltak inkluderer ulike former for bo-oppfølging og støtte som sikter mot hensiktsmessig bruk av bolig og at flyktingene skal fungere i bomiljøet.

9.2 Startlån som virkemiddel for boligkarriere

Som nevnt vil en positiv boligkarriere i Norge stort sett bety at flyktingen kjøper bolig. Startlån til kjøp av bolig er et virkemiddel fra Husbanken som flyktingene kan søke fra kommunene. Husbanken har ikke statistikk over hvor mange flyktinger som får innvilget startlån. Hensikten med startlån er å styrke vanskeligstiltes, inkludert flyktingenes etterspørselskapasitet til å kjøpe bolig. Det skal være noe lettere å få startlån til bolig, enn lån i privat bank. Kommunene benytter mulighetene til bruk av startlån forskjellig. Bergen har for eksempel satt ned inntektskravet for at flere skal få lån, mens Kristiansand ikke har særskilte ordninger for flyktinger.

Alle de fire bydelene i Oslo oppfordrer flyktingene til å kjøpe bolig med startlån. Vestre Aker er opptatt av at flyktinger med noe inntekt skal få startlån og noe tilskudd slik at de kan etablere seg. Det er eksempler på flyktinger som har kjøpt bolig i bydelen, og som dermed ikke har flyttet til rimeligere bydeler, som er mer vanlig (Johannessen, Flatabø, Sellevold, & Borgersen, 2019). Frogner bydel prioriterer flyktinger til startlån og gir inntil 50 års nedbetalingstid. Bydelen sier de praktiserer forskjellsbehandling for å oppnå like muligheter. Stavanger har en etableringsordning som gjelder for alle, inkludert flyktinger, noen har kjøpt bolig, men færre enn ønsket. I Kristiansand blir alle som søker om å fornye kontrakten i kommunal bolig, eller søker om kommunal bolig, vurdert for startlån. I følge kommunen ble et av fire innvilgete startlån i 2019 gitt til beboere som bodde i kommunale boliger. Trondheim har jobbet mye med å tilpasse virkemidler for at flyktingene kan kjøpe bolig. De har opprettet en ordning de kaller «Startskudd» hvor SIFO-satsene er lagt inn. Kommunen gir også inntil 50 års nedbetalingstid. Trondheim kommune kombinerer en mulighetspakke med Boplan, startlån og «leie til eie». Boplan handler om at flyktinger som bor i kommunal bolig blir innkalt til samtale ett år før kontrakten går ut. Målet med samtalen er å finne ut hva som skal til for at flyktingen kan kjøpe bolig. I dette inngår også veiledning om arbeidsforhold. Flyktingene som leier kommunal bolig i borettslag eller sameie kan få kjøpe denne etter ordningen med fra «leie til eie». I følge en rapport fra NTNU har rundt 250 leietakere kjøpt bolig av kommunen fra 2009 frem til 2018 (Molden & Røe, 2019). Åtte av tretten intervjuede hadde flyktingebakgrunn. De hadde bodd lenge boligen, og noen hadde solgt og flyttet videre. Informantene i studien har erfart at det har vært en positiv livsendring å bli boligeier. Rapporten oppsummerer at boligkjøperne opplever å ha blitt mer normalisert, mer uavhengig av bistand og mer selvstendiggjort som mennesker. Boligkjøperne trekker spesielt frem at det å eie egen bolig har ført til at de opplever tilværelsen mer forutsigbar og stabil, samt at de kan konsentrere seg om andre ting enn hvor man skal bo. Erfaringene fra denne rapporten styrker inntrykkene fra storbyene om at flyktingenes mulighet til å kjøpe egen bolig er et viktig skritt i integreringen. Arbeidet med å finne gode lokale løsninger for å bistå flyktingenes muligheter til å kjøpe bolig med startlån er derfor viktig arbeid.

9.3 Andre virkemidler for å fremme integrering knyttet opp mot bosetting

Det viktigste virkemidlet for integrering er introduksjonsprogrammet for voksne og tilrettelegging for barn og unges deltakelse i barnehage, skole og at de får en aktiv fritid. Vi var imidlertid opptatt av om kommunene har muligheter til å tilrettelegge for bredere integrering i forbindelse med bosetting, nå som de har færre flyktninger å bosette sammenlignet med årene 2016 og 2017.

Bydel Bjerke er et eksempel som viser at bydelen har mer kapasitet til å gi flyktningene tettere oppfølging, selv om bydelens kapasitet på integreringsfeltet er blitt redusert i takt med færre bosettinger. Bydelen har prioritert å sette i gang en undervisningsrekke om seksuell helse i samarbeid med Medisinernes seksualopplysning, Skeiv Verden og helsesykepleieren fra Helsestasjon for ungdom. I 2020 skal bydelen også ha foreldreveiledningskurs (ICDP). I Trondheim har de også ICDP som fast tiltak for barnefamilier. Bydel Østensjø har på sin side innarbeidet barne- og familieperspektiv i hele måten å jobbe med flyktninger på og har kurs for flyktninger i foreldre-barn-relasjoner på mange språk. Bydel Frogner samarbeider med frivillige organisasjoner for å få barn med i fritidsaktiviteter. Bydelen kobler også nyankomne flyktninger med andre flyktninger som har lengre botid. Hensikten er å etablere nettverk og bidra til at nye flyktninger blir kjent i nærmiljøet og i byen. Det kan gi en trygghet å etablere tidlig kontakt med noen som snakker samme språk og som selv har vært igjennom bosettingsprosessen.

9.4 Bostabilitet (kommunens syn)

Storbyene skal ideelt sett bosette flyktningene på en slik måte at det gir trygghet og tilstrekkelig stabilitet, samtidig som flyktningene blir inspirert til å ta hånd om egen boligkarriere.

Storbyene har forskjellige vurderinger og praksiser knyttet til flyktningenes behov for bostabilitet. Bostabilitet tilpasset husholdets behov er en kvalitet som kan spille sammen med integrering. Både i intervjuer og i workshop med storbyene kommer det frem at bostabilitet vurderes som særlig viktig for barnefamilier slik at barn og unge blant annet kan få tilknytning til barnehage og skole. Dette tilsier at bostabilitet fra kommunenes side kan forstås både på bolig- og nabolagsnivå.

Selv om kommunene har forskjellige mål og praksiser for bruk av private boliger til førstegangsbosetting av flyktninger, så mener alle, bortsett fra Kristiansand, at bosetting i kommunale boliger er mer forutsigbart for flyktningene. For å legge til rette for stabilitet, virker det derfor som kommunene og bydelene bosetter barnefamilier fortrinnsvis i kommunale boliger, om det er tilgjengelig på bosettingstidspunktet. Stavanger skiller seg ut ved at kommunen etter 2018, utelukkende bosetter nyankomne flyktninger i kommunale boliger, fordi kommunen opplever at det bidrar bedre til bostabilitet. Kommunene forlenger kontraktene om ikke flyktningene er i stand til å ordne annen bolig. Fra Vestre Aker hevdes det at det aldri vært problem å forlenge kommunal leiekontrakt, noe som har bidratt til å gi stabilitet.

Kristiansand begrunner sitt ståsted med at flyktninger som finner privat leiebolig selv, eller får hjelp av kommunen til å leie privat bolig, i all hovedsak får tidsbestemte leiekontrakter. Det betyr at de kan bo i boligen så lenge de overholder forpliktelsene i leiekontrakten, eller utleier har saklig grunn til oppsigelse. Dersom avtalen derimot er tidsbestemt, er hovedregelen i husleieloven at minstetiden er på tre år, jamfør husleieloven § 9-1 og § 9.6. Dette er i prinsippet det samme som i kommunale boliger hvor 3-års kontrakter er det mest utbredte. En nylig studie av storbyenes

praksis for å hjelpe vanskeligstilte på utleieboligmarkedet viste at andelen småutleiere er stor i Kristiansand, mens Oslo har størst innslag av kommersielle utleiere (Barlindhaug et al., 2018).

I en tidligere studie av utleie til hushold med innvandrerbakgrunn kom det frem at blant private småutleiere leide rundt 40 prosent av utleierne ut med tidsbestemte leiekontrakter til hushold med innvandrerbakgrunn. Resten leide ut med korttidskontrakter på mellom 5 og 1 år, hvorav 30 prosent leide ut i bare et år. Kommersielle utleiere i Oslo leide bare ut på 3-årskontrakter (Søholt & Astrup, 2009). Årsaken var ikke at de nødvendigvis ønsket å bytte leietaker, men det var en forsikring som gjorde det mulig å avslutte leieforhold med uønskete leietakere. Ikke uvesentlig var at ny leiekontrakt med samme leietaker ga mulighet for å sette ny markedsleie ved inngåelse av ny leiekontrakt. Til sammen tyder dette på at det vil være lokale variasjoner i hva slags leiekontrakter som tilbys i det private leiemarkedet, blant annet avhengig av hvilken storby det gjelder og hva slags aktør som leier ut. Det kan igjen påvirke de enkelte storbyenes erfaringer med og strategier for bruk av private leieboliger til bosetting av flyktninger.

I Oslo har Bjerke bydel tilgang til tilvisningsboliger hvor kommunen normalt gir 3-årskontrakter. Bydelen bosatte mange flyktninger der da bygget var nytt. Fordelen med tilvisningsboliger i et bostabilitetsperspektiv, er at utleier som regel tilbyr å fornye alle kontrakter, også for dem som er tilvist. En slik fornyelse vil innebære overgang fra den kommunale tilvisningskvoten til den ordinære utleiekvoten i tilvisningsprosjektet og flyktningen kan fortsette å bo i samme bolig (Barlindhaug et al., 2018).

9.5 Oppsummering

Kommunene benytter økonomiske og andre virkemidler for å lette flyktingenes tilgang til private utleieboliger, for eksempel garanti for manglende husleie og hjelp til depositum. Startlån er et virkemiddel fra Husbanken som flyktingene kan søke fra kommunene. Alle kommunene har en slik ordning. Startlån er et viktig virkemiddel for å kunne gjøre boligkarriere, men introduksjonsprogrammet er det viktigste virkemidlet for integrering. Alle kommuner er opptatt av bostabilitet, men de har ulik praksis for å oppnå dette. Både kommunal og privat bosetting sies å kunne gi stabile boforhold.

10 Tverrfaglig og tverretatlig samordning

Kommunene er opptatt av at organisering er et viktig virkemiddel i bosettingsarbeidet. Det gjelder både i tidlig fase før flyktningen blir bosatt og etter bosetting. Denne studien gir imidlertid ingen informasjon om *hvordan* organisering påvirker målet om god bosetting av flyktingene slik at det kan fremme integrering. Her presenterer vi kommunenes synspunkter på organisering og hva det er ment å bidra til. Det er verdt å ha i mente at kommunene stadig omorganiserer bosettings- og integreringsarbeidet. Vi er derfor mer opptatt av begrunnelser for de organiseringene de nå har, enn å navngi spesifikke kommunale enheter.

10.1 Organisering *før* bosetting

Kommunene er opptatt av at det de gjør skal bidra til at flyktingene blir strukturelt integrert og sosialt og kulturelt inkludert. Sett fra kommunenes side er tverrfaglig integrering en vei å gå. En fellesnevner i samtlige kommuner er at de forsøker å koble på så mange instanser som mulig for å få informasjon om de flyktingene som kommer. En ønsker å kartlegge psykisk og fysisk helse, eventuelle utfordringer i familien og spesielle behov flyktingene måtte ha. I spørsmål knyttet til helse blir det kommunale apparatet innenfor migrasjonshelse en viktig samarbeidspartner. Kommunene forsøker å få tak i så mye informasjon som mulig *før* bosetting, fra mottak og IMDi, men erfarer at informasjonen er ofte svært mangelfull.

Vi får veldig lite informasjon, kanskje bare fire linjer. Vi får litt mer informasjon om vi sier ja til en anmodning. (Stavanger)

Ifølge kommunene får de lite konkret informasjon om flyktningen/flyktingfamilien som skal bosettes *før* kommunen/bydelen har sagt ja til å bosette akkurat den flykting(familien). Ved bosetting av overføringsflyktinger virker det som informasjonen er enda mer tilfeldig. Det gjelder også tidspunkt for ankomst. En bydel i Oslo (Østensjø) fortalte at de ville ha mest mulig på plass av tiltak *før* flyktingfamilien ble bosatt. Da var det bedre at flyktingen bodde noe lenger i mottak eller i midlertidig bolig, enn at bydelen var uforberedt. Andre bydeler var opptatt av at ekstra tilrettelegging og oppfølging måtte skje *etter* bosettingen, i nær dialog med flyktingen.

Flere kommuner tilstreber å ha oppstartssamtaler med flyktingene for å kartlegge hva slags bolig som er best egnet. Det rapporteres at dette er et viktig kunnskapsgrunnlag for at bosetterne skal kunne gjøre en god jobb. I noen av kommunene reiser bosetterne av og til ut til mottaket for å snakke med flyktingen som skal bosettes, om mottaket ikke er for langt unna. De foretar en kartleggingssamtale, snakker litt om bosetting og foretar en behovsanalyse. Ofte endres valg av bolig etter denne samtalen. For eksempel er det ikke noe poeng å tildele en liten bolig til én person, dersom det er snakk om familiegjenforening like i etterkant. I Trondheim har de ikke samtaler med flyktingene for å kartlegge egnet bolig, men kommunen tar alltid kontakt med de bosettingsansvarlige på mottakene når de planlegger en bosetting. Dette gjøres også for å fange opp om det er nye opplysninger i saken etter at bosettingsintervjuene ble gjennomført. Denne informasjonen får de tilgang til gjennom IMDinett.

Samtlige storbyer både fremhever og praktiserer stor grad av tverrfaglige- eller tverrsektorielle samarbeidsmodeller. Dette fremheves som et viktig grep for å ivareta de mange og sammensatte hensynene som må tas i bosettingsarbeidet, om enn innenfor noe ulike modeller. Flyktingene som skal bosettes, enten de kommer som overføringsflyktinger eller bosettes fra mottak, har mange og sammensatte behov og preferanser. For å sikre en best mulig bosetting for flest mulig, er det viktig å trekke veksler på kunnskap og erfaring fra mange deler av det kommunale

tjenesteapparatet, noe som kan oppnås gjennom ulike former for samorganisering og samarbeid. En slik form for organisering samstemmer med scenarier fra begynnelsen av 2000-tallet om organisering av offentlig sektor hvor helhetlig samordning og styring og en multistrukturert forvaltning ble tegnet opp (Christensen, 2006). Mange ulike hensyn og interesser blir bygget inn i forvaltningen, noe som kan gi uklare men kanskje hensiktsmessige måter å organisere sammensatte oppgaver på.

Et inntrykk fra intervjuene er at de som jobber med å ta imot og bosette flyktningene er motiverte medarbeidere som søker etter gode og gjennomførbare løsninger for de konkrete flyktningene, innenfor rammene for samarbeid og handlingsrom på løsningsiden. Tilsvarende funn ble gjort i studien av hvordan kommunene klarte å bosette så mange flyktninger i 2016/2016. Der var en viktig konklusjon at de bosettingsansvarliges motivasjon og løsningskompetanse var vesentlig for oppgaveløsningen og måloppnåelsen (Søholt & Aasland, 2019).

10.2 Samorganisering av bosettingsarbeidet og introduksjonsprogrammet

Ser vi på hvordan arbeidet strategisk er organisert i de enkelte kommunene finner vi at bosettingsarbeidet ofte er samorganisert med ansvaret for introduksjonsprogrammet. Ifølge informantenes erfaringer, er en samorganisering av bosetting og introduksjonsprogrammet positivt både for bosettingsarbeidet og introduksjonsprogrammet i det bistand til flyktningene følges opp av den samme kommunale tjenesten i den første bosettingstiden. Dette gir mer koordinerte tjenester.

