

Vidar Bakkeli og Ragnhild Steen Jensen

Samordnet bosetting av flyktninger

Perspektiver fra IMDi, Husbanken
og kommunene

Vidar Bakkeli og Ragnhild Steen Jensen

Samordnet bosetting av flyktninger

Perspektiver fra IMDi, Husbanken
og kommunene

© Fafo 2015

ISBN 978-82-324-0186-4 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0187-1 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
English summary	10
1 Innledning	15
1.1 Problemstillinger	17
1.2 Data og metode	18
1.3 Gangen i rapporten.....	20
2 Bakgrunn og kunnskapsstatus	21
2.1 Den norske bosettingsmodellen	21
2.2 Samordning om bosetting av flyktninger	24
2.3 Utfordringer i bosettingsarbeidet	32
2.4 Bolig, levekårsutvikling og integrering	35
2.5 Tiltak for å øke bosettingen.....	39
2.6 Oppsummering	42
3 Betydningen av gode boligløsninger.....	43
3.1 Hvorfor er en god bosituasjon viktig?.....	44
3.2 Tilgjengelige boliger	44
3.3 God bosetting krever at kommunen har kunnskap om dem som skal bosettes	45
3.4 Hva vurderes som en egnet bolig?.....	46
3.5 Bofellesskap for enslige flyktninger	47
3.6 Beliggenhet	48
3.7 Å bo i Norge	49
3.8 Midlertidighet	50
3.9 Oppsummering.....	52
4 Casehistorier – eksempler på bosettingsløsninger i seks kommuner	55
4.1 Lillehammer: bistand til kjøp av egen bolig.....	55

4.2 Kristiansund: foreldreskole for innvandrere og stabile boliger for barnefamilier.....	57
4.3 Bergen: selvbosetting i privat utleiemarked	58
4.4 Hammerfest: uformell praksis og flyktingtjenesten som «interne aktivister»	60
4.5 Bærum: boveiledning og arbeid langs ulike spor	62
4.6 Kvinesdal: bosettingsoppgaver og velferdstjenester samlet i NAV	63
4.7 Oppsummering.....	65
5 Samordning mellom Husbanken, IMDi og kommunene.....	67
5.1 Samordning i staten.....	67
5.2 Samordning mellom stat og kommune	77
5.3 Samordning for gode boligresultater.....	83
5.4 Oppsummering.....	86
6 Oppsummering og avsluttende diskusjon.....	89
6.1 Bosettingsarbeidet i Norge – nasjonalt, regionalt og kommunalt	89
6.2 Gode boligløsninger – sett fra kommunenes side	90
6.3 Slik gjør vi det her – eksempler fra seks kommuner.....	91
6.4 Samordning mellom IMDi, Husbanken og kommunene	91
6.5 Utfordringer, muligheter og gode samarbeidsformer	92
Referanser	99
Vedlegg.....	103

Forord

Dette prosjektet er gjennomført på oppdrag fra Husbanken og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Det er en oppfølging av forprosjektet «Boligpolitiske velferdsgevinster» (Grødem, Hansen & Sandbæk 2013). Rapporten handler om samordning mellom Husbanken, IMDi og kommunene om bosetting av flyktninger og gode boligløsninger, og mulige positive resultater av dette. Prosjektet er basert på et omfattende kvalitativt datamateriale, bestående av intervjuer med informanter ved etatenes regionkontorer, i seks casekommuner, ved tre fylkesmannskontorer, deltagelse på kommunesamlinger, samt litteratur- og dokumentstudier.

Inger Lise Skog Hansen var prosjektleder for prosjektet frem til september 2014, da hun gikk over i ny stilling i Husbanken. Arne Backer Grønningsæter overtok da prosjektlederansvaret. Vidar Bakkeli har skrevet kapittel 1, 2, 5 og 6. Kapittel 2 er delvis basert på grunnlagsarbeid gjennomført av Inger Lise Skog Hansen og Miriam Latif Sandbæk. Ragnhild Steen Jensen har skrevet kapittel 3. Kapittel 4 er skrevet av Bakkeli, Jensen og Hanne Cecilie Kavli i fellesskap, men Bakkeli har hatt hovedansvaret. Kavli har også gjennomført kvalitetssikring av prosjektet.

Vi vil rette en stor takk til våre oppdragsgivere – IMDi og Husbanken – for god oppfølging, fleksibilitet og forståelse underveis i prosjektgjennomføringen. Videre vil vi rette en stor takk til alle informantene ved Husbankens og IMDis regionkontorer, informantene i våre seks casekommuner og informantene hos Fylkesmannen. Vi vil også få takke deltagerne på kommunesamlingene for verdifulle innspill. Til slutt takk til Fafos publikasjonsavdeling for god hjelp med å ferdigstille rapporten.

Oslo, februar 2015

Vidar Bakkeli
Ragnhild Steen Jensen
Arne Backer Grønningsæter

Sammendrag

I denne rapporten ser vi på samordning av bolig- og integreringshensyn i bosetting av flyktninger. Et hovedmål i bosettingsarbeidet er å sørge for rask bosetting av flyktninger. Ventetiden fra innvilget søknad om asyl til bosetting i en kommune skal være så kort som mulig. Samtidig skal bosettingen være god, i betydningen en egnet bolig til de det gjelder, enten det er familier eller enslige flyktninger. Det konkrete bosettingsarbeidet foregår på lokalt nivå ute i kommunene. De statlige aktørene Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Husbanken skal bistå kommunene slik at mål om rask og god bosetting av flyktninger oppnås. Flyktninger bosettes i en kommune først etter at det er gjort en avtale mellom IMDi og kommunen. IMDi har ansvar for å følge opp introduksjonsloven, og forvalter viktige økonomiske virkemidler som integreringstilskuddet. Husbanken har ansvaret for statens boligpolitikk når det gjelder å få vanskeligstilte inn på boligmarkedet, også flyktninger. Husbanken har ansvaret for å gi veiledning til kommunene, bidra til kompetansebygging, og rår over et sett av virkemidler som tildeles kommunene.

Prosjektets overgripende problemstilling er: Hva er mulige positive resultater av en mer samordnet statlig og kommunal innsats for bosetting av flyktninger i norske kommuner? Husbanken og IMDi's ansvar knyttet til bolig og bosetting av flyktninger overlapper. Begge forvalter virkemidler som skal stimulere innsatsen for bosetting av flyktninger i kommunene, og de innehar omfattende kompetanse på henholdsvis boligforhold og integrering. De statlige etatene har de siste årene hatt en målsetting om å samordne seg i innsatsen overfor kommunene. Vi ser på hvordan dette foregår på regionalt nivå, og mulige positive resultater av samordning mellom de to aktørene, samt med kommunene. Det andre temaet vi tar opp er betydningen av gode boligløsninger for flyktnings levekår. Vi ser nærmere på hvordan kommunene vurderer at bolig og boforhold har betydning for andre områder av integreringsarbeidet. Det gjelder for eksempel flyktnings deltakelse i kvalifisering, barnehage, skole og sosiale aktiviteter. Vi presenterer også eksempler på bosettingsløsninger i seks kommuner. For det tredje diskuterer vi hvordan styringsformer i stat og kommune skaper utfordringer og muligheter for bosetting av flyktninger.

Datagrunnlag

Studien bygger på et omfattende datamateriale. Vi har gjennomført dokumentanalyser, intervjuet informanter ved alle regionkontorene til Husbanken og IMDi og intervjuet

tre fylkesembeter. Videre har vi besøkt og gjennomført intervjuer i seks utvalgte kommuner. Her har vi intervjuet flyktningtjenesten, boligkontor, voksenopplæring og helsestasjon. Vi har også deltatt på to kommunesamlinger i regi av Husbanken og hatt et møte med tre kommuner i regi av IMDi.

Betydningen av gode boligløsninger

Intervjuer med ulike aktører i kommuner som arbeider med bosetting av flyktninger viser at det gjøres mye bra arbeid ute i kommunene. Det kom også tydelig frem at det å ha nok boliger tilgjengelig, samt boliger som vurderes å ha en god standard, er utfordrende. Informantene peker på at kommunene har rammer de handler innenfor når flyktninger skal bosettes, og at hvilke boliger som er tilgjengelig er en slik ramme. Alle kommunene vi har gjennomført intervjuer i viser til at det er en utfordring både å ha nok boliger, boliger av god nok standard og boliger som er tilpasset de ulike flyktningene som kommer. Det er forskjell på om det er enslige voksne flyktninger som skal bosettes, eller store familier. Alle informantene våre fremhever at det kan være vanskelig å bosette store barnefamilier, fordi kommunen har få boliger som er store nok. Det gjelder både de kommunale boligene og i det private leiemarkedet.

Kommunene er samstemte i at det å ha å ha en god bosituasjon er viktig for flyktingers samfunnsdeltakelse. Kommunene har også klare formeninger om hva som er god bosetting av flyktninger. De fremhever betydningen av en stabil bosituasjon som grunnleggende for å komme i gang med å lære norsk, delta på kurs og skole. Kommunene peker også på noen dilemmaer i arbeidet med å bosette flyktninger. Et dilemma er knyttet til at flyktingens første bolig i kommunen ofte er en midlertidig kommunal bolig. Midlertidighet skal ideelt sett bidra til gjennomstrømming i de kommunale leilighetene, noe kommunene er avhengig av for å kunne ta i mot nye flyktninger. Men midlertidigheten skaper utfordringer i forhold til det å ha en stabil bosituasjon.

Et annet dilemma er knyttet til om flyktninger bør bosettes spredt eller samlet. I alle kommunene er de opptatt av hvordan flyktningene i størst mulig grad kan ta del i og bli en del av lokalsamfunnet. Flere av dem vi har intervjuet mener spredt bosetting av flyktninger øker kontaktflaten mellom innvandrere og nordmenn og at det dermed bidrar positivt til at innvandrere blir kjent med lokalsamfunnet og vise versa.

Samordning for gode boligløsninger

Vi har undersøkt hvordan samordningen har foregått i de ulike regionene. Generelt handler samordningen om etablering av samarbeidsavtaler, aktivitetsplaner, arrangere konferanser sammen, seminarer, møter med kommuner, prosjektsamarbeid, utveksling av informasjon, statistikk og gode eksempler. Formalisert kontakt spiller en rolle, men mye tyder på at uformell kontakt mellom ansatte i organisasjonene på ulike nivåer er viktig for både prosjekt- og kompetanseutvikling. Vi finner at det foregår samordning mellom Husbanken og IMDis regionkontorer i nær sagt alle regioner, men at det også

er markante regionale forskjeller i graden av samordning. Samordningen er tettest og mest aktivt i region midt. De to etatenes ulike regionsinndelinger, særlig i region øst og sør, bidrar til å komplisere samordningen i disse regionene.

Samordning mellom IMDi og Husbanken skaper positive resultater i form av større kompetanse om kommunene i etatene. Det fører til økt kompetanse om hverandres temaer (blant annet boligløsninger, integrering), tydeligere og bedre dialog med kommunene, og økt synlighet for begge aktørene utad. Det å skape møteplasser for kommunene har stor betydning, ettersom det fører til erfaringsutveksling og organisatorisk læring. Overordnet sett gir dette økt handlingskapasitet gjennom bedre kunnskapsgrunnlag. Vi finner lite direkte samordning når det gjelder bruk av økonomiske virkemidler mellom de statlige aktørene i form av konkrete prosjekter, men de henviser aktivt til hverandres virkemidler.

Om økt samordning i staten gir positive resultater ute i kommunene, har vært vanskeligere å gi et klart svar på. Informantene vi har snakket med i seks casekommuner og tre kommunesamlinger opplever at det er et godt samarbeid mellom de statlige aktørene. Kommunene har vært på nyttige konferanser og seminarer hvor etatene samarbeidet. Informantene opplevde samtidig at samordning på statlig nivå var et noe abstrakt tema, og så i mindre grad koblinger til hvordan bosettings- og integreringsarbeid ble organisert og løst lokalt. Dette gjaldt både i små og store kommuner. Gjennomgående påpekte kommuner at det er behov for økte statlige overføringer for å løse bosettingsutfordringer. Flere informanter fra kommunesiden mente at både Husbanken og IMDi gjør en viktig jobb med å utarbeide og spre gode eksempler på løsninger i andre kommuner. Samtidig ble det påpekt behov for mer konkrete eksempler eller oppskrifter for hvordan man kan organisere løsninger lokalt, enten det handler om ny organisering av det boligsosiale arbeidet, leie til eie-løsninger, bruk av privat utleiemarked, og så videre. Kommunene opplevde generelt at de har gode samarbeidsrelasjoner også med Husbanken og IMDi sett hver for seg. Flere mente imidlertid at IMDi hadde hovedfokus på den første fasen av bosettingsarbeidet, og ønsket noe mer veiledning og oppfølging knyttet til integreringsarbeid over tid.

Samordning, styring og bosettingsutfordringer

Samordningen mellom de statlige aktørene og kommunene i dette feltet er kompleks. De statlige aktørene forholder seg til et mangfold av forskjellige kommuner. Kommunene er uavhengige enheter med et lokalt demokrati. Dette innebærer også at de ikke er avhengige av de statlige aktørene, siden de kan velge å si nei til å bosette. Mangelen på gjensidig avhengighet skaper utfordringer for samordningsdynamikken i feltet. De statlige etatene opplever videre i liten grad et «trykk» fra kommunene når det gjelder forespørsler om boligløsninger for flyktninger. De statlige aktørene understreker at deres relasjon til kommunene er nettopp dialogbasert, og at man er forsiktig når det gjelder å gi klare råd hvordan kommunene skal organisere arbeidet. Flere informanter

i kommunene etterlyser tydeligere råd fra Husbanken og IMDi om hvordan bosettingsarbeidet kan organiseres og løses lokalt.

De statlige aktørene er avhengige av kommunene for å realisere gode boligløsninger og nå sine resultatmål. I et styringsperspektiv er det her ulike styrings-«logikker» som gjør seg gjeldende. De statlige etatene er hierarkiske organisasjoner med en linje fra sentralt hold ned til regionkontorene. De preges av mål- og resultatstyringsprinsipper. Dette gjelder særlig IMDi, som blant annet måles etter hvor raskt og hvor mange de klarer å bosette. Deres relasjon til kommunene er samtidig preget av en nettverkslogikk, hvor de er i dialog med kommunene som likeverdige partnere. De ulike styringslogikkene skaper utfordringer og et krysspess på de statlige etatene, og da særlig for IMDi. Aktørene, både på statlig og kommunalt holder, fremholder imidlertid at frivillighetsmodellen er viktig for å skape lokal motivasjon og engasjement for bosettingsarbeidet. Det skjer også mye positivt og godt bosettings- og integreringsarbeid ute i kommunene, med gode resultater. Lengeventende i asylmottak fortsetter imidlertid å være en stor utfordring innenfor dagens bosettingsmodell.

English summary

In this report, we explore the coordination of housing and integration policy concerns in the settlement of refugees. One main goal of the settlement efforts is to ensure that refugees rapidly become settled. The waiting time from approval of asylum to settlement in a municipality should be as short as possible. At the same time, settlement should be appropriate, in the sense of providing suitable housing to those concerned, irrespective of whether they are families or single refugees. The actual settlement activities are undertaken at the local level by the municipal administrations. The central-government bodies IMDi (the Directorate of Integration and Diversity) and the Norwegian State Housing Bank should assist the municipalities to ensure that the goals for rapid and appropriate settlement of refugees are achieved. Refugees are not settled in a municipality until an agreement between IMDi and the municipal administration has been signed. IMDi is responsible for following up the Introduction Act and manages a number of key financial schemes, such as the introduction grant. The Norwegian State Housing Bank is responsible for state housing policies in terms of access to the housing market for vulnerable groups, including refugees. The bank shall provide guidance to the municipalities and build competence. It is also responsible for a set of financial instruments that target the municipalities.

The general research question in the report is: What is possible in terms of positive results from more coordinated efforts on the part of the regional state agencies and the municipalities with regard to settlement of refugees in Norwegian municipalities? The activities of IMDi and the Norwegian State Housing Bank with regard to housing and settlement of refugees are partly overlapping. Both agencies have instruments at their disposal that can stimulate the efforts to settle refugees in the municipalities, and they have extensive competence in housing and integration issues respectively. In recent years, IMDi and the housing bank have aimed to cooperate in their efforts targeting the municipalities. We explore this collaboration to assess the benefits of coordination between these two agencies, and in their relation with the municipalities. Our second topic is the importance of appropriate housing solutions for the refugees' living conditions. We explore the views of the municipalities on how housing and residential conditions have an impact on other aspects of the integration efforts. This applies to, for example, participation by refugees in vocational qualification programmes, day-care, school and social activities. We also present examples of housing solutions from six

municipalities. Third, we also explore how forms of public governance at the central and local level give rise to challenges and opportunities for the efforts to settle refugees.

Data material

The study is based on a comprehensive material. We have undertaken document analyses and interviews with informants in all regional offices of IMDi and the Norwegian State Housing Bank as well as three county governor's offices. Furthermore, we have visited and undertaken interviews in six selected municipalities. Here we have interviewed the refugee services, housing offices, adult education services and child health centres. We have also attended two assemblies of municipal representatives held under the auspices of the Norwegian State Housing Bank, and we have held a meeting with three municipal administrations under the auspices of IMDi.

The importance of appropriate housing solutions

Interviews with various municipal parties that are involved in settlement of refugees show that a lot of good work is being done at the local level. The interviews also revealed that availability of housing units deemed to be of a sufficient standard is a challenge for the municipalities. The informants point out that in settling refugees, the municipalities act within a given framework, and the availability of housing units is part of this framework. All the municipalities interviewed by us pointed to the challenge inherent in having a sufficient number of available housing units that are of a sufficient standard and adapted to the needs of arriving refugees. Large families and single, adult refugees present different problems. All our informants emphasize that settling large families is difficult, since the municipality has access to very few housing units of a sufficient size. This applies to the municipal housing mass as well as the private rental market.

The municipalities all agree that appropriate housing conditions are crucial for the participation of refugees in local society. The municipalities also have clear views on the criteria for appropriate settlement of refugees, and they emphasize the fundamental importance of a stable residential situation for entry into Norwegian language courses, vocational training and school. The municipalities also point to certain dilemmas involved in settling refugees. One such dilemma is associated with the fact that the refugees' first housing in the municipality will often be a temporary, municipally-owned housing unit. Ideally, this temporariness should help to ensure turnover in these units, since the municipalities depend on this to be able to accept new arrivals. However, this temporariness gives rise to challenges in terms of the unstable housing situation it provides for.

A second dilemma is associated with dispersed or concentrated settlement of refugees. All municipalities are concerned with promoting participation and inclusion of refugees in local society. Many of our informants claim that dispersed settlement of re-

fugees helps expand the opportunities for contact between immigrants and Norwegians, and thus helps immigrants become familiar with the local community and vice versa.

Coordination for appropriate housing solutions

We found extensive coordination between the regional offices of the Norwegian State Housing Bank and IMDi, although there are clear differences between the regions. This coordination is closest and most active in the central region. Collaboration takes the form of joint meetings, participation in shared activities, joint seminars, meetings with municipal administrations jointly and separately, and exchange of information, statistics and good examples. Formalized contact plays a role, but there are indications that informal contact between staff members of the organizations is a key element. The different regional subdivisions of the two agencies, especially in the eastern and southern regions, serve to complicate their coordination.

Coordination between IMDi and the Norwegian State Housing Bank generates positive results in the form of improved knowledge of the municipalities within the two agencies. This provides each of the regional agencies with better competence about each other's topics (e.g. housing solutions, integration), a clearer and better dialogue with the municipalities and better external visibility for both agencies, for example through arrangement of joint conferences. Establishing meeting-grounds for the municipalities is also essential. In general, this results in increased capacity for action through a better knowledge base. We find little direct coordination in terms of application of joint financial instruments, such as concrete joint projects.

It is difficult to provide a clear answer to the question of whether increased coordination at the central-government level also produces positive results at the municipal level. The informants whom we interviewed in the six case municipalities and the three assemblies reported to have a good working relationship to both the Norwegian State Housing Bank and IMDi. In their opinion, the two government agencies cooperate well, for example in joint conferences and seminars. Nevertheless, the informants perceived coordination at the central-government level as a somewhat abstract notion, not directly related to their local reality and everyday challenges. One reason is that the various municipal services maintain regular contact with only one of these agencies: the refugee services with IMDi and the housing offices with the Norwegian State Housing Bank. Several of our informants in the municipal administrations were of the opinion that both agencies are doing an important job in collecting and distributing examples of good practices in other municipalities. At the same time, there were many who called for more specific examples or recipes for how solutions can be organized locally, be they a new organization of housing policies, lease-to-ownership solutions, use of the private rental market etc.

Coordination, governance and challenges to settlement

Coordination between the two government agencies IMDI and the Norwegian State Housing Bank and the municipalities is a complex matter. The governmental agencies relate to a diverse range of municipalities. The municipalities, on the other hand, are independent units with a local democracy. This also means that they are independent of the central-government agencies, since they can choose to reject settlement of refugees. This absence of a mutual dependence gives rise to challenges for the coordination dynamic in this area. The central-government agencies do not perceive very much pressure from the municipalities in terms of requests related to residential solutions for refugees. The central-government agencies emphasized that their relationship to the municipalities is based on dialogue, and they are careful not to instruct the municipalities in how they should organize their efforts. Many informants in the municipalities called for clearer advice from the Norwegian State Housing Bank and IMDi regarding how the settlement activities could be organized and solved locally.

The central-government agencies are dependent on the municipalities in order to achieve appropriate housing solutions and reach their performance goals. In a governance perspective, this is a reflection of different forms of governance “logic”. The central-government agencies are hierarchical organizations with a line of command from the central level down to the regional offices. At the same time, they are characterized by principles of goal orientation and management by objectives. This applies to IMDi in particular, which is assessed in terms of how many refugees they are able to settle and how rapidly they do so. Their relationship to the municipalities, however, is characterized by a network logic, in which they engage in dialogue with the municipalities as equal partners. These different forms of governance logic give rise to clear challenges and a compound pressure on the central-government agencies, and on IMDi in particular. The parties on both the municipal and central-government levels maintain, however, that voluntariness is essential for local motivation and commitment to the settlement activities. There are also many positive initiatives and efforts to try out new solutions in this field, several of which shows very good results. At the same time, the challenges pertaining to those who have stayed for a long period in refugee reception centres remains an urgent matter, which appear hard to solve within the framework imposed by the current model.

1 Innledning

Denne rapporten handler om samordning av bolig- og integreringshensyn i bosetting av flyktninger. Prosjektet bygger videre på forprosjektet «Boligpolitiske velferdsgevinster» (Grødem, Hansen & Sandbæk 2013). Antall flyktninger som har fått innvilget opphold i Norge, er mer enn doblet de siste seks–sju årene, fra rundt 4000 i 2007–2008 til 9500 i 2013. Selv om kommunene har økt bosettingskapasiteten de siste årene, har bosettingskøene i mottak og antallet som må vente lenge i mottak, også økt. Per november 2014 var 6874 flyktninger bosatt i kommunene i løpet av året. Dette er det høyeste antallet siden 1999. Samtidig ventet om lag 5200 flyktninger som hadde fått innvilget opphold, på en bosettingskommune.¹ Dette er en stor utfordring for alle involverte aktører.

Prosjektets hovedtema er samordning mellom de to statlige etatene Husbanken og IMDi, samt mellom de statlige etatene og kommunene. Husbanken er statens gjennomføringsorgan for boligpolitikken, med mål om å få vanskeligstilte i boligmarkedet inn i egnet bolig. De har hovedansvar for å gi veiledning til kommunene og å bygge kompetanse, og de rår over et sett av virkemidler som tildeles kommunene. IMDi er gjennomføringsorgan for integreringspolitikken og har særlig ansvar for bosetting av flyktninger til kommunene, å følge opp introduksjonsloven samt forvalte viktige økonomiske virkemidler som integreringstilskuddet. For både Husbanken og IMDi er kommunenes arbeid og innsats helt sentral for at de skal nå sine målsettinger. Direktoratenes arbeid relatert til bolig og bosetting av flyktninger er delvis overlappende. Både Husbanken og IMDi forvalter virkemidler som kan stimulere innsatsen i kommunen, og innehar dessuten omfattende kompetanse om henholdsvis boligforhold og integrering. For begge direktorater har det de siste årene vært en målsetting å samarbeide i innsatsen overfor kommunene. I studien utforsker vi hvordan samordning mellom disse etatene og kommunene foregår, med vekt på regionsnivået.