NAV og bosetting av flyktninger

Storbyene har forskjellig syn på om det er hensiktsmessig for integreringen å samordne bosettingsarbeidet med NAV, legge bosettingsarbeidet inn under NAV kommune, eller å holde bosettingsarbeidet adskilt fra NAV.

Frø til våren 2014 var for eksempel ansvaret for fremskaffelse av boliger og introduksjonsprogrammet samordnet i NAV Kristiansand under avdeling NAV Intro. Men fremskaffelse av boliger til førstegangsbosetting av nyankomne flyktninger var ikke samordnet med kommunes boligavdeling som lå under et annet virksomhetsområde enn NAV. De mest sentrale individuelle boligsosiale virkemidlene som var aktuelle for nyankomne flyktninger var samlet i boligavdelingen; kommunal bolig, startlån og tilskudd, samt bostøtte. Erfaringen med førstegangsbosetting gjennom NAV var at flere av flyktningene endte opp med å søke om kommunal bolig relativt kort tid etter bosetting. Dette var noe av bakgrunnen for at det ble besluttet å overføre ansvaret for fremskaffelse av boliger til førstegangsbosetting av flyktninger til boligavdelingen. Dette inkluderer fremskaffelse av private leieboliger som formidles til flyktninger. Samtidig ble det utviklet et nært samarbeid mellom boligavdelingen og NAV Intro både på leder- og saksbehandler nivå. I 2017 ble introduksjonsprogrammet, bosetting og oppfølging tatt ut av NAV og lagt til en ny enhet, introduksjonsavdelingen, innen et nyopprettet kommunalområde «Service og integrering». For å opprettholde kontakten med NAV, er NAV representert med en dedikert saksbehandler i introduksjonsavdelingen på Kongsgård skolesenter to dager i uka. Dette er for å bistå nybosatte og deltakere i introduksjonsprogrammet i spørsmål om økonomi, kommunal garanti, økonomisk sosialhjelp, diverse regninger for barnehage, SFO, strøm og annet. Denne tilstedeværelsen fra NAV er viktig for introduksjonsavdelingen. Kristiansand har en ambisjon om å bli enda bedre på å koble på flere instanser etter at kommunesammenslåingen

med Songdalen og Søgne er gjennomført i 2020. Ifølge Kristiansand kan bosetting i Søgne og Songdalen lette inkludering av flyktningene fordi frivilligheten der står sterkere.

I Bergen har begrunnelsen for adskillelse fra NAV vært at man i en første bosettings- og integreringsfase ikke har ønsket å introdusere flyktningene for NAV. Man søker derimot å jobbe for mest mulig selvstendigjøring av den enkelte flyktning. For å kompensere fraværet av NAV har introduksjonssenteret for flyktninger fått fullmakt til å forvalte enkelte ytelser og garantiordninger i forbindelse med bosetting av flyktninger – oppgaver som ellers ville blitt ivaretatt av NAV.

Der bosettingsarbeidet ikke er samorganisert med NAV, er kommunene opptatt av å få på plass økonomiske ordninger som ivaretar muligheter for effektiv bosetting ved ankomst. Det kan likevel handle om tett samarbeid med NAV. Et forslag som fremmes er at bosettingsansvarlig kan få begrenset myndighet til å fatte vedtak etter Lov om sosiale tjenester. Per i dag er det ikke hjemmel for dette. En alternativ mulighet kan være slik som praktiseres i Trondheim, hvor de har etablert en startpakke med utgangspunkt i et kommunalt økonomisk reglement. Dette er en kommunal ytelse til nyankomne flyktninger. Reglementet følger egne satser for etablering, men når det gjelder livsopphold følger de sosialhjelpssatser.

I Oslo står tverrfaglig samordning spesielt sterkt i bydelen Østensjø. I tråd med intensjonene i Oslostandarden for introduksjonsprogrammet har bydelen organisert bosettingsteam. Lignende skal organiseres i de andre bydelene som bosetter flyktninger. I Frogner bydel fremstår foreløpig flyktningekoordinatorer som navet i bosettingsarbeidet. Organisering og antall ansatte som jobber med bosetting og integrering av flyktninger avhenger av hvor mange flyktninger som skal bosettes. I alle byene og bydelene virker det som ulike kommunale instanser kobles på for å gjøre integreringsarbeidet så godt som mulig. En utfordring fremover er at antallet flyktninger som skal bosettes blir redusert. Det kan påvirke både kommunenes organisering, kapasitet og kompetanse på feltet.

10.3 Samarbeid med frivilligheten

Alle kommunene oppgir at de har også kontakt med frivillig sektor. Samarbeidet omfatter den første bosettingsfasen når flyktningen ideelt sett skal få etablert et hjem og i fasen etterpå når man skal finne seg til rette utenfor boligen. Det være seg Redd Barna, Røde Kors, Kirkens Bymisjon, Norske Kvinners Sanitetsforening, Home start, Refugees Welcome, frivillighetssentraler, DNT, idretten og andre, samt enkeltindivider som gjør en innsats. I sistnevnte kategori finner vi for eksempel «Flyktning bosetter flyktning»-prosjektene, pensjonister og andre frivillige representanter. Organiseringen av samarbeidet varierer og det varierer hvorvidt kommunene kvalitetssikrer de frivillige. I Østensjø bydel må frivillige som brukes av bydelen gjennom en begrenset opplæring og andre nevner viktigheten av at de kvalitetssikres. Her lærer kommunene fra de store frivillige organisasjonene som Røde Kors, som har lang erfaring i involvering av frivillige i oppfølging av flyktninger.

Noen har etablert samarbeid med frivilligheten, mens andre samarbeider etter behov. I Trondheim er det blant annet etablert et Mangfoldsråd som også engasjerer seg i bosetting av flyktninger. Stavanger har en frivillighetskoordinator og en bydel i Oslo har en kontaktperson i frivilligheten som de kan kontakte. Vedkommende kan organisere frivillighet rundt person eller familie etter behov. En frivillig kan kontakte kommunen tilbake med informasjon om hva personen/familien trenger. Samarbeid med frivilligheten handler også om å legge til rette for at barn og unge får delta i aktiviteter de har lyst til. Dersom familien ikke kan betale for aktiviteter,

undersøker bydelen om det finnes frivillige, alternative ordninger. Kommunene er aktive med å koble flyktingene på tiltak som språkkafe, kvinnekafe, flykting bosetter flykting m.m. Gjennom samarbeidet med frivilligheten er det også lettere å få til gratistilbud, f.eks. ferie. Noen er opptatt av å koble på frivilligheten tidligst mulig i bosettingsprosessen, mens andre først spør flyktingene om hva de ønsker og har behov for. I Trondheim kommer det frem at man kunne vært flinkere til å bruke det som alt finnes i nabolaget hvor flyktingene blir bosatt. En av informantene som jobber i skjæringspunktet mellom ansatte og frivillig i Oslo, er opptatt av at den frivilligheten som foregår på individnivå ikke må bli for formalisert. Det kan redusere kvalitetene ved frivillighet og ødelegge for potensielle vennskap.

10.4 Oppsummering

Kommunene er opptatt av at det de gjør skal bidra til at flyktingene blir strukturelt integrert og sosialt og kulturelt inkludert. Sett fra kommunenes side er tverrfaglig integrering viktig. En fellesnevner i samtlige kommuner er at de forsøker å koble på så mange instanser som mulig for å få informasjon om de flyktingene som kommer. Ifølge kommunene får de lite konkret informasjon om flyktingen/flyktingfamilien som skal bosettes *før* kommunen/bydelen har sagt ja til å bosette. Ved bosetting av overføringsflyktinger virker det som informasjonen er dårligst. Flyktingene som skal bosettes, enten de kommer som overføringsflyktinger eller bosettes fra mottak, har mange og sammensatte behov og preferanser. For å sikre en best mulig bosetting for flest mulig, trekker kommunene veksler på kunnskap og erfaring fra mange deler av det kommunale tjenesteapparatet. Alle kommunene oppgir at de også har kontakt med frivillig sektor. Samarbeidet omfatter den første bosettingsfasen når flyktingen blir bosatt, samt fasen etterpå når flyktingen skal bli integrert.

11 Vurderinger

Storbyenes strategier og iverksettingspraksiser bygger på vurderinger av hva byen på mer overordnet nivå mener er god bosetting og integrering og hva iverksetterne mener er god bosetting ut fra de føringene de arbeider innenfor og hvilke muligheter iverksetterne har når de skal gjennomføre konkrete bosettinger. I og med at bolig til vanskeligstilte er et knapphetsgode var vi opptatt av å forsøke å identifisere ulike dilemmaer som kan følge av bosettingspraksisene. Vårt inntrykk var at storbyene hadde et reflektert forhold til bosettingspraksisene kunne bidra til både ønskede og uønskede utfall på kort og lang sikt. Dernest var vi opptatt av hvordan kommunene/bosetterne vurderte bosetting av flyktninger opp mot andre vanskeligstiltes behov for bolig.

11.1 Dilemmaer i bosettingsarbeidet

Ideelt sett burde bosetting bidra til normalisering, bostabilitet, sosial inkludering og på sikt muligheter for egen boligkarriere. Figur 12.1 viser kombinasjoner av bosettingspraksiser og mulige utfall på kort og lang sikt. Når kommunene bosetter er det et ideal å unngå negative effekter slik som klientifisering, uønsket flytting og usynliggjøring, og på lengre sikt innlåsing som resulterer i fattigdomsfelle.

Figur 11.1: Bosettingspraksiser og mulige utfall på kort og lang sikt



Det er to hoveddimensjoner i bosettingsarbeidet som påvirker hvorvidt kommunene får til god bosetting. Kommunene kan bosette i enten privat eller kommunal bolig og enten spredt eller mer konsentrert (klumping). Det gir fire hovedkategorier av bosettingspraksiser. Dette er den menyen kommunene står overfor når de skal forsøke å få til en bosetting som kan bidra til gunstige integreringsutfall. Erfaringene fra kommunene viser at det er vanskelig å få til bosettingspraksiser som bare har gode effekter. Det innebærer at kommunene står overfor dilemmaer i bosettingsarbeidet, noe som forsterkes av det norske boligsystemets karakter, begrensete

handlingsmuligheter og utfordringen i å finne rett nivå for støtte og oppfølging av flyktingene slik at de blir motivert til og får tatt i bruk sine ressurser. Hvordan kommunene velger å håndtere dilemmaene i praksis kan se ut til å avhenge av hvem de skal bosette og hvor mye informasjon kommunene har tilgjengelig om dem. For barnefamilier kan for eksempel bostabilitet bli vurdert som så sentralt at de velger et bosettingsalternativ hvor de tror det er stor sannsynlighet for å oppnå dette.

11.2 Bosetting av flyktinger opp mot andre vanskeligstiltes behov for bolig

I debatten om bosetting av flyktinger hevder noen at flyktingene blir forfordelt til kommunal bolig foran andre vanskeligstilte. Kommunene som har vedtatt å bosette flyktinger etter avtale med IMDi, er imidlertid forpliktet til å bosette flyktingene. Det er et mål at 50 prosent av barnefamiliene er bosatt innen 3 måneder, at 90 prosent av alle bosettingsklare flyktinger er bosatt innen 6 måneder og 100 prosent innen 12 måneder.¹⁹ Kommunene får integreringstilskudd fra staten for å kunne løse bosettings- og integreringsoppgavene. Kravet om bosetting tilsier at kommunene må prioritere å bosette flyktingene, men hvordan de balanserer bosetting av flyktinger opp mot andre vanskeligstilte varierer. Da vi intervjuet storbyene høsten 2019 bosatte kommunene få flyktinger sammenlignet med tidligere år. Det lave antallet påvirket vurderingene av hvorvidt flyktingene blir forfordelt til bolig.

Oslo kommune legger i sin Flyktningsmelding vekt på allmengjøring og ikke særomsorg når det gjelder bosted, arbeid og utdanning for flyktinger for å unngå langvarig avhengighet av offentlige stønader og tiltak (Oslo kommune, 2017). Dette utdypes i intervju hvor det fremheves at privat bosetting skal bidra til normalisering for flyktingene. Argumentet for privat bosetting fremfor kommunale boliger er ikke at flyktinger tar goder (boliger) fra andre vanskeligstilte, men at det på sikt vil være bedre for flyktingene selv som et ledd i en integrerings- og normaliseringsprosess. Oslo kommune på sentralt nivå er opptatt av at kommunen tar ansvar for folk med beskyttelsesbehov, og at det ikke handler om å ta goder fra andre. Et annet argument er for privat bosetting er å unngå at kommunal bolig med kommunal bostøtte kan bidra til å låse flyktingene i en fattigdomsfelle på sikt.

På iverksettingsnivå er det flere som ikke har tenkt spesielt over spørsmålet. Bosetterne er i stedet opptatt av å iverksette det mandatet de har fått – bosetting og integrering av flyktinger. I Oslo er flyktinger en prioritert gruppe som skal bosettes, men det varierer mellom bydelene om flyktingene også er prioritert til kommunale boliger. Likevel, alle de fire bydelene prioriterer flyktinger med helseutfordringer til kommunale boliger.

Hvorvidt flyktinger bosettes i boliger som ellers kunne gått til andre vanskeligstilte avhenger blant annet av om flyktinger er prioritert til kommunale boliger foran andre, kjennetegn og behov blant andre vanskeligstilte og av tilgjengelige boliger i det lokale boligmarkedet. Bydel Østensjø sier at bosetting av flyktinger vil gå på bekostning av noen andre vanskeligstilte, siden kommunale boliger er et knapt velferdsgode. I Bjerke bydel hevdes det derimot at det er individuelle vurderinger og prioriteringer som avgjør hvem som får tilbud om kommunal eller privat bolig, uavhengig av om de er flyktinger eller ikke.

¹⁹<https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/tildelingsbrev/tildelingsbrev-til-imdi-for-2019.pdf>

Bydel Frogner svarer at flyktninger prioriteres til kommunale boliger. Bydelen har relativt få kommunale boliger og ser at bosetting av flyktninger kan gå på bekostning av andre grupper. Bydelen har derfor en ny strategi om å få flere flyktninger bosatt privat. De understreker at en del andre vanskeligstilte vil ha større vanskeligheter med å få leie privat bolig, slik at flyktingene og andre vanskeligstilte således ikke står i et konkurranseforhold. I Vestre Aker bydel har bosetting av flyktninger gått utover andre prioriterte grupper til en viss grad.

I Trondheim sies det fra strategisk nivå at det alltid vil være prioriteringer, men at de ikke har tenkt spesielt på at bosetting av flyktninger går på bekostning av andre vanskeligstilte. Flyktingene er uansett prioritert og det er ulike budsjetter. En kan også søke ekstratilskudd fra IMDi ved behov. I Kristiansand rapporteres det fra strategisk hold at bosettingen av flyktninger ikke går på bekostning av andre grupper nå, men at det var litt vanskeligere i 2015-2016 da kommunen bosatte over tre ganger så mange flyktninger som de skal bosette i 2020.

I Stavanger forteller kommunen at de har et ansvar overfor flere grupper som kan ha behov for bistand til å skaffe bolig. Det er derfor ikke snakk om å sette grupper opp mot hverandre. Spørsmålet må i så fall være hvordan kommunen kan bruke og eventuelt øke handlingsrommet for å ivareta de som på ulike måter trenger bistand. Her er samarbeidet mellom Stavanger Boligbygg KF og Helse og velferd på strategisk nivå, samt Flyktingseksjonen, Boligkontoret og andre virksomheter på operativt nivå, viktig.

I Bergen rapporteres det at situasjonen er i rimelig grei balanse, siden det er så få flyktninger som skal bosettes og fordi kommunen har økt sin portefølje av boliger til vanskeligstilte. Men også under flyktingestrømmen i 2015-2016 greide kommunen å bosette uten vesentlige ulemper for andre vanskeligstilte (Søholt et al., 2018). Men som vist andre steder i rapporten bidro det store bosettingsbehovet i 2016 og 2017 til at noen av flyktingene ble bosatt private i boliger som ikke var optimale.

Kommunale boliger til vanskeligstilte er en knapp ressurs. Hvordan denne knappe ressursen brukes best, må avveies mellom nytte og kostnader knyttet til ulike bosettingsalternativer for ulike kategorier av vanskeligstilte. Noen av kommunene/bydelene vurderer kategorier av vanskeligstilte opp mot hverandre, mens andre gjør individuelle vurderinger basert på behov.

Del 3

Flyktningene

12 Hva er viktig for nyankomne flyktninger når de blir bosatt?

Flyktingene er de som har mest kunnskap om hvordan bosettingsprosessen oppleves i praksis. Dette kapitlet bygger i hovedsak på intervjuer med flyktninger. De 30 flyktingene vi har snakket med var valgt ut av kommunene for å få frem ulike bosettingshistorier og -erfaringer. Flyktingene ble ikke valgt ut for å prøve å få frem «best practice». En viktig grunn for dette er at flyktninger er svært forskjellige hva gjelder bakgrunn, traumatiske opplevelser, helse, ressurs- og familiesituasjon. Kommunene skal håndtere dette mangfoldet og bistå med tilrettelegging uavhengig av flyktingenes situasjon. En hensikt med tilbakemeldingen fra flyktingene kan derfor være å styrke kommunenes robusthet ved bosetting av flyktninger.

12.1 Utgangspunktet: Flyktingenes egen forståelse av integrering

På spørsmål om flyktingene føler seg integrert, får vi litt ulike svar. Flere nevner at det er to vidt forskjellige kulturer som møtes – Norge og hjemlandet – som skal forenes og at det derfor tar tid å bli integrert. Noen fremhever at om de skal integreres må de ha kontakt med nordmenn, samtidig som de kan opprettholde egen kultur.

For meg er integrering sosialt og å være del av samfunnet. Å ha jobb er viktig, men det er ikke integrering. (Flykting, Oslo)

Norge er et godt land, godt miljø, rolige folk. Kanskje for rolige? Men, på bussen – folk ser bare på mobilen, ingen snakker. (Flykting, Oslo)

For meg er integrering: Transition from our culture to Norwegian culture, without forgetting our own culture. (Flykting, Oslo)

Majoriteten av de flyktingene vi har snakket med forstår integrering i første rekke som det vi har definert som sosial inkludering. Veien dit går gjennom språket og flyktingene vil lære norsk. Som en sa: «Language is the vehicle for culture». I dette ligger også en forståelse av at kulturforståelse hjelper for å bli strukturelt integrert og gode samfunnsborgere. De vil «betale tilbake til Norge» – som flere sier.

Det er ikke så mange som sier at de er integrert, men de begynner ofte å snakke om hva de mener er nødvendig for å bli integrert i form av å delta mer i samfunnet. I tillegg til språk legger en til *tilgang til* utdanning og *rett til* jobb. Muligheter for utdanning og jobb lå på mange måter under som en usikkerhet for om flyktingene trodde de kunne oppfylle samfunnets forventninger om at de skulle bli aktive samfunnsborgere, kunne forsørge seg selv og håndtere egen boligsituasjon. Integrering i mange ulike former var et gjennomgangstema i de fleste intervjuene.

12.2 Forventninger til bolig

På spørsmål om hvilke forventninger de hadde til bosettingen og boligen før ankomst, svarer de fleste at de ikke hadde noen forventninger. Noen har fått en viss innføring i norsk kultur og levesett før ankomst, men likevel er det – spesielt for overføringsflyktninger (men også ordinære flyktninger) – en så stor overgang å komme til Norge at det er vanskelig å forestille seg boligen.

Hadde ingen forventninger. Bolig spilte ingen rolle. Viktigere med jobb og treningsmuligheter. (Flyktning, Oslo/Østensjø)

Bolig er gjerne ikke det flyktninger har tenkt mest på før ankomst. En flyktning i bydel Frogner sier: «vi forventet å bo som man gjør i Norge, men ikke noe utover det». En annen forteller:

Hadde ingen forventning til boligen. Vi visste ingenting om Norge – ingenting om folkene, naturen – vi hadde ikke peiling. (Flyktning, Stavanger)

Dette mønsteret er gjentakende – flyktningene hadde ikke spesielle forventninger til boligen og bosettingen før ankomst:

Jeg hadde ingen forventninger da jeg kom, men kommunen hjalp meg med alt og det er fantastisk. Fantastisk oppfølging. Jeg har fått helt ny bolig og den trenger ikke engang oppvarming. (Flyktning, Kristiansand)

En bydel i Oslo forteller om en flyktning som skulle bosettes. Broren bodde alt i bydelen, og hadde fått en kommunal bolig av høy standard. Flyktningen visste hvor bra broren bodde før han selv ble bosatt og forventet noe lignende. I stedet fikk han plass i et bokollektiv med andre unge menn, i et rom han syntes var for lite. Han var ikke fornøyd.

Det var lettere å sette ord på forventninger til egen boligsituasjon ettersom flyktningene fikk egen opplevd boerfaring. Etter å ha bodd litt tid i Norge, kunne de sammenligne egen boligsituasjon med hvordan andre flyktninger de kjenner bor, med naboene og med hvordan de bodde i hjemlandet.

Jeg liker boligen. Selvsagt. Per dato er den ok, men jeg kan endre oppfatning senere. (Flyktning, Stavanger)

Flyktningen antyder her at selv om han er fornøyd nå, kan det tenkes at han ikke er det om et par år. Dette fordi han regner med at sammenligningsgrunnlaget vil bli endret etter hvert som han opparbeider seg erfaring med norske måter å bo på.

Overføringsflyktninger som kommer fra dårlige kår har ingen innvendinger til hvordan de er bosatt. Flyktninger som er vant med å bo med tilsvarende eller bedre boligstandard enn det som typisk er vanlig i Norge, kan imidlertid ha forventninger til boligen.

Det kan også være snakk om mer trivielle ting som ulik planløsning:

Forventningsbrudd

En flyktning med familie forteller at han i omtrent tolv år har bodd i forskjellige asylmottak. Da de endelig fikk opphold ble familien bosatt i en privat sokkelleilighet. Boligen er stor nok, men den er gammel og inventaret er i dårlig stand. Etter å ha bodd så mange år i egen bolig i desentralisert mottak, hadde familien et håp om en bedring av boligstandarden. Nå opplever de imidlertid å ha gått ned i standard. Dette oppleves skuffende, men de aksepterer situasjonen. Familien forsøker nå å få seg jobb og utdanning, slik at de på sikt kan kjøpe egen bolig.

Vi har andre typer boliger i hjemlandet. Der har vi eget kjøkken – ikke kjøkken i stua, som her. Første gang jeg var på visning forsøkte jeg å forestille meg hvordan det var mulig å bo slik. (...) Nå har jeg vent meg til det og jeg synes det er sosialt. (Flyktning, Kristiansand)

En flyktning(familie) i Oslo som har kjøpt egen bolig med startlån, hadde fått kommentarer på jobben til at de kunne kjøpe bolig. Flyktningen opplevde det som en stor feil at «gjester» får lettere tilgang til boliglån enn de som bor her. «Mine kolleger har ikke råd til å kjøpe bolig og lurer på hvorfor jeg har fått så gunstig lån?»

12.3 Boligens størrelse og fysiske beskaffenhet

På spørsmål om boligens størrelse og fysiske beskaffenhet, er de aller fleste positive. Boligen fungerer bra og det er få som klager. Et unntak er at det kan bli trangt for store barnefamilier. Dette er en gjengående beskrivelse i samtlige kommuner. Her korresponderer flyktningenes uttalelser med uttalelsen fra strategene og bosetterne – det er for få store boliger å oppdrive. Om en familie på åtte personer skal dele ett bad, blir det kaotisk på morgenen før avreise til skole, barnehage og introduksjonsprogram. Likevel er dette noe kommunene kanskje er mer bekymret over enn flyktningene selv.

De nevner at det kan bli litt trangt, men de fleste gjør ikke nødvendigvis et stort poeng av trangboddhet, selv om de gjerne skulle ha ønsket større boareal.

Et annet unntak er at boligen kan bli i minste laget. Det gjelder typisk bosetting av enslige mindreårige.

Leiligheten var så liten at jeg ikke kunne ta med venner hjem. Jeg kunne heller ikke ha overnattingsgjester. Jeg måtte derfor gå ut for å møte folk. (Flyktning, Kristiansand)

I dette tilfellet understreker flyktningen imidlertid at «kommunen ikke hadde noe å gjøre med størrelsen på boligen. De ga meg penger, men jeg fant boligen selv». Heller ikke ved kommunal bosetting kan enslige flyktninger forvente å få veldig store boliger. Som en bosetter i Trondheim forteller:

«Vi hadde en ettroms på 20 m2 som vi nesten måtte overtale flyktningen å skrive under på. Flyktningene kan ha andre forventninger, men vi kan ikke bosette en 19-åring i en 50m2 som passer bedre for familier. (Bosetter, Trondheim)

Bosetteren legger til at dette også er en strategi for å sikre at flyktningene ikke får en negativ boligkarriere. En skal stige i standard, ikke degraderes. Det er flere som sier at de hadde forventet (eller håpet på) en økning i standard etter å ha bodd på ulike asylmottak. Det forteller de aller fleste flyktningene at de har fått. Noen flyktninger rapporterer om uro og trangboddhet på mottakene, slik at å få sin egen bolig er en forbedring. Det er bare én flyktning som rapporterer å ha gått ned i standard. Denne flyktningen hadde forventet en kvalitetsheving etter å ha vært lenge på mottak, men boligen var dårligere enn forventet.

Tilpassing til helseutfordringer

En flyktningfamilie har blitt bosatt i en kommunal enebolig. Familien har fire barn og ett av disse har store helseutfordringer. Kommunen har bygget om huset slik at det skal passe til familiens behov. Det har blant annet blitt installert en ny trappeløsning med heis for at hverdagen skal fungere best mulig. Bosettingen beskrives som en «drømmesituasjon» og flyktningene er takknemlig for all hjelp og støtte de har fått fra kommunen.

12.4 Inventar

Når flyktninger bosettes, varierer det mellom kommuner hvorvidt boligene er ferdig møblert med alt inventar, eller om flyktingene selv får noe midler til selv å utruste boligen. Dette handler både om kommuners og bosetteres tanker om hvordan de skal legge til rette for nye flyktninger og om hva de tror flyktingene selv foretrekker. Mens det tidligere var utbredt at alt var på plass da flyktingen flyttet inn i ny bolig, blant annet for å vise at de var velkomne, er det nå like vanlig å overlate møblering og annet inventar til flyktingen selv (Thomsen, Woods, & Lolli, 2019). Thomsens m. fl. studie fra Melhus kommune viser at kommunen var opptatt av at flyktingene skulle føle seg velkommen fra første stund:

When you open the door for the first time, you will meet a home. We put a tablecloth on the table. We are all about the little details. You should feel warmth when you arrive. It costs almost nothing to create a home, to make a difference.

Kommuner som foretrekker at flyktingene selv tar hånd om å innrede boligen, er opptatt av at flyktingene gjennom møbleringsprosessen blir kjent med hvordan Norge fungerer, lærer seg til å mestre dagligdagse gjøremål, får innsyn i hva ting koster og får mulighet til å etablere sitt hjem..

Mange av flyktingene vi har intervjuet i storbyene forteller at de foretrekker å kjøpe sine egne møbler, mens andre synes det er greit at boligen er møblert. Av de som mottar kronekort og kjøper møbler selv, er det flere flyktninger som nevner at de søker etter møbler på Finn.no:

Om kommunen kjøper møbler til deg, er det ikke alt som passer. Hvis jeg kjøper alt selv, kan jeg kjøpe noe på Finn.no som passer bedre. Dersom du kjøper alt fra IKEA blir det fort dyrt, men om du kjøper brukt, da strekker pengene til. (Flykting, Kristiansand)

Det er noen som synes det er vanskelig med transport av møbler – enten kjøpt fra IKEA eller brukt:

Kommunen tilbyr bare én tur, og det er det. Da kan det bli vanskelig å kjøpe møbler. Det er baksiden. Men det er klart at kommunen ikke har tid til alt. (Flykting, Kristiansand)

De fleste klarer å få hjelp med transport likevel, fra kommunen, via nettverk, frivillige eller andre.

Flyktingene som ble intervjuet i Oslo bodde i fire forskjellige bydeler, og bydelene hadde forskjellig praksis for møblering av boligene. I alle bydelene ble boligene enkelt møblert for overføringsflyktninger. De andre flyktingene, ble ofte kontaktet av bydelen mens de bodde i mottak og spurt om hva de ønsket. Blant informantene foretrakk de fleste å møblere selv, men hvitevarer og seng kunne være på plass da de flyttet inn. Flyktingene fikk et kronebeløp til å skaffe inventar etter litt forskjellige kriterier mellom bydelene. Bydelene hadde laget prislister med hva flyktingene trengte. Prisene var basert på det billigste på IKEA. Alle flyktingene sa beløpet de fikk til inventar var for lite, men at de klarte seg. Flyktingene er klar over at de får bolig og inventar, at de ikke skaffer det selv, selv om de selv kjøper det de trenger.

Det er ingenting som er mitt her. Jeg fikk penger for å kjøpe møbler. Jeg vil takke NAV, saksbehandler og Norge. Jeg fikk penger, men det er ikke mitt. (Flykting, Oslo)

Seks av elleve flyktninger ble intervjuet hjemme hos seg selv i Oslo. Blant disse seks var det tre husstander som hadde skapt seg et *hjem*, sett med et eksternt blikk. De hadde funnet muligheter til å utstyre boligen etter eget behov og skapt et hjem. Den ene fortalte at de opprinnelige pengene ikke strakk til, men hun hadde kjøpt litt etter hvert. De tre andre husstandene hadde svært spartansk innredning. Boligene hadde de helt nødvendige møblene, men ingenting ekstra

utover TV. Det var likevel ingen som klagde på mangel på inventar. Klagene gikk på at boligene var for små. En av dem som ikke hadde noe ekstra i boligen, trivdes likevel så godt at han gjerne ville kjøpe den, noe som viser at hva som skaper et *hjem* er individuelt. Det henger sannsynligvis også sammen med lokalisering, lokalt miljø og opplevelse av trygghet.

To av informantene var bosatt direkte i bokollektiv. Fra samtalene med bosetterne i kommunene forsto vi at det er en måte å bosette på som brukes for å finne bolig til unge, enslige menn. Det kom særlig frem i bydel Frogner i Oslo.

Sett fra flyktingenes side kan bokollektiv fremstå som en ambivalent løsning. Ingen av de flyktingene vi har snakket med ønsket å bo i bokollektiv da de ble bosatt. De som hadde bodd lenge i asylmottak og/eller vært på lang reise på vei til Norge, ønsket å få noe for seg selv. De var slitne av å være tett på andre hele tiden og måtte forholde seg til felles regler. Vi har snakket med to flyktinger som bor i bokollektiv, i henholdsvis Oslo og Trondheim. I begge tilfelle er det snakk om unge enslige menn, begge flyttet inn i bokollektivet i 2017. I den ene byen er bokollektivet organisert av kommunen i en kommunal bygård. De tre som bor sammen kjente ikke hverandre fra før, men var fra samme land og kunne kommunisere på felles språk. Kommunen bisto med en miljøarbeider som hjalp beboerne med å lage felles husordensregler, turnuser for renhold osv. Opplegget har fungert og beboerne har blitt venner. Sett utenfra skiller det ikke mye fra andre unge menn som er bosatt sammen i en leilighet. I undersøkelsen er det med et eksempel på to unge menn som var blitt venner i asylmottak og som ønsket å bli bosatt sammen, for å bli bosatt raskere fra mottak.