I Norge bosettes flyktninger i en kommune først etter at det er gjort en avtale om bosetting mellom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og kommunen. Den enkelte kommune har deretter ansvar for å finne bolig, tilby introduksjonsprogram og følge opp med tjenester innen blant annet helse og skole. Kommunene bestemmer selv om de ønsker å bosette flyktninger, og hvor mange. Husbanken har på sin side et overordnet ansvar for boligpolitikk og boligvirkemidler. IMDi og Husbanken skal bistå kommunene, slik at en rekke statlige mål innen velferds- og boligområdet oppnås,

¹ http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Bosetting/Manadsrapport_nov_2014.pdf

herunder bosetting av flyktninger. De statlige aktørene bidrar blant annet med økonomiske virkemidler og kompetanse, men kan innenfor dagens modell ikke pålegge kommunene å ta imot flyktninger.

Et viktig trekk ved alle organisasjoner er oppgaveløsning gjennom arbeidsdeling, som gir grunnlag for målrettet spesialisering og oppbygging av kompetanse. Men like nødvendig er samordning på tvers av spesialisering. Dette er viktig blant annet for å skape felles retning, unngå dobbeltarbeid eller at ulike deler av organisasjonen motarbeider hverandre. Det finnes mange definisjoner av hva samordning er, både i policylitteratur og organisasjons- og statsvitenskapelig litteratur. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)s definerer samordning å være «en prosess der selve kjernen er at ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset til hverandre» (Difi 2014:14). Samordning kan foregå mellom aktører på tvers av forvaltningssektorer, på tvers av forvaltningsnivåer (mellom stat og kommune) og også på tvers av samfunnssektorer (offentlig, marked, sivilsamfunn). Samordning rommer begreper som samarbeid, koordinering og (sam)styring, og det er utfordrende å lage entydige avgrensninger mellom kategoriene.

Problemer og utfordringer som går på tvers av sektorer i offentlig forvaltning, har blitt kalt «wicked problems» (Difi 2014; Ulfrstad 2011:150). Dette oversettes gjerne til «umedgjørliche» eller «gjenstridige» problemer. Gjenstridige problemer er ikke noe nytt i seg selv, men flere påpeker at denne typen problemer i dagens komplekse samfunn griper stadig mer om seg. Eksempler er klimaendringer, sikkerhets- og terrorberedskap og ulike typer sosiale problemer, for eksempel fattigdom. I forvaltningsmeldingen understrekes betydningen av at statsforvaltningen samarbeider godt på tvers av sektorer, og at virkemidler skal samordnes for økt måloppnåelse (St.meld. nr. 19 2008-2009). Samtidig står sektorprinsippet svært sterkt i norsk offentlig forvaltning. Forskingen viser at utviklingen har gått mot sterkere sektorisering, blant annet på grunn av new public management-reformer med mål- og resultatstyring (Christensen & Læg Reid 2011; Fimreite & Læg Reid 2008). Dette skaper betydelige utfordringer for samordning på tvers.

Et hovedmål i bosettingsarbeidet er å sørge for rask bosetting av flyktninger. Ventetiden fra innvilget søknad om asyl til bosetting i en kommune skal være så kort som mulig. I tillegg til å være *rask* skal bosettingen helst være *god*, i betydningen en egnet bolig til dem det gjelder, mennesker med ulike behov, enten det er familier eller enslige flyktninger. Videre bør boligen gi gode muligheter for positiv levekårsutvikling og for deltagelse og integrering i lokalsamfunnet. Det konkrete bosettings- og integreringsarbeidet foregår på lokalt nivå, ute i kommunene. Vi vil derfor også belyse boligens betydning for deltagelse, levekårsutvikling og integrering lokalt sett fra kommunenes perspektiv. Vi vil også presentere eksempler på hva de kommunene vi har besøkt, selv opplever som gode løsninger i bosettingsarbeidet gitt de rammene som gjelder i den enkelte kommune.

1.1 Problemstillinger

Hensikten med prosjektet er å diskutere hvilke resultater som kan oppnås ved en samordnet bolig- og integreringsinnsats overfor flyktninger. Søkelyset er på samspillet mellom Husbanken, IMDi og kommunene. Den overordnede problemstillingen for prosjektet er:

Hva er mulige positive resultater av en mer samordnet statlig og kommunal innsats for bosetting av flyktninger i norske kommuner?

Prosjektet har tre overordnede mål og problemstillinger. For det første ønsker vi å fremskaffe kunnskap om betydningen av gode boligløsninger i kommunene. Mer konkret spør vi:

- a. Hvordan kan effektiv boligfremskaffelse og gode boligløsninger være med på å skape den gode levekårsutviklingen for flyktninger i den enkelte kommune?

Her tar vi i all hovedsak utgangspunkt i kommunenes egne perspektiver og erfaringer. For det andre vil vi rette søkelyset mot samordning mellom IMDi og Husbanken samt deres arbeid overfor kommunene når det gjelder bosetting og boliger til flyktninger.

- a. Hvordan kan IMDi og Husbanken i samarbeid bidra til en styrket innsats for gode boligløsninger for flyktninger i kommunene?

Og for det tredje vil vi ta utgangspunkt både i foreliggende kunnskap og i materiale som blir samlet inn i denne undersøkelsen, og diskutere statens forhold til og rolle overfor kommunen innen bosetting og boligløsninger til flyktninger i lys av rådende styringsparadigmer i offentlig forvaltning.

- a. Hvordan er statens rolle og relasjon overfor kommunene på dette området, og hvilke styringsformer benyttes?
- b. Hvilke utfordringer utgjør rådende styringsparadigmer i stat og kommune for de statlige aktørenes mulighet for å stimulere til aktivitet og måloppnåelse i kommunene?
- c. Hvilke styringsformer og samarbeidsformer opplever de statlige aktørene og de kommunale aktørene at fungerer for å fremme god praksis og måloppnåelse i kommunene?

Problemstillingen under punkt a handler om å belyse boligens betydning for levekårsutvikling og integrering over tid. Viktige spørsmål er hvordan boforhold påvirker flyktningers muligheter på andre arenaer, som kvalifisering, integrering i lokalsamfunn og sosial deltakelse. Vi tar for oss hvordan kommunale aktører både på ledernivå og førstelinjenivå vurderer dette.

Punkt b retter søkelyset mot hvordan samordningen foregår på regionalt nivå mellom Husbanken og IMDi regionkontorer. Vi belyser forskjeller og likheter mellom regionene og på hvilke måter aktørene samordner seg. Først og fremst er vi opptatt av aktørenes refleksjoner rundt hvordan samordning mellom statlige etater kan føre til både bedre bosetting og bedre boligløsninger ute i kommunene. Videre ser vi på avgrensede aspekter ved samordningen mellom stat og kommune. Hvordan opplever kommunene samordningen mellom IMDi og Husbanken? Vi drøfter også sammenhenger mellom statlig samordning og godt arbeid i kommunene. Videre belyser vi kommunenes opplevelse av IMDi og Husbanken som samarbeidspartnere. Hva er bra i de statlige etatenes arbeid, og hva kan bli bedre?

Problemstillingene under punkt c, d og e handler om å analysere styringsrelasjonene i bosettingssystemet. Hva er forholdet mellom stat og kommune, hvilke utfordringer har man, og hva slags styrings- og samarbeidsformer opplever aktørene selv at fungerer for å fremme god praksis og måloppnåelse i kommunene? Denne analysen vil relateres til prosjektets overordnede problemstilling om mulige positive resultater av en mer samordnet statlig og kommunal innsats i bosetting av flyktninger i norske kommuner.

1.2 Data og metode

Studien bygger på et forskningsdesign med omfattende datainnsamling. Vi har gjennomført litteratur- og dokumentstudier, intervjuer med informanter ved alle regionkontorene til Husbanken og IMDi, intervjuer med informanter i seks casekommuner samt intervjuer med representanter fra tre fylkesmannsembeter.

Litteratur- og dokumentstudier

Det har vært viktig å bygge dette prosjektet på eksisterende kunnskap. Vi har gjennomført en litteratur- og dokumentstudie og gir en kortfattet oversikt over eksisterende forskning og kunnskap vedrørende bolig for flyktninger og bosetting i kommunene samt relevante policydokumenter (eksempelvis sentrale stortingsmeldinger). Denne delen av prosjektet bygger videre på de litteratur- og dokumentstudiene som ble gjennomført i forprosjektet (Grødem, Hansen & Sandbæk 2013).

Intervjuer ved IMDi og Husbankens regionkontor

Vi har gjennomført gruppeintervjuer med ansatte ved Husbankens og IMDi regionkontorer. Dette utgjør totalt tolv kontorer. Intervjuene var med mellom to og fem personer fra regionkontorene. I de fleste regionene deltok regionsdirektører, unntatt i

IMDi Indre Øst og IMDi Øst. Intervjuet med IMDi Midt-Norge ble gjennomført per telefon. Målet med intervjuene var å belyse hvordan etatenes regionkontorer forholder seg til hverandre, samordning med kommunene, hvilke refleksjoner rundt oppgaver og utfordringer de gjorde seg, samt hvordan de jobbet med rådgivning og erfaringsspredning, og hvordan de reflekterte rundt samordning av bolig- og integreringshensyn i bosettingsarbeidet. Videre ønsket vi eksempler på kommuner som jobber godt, og hva slags resultater man kan få av større statlig samordning.

Intervjuer med fylkesmenn

Vi har videre gjennomført telefonintervjuer med informanter i tre fylkesmannsembeter. Disse intervjuene har handlet om Fylkesmannens ansvar for regional samordning mellom statlige aktører og mellom statlige aktører og kommunene. Spesifikt har vi hørt om aktiviteter knyttet til samordning mellom IMDi og Husbanken.

Casestudier i seks kommuner

Vi har gjennomført casestudier i seks kommuner. Utvalget av casekommuner ble gjort i dialog med oppdragsgiver. Sentrale utvalgskriterier var kommuner som på ulike måter har jobbet godt med bosettings- og integreringsarbeid. Det ble også lagt vekt på å inkludere kommuner av ulik størrelse og i ulike regioner. Vi har vært i Bergen, Kvinesdal, Hammerfest, Bærum, Lillehammer og Kristiansund. Hovedmålet med intervjuene ute i kommunene har vært å få tak i kommunale perspektiver som belyser boligens betydning for levekår, dernest å få vite hvordan kommunene jobber med bosettings- og integreringsarbeid, og deres opplevelse av samordning og samarbeid med Husbanken og IMDi. Vi har inkludert både store kommuner (Bergen og Bærum) og små kommuner (Kvinesdal, Hammerfest). En styrke med casestudier er å kunne gå i dybden på et lite antall enheter. Utvalget er ikke ment å gi et dekkende bilde av situasjonen generelt i Kommune-Norge. Blant annet er kommuner med en trang økonomisk situasjon underrepresentert. I hver kommune har vi intervjuet informanter med ansvar for følgende områder:

- flyktningtjeneste, bosetting, booppfølging
- boligkontor
- voksenopplæring (lærer)
- helsestasjon (helsesøster)

I to av kommunene var flyktningtjenesten lokalisert i NAV. Intervjuer med voksenopplæring og helsestasjon ble valgt siden dette er tjenester som kommer i kontakt med enkeltpersoner og familier, og som er i førstelinjen.

Kommunesamlinger

Det har vært viktig for prosjektet å ha en dialog med kommunene. Vi har deltatt på to kommunesamlinger i regi av Husbanken og hatt et møte med tre østlandskommuner i regi av IMDi Indre Øst. Her har vi lagt frem foreløpige funn knyttet til kommunenes arbeid med bosetting, boligens betydning for levekårsutvikling samt hvordan kommunene opplever relasjonene til Husbanken og IMDi. Vi arrangerte også diskusjonsgrupper hvor disse temaene ble drøftet. Gruppene fikk to oppgaver å diskutere:

- 1) Hvordan påvirker boligløsningene flyktningers levekårsutvikling og integrering positivt i din kommune, og hvordan påvirker de negativt?
- 2) Tenk på samarbeidet mellom IMDi og Husbanken i din kommune, med mål om å skape effektiv bosetting og gode boligløsninger for flyktninger. Hva fungerer godt i dag, og hva kan bli bedre?

En diskusjon mellom personer som arbeider med tilsvarende oppgaver, gir tilgang til en annen type informasjon enn det vi kan oppnå når forskeren stiller spørsmål og informanten svarer. Diskusjonen skaper en kollegial refleksjon i den forstand at deltakerne i samtalen kan utfordre hverandre på andre måter enn det en forsker kan gjøre, fordi de kjenner feltet «fra innsiden». Ved å observere diskusjonen og delta i samtalen fikk vi dermed tilgang til en annen type informasjon enn det som ble samlet inn i de øvrige delene av undersøkelsen.

1.3 Gangen i rapporten

I kapittel 2 redegjør vi for den norske bosettingsmodellen, samordning mellom Husbanken og IMDi samt tidligere forskning om bosettingsutfordringer og boligens betydning for levekårsutvikling. I kapittel 3 belyser vi boligens betydning for integrering og levekårsutvikling, basert på intervjuer med ansatte i relevante tjenester i seks kommuner. I kapittel 4 presenterer vi så casehistorier om godt bosettingsarbeid i seks kommuner. I kapittel 5 ser vi på samordningen mellom Husbanken og IMDis regionkontorer. I det avsluttende kapittel 6 gjør vi en mer overordnet policyanalyse av styringsrelasjonen mellom stat og kommune i dette feltet og diskuterer utfordringer for måloppnåelse.

2 Bakgrunn og kunnskapsstatus

Hensikten med dette kapitlet er å gi et bakteppe til diskusjonen i resten av rapporten. I første del av kapitlet beskriver vi kort hvordan den norske bosettingsmodellen er organisert, hvilke utfordringer som allerede er kjent, og hvilke virkemidler som per i dag anvendes for å møte disse utfordringene. Utfordringer i bosettingsarbeidet ble grundig presentert i forprosjektet og i tidligere forskning og vil kun behandles kort her. Vi ser nærmere på samordning mellom Husbanken og IMDi, og på boligens betydning for levekårsutvikling og integrering. I andre del av kapitlet ser vi på hva som finnes av forskning som ser bolig, levekårsutvikling og integrering i sammenheng.

2.1 Den norske bosettingsmodellen

Den norske bosettingsmodellen kan deles inn i tre administrative nivåer: et nasjonalt, et regionalt og et kommunalt (Thorshaug mfl. 2011 og 2013). På *det nasjonale nivået* bestemmer Stortinget, via statsbudsjettet, de overordnede rammene for bosetting av flyktninger som innvilges opphold i Norge. Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger fastsetter, under ledelse av IMDi, det totale bosettingsbehovet og fordelingen fylkesvis. Dette avgjøres på bakgrunn av statsbudsjettet og prognoser som er utviklet av UDI.

På *det regionale nivået* er det IMDis seks regionkontorer som følger opp bosettingsarbeidet i dialog med kommunene. Regionkontorene har, i samarbeid med KS, avgjort hvilke kommuner som skal anmodes om å bosette flyktninger, og hvor mange den enkelte kommune skal anmodes om å bosette på årsbasis. Folketall, arbeidsmarked, kompetanse på bosettings- og integreringsarbeid samt kvaliteten på arbeidet er med på å avgjøre hvor mange kommunen skal anmodes om å bosette. I mai 2014 ble det som en forsøksordning gjort nye grep som gikk utover denne modellen, siden antall personer i mottak som venter på bosetting, stadig vokser.² For det første ble alle kommuner anmodet om å bosette flyktninger. For det andre anmodet IMDi i brevet i 2014 kommunene om å gjøre vedtak over en treårsperiode, altså for perioden 2014–2016, for å skape større forutsigbarhet og planmessighet over tid.

² Oversikt over anmodninger om mottak og vedtak i kommunene, 2014–2016: http://www.imdi.no/Documents/Tall_og_fakta/Anmodning_2014-2016_Kommuneoversikt.pdf

Det er på *det kommunale nivået* at det praktiske bosettingsarbeidet skjer. Kommunene svarer på anmodningen fra IMDi ved at kommunestyret gjør vedtak om bosetting. Bosettingen er en frivillig oppgave for kommunene, og lokale politikere står dermed fritt til å svare nei på IMDis anmodninger. Kommunene bestemmer selv hvor mange de vil bosette. IMDi registrerer vedtakene og starter så arbeidet med utsøking av flyktninger til bosettingskommuner. Hvis kommunen aksepterer IMDis forslag, gjøres det en avtale mellom IMDi og kommunen, og kommunen må forberede ankomsten i form av å ha klar en bolig, ledig plass på introduksjonsprogram, tilgjengelig skole- og helsetilbud, med mer. (Korsvold m.fl. 2014:34; Thorshaug m.fl. 2013). IMDi er opptatt av at kommunene ikke skal kunne forhandle om enkeltpersoner og hvem de ønsker å motta, men at IMDi avgjør dette. Målet er å skape en jevn fordeling mellom kommunene totalt sett. Samtidig krever dette tillit mellom kommunene og IMDi. Fra 1991 har kommunene mottatt integreringstilskudd for flyktninger de bosetter. I 2014 var dette tilskuddet på 669 600 kr for en voksen person, fordelt over fem år.

De nordiske landene har løst bosettingsarbeidet på ulike måter. I Norge avgjør som sagt kommunene selv *om* de ønsker å ta imot flyktninger, *hvor mange* og et stykke på vei også *hvem*. I Sverige finner de aller fleste flyktninger imidlertid bosted på egen hånd. Egenbosetting forekommer også i Norge og har i senere år omfattet i underkant av 10 prosent (Meld. St. 6 2012-2013:96). I Norge er det slik at de som velger å bosette seg i en kommune som IMDi ikke har gjort en bosettingsavtale med, mister retten til introduksjonsprogram. Danmark har derimot valgt en tredje løsning, der staten fordele flyktninger mellom kommunene (Djuve & Kavli 2007). Satt på spissen: I Norge bestemmer kommunene, i Sverige flyktningene og i Danmark staten.

Dagens bosettingssituasjon

Antall bosettingsklare flyktninger som venter i mottak, har økt gradvis og er nå på sitt høyeste nivå siden 1990-tallet. Ved utgangen av november 2014 ventet 5214 bosettingsklare flyktninger i mottak (se tabell 2.1). Økningen i bosettingsbehovet forklares med at relativt flere av asylsøkerne som kommer til Norge, har beskyttelsesbehov og dermed får innvilget opphold. I tillegg fatter UDI vedtak raskere nå enn før.³ Målsettingen for bosettingsarbeidet er at det skal være både raskt og godt. «Raskt» er definert som at 70 prosent av flyktningene skal bosettes innen seks måneder etter at vedtak om opphold er gitt, mens de resterende skal bosettes innen tolv måneder. Barnefamilier og enslige mindreårige flyktninger skal gis spesiell prioritet, og ambisjonen her er bosetting innen tre måneder. Veksten i antall flyktninger og den vedvarende underdekningen av bosettingsvedtak i kommunene medfører imidlertid at stadig flere flyktninger må vente lenger. Fra 2009 til november 2014 sank andelen som ble bosatt

³ Ref. IMDis årsrapport 2013, korrigert mars 2014, s. 19.

innen seks måneder, fra 77 til 48 prosent. I 2013 var 17 prosent fortsatt uten bolig etter tolv måneder i mottak. Heller ikke barnefamilier bosettes så raskt som ønsket. I 2013 ble bare 17 prosent av barnefamiliene bosatt innen tre måneder etter innvilget oppholdstillatelse, og ved utgangen av året ventet 804 barn på bosetting. I tillegg er enkelte grupper sterkere representert enn andre blant dem som blir sittende lenge i mottak. Ved årsskiftet 2012–2013 utgjorde gruppen enslige 71 prosent av de som manglet bolig, og denne andelen har økt sterkt de siste årene.

Tabell 2.1 Antall bosatte, bosettingsklare og ventetid i mottak.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (nov.)
Antall bosatte	6087	5797	5486	5742	6551	6874
Bosettingsklare i mottak (per 31. des.)	1407	1627	1967	3829	5443	5214
Andel bosatt innen 6 md. (%)	77	74	67	61	50	48
Antall lengeventende i mottak	310	327	513	1554	2346	2805

Kilde: IMDi årsrapporter

Tabell 2.2 Ventetid i bosettingsprosessen. I måneder.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (nov.)
Ventetid fra vedtak til bosetting, bosatte fra mottak	5,3	5,7	6,5	6,7	8	8,3
Ventetid fra saksopprettelse til bosetting, bosatte fra mottak	14,3	15,7	16,8	18,5	19,9	-

Kilde: IMDi årsrapporter. For 2014: IMDi månadsrapport for busetting november 2014. http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Bosetting/Manadsrapport_nov_2014.pdf

Forskning viser at det å sitte på ubestemt tid og vente i mottak er forbundet med dårligere helsetilstand, psykososiale problemer, nedsatt livskvalitet, økt stress med mer (Berg, Sveaass & Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk 2005; Brekke 2004; Valenta & Berg 2010). Det er dermed med god grunn at behovet for å øke kommunenes evne og vilje til å ta imot flyktninger er gitt høy prioritet både i IMDi og i Husbanken. I 2013 anmodet IMDi 368 kommuner om å fremskaffe 9909 bosettingsplasser. Ved utgangen av året hadde 293 av kommunene fattet vedtak om i alt 6589 plasser. Dette var 430 plasser flere enn året før, men likevel kun 66 prosent av det IMDi hadde anmodet om. For å bygge ned restansen på 5500 flyktninger vil kommunene måtte bosette nær 10 000 flyktninger både i 2014 og 2015. Foreløpig ser det ut til å være lite realistisk. I IMDi kommunelederundersøkelse fra 2012 svarte 45 prosent av kommunene at antallet flyktninger som bosettes, var for høyt, og 54 prosent syntes integreringstilskuddet var for lavt. 70 prosent av kommunene mener mangel på bolig

gjør det vanskelig å bosette flere (Korsvold m.fl. 2014:18). Samlet sett ser anmodnings- og vedtakstillene sånn ut for perioden 2014–2016:

Tabell 2.3 Bosetting i kommunene: Anmodninger fra IMDi og vedtak i kommunene 2014-2016 (per desember 2014).

	2014	2015	2016
Anmodning	10 973	10 639	10 013
Vedtak	8074	6479	5071

Kilde: IMDi. http://www.imdi.no/Documents/Tall_og_fakta/Anmodning_2014-2016_Kommuneoversikt.pdf

Tabell 2.4 Vedtak i kommunene om bosetting av flyktninger for 2014 og 2015 (per desember 2014). Antall kommuner.

	2014	2015
Vedtak i tråd med anmodning	140	129
Tar imot færre enn anmodning	201	162
Bosetter ikke	51	21
Uten vedtak	36	116
Totalt	428	428

Kilde: IMDi. http://www.imdi.no/Documents/Tall_og_fakta/Anmodning_2014-2016_Kommuneoversikt.pdf

Økningen av antall bosettingsklare flyktninger som venter i mottak, illustrerer et vedvarende misforhold mellom de forpliktelsene den norske regjeringen har påtatt seg, og de forpliktelsene norske kommuner påtar seg overfor flyktninger som har fått innvilget lovlig opphold i Norge. Kommunene oppgir flere årsaker til at de bosetter færre flyktninger enn det IMDi anmoder om, som manglende kapasitet i helsetjenestene, mange krevende bosettinger foregående år og press grunnet høyt antall familieinnvandringer. Den viktigste årsaken kommunene oppgir, er imidlertid mangelen på (egne) boliger (Thorshaug m.fl. 2011; Thorshaug m.fl. 2013:9).

2.2 Samordning om bosetting av flyktninger

Samordning mellom IMDi og Husbanken har vært en del av etatenes strategi i mange år. I 2007 ga Husbanken og IMDi i fellesskap ut temaheftet «Boliger til flyktninger og innvandrere – et felles ansvar for stat og kommune». Her slås det fast at «Husbanken og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) samarbeider tett og ønsker å bistå

kommunene og bidra til å styrke bosettings- og integreringsarbeidet.»⁴ Samtidig er det som vi har sett, store utfordringer knyttet til bosetting av flyktninger, noe som aktualiserer behovet for bedre samordning både i stat og kommune. Vi vil her se nærmere på hva samordning er, Husbanken og IMDi's overlappende ansvarsområder og virkemidler og på tidligere forskning om samordning mellom disse aktørene.

Husbanken

Husbanken ligger under Kommunal- og regionaldepartementet og har ansvar for den nasjonale boligpolitikken. Husbanken er ansvarlig direktorat for gjennomføring av regjeringens boligpolitikk. Et viktig mål for Husbanken er at flere vanskeligstilte skal få et egnet sted å bo, og for å nå dette målet skal de bidra til at kommunene driver en effektiv og målrettet boligsosial politikk. Flyktninger er en viktig del av gruppen som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Husbankens oppgaver i forbindelse med at de skal bidra til økt bosetting av flyktninger, faller inn under etatens generelle arbeid rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Man regner med at det er 144 000 vanskeligstilte i boligmarkedet og 6200 bostedsløse. Etaten har tiltak innenfor det boligsosiale arbeidet som særlig retter seg mot flyktninger og innvandrere, men disse er i liten grad avgrenset til gruppen av bosettingsklare flyktninger.

Husbanken har flere økonomiske virkemidler som kan bidra til at flyktninger og innvandrere kan skaffe seg gode boliger.⁵

Økonomiske virkemidler

- Boligtilskudd til etablering kan gis til enkeltpersoner i kombinasjon med startlån for å redusere lånebyrden.
- Boligtilskudd til utleieboliger blir tildelt til kommuner, stiftelser og lignende med formål om å øke antall utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Tilskuddet ble i 2014 økt til å dekke 40 prosent av totalkostnaden.
- Startlån gis til kommuner, som så viderefordeler tilskuddet til enkeltpersoner. Startlånet kan benyttes til topp- eller fullfinansiering ved kjøp av bolig.
- Grunnlån – enkeltpersoner kan søke om inntil 80 prosent finansiering til oppføring av ny bolig. Lånet gis også til kommuner/stiftelser til kjøp og oppføring av utleieboliger.

⁴ IMDi og Husbanken (2007) «Boliger til flyktninger og innvandrere – et felles ansvar for stat og kommune»: http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3100/flyktninger_07.pdf

⁵ <http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/husbankens-arbeid-rettet-mot-flyktninger-og-innvandrere/> lest 28.04.2014.

- Bostøtte – alle personer som deltar på introduksjonsprogrammet, har rett til bostøtte. Generelt har alle med lav inntekt og høye boutgifter krav på bostøtte.

Informasjon og verktøy

- Å bo – er et informasjonsopplegg på ti språk som gir deltakerne kunnskap om det å bo i Norge.
- «Boliger til flyktninger og innvandrere» er en brosjyre om tilskuddsordninger rettet mot arbeidet med fremskaffelse av boliger til flyktninger og innvandrere. Brosjyren er utarbeidet av IMDi og Husbanken i samarbeid.⁶
- Bostøttekalkulatoren er et verktøy for å beregne forventet bostøtte ut fra inntekter og boutgifter.
- Husbanken har i likhet med IMDi en viktig rolle som kompetansebank og veileder for kommunene. De arrangerer konferanser, seminarer, kommunesamlinger og enkeltmøter med kommunene og lager eksempelsamlinger med gode løsninger.

IMDi

IMDi har en veiledende og faglig rolle overfor kommunene i deres integreringsarbeid. De jobber både med kunnskapsutvikling, påvirkningsarbeid og formidlingsarbeid (Korsvold m.fl. 2014:28), og de jobber mye med kunnskapsdeling og erfaringsutveksling med kommuner, sektormyndigheter og samarbeidspartnere. Dette foregår via konferanser, seminarer, nettverk og møter. IMDi's regionkontorer hadde i 2012 i alt 223 møter med kommuner, inkludert seminarer og nettverkssamlinger. IMDi inngår også formaliserte samarbeidsavtaler med kommuner, sektormyndigheter og samarbeidspartnere. De vektlegger særlig samarbeidsavtaler med prioriterte kommuner og har også en mer allmenn informasjonsstrategi og bruker nettstedet IMDi.no, nyhetsbrev og sosiale medier med mer for å nå ut til viktige målgrupper og befolkningen generelt.

Videre forvalter IMDi tilskuddsmidler. I 2014 utgjorde disse totalt 8,2 milliarder kroner.⁷ Over 99 prosent av midlene kanaliseres til kommunene, mens under 1 prosent går til frivillig sektor og virksomheter og organisasjoner i privat og offentlig sektor.⁸ De kommunale tilskuddene består av

- integreringstilskudd ett år og to–fem år

⁶ http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3100/flyktninger_07.pdf

⁷ Omtale av IMDi's rolle: http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/bolig-bygg-og-eiendom/bolig-sosialt_arbeid/nasjonal-boligsosial-strategi/ansvar-og-oppgaver-i-det-boligsosiale-ar.html?id=749704

⁸ <http://www.imdi.no/no/Tilskudd/> lest 28.04.2014

- tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere
- særskilt kommunalt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger
- bosetting av personer med alvorlige funksjonshemninger og atferdsvansker
- tilskudd til Jobbsjansen
- tilskudd til kommunale innvandrertiltak – utviklingsmidler til kommunene
- tilskudd til kommunale innvandrertiltak – forsøk med gratis kjernetid i barnehage
- tilskudd til etablereropplæring for innvandrere

I 2013 utgjorde integreringstilskuddet 65 prosent av totalsummen på 7,7 milliarder, mens opplæring i norsk og samfunnskunnskap utgjorde nær 21 prosent (Korsvold m.fl. 2014:39). Utviklingsmidler til kommunenes integreringsarbeid utgjorde 32 millioner i 2013. Det kom inn 140 søknader fra 93 kommuner på et samlet søknadsbeløp på 94 millioner kroner.

Integreringstilskuddet skal dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter ved bosetting og integrering i bosettingsåret og de fire neste årene. Tilskuddet fastsettes av et beregningsutvalg hvor både staten og kommunesektoren er representert, og hvor Statistisk sentralbyrå er sekretariat. For en voksen person er integreringstilskuddet 669 600 kroner, fordelt over fem år (Meld. St. 6 2012-2013:96). Integreringstilskuddet er ikke øremerket arbeidet med nyankomne flyktninger, og kommunene disponerer dermed midlene relativt fritt så lenge de samtidig skaffer til veie de tjenestene som de er pålagt å tilby flyktninger de har bosatt etter avtale med IMDi. Slike tjenester omfatter blant annet introduksjonsordningen, innvandrere- og flyktningtjenester, bolig, sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering, sosialhjelp, barnevern, tolk, barnehage, helse og kultur- og ungdomstiltak.⁹

Perspektiver på samordning

Det finnes mange ulike definisjoner av samordning (Fimreite & Læg Reid 2008). Vi har valgt å benytte Difis definisjon, hvor samordning defineres som «en prosess der selve kjernen er at ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset til hverandre» (Difi 2014:14). Dette er en bred definisjon. Samordning overlapper på den ene siden med styring, i betydningen et mer hierarkisk maktforhold med over- og underordning av aktører. På den andre siden overlapper det med samarbeid, mellom formelt sidestilte aktører med overlappende

⁹ http://www.imdi.no/Documents/Rundskriv/2014/Integreringstilskudd_2014.pdf, lest 28.04.2014

interesser og hensyn. Samarbeidet forutsetter samtidig at man avveier ulike interesser og hensyn. Samordningsbegrepet rommer i seg begreper som samarbeid og koordinering. Vi vil derfor utover i rapporten også bruke disse begrepene som uttrykk for samordning, siden det er vanskelig å lage klare skiller mellom kategoriene.

Det er vanlig å skille mellom *vertikal* og *horisontal* samordning. Horisontal samordning er samordning mellom enheter på samme forvaltningsnivå. Det kan være statlige etater innen forskjellige sektorer. Vertikal samordning går på tvers av forvaltningsnivåer. Det kan være mellom departement og stat eller mellom stat og kommune. Videre kan det skilles mellom utforming av politikkinnhold på den ene siden, og samordning av aktivitet på den andre (Fimreite 2007). Utforming av politikk handler særlig om det å bli enig om hvilke mål man vil oppnå for arbeidet, gjennom utforming av prinsipper, vedtak, aktivitetsplaner, rammeverk med mer. Samordning av aktivitet handler om å koordinere aktiviteter og tiltak, bruk av virkemidler, kort sagt det å trekke i samme retning. Difi gjør en tilsvarende inndeling mellom samordning av ressursbruk på den ene siden og samordning av politikkinnhold på den andre (Difi 2014:15). Samordning kan være komplisert, både innad i en organisasjon og ikke minst når det handler om forskjellige organisasjoner. Det kan være snakk om både ulike interesser og ulike målkonflikter, for eksempel at man prioriterer måloppnåelse innen egen sektor fremfor samarbeid på tvers av sektorer.

Difi viser til Hanssen, Hovik og Hundere (2014:162) som har utviklet en kategorisering av ulike grader av samordning, koordinering og påvirkning mellom aktørene – en «koordineringstrapp»:

1. dele informasjon, erfaringer og kunnskap
2. utvikle felles verdensanskuelse og problemforståelse på tvers av sektorer
3. endring av faktisk atferd og praksis i egen sektor
4. utvikling av felles tiltak på tvers av sektorer og myndighetsnivåer

Trinn 1 handler om å dele informasjon og kunnskap. Dette kan føre til at man utvikler felles forståelse i trinn 2. Trinn 3 innebærer at aktørene endrer praksis i egen sektor, enten fordi de ser at egne tiltak virker negativt i andre sektorer, eller fordi man ønsker å oppnå positive synergieffekter. Trinn 4 innebærer å samarbeide om felles tiltak på tvers av sektorer og myndighetsområder. Dette innebærer at man samarbeider om felles løsninger som kan gi bedre resultater enn om aktørene jobber hver for seg. Difi skiller videre mellom fem ulike typer virkemidler for samordning:

- juridiske virkemidler, for eksempel regler som påbyr høring av bestemte aktører
- organisatoriske virkemidler, for eksempel sammenslåing av virksomheter
- økonomiske, for eksempel øremerking av midler til samordningsformål

- pedagogiske, for eksempel informasjon og veiledning om hvordan de andre virkemidlene bør anvendes
- frivillig tilpasning, som samlokalisering, bygge felles kultur og gjensidig tillit

Samordning kan utøves innenfor forvaltningssystemer preget av ulike styringsmekanismer (Difi 2014; Hanssen, Hovik & Hundere 2014). Den mest vanlige mekanismen er det klassiske hierarkiet, hvor beslutninger gjort på et høyere nivå følges opp av underliggende nivåer. Samordning i denne forstand overlapper dermed klart med vanlig styring, og dette er den klassiske byråkratistrukturen. En annen mekanisme er samordning gjennom marked, hvor uavhengige profitorienterte aktører samarbeider om å oppnå mål. En tredje mekanisme er gjensidig tilpasning mellom likeverdige aktører. Dette er en form for nettverksstyring, også kalt «governance» i litteraturen. Røiseland og Vabo konkluderer at *samstyring* er et sentralt trekk ved utviklingen i norsk forvaltning i senere år (Røiseland & Vabo 2012; Vabo & Røiseland 2008). Dette begrepet overlapper klart med samordning. Røiseland og Vabo definerer samstyring som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røiseland & Vabo 2012:21). Samstyring handler om samarbeid mellom forskjellige, likeverdige aktører og at samarbeidet innvirker på offentlig styring. De fremhever at aktørene er gjensidig avhengige – at de forsøker å oppnå noe som bare kan lykkes i fellesskap. De ulike aktørene bringer ulike ressurser inn i samspillet (mennesker, penger, kompetanse, osv.) med sikte på å oppnå mer sammen enn hva de kan få til hver for seg. Et annen viktig dimensjon ved samstyring handler om at beslutninger må baseres på forhandlinger. Nettverksstyring innebærer at uavhengige aktører samarbeider og koordinerer seg, og innebærer delegering av styringen. «Vertikal samstyring» er eksempel på nettverksstyring og innebærer økt gjensidig avhengighet mellom styringsnivåer (Hanssen, Hovik & Hundere 2014; Vabo & Røiseland 2008). Avhengigheten bygger på at både statlige og kommunale aktører har viktig kunnskap, og at avgjørelser derfor bør tas basert på dialog mellom aktører på ulike nivåer for å kunne bli best mulig. Hansen mfl. peker på at dialog, forhandlinger og formelle partnerskap derfor er viktige styringsvirkemidler (Hanssen, Hovik & Hundere 2014:161)

Mangfoldet av statlige velferdsaktører med ulikt ansvar for forskjellige grupper av vanskeligstilte kommer tydelig frem i faksimilen under, hentet fra Rambøll-rapporten *Statlig dialog med kommunene på det boligsosiale området* (Husbanken & Rambøll 2012). Husbanken har et svært bredt ansvar for mange grupper av vanskeligstilte, herunder flyktninger. Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) har også brede ansvarsområder. IMDi har et særlig ansvar for bosetting av flyktninger, men skal også bidra til å styrke innvandrere og deres barns muligheter til å delta og bidra i arbeids- og samfunnsliv. Fylkesmannen har et samordningsansvar og oppgaver knyttet til noen grupper av vanskeligstilte.

Faksimile fra Husbanken og Rambøll (2012): Matrise over statlige aktører og hvilke brukergrupper som berøres av deres sektoransvar.

Tabell 1-1 Matrise over statlige aktører og hvilke brukergrupper som berøres av deres sektoransvar

Brukergruppe									
Statlig aktør	Økonomisk vanskeligstilte	Personer med nedsatt funksjonsevne	Personer med rusproblematikk	Personer med psykiatriske problemer	Bostedsløse	Eldre/ personer med demens	Personer utenfor arbeid/ utdanningstilbud	Innvandrere/ flyktninger	Innsatte med behov for bolig
Husbanken									
Helsedirektoratet									
Arbeids- og velferdsdirektoratet									
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet									
Barne-, ungdoms- og familieetaten									
Utlendingsdirektoratet									
Kriminalomsorgen									
Politidirektoratet									
Fylkesmannen									

* **Grønn** tilsvarer direkte berørt av aktørens sektoransvar, **lysegrønn** tilsvarer at statlig aktør bidrar/ tilrettelegger for at andre aktører kan følge opp sitt sektoransvar, eller at de har sektoransvar i enkelte tilfeller

Samordning mellom Husbanken og IMDi har også blitt noe belyst i tidligere studier. I 2011 intervjuet Thorshaug mfl. IMDi, Husbanken og KS om samarbeidet med hverandre og kommunene. De tre aktørene mente da at det var et tett og godt samarbeid mellom de statlige aktørene i flere regioner (Thorshaug m.fl. 2011:113-114). Samarbeidet foregikk på flere måter. De oppdaterte hverandre om situasjonen i kommunene og drøftet tiltak og løsninger sammen. De stilte også på kommunemøter og samlinger sammen, særlig om dette var ønsket fra kommunenes side. Videre delte de informasjon om utfordringer og forslag til løsninger gjennom finansiering av forsknings- og utviklingsarbeid. Thorshaug mfl. spurte om informantene hadde forslag til nye samarbeidsformer mellom IMDi og Husbanken (Thorshaug m.fl. 2011:113-114), og flere typer forslag kom frem. Det første var å etablere aktive regionale forum hvor statlige aktører som IMDi, Husbanken, NAV Stat og Bufetat deltar. I et slikt forum kan man diskutere og samkjøre hverandres virkemidler. Det kan gjøre det lettere å lage oversiktlig informasjon til kommunene om de ulike etatenes virkemidler og muligheter for å hjelpe kommunene. Videre kan etatene sammen jobbe for at bosetting av flyktninger kommer tydeligere inn i boligsosiale handlingsplaner og andre planverktøy i kommunene. Det andre var at IMDi, Husbanken og KS i større grad kan samarbeide på nasjonalt og regionalt nivå i prosjekter om anskaffelse av boliger til flyktninger samt gjennomføre kartlegginger og samarbeide om kunnskapsutvikling. Et poeng var at de

statlige aktørene kan nå bedre frem til kommunen hvis de opptrer samlet. Hver for seg har de kontakt med ulike saksbehandlere, ledere og beslutningsnivåer i kommunene, og dermed når de samlet sett en stor gruppe i kommunene. Det er også viktig at etatene kjenner hverandres mål og virkemidler. En tredje type forslag handlet om utviklingen av intensjons- og samarbeidsavtaler med kommunene. Informanter påpekte at IMDi bør samarbeide tett med Husbanken om Husbankens kommunesatsinger «Bolig-sosiale utviklingsprogram». Innenfor dette kan Husbanken og IMDi også inngå felles intensjonsavtaler med kommunene.

Rambøll finner også, i en kartlegging av samordning mellom statlige aktører i det boligsosiale feltet, at det er godt samarbeid i flere regioner mellom Husbanken og IMDi (Husbanken & Rambøll 2012). Særlig samarbeidet i region Midt-Norge fremheves som vellykket (Husbanken & Rambøll 2012:49).

Strategi for økt samordning: Bolig for velferd 2014–2020

Regjeringen har i 2014 også lagt frem den nasjonale strategien for det boligsosiale arbeidet 2014–2020: *Bolig for velferd*. Strategien er et samarbeid mellom Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Husbanken er ansvarlig for å koordinere arbeidet med strategien på direktoratsnivå. I tillegg skal de koordinere direktoratenes arbeid med å lage en boligsosial veileder, som skal være ferdig ved utgangen av 2014.

Den boligsosiale strategien for 2014–2020 peker på at kommunene har en nøkkelrolle og et ansvar for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Strategien skal styrke kommunenes muligheter til å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, både faglig og økonomisk (Bolig for velferd:13). Her vises det til Husbankens kommunesatsing, hvor det er inngått samarbeid mellom Husbanken og rundt 50 kommuner. I strategien står det også at det skal være en god dialog med KS om arbeidet med strategien, og at KS og departementene årlig vil arrangere en boligsosial lederkonferanse for å drøfte muligheter og hindringer i arbeidet. Vanskeligstilte på boligmarkedet defineres som «personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egenhånd.» (Bolig for velferd: 16). For de aller fleste er det lav inntekt som er årsaken til boligproblemene de opplever. I NOU-en *Rom for alle* (2011: 15) estimeres det at rundt 150 000 personer i Norge kan karakteriseres som vanskeligstilte på boligmarkedet. Personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert.

Et av målene i den boligsosiale strategien er å styrke kommunenes forutsetninger for å bosette flyktninger. Igjen pekes det på at mange kommuner opplever at mangel på egnede boliger til rett tid og på rett sted gjør at de ikke kan ta imot flere flyktninger

(NOU 2011: 15:s. 19). Her vises det til at Husbanken og IMDi sammen skal synliggjøre hvordan de boligsosiale virkemidlene kan støtte opp om kommunale strategier for å bosette flyktninger, både på kort og lang sikt

- legge til rette for erfaringsutveksling mellom kommuner om planlegging og gjennomføring av arbeidet med å skaffe botilbud til flyktninger

I den forbindelse vises det til samarbeidsavtalen mellom regjeringen og KS og at den boligsosiale strategien skal støtte opp om bosettingsmålene i samarbeidsavtalen. I arbeidet med å skaffe egnede boliger pekes det på tre forhold: Det første er at kommunene må utvikle et større og mer variert kommunalt botilbud. Regjeringen ønsker gjennom grunnlån og tilskudd at kommunene skaffer flere egnede utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Her presiseres det at det er behov for en større spredning av utleieboliger, og at samlokaliserte boliger til vanskeligstilte har blitt mer vanlig de siste årene. For det andre skal det gis hjelp til å kjøpe bolig, for eksempel gjennom ulike modeller for leie til eie og gjennom bruk av startlån og tilskudd til etablering. Dette er mest relevant for flyktninger med en viss botid i Norge og med inntektsgivende arbeid. Husbanken skal i denne forbindelse også bidra til kompetanseheving i kommunene, om individuell veiledning og oppfølging, samt om låneforvaltning og privatøkonomi. For det tredje skal det også gis veiledning om det private leiemarkedet. Tidligere forskning har avdekket betydelige problemer for vanskeligstilte på det private leiemarkedet, og et tiltak her er å styrke leieboerorganiseringen og gjøre husleieloven bedre kjent hos både leiere og utleiere, særlig i organisasjoner som har tilknytning til minoritetsgrupper (NOU 2011: 15:21).

2.3 utfordringer i bosettingsarbeidet

Det er de siste årene gjort en rekke studier og undersøkelser om utfordringer med bosetting av flyktninger i kommunene (Guribye, Ellingsen & Hidle 2014; Hanche-Olsen m.fl. 2009; Ibenholt & Bakli 2009; Riksrevisjonen & Stortinget 2010; Søholt & Holm 2010; Thorshaug m.fl. 2011; Thorshaug m.fl. 2013; Thorshaug m.fl. 2009). Vi vil her kun redegjøre helt kort for funn i sentrale studier. Vi viser også til kunnskapsoppsommeringen i denne studiens forprosjekt «Boligpolitiske velferdsgevinster».

Kommunene har ulike begrunnelser for at de ikke ønsker å motta det antallet flyktninger som de har blitt anmodet om. Mangel på egnede boliger har vært et stort problem i en årrekke og er fortsatt den årsaken som trekkes frem som *mest avgjørende*

fra kommunenes side (Thorshaug m.fl. 2011). Thorshaug m.fl. (2011) fremhever, basert på et bredt datamateriale fra både kommune og stat, at boligmengden skyldes

- fragmentert organisering i kommunene
- manglende planlegging og usikkerhet rundt ansvarsfordeling i boligfremskaffelsen
- manglende gjennomstrømming i kommunale boliger
- underforbruk av private løsninger

Det er generelt svært stor variasjon i hvordan kommunene organiserer boligsosialt arbeid på (Langsether, Hansen & Sørvoll 2008). Dette gjelder både boliganskaffelse og oppfølgingsarbeidet. Det mangler ofte en forankring i politisk ledelse. Dette kan føre til at det gjøres vedtak om bosetting uten at midler til å skaffe boliger følger med. Videre er manglende gjennomstrømming av beboere i kommunale boliger et problem som fører til færre tilgjengelige boliger. Kommunene har også blandede og til dels negative erfaringer med bruk av det private leiemarkedet for å bosette flyktninger. Thorshaug mfl. har en rekke anbefalinger om hvordan arbeidet med boligfremskaffelse kan forbedres, organisert innenfor de fire temaområdene nevnt ovenfor. De mest sentrale anbefalingene handler om mer langsiktig planlegging av bosettingsarbeidet, med bruk av flerårige vedtak og samarbeidsavtaler. Videre anbefales det at arbeidet med bosetting i kommunene forankres godt vertikalt i kommunen (opp til politisk nivå) og horisontalt (mellom ulike enheter). Det anbefales tydelig ansvarsfordeling og tverrfaglig samarbeid. Thorshaug mfl. påpeker videre at oppfølging med vekt på boligkarriere blant flyktninger er viktig for å øke gjennomstrømmingen i de kommunale boligene, det samme vil gjelde større bruk av Husbankens startlån. Det anbefales også å profesjonalisere apparatet rundt boliganskaffelser, og øke bruken av det private leiemarkedet som et viktig alternativ til kommunale boliger.

I tillegg til mangel på boliger er en annen vanlig begrunnelse at man ønsker å konsentrere arbeidet om dem man allerede har bosatt. Guribye, Ellingsen og Hidle (2014) har analysert kommunale saksfremlegg og politiske prosesser i kommuner i Agder og Telemark for å finne systematiske årsaker til hvorfor kommunene fatter de vedtakene de gjør. Hovedkonklusjonen er at det er vanskelig å peke på faktorer i saksfremleggene som skiller kommuner som imøtekommer IMDis anmodning, fra kommuner som ikke gjør det. Det er et komplekst bilde, hvor argumenter for bosetting i en kommune blir til argumenter mot bosetting i en annen kommune. Guribye påpeker at det i mange tilfeller kan kokes ned til en motsetning mellom god bosetting og rask bosetting, hvor kommunene er opptatt av førstnevnte i betydningen god oppfølging, veien inn i utdanning og arbeid og integrering.