Flyktingene som har bodd i eller bor i bokollektiv, har litt ulike erfaringer og synspunkter på denne boformen. Som nevnt ønsket ingen av informantene denne boformen da de ble bosatt. Én flyktning fortalte at livet hans var «satt på vent» i perioden hvor han bodde i kollektiv, mens andre kan *bli* tilfredse med en slik boform, etter som de erfarer hvordan det fungerer, slik som det kommer frem over i eksemplet fra det kommunale bokollektivet.

Bokollektiv kan fungere som ledd i en botreningsprosess for flyktinger som har behov for det. Det kan fungere som en variant av midlertidig bolig med mer eller mindre oppfølging på stedet. De unge mennene som bodde i kommunalt bokollektiv hadde for eksempel fått bomiljøoppfølging i boligen i starten og opplevde at de når som helst kunne ringe vedkommende om de hadde behov for det.

Det er verdt å legge merke til at storbyene fra tid til annen fortsetter å bosette flyktinger i bokollektiv, selv om presset på bosetting er redusert etter 2015/2016 og selv om det er lite populært blant flyktingene selv. Det kom også frem i studien av hvordan kommunene, og især mellom store kommuner og storbyene, klarte å bosette så mange flyktinger i perioden 2015 - 2017 (Søholt et al., 2018). Da var en av begrunnelsene at bokollektiv betydde flere personer per bolig. I 2019 kan det fortsatt være et svar på et presset boligmarked, samtidig som det er en måte å bosette på som tilsvarer mange unge nordmenns første bolig, slik som studentkollektiv. I et slikt perspektiv kan bokollektiv for unge flyktinger ses som et ledd i en normaliseringsprosess.

12.5 Frivillig selvbosetting

Flyktinger som bosettes i Kristiansand inviteres som nevnt til å finne bolig selv, gjennom det vi har kalt for frivillig bosetting. Flyktingene forteller at ingen greier å finne bolig på to uker som er fristen. Det er spesielt vanskelig for store barnefamilier å finne egen bolig ved hjelp av frivillig selvbosetting. Flyktingene forteller at det er mange som ikke vil leie ut til en familie med mange barn:

*Vi må ha fire eller fem soverom. Alle sier nei når de får høre at vi har seks barn.
(Flyktning, Kristiansand)*

Det er også noen flyktninger som er bekymret for at barna skal lage støy og plage naboene. En familie rapporterer at de har flyttet til ny bolig for å unngå nettopp dette. Bosetting av store barnefamilier kan derfor være spesielt utfordrende for de flyktningene som forsøker å bosette seg i privatmarkedet. Flyktninger som ikke greier å finne sin egen bolig får bistand fra kommunen til å leie privat bolig.

12.6 Flyktingens opplevelse av eget bomiljø

Flyktninger opplever selvsagt eget bomiljø individuelt og opplevelsen avhenger blant annet av familiesituasjon, hvorvidt man forventer kontakt med naboer og hvor man bor i byen sett opp mot de aktiviteter man deltar i eller ønsker å delta i. Fra intervjuene kan det virke som om voksne som ikke er aktive i arbeidsliv, utdanningssystemet eller i frivilligheten er mer opptatt av kontakt med naboer. De som er aktive på arenaer utenfor nabolaget, gir uttrykk for å ha mindre behov for et aktivt sosialt liv der de bor. Alle setter imidlertid pris på vennlige naboer, men mange bemerker at nordmenn bare sier hei, om de hilser.

Nedenfor skiller vi på opplevelse av det nære bomiljøet etter hva slags bolig flyktningene bor i – privat leiebolig eller kommunal bolig.

Flyktninger som leier privat bolig, opplever bomiljøene sine og forholdet til naboer svært forskjellig. I Oslo ble for eksempel en familie bosatt i en sokkelbolig hos en norsk familie som gjerne ville leie ut til flyktninger fra Syria. Husleia ble satt ned til NAVs krav og familien tilrettela det de kunne for flyktningene. Vertsfamilien trodde flyktningene var muslimer og serverte halalmat første dagen. Deretter utviklet det seg et tett forhold og barnet i flyktningfamilien ser på vertsfamilien som besteforeldre. Kontakten opprettholdes selv om flyktningene har flyttet til annen bolig. Flyktningene roste nabolaget, folk flest var imøtekommende og hyggelige. Barnet gikk i barnehage med hovedsakelig norske barn. Blant de vi har intervjuet fremstår denne formen for nabokontakt derimot mer som unntaket enn som regelen. En enslig som ble bosatt privat i et annet småhusområde i Oslo hadde helt andre erfaringer. Han knytter sammen ensomhet med boligsituasjonen. «*Det er ingen norske i området som er åpne for å snakke med meg eller andre flyktninger. Det er veldig ensomt å bo her.*» De andre flyktningene som leier i samme hus kommer fra andre land og flyktningene snakker ikke noe felles språk. Han har ingen kontakter i området han er bosatt i, men liker ellers området. Det sparsomme nettverket er med flyktninger fra samme land som bor andre steder i byen. For de få som sier at de sliter med traumer fra hjemlandet, at de er dårlig integrert og har få eller ingen venner, kan bomiljø og naboforhold ha stor betydning.

Det verserer mange historier om dårlig bomiljø i kommunale boliger, kanskje særlig i Oslo. Forskning viser at det er mange utfordringer i kommunale utleieboliger når det gjelder

Flytter for å få hverdagslivet til å henge sammen

En familie på fem – mann, kone og tre barn – fant bolig (og kommune) selv i form av avtalt selvboetting. Familien tenkte ikke så nøye på plassering da de flyttet inn. De har etter hvert erfart at det er litt langt å gå til bussen, samt at skolen og barnehagen ligger i to forskjellige retninger. De må ta to busser på morgenen og leveringen av barna tar over en time. Familien har mulighet til å finne bolig på egen hånd og vil nå forsøke å finne ny bolig, der nærhet til skole, barnehage, bussholdeplass og matbutikk vil være viktigst. I tillegg vil de forsøke å finne en bolig hvor barna kan utfolde seg uten å plage naboene. Familien vil ikke være til bry og synes det er ubehagelig om noen klager på støy.

boligstandard, bo- og oppvekstmiljø med behov for oppgraderinger blant annet basert på beboernes erfaringer og synspunkter (Brattbakk, Woll, Aunan, & Aasen, 2019). En nylig studie om bomiljø i kommunale gårder i Oslo sentrum viser til utfordringer knyttet til fysisk og sosialt miljø, forsøpling og usikkerhet som følger av at beboer med tilknytning til rusmiljø bosettes sammen med sårbare familier. I mindre belastede miljøer er beboerne mer fornøyd med naboer og sosialt miljø. Kontroll med hvem som bor i gården og bomiljøarbeid etterlyses (Bratseth, 2017). Flyktingene forteller varierte historier om bomiljøet i de kommunale eiendommene hvor de bor. Som nevnt er det gjennomgående at mange av flyktingene *ønsker* å bo i kommunale boliger fordi de har hørt at det er tryggere og mer stabilt. Familier vi snakket med som bodde i kommunale boliger i borettslag og sameier var gjennomgående ganske fornøyd med nabolagene, selv om kontakten med naboene var liten. Det var ingenting spesielt, det ble oppfattet som normalt. Det overraskende var at de som bodde i kommunale boliger i kommunale eiendommer også var fornøyd med bomiljøet. En stor kommunal eiendom på østkanten i Oslo ble opplevd som et attraktivt sted å bo. Flyktingene ble ikke sjenert av naboer og de trivdes godt med beliggenheten. Familiene som bodde i kommunale eiendommer i Oslo sentrum (Frogner) opplevde også sitt eget nære bomiljø og naboer som helt uproblematisk. En som bodde i en stor kommunal eiendom i en drabantby opplevde noe bråk om natten fra naboene, men satte pris på å bo i en eiendom og på et sted hvor det var andre flyktinger som hun kunne få kontakt med. En som bodde i kollektiv i en kommunal eiendom, svarte derimot på spørsmål om bråk – «vi er blitt venner på tvers av etasjene og vi er voksne, det er ikke noe bråk her».

En tolkning fra flyktingenes historier var at bosetting i kommunal eiendom la mer til rette for sosial kontakt og nettverk i bomiljøet enn å bli bosatt privat. Kanskje fordi det bodde andre med innvandrerbakgrunn der som var mer vant med og selv satte pris på enkel nabokontakt.

Uavhengig av om flyktingene bodde i private eller kommunale boliger, sa flere av flyktingene at de forsøker å komme i kontakt med norske naboer, men at det ikke alltid så lett. Nordmenn er gode folk, blir vi fortalt, men du må greie å «knekke skallet», som en flykting sa. En annen flykting forteller at:

Det er vanskelig å bli kjent i Norge. Mange nordmenn snakker ikke om noe som helst. Det tar litt tid å lære hvilke regler som gjelder her. (Flykting, Bergen)

Som i tidligere forskning fra Norge, opplever flyktingene at det kan være vanskelig å få kontakt med naboer med norsk bakgrunn (Søholt & Lynnebakke, 2015). Folk er vennlige, men stopper ikke opp. Da kan det bli vanskelig å skjønne hvilke normer som gjelder for nabokontakt. En studie fra 2006 konkluderer med at sosiale relasjoner i et fleretnisk bomiljø er overfladiske og består av hverdagens tilfeldige møter (Bjørnsnøs, 2006). Flyktingene i vår studie har lignende erfaringer. Naboforholdene oppfattes litt statiske. Folk nikker kanskje til hverandre i korridoren, men så stopper kontakten der. Det er også flere som sier de har liten kontakt med andre fra samme land i boligområdet. Noen rapporterer om kontakt med pensjonister i nabolaget, men det virker som det meste av sosialiseringen foregår på andre arenaer enn i umiddelbar nærhet til boligen – for eksempel arrangementer som språkkafeer, idrettslag eller introduksjonsprogrammet. Én var blitt lovet å bli koblet med en flyktingguide fra kommunen, men ingenting hadde skjedd.

Prioriterer å bli boende i samme nabolag på grunn av barna

En familie med syv barn ble bosatt i en stor kommunal leilighet. Det var lytt mellom leilighetene, og barnas lek førte til klager fra naboene. Familien fant derfor – på eget initiativ – ny bolig i privatmarkedet. Etter en stund oppstod det problemer med fukt, lukt og vannlekkasje og familien vil flytte på nytt. De skal flytte til en ny bolig som snart er ferdigstilt. Barna holder på å bli godt integrert, og de har derfor valgt å flytte internt i bydelen. Familien trives og vil beholde sitt sosiale nettverk og unngå at barna må bytte skole.

12.7 Oppfølging

I all hovedsak er våre informanter fornøyd med den oppfølgingen de har fått, og har fått, av kommunene. Flere flyktinger forteller at de får oppfølging over tid, så lenge de har behov for det. Det blir satt pris på. Flyktingene opplever at de kan ringe sin kontaktperson når som helst og spørre om ting, selv om det kan være flere år siden bosettingen. Det er ingen som har fortalt oss at de vegrer seg for å ta kontakt ved behov.

Jeg har ingenting å klage på. Jeg savner ingenting. De som tok oss imot er gode mennesker og de er fortsatt ok. (Flykting, Oslo)

Det er imidlertid forskjell på hvilke grupper som har behov for (eller ber om) mest hjelp. Noen ønsker å gjøre så mye som mulig selv. Disse flyktingene er i vårt utvalg overrepresentert i Kristiansand. I de andre byene har overføringsflyktingene benyttet kommunal oppfølging i større grad.

I noen tilfeller forteller flyktinger at de ønsker hjelp til ting som ligger utenfor kommunens mandat. Det kan for eksempel være hjelp til å skaffe bolig nummer to (eller tre).

Jeg har fått god oppfølging, men fikk dessverre avslag på bolig nummer to. (Flykting, Trondheim)

12.8 Oppsummering

Integrering forstår flyktingene blant annet som å lære norsk og bli sosialt inkludert. De fleste forteller at de ikke hadde spesielle forventninger til selve boligen, og i all hovedsak er flyktingene fornøyd med boligen og bosettingsprosessen. Bokollektiv virker imidlertid å være en boform som ikke alltid er optimal. Familier vi har snakket med som bodde i kommunale boliger i borettslag og sameier var gjennomgående ganske fornøyde med nabolagene, selv om kontakten med naboene var liten. Det var ingenting spesielt, det ble oppfattet som normalt. Også de som bodde i kommunale boliger i kommunale eiendommer var fornøyde med bomiljøet. Bosetting handler om at kommunen tar ansvar for å skaffe flyktingene deres første bolig i Norge. I denne prosessen er kontakt og oppfølging mellom kommunen og flyktingene viktig. Flyktingene er gjennomgående tilfreds med oppfølgingen fra kommunen/bydelen, og alle er positive til sine kontaktpersoner i kommunene. Dette gjelder uavhengig av om bosettingsarbeidet er organisert i team eller er konsentrert på enkeltpersoner. Det er ingen som har sagt at de har vegret seg for å ta kontakt om det er noe flyktingene lurer på, og de kan ta kontakt lenge etter at de er bosatt.

13 Flyktingenes vurderinger

13.1 Flyktingene trives stort sett der de er bosatt

Staten er opptatt av spredt bosetting og at kommunene gjør så godt bosettings- og integreringsarbeid at flyktingene finner seg til rette og blir boende i bosettingskommunen. Både fra statens side og fra storbykommunene, spesielt Oslo, er det ønskelig med minst mulig sekundærtflytting.²⁰ Flyktingene som er intervjuet i denne undersøkelsen trives stort sett i de byene og nabolagene de bor i, enten de er bosatt av kommunen eller har funnet kommune og bolig selv gjennom ulike former for selvbosetting. Trivselen har kommet med erfaring. Det er flere som nevner at de ikke trivdes så godt i starten, men at de etter hvert har fått et visst nettverk og at de ønsker å bli boende. Dette er en gjenganger i alle de fem byene. I Trondheim, Bergen, Stavanger og Kristiansand er det så godt som ingen som har sagt at de ønsker å flytte til Oslo når vi har spurt om dette:

Da jeg fikk oppholdstillatelse, ville jeg egentlig bo i Oslo, men det ble bra i Stavanger til slutt. (Flykting, Stavanger)

Fremtidsplanen er å bli boende i Trondheim. Vi trives og har fått venner. Vi ville brukt mer tid på å få nye venner et annet sted, hvis vi skulle flytte. (Flykting, Trondheim)

Vi kom til Bergen, som vi ønsket. Vi liker historiske byer. Byen er bedre enn forventet. (Flykting, Bergen)

Jeg ville gjerne bo der familien min bodde, i Kristiansand, men det fikk jeg ikke. Jeg ble bosatt i Oslo. Men nå liker jeg Oslo. Her er det mange muligheter for skole og jobb. Familien min kommer og besøker meg her. (Flykting, Oslo)

Noen av flyktingene er opptatt av at når de bor i byen så har de mange muligheter. Det er god kollektivtrafikk og lett å komme seg rundt. I Oslo går noen av flyktingene på introduksjonsprogram som er lokalisert på den andre siden av byen. De har relativt lang reise og må ta både buss og T-bane, men det er nesten ingen som klager. Andre har kortere vei og kan sykle. Andre fordeler med å bo i storby som trekkes frem er at det er mange muligheter for å få jobb. Noen har benyttet muligheten og har oppsøkt mange arbeidsplasser og ordnet seg jobb. Det trekkes frem at det er mange utdanningstilbud, men samtidig at det er mange terskler for å komme inn og finne muligheter for økonomisk livsopphold mens man er i utdanning/lære/praksis. Én er opptatt av at selv om hun tilhører en liten menighet, så har de kirke i byen. Det bidrar til å gi nettverk og en viss tilhørighet.