På oppdrag fra KS undersøkte Thorshaug mfl. tidsbruken i bosettingsarbeidet, fra positivt vedtak om opphold frem til bosetting i en kommune (Thorshaug m.fl. 2013).

Studien er basert på både kvantitativt og kvalitativt datamateriale med en rekke involverte aktører på statlig og kommunalt nivå. Studien kan sies å gå i dybden på samordningen som foregår mellom IMDi og kommunene. Trinnene i prosessen er disse fire:

- Fase 1 – anmodninger og vedtak om bosetting
- Fase 2 – fra positivt vedtak til forkynnelse av vedtak
- Fase 3 – fra forespørsel om bosetting til utsøking
- Fase 4 – fra utsøking til bosetting

Et hovedfunn er at det er betydelig rom for å effektivisere tidsbruken i disse trinnene. Et stort antall aktører er involvert i prosessen fra vedtak om bosetting til faktisk bosetting finner sted. (Thorshaug m.fl. 2013:28). I den første fasen får flyktningene vedtak om lovlig opphold i Norge. Dette er Utlendingsdirektoratet (UDI) sitt ansvar, og når de har fattet positivt vedtak om opphold, sender de vedtak og saksdokumenter til politidistriktet der søkeren har oppholdssted/adresse. I den andre fasen beskrives prosessen fra UDI har fattet positivt vedtak om opphold, til flyktningen har blitt informert om dette. Her har IMDi's regionkontor ansvar for å sende brev til den bosettingsklare og elektronisk beskjed til asylmottakene. I den tredje fasen starter IMDi sitt arbeid med forespørsler til kommunene om bosetting. Fase 4 er arbeidet som gjøres i kommunen fra avtale om bosetting er gjort, til faktisk flytting finner sted. I denne fasen skal egnede boliger fremskaffes, skole- og helsetilbud skal forberedes, og det må være ledig plass på introduksjonsprogram. I denne siste fasen er kommunenes manglende tilgang på boliger til bosetting den klart største utfordringen. Studien finner rom for mer effektivt arbeid i alle faser, men det er særlig fase tre og fire som byr på utfordringer. Statistikk viser at det i mange tilfeller kan ta opptil flere måneder fra bosettingssamtalen er gjennomført, til personen er søkt ut til en kommune. Det er også store forskjeller mellom ulike grupper bosettingsklare, og noen venter klart lenger enn andre. Det gjelder særlig flyktninger med store helseplager hvor det vil kreve mye ressurser fra kommunen å følge opp, enkelte nasjonalitetsgrupper og enslige med stor familie i hjemlandet som man antas at det vil søkes familiejenforening for. Thorshaug mfl. (2013) finner at IMDi og kommunene til dels har ulike perspektiver på samarbeidet i denne fasen. Mens det fra IMDi's side meldes at flere kommuner forhandler om bosettinger og særlig hvem de skal bosette, erfarer kommunene selv i liten grad at de forhandler med IMDi. Kommunene opplever at de ikke har mulighet til å bosette alle de blir spurt om, på grunn av boligmangel og manglende kapasitet i det kommunale apparatet. Forskerne påpeker at i denne fasen er saksflyten mellom IMDi, UDI og asylmottakene en avgjørende faktor for å sikre effektivt arbeid, og de anbefaler tydeligere samarbeidsrutiner og tentative tidsfrister. Agenda Kaupang skriver i evalueringen av IMDi at det i senere tid er gjort en rekke endringer for å effektivisere bosettingsarbeidet, delvis som oppfølging av studien fra

Thorshaug mfl. Det gjelder blant annet utvikling av et nytt saksbehandlingssystem (IMPact), større bruk av partnerskapsavtaler med de viktigste bosettingskommunene og effektivisering av rutiner og samarbeidsprosesser med kommunene, herunder med ensartede rutiner i de ulike regionene (Korsvold mfl. 2014:38). Videre er integreringstilskuddet økt, og det er inngått en ny og mer forpliktende avtale mellom staten og KS om bosetting. Samlet sett stiller Agenda Kaupang seg tvilende til om disse endringene er tilstrekkelige til å løse bosettingsutfordringene slik de er per dags dato. De peker på at en hovedgrunn til at man ikke når bosettingsmålene i dag, er at kommunene ikke bosetter så mange flyktninger som IMDi anmoder dem om. Dette, mener de, peker i retning av å vurdere andre modeller, som kan være økt statlig styring over hvor flyktninger bosettes (Korsvold m.fl. 2014:38).

2.4 Bolig, levekårsutvikling og integrering

Det finnes til dels mye forskning på betydningen av bolig og levekår og på ulike aspekter ved integrering av flyktninger og innvandrere. Det er gjort mindre forskning som mer eksplisitt har sett på boligens betydning for flyktningers og innvandreres levekårsutvikling og integrering. Studiene skiller videre i liten grad mellom flyktninger som er nyankomne, og innvandrere med lengre botid (herunder også arbeidsinnvandrere). Et viktig poeng som gjelder på tvers av studiene, er at levekårsutvikling handler om et mangfold av faktorer, hvor bolig inngår i et komplisert samspill med dimensjoner som etnisitet, klasse, utdanning, språkopplæring, kultur, minoritetserfaringer, sosial kapital i lokalmiljøet, normer i det norske samfunnet og så videre. Det er ikke lett å skille ulike komponenter fra hverandre og si hva som egentlig påvirker hva. Videre er mange av studiene problemorienterte idet de peker på negative og problematiske sider ved boforholdet. Et unntak er studien *Derfor blir vi her* (Søholt m.fl. 2012) som utforsker hvorfor innvandrere velger å bli boende i distriktskommuner.

Levekår og levekårsutvikling handler om økonomiske og sosiale forhold som skaper betingelser for hvordan individer lever sine liv, og om individers ressurser og muligheter til å delta på ulike arenaer, som i arbeid og utdanning, familie, helse, organisasjonsliv og politikk (Bråthen m.fl. 2007; NOU 1993). Definisjoner av levekår og hva som oppfattes som gode levekår, endrer seg over tid og varierer mellom ulike samfunn. I norsk og skandinavisk levekårsforskning har man tradisjonelt forstått levekår som objektivt målbare ressurser, som inntekt, sysselsetting, utdanning, helse og bolig (se NOU 1993:17). Et annet perspektiv på levekår dreier seg om individers evner og kapasitet til å realisere mulighetene en har gitt ens livssituasjon, og et tredje om opplevd livskvalitet (Bråthen m.fl. 2007).

En viktig bakgrunn for å forstå sammenhenger mellom boligsituasjon og levekårsutvikling er organiseringen av det norske boligmarkedet. Denne er spesiell sammenlignet med i de fleste andre land, ettersom andelen som eier egen bolig, er svært høy i Norge; blant majoritetsbefolkningen eier hele åtte av ti sin egen bolig (Vassenden m.fl. 2012). Den norske boligpolitikken er basert på at de aller fleste er selveiere, og bolig-eierskap subsidieres gjennom både skattesystem og gunstige låneordninger. For dem som ikke eier, er alternativene enten det private leiemarkedet, hvor rundt 15 prosent av befolkningen bor, eller den kommunale leiesektoren, hvor rundt 5 prosent bor (Vassenden m.fl. 2012).¹⁰ Leiesektoren er viktig i et generelt velferdspolitisk perspektiv, ettersom det er her en stor andel vanskeligstilte og mottakere av velferdsytelser og -tjenester befinner seg (Sandlie & Grødem 2013:143). Sektoren domineres av private utleiere og lite regulerte forhold. Studier har også vist at det forekommer til dels betydelig diskriminering i det private leiemarkedet, men at ulike minoritetsgrupper opplever diskriminering i ulik grad (Søholt & Astrup 2009). Søholt og Astrup fant at særlig informanter med somalisk og irakisk bakgrunn hadde opplevd mye diskriminering, mens leietakere med bosnisk og chilensk bakgrunn i mindre grad hadde opplevd dette. Alle flyktninger som bosettes i kommuner, starter i leiemarkedet, enten det er privat utleie eller kommunal.

For mange er det å leie en midlertidig boløsning som preger visse livsfaser, for eksempel studietiden. Blant innvandrere generelt er andelen som leier, høyere enn blant majoritetsbefolkningen, men det er stor variasjon mellom ulike grupper. Det er mer vanlig blant innvandrerfamilier å bo i leiebolig enn det er i befolkningen som helhet (Grødem 2011). Levekårsundersøkelsen blant innvandrere fra 2005–2006 fant at rundt 60 prosent av alle innvandrerhusholdninger eide egen bolig. Andelen i innvandrerbefolkningen som eide egen bolig, steg i perioden 1997–2007 fra 54 til 63 prosent (Blom & Henriksen 2008 i Søholt 2009:6). Andelen som eide, var høyest blant innvandrere med bakgrunn fra Pakistan, Sri Lanka og Vietnam og betydelig lavere blant innvandrere fra Somalia og Irak, hvor kun henholdsvis 16 og 28 prosent eide egen bolig. Variasjonen mellom landgrupper henger, blant annet, sammen med store variasjoner i botid i Norge. Innvandrere med lang botid har i snitt høyere deltakelse i arbeidslivet og større økonomisk mulighet til å investere i egen bolig enn innvandrere med kort botid og en mer ustabil tilknytning til arbeidslivet.

I rapporten *Derfor blir vi her* har Søholt mfl. intervjuet rundt 30 innvandrere i tre kommuner (Søholt m.fl. 2012). Målet var å undersøke hvilke faktorer som har betydning for at flyktninger, arbeidsinnvandrere og familieinnvandrere velger å bli boende i distriktskommuner. Da informantene skulle liste opp positive egenskaper ved stedet de bor, nevnte de «arbeid, bolig, materielle kår og den norske velferdsstaten» samt

¹⁰ Til sammenligning: I Sverige og Danmark bor henholdsvis 20 og 24 prosent i bolig leid av det offentlige. I Norge gjelder dette 4 prosent (Stamsø 2008 i Vassenden 2012:4).

«barns oppvekstvilkår, trygghet, det rolige livet på bygda, et godt lokalmiljø, vakker og ren natur». Av negative trekk var «stedets størrelse med få tilbud og møteplasser, vær, klima, mørketid, isolasjon, store avstander, savn av familie og andre man føler kulturell nærhet til». Studien finner at det å trives, bli boende og få en positiv levekårsutvikling handler om et samspill mellom utdannings- og jobbsituasjon, opplevelse av nærmiljøet, boligen, sosiale nettverk og at man føler man blir verdsatt og «sett» lokalt, det «å være noen». Dette mener informantene er enklere i en distriktskommune enn i en storby. Boligsituasjonen er viktig, og innvandrerne var svært motivert for å eie egen bolig. De fleste hadde lengre botid, jobb og snakket norsk. Rundt halvparten eide egen bolig. Dette var dermed informanter som er vesentlig mer etablert enn nyankomne flyktninger vil være. De hadde likevel erfaringer med forskjellsbehandling og diskriminering i leiemarkedet. Flere hadde også hatt problemer med å få banklån.

Hva sier flyktninger selv er viktig for at de skal trives i den kommunen de blir bodd i? I en eldre, men svært omfattende studie basert på intervjuer med 500 bosatte flyktninger finner Djuve og Kavli at flyktninger først og fremst fremhever arbeid, utdanningsmuligheter og det å bo sammen med eller nær familie. En god bolig nevnes også, særlig av somaliere og irakere (Djuve & Kavli 2000:12). Også forskning som tar for seg årsaker til at folk flytter, er egnet til å belyse boligens betydning for levekår. Djuve og Kavli fant at ønsket om å bo nærmere familie og venner, dernest mulighet for å få arbeid og så det å bo i deler av landet med mildere klima var de viktigste årsakene til flytting (Djuve & Kavli 2000:153). Studien fant også at det å flytte hadde positiv innvirkning på mange levekårsvariabler. Flyktninger som flyttet, hadde høyere generell trivsel, høyere yrkesaktivitet og bedre helse. Søholt m.fl. fant at informantenes viktigste grunner til å flytte fra kommunen var barns skole og utdanning, at man ønsker å flytte nærmere venner og familie, at stedet ble for lite, begrensede muligheter til å utøve religion og muligheter for arbeid (Søholt m.fl. 2012).

Flere studier påpeker at det å være vanskeligstilt i det private leiemarkedet over tid virker negativt på hverdagen, både for voksne og barn (Grødem 2011; Grødem & Sandbæk 2013; Vassenden m.fl. 2012). Dette kan hemme både levekårsutvikling og integrering. Vassenden m.fl. intervjuet 27 personer som var vanskeligstilte på boligmarkedet, herunder innvandrere og flyktninger. Disse hadde flere utfordringer rundt bolig og livssituasjon, blant annet mangel på trygghet, økonomiske problemer, ustabilitet, negativt nærmiljø og opplevelser av stigmatisering. Vanskelige boforhold i kommunale boliger kan også virke negativt inn på barns oppvekst (Hansen & Lescher-Nuland 2011). I en studie av beboere i kommunale bygårder i Oslo fant Hansen og Lescher-Nuland at informantene, hvorav de fleste hadde somalisk og pakistansk bakgrunn, hadde til dels store bekymringer knyttet til nærmiljøet, i form av at barna ble eksponert for sosiale problemer, rus og kriminalitet. Grødem fant i en studie at familier i utvalget som bodde i kommunale boliger, hadde større problemer enn andre med negative faktorer i nabolaget, som kriminalitet, vold og hærverk (Grødem 2011).

Boligens beliggenhet, nabolaget og lokalmiljøet har stor betydning for opplevelsen av å bo og skaper rammer for levekårsutvikling (Grødem & Sandbæk 2013; Vassenden m.fl. 2012). Også trekk ved selve boligen kan ha betydning for levekår og integrering. I litteraturen om barnefattigdom er det velkjent at mange barn i lavinntektshushold bor svært trangt og i boliger med mange problemer. De har sjeldnere sitt eget rom og tar i mindre grad med seg venner hjem. Dette skaper begrensninger for deres sosiale liv og gjør det vanskeligere å bygge sosial kapital (Grødem 2008; Grødem & Sandbæk 2013). Boligstandarden har også betydning for helsesituasjonen, ettersom mugg og sopp kan føre til helseproblemer (Hansen & Lescher-Nuland 2011).

Familier med innvandrerbakgrunn og enslige forsørgere er oftere vanskeligstilte på boligmarkedet (Grødem & Sandbæk 2013:15). Nadim og Nielsen har vist at ett av tre barn med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn bodde i et lavinntektshushold i 2006 (Nadim & Nielsen 2009). Barnefamilier med innvandrerbakgrunn har i større grad enn enslige forsørgere en tendens til å fortsette å være vanskeligstilte i boligmarkedet i mange år. Ustabile og dårlige boforhold kan bidra til å forsterke problemer som lavinntektsfamiliene ellers opplever. Lavinntektsfamilier flytter også oftere enn familier med «vanlige» inntekter (Grødem 2008 i Grødem & Sandbæk 2013:14). Samtidig kan midlertidige bosituasjoner, særlig for familier, være utfordrende og virke negativt inn på levekårene. På en side kan det å flytte handle om oppadgående mobilitet ved at man flytter til en større og bedre bolig i kraft av at man har fått en bedre og mer stabil økonomi. Flytting kan imidlertid også være uttrykk for nedadgående mobilitet eller stagnasjon, for eksempel ved at man flytter fra en utleiebolig til en annen og ikke kommer seg ut av leiemarkedet. Det å flytte representerer ofte at man bryter opp fra det gamle og skaper betydelig endring i sitt liv og sin hverdag. Om man flytter ofte, kan det være en betydelig påkjenning for barna som må bytte barnehage eller skole, og det kan skape konflikter mellom foreldrene i en krevende situasjon. Midlertidighet i bosituasjonen kan i seg selv føre til utrygghet og at man ikke investerer følelsesmessig i boligen og lokalmiljøet.

Vi har funnet lite av studier som ser på sammenhenger mellom bolig og levekår for enslige flyktninger spesifikt. Dette fremstår som et kunnskapshull ettersom rundt 70 prosent av flyktningene som ankommer, er enslige. Det har vært noe oppmerksomhet rettet mot bruk av bofelleskap, som er økende i kommunene. Hansen og Grøden (2012) har pekt på utfordringer knyttet til denne boformen, først og fremst fordi det kan være krevende å bo tett sammen med andre man ikke har en familierelasjon til. Flyktninger som kommer fra langvarig opphold i asylmottak, kan ha et større behov for å få noe eget. Bofelleskap preges ifølge forfatterne ofte av ustabilitet og konflikter. Samtidig kan det fungere i noen tilfeller, og det er også økonomisk gunstig for beboerne.

2.5 Tiltak for å øke bosettingen

Behovet for raskest mulig bosetting av flere flyktninger er et spørsmål som er høyt oppe på den politiske dagsordenen. Det er derfor iverksatt flere tiltak den senere tid for å få fortgang i bosettingen. Dette gjelder både økonomiske virkemidler, informasjon og veiledning samt nye avtaler som skal gi økt samordning. Vi ser i denne rapporten på tiltak som iverksettes på statlig nivå, både nasjonalt og regionalt. Her finner vi tiltak både innenfor IMDi's ansvarsområde og innenfor Husbankens i tillegg til flere tverr-sektorielle tiltak, som samarbeidsavtaler og politiske strategiplaner.

Hvis vi først ser på IMDi, som har hovedansvaret for bosettingen, ser vi at både IMDi og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har gjennomført en rekke tiltak for å bidra til å øke bosettingen. I Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets tildelingsbrev til IMDi heter det at bosetting av flyktninger skal ha hovedprioritet for IMDi i 2014, og at bosetting av barn skal prioriteres. Det står videre at IMDi løpende skal vurdere både kortsiktige og langsiktige tiltak for å øke bosettingen. Ett tiltak er at det skulle avholdes egne styringsmøter om bosetting i forbindelse med informasjonsmøtene i 2014, hvor utviklingen i måloppnåelse og vurdering av mulige tiltak skulle diskuteres.

Et annet tiltak regjeringen har gjennomført for å øke bosettingen, er at de sendte ut et brev til alle landets kommuner i november 2013. I brevet vises det til at mer enn 5000 flyktninger med innvilget oppholdstillatelse venter i asylmottak på en kommune å bosette seg i, og at det blant disse er om lag 800 barn i familier og 120 enslige mindreårige som trenger et hjem. Regjeringen har videre tre overordnede budskap til kommunene: 1) De oppfordrer kommunene som argumenterer mot bosetting med mangel på egnede botilbud, til å se en gang til på mulighetene for å finne boligløsninger. 2) Det er ikke en automatikk i at det skal iverksettes kostbare barnevernstiltak for samtlige enslige mindreårige flyktninger. 3) Integreringstilskuddet blir økt i statsbudsjettet for 2014 slik at statens satser nå er på et høyere nivå enn noen gang.¹¹

I mai 2014 ble alle landets kommuner anmodet om å bosette. Man anmodet også om treårige vedtak for å få større forutsigbarhet i bosettingsarbeidet.

Et tredje tiltak som er iverksatt for å få raskere bosetting, er nedsettelsen av et nytt statssekretærutvalg. Utvalget ble nedsatt ved utgangen av 2013 og består av statssekretærer fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet.¹²

I et internt styringsdokument for Husbanken for 2014, som fortolker tildelingsbrevet fra KMD og konkretiserer den strategiske plattformen, diskuteres ulike tiltak

¹¹ <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/IMA/Bosettingsbrev.pdf>, lest 28.04.2014

¹² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2013/nytt-statssekretarutvalg-for-raskere-bos.html?id=747987>, lest 28.04.2014

direktoratet vil iverksette for å gjennomføre de prioriterte målene om at vanskeligstilte skal få et sted å bo. Her heter det blant annet at det særlig er behov for å bistå kommunene i deres arbeid med bosetting av flyktninger (s. 8). For det andre vises det til målet om samhandling med andre velferdsaktører. Med referanse til de store utfordringene med det økende antallet flyktninger som venter på bosetting i en kommune, pekes det eksplisitt på at samarbeidet med IMDi må styrkes og utdypes ytterligere i 2014, i tillegg til at man må vurdere samarbeid med andre etater som Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet for å se bosettings- og integreringsarbeidet i sammenheng (ibid. s. 9). Generelt faller også arbeidet med bosetting av flyktninger inn under Husbankens ansvar for å prioritere langsiktig samarbeid med kommunene som har de største boligsosiale utfordringene. Her er blant annet kunnskapsutvikling, kompetanseheving, etablering av gode analyseverktøy og beslutningsgrunnlag og tiltak for bedre utnyttelse og samordning av Husbankens virkemidler sentrale verktøy (ibid. s. 10).

Et annet viktig tiltak som det pekes på mer konkret, er innenfor Husbankens virkemidler. Her vises det til konkrete retningslinjer for tildeling av Husbankens økonomiske virkemidler: Husbankens retningslinjer for tilskudd til utleieboliger og investeringstilskudd til omsorgsboliger som ble presisert i 2013. I henhold til disse skal man unngå at samlokaliserte boliger får et institusjonslignende preg, og man skal også sørge for å spre boenhetene i ordinære bomiljøer, slik at prinsippene om normalisering og integrering oppfylles.

Samarbeidsavtale for økt bosetting

Regjeringen fornyet i april 2014 samarbeidsavtalen mellom staten og kommunenes arbeidsgiver-, interesse- og medlemsorganisasjon (KS), som den forrige regjeringen først opprettet i april 2013. Målet med avtalen er å bidra til økt bosetting av flyktninger som har fått opphold i Norge. Partene skal jobbe for å nå målet som Nasjonalt utvalg for bosetting har satt, om at kommunene skal tilby 10 000 bosettingsplasser i 2014. Avtalen gjelder fra april 2014–mai 2015 og skal evalueres underveis for å vurdere måloppnåelsen og om eventuelle tiltak for å øke bosettingen ytterligere må iverksettes for å nå målene. I henhold til avtalen vil partene blant annet samarbeide om å styrke den langsiktige planleggingen av bosettingsarbeidet gjennom at kommunene legger til grunn IMDis anmodninger om plantall for flerårige vedtak, de vil utvikle mekanismer for å effektivisere bosettingsarbeidet, styrke informasjon om gode boligvirkemidler, i større grad legge til rette for erfaringsutveksling mellom kommunene med mer.

Videre redegjøres det for hva de konkrete aktørene vil gjøre. Av disse vil vi trekke frem at Kommunes sentralforbund (KS) blant annet skal jobbe for å øke kommunenes motivasjon og forståelse for behovet for en rask bosetting av flyktninger og gjennomføre tiltak for mer effektiv boliganskaffelse i kommunene. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) vil blant annet arbeide for å videreutvikle en best mulig bo-

settingsordning samt størst mulig grad av forutsigbarhet for kommunene og arbeide for økonomiske rammebetingelser som gir rimelig dekning av merutgifter for kommunene ved bosetting, videreutvikle samarbeidet mellom IMDi, fylkesmennene, Husbanken og NAV om bosetting av flyktninger, slik at kommunene møter en samordnet stat. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) vil gjennom Husbanken blant annet styrke kommunenes arbeid med å bosette flyktninger. Husbanken skal synliggjøre hvordan de boligsosiale virkemidlene kan støtte opp om kommunale strategier for å bosette flyktninger – både på kort og lang sikt. Også her nevnes behovet for å legge til rette for erfaringsutveksling mellom kommuner om planlegging og gjennomføring av arbeidet med å skaffe botilbud til flyktninger.