Interessant i denne undersøkelsen er at omtrent alle flyktingene ønsker å bli boende i det området de først ble bosatt. Dette gjelder også dem som ikke har fått nettverk på stedet. De begrunner dette med at de har blitt kjent med stedet og området, noe som gir en følelse av oversikt og trygghet. De har behov for å slå seg til ro. De gir i liten grad uttrykk for at de vurderer bostedet opp mot andre steder. Barnefamilier som bor trangt ønsker større bolig, men ikke et annet nabolag. Unntaket er familiene som opplever at nabolaget ikke er tilfredsstillende for barna. En annen grunn som ser ut til å bidra til at flyktingene trives på stedet og ønsker å bli boende i området kan være at de er trygge på at de alltid kan gå til bydelen eller kommunen og be om råd eller hjelp om de trenger det. På lignende måter som er kommet frem i distriktskommuner, ser det

²⁰ Sekundærtflytting handler om når en flykting flytter fra den kommunen flyktingen ble bosatt i til en annen kommune. <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/ord-og-begreper/>.

ut til at kvaliteten på de lokale velferdstjenestene bidrar til lokal trivsel og tilhørighet for flyktninger (Søholt, Tronstad, & Vestby, 2015).

13.2 Barneperspektivet sett fra foreldrene

I denne undersøkelsen er vi opptatt av om storbyene er opptatt av å legge til rette for barna når de bosetter flyktningfamilier. De fleste foreldrene forteller at barna har fått venner og er godt integrert i bydelen. De fikk raskt plass i barnehage og på skole og deltar på ulike sosiale aktiviteter sammen med andre:

Vi trives veldig godt i nabolaget. Vi har seks barn og de har venner i området. De deltar på fritidsaktiviteter. En spiller fotball, en synger i kirka, en løper og en er med i en syngegruppe. (Flyktning, Trondheim)

Guttene trives på skolen og har fått mange norske venner. Når barna mine har bursdag kommer venner hit, og de går i venners bursdag. (Flyktning, Oslo)

Mange av foreldrene forteller at barna deltar i minst én aktivitet, tilpasset hva barna selv vil og hva som er tilgjengelig der de bor. I tillegg er de opptatt av venner og muligheter for å leke ute.

Barnefamiliene som er bosatt i Oslo er bosatt i veldig forskjellige nabolag. Mens de som er bosatt i Frogner bydel bor tett på trafikken og har ingen eller begrenset med lekearealer i nærheten av boligen, opplever de som er bosatt i drabantbyene at det er gode og trygge forhold for ungene. Bortsett fra voksne som går på Intro på andre siden av byen, trekker familier i drabantbyene også frem at «det meste er nært, barnehage, skole, butikk, T-bane» slik at det hverdagslivet ikke blir for komplisert. Den ene familien som er bosatt i sentrum forteller derimot at barna er for små til å gå ut alene og må følges (et godt stykke) gjennom trafikkerte gater til skole og barnehage. Familien klagde på lokaliseringen i begynnelsen, men har nå fått forståelsen av at det er normalt å bo sånn i Oslo. Fordi det ikke er noen steder å leke for barna blir de fort urolige. Ungene liker å gå på tur, og foreldrene tar dem med til parkene i området og til andre steder i Oslo sentrum hvor de kan løpe. Foreldrene avslutter samtalen med å si at de kanskje vil flytte til utkanten av byen når de er ferdige med introduksjonsprogrammet, slik at barna kan få steder å leke. I den andre familien som er bosatt i sentrum er ungene større, de spiller TV-spill hjemme, deltar på fotball og kan gå ut på egen hånd.

Noen av foreldrene forteller også om hvor raskt barna lærer norsk. De lærer norsk på skolen og gjennom venner. Barna snakker norsk sammen hjemme og morsmål med foreldrene. Foreldrene er opptatt av at de selv lærer norsk av ungene sine og gjennom å delta i aktiviteter, noe som understreker at tilgjengelige aktivitetsmuligheter for de voksne i nærområdet kan påvirke deres muligheter til å lære norsk. Sagt på en annen måte, lokalisering av boligen har betydning for aktivitet og deltakelse utenfor hjemmet. Dette kommer tydelig frem i følgende eksempel: En familie som har kjøpt egen bolig opplever å ha flyttet til en bedre bolig, men et dårligere nabolag når det gjelder barnets muligheter for sosial og kulturell inkludering i Norge. De opplever det som en ulempe for barnet å gå i en barnehage med hovedsakelig andre barn som også har innvandrerbakgrunn. Den tidligere nevnte studien om hva bolig betyr for inkludering, viser at nabolag ser ut til å ha liten betydning for hvem barna er sammen med. Det er derimot en sammenheng med hvem foreldrene omgås i nabolaget og hvem barna omgås. Det som betyr noe er hvordan foreldrene orienterer seg i det nabolaget de har. På spørsmål om barnas venneforhold viser studien at omtrent halvparten har både norske og andre venner, mens nesten en firedel har hovedsakelig norske venner. Færre enn 10 prosent har hovedsakelig venner med samme landbakgrunn (Grødem, 2011).

Stedlig trivsel foregår på forskjellige nivåer. For flyktingene som er bosatt i storbyene handler det om å trives med å bo i storby, i den konkrete byen og i det lille nabolaget. Mens noen trives med byen fordi den gir handlingsrom, nettverk og samtidig gjør det mulig å være anonym, er andre mer opptatt av det nære området der de bor. Både for barnefamilier og enslige har nabolaget betydning. For barnefamiliene er det viktig at ungene kan få venner og at det er muligheter for aktivitet og lek i nærheten. For enslige kan kvaliteten på det sosiale nabolaget ha alt si for om de opplever at boligsituasjonen kan være en plattform og utgangspunkt for bredere integrering. Innimellom i samtalene med flyktingene kommer det frem at de har hatt glede av den lokale frivilligheten. Familier forteller at de har hatt flyktingeguide som har introdusert foreldrene og barna for muligheter i nabolaget. De har blant annet blitt invitert på julefeiring og andre aktiviteter som har vært tilpasset både barn og foreldre. Andre har vært på ferie i Danmark med ungene gjennom Røde Kors. Selv om foreldrene selv ikke alltid deltar i aktiviteter selv lokalt, virker det som de har blitt trygge på mulighetene for ungene sine. Én sa for eksempel om datteren sin:

Hun har en drøm! Hun vil gå på både fotball og håndball! Men, hun må velge, vi har bare råd til en av delene.

13.3 Boligkarriere opp mot bostabilitet (flyktingenes syn)

Kommunene ønsker at flyktingene etter hvert blir i stand til å håndtere boligmarkedet på egen hånd, slik at de flytter ut av kommunale boliger de er bosatt i. Det er ikke sikkert at flyktingene har samme preferanse, noe som kan påvirke hva de gjør senere.

De fleste av flyktingene vi har snakket med har kort botid i Norge og en oppfatning om at kommunal bolig er best. Flyktingene gir inntrykk av å vite at det er tryggere å bo i kommunal bolig *fordi* det er mindre sannsynlig å bli kastet ut, de tror og håper at de kan bli boende til de er økonomisk i stand til å håndtere det private boligmarkedet. Kommunal bolig oppleves også som tryggere fordi flyktingene har kontaktpersoner i kommunen som de opplever gjør en god jobb overfor dem. Noen gir også inntrykk av at selv om kommunale boliger er like dyre som de private, så er leienivået mer forutsigbart. Flyktinger vi snakket med som bor i kommunale boliger ga uttrykk for at de ønsket å fortsette å bo i den kommunale boligen. Flere bodde i gode boliger i bomiljø de trivdes i.

Det er imidlertid stor forskjell blant de ulike flyktinggruppene når det gjelder å se for seg en fremtidig boligkarriere. For mange overføringsflyktinger blir boligkarriere vanskelig å ta stilling til etter å bare ha vært i Norge i en kort periode. Én flykting svarer slik på spørsmålet om boligkarriere:

Jeg har ikke tenkt på dette ennå, men kanskje jeg vil tenke på det når jeg har fått jobb og utdanning. (Flykting, Bergen)

En annen overføringsflyktingefamilie med fem barn har sterke preferanser for å få en større bolig enn den relativt trange 3-roms boligen de ble bosatt i. Om familien skal klare det på egen hånd, forutsetter det at far i familien får praksis plass i det yrket han utøvde i hjemlandet, at han får jobb i denne eller annen bedrift når han er ferdig på Intro, samt at mor også kommer inn i arbeidslivet. Selv med fulltidsjobb for far i det aktuelle yrket, kan det likevel være vanskelig å betjene et boliglån samtidig som han skal forsørge familien.

Et hushold bestående av to unge menn hadde – etter eget ønske – akkurat fått fornyet sin leiekontrakt med kommunen. Da kunne de bo forutsigbart i et par år til mens de holdt på med utdanning ved siden av jobb. Boligpreferansen var å fortsette å bo i den kommunale boligen som lå i et stort kommunalt boligkompleks. De ville også gjerne kjøpe boligen, men de var innforstått med at kommunen sannsynligvis ikke ville selge. Alternativt ønsker de å kjøpe en annen bolig i utkanten av byen. Til forskjell fra mange norske unge voksne, ønsker de ikke å bo i sentrum. De vil ha det stille og rolig i bomiljøet og setter pris på å kunne bruke skogen.

Flyktningene var i stor grad klar over at det var forventet at de skulle klare seg selv og helst kjøpe egen bolig i fremtiden – selv om det kan være en lang vei å gå. Felles for de aller fleste er et sterkt ønske om å lære norsk, som inngangsbillett til utdanning, jobb og for å kunne orientere seg i boligmarkedet. Det er veldig variabelt om flyktningene kjenner til ordningen med startlån – samt hva som kreves for å få innvilget dette – men de fleste er godt kjent med at de kan spørre kommunen om råd om det meste. Én familien hadde fått informasjon fra kommunen som hadde ført til at de fikk lavere husleie, uten at de hadde spurt om dette. Flyktningen oppfattet kommunen som imøtekommende og svært hjelpsom.

Boligkarrierer kan være negative, man «tvinges» til å flytte fordi det er forhold ved boligsituasjonen som oppleves for komplisert. Dette gjelder spesielt barnefamilier som sliter med å finne egnede boliger. Én flyktning forteller at de har måttet flytte på grunn av uheldige boforhold, i betydning at vanskeligstilte naboer har vært til bry på ulikt vis.

Positive boligkarrierer knyttes til preferanser. Det er flyktninger som har flyttet – eller ønsker å flytte – fordi de bor i det de oppfatter som «gamle» boliger. Ut fra intervjuene kan det virke som at «gammel» brukes metaforisk og at det er slitasje og manglende vedlikehold de mener. Hvis dette er grunn til flytting, tyder det på at de «gamle» boligene ikke er i tråd med forventninger og preferanser og at flyktningene har hatt mulighet til å flytte.

Et av informanthusholdene hadde «gjort boligkarriere» i norsk forstand. Familien ble bosatt privat i en sokkelbolig. De trivdes godt, men ønsket å få noe eget. Begge de voksne i familien skaffet seg etter hvert jobb og de kunne dermed betjene et startlån. Størrelsen på lånet var ikke tilstrekkelig til å kunne kjøpe noe i området de var bosatt i, selv om det var der de ville bo. I stedet måtte de kjøpe bolig i et av de mest innvandrerrettede områdene i byen. De fortalte at de måtte betale en million mer for en 3-romsbolig i bydelen de bosatt i, sammenlignet med der de hadde råd til å kjøpe. Den nye boligen var fin, men de likte ikke nabolaget. Der de bodde før gikk barnet i barnehage med hovedsakelig norsktalende barn. I den nye barnehagen hadde flertallet av barna annen bakgrunn.

For at flyktningene skal «gjøre boligkarriere» er det en fordel om dette er del av deres egne preferanser, at de bygger opp økonomiske ressurser som er nødvendig og at de tilegner seg kunnskap om hvordan man kan få det til, alene eller med andres hjelp. Det varierte hvorvidt flyktningene vi snakket med har oversikt over hva som skal til for å skaffe annen leiebolig, eller kjøpe bolig. En forteller at han ikke har tilstrekkelig oversikt over *hva* som skal til og *hva* han kan gjøre for at en privat utleier skal velge ham som leietaker. Han er også så opptatt med utdanning og jobb at det er lite tid igjen til å lete etter bolig. Andre mangler interesse for å flytte ut av den kommunale boligen de er bosatt i. De trives der og vil gjerne bli boende. Andre igjen har et mål om å kjøpe egen bolig og fremstår som bevisste på å tilegne seg kunnskap om og hvordan en kan få det til over tid. For mange er det kritiske spørsmålet om de innpass i arbeidslivet på en slik måte at de kan ta hånd om egen boligsituasjon.

13.4 Gode råd fra flyktingene til kommunene

Ideelt sett har storbykommune og bydelene et ønske om å få mest mulig integrering ut av innsatsen rettet mot flyktinger. En måte å bedre tilbudet på er å få tilbakemeldinger fra flyktingene selv. Hva fungerer bra og hva kan bli bedre?

Vi spurte flyktingene om de hadde noen gode råd til kommunene når det gjelder bosetting og hva kommunene kan gjøre bedre for at flyktingene skal klare seg. Svarene reflekterer flyktingenes ståsted og hvordan de oppfatter egen situasjon sett opp mot bosettingsprosessen.

Som nevnt er de aller fleste flyktingene fornøyd med boligen og bosettingen, var det likevel noen som hadde råd til kommunene. Siden samtalene ikke bare har handlet om boligens størrelse, beliggenhet osv., er det flere som har andre råd å komme med. Det er verdt å legge merke til at flere av rådene handler om hvordan flyktingene kan bli kvalifisert for arbeidslivet, slik at de kan få inntekt som kan muliggjøre egen bolig og boligkarriere.

Ta vare på det som fungerer!

De fleste av flyktingene var relativt fornøyde med oppfølgingen de fikk fra kommunen/bydelen. En viktig tilbakemelding var at bosettingen og oppfølgingen fungerer bra. De opplevde at de stort sett fikk god oppfølging når de ble bosatt og at de kunne kontakte flyktingekoordinatorer eller saksbehandlere om det de måtte lure på, også lenge etter den første bosettingsperioden.

Råd:

- Ikke gjør om på det som fungerer!

Den første boligen

Ordinære flyktinger har bodd kort eller lenge i asylmottak før de ble bosatt. På mottakene har de fleste hatt en bosettingssamtale og noen har også hatt kontakt med bosettingskommunen før de flyttet ut av mottak. En av flyktingene var spesielt opptatt av at det flyktingene får vite om bosetting og hva slags bolig de skal bosettes i «må stemme overens». Han opplevde å få en dårligere bolig enn foreskrevet. Hans budskap var at «de må holde hva de lover, og ikke lyve».

Andre var også opptatt av boligsituasjonen, og det gjaldt særlig at kommunene må anstrenge seg for å være gode på å matche rett bolig og lokalisering med rett familie og kanskje spesielt finne store nok boliger til familier.

Råd:

- Overensstemmelse i informasjon om bolig i asylmottak og hva kommunen tildeler
- Kommunene må etterstrebe å matche rett bolig og lokalisering med rett flykting husstand, spesielt store nok boliger til familier

Stabil boligsituasjon

Flyktinger som ikke er helt nybosatte, vet at det forventes at de skal flytte ut av kommunal bolig og finne annen bolig på egen hånd. De som er bosatt privat vet også at de kan måtte flytte, før de selv ønsker det. Noen av flyktingene fremholder at summen av kravene fra kommunen og samfunnet er vanskelige å oppfylle på kort tid. Rådene er at kommunene bidrar til en *stabil* boligsituasjon inntil flyktingene har etablert seg i arbeidsmarkedet og gjennomført kvalifisering om det er behov for det. Med ro rundt boligsituasjonen i etableringsfasen, kan de etter hvert bli i

stand til å skaffe seg egen stabil boligsituasjon. Å være nødt til å flytte rundt hemmer integreringsprosessen. Det bes derfor om litt *raushet* rundt boligsituasjonen inntil flyktingene kan klare seg selv i boligmarkedet på en måte som ikke vanskeliggjør innsats for kvalifisering og arbeidsdeltakelse.

Råd:

- Kommunene må bidra til stabil boligsituasjon inntil flyktingen er etablert i arbeidsmarkedet og kan håndtere egen boligsituasjon

Bomiljø

Flyktingene er i overveiende grad fornøyd med eget bomiljø og ønsket å bli boende. Bare noen få plages av naboer og dette er uavhengig av om de bor i kommunal eller privat bolig. Flyktingene er opptatt av «små» ting som kan gjøre opplevelsen av bomiljøet tryggere. Én er opptatt av at leieboere i privat eiendom ikke får egne postkasser – forsvinner det post? En annen uttrykker at miljøet i den kommunale eiendommen er bra, hun har ingenting å klage over når det gjelder naboer. Hun er derimot opptatt av at det virker som folk utenfra med rusproblemer lett kommer inn gården. «Alt» beboerne setter fra seg i portrom og gårdsrom blir stjålet.

Råd:

- Praktiske tilpasninger i konkrete bomiljøer
 - Kameraovervåking i portrom og gårdsrom for å få bukt med tyverier.
 - Individuelle postkasser
- Strategier fra kommunen som gjør det mulig for flyktingene å bli boende i samme bolig/ samme nabolag som vil bidra til stabilitet og sosial inkludering.

Frivillig selvbosetting

Ordinære flyktinger som bosettes i Kristiansand fra integreringsmottaket i byen, får i brev form tilbud fra kommunen om å finne bolig selv i det private leiemarkedet i løpet av 14 dager. Flyktingene oppfatter de 14 dagene som en tidsfrist, og mener de må få *mer* tid til å finne bolig.

Råd:

Flyktinger som skal finne første bolig selv i det private leiemarkedet må få mer tid til å finne bolig.

Boligkarriere

Flyktingers boligkarriere kan gå via det private leiemarkedet eller til bolig de kjøper selv for eksempel ved hjelp av startlån. Flere etterlyser bistand til å skaffe bolig nummer to og tre. Det handler blant annet om bistand til å skaffe leiebolig i det private leiemarkedet. Bistand er her ikke nødvendigvis penger, men bistand til å komme i *posisjon* slik at man blir valgt av utleier til å leie bolig.

Råd:

- Flyktingene må få veiledning og praktisk bistand til å skaffe ny bolig enten det er i det private leiemarkedet eller ved at man kjøper bolig selv
- Mulighet til å kjøpe den kommunale boligen de er bosatt i

Introduksjonsprogrammet

Alle voksne, nyankomne flyktninger er pliktige til å delta i introduksjonsprogrammet om de vil ha økonomisk introduksjonsstønning. En av de viktigste hensiktene med programmet er å bidra til at flyktningene kommer i jobb. Introduksjonsprogrammet blir rost av mange, men flere er opptatt av at *programmet bør differensieres ut fra hvilke forkunnskaper* flyktningene har og hva slags familiesituasjon de er i. Noen trenger lang tid på å lære språk, andre kortere. Samtidig er det flere som sier at det er uheldig at flyktningene snakker arabisk seg imellom, for eksempel i pauser. Flyktningene mener dette er til hinder for en effektiv norskopplæring. En som selv har betalt for seks måneders utdanning ved en privat institusjon, sammenligner hva han har lært der med 2 år i introduksjonsprogrammet.

Råd:

- Differensiert introduksjonsprogram ut fra flyktningenes forkunnskaper og familiesituasjon

Praksisplass

Det er gjennomgående at flyktningene ønsker seg jobb. Praksisplass er et virkemiddel i introduksjonsprogrammet for å bidra til det. Det er flere som nevner at praksisplass ikke fører til jobb. Noen opplever at de blir brukt som billig arbeidskraft. Andre sier at det er for lite kontakt med nordmenn i praksisstillingene, slik at det ikke bidrar til så mye læring og inkludering som de hadde håpet. Det er flere som nevner at språkopplæring er en sentral del av praksisplassen, men at de har blitt satt til å utføre manuelle oppgaver uten nevneverdig kontakt med nordmenn eller andre som kan norsk.

Råd:

- Mer arbeid rettet inn mot praksis slik at det i større grad kan føre til jobb for flyktningene
- Tydelig informasjon til arbeidsplass og flyktning om hva hensikten med praksisplassen er
- Oppfølging fra flyktningekoordinator eller NAV på praksisplassen av arbeidsgiver og flyktning. Hva har du lært? Hva vil du lære? Hvordan tilrettelegge praksisplassen slik at du lærer mest mulig? Hva kreves av arbeidsgiver og kolleger?
- Gi oss jobb!

Lettere tilgang til kvalifisering

Flyktningene er som nevnt opptatt av å få jobb og bli kvalifisert til arbeidsmarkedet. Det etterlyses derfor lettere adgang til blant annet fagbrev og førerkort. I den forbindelse etterlyses det også muligheter for livsopphold om de skal ta utvidet praksis, ha lærlingeplass eller ta fagbrev etter gjennomført introduksjonsprogram.

Råd:

- Lettere tilgang til kvalifisering etter introduksjonsprogrammet
- Muligheter for livsopphold knyttet til kvalifisering

Rådene fra flyktningene dreier seg dels om å tilpasse og lette boligsituasjonen når flyktningene er i en etableringsfase. Stabil og trygg bolig blir vurdert som en plattform for lettere å kunne kvalifisere seg til arbeidsmarkedet. Samtidig blir inkludering i arbeidsmarkedet sett på som en nødvendighet for boligkarriere. Rådene rettet mot kvalifiseringsopplegget, differensiering i

introduksjonsprogrammet etter flyktingenes forkunnskaper og familiesituasjon, praksisplass og kvalifisering for arbeidslivet handler om dette.

13.5 Oppsummering

Flyktingene er opptatt av å bli integrert og forteller at språk, utdanning, jobb og kontakt med nordmenn er viktig for å oppnå dette. Mange flyktinger forteller at nordmenn er vanskelige å komme inn på, og flere forteller at de heller ikke har nevneverdig kontakt med andre flyktinger fra opprinnelseslandet. Det er et inntrykk fra intervjuene at det er lettere å få sosial kontakt i nabolaget dersom flyktingene har noen naboer med innvandrerbakgrunn. Flyktingene forteller at barna deltar i ulike fritidsaktiviteter og at de blir fortere integrert enn foreldrene. I alle byene sier flyktingene at de trives i kommunen, selv om det for noen har tatt litt tid. Det er ingen som har fortalt at de ønsker å flytte til en annen kommune, selv om noen har sagt at det kan bli aktuelt for en periode i forbindelse med studier. Det er også slik at flyktingene i hovedsak trives i det området og nabolaget de er bosatt og ønsker å bli boende der. Det tyder på et behov for stabilitet, at de begynner å få oversikt og bli kjent i området og at boligens lokalisering fungerer for husstandens hverdagsliv. Flyktingene er opptatt av å bli integrert og forteller at språk, utdanning, jobb og kontakt med nordmenn er viktig for å oppnå dette. Mange flyktinger forteller at nordmenn er vanskelige å komme inn på, og flere forteller at de heller ikke har nevneverdig kontakt med andre flyktinger fra opprinnelseslandet. Det er et inntrykk fra intervjuene at det er lettere å få sosial kontakt i nabolaget dersom flyktingene har noen naboer med innvandrerbakgrunn.

Flyktingenes tanker om egen boligkarriere varierer. For noen overføringsflyktinger er det for tidlig å ta stilling til boligkarriere, de er nye i Norge og holder på å «lande». For ordinære flyktinger som har bodd noe tid i kommunen, varierer preferansene. Alle er opptatt av å klare seg, men ikke nødvendigvis å skaffe ny bolig. De er fornøyd med bolig og bomiljø, noe som gir et utgangspunkt for å fortsette inkluderingsreisen. Andre sier de ønsker å kjøpe egen bolig før eller senere – om de får seg jobb. Det er flere flyktinger som har fortalt at de ikke har oversikt over sin boligframtid. Kjennskap til muligheter for å få startlån og hva det innebærer varierer. En familie har kjøpt bolig med startlån og opplevde det som problematisk at de da måtte flytte ut av området de var bosatt i og som de trivdes i, til et område med høy andel innvandrere. Det var ikke del av deres inkluderingsprosjekt.

Flyktingenes egne fortellinger om hvordan de er bosatt og hvordan de vurderer egen situasjon på intervjuetidspunktet gir grunnlag for en viss optimisme. De har startet på en integreringsreise som de selv er opptatt av å fortsette. Det avgjørende og kritiske er om de voksne får tilstrekkelig og/eller ønsket kvalifisering og en fot inn i arbeidslivet slik at de kan vokse som mennesker og bidra til å forsørge husholdet. Kommunene og bydelene har vært opptatt av å *investere i* å legge til rette for barn og ungdoms inkludering i barnehage, skole og fritidsaktiviteter. Det er et åpent spørsmål om offentlig tilrettelegging for kvalifisering og meningsfull fritid kan kompensere for at noen barnefamilier bor svært trangt og at andre mangler tilgang på lekearealer i boligens nærhet, uten å bistå med mer passende bolig.

Del 4

Avslutning

14 Hovedfunn

God bosetting

God bosetting, forstått som bosetting som skal bidra til å legge til rette for trygge rammer og mulighet til å bli integrert, inngår i byenes strategier på litt forskjellig vis og virker stort sett å være en intensjon i alle byene og bydelene både på strategisk og utøvende nivå. Selv om det ikke er noen kausal forbindelse mellom bolig og trivsel, anses boligen og bosituasjonen som en viktig del av integreringsprosessen. Flyktningene selv oppfatter en stabil og trygg boligsituasjon som en plattform for å kunne kvalifisere seg til arbeidsmarkedet. Samtidig blir inkludering i arbeidsmarkedet sett på som nødvendig for kunne gjøre boligkarriere.

Strategisk mål: privat bosetting – praksis: kommunal bosetting

I de strategiske dokumentene fra kommunene kommer det frem at det er et mål å bosette ordinære flyktninger i private boliger i økende grad, med unntak av overføringsflyktninger som skal bosettes kommunalt. Det skal skje ved at kommunene formidler private leieboliger til flyktningene og ved at flyktningene selv skaffer boligene. Da kommunene bosatte flyktninger i 2015-2017 tok de det private markedet i bruk for å klare oppgaven. I den perioden økte kommunene bosettingen av flyktninger i både kommunale og private boliger, men økningen var størst i det private markedet. Unntakene er Kristiansand som har brukt det private leiemarkedet hele tiden, mens Trondheim har hatt høy bruk av det kommunale markedet helt siden 2015. Vi finner imidlertid at i 2018, da bosettingen gikk kraftig ned, så økte likevel andelen flyktninger som ble bosatt i kommunale boliger. I Stavanger gikk man i praksis helt bort fra å bosette i private boliger, mens Kristiansand har opprettholdt sin praksis.

Fire hovedmodeller for bosetting

Storbyene har utviklet fire hovedmodeller for bosetting av flyktninger. Målet – god bosetting – ligner, men basert på politiske intensjoner, lokale muligheter i boligmarkedene og erfaringer, har byene utviklet sine individuelle strategier og praksiser for å bosette flyktninger. I Kristiansand er hovedmodellen privat bosetting ved hjelp av frivillig selvbosetting for flyktningene. I Stavanger er hovedmodellen kommunal bosetting. I Trondheim er det utviklet en helhetlig pakke for flyktninger som bosettes i kommunale boliger i borettslag som inkluderer bistand til boligkarriere, og et annet opplegg for flyktninger som bosettes privat. Oslo og Bergen har blandingsmodeller som inkluderer bruk av både kommunale boliger og private boliger. Byene arbeider med å styrke kvaliteten på det private tilbudet, og med å spre kommunale boliger gjennom oppkjøp og nybygging i alminnelige nabolag. Alle byene bosetter overføringsflyktninger i kommunale boliger.

Dilemmaer i bosettingsarbeidet

Erfaringene fra kommunene viser at innen alle de fire hovedmodellene for bosetting er det vanskelig å få til bosettingspraksiser som bare har gode effekter. Kommunene står overfor flere dilemmaer i bosettingsarbeidet, noe som forsterkes av det norske boligsystemets karakter, kommunenes begrensede handlingsmuligheter og utfordringen i å finne rett nivå for støtte og oppfølging av flyktningene, slik at de blir motivert til og får tatt i bruk sine ressurser. Når kommunene bosetter flyktninger er det et mål at bosettingen også kan bidra til normalisering, bostabilitet, sosial inkludering og på sikt muligheter for egen boligkarriere. Omvendt er det et mål å forsøke å unngå negative effekter slik som klientifisering, uønsket flytting, usynliggjøring og på lengre sikt innlåsing som resulterer i en fattigdomsfelle. Bosettingsmodellene og dilemmaene viser at bosetting av flyktninger er komplekst og sammensatt fordi det handler om mer enn tak over hodet og fordi flyktningene har forskjellige behov og forutsetninger.

Spredt bosetting og sosial inkludering

Samtlige kommuner deler regjeringens føringer om å bosette flyktningene spredt. Til forskjell fra tidligere betyr det at byene og bydelene er mer opptatt av å finne boliger til flyktninger i alminnelige nabolag og ikke i utsatte boligområder. Spredt bosetting er en målsetting for å unngå å bosette flyktninger i områder med mange innvandrere fra før. Dette antas også å øke sjansen for å bli sosialt inkludert med personer med majoritetsbakgrunn gjennom nabolaget, samt gjennom lokale institusjoner som skole, barnehage og idrettslag. Flyktningene forteller også at de i all hovedsak trives med både nabolag og kommune, og det er få som ønsker å flytte. Likevel er det mange flyktninger som sier at det er vanskelig å komme innpå nordmenn. Flere er på hils med naboer, men det blir ofte ikke noen sosiale relasjoner utover det. Noen hevder derfor at noe klumping av flyktninger kan være fordelaktig fordi det kan være lettere å få kontakt med andre med innvandrers- eller flyktningebakgrunn. Slik kontakt kan være viktig for nyankomne flyktninger nå de skal orientere seg i et nytt samfunn og har paralleller til prosjektet «Flyktning bosetter flyktning». Dette kan illustrere at spredt bosetting kan være en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for hverdagsinkludering på tvers av bakgrunn. Flere flyktningeforeldre forteller imidlertid at barna blir fortere integrert enn foreldrene, og at de deltar i ulike fritidsaktiviteter sammen med norske barn og unge.