Erfaringsutveksling og anerkjennelse av god praksis i kommunene

Hva karakteriserer kommuner som får til godt arbeid med bosetting av flyktninger og integrering? Både IMDi og Husbanken skal løfte frem foregangskommuner og stimulere til at vellykkede grep kan spres mellom kommuner. IMDi har de siste fem–seks årene utdelt «Bosettingsprisen» til kommuner som utmerker seg positivt i arbeidet med å bosette og integrere flyktninger. Seks kommuner er nominert til Bosettingsprisen 2013: Kvinesdal, Sunndal, Drammen, Oslo, Bergen og Hammerfest. Kriteriene for tildelingen er antall bosatte, jevn og planmessig bosetting, fleksibelt og løsningsorientert bosettingsarbeid, bosetting i tråd med IMDis anmodning i 2013 og vedtak om bosetting i 2014, resultater i introduksjonsprogrammet og overgang til arbeid/utdanning, resultater i norskopplæring og godt utviklings- og planarbeid innen integrerings- og bosettingsarbeid som de aktivt deler med andre kommuner.¹³ I 2012 var tolv kandidater nominert: Bergen, Haugesund, Oslo, Tromsø, Vestvågøy, Kvinesdal, Risør, Stokke, Namsos, Drammen, Gran og Lunner samt Molde. Vinneren i 2012 var Molde kommune, som har kurs i hvordan skaffe seg egen bolig som en del av introduksjonsprogrammet. Mange flyktninger i kommunen har lyktes i å finne egen bolig, blant annet ved hjelp av Husbankens startlån.¹⁴

Det finnes også en statlig pris for boligsosialt arbeid som deles ut av Kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken. Prisen ble delt ut første gang i 2013 og var en videreføring av «Statens tiltakspris mot bostedsløshet».¹⁵ Målet er å hedre instanser som kan vise til dokumenterte effekter på økt bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet, en helhetlig satsing i utvikling av boligsosialt arbeid og tiltak som motvirker

¹³ <http://www.imdi.no/Bosetting/Bosettingsprisen/>

¹⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/bld/Nyheter-og-pressemedinger/Nyheter/2013/molde-kommune-vant-bosettingsprisen-2012.html?id=717046>

¹⁵ http://www.husbanken.no/~media/Boligsosialt/Boligsosialt_arbeid/Statutter_p_bakgrunn_av_innspill_fra_KMD.ashx

at bostedsløshet oppstår. I 2013 var Hamarøy, Drammen og Kirkens Bymisjons «Bo-team» i Tønsberg nominert. Drammen kommune vant prisen.¹⁶ I begrunnelsen trekkes det frem at Drammen siden 2010 har jobbet med en omorganisering av sitt boligarbeid, hvor de blant annet har samlet kommunens boligjenester i én enhet. Samtidig ble kommunen tatt opp som programkommune i Husbanken Region sør. Et annet forhold som nevnes, er systematisk og kontinuerlig oppfølging av boligsosial handlingsplan og aktiv bruk av Husbankens virkemidler.

2.6 Oppsummering

IMDi og Husbanken har overlappende målgrupper, hvor IMDi har ansvar for bosetting og integrering av flyktninger, mens Husbanken har bredere ansvar for vanskelighetstilte på boligmarkedet. Den norske bosettingsmodellen er basert på at flyktninger får tildelt kommune hvor de bosettes, samtidig som kommunene selv bestemmer om de ønsker å motta flyktninger. Det er i dag betydelige utfordringer i dette systemet, med rundt 5200 flyktninger med innvilget opphold som venter i mottak. Innenfor rammene av bosettingsmodellen er mulige positive resultater fra en større samordning mellom aktørene viktig å utforske nærmere. Forskning viser at utfordringene i kommunene med å bosette på mange måter er de samme som for ti år siden, de er knyttet til mangel på boliger, fragmentert organisering, mangel på gjennomstrømning og liten bruk av det private utleiemarkedet. Det er også gjort betydelig forskning på samspillet mellom særlig IMDi og kommunene. Mange peker på at kommunene må samordne og organisere seg bedre internt. Tiltak for kompetanse- og erfaringsspredning på statlig nivå kan være viktig for å bidra til dette. Samtidig er det behov for mer kunnskap om hvordan samordningen foregår regionalt mellom IMDi og Husbanken, og mer regional kunnskap om samspillet mellom kommuner, Husbanken og IMDi. Dette vil vi utforske videre i kapittel 5. Vi finner at det er gjort relativt mye forskning på sammenhenger mellom bolig, levekårsutvikling og integrering, men at det er færre bidrag som har sett spesifikt på flyktninger som gruppe. Vi belyser boligens betydning for levekårsutvikling og integrering i neste kapittel, basert på perspektiver fra informanter i flyktning- og boligjenester i seks casekommuner.

¹⁶ <http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/prisvinneren-er-karet/>

3 Betydningen av gode boligløsninger

I dette kapittelet skal vi se på betydningen av gode boligløsninger for flyktninger. Hensikten er å se hva bolig og boforhold betyr for andre områder av integreringsarbeidet. Det gjelder for eksempel deltakelse i kvalifisering, barnehage, skole og sosiale aktiviteter. Vi har gjennomført intervjuer i seks kommuner med en rekke aktører som på ulike måter jobber med flyktninger og boligløsninger. Vi har intervjuet de som arbeider direkte med boligplanlegging og det å skaffe boliger, samt velferdsaktører som møter flyktninger på andre områder. Dette er flyktningkonsulenter, helsesøstre og personer som arbeider med voksenopplæring. I noen av kommunene var disse tjenestene lokalisert i NAV. Informantene kjenner flyktningenes situasjon fra ulike ståsteder, og samlet gir intervjuene en god forståelse både av hva gode flyktningboliger er, og hvorfor gode boligløsninger er viktig for flyktningenes samfunnsdeltakelse. De to hovedspørsmålene i kapittelet er disse:

- I hvilken grad er kommunale aktører i sitt arbeid med boligpolitikk for flyktninger opptatt av boligforhold, egnede boligløsninger og nabolag som grunnlag for integrering?
- I hvilken grad påvirker boforholdene flyktingers muligheter på andre arenaer som kvalifisering, integrering i lokalsamfunn og deltakelse i sosial aktiviteter?

De fleste av våre informanter har tett og regelmessig kontakt med flyktninger og er på ulike måter involvert i deres boligsituasjon. Det er likevel en svakhet ved studien at vi ikke har hatt anledning til å intervju flyktninger direkte, slik at de selv kunne fortalt hva de mener kjennetegner en god boligsituasjon. Slike data er i liten grad innsamlet i Norge, men i en studie fra 2000 ble 482 flyktninger bedt om å beskrive hva som var avgjørende for at de skulle trives på bostedet. I hovedtrekk er det mulighetene for å finne arbeid, for å ta utdanning og for å bo nær familie som trekkes frem av flest. Dette er en klar indikasjon på at de tradisjonelle levekårsindikatorer som gjør seg gjeldende for befolkningen sett under ett, er høyst relevante også blant flyktninger. Boligens standard trekkes også frem av mange, mens det å bo nær andre av samme nasjonalitet eller at det skal være et gudshus i nærheten, kommer langt ned på listen (Djuve & Kavli 2000:99). Bildet er likevel sammensatt i den forstand at innvandrede fra ulike land la vekt på litt ulike faktorer for å trives i nærmiljøet.

3.1 Hvorfor er en god bosituasjon viktig?

Alle de ulike aktørene vi har intervjuet, vektlegger at det å ha en god bosituasjon er viktig for flyktingenes deltakelse på andre livsområder. Dette formuleres av ulike kommunale aktører på følgende måter:

«Jeg synes generelt at det å ha en god bolig er viktig. Det har jo stor betydning for har du bekymring for bolig, så kan det ta fokus vekk fra andre viktige områder. Klart det å ha en bolig der du føler deg trygg og føler deg hjemme, det betyr nesten alt. Det er jo basisen, ikke sant, har du levd lenge på flukt og under dårlige forhold, så føles det veldig godt for mange å komme til et hjem som er ditt.»

«Bolig er viktig, kjempeviktig, folk snakker masse om det. Vi har for eksempel en familie som ble bosatt i sommer, hvor de ikke synes at kvaliteten er god nok. Og det er noe som opptar dem mye, og som de bruker ekstremt mye tid på. Det er klart det preger dem og hvordan de lærer og lever. De har fokus på det i stedet for på skole. Så hvis folk er misfornøyd, så tar det fokus vekk fra andre viktige ting.»

«Det er klart det er kjempeviktig, det er det jo for oss også. Det kjenner man igjen, man trenger et godt sted å bo og helst et varig sted å bo, så man ikke må tenke, når må jeg ut, og hva skjer med boligen?»

Som disse sitatene viser, vurderer informantene bolig som viktig først og fremst fordi den gir trygghet, men de illustrerer også at hvordan man bor, oppfattes som grunnleggende for å komme i gang med å lære seg norsk, delta på kurs og skole. Samtidig peker alle vi har intervjuet, på at kommunen har rammer de handler innenfor når flyktninger skal bosettes. Hvilke boliger kommunen har tilgjengelig, er en slik ramme. Alle de seks kommunene viser til at det er en utfordring å ha nok boliger, boliger av god standard og boliger som er tilpasset de ulike flyktingene som kommer. Mangel på boliger og på egnede boliger blir av alle vi har intervjuet, trukket frem som hovedproblemet når det gjelder å bosette flyktninger. Kommunene viser til at de benytter ulike strategier for å fremskaffe boliger. De vanligste løsningene er kommunale boliger, leie i det private markedet og oppkjøp av boliger.

3.2 Tilgjengelige boliger

Alle kommunene benytter kommunale boliger ved førstegangsetablering av flyktninger, men antall boliger og boligenes standard varierer. Flere av dem vi intervjuet, viser til at de kommunale boligene har forholdsvis lav standard og er preget av slitasje:

«Det er falleferdige hus og leiligheter som er i dårlig stand, dårlig ivaretatt, forbigått i alle oppusningsplaner.»

Også i det private leiemarkedet er det store variasjoner i standarden på boliger kommunene leier, i tillegg vurderer mange av dem vi har intervjuet, det private leiemarkedet som mer uforutsigbart. Leiekontrakter kan sies opp på relativt kort varsel:

«Hvis du leier, så er det aldri trygt og langvarig. Du kan i hvert fall ikke føle deg trygg. Folk som leier ut til flyktninger, de gjør det fordi de ikke har andre leietakere, så det er en nødløsning ofte, eller midlertidig.» (Boligforvaltning)

Flere av dem vi intervjuet, peker på at kommunen i liten grad har en overordnet strategi for bosetting av flyktninger, men gjør det beste ut av de mulighetene de har:

«I forhold til forutsigbarhet synes jeg bosettingsarbeidet er preget av ganske mye tilfeldigheter og slump. For det handler veldig mye om vi har en bolig eller ikke, og hvor stor den er. Har vi en bolig ledig i en viss størrelse, da kan vi bosette så og så mange.»

Noen gir også uttrykk for at de kunne ønsket det var slik at det var tilgjengelige boliger som avgjorde hvilke flyktninger kommunen tok imot:

«Jeg kunne ønsket at vi kunne hatt boligen på forhånd og så kunne melde fra til IMDi om at ok, vi har tre etroms, to treroms og en fireroms. Og så kunne vi fått personer ut fra hva som passer i de ulike boligene. Nå er det dessverre litt omvendt.»

3.3 God bosetting krever at kommunen har kunnskap om dem som skal bosettes

Flere av dem vi intervjuet, ønsker mer informasjon og kunnskap om flyktningene de skal bosette, på forhånd, og om det er særskilte forhold kommunen burde være oppmerksom på. Gjennomgående mener de at de får for liten informasjon om flyktningene før de kommer, og at det kan bidra til at førstebosettingen ikke blir så god som den burde eller kunne vært:

«Veldig ofte vet vi ikke noe på forhånd, med mindre det er konkrete funksjonshemninger. Vi prøver jo å få vite mest mulig før bosetting, om det er spesielle forhold å ta hensyn til ved tildeling av bolig. Bør det være i første etasje, bør det ikke være i kjelleren. Den type ting, men noen ganger vet vi ikke mer enn det vi vet, og da blir det eventuelt å se på det i etterhånd.»

«Vi har jo historier med feilplasseringer som man ikke kan vite, da. Det var en som hadde fått egentlig drømmeleiligheten, tenkte vi, i nærheten av vannkanten, men som hadde traumer i forhold til folk som hadde druknet. Jeg tror ikke personen fikk noe særlig ut av introduksjonsprogrammet sitt i det første halve året.»

Sitatet over illustrerer også tydelig hvor viktig bosettingen kan være for enkelte flyktninger, og hvordan en feil bosetting kan få store konsekvenser for det å komme i gang med et hverdagsliv. Det er derfor forståelig at kommunene ønsker seg mer informasjon om de flyktningene som skal bosettes. Men det er også slik at denne informasjonen om bosettingsklare flyktninger, som til dels er detaljert og sensitiv i formen, ikke nødvendigvis er tilgjengelig for dem som skal utarbeide informasjon til kommunene.

3.4 Hva vurderes som en egnet bolig?

Kommunene er opptatt av at flyktningenes boligbehov varierer. Det er stor forskjell på om kommunen skal bosette enslige flyktninger eller store familier. Det er derfor ikke bare ett svar på hva som er en egnet bolig. Alle vi har intervjuet, fremhever at flyktningene utgjør en mangfoldig gruppe med ulike behov. Gjennomgående trekker kommunene frem at det er utfordrende å bosette familier med mange medlemmer fordi store boliger er mangelvare. Det gjelder både de kommunale boligene og boliger i det private leiemarkedet.

Helsesøstrene vi intervjuet, har i stor grad et barneperspektiv på boforholdene. Det er de som er i tette kontakt med barnefamiliene som kommer, og de er opptatt av om boligen er egnet for barn. Flere av dem sier at de i visse situasjoner har gitt beskjed til boligetaten i kommunen om boliger de mener er uegnet for barn. Det kan være knyttet til selve boligen, at det er fuktig, trangt og små arealer:

«Vi har en del familier som bor kjempetrangt. Og vi ser at det er særlig barna det går utover, de har fysiske problemer som astma og allergi på grunn fuktighet og dårlig innelima. Og selvfølgelig problemer med å få gjort lekser og lekt og beveget seg, det er jo ikke plass. Og å få sovet nok, sånn helt konkrete problemer.»

«Jeg har sett at det går utover motorisk utvikling fordi det har vært så ille med fukt på gulvet at barnet ikke har kunnet være der. De krabber jo, og for å lære å gå må du få trent litt på et gulv.»

Også behovene til de større barna og ungdommene trekkes frem i intervjuene, og da er det mulighetene for ro til å gjøre lekser og til å ha med seg venner hjem som fremheves:

«Vi har ofte ganske små leiligheter. Det går så lenge de har små barn, for da kan de bo på samme rom. Men med en gang de har ungdom, så er det en begrensning i forhold til ungdommene. For de kan ikke ha med seg venner hjem. Ungdommene her i kommunen møtes mye hjemme hos hverandre. Og disse ungdommene – det hindrer dem i å få besøk, for de har rett og slett ingen steder å ha med seg venner.»

I alle kommuner er flyktningene bare en del av dem som har behov for kommunale boliger. Andre grupper med behov er rusmisbrukere og de som sliter med psykisk helse. Det betyr at når flyktningene bosettes i kommunale boliger, blir de ofte bosatt sammen med andre sårbare grupper i bomiljøer der mange har oppfølgingsbehov. Dette er bomiljøer som de vi har intervjuet, ikke vurderer som særlig gode verken for barnefamilier eller for enslige flyktninger:

«Det å sette flyktninger i boliger som er brukt til omsorgsboliger for psykiatri eller rus, er ikke hensiktsmessig. Er du i en situasjon som flyktning og føler deg litt utenfor og er litt på kanten og naboen din ruser seg på et vis, så har du to muligheter, og den ene er å gå inn til naboen og begynne å ruse seg. Det skaper jo problemer. Og det skjer kun fordi de blir plassert der de blir plassert.»

For barnefamilier er det flere av dem vi har intervjuet, som har et klart bilde av hva de vurderer som en god boligløsning:

«En bra bosetting for en familie vil være i et område med flere barnefamilier og i et boligstrøk der det er trygt for barn å leke ute – kanskje lekeplasser, felles arenaer de kan møtes på. Og at det er sikring i boligen slik at den er tilpasset at det skal bo barn der, og at nærområdet rundt er trygt og godt for barna å være ute i.»

Samtidig er de vi intervjuet, klar over at det de vurderer som en god bolig for familier med barn, ikke nødvendigvis oppleves på samme måte av flyktningene. Der kommunen vektlegger uteområder og antall soverom, kan flyktningfamilien ha andre ønsker:

«For mange år tilbake var det noen som fikk tildelt en bolig, kjempefin bolig, ikke langt fra butikk og i nærhet av busstopp. Men de likte ikke å bo der. De syntes det var bedre å bo midt i sentrum med liv og røre og ikke langt ut på landet som de opplevde at det var.»

3.5 Bofelleskap for enslige flyktninger

Tidligere studier har fremholdt at det ser ut til at kommunene opplever at det er enklere å bosette flyktningfamilier enn enslige voksne flyktninger fordi barnefamilier er lettere å integrere i lokalsamfunn gjennom barnehage og skoler (Grødem mfl. 2013).

I våre intervjuer ser det imidlertid ut til at kommunene opplever at det er enklere å finne egnede boliger til enslige voksne flyktninger. Vi har tidligere sett at kommunen opplever at de mangler store boliger. Det er også mulig at kravene til egnethet, eller standard på boligen, er større når det er barn med i bildet. Det ble formulert slik av en av dem vi intervjuet:

«Så lenge de er enslige, så går det bra, det er lett å få dem inn i en leilighet for den boligmassen har vi nok av.»

I de fleste kommunene vi intervjuet, brukes bofellesskap som en løsning for unge, enslige innvandrere. Erfaringene med bofellesskap varierer. Flere peker på at det kan være en god løsning fordi man ikke blir boende alene, men de understreker også at boligen må være tilpasset en slik ordning, og at de som plasseres sammen, må passe sammen:

«Blant enslige er det mange som bosetter seg i bofellesskap, vi snakker her om personer mellom tyve og tretti, og som er i en utdannings situasjon. Og da tenker vi sånn at det er ganske likt norske ungdommer i samme aldersgruppe som er i en opplærings situasjon. Jeg synes ikke det er unaturlig å bo i et bofellesskap i en overgangsfase.»

Det er kommuner som har mindre gode erfaringer med bruk av bofellesskap, det kan være knyttet til at det oppstår konflikter rundt hvordan strømregningen skal deles, eller mer hverdagslige utfordringer som hvor ofte man skal vaske, og når det skal være stille. Enkelte av dem vi intervjuet, pekte også på at det er vanskelig å finne boliger som på en god måte legger til rette for bofellesskap. En annen utfordring er at det er vanskelig å planlegge boliger for enslige flyktninger når spørsmålet om familiegjenforening er uavklart. Ofte tar kommunene imot enslige flyktninger som etter kort tid får behov for en større bolig enn det kommunen har tildelt dem, fordi familien kommer.

3.6 Beliggenhet

Boligenes beliggenhet er også sentral for å ha en god boligsituasjon. I kommunene vi har intervjuet, peker de på at flyktningene ofte vil bo sentralt i forhold til butikker, barnehage og skole. De færreste har førerkort eller tilgang til bil. Dermed er det å bo sentralt eller i nær tilknytning til offentlig transport nødvendig. De fleste vi har intervjuet, ser nødvendigheten av dette, men de peker samtidig på at det å ha mange flyktninger bosatt i noen få områder har noen uheldige sider med tanke på det å bli integrert i lokalsamfunnet:

«Det siste halve året har vi jobbet litt med å se på muligheter for å bygge boliger andre plasser enn vi har gjort før, vi har bygget i boligfelt og veldig sentrumsnært. Det har vært av praktiske årsaker, i forhold til at skole, helse og alt sånt er sentrumsnært. Flyktningen har ikke bil, så det er naturlig. Bussforbindelsene er ikke veldig bra, det gjør bosetting lenger unna vanskelig. Men vi holder på å se på muligheter for å bosette andre steder der det ikke er kommunale boliger. Og det handler litt om at hvis du får en veldig stor kjerne på plass, vel lokalbefolkningen lar være å engasjere seg fordi det er så mange. Og de reagerer på at det blir veldig mange i et byggefelt. Men hvis vi klarer å spre det litte grann, så håper vi at det kan være med på at naboer tar dem mer imot.»

«Vi har også et veldig fokus på det her med å spre når vi bosetter. Vi ønsker å unngå at noen områder blir veldig fortettet. [...] Det er en form for strategi som kommunen har, at får man bosatt flyktningene spredt, da følger på en måte integrering naturlig av det, når man omgås de i nabolaget.»

Og flere peker på at det at de kommunale boligene ofte ligger tett, bidrar til at flyktningene blir bosatt innenfor et avgrenset område:

«Mange av de kommunale boligene ligger i ett område. Og det er vi opptatt av. Nå er det sånn at vi jobber helt bevisst med å bygge kommunale boliger i områder hvor det er en lav innvandrerdel.»

Som sitatene over illustrerer, sier nesten alle vi har intervjuet, at de ønsker å bosette flyktningene spredt, både for å unngå det de omtaler som fortetning eller ghettotendenser, og fordi de vurderer at det er best med tanke på å få flyktningene integrert i lokalmiljøet. Våre informanter hadde imidlertid også eksempler på at flyktningene selv, som skrevet tidligere, kan ønske å bo sentralt og i nærheten av landsmenn og kan akseptere en dårligere boligstandard for å oppnå det.

3.7 Å bo i Norge

Boveiledning eller booppfølging handler enkelt sagt om hjelp til å lære det som er nytt ved å bo under norske forhold. Flere av dem vi intervjuet, er opptatt av dette temaet og peker på at det for noen av flyktningene som kommer, er nødvendig å få hjelp til å tilpasse seg norske boforhold. Det er blant annet knyttet til at klimaet setter noen krav til lufting og oppvarming som kan være ukjent for flyktningene. Men det gjelder også hvordan søppel håndteres, og å lære seg regler og normer for å bo, formulert av to vi intervjuet, slik:

«Ofte blir det bosetting i tette bomiljø hvor det er skrevet opp rutiner, og det er jo viktig at de får hjelp til å bo og ikke dummer seg ut. Og det er en del som har lav boevne, det blir aldri luftet, og det blir fukt og den type ting, så det er behov for en viss oppfølging.»

«Vi gir boveiledning. For tanken er jo nettopp i forhold til at det ikke er skadeverk på boligen og [problemer med] naboer, at det skal fungere godt. At man er kjent med søppelhåndtering, dugnadsinnsats, den type ting. Det er veldig viktig.»

Og noen kommuner har det de omtaler som en boligskole, som skal bidra til at flyktningene mestrer hverdagslivet: «Det handler om at du lærer å mestre boforholdene. Og da unngår du konflikt med naboene til en viss grad.»

Behovet for hjelp til å bo varierer blant flyktningene, det handler blant annet om landbakgrunn og hva slags forhold man kommer fra. Men i veldig mange av våre intervjuer blir det pekt på at oppfølging og hjelp til det å bo er både helt nødvendig og viktig. Det gjelder som vi har sett, praktiske forhold som lufting, håndtering av søppel og det å forholde seg til naboer, men det handler også om å formidle hva som forventes av vedlikehold, hvilke forsikringer som trengs, og betaling av strøm.

Et annet aspekt ved det «å lære bo i Norge» er å få mer kunnskap om hvilke alternativer som finnes for å etablere seg på egen hånd i boligmarkedet. Trygghet og forutsigbarhet i boligsituasjonen er, som vi har vært inne på, viktige aspekter ved gode boligløsninger som mange nordmenn realiserer gjennom å investere i egen bolig. Flere av kommunene vi har intervjuet, tar høyde for dette og har derfor lagt inn informasjon om ulike bolig- og finansieringsformer som en del av introduksjonsprogrammet. En av lærerne vi intervjuet, opplever at mange av elevene er engasjert i hvordan de kan komme inn på boligmarkedet:

«[...] selv om de er flyktninger og de kommer fra mye fattigere land med dårligere vilkår, er de ikke dumme. De vet de kan samle to og to, og de vet at det er bedre å eie enn å leie, [...] spesielt de som er på spor tre, de som har mange år med skole og utdanning fra hjemlandet sitt. De spør: Hvordan kan man kjøpe bolig? Og så jobber vi med annonser og masse rart og det som står der, omkostninger og mange forskjellige begreper, hva er det i fellesutgifter? Hva inngår i det? Hva er fordeler og ulemper med borettslag eller enebolig, tomannsbolig?»

3.8 Midlertidighet

I alle kommunene er boligen flyktningene kommer til, tenkt som en første bosetting. I det ligger at det er en forventning om at flyktningene etter en periode skal flytte videre.

I praksis blir det ikke slik for alle, og mange flyktninger blir boende i den første boligen lenge. Flere av dem vi intervjuet, peker på at det betyr at gjennomstrømningen i de kommunale boligene og muligheten til å ta imot nye flyktninger blir vanskelig. Samtidig forteller de at midlertidighet ikke er noen god situasjon for flyktningene, og at det å komme inn i en mer forutsigbar boligsituasjon er viktig:

«Hvis man snakker om vellykket bosetting på sikt, så er det med nettverk helt vesentlig. Og det er klart at om man bor stabilt, særlig barnefamilier, så er det mye lettere å pleie nettverk fra starten [...]. Som systemet er nå, får man, i hvert fall hvis det er en kommunal bolig, en bolig for tre år i første omgang. Og så ønsker man jo etter hvert som de voksne kommer i arbeid og utdanning og får en annen økonomi, at de kan kjøpe seg egen eller leie en annen bolig. Da blir boligen fristilt slik at nye familier kan komme. Og det er jo lett å forstå en sånn politikk, men det kan bli veldig sårbart for familier. Når man har brukt tre år og kommer fra en ugrei bakgrunn og endelig begynner å slå litt røtter, så er det ikke heldig for barn.»

Flere av dem vi intervjuet, var opptatt av dette med å ha en mulighet til å bli boende i den boligen man først blir bosatt i. Og i et par av kommunene har de startet forsøk der kommunen kjøper borettslagsleiligheter og da helst i ulike borettslag slik at flyktningene bosettes noe spredt i kommunen. Her bosetter de først og fremst barnefamilier og da med tanke på at de skal kunne kjøpe boligen etter en periode:

«Vi har snakket mye om å kjøpe den boligen du bor i. Det er et prosjekt de har hatt i Trondheim, som har vært en kjempesuksess, mange har kjøpt borettslagsleiligheter som de har leid over flere år. Vi er inne i en fase der vi holder på å undersøke hvordan de har gjort det, om man kan slippe å lyse ut og bruke forkjøpsrett, så du kan unngå å melde forkjøpsrett på de leilighetene kommunen eier. Det blir tatt en takst, som ikke en salgstakst, men en verditakst, og så kan de kjøpe boligen til den taksten.»

Å leie i det private boligmarkedet er noe mer midlertidig enn å bo i en kommunal bolig. Flere av dem vi intervjuet, pekte på at det i en del tilfeller er veldig usikkert. Samtidig er man i alle kommunene avhengige av det private leiemarkedet for å bosette flyktninger. Og det er også flere som gir uttrykk for at kommunen etter hvert har opparbeidet seg et godt forhold til private utleiere:

«Vi har veldig mange avtaler med private utleiere. Og det har vi fått til bra og fått et ordentlig rykte etter hvert. Utleierne ser oss som en veldig seriøs leietaker og at vi følger opp det vi sier, og har en god dialog med dem.»

Felles for kommunene er at de ser at det å ha et stabilt boforhold er viktig for flyktningenes integrering i lokalmiljøet, og de fleste vi har intervjuet, mener at det å eie en bolig bidrar til stabilitet og også til at flyktningene blir boende i kommunen. Men de sier også tydelig at det å kjøpe en bolig er et stort sprang for mange av flyktningene.

Om bolig vurderes som basis for samfunnsdeltakelse, er deltakelse i arbeidsmarkedet i de fleste tilfeller en forutsetning for å kunne kjøpe bolig. For mange er også det å ta opp lån og sette seg i gjeld noe de er skeptiske til. Det er imidlertid liten tvil om at det å ha en stabil bosituasjon, enten det er i eid eller leid bolig, blir vurdert som viktig av dem vi har intervjuet, viktig for at flyktningene kan delta i utdanning og arbeid og gjennom det bli selvstendige samfunnsdeltakere.

3.9 Oppsummering

Intervjuene med ulike aktører i kommunene viser at det i kommunene er forholdsvis lite strategisk planlegging når det gjelder bosetting av flyktninger, mye ser ut til å handle om å gjøre det beste ut av de mulighetene som finnes. Delvis handler dette om at kommunene mangler boliger, og delvis handler det om at de ikke vet eller ikke er forberedt på hvilke behov flyktninger som skal bosettes, har. En kommunes tilgang på boliger setter rammer for hvordan flyktninger som kommer til kommunen, bosettes. Det handler både om omfanget av kommunale boliger og muligheten for å leie privat. Alle kommunene vi har gjennomført intervjuer i, har begge typer boliger, men det varierer hvor stor andelen med kommunale boliger er. Alle de intervjuede peker på utfordringer knyttet til å bosette store barnefamilier fordi det er for liten tilgang på store nok boliger. Dette gjelder både kommunale boliger og boliger i det private leiemarkedet.

Samtidig som kommunene har klare formeninger om hva som er god bosetting av flyktninger og betydningen av en stabil bolig for både integrering, helse, skole og arbeid, viser de til flere dilemmaer i flyktningbosettingen. Et slikt dilemma er knyttet til midlertidighet. Midlertidig bosetting skal ideelt sett bidra til en gjennomstrømning i de kommunale boligene, som man er avhengig av for å kunne ta imot nye flyktninger. Men intervjuene våre viser også at midlertidigheten er en utfordring for å få til stabilitet i bosituasjonen. De fleste vi har intervjuet, peker på at det å ha en forutsigbar og trygg bosituasjon er avgjørende for at flyktningene skal kunne falle til ro, og for å kunne konsentrere seg om viktige områder som det å lære språk, delta på kurs, skole og i arbeidslivet. Det er imidlertid nødvendig å være oppmerksom på at det her vil være individuelle forskjeller mellom flyktninger. Der noen fint kan håndtere en noe ustabil bosituasjon, vil det å bytte bolig – eller å være usikker på hvor lenge en kan bli værende i den boligen en har – være stor kilde til bekymring for andre.

Vi har også sett at boligstandard vurderes som viktig. Særlig helsesøstrene legger vekt på betydningen *god bostandard* har for barnas helse. Det gjelder for de små barna, men også for ungdommer som har behov for ro til å gjøre lekser og for å kunne ta med

venner hjem. Det er generelt en oppfatning av at dersom boligen ikke er bra, bruker flyktningene mye tid og krefter på å håndtere og eventuelt endre bosituasjonen.

Et annet dilemma er knyttet til om flyktninger bør bosettes spredt eller samlet. I alle kommunene er de opptatt av hvordan flyktningene i størst mulig grad kan ta del i og bli en del av lokalsamfunnet. Flere av dem vi har intervjuet, mener spredt bosetting av flyktninger øker kontaktflaten mellom innvandrere og nordmenn og at det dermed bidrar positivt til at innvandrere blir kjent med lokalsamfunnet og vice versa. Motsatt ønsker kommunen å unngå at det blir mange flyktninger i noen områder fordi det reduserer kontaktflaten mellom flyktningene og resten av befolkningen. For flyktningene kan det, som flere av våre informanter påpeker, se annerledes ut. De færreste har egen bil og er avhengig av offentlig transport. Mange gir derfor uttrykk for at de gjerne vil bo i nærhet til sentrum, skole, barnehage og andre offentlig tjenester. Mange ønsker også nærhet til landsmenn.

4 Casehistorier – eksempler på bosettingsløsninger i seks kommuner

I dette kapitlet presenterer vi noen eksempler som kommunene vi har intervjuet i, vurderer som gode løsninger for å fremskaffe boliger til nyankomne flyktninger. Vi mener det er viktig å understreke at det alltid er flere forhold som forklarer hvorfor noe fungerer godt i en kommune, og at eksempler derfor sjelden kan overføres direkte fra en kommune til en annen. Samtidig har vi gjennom dette prosjektet opplevd at kommunene etterspør gode eksempler og kunnskap fra andre kommuner om arbeidet med bosetting av flyktninger. Det er ingen fullstendig eller heldekkende beskrivelse av kommunenes arbeid med flyktninger og bosetting som blir presentert her. Vi vil gi en kort beskrivelse av de seks kommunene vi har intervjuet i, og trekke frem noen eksempler. Ved å presentere kommunene enkeltvis får vi også vist at det til dels er svært ulike kontekster bosettingen av flyktninger foregår innenfor. I intervjuene med informantene i kommunene var det også rom for refleksjon over tjenestene og utfordringer man står i. Vi mener dette også er en stor del av bildet og har inkludert noen slike refleksjoner i casebeskrivelsene.

4.1 Lillehammer: bistand til kjøp av egen bolig

Lillehammer er regionsenter for hele Gudbrandsdalen og et viktig innpendlingsområde for arbeid og service. Ved inngangen til 2015 hadde byen drøyt 27 000 innbyggere, og da utgjorde innvandrere og etterkommere av innvandrere 10,6 prosent av befolkningen (Statistisk sentralbyrå 2015¹⁷). Lillehammers innvandrerbefolkning ligger dermed noe under landsgjennomsnittet på 14,9 prosent. Arbeidsmarkedet preges i stor grad av stillinger innen handels- og servicenæringen, etter at industrien gradvis har fått redusert betydning. Lillehammer er et viktig skolesenter, ikke minst på grunn av Høgskolen i Lillehammer med om lag 3900 studenter. Antallet studenter preger naturlig nok byens boligmarked i den forstand at det øker konkurransen i leiemarkedet.

¹⁷ Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, 1. januar 2015. <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef/aar/2014-04-24?fane=tabell&sort=nummer&tabell=173759>

Bosetting av flyktninger har funnet sted på Lillehammer i en årrekke, og i dag bosetter kommunen om lag 45 personer årlig i tillegg til familiegjenforente. De fleste bosettes i en av de om lag 350 kommunale boligene,¹⁸ men det er også mulighet for å leie privat. Arbeidet med å skaffe til veie boliger til flyktninger er samlet i et eget boligsosialt team med 3,5 stillinger.¹⁹ I likhet med andre kommuner har Lillehammer en målsetting om å sørge for god gjennomstrømning i kommunale boliger. For å bistå kommunale leietakere som ønsker å kjøpe egen bolig, er derfor en halv stilling i det boligsosiale teamet øremerket til å bistå disse.

Kommunen kan gi startlån til personer som ikke får (tilstrekkelig) lån i ordinære kredittinstitusjoner til å finansiere kjøp av egen bolig. I Lillehammer får flyktninger som kan være aktuelle for startlån, tilgang til omfattende bistand fra det boligsosiale teamet. Innsatsen omfatter kartlegging av husstandens økonomiske situasjon, der de som møter kravene for å søke, følges opp ytterligere med hjemmebesøk og bistand i søknadsprosessen. Etter innvilget søknad omfatter oppfølgingen hjelp til å gjennomføre kjøpet. Søkerne får mellom annet hjelp til å finne passende boliger å by på, bistand i budrunder og hjelp til å søke tilleggsfinansiering dersom det er nødvendig. Denne modellen skiller seg fra tidligere løsninger, der man hadde lånesaksbehandlere, men ingen som fulgte opp etter at lånet var innvilget.

«Det som gjerne skjedde [tidligere] med en del av de flyktningene som søkte [om startlån], var at de fikk lånetilsagnet som varte i tre måneder, og så gikk det ut etter tre måneder. De fikk ikke gjort noe for de skjønnte ikke hva de skulle gjøre.»

Kommunen bistår nå søkerne med alle faser av prosessen fra å søke om lån til å kjøpe egen bolig. Flyktningenes behov handlet ikke, som informanten presiserer, om at de generelt hadde lite kompetanse, men snarere om at det tross alt er en komplisert prosess å kjøpe egen bolig.

«Det [å kjøpe bolig] er en sånn sær aktivitet du ikke gjør mange ganger i livet, og det er forskjellig [prosedyre] fra land til land. [...] Dette var på en måte det siste som måtte på plass for å få det til.»

Forståelsen for at denne formen for kompetanse kan være landspesifikk, er trolig et nyttig perspektiv å ha med seg inn i møtet med flyktningene for å oppnå gode resultater. Å oppnå respekt og tillit er sannsynligvis også sentralt for motivasjonsarbeidet, som kommunen selv trekker selv frem som en viktig forutsetning for å oppnå gode resultater.

¹⁸ Kilde: Rapportering i boligsosialt utviklingsprogram, Årsrapport 2013, Lillehammer kommune. http://www.husbanken.no/~media/Boligsosialt/Oslo/Rapp_Lillehammer_13.ashx

¹⁹ Mer informasjon om Lillehammers boligsosiale team finnes på Husbankens hjemmesider: <http://www.husbanken.no/forbildeprosjekter/prosjekt/?id=263078>

I tillegg presiseres det at den personen som er ansatt for å jobbe spesielt med overgang fra kommunal bolig til å eie egen bolig, er godt kjent blant flyktningene i kommunen og derfor har tillit blant dem han skal bistå. Samtidig forteller også informanten at det har vært nødvendig å jobbe aktivt med å tydeliggjøre for flyktninger at kommunal bolig er en midlertidig løsning, og at om du er i full jobb, skal du i prinsippet ikke ha kommunal leilighet.

«[...] det var ikke sånn at det var veldig motvilje mot å søke lån, heller ikke i starten, men det var mer at det var klima på Lillehammer at man skulle bo kommunalt, på en måte. Det var ganske ukjent at man kunne kjøpe seg selv.»

Etter at stadig flere – mellom 15 og 20 – nå har fått hjelp til å kjøpe egen bolig gjennom ordningen med startlån og utvidet bistand fra boligsosialt team, har imidlertid interessen økt. Eller som en av informantene sier: «Nå er det mye jungeltelegrafene det går på.»

Beslutningen om å etablere seg med egen bolig – og tro at det er mulig – kan være lett for noen, men kreve større modning hos andre. Avslutningsvis bør det derfor nevnes at også andre aktører kan bidra til å formidle informasjon om hvilke muligheter som finnes for å etablere seg på egen hånd i boligmarkedet i Norge. Lærerne er vanligvis den yrkesgruppen som har tette kontakt med flyktningene. De kan komme inn med overordnet informasjon om muligheter på boligmarkedet på et tidligere tidspunkt enn det boligsosiale teamet. Som en av lærerne vi intervjuet, påpekte, så er de fleste opptatt av boligløsning og økonomien både på kort og lang sikt. Å legge inn momenter i undervisningen som elevene er opptatt av, er gjerne et godt pedagogisk grep, og på voksenopplæringen i Lillehammer trekkes bolig inn som en del av norskopplæringen på all trinn. På denne måten introduseres deltakerne for viktige aspekter ved det norske boligmarkedet i en tidlig fase via flere kanaler.

4.2 Kristiansund: foreldreskole for innvandrere og stabile boliger for barnefamilier

Kristiansund er ett av tre regionsenter i Møre og Romsdal. Antall innbyggere i kommunen per 1.1.2014 var 24 395. Innvandrerbefolkningen i kommunen vokser, mens det i 2008 var 1198 innbyggere med utenlandsk bakgrunn, var det i 2013 økt til 2250 (Kristiansund kommune årsrapport 2013). Andelen innvandrere og norskfødte barn av innvandrere var ved inngangen til 2015 11,2 prosent (Statistisk sentralbyrå 2015). Kristiansund kommune har hatt noen levekårsutfordringer og har på bakgrunn av det satt i gang et levekårsprosjekt som går ut 2015. Dette er en satsing for utsatte barn, unge og deres familier. En av satsingene innenfor dette er *foreldreskole for innvandrere*. Det

er et tilbud om grunnleggende veiledning for foresatte, og i dette tilbudet inngår også boveiledning. I intervjuene i kommunen ble dette trukket frem som et nyttig verktøy i bosettingen av flytningene:

«Vi har nylig startet noe som heter foreldreskolen. Vi tar opp flere tema, og det å bo og renhold og vedlikehold i huset et er tema som går over flere dager.»

Kommunen har 620 kommunale boliger. Disse skal dekke behov til ulike grupper, deriblant flyktninger. Kommunen har hatt vedtak om å bosette 40 flyktninger i året, men har økt det til 50. Det er et godt samarbeid mellom dem som arbeider med bosetting av flyktninger i kommunen. Dette ble synlig gjennom besøket i kommunen hvor vi opplevde at personene kjente hverandre godt. Kort vei fysisk, men også gjennom uformell kontakt, mellom de ulike aktørene ble fremholdt som viktig:

«Vi har et veldig godt samarbeid mellom NAV, flyktningtjenesten og bygg og eiendom. Kristiansund er en relativt liten by, vi treffer noen ved alle hushjørner, så vi kan kommunisere når det skal være. Terskelen for å ta kontakt er veldig lav.»

Kommunene er opptatt av å fremskaffe stabile og gode boliger for flyktningene og har særlig rettet oppmerksomheten mot barnefamilier og prosessen med å gå fra leie til eie. Kommunen har et eget prosjekt «Stabile og gode boliger for barnefamilier» som er støttet fra Husbanken og startet opp i 2013. Målgruppen for prosjektet er barnefamilier i kommunale leieforhold, hvorav de fleste er flyktningfamilier. Målet er å forbedre bo-situasjonen, primært ved anskaffelse av eid bolig, alternativt ved forbedring av boligen/bomiljøet i leieforholdet. Dette prosjektet sammen med at kommunen aktivt leter etter erfaringer fra andre kommuner for å se hvilke virkemidler som har vært viktige for å få flyktninger til å leie i det private markedet eller kjøpe og eie egen bolig, viser at kommunen arbeider målrettet med å få flyktningene over i mer stabile og varige boforhold.

4.3 Bergen: selvbosetting i privat utleiemarked

Bergen er Norges nest største by med en befolkning på 272 000 innbyggere per 1. januar 2014. Andelen innvandrere og norskfødte barn av innvandrere var ved inngangen til 2015 15,5 prosent (Statistisk sentralbyrå 2015). Fra 2014 til 2016 har Bergen vedtatt å ta imot 350 flyktninger per år. Kommunen antar at det i tillegg vil komme rundt 100 på familiegjenforening. I 2013 bosatte Bergen 314 personer, det gir et gjennomsnitt på 1,2 bosatte per 1000 innbyggere. Bergen kommune bosetter dermed nest flest i landet, etter Oslo. Overgangen fra introduksjonsprogram til lønnet arbeid og/eller utdanning i perioden 2011–2013 var 41,9 prosent i Bergen og dermed noe under

landsgjennomsnittet på 44,2 prosent. (IMDi 2014) De fleste bosatte flyktningene kommer fra Somalia, Eritrea, Syria, Etiopia og Afghanistan. Det er betydelig mangel på kommunale boliger i Bergen og konkurranse om tilgjengelige boliger. Rundt 25 prosent av de kommunale boligene er forbeholdt flyktninger. Samtidig var det per september 2014 rundt 600 i kø for kommunal bolig. Det er mange vanskeligstilte i bykommunen, og mange med problemer knyttet til rus og psykiatri.

For å klare å bosette 350 flyktninger per år er hovedgrepet at de fleste selv finner bolig i det private utleiemarkedet. I 2014 fant rundt 75 prosent av de 350 flyktningene boligen selv. Dette gjelder spesielt unge, enslige menn, som utgjør majoriteten av bosatte flyktninger. Mange finner seg leiligheter gjennom venner, familie og nettverk. Flere bor sammen i bofellesskap. Kommunen fremleier ingen leiligheter. Kommunen har ansatt én person som følger opp huseiere og utleiery, går gjennom utleiekontrakten og avdekker eventuelle useriøse aktører. Familier med barn bosettes i all hovedsak i kommunale boliger.

En informant sentralt i kommunen understreket at løsningen med utstrakt bruk av selvbosetting i det private utleiemarkedet er en klar forutsetning for å kunne være i stand til å bosette så mange. Selvbosetting krever rask og fleksibel dialog mellom kommunen og IMDi siden IMDi skal godkjenne bosettingen, og godkjenningen må komme før tilbudet om leiekontrakt faller bort for flyktningen det gjelder. Informanten vektla at det var gode erfaringer med selvbosetting, men også noen utfordringer knyttet til noen boligens egnethet:

«Erfaringene er på mange måter gode. Men det er klart at de som jobber tett på tjenestene, ser mange utfordringer – det er mange som bor ganske dårlig. At det kan være at leiligheten ikke er spesielt egnet, kanskje. Så helt sånn rosenrødt er det ikke, men klart: Sett fra vårt ståsted sentralt i kommunen, så er jo dette en stor suksess.»

Samtidig argumenterte informanten for at for de fleste gikk det greit å bo midlertidig og i bofellesskap i perioder, ettersom dette handler om personer mellom tyve og tretti år, som er i en utdanningssituasjon. Vi intervjuet også informanter ved introduksjons-senteret, som blant annet jobber med introduksjonsprogrammet og mer direkte med oppfølging av unge enslige flyktninger. De mente at det var positive sider ved selvbosettingen, ettersom det innebærer at man selv har driv og tar initiativ til å skape seg et nytt liv i Norge, men de påpekte også negative sider ved løsningen, særlig knyttet til ustabilitet i bosituasjon:

«Det er også negative sider ved dette. Det ene er at de ofte ender opp som bosteds-løse eller drifter veldig mye, de sier opp, flytter til et nytt sted, blir misfornøyde, sier opp og flytter videre. Og konsekvensen av det ser jo vi her [ved introduksjonskurset, vår anm.] med vanskelig situasjon i norskopplæringen, fravær fra det og andre tiltak. Det ødelegger trygghet og ro når de skal videre mot jobb eller utdanning.»

Situasjonen når det gjelder kommunale boliger i byer som Bergen, er per i dag svært vanskelig. Informantene forteller om utfordringer med at flyktningfamilier blir plassert i dårlige bomiljøer, blant annet med rusmisbrukere i samme oppgang. Dette er utfordringer som påpekes både av informanter ved helsestasjon og i flyktningtjenesten. Vår vurdering er at bruk av det private utleiemarkedet nok bare vil øke i omfang, særlig i store bosettingskommuner, for at man skal være i stand til å ta unna bosettingskøen. Det er derfor viktig å være bevisst på negative sider ved praksisen, særlig knyttet til ustabilitet i bosituasjonen og hvordan dette kan påvirke utdanningssituasjonen for unge enslige negativt.

4.4 Hammerfest: uformell praksis og flyktningtjenesten som «interne aktivister»

Hammerfest er en bykommune i Finnmark med 10 300 innbyggere per januar 2014. Andelen innvandrere og norskfødte barn av innvandrere var ved inngangen til 2015 16,2 prosent (Statistisk sentralbyrå 2015) og lå dermed noe over landsgjennomsnittet. Hammerfest vant IMDis bosettingspris for 2013 for stabil bosetting av flyktninger over mange år og godt arbeid med introduksjonsprogrammet og veien videre til kvalifisering og jobb. Kommunen har fattet et treårig vedtak, fra 2014 til 2017, om å bosette 30 flyktninger per år. Antall bosatte flyktninger per 1000 innbyggere er 3,3 personer, over dobbelt så høyt som kommunegjennomsnittet på 1,47. Hammerfest har også hatt meget gode resultater når det gjelder andel personer i jobb og/eller utdanning etter fullført introduksjonsprogram, på over 72,3 prosent, mot et landsgjennomsnitt på 44,2 prosent (prosentandel direkte i jobb/utdanning siste tre år 2011–2013) (IMDi 2014). Arbeidsmarkedet i Hammerfest betegnes av informantene som godt, ikke minst på grunn av det Statoil-drevne gassanlegget på Melkøya som tar imot naturgass fra Snøhvit-feltet.

I Hammerfest har innvandrertjenesten ansvar for bosetting av flyktninger, kartlegging og utarbeidelse av individuelle kvalifiseringsplaner i samarbeid med skole, arbeidsliv og andre etater, oppfølging av bolig, lokalsamfunn og integrering for bosatte flyktninger, rådgivning for utdanning og arbeid samt tolketjeneste. Innvandrertjenesten samarbeider også nært med Hammerfest voksenopplæringscenter, som har ansvar for å gjennomføre introduksjonsprogrammet med norsk med samfunnskunnskap for innvandrere samt grunnskoleundervisning og spesialundervisning for voksne. Herunder inngår også obligatorisk boligscole, hvor ulike temaer knyttet til det å bo tas opp.