Normalisering og mestring

Det skal være så «normalt» som mulig å være flyktning. Dette er en holdning alle kommunene tar med seg inn i bosettingsarbeidet og i de hovedmodellene de har valgt for bosetting av flyktninger. Kristiansand kommune fremstår som å være mest opptatt av normalisering – fra dag én. Hovedgrepet er at flyktningene som skal bosettes i byen, blir invitert til å finne bolig selv. Prosessen med å finne bolig selv sies å gi flyktningene en sterk følelse av mestring, og tilnærmingen ses som en del av prosessen med å normalisere flyktningene til livet i Norge. Kommunen forteller også at det er positivt at flyktningene får anledning til å gå i dialog med utleiende ansikt-til-ansikt, da det kan virke ufarliggjørende. De andre byene bruker også varianter av det private leiemarkedet og selvbosetting. I alle byene er f.eks. hovedgrepet at flyktningene har direkte kontrakt med privat utleier, i stedet for å fremleie privat bolig av kommunen. Andelen overføringsflyktninger er vesentlig høyere i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger – enn i Kristiansand – og bruk av det private leiemarkedet som del av en normaliseringsprosess er derfor mindre forekommende. Normalisering er sentralt i alle byenes bosettingsarbeid, selv om det er mange avveininger å ta. For eksempel er det «normalt» at det finnes rusmisbrukere i en storby, men en forsøker likevel ikke å bosette flyktninger i belastede bomiljø.

Bostabilitet og boligkarriere

Flyktningene er opptatt av bostabilitet, men det kan være vanskelig å oppnå. I kommunale boliger får flyktningene som oftest treårskontrakter, men kommunene står fritt til å bestemme lengden på kontraktene. Kontraktene kan forlenges ved søknad og behovsprøving. Dette sikrer en viss langsiktighet og mulighet for bostabilitet for flyktninger som bosettes i kommunale boliger, men kan samtidig bidra til manglende insitamenter til at flyktningen tar hånd om egen situasjon og flytter videre inn i det private boligmarkedet.

Alle kommunene og bydelene praktiserer noe eller mye privat bosetting. Det private leiemarkedet er preget av usikkerhet og tidsbestemte leiekontrakter. Bare i Kristiansand – som eneste kommune i undersøkelsen – er praksisen at flyktningene i hovedsak får tidsubestemte leiekontrakter i det private leiemarkedet. Dette kan bidra til en viss bostabilitet.

Boligkarriere er en del av normaliseringen. Hvordan flyktningen blir bosatt første gang, legger til rette for videre mestring, eller omvendt, kan vanskeliggjøre flyktningens mulighet til å ta hånd om

egen boligsituasjon. Selvbosetting, hvor flyktningen selv finner bolig, kan være et viktig første skritt for å lære og håndtere boligmarkedet og bli kjent med hvordan det fungerer. Her vil nettverk med andre flyktninger være sentralt for informasjon om ledige boliger og betingelser. I leiemarkeder med stor konkurranse og høye priser kan en slik strategi være mer utfordrende enn i mer balanserte boligmarkeder. I pressede leiemarkeder med knapphet på tilfredsstillende boliger for flyktninger, kan en stabil boligsituasjon i en kommunal bolig være det mest egnede, hvis man kan bo der til man er tilstrekkelig etablert i utdannings- eller arbeidsmarkedet til selv å kunne håndtere egen boligsituasjon på en tilfredsstillende måte. I en norsk sammenheng vil det å kunne velge bolig i samsvar med boligpreferanser i stor grad være knyttet til det å eie bolig, fordi det å eie er det alminnelige i Norge. Det betyr, som flyktningene selv påpeker, at boligkarriere ikke kan ses uavhengig av inkludering i arbeidsmarkedet.

Mens flyktningene kan ønske å bli boende i den første boligen de er bosatt i, kan det å bli boende over lang tid i leiebolig redusere mulighetene for oppbygging av egenkapital som er nødvendig for å kjøpe egen bolig. Hvordan leie over lang tid spiller inn på flyktningenes muligheter for sparing, påvirkes også av husleienivået der flyktningen bor og flyktningens egen inntekt. Hvis flyktningen ikke får spart til egenkapital kan det være en slags innlåsnings effekt. En annen innlåsnings effekt er når fordelene med å leie kommunal bolig oppleves som mer økonomisk attraktivt enn hva man kan få til i det private markedet med egen inntekt. Det kan bety redusert insitamant til å arbeidsdeltakelse og dermed selvhjulpenhet over tid.

Inntrykket fra flere av flyktningene er imidlertid at de er relativt lite opptatt av boligkarriere. De som opplever å bo tilfredsstillende vil gjerne bli boende der de ble bosatt. Boligkarriere fremstår mer som en sterk forventning fra kommunens side, enn en sterk preferanse fra flyktningene selv – de befinner snarere i en orienterings- og etableringsfase i Norge. Det er flere som forteller at det er for tidlig å ta stilling til boligkarriere.

De fleste kommunene har varianter av «boskoler» – enten som del av bosettingsarbeidet og/eller som del av introduksjonsprogrammet. Det varierer hvorvidt boinformasjon er en innebygget del av introduksjonsprogrammet eller om kommunene har funnet det mer hensiktsmessig å tilby individuell veiledning når det er aktuelt. Boplan er et virkemiddel som både kan inngå som en strukturert samhandling med flyktningen og som kan være individuelt tilpasset.

Kommunal bostøtte eller sosialhjelp til boutgiftene – innebygde strukturelle hindringer for integrasjon

I Oslo og Bergen får flyktninger som bosettes i kommunale boliger kommunal bostøtte i tillegg til bostøtte fra Husbanken. Flyktninger som bosettes i private leieboliger må ha supplerende sosialhjelp om Husbankens bostøtte ikke strekker til. Flyktningene bestemmer ikke selv om de skal bosettes i kommunal eller privat leiebolig. Vi vet at kommunal bostøtte bidrar til stabilitet, noe som er viktig for flyktningene når de skal kvalifisere seg til aktiv samfunnsdeltakelse i Norge. Siden kommunal bostøtte følger boligen og ikke personen kan det gi insentiver til at flyktningen vil ønske å bli boende i den kommunale boligen. På sikt kan dette gi et mulig svekket insitamant til økt arbeidsdeltakelse.

I utgangspunktet kunne man tenke seg at det for flyktningene ikke spiller noen rolle om de blir bosatt i kommunal eller privat bolig. Flyktninger bosatt i det private markedet som trenger bistand til å dekke boutgifter, får supplerende sosialhjelp. Ulempen er imidlertid at et av kravene til å få permanent opphold er at man ikke har fått sosialhjelp siste år. Flere av flyktningene visste om dette. Noen strevde derfor med å finne ut av hvordan de skulle klare seg økonomisk i den første tiden etter introduksjonsprogrammet. De ville ikke ha sosialhjelp og måtte finne løsninger hvor dette ikke var nødvendig.

Fra ordinære flyktninger til overføringsflyktninger – mer oppfølging

Inntil de siste to årene har kommunene i hovedsak bosatt ordinære flyktninger. Med innstramningen i asylpolitikken og få ankomster, har Regjeringen åpnet for at Norge skal hente flere overføringsflyktninger fra UNCHR's flyktingeleirer. Disse flyktingene skal i prinsippet bosettes rett i kommune uten å gå veien om asylmottak. Det er en utbredt oppfatning at denne gruppen flyktninger krever *mer* oppfølging enn ordinære flyktninger. Kommunene etterlyser blant annet midlertidige boliger med bemanning som en første innføring til å bo i Norge. Flere overføringsflyktninger krever en endret og mer omfattende oppfølging fra kommunenes side, noe som tilsier bedre bemanning enn når kommunene hovedsakelig bosetter ordinære flyktninger. Som nevnt har alle kommunene en strategi om å bosette overføringsflyktninger kommunalt. Større andel overføringsflyktninger kan dermed legitimere mer omfattende bruk av kommunale boliger til bosetting av flyktninger.

Hva mener flyktingene selv?

Flyktingene er i all hovedsak tilfredse med de bosettingsprosessene de har vært igjennom. De oppfordrer kommunene til å ta vare på *det som fungerer i bosettingsprosessene* inkludert oppfølgingen de kan få over tid.

Flyktingene er også stort sett tilfredse med sin første bolig i Norge, bortsett fra at noen barnefamilier bor trangt og noen enslige ønsker mer enn et rom. Tilfredsheten kan skyldes at de hadde få forventninger til bolig før de ble bosatt, dog med forskjeller mellom flyktninger som er blitt bosatt fra mottak i Norge og overføringsflyktninger. Flyktingene fra ordinære mottak forteller at de ikke har hatt spesielle forventninger til boligen, bortsett fra at de håpet å få tildelt – eller at de skulle greie å finne selv – en bolig som tilsvarer omtrent det som er «normalt» i Norge. I det ligger blant annet en forventning om en noe bedre bosituasjon enn de hadde erfart i asylmottak. Overføringsflyktingene hadde ikke spesielle forventninger. De hadde nok av andre ting å ta stilling til når de kom til Norge. Boligen var derfor ikke det de hadde tenkt mest på før ankomst. I begge grupper utviklet det seg imidlertid forventninger til boligsituasjonen ettersom de fikk erfaringer med å bo i Norge. Det var blant annet knyttet til bolig som passet for husholdet, godt miljø for barn og lett å komme seg rundt i byen.

Alle kategorier flyktninger er gjennomgående tilfredse med den oppfølging de får fra sine respektive kommuner. De forteller at de kan ta kontakt om det er noe de lurer på. Det er ingen som har sagt at de vegrer seg for å spørre om ting de trenger hjelp til. Det kan tenkes at flyktingenes trivsel med eget bosted også kan knyttes til tryggheten de opplever ved å ha en eller få kontaktpersoner i «apparatet» som de føler at de kjenner og kan henvende seg til. Det samme vil også gjelde om de er tilfredse med oppfølging og kontakt med ansatte i barnehager og på skoler.

Selv om noen av flyktingene opprinnelig hadde ønske om å bo i en annen by, har de etter å ha fått noe erfaring og tilvenning blitt tilfredse med sine kommuner. Det var ingen som sa at de nå ønsket å flytte til en annen kommune. De anbefaler kommunene å opprettholde sin gode praksis i bosettings- og integreringsarbeidet.

Flyktingenes gode råd til kommunene handler om bolig og boligsituasjonen. Minst like viktig er at de opptatt av hvordan virkemidler som er rettet mot å integrere flyktingene i arbeidsmarkedet kan bli mer effektive og resultatorienterte. I denne sammenheng legger noen vekt på at det er behov for litt større bostabilitet for å bistå til flyktingenes integrering i samfunnet. Budskapet kan oppsummeres slik:

Flyktingene vurderer en *stabil og trygg bolig som en plattform for lettere å kunne kvalifisere seg til arbeidsmarkedet. Samtidig vurderer de inkludering i arbeidsmarkedet som en nødvendighet for boligkarriere.*

15 Overføringspotensiale

Storbyene har vist stor fleksibilitet i bosetting av flyktinger. Måten å bosette flyktinger på har endret seg siden toppårene 2015/2016.

Læring fra drastisk økning i bosettingen i perioden 2015-2017

- Kommunene var motivert for og tok sammen del i en nasjonal dugnad for å møte behovet for bosetting av flyktinger etter den ekstraordinære tilstrømningen i 2015/2016.
- Bosettingsutfordringen frembrakte stor løsningsevne og kapasitet på iverksettingsnivå. Det private leiemarkedet ble et sentralt virkemiddel for å klare oppgaven.
- Det private leiemarkedet fremsto som et aktuelt segment i leiemarkedet for å bosette flyktinger og på den måten øke tilbudet av boliger til vanskeligstilte

Læring fra 2019 – sterk reduksjon i behovet for bosetting

- Storbyene har bosatt relativt få flyktinger i 2019 og 2020 sammenlignet med årene før. Det har gitt rom for å endre prioriteringen i bosettingsarbeidet fra å hovedsakelig handle om fremskaffing av nok boliger, til å legge mer vekt på hvordan kommunen – gjennom bosettingsprosessen – kan prøve å kople bolig/boligsituasjon med muligheter for integrering.
- Bosetting i privat leiemarked har blitt etablert som en sentral strategi i bosettingsarbeidet i de fem storbyene uavhengig av hvor mange flyktinger som skal bosettes.
- Storbyene har mer rom for å vurdere hvordan de gjennom bosetting i kommunal eller privat bolig, kan «bruke» bolig som et sentralt virkemiddel i kommunenes arbeid for å legge til rette for bred integrering for de flyktingene som bosettes.
- Storbyene er begynt å bli opptatt av hva som skal til for å legge til rette for langsiktig bostabilitet gjennom bruk av privat bolig i bosettingsarbeidet.
- Storbyene har begynt å vurdere hvordan en kan finne gode og tilpassede pakkedøsninger for å muliggjøre boligkarriere uavhengig av om nyankommen flykting bosettes i kommunal eller privat bolig.
- Storbyene har organisert bosettingsarbeidet på forskjellige måter. Det ser ut til at ulike måter for samordning og samarbeid på tvers på iverksettingsnivå kan gjøre det lettere å nå målet om god bosetting og helhetlig integrering av hele flyktingehusholdet. Dernest ser det ut til at god kommunikasjon mellom nivåene i bosettingsapparatet bidrar til at informasjon om muligheter, begrensninger og behov på iverksettingsnivå kan formidles opp til beslutningsnivå, mens overordnede politiske intensjoner og strategier kan formidles ned til iverksettingsnivå. Et eksempel er dialogmøtene i Oslo kommune hvor kommunen sentralt møter iverksettingsnivået i bydelene. Dette gir en arena for formidling, erfaringsutveksling og læring.

15.1 Læring mellom storbyene

Bosetting av flyktninger er frivillig for kommunene. Når kommunen har sagt ja til å bosette, er kommunen forpliktet til å bosette det omforente antallet flyktninger. Hvordan de skal løse oppgaven er det likevel opp til kommunene å avgjøre. Arbeidet er ikke regelstyrt, men målstyrt. Desentralisering av oppgaveløsningen, forskjellige måter å organisere arbeidet på, ulike lokale boligmarkeder med forskjellige muligheter og utfordringer, har bidratt til at storbyene og bydelene i Oslo, har utviklet forskjellige bosettingspraksiser innenfor sitt overordnede mandat – å bosette et gitt antall flyktninger innen en viss tid.

Vi har presentert fire ulike hovedmodeller for bosetting av flyktninger som viser at de fem storbyene har valgt ulike veier for å oppnå det samme overordnede målet – god bosetting. De fire modellene er: Privat bosetting; kommunal bosetting; helhetlig plan fra bosetting til boligkarriere; blandingsmodell (ulike kombinasjoner av bruk av kommunal og privat bosetting). Til sammen har dette gitt en rikholdig verktøykasse. Samtidig har vi vist at det innenfor alle modellene kan være vanskelig for storbyene å oppnå alle de gode hensiktene man har intensjoner om gjennom bosettingen. Det må hele tiden foretas vurderinger og avveininger. I tillegg til å skaffe flyktningen et sted å bo – hva annet kan vi håpe å oppnå med denne konkrete bosettingen?

Læringspotensial på flere nivåer:

Læring kan kobles til visjoner – hva en ønsker å oppnå med bosetting av flyktninger utover tak over hodet, tydeliggjøring og operasjonalisering av visjonene, plassering av ansvar og forankring, og identifisering av muligheter og hindringer for iverksettingsapparatet.