Arbeidet med å skaffe boliger og følge opp flyktninger i bolig gjøres nesten utelukkende av flyktningtjenesten. Det finnes et boligkontor i Hammerfest, men flyktningtjenesten samarbeider ikke med dette om bosetting av flyktninger. Lederen av

flyktingtjenesten sitter i boligtildelingsutvalget og har dermed noe samarbeid med boligkontoret på det nivået.²⁰ Ansatte i flyktingtjenesten sitter sammen i et kontor i sentrum av Hamnerfest. Vi fikk inntrykk av at enheten har høy grad av autonomi og fleksibilitet knyttet til hvordan de løser sine oppgaver. Informantene fortalte at kommuneledelsen «har veldig stor tiltro til at innvandrertjenesten gjør jobben og ordner opp» og følger opp bosettingsvedtakene. Som informantene fortalte:

«Det er et tveegget sverd, på den ene siden gir det oss jo veldig mye frihet til å jobbe sånn som vi vil, og til å tenke ut nye løsninger og jobbe litt på tvers av byråkratiet og til å holde på litt sånn, fordi vi har så mye frihet og vi har så mye tiltro til at vi gjør det vi skal gjøre. Men på en annen side hadde det jo vært godt om man hadde vært mer prioritert på boligkontoret og til de kommunale boligene som finnes. [...] For vi har så mange som søker på kommunale boliger, og har for få boliger, så det er ingen interesse å bruke det til bosetting.»

Bruken av det private utleiemarkedet er sentralt for å kunne bosette etter vedtak. Kommunen inngår leieavtaler med private utleiery og fremleier til flyktingene. Informantene i innvandrertjenesten understreket betydningen av å ha et godt rykte lokalt for å sikre jevn og god tilgang til nye utleieobjekter. Det er også viktig med mye fleksibilitet og kreativitet knyttet til boligløsninger. Kommunen opplever at det er noe ustabile leieforhold i det private som kan skape utfordringer. Samtidig oppleves kommunen som en sikker leietaker, og flyktinger som gjennomgående uproblematisk leietagere. Det er utfordringer med gjennomstrømming i kommunen, med mange som blir boende for lenge i boligen. Flyktingtjenesten forteller at de nå er mer aktive når det gjelder å få folk videre. Tjenesten gir også rådgivning til deltakerne i introduksjonsprogrammet på mange felt, både knyttet til bosetting, introduksjonsprogram og økonomi. Det er også igangsatt et kartleggingsprosjekt i kommunen kalt «Liten by – store boligutfordringer», finansiert med kompetansetilskudd fra Husbanken. Dette består av en kartlegging av innvandreres bosituasjon og et delprosjekt hvor målet er å kjøpe fem nye utleieboliger.

De gode resultatene kommunen oppnår både med bosetting og overgang til arbeid og/eller utdanning, støtter antagelser fra tidligere forskning (bl.a. Thorshaug mfl. 2011) om at fleksibilitet og uformelle praksiser i det kommunale bosettingsarbeidet kan være positivt. Flyktingtjenesten understreker selv betydningen av frihet og av å kunne «gå på tvers» av byråkratiet for å løse utfordringer de står i. De fungerer på et vis som «interne aktivister» i kommunen, på vegne av flyktingene de skal etablere et tilbud for. Samtidig er det også en risiko forbundet med uformelle strukturer og nettverk. De blir lett svært personavhengige og er dermed sårbare dersom nøkkelpersoner forsvinner

²⁰ Per september 2014 foreligger det planer om at forvaltningen av alle kommunale boliger i kommunen skal koordineres av boligkontoret.

fra stillingen og avtaler og samarbeidsrelasjoner ikke er skriftliggjort i tilstrekkelig grad. Samtidig foregikk det prosesser på intervjudidspunktet som vil bidra til mer koordinering, blant annet mellom Flyktningtjeneste og boligkontor, og få arbeidet inn i noe mer planmessige former.

4.5 Bærum: boveiledning og arbeid langs ulike spor

Bærum er Norges femte største kommune med 118 000 innbyggere per 1. januar 2015 og ligger i Akershus. Administrasjonssenteret er Sandvika. Ved inngangen til 2015 utgjorde innvandrere og etterkommere av innvandrere 18,7 prosent av befolkningen (Statistisk sentralbyrå 2015). Bærum har vedtatt å bosette 400 personer totalt i perioden 2014–2016. Etter tilleggsanmodning fra IMDi ble dette i desember 2014 utvidet med ytterligere 45 bosettingsplasser fordelt på 2014 og 2015. I 2013 bosatte kommunen 91 personer, av et vedtak på 135. Bærum har hatt gode resultater når det gjelder sysselsetting etter endt introduksjonsprogram. Andel i jobb og/eller i utdanning etter endt introduksjonsprogram var 61,3 prosent for perioden 2011–2013 og dermed over landsgjennomsnittet på 44,2 prosent (IMDi 2014).

Flyktningkontoret har ansvar for å bosette og etablere flyktninger og for å tilby introduksjonsprogram. Bosettingsarbeidet løses langs tre spor – for det første kommunale boliger, for det andre ved bruk av det private utleiemarkedet og for det tredje gjennom egenbosetting ved at flyktninger selv finner bolig.

I arbeidet med bosetting vektlegger informanter samarbeidet mellom flyktningkontoret, boligkontoret, eiendomsforvaltningen og IMDi. Hva er behovet, og hva er mulighetene innenfor rammene som finnes? Boligkontoret er forvaltere som prøver å fremskaffe boliger på det private leiemarkedet, og formidler disse videre til flyktningene som skal bosettes. Flyktningkontoret har også en veiledningsrolle og gir råd omkring veien ut i jobb eller utdanning, om å bo og være i Bærum, «alt fra å kjøpe ting i butikk til betale regninger, holde styr på egen økonomi, bli kjent rundt omkring, alt dette er viktig for oss, i forhold til å klare seg selv på alle måter», som informantene forteller.

På spørsmål om hva som kjennetegner godt boligarbeid overfor flyktninger, svarer informantene:

«Det er dette med å gjennomføre en forsvarlig bosetting i stedet for en rask bosetting. Vi vil jo gjerne at man skal bo kort tid på mottak, og det er en viktig verdi det. Men vi er også opptatt av at man skal planlegge bosettingen sånn at den blir gjort på en god måte, at det ikke bare er å få dem i hus for så å få en rekyl i neste runde. Så det er en viktig faktor. Ellers har vi vært innom dette med boveiledning, som jeg tenker er kjempeviktig, at man får tatt vare på boligen, og at det ikke blir noe trøbbel med naboer, det er kjempeviktig.»

Videre fremhever informantene at å legge til rette for utvikling av sosiale nettverk og arbeid for integrering er sentralt for vellykket bosetting på sikt. Dette handler fra kommunens side både om samarbeid med sivilsamfunn og frivillighet, men også om å gi flyktninger veiledning i hvordan man kan bli del av lokalmiljøet.

Det gjøres mye godt bosettings-, kvalifiserings- og oppfølgingsarbeid i Bærum. Samtidig fremhever informantene vi snakket med, at det også er klare utfordringer. Det er høye boligpriser i Bærum og krevende for kommunen å utvide antall kommunale boliger. Det er både mangel på større boliger til familier og små boliger til enslige flyktninger. Informanter ved helsestasjonen mente flere kommunale boliger ikke har helsemessig forsvarlig standard. Flere informanter påpeker også lokale segregeringstendenser i Bærum, blant annet knyttet til store skiller mellom ulike områder i øst og vest. Dette gir seg utslag i svært store forskjeller i minoritetsandeler mellom ulike skoler. Det er også utfordringer med opphopninger av mange kommunale boliger i visse områder der boligprisene er lavere. Samtidig påpeker flere informanter at det også er utfordringer ved måten tjenesteapparatet er organisert på i kommunen. Noen beskriver «vanntette skott» mellom tjenestene og at det er til dels uheldig at introduksjonsprogrammet er oppdelt på ulike enheter:

Informant 1: Det hadde vært gøy og tenkt helt på nytt.

Informant 2: Ja, jeg tenker også det noen ganger.

Informant 1: Tenkt helt på nytt, nå har vi Boligkontoret, Flyktningkontoret, Eien-
dom, masse all verdens greier. Hva er den ideelle organiseringen her, egentlig? Jeg
er ikke så sikker på at det er slik som det er i dag. Vet ikke om det har noe med
IMDi å gjøre ...

Informant 2: At kommunen faktisk organiserer seg bort fra å ta noen oppgaver, det
blir litt sånn vanntette skott mellom tjenestene, og vi dytter på hverandre i stedet
for å se hva vi faktisk kan løse. Det tenker jeg går litt på sånn holdningsskapende
arbeid i kommunen også.

Sitatet illustrerer utfordringer ansatte i tjenestene føler på og står i hver dag, og at man
i mange kommuner nok er på jakt etter «ideelle» måter å organisere seg på.

4.6 Kvinesdal: bosettingsoppgaver og velferdstjenester samlet i NAV

Kvinesdal er en kommune i Vest-Agder med rundt 5800 innbyggere. Det er gjort vedtak
om å ta imot 80 flyktninger fordelt over perioden 2014–2016. Andelen innvandrere og

norskfødte barn av innvandrere var 1. januar 2015 8,7 prosent (Statistisk sentralbyrå 2015). Dette er en sterk økning fra tidligere år. I 2013 bosatte Kvinesdal 25 flyktninger. Det ga 4,2 bosatte flyktninger per 1000 innbyggere. Overgangen fra introduksjonsprogram til arbeid og/eller utdanning var 51,9 prosent for årene 2011–2013 (IMDi 2014). Kvinesdal er en kraftkommune med relativt god økonomi. Informantene fortalte at kommunen stort sett har tilstrekkelig med kommunale boliger. Kommunen har 40 kommunale boliger, hvorav 15 er for personer med rusproblematikk. Resten er til flyktninger. I tillegg bruker man i økende grad det private utleiemarkedet. Kommunen stiller da som garantist. Kommunen er også i gang med å bygge flere kommunale boliger.

I Kvinesdal er det NAV som har ansvar for å skaffe bolig og følge opp flyktninger, både når det gjelder veiledning og praktiske gjøremål. Det er også NAV som har hovedansvar for å koordinere introduksjonsprogrammet. NAV er flyktingenes kontaktpunkt i møte med kommunen. Bosetting av flyktninger defineres klart som en ordinær kommunal driftsoppgave, og det fremstår for oss som at det er god planlegging av arbeidet. Enheten som arbeider med bosetting og oppfølging av flyktninger, er lokalisert i NAV. Både sosialtjeneste, ruskonsulent, arbeidet med flyktninger og ansvar for Husbankens ordninger er samlokalisert der. Boliger til ulike grupper vanskeligstilte styres også fra samme enhet. I denne jobber fire flyktingkonsulenter. Informantene fremhever at samlokaliseringen i NAV gir godt samarbeid innad i kommunen:

«Jeg føler vi har oversikt over både de kommunale og statlige tiltakene. Og hadde vi plassert det en annen plass, så måtte vi ha opparbeidet et samarbeid med NAV eller opparbeidet samarbeid med Boligkontoret osv., nå har vi det innen samme tak og kontorene sammen.»

Informantene fremhever at dette gir en rekke fordeler, som blant annet enkel kommunikasjon på tvers av tjenester, god samhandling og lettere oversikt over tiltak. Det gir muligheter for koordinering av ulike tjenester rundt samme person, slik at brukeren ikke trenger å forholde seg til mange ulike tjenester. Kommunen jobber systematisk med både bosetting og oppfølging. Man har fått økt vekt på gjennomstrømmning og å prøve å få flyktninger videre fra kommunale boliger. Veiledning rundt kjøp av egen bolig har vært del av dette, og man har hatt gode resultater med overgang fra leid til eid bolig, blant annet blant flyktninger med burmesisk bakgrunn.

Kommunestyrets vedtak om å bosette 80 flyktninger over tre år, fra 2014 til 2016, representerer en betydelig økning i antall bosettinger. Dette vil skape utfordringer fremover, som en informant sentralt i administrasjonen fortalte:

«En veldig stor utfordring for oss, det er det. Men det tar vi mot, og vi gjør så godt vi kan, og vi kommer i mål i år. 2015 er et helt nytt år. Vi begynner med ingen boliger, det er jo en ny situasjon, sånn som det er i dag, så har vi ingen ting ledig, alle er bosatte i år. Vi har sagt opp de personene vi mener skal kunne klare å finne noe selv, men det blir en jobb der å gjøre, med å få frigjort noe der.»

En annen utfordring i kommunen er at flyktninger som skal bosettes, konkurrerer i leiemarkedet med flyktninger fra det desentraliserte asylmottaket. Samme informant sa:

«Det største problemet som jeg ser det, er at i tillegg til at vi skal bosette 80 stykker på tre år, så er det et asylmottak i kommunen som har 160 asylsøkere, som er ute i samme marked. [...] Nå leier de ikke 160 leiligheter, men de leier veldig mange likevel, som gjør at markedet er veldig sprengt på det området.»

4.7 Oppsummering

Kommunene vi har besøkt, ble valgt ut i samarbeid med IMDi og Husbanken på grunnlag av gode resultater knyttet til bosetting, integrering og kvalifisering samt ulike innovative grep. Våre casehistorier gir et enkelt innblikk i arbeidet som gjøres. I tillegg til å beskrive sider ved bosettings- og integreringsarbeidet som kommunene er fornøyde med å ha fått til, har vi også ønsket å vise utfordringer tjenestene står overfor. Bergen har for eksempel imponerende bosettingsresultater, men den store bruken av det private utleiemarkedet gir ustabile boforhold som kan påvirke utdanningssituasjonen til unge enslige i negativ retning. I Hammerfest oppnår Flyktningtjenesten svært gode resultater ved å gå «på tvers av byråkratiet», være fleksible og løsningsorientert. Samtidig etterlyser de selv mer koordinering og planmessighet i arbeidet. I Kvinesdal er bosetting av flyktninger samlet med øvrige bolig- og velferdstjenester i NAV. Dette har gitt god samhandling i kommunen. Samtidig står kommunen overfor nye utfordringer med økt bosetting i årene fremover, få kommunale boliger og økende konkurranse i det lokale utleiemarkedet, blant annet på grunn av desentralisert asylmottak.

5 Samordning mellom Husbanken, IMDi og kommunene

Husbanken og IMDi har begge viktige roller i arbeidet med å legge til rette for kommunenes arbeid med å skaffe nok boliger og gode boliger for nyankomne flyktninger. I hvilken grad og på hvilken måte de samordner sin innsats og evner å dra nytte av hverandres kompetanse, er derfor sentrale spørsmål. Ved å ta utgangspunkt i hvordan samordningen foregår på regionsnivå mellom 1) Husbanken og IMDi og 2) Husbanken, IMDi og kommunene, vil vi diskutere hvordan god samordning kan skape positive resultater for bosettings- og integreringsarbeidet i kommunene. Gjennomgående temaer som ligger til grunn for gjennomgangen er 1) konkrete utfordringer med å samordne, 2) hvordan dette er løst, 3) hvordan samordning kan bedre arbeidet med å skaffe gode boliger til flyktninger og 4) hva bedre samordning ikke kan løse. Videre ser vi nærmere på fylkesmennenes rolle, ettersom fylkesmannsembetene har et eget ansvar for å samordne statlige, regionale og kommune aktører i sitt fylke. Samordning mellom Husbanken og IMDi har også blitt belyst i tidligere forskning, som vist i kapittel 2 (Husbanken & Rambøll 2012; Thorshaug m.fl. 2011; Thorshaug m.fl. 2013).

Som nevnt i kapittel 2 definerer vi samordning som at «ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset til hverandre» (Difi 2014:14). Samordningsbegrepet omfatter og overlapper med begreper fra dagliglivet som koordinering, samarbeid og samhandling, og det er vanskelig å skille klart disse begrepene fra samordning. Også informantene ved regionkontorene hadde refleksjoner omkring hva samordning kan innebære, som vi vil komme inn på.

5.1 Samordning i staten

Husbanken og IMDi har seks regionkontorer hver, fordelt på fem landsdeler: øst, sør, vest, midt og nord. I region vest og midt dekker etatenes regionkontorer de samme fylkene. I de andre regionene er grensene mellom de to etatene mindre overlappende, som vist i tabell 5.1 under.

Tabell 5.1 Oversikt over Husbankens og IMDi's regionkontorer med underliggende fylker/områder.

Husbanken	IMDi
Region øst Kontorsted: Oslo Fylker: Akershus, Oslo, Hedmark, Oppland, Østfold	IMDi Øst Kontorsted: Oslo Fylker: Akershus, Oslo, Vestfold, Østfold IMDi Indre Øst Kontorsted: Gjøvik Fylker: Hedmark, Oppland, Buskerud
Region sør Kontorsted: Arendal og Drammen Fylker: Aust-Agder, Vest-Agder, Telemark, Vestfold, Buskerud	IMDi Sør Kontorsted: Kristiansand Fylker: Aust-Agder, Vest-Agder, Telemark
Region vest Kontorsted: Bergen Fylker: Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane	IMDi Vest Kontorsted: Bergen Fylker: Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane
Region Midt-Norge Kontorsted: Trondheim Fylker: Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal	IMDi Midt-Norge Kontorsted: Trondheim Fylker: Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal
Region Bodø Kontorsted: Bodø. Fylker: Nordland, Sør-Troms, Midt-Troms, Svalbard Region Hammerfest Kontorsted: Hammerfest Fylker: Finnmark, Nord-Troms, Balsfjord, Tromsø	IMDi Nord Kontorsted: Narvik Fylker: Nordland, Troms, Finnmark

Regionale forskjeller

I tabell 5.2 har vi sammenstilt en oversikt som sammenfatter sentrale dimensjoner ved hvordan samordningen foregår mellom regionkontorene. Informasjonen er basert på dokumenter og utsagn fra informantintervjuene, samt tilgjengelige dokumenter. Vi har inkludert følgende dimensjoner ved regionkontorenes samarbeid:

- Formell samarbeidsavtale
- Felles aktivitetsplan med årshjul
- Møter på regiondirektørnivå
- Samarbeid og dialog om etatenes regionale kommunesatsinger
- Deltakelse på hverandres arenaer (kommunesamlinger, seminarer, fagsamlinger, m.m.)

- Felles møter med enkeltkommuner
- Utveksling av eksempler på godt arbeid i kommunene, informasjon og statistikk
- Uformelt samarbeid og dialog

Gradsbetegnelser som «i liten grad» og «mindre enn før» er vår tolkning og oppsummering av informantenes utsagn om hvor aktivt de oppfatter samarbeidet å være. Tabell 5.2 gir et overordnet perspektiv på hvordan kontorene samarbeider. For mer detaljert informasjon om samarbeidet i hver region, se vedlegg.

Tabell 5.2 Oversikt over samarbeidsformer mellom regionkontorene.

Region	Regionkontorer	Formell samarbeidsavtale	Felles aktivitetsplan	Møter på regionsdirektørnivå	Samarbeid/dialog om regionale kommunesatsinger	Deltar på hverandres arenaer (kommunesamlinger, seminarer, fagsamlinger)	Møter enkeltkommuner sammen	Deler gode eksempler, informasjon og statistikk	Uformelt samarbeid og dialog
Øst	Husbanken øst – IMDi Øst	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja	I noen grad	I noen grad	I liten grad
	Husbanken øst – IMDi Indre Øst	Nei	Nei	Ja	Nei*	Ja	I liten grad	I noen grad	I liten grad
Sør	Husbanken sør – IMDi Sør	Ja	Ja	Ja	Nei**	Ja	I liten grad	I stor grad	I liten grad
	Husbanken sør – IMDi Indre Øst	Nei	Nei	Ja	Nei	Ja	I liten grad	I noen grad	I liten grad
	Husbanken sør – IMDi Øst	Nei	Nei	Ja	Nei	Ja, men i liten grad	I liten grad	I liten grad	I liten grad
Vest	Husbanken vest – IMDi Vest	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja	I stor grad	I stor grad	I høy grad
Midt	Husbanken midt – IMDi Midt	Ja	Ja	Ja	Ja, i stor grad	Ja, i stor grad	I stor grad	I stor grad	I høy grad
Nord	Husbanken Bodø – IMDi Nord	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	I liten grad	I noen grad	I liten grad
	Husbanken Hammerfest – IMDi Nord	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	I liten grad	I liten grad	I liten grad

* IMDi Indre Øst hadde per juni 2014 ikke kommunesatsingsprosjekt, men jobbet med å etablere dette.

* IMDi Sør hadde per juni 2014 ikke kommunesatsingsprosjekt, men jobbet med å etablere dette.

I utgangspunktet mente informantene ved nær sagt alle regionkontorene at de hadde et godt samarbeid med den andre aktøren. Alle regionkontorene samarbeider i form av å delta på hverandres konferanser, ved at regionsdirektører møtes av og til, og ved at man utveksler informasjon. Overordnet er vårt inntrykk likevel at det er klare forskjeller i intensitet og samarbeidsformer mellom regionene.

I region sør, midt og nord er det formelle samarbeidsavtaler mellom IMDi og Husbanken, med unntak av at Husbanken sør ikke har samarbeidsavtaler med IMDi Øst og IMDi Indre Øst. I region vest og øst var det per juni 2014 ikke samarbeidsavtaler. Informantene i region vest fremhevet at «samarbeidet er lite formalisert, men svært aktivt». I region øst fantes det tidligere samarbeidsavtaler, men de har utløpt og ikke blitt fornyet. Når det gjelder aktivitetsplaner er det også variasjon mellom regionene. Aktivitetsplanenes innhold varierer når det gjelder antall aktiviteter og grad av kontakt. I region midt er det et høyt aktivitetsnivå. Det arrangeres felles seminar med satsingskommuner, man har jevnlig møter med enkeltkommuner sammen, og man samarbeider om å utvikle en samling med gode eksempler. I region nord har man felles aktivitetsplaner, men både IMDi og Husbanken ga uttrykk for at det hadde vært noe mindre felles aktivitet i senere tid, og at det var behov for et mer strukturert samarbeid med mer kontakt.

Alle regionkontorene møter hverandre på regionsdirektørnivå i løpet av året, dette handler jevnt over om to til tre møter. Dette beskrives av informantene ved alle regionkontorene som en betydningsfull kontaktarena, både fordi møtene har en formell funksjon, og fordi man her diskuterer hvordan man skal samarbeide om konkrete saker. Møter på dette nivået kan også lette samarbeidet på lavere nivåer i organisasjonen ved å klargjøre ansvarsområder og prioriteringer. Informanter ved flere kontorer understreket betydningen av å fylle direktørmøtene med en gjennomarbeidet møteagenda og godt innhold. Særlig IMDi-kontorene i region øst var opptatt av å følge «linja» og at samarbeid mellom etatene først og fremst gikk gjennom ledernivået.

De regionale aktørene deltar flere ganger i året på hverandres arrangementer. Både IMDi og Husbanken arrangerer flere regionale konferanser, eksempelvis Maihaugen-konferansen på Lillehammer i region øst og Integreringskonferansen i Kristiansand. Etatene deltar også på hverandres nettverkssamlinger, på møter med flere kommuner sammen, regionråd, med mer. Region midt skiller seg ut ved at Husbanken og IMDI har arrangert en felles seminarserie om bosetting og integrering, hvor blant annet bruk av Husbankens virkemidler har vært et sentralt tema.

I de fleste regionene har Husbanken og IMDIs regionkontorer nettverk eller programsatsinger hvor et utvalg kommuner fra regionen deltar. Disse inngås det samarbeidsavtaler med, de får ekstra oppfølging, og lignende. Husbanken har boligsosiale utviklingsprogrammer i alle regioner (med noe ulik utforming og under ulike navn),

og IMDi har sine satsingskommuner med unntak av IMDi Sør og IMDi Indre Øst.²¹ Vi har spurt aktørene om i hvor stor grad den andre aktøren har deltatt i utformingen av og arbeidet med deres kommunesatsing. Her var det betydelig variasjon, med høy grad av dialog og innspill i region midt, en viss grad av dialog i region nord, vest og øst. Særlig i region vest og nord påpekte Husbanken at innspill fra og dialog med IMDi bidro til at flyktninger fikk større oppmerksomhet i deres kommunesatsing. I region midt har Husbanken også en egen målgruppesatsing for flyktninger, og de har samarbeidet tett med IMDi om programmet. I satsingen deltar 17 kommuner i regionen. Det er arrangert tre seminarer over ett år med ulike temaer: Husbankens virkemidler, boligfremskaffelse, ulike måter flyktninger kan gå frem på for å skaffe seg bolig, og empowerment.

Regionkontorene har ulik praksis når det gjelder hvor ofte de møter enkeltkommuner. Det gjelder både IMDi og Husbanken. Dette er et ressurs spørsmål siden det er tid- og arbeidskrevende for regionkontorene å reise på kommunebesøk. Når det gjelder felles møter med enkeltkommuner, finner vi interessante forskjeller mellom regionene. I region midt og vest fortalte informantene fra begge etatene at de ofte møter enkeltkommuner sammen. I region øst gjør man dette til en viss grad (men det var flere besøk tidligere). Informantene i region midt fremhevet at det var svært nyttig å ha med den andre statlige aktøren på kommunebesøk. IMDi mente Husbanken hadde mer kunnskap om enkeltkommuner enn de selv hadde, og at det ble mer effektive møter med kommunen. Som en informant i IMDi Vest fortalte:

«Fellesmøtene har veldig stor effekt. [...] Husbanken sitter jo på mye kunnskap, de behandler søknadene, de har en annen kompetanse enn oss. Og så får kommunene fremhevet sine problemstillinger. Det vi også ser, [er] at vi får snakket mye mer om det vi ønsker å snakke om – fordi ryddet vekk alt dette om Husbanken burde gjort sånn og sånn. Vi kan ta det direkte, rydde og gå videre. Vi får brukt mer tid på det vi ønsker, tar møtene til et annet nivå.»

Også Husbanken fremhevet at det var en styrke å delta sammen fordi man utfylte hverandre på en god måte. Dette dreide seg om møter med toppledelsen i samarbeidskommunene. Informantene i flere regionkontorer understreker betydningen av å møte ledelsen i kommunene for å få bedre forståelse sentralt i kommunene om denne tematikken.

Husbanken og IMDi i region sør og nord møter i liten grad enkeltkommuner sammen. Eksempelvis har det i region sør vært slik at IMDi har hatt et ønske om å

²¹ Kommunenettverk i IMDi: IMDi Midt: K+ med 10–11 kommuner, IMDi Vest: Includio med 15 kommuner, IMDi Nord: kommunesatsing i nord med 13 kommuner. IMDi Øst samarbeid med 7 kommuner og 5 bydeler i Oslo. IMDi Indre Øst og IMDi Sør er i ferd med å etablere kommunesamarbeid i region sør og indre øst. Se også vedlegg.

få med Husbanken, men Husbanken har ikke kunnet prioritere dette på grunn av ressurser:

«IMDi vil gjerne at vi skal være med rundt på alle kommunemøter de har. Det fikk de tidlig beskjed om at vi ikke har kapasitet til. Vi har 83 kommuner i regionen. Det er en umulighet å få til.»

Informanter i flere andre IMDi-regioner gir uttrykk for at det er en styrke å ha dialog med Husbanken om enkeltkommuner, både for å få informasjon om kommunen og møte kommunen sammen. Dette gir IMDi økt påvirkningskraft og bedre argumenter overfor kommunen.

Alle regionkontorene deler informasjon, utveksler statistikk og eksempler på godt bosettings- og integreringsarbeid i kommunene seg imellom. Informantene forteller at de har stort utbytte av dette. Særlig informantene i IMDi fremhever betydningen av Husbankens gode statistikkressurser og kunnskap om kommunene. Men også Husbankens regionkontorer forteller at de har stor nytte av IMDis spisskompetanse innen bosetting og integrering. Det er gitt ut flere brosjyrer i fellesskap, og flere regionkontorer arbeider med å utvikle eksempelsamlinger. Samtidig er det vanskelig å skulle «gradsfeste» hvor mye utveksling som egentlig foregår mellom kontorene. Vårt inntrykk er at dette er tettere i region vest, midt og sør enn i de andre regionene.

Også former for mer uformell kontakt mellom regionkontorene synes å være en faktor som virker inn på graden av samordning og resultatene som kommer av dette. Informantene i Husbanken Region midt innledet intervjuet med å påpeke at «IMDi er i etasjen under her. Vi har et tett, godt samarbeid». Betydningen av lokalisering kommer også frem i region vest. Samarbeidet betegnes som «svært aktivt» av Husbanken og som et «veldig godt samarbeid» av IMDi. Begge regionkontorene ligger i Bergen, og en biltur mellom kontorene tar elleve minutter. Det er verdt å reflektere litt over forholdet mellom formalisering av samarbeidsrelasjonen, og de mer uformelle sidene ved samarbeidet. Tidligere studier av samarbeid og samhandling på kommunalt og regionalt nivå understreker betydningen av uformelt samarbeid (Rambøll 2011; Thorshaug m.fl. 2011). Det at man har en formalisert samarbeidsavtale, aktivitetsplan med årshjul og gode direktørmøter på formelt nivå, innebærer ikke nødvendigvis at det er mye kontakt mellom etatene i form av konkret prosjektsamarbeid eller kontakt mellom saksbehandlere som jobber direkte med kommunene. Formalisering av samarbeid og tydelige aktivitetsplaner er utvilsomt betydningsfullt, men innebærer ikke nødvendigvis at samarbeidet og samordningen er tett i det daglige arbeidet. Faktorer som hvor regionkontorene er lokalisert, og hvor enkelt det er å møtes, har betydning for hvordan samarbeidsforholdet mellom aktørene utvikler seg.

Forskjellige statlige etater har ulike regionsinndelinger. Utdfordringer med ulik regionsinndeling i forskjellige statlige etater har også vært et tema i tidligere forskning, blant annet har Rambøll påpekt dette når det gjelder IMDis samarbeid med Bufetat

(Husbanken & Rambøll 2012:51). Ulike regioner gjør det mer ressurskrevende for kontorene å opprettholde et kontinuerlig og tett samarbeid med den andre etaten, siden man da må forholde seg til flere kontorer samtidig. Vi finner at slike utfordringer særlig gjør seg gjeldende i region øst og region sør, og delvis i region nord. Som en informant i IMDi Indre Øst fortalte:

«Å forholde seg til flere regionkontorer gir mer tids- og ressursbruk. Enklere å forholde seg til én regiondirektør, én kontaktperson. Men har vært sånn hele tiden, tenker egentlig ikke på det. Er flere andre statlige regionkontor som vi forholder oss til på samme måte. Bufetat sør og øst, for eksempel. Statlig regioninndeling er generelt en utfordring.»

Også Husbanken sør betonte at regionsinndelingen påvirket samarbeidsformene:

«Samarbeidet er bra, og ikke «konflikt» i samarbeidet med IMDi Øst og Indre Øst heller, det blir bare litt puslete. Det hadde vært en fordel om aktørene hadde vært likt regionalisert. Lettere å forholde seg til.»

Husbanken sør deler to av sine fylker med IMDi-kontorer i region øst, henholdsvis Vestfold med IMDi Øst og Buskerud med IMDi Indre Øst. Regionkontoret opplever at IMDi i øst er mest opptatt av de befolkningstunge områdene i Oslo og Akershus og dermed prioriterer kontakten med Husbanken Region øst.

Når det gjelder økonomiske virkemidler, finner vi liten grad av samordning av den konkrete bruken. Regionkontorene henviser til hverandres virkemidler, men lar den andre etaten ta seg av informasjonsarbeidet («unngå å trække i hverandres bed»). Vi har ikke funnet noen konkrete samarbeidsprosjekter hvor virkemidlene settes sammen (f.eks. samarbeid med begge etatenes utviklingsmidler).

Refleksjoner om hverandre

De to etatene har overlappende målgrupper, og dette er en hovedgrunn til behovet for samordning på tvers. Husbanken har et overordnet og bredt ansvar for vanskeligstilte på boligmarkedet. IMDi har et mer avgrenset oppdrag siden de skal bosette flyktninger og har ansvar for mer generell integrering av innvandrere. Informantene på regionkontorene vektlegger nettopp dette at etatene på en side overlapper, men samtidig også har ulike oppgaver. De påpeker at dette er fruktbart ved at Husbanken har bredden og ser bosetting av flyktninger i en større sammenheng, mens IMDi går i dybden på integreringsbiten. De to etatene har derfor ulik kompetanse og kan nyttiggjøre seg hverandres ulike perspektiver. Samtidig kan ulik forståelse og syn på ting også være utfordrende i praksis.

Vi vil her bare gi noen glimt av de ulike refleksjonene informantene ved regionkontorene hadde om den andre aktørens ansvar. Husbanken Region sør betonte at forholdet til IMDi har utviklet seg og blitt bedre de senere årene:

«Vi har felles mål, begge to er forventa å bosette. IMDi kan forholde seg til én målgruppe, vi til alle som trenger et sted å bo. Føler vi har blitt møtt med større forståelse på det nå enn tidligere, for tre–fire år siden.»

Flere informanter i Husbanken mente at IMDi til tider undervurderer kompleksiteten i arbeidet ute i kommunene når det gjelder å skaffe boliger, bosette, følge opp, introduksjonsprogram, integrering i lokalsamfunnet, med mer. Dette er knyttet til at IMDi har et sterkt press på seg om å bosette raskt.

Informanter ved flere regionkontorer i Husbanken var opptatt av at flyktninger skal behandles «på lik linje med» andre grupper av vanskeligstilte og i minst mulig grad særbehandles. Samtidig var også disse nøye på at man egentlig ikke kan sidestille flyktninger med for eksempelvis vanskeligstilte med problemer knyttet til rus og psykiatri. Informantene i IMDi var også bevisste på Husbankens bredere ansvarsområde. De påpekte at dette er en styrke ettersom det gjør at Husbanken i større grad ser et helhetsbilde. Ingen mente at flyktninger kunne sies å være nedprioritert av Husbanken. Flertallet av informantene i IMDi var samtidig opptatt av at man ikke må «sykeliggjøre» flyktninger som vanskeligstilte. Som en informant i IMDi Indre Øst sa:

«Jeg mener det ikke er riktig å sammenligne flyktninger med andre grupper, som psykiatri, rusmisbrukere, såkalte vanskeligstilte personer. Flyktninger har ingenting med psykiatri, rusmisbruk, andre ting å gjøre. Gruppe som ligger i feil bås når det gjelder vurdering av midler og tiltak som brukes. [...] De er vanlige grupper, men er vanskeligstilte fordi de har helt andre forutsetninger. De kommer ikke til å forbli vanskeligstilte resten av sitt liv.»

Det er også ulike oppfatninger i Husbankens regionkontorer om flyktninger bør sidestilles med andre vanskeligstilte i arbeidet med kommunene. Samtidig har IMDi også ansvar for å følge opp introduksjonsordningen som skal bidra til integrering av flyktninger over tid. Flere informanter i IMDi er opptatt av at bolig bare er begynnelsen på en lengre reise, som en informant i IMDi Nord:

«Vi sier til kommunene at bolig er den minste utfordringen. Den store utfordringen er å få flyktningene kvalifisert for det norske samfunnet videre – og livet utover. Det er avgjørende.»

De to etatenes oppdrag kan også sies å ha ulike tidsperspektiver. Husbanken jobber mye med langsiktig planlegging, og utvikling av boligprosjekter kan ta flere år. IMDi jobber på den andre siden under et sterkt press om å bosette raskt. En informant i Husbanken beskrev det som at «det brenner mer under beina på IMDi, de har et oppdrag hvor de måles på om de får folk ut». Vi fant at informantene i de fleste regionkontorene vurderte dette som sentrale forskjeller ved de to organisasjonene, og at dette kunne skape motsetninger mellom rask bosetting og gode boligløsninger som gir positiv

levetårutvikling over tid. For eksempel kan bruk av det private utleiemarkedet være helt nødvendig for å bosette mange nok, men samtidig bidrar det til mer ustabile boforhold, noe som særlig kan være problematisk for barnefamilier.

Regionkontorene mener generelt sett det er behov for mer samordning mellom statlige aktører, og at dette vil være positivt for resultatoppnåelse. Omtrent alle regionkontorene er positive til mer samordning seg imellom, samtidig som man understreker at det er sentralt å sørge for god ressursbruk og ha gode strategier for hva man ønsker. Flere påpeker at det er viktig å samordne statlige etater, ikke minst overfor kommunene. Det er utfordrende for kommunene å orientere seg i det statlige landskapet på grunn av de mange ulike statlige aktørene med ulike interesser, ulike virkemidler, forskjellige søknads- og rapporteringssystemer og ulike ansvarsområder. Strategien Bolig for velferd nevnes som sentralt for å komme videre. Flere regionkontorer påpeker at blant de statlige aktørene i regionen, hadde man kommet lengst når det gjaldt samarbeidet med Husbanken/IMDi.

Informantene ved flere regionkontorer var også åpne om at samordningsbegrepet var utfordrende å forholde seg til. Delvis fordi man er innenfor klare styringslinjer i egen organisasjon. Flere regionkontorer, blant annet i region øst, nevnte at i en hierarkisk forvaltning må løfte saker knyttet til samordning med andre etater opp til direktørnivå, og at samordning derfor måtte foregå på dette nivået og komme ovenfra. Ansatte i organisasjonene har da mindre spillerom til å ta egne initiativer rundt samordning på tvers av etater. Videre var det for flere informanter uklart hva som ligger i selve begrepet samordning, og hvordan dette skal følges opp i praksis. Det opplevdes også som uklart hvordan samordning i stat rent konkret skal føre til endringer i kommunene. Som en informant ved et regionkontor i nord påpekte:

«Vi blir jo samordna med å ha en samarbeidsavtale, diskuterer i lag og gjør en del ting sammen. Om kommunene oppfatter at vi er samordna, det vet kanskje ikke vi. Men jeg tror ikke det er effekt for å oppnå resultater at vi «fær og spring» i samme møtene. Noen ganger ja – men at vi skal reise land og strand i Nord-Norge for å snakke med kommuner, som vi likevel ellers snakker med om det samme – bare for å sitte ved siden av IMDi. Jeg tror ikke det gir samordning. Vi må huske at det kommunene trenger fra oss, er hjelp til å skaffe boliger.»

Dypdykk i region Midt-Norge

Det er interessant å se nærmere på samspeillet mellom Husbanken og IMDi i region midt. Samordningen i denne regionen bærer både preg av høy grad av formalisering (fire årlige samarbeidsmøter, samarbeidsavtale, årshjul med aktiviteter), mye prosjekt-samarbeid samt mye adhoc-samarbeid og uformell kontakt i det daglige. Etatene er som nevnt samlokalisert. Informantene i både Husbanken og IMDi understreker at det er et godt samarbeid som begge har stor nytte av.

Begge sider fremhever at det er nyttig å møte kommunene sammen, siden man da kan «dekke flere temaer, utfylle hverandre på en god måte overfor kommunene» (sitat informant Husbanken). IMDi understreker også betydningen av å få økt kunnskap fra Husbanken om boligsituasjonen i kommunen, fordi dette gir muligheter til bedre dialog med kommunen.

Begge etatene mener at samarbeidet bidrar til å bevisstgjøre medarbeiderne om utfordringer i kommunene, og at man utveksler nyttig informasjon og statistikk som gir bedre forståelse. Husbanken har, i tett samarbeid med IMDi, en egen målgruppesatsing med flyktninger, under navnet «God og effektiv bosetting av flyktninger». Her har 17 kommuner i regionen deltatt på seminarer. Deltakerne har blant annet vært fra NAV, flyktningtjenesten, bygg- og eiendomsetater, boligkontor og boveiledningstjenester. Temaer på seminarene har vært forankring og organisering i kommunene, Husbankens virkemidler, boligfremskaffelse, ulike strategier for flyktninger i å skaffe egen bolig, kapasitetsbygging og empowerment. Det er en evaluering på gang av satsingen, men Husbanken forteller at de har fått meget gode tilbakemeldinger fra kommunene.

Kontorene samarbeider nå om å jobbe mer systematisk med eksempler fra arbeid med bolig og bosetting i kommunene, under tittelen «Gode grep». Informantene mener at det har betydelig verdi at kommunene opplever staten som koordinert. Som IMDi sier: «At kommunene ser vi er koordinert regional stat, har stor verdi. Alternativet er enten at vi blir spilt ut mot hverandre, eller at vi ikke har den kjenskapen som skal til for å veilede på en god måte.»

I region midt har man altså kombinert det formelle med det uformelle på en god måte. Dette ser ut til å gi resultater, både gjennom at man deler syn på utfordringer i kommunene, utveksler informasjon og kunnskap, møter kommunene sammen og samarbeider om konkrete prosjekter. Region midt befinner seg på mange måter på trinn fire av «koordineringstrappen» (jf. kapittel 2) (Hanssen, Hovik & Hundere 2014). Samordningen er initiert fra ledelsen gjennom formelle samarbeidsavtaler. Men vi får også inntrykk av at den kommer nedenfra, fra engasjerte ansatte i begge etater som møtes uformelt i løpet av arbeidsdagen og utveksler ideer. Også Difi påpeker betydningen av tillit for å skape god samordning mellom uavhengige aktører. Dette innebærer også at samordning ikke bare kan komme ovenfra og ned, men i tillegg bygges som kultur i organisasjonen:

«Tverrgående koordinering krever høy grad av tillit og engasjement. Det vil være behov for sterk motivasjon og engasjement over tid. Forvaltningskulturen må i seg selv fremme samordning. Endringsledelse vil være fornuftig fordi eierskap og god involvering er viktig. Endringer i praksis kan ikke baseres utelukkende på styring ovenfra og ned.» (Difi 2014:24)

Dette er også relevant når det gjelder muligheter og utfordringer for samordning i de regionene hvor kontorene ikke ligger tett ved hverandre, og der regionsgrensene er ulike.

Om man ønsker økt samordning av den typen som finnes i region Midt-Norge, kan det være nødvendig å gjøre noen grep som bygger opp tillit og skaper kontakt mellom ansatte i etatenes respektive organisasjoner.

5.2 Samordning mellom stat og kommune

I dette delkapitlet skal vi se nærmere på hva henholdsvis statlige og kommunale aktører opplever som styrker – og svakheter – ved samordningen slik det er organisert i dag. IMDi og Husbanken har ikke anledning til å pålegge kommunene oppgaver, verken når det gjelder boligpolitikk, boligsosialt arbeid eller bosetting av flyktninger. Både Husbanken og IMDi forvalter tilskuddsmidler og kompetanse og har viktige oppgaver knyttet til å gi råd og veiledning til kommunene.

Regionkontorenes relasjon til kommunene

Etatenes arbeid rettet mot kommunene kan på mange måter deles i to, nemlig det daglige arbeidet og utviklingsarbeid. Førstnevnte handler om oppfølging og dialog i det daglige. Særlig IMDi er tett på kommunene når det gjelder å følge opp vedtak om bosetting. På den andre siden har etatene kontakt med kommunene for å bidra til utviklingsarbeid og bedre organisering i kommunene. Regionkontorenes relasjon til kommunene preges av en dialogbasert tilnærming. Vårt inntrykk er at regionkontorene er opptatt av å være på «tilbudssiden» og av å gå til dels forsiktig frem overfor kommunene. Som informanter i Husbanken Region Midt-Norge fortalte:

Informant 1: «Husbanken har ikke instruksjonsmyndighet, skal være rådgivende. Være forsiktig, ikke arrogant, bestemt stat. [...] Så vi sier sånn som 'Vi tror kanskje det, sånn tror vi det kan gjøres, vi anbefaler sånn og sånn'.»

Informant 2: «Vi appellerer til, sier, vi hører hva du sier. Men sjekk en gang til, hvordan forvalter dere boligmassen, hvorfor vil ingen i kommunen leie ut soklene sine? Råd og verktøy.»

Informantene i region midt fortalte videre at de ikke gir sterke anbefalinger om organisering, utover at helhetlig kommunal planlegging er sentralt. Også i de andre Husbanken-regionene hadde informantene refleksjoner som gikk i disse banene. Noen var samtidig mer kritiske til denne «forsiktige tilnærmingen», som en informant i region vest: «Vi er altfor redd for kommunene generelt. Vi pakker inn alt. [...] Vi tør ikke stille krav. Vi bør ha tydelighet koblet til ressurser.»

IMDi-relasjon til kommunene er også i stor grad dialogpreget. IMDi-kontorene er opptatt av å få en mer forutsigbar dialog med kommunene, med flerårige vedtak om bosetting, og av at kommunene, når de har gjort vedtak om bosetting, forplikter seg til å ta imot de flyktningene IMDi velger ut. I praksis er det imidlertid ofte forhandlinger og flere runder frem og tilbake mellom regionkontor og kommune.

Husbanken og IMDi har i det daglige ofte kontakt med forskjellige aktører i kommunene: Husbanken med boligkonsulenter, IMDi med flyktningekonsulenter. Flere informanter påpekte at det har stor betydning hvem man er i dialog med, hvem som kommer på møter og seminarer, og hva slags nivå innad i kommunen de representerer. Informanter hos både IMDi og Husbanken påpeker betydningen av å snakke med kommuneledelsen, for å forankre bosettingsarbeidet høyere opp i kommunen. Samtidig er det vårt inntrykk at Husbanken i de fleste regionene legger mer vekt på å møte kommuneledelsen enn det IMDi gjør. Informanter i begge etater mente at det var en fordel å øke graden av kontakt med kommuneledelsen, i form av både ordførere og rådmenn. IMDi Indre Øst nevnte dette eksplisitt: «Vi skal jobbe mer mot strategisk nivå i kommunen. Tjenestene vi yter mot kommunene, vil skje på bakgrunn av henvendelser fra ledernivå, vi har frem til i dag i større grad vært på saksbehandlernivå.» Dette er ikke minst av betydning fordi samordning på tvers internt i kommunen er sentralt for å løse bosettingsutfordringene. Flyktningekonsulentene har som oftest ikke en sterk nok posisjon innad i sine kommuner til å utøve stor nok påvirkningskraft på politisk og administrativt ledernivå. Husbanken og IMDi kan derimot bidra til å løfte problemstillingene opp i kommunene og få gehør for dette. Flere flyktningekonsulenter kom inn på det samme, som dette utsagnet fra en av kommunesamlingene illustrerer:

«Det er noe med posisjon, når regiondirektøren fra IMDi kommer og møter rådmenn, ordførere, da lytter de. Vi på grasrota har lite innflytelse på det.»

Rambøll har tidligere påpekt at det at IMDi primært har hatt kontakt med flyktningekonsulenten i kommunene, har ført til utfordrende situasjoner på grunn av lengre kommunikasjonslinjer og at avklaringer tar lengre tid (Husbanken & Rambøll 2012:71). Videre er både IMDi og Husbanken opptatt av at bosetting av flyktninger må ses i et langsiktig perspektiv. Bosetting må ses som en av kommunenes vanlige driftsoppgaver, forankret i langsiktig planarbeid, økonomiplan og årshjul.

Hva slags kompetanse etterspør kommunene fra IMDi og Husbanken, ifølge regionkontorene? IMDi-kontorene forteller at kommunene etterspør kompetanseheving innen integreringsarbeid. Dette gjelder særlig arbeid med introduksjonsordningen, og hvordan kommunene skal tilpasse tjenestene til mangfoldig befolkning. Når det gjelder bolig handler henvendelsene mest om det praktiske arbeidet, med rutiner og boligoppfølging. Det handler også om eksempler og gode grep og om hvordan andre kommuner løser dette. Videre er kommunene interessert i nettverksbygging og kunnskapsdeling. Husbankens regionkontorer opplever generelt at det ikke er mange

henvendelser som gjelder flyktninger spesielt fra kommunene. Det er oftere spørsmål om bolig knyttet til grupper med utfordringer innen rus og psykiatri. Husbanken gir råd om betydningen av spredt bosetting, integrering og nabolagsarbeid. Videre er det jevnlig dialog med kommunene om å utvikle boligtilbud ute i kommunene. Erfaringsdeling er også etterspurt, men kontorene påpeker at dette er generelle tiltak som gjelder alle grupper, herunder også flyktninger. Det er et fokus på barnefamilier, leie til eie og startlån. Videre er integrering i nabolag et sentralt tema.

Kommunene om regionkontorene

Vi har snakket med seks kommuner og vært på tre kommunesamlinger i region sør, øst og midt. Generelt sett har informantene vært positive til sin samarbeidsrelasjon til både IMDi og Husbanken. De opplever at etatene i hovedsak er tilgjengelige når de tar kontakt, og at de er på tilbudssiden.

Når det gjelder kommunenes