- Formulering av hva kommunen ønsker å oppnå gjennom mottak og bosetting av flyktninger
- Definerings av oppgaven og hvordan bosetting av flyktninger inkluderes og forankres som en sentral oppgave i kommunen og i de enkelte enhetene
- Utstaking av hovedkurs og begrunnelser for denne

Fleksibel virkemiddelbruk:

Kommunene disponerer en rekke virkemidler på statlig og kommunalt nivå. utfordringen er å ta de i bruk på måter som bidrar til å fremme integrering på kort og helst på lang sikt. Vi har sett at noen virkemidler kan virke kontraproduktivt på noen dimensjoner over tid. Dette gjelder for eksempel bruk av startlån hvor flyktningen blir strukturelt integrert i boligmarkedet og forhåpentligvis kan bygge opp egenkapital gjennom kjøp av bolig, men hvor begrenset økonomi kan bidra til flytting fra alminnelige nabolag til nabolag med færre muligheter for sosial inkludering med norske. Andre eksempler er bosetting i privat leiebolig som kan være usikkert på sikt fordi det er privat utleier og ikke kommunen som kontrollerer kontraktsforholdene. Alternativt kan det føre til langsiktighet, men hvor flyktning da mister mulighet til å bygge opp egenkapital og boligkarriere i eiermarkedet.

En hovedkonklusjon er derfor at storbyene må vurdere bruk av tilgjengelige virkemidler for å fremme sider ved bosetting av flyktninger som de ønsker å bli bedre på.

- Vurdere hvordan tilgjengelige virkemidler kan kombineres for å legge til rette for både bostabilitet og boligkarriere, jf. Helhetlig plan fra bosetting til boligkarriere
- For å bistå flyktninger inn i eierboligmarkedet som er det alminnelige i Norge: Startlån. Kommunene kan innvilge inntil 50 års nedbetalingstid og tilskudd til egenkapital.

- For å lykkes i det private leiemarkedet:
 - Kjenne betingelsene i det private leiemarkedet.
 - Utarbeide gode relasjoner med utleiere, og lage opplegg for oppfølging ved ev. konflikt.
 - Styrke flyktingenes kompetanse til å håndtere det private leiemarkedet
- For å fremme spredt bosetting:
 - Kjøp av kommunale boliger i borettslag og sameier over hele byen
 - Bygge nytt, kjøpe eiendommer, inngå tilvisningsavtaler med private utbyggere i alminnelige nabolag, alminnelige middelklassenabolag
 - Inngå avtaler med private utleiere over hele byen
 - Oppfordre flyktninger til å finne bolig selv i det private leiemarkedet
- For å støtte opp om flyktingenes motivasjon og evne til etter hvert å kunne håndtere egen boligsituasjon
 - Tilby tjeneste som kan støtte opp og veilede
 - Styrke introduksjonsprogrammet slik at flere kommer i arbeid
- På overordnet politisk og strategisk nivå – styrke dialogen med NHO og fagforbund lokalt for å bidra til at disse aktørene i større grad inkluderer flyktninger i sitt løsningsrepertoar – som alminnelige mennesker som har vært og kan være i en vanskelig situasjon – men som skal delta i arbeidslivet som alminnelige arbeidstakere.

Dilemmaene i bosettingspraksisene peker på at de gode intensjonene i bosettings- og integreringspolitikken kan være vanskelige å nå. Grunnen til at intensjonene er vanskelige å nå er blant annet det norske boligsystemets karakter, kommunenes begrensede handlingsmuligheter og utfordringen i å finne rett nivå for støtte og oppfølging av flyktingene, slik at de blir motivert til og i stand til å ta i bruk egne ressurser. Dette kan tilsi at politikktutviklingen i feltet må forbedre rammebetingelsene og mulighetsrommet, både for iverksettingsnivået og for flyktingene. Gjennom styrking av rammebetingelsene og mulighetsrommet kan dilemmaene bli færre og mulighetene for å forene de gode intensjonene i bosettingsarbeidet bli flere.

Litteraturliste

- Astrup, K. (2017). Kan boligmarkedet temmes? Smartere boligpolitikk i et markedsbasert system. In J. Askim, K. Kolltveit, & P. G. Røe (Eds.), *En smartere stat. Veier til bedre politikk og styring* (s. 76-89). Oslo: Universitetsforlaget.
- Barlindhaug, R., Holm, A., Lied, C., Ruud, M. E., Sommervoll, D. E., & Søholt, S. (2018). *Storbyenes praksis for å hjelpe vanskeligstilte på utleieboligmarkedet* (2018:12). Oslo: NIBR, OsloMet.
- Barlindhaug, R., Holm, A., & Nordahl, B. (2014). *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging* (2013: 14). Oslo: NIBR, HiOA.
- Barne- og familiedepartementet. (2017). NOU 2017: 6. Del 2. Offentlig støtte til barnefamiliene: modeller og problemstillinger. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-6/id2540981/sec3>
- Beatty, T., & Sommervoll, D. E. (2012). Discrimination in rental markets. Evidence from Norway. *Journal of Housing Economics*, 21, 121-130.
- Bertaux, D. (1982). The Life Course Approach as a Challenge to the Social Sciences. In T. Hareven & K. Adams (Eds.), *Aging and the Life Course Transitions: An Interdisciplinary Perspective* (pp. 127-147). London: Tavistock.
- Bjørnsnøs, M. (2006). "Vi har god kontakt egentlig, vi driver og hilser på hverandre" - nabokontakt og relasjoner i et fleretnisk miljø. Oslo: Universitetet i Oslo.
- BLD. (2012-2013). *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap.* . (Meld. St. 6). Oslo.
- BLD. (2013-2016). *Handlingsplan 2013-2016. Vi trenger innvandrernes kompetanse.* Oslo.
- Bratseth, K. (2017). *Beboerblikk. Beboerundersøkelse fra tre kommunale bygårder på Tøyen i Bydel Gamle Oslo.*
- Brattbakk, I., Woll, K. M., Aunan, S., & Aasen, L. (2019). *Utvikling av "Boindeks" for leieboliger.*
- Byrådet Oslo kommune. (2019). *Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti I Oslo 2019 - 2023.* Oslo: Oslo kommune.
- Christensen, T. (2006). Staten og reformenes forunderlige verden. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 23(3), 215-226.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies.* Oxford: Oxford University Press.
- Fog, J. (2004). *Med samtalen som utgangspunkt. Det kvalitative forskningsinterview* (2 ed.). København: Adademisk Forlag.
- Gran, N., & Kvale, A. (2018). *Bosetting av flyktninger og integreringsstrategien.*
- Grødem, A. S. (2011). *Innvandrerbarn og bolig: hva betyr boligen og bomiljøet for integrering?* (32). Oslo: Fafo.

- Gyourko, J., Saiz, A., & Summers, A. (2008). A new measure of the local regulatory environment for housing markets: The Wharton Residential Land Use Regulatory Index. *Urban Studies*, 45(3), 693-729.
- Heckmann, F., & Schnapper, D. (2005). The integration of Immigrants in the European Societies. In T. Kilton & C. Birkhead (Eds.), *Migration in Society, Culture and the Library*. USA: The American Library Association.
- Hernes, V., Joona, P. A., Arendt, J. N., & Tronstad, K. R. (2019). *Nordic integration and settlement policies for refugees. A comparative analysis of labour market integration outcomes*.
- Husbanken. (2016). *Veiviser Bolig for velferd*. Drammen: Husbanken
- Jacobsen, K. D., Jensen, T. Ø., & Aarseth, T. (1982). Fordelingspolitikens forvaltning. *Sosiologi i dag*, 3, 29-49.
- JD. (2015-2016). *Fra mottak til arbeidsliv - en effektiv integreringspolitikk*. (Meld. St. 6). Oslo.
- JD. (2017). *Arbeidet mot negativ sosial kontroll*. Oslo.
- Johannesen, K. (2017). Normalisering og integrering - viktige boligpolitiske grep. *PLAN*, 1, 44-47.
- Johannessen, K., Flatabø, L., Sellevold, Ø., & Borgersen, A. B. (2019). *Startlånets utjevningmuligheter*. Oslo: Oslo kommune, Velferdsetaten.
- KD. (2018). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022*. Oslo.
- KMD. (2012-2013). *Byggje- bu - leve*. OSLO: KMD.
- KMD. (2014). *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)*. Oslo.
- KRD. (2003-2004). *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*. (St. meld. nr. 49). Oslo.
- Lindquist, K. G., & Vatne, B. H. (2019). Husholdningenes kjøpekraft i boligmarkedet. *Tidsskrift for boligforskning*, 2(1), 46-49. doi:<https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2019-01-02>
- Lund, A. (2018). Sykepleieindeksen. *Tidsskrift for boligforskning*, 1, 67-73. doi:<https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2018-01-05>
- Midtbøen, A. H., & Teigen, M. (2013). Sosial investering i kjønnslikestilling? Flerdimensjonale perspektiver på norsk aktiveringspolitikk. *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 37(3-04), 294-308.
- Molden, T. H., & Røe, M. (2019). *Fra kommunal leietaker til boligeier. Erfaringer med leie til eie i Trondheim*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2011). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Nordvik, V., & Gulbrandsen, L. (2009). Regional patterns in vacancies, exits and rental housing. *European Urban and Regional Studies*, 16(4), 397-408. doi:10.1177/0969776409102191
- Nordvik, V., & Sørvoll, J. (2014). Interpreting Housing Allowance: The Norwegian Case. *Housing, Theory and Society*, 31(3), 353-367. doi:10.1080/14036096.2014.907199
- NOU. (2011). *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*. (2011:7). Oslo: Departementenes servicesenter

- NOU. (2017). *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. (2017:2). Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
- Oslo kommune. (2017). *"Flyktningemeldingen". Oslo kommunes innsats knyttet til mottak av asylsøkere og integrering av nyankomne flyktninger*. Oslo: Oslo kommune
- Peräkylä, A. (2011). Validity in Research on Naturally Occuring Social Interaction. In D. Silverman (Ed.), *Qualitative Research* (3rd ed., pp. 365-382). London: Sage Publications.
- Røed Larsen, E., & Sommervoll, D. E. (2011). *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt*. Oslo: BI.
- Schaffer, B., & Huang, W. (1975). Distribution and the Theory of Access. *Development and Change*, 6(2), 13-36.
- Silverman, D. (2001). *Interpreting Qualitative Data. Methods for Analysing Talk, Text and Interaction* (Second ed.). London: Sage Publications
- Skifter Andersen, H., Turner, L. M., & Sørholt, 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
- Skrede, J. (2017). *Kritisk diskursanalyse*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Skrede, J., & Andersen, B. (2019). Steder og identiteter i Oslo. *Plan*, 51(1), 8-13.
- Staver, A. B., Brekke, J.-P., & Sørholt, S. (2019). *Scandinavia's segregated cities - policies, strategies and ideals* (2019:8). Oslo: NIBR-report 2019:8. OsloMet.
- Steen, A. (2016). Deciding Refugee Settlement in Norwegian Cities: Local Administration or Party Politics? *Journal of Refugee Studies*, 29(4), 464-482. doi:10.1093/jrs/few032
- Svendsen, S., & Berg, B. (2018). *Kunnskapsoppsummering om bosetting av flyktninger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Sørholt, S. (2007). *Gjennom nåløyet*. (Dr. Polit.), Universitetet i Oslo, Oslo.
- Sørholt, S., & Aasland, A. (2019). Enhanced local-level willingness and ability to settle refugees: Decentralization and local responses to the refugee crisis in Norway. *Journal of Urban Affairs*, <xocs:firstpage xmlns:xocs=""/>. doi:10.1080/07352166.2019.1569465
- Sørholt, S., & Astrup, K. (2009). *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. Oslo: NIBR.
- Sørholt, S., & Henningsen, E. (2018). Avtalt selvbosetting blant flyktninger og det norske bosettingsregimet. *Tidsskrift for boligforskning*, 1(1).
- Sørholt, S., Henningsen, E., & Dyb, E. (2017). *Bosettingsklare flyktninger og avtalt selvbosetting. Erfaringer fra casekommuner og flyktninger. Rapport 2*. Oslo: NIBR, HiOA.
- Sørholt, S., & Lynnebakke, B. (2015). Do Immigrants' Preferences for Neighbourhood Qualities Contribute to Segregation? The Case of Oslo. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 5(2), 1-22. doi:DOI:10.1080/1369183X.2015.1054795

- Søholt, S., Nygaard, M., Støa, E., & Hauge, Å. L. (2018). *Flere flyktninger bosatt raskere. Hvordan fikk kommunene det til?* Oslo: NIBR, OsloMet.
- Søholt, S., Tronstad, K., Rose, & Vestby, G. M. (2015). *Syssetting av innvandrere - regionale muligheter og barrierer for inkludering*. Oslo: NIBR, HiOA.
- Thomsen, J., Woods, R., & Lolli, N. (2019). *Evaluation of housing and energy supply solutions for refugees in a Norwegian Municipality*. Paper presented at the ENHR, Athens.
- Thorshaug, K., Berg, B., Paulsen, V., & Svendsen, S. (2011). *Det er litt sånn at veien blir til mens en går*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Turner, L. M. (2012). *Boendemiljö, bosättning och integration*. NOVA notat, Vol. 6/2012.
- UDI. (2016). Integreringsmottak. <https://www.udi.no/asylmottak/bor-eller-onsker-a-bo-i-et-asylmottak/integreringsmottak/>

Kommunale dokumenter:

Bergen kommune (2014) Boligmelding 2014-2020.

Bergen kommune (2015) *Bergen 2030*. Kommuneplanens samfunnsdel.

Bergen kommune (2017-1) Handlingsplan for fortykning av den kommunale boligmassen i Bergen kommune.

Bergen kommune (2017-2) Handlingsplan for 250 flere kommunale utleieboliger.

Bergen kommune (2018) Plan for integrering og mangfold 2018-2022.

Bergen kommune (2019-1) Byrådsplattform 2019-2023, *Bergen – en god by for alle*.

Bergen kommune (2019-2) Bosetting av flyktninger 2019. Byrådssak av 29. januar 2019.

Kristiansand kommune (2015) Strategi for likestilling, inkludering og mangfold 2015-2022.

Kristiansand kommune (2017) Boligsosial handlingsplan 2017-2020. Vedtatt i bystyret 1. februar 2017.

Kristiansand kommune (2018) Strategi for flyktning- og integreringsfeltet 2018-2022. Februar 2018.

Kunnskapsdepartementet (2019) Kunnskapsdepartementet, brev fra Kunnskaps og integreringsministeren til Oslo kommune av 9. januar 2019, vedrørende «Endringer av kriterier for bosetting av flyktninger».

Oslo kommune (2015) Byrådssamarbeid Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2015-2019.

Oslo kommune (2016) Kommuneplan 2016-2019.

Oslo kommune (2017) Oslo kommunes innsats knyttet til mottak av asylsøkere og integrering av nyankomne flyktninger. Byrådssak 5/17.

Oslo kommune (2018) *Vår by, vår fremtid*. Kommuneplan for Oslo 2018. Samfunnsdel med byutviklingsstrategi.

Oslo kommune (2019-1) Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid av 28.02.2019. *Bosetting av flyktninger i 2019*. Brev til bydelene.

Oslo kommune (2019-2) Oslostandard for introduksjonsprogrammet.

Stavanger kommune (2013) Strategi for likestilling, inkludering og mangfold 2013-2020.

Stavanger kommune (2016-1) Rogaland Revisjon IKS. Forvaltningsrevisjon av integrering og bosetting.

Stavanger kommune (2016-2) Handlings- og økonomiplan.

Stavanger kommune (2018) *En god by å bo i*. Boligsosiale handlingsplan 2018-2023.

Stavanger kommune (2019-1) Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2034.

Stavanger kommune (2019-2) Boligsosial handlingsplan

Stavanger formannskap (2020). Sak 6/20. Anmodning om bosetting av flyktninger 2020.
16.01.2020

Trondheim kommune (2009) Kommuneplanens samfunnsdel 2009-2020.

Trondheim kommune (2016) Rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan 2016-2019.
Budsjett 2016.

Trondheim kommune (2018) Årsrapport flyktningebosetting 2018.

Trondheim kommune Handlingsplan for bosetting av flyktninger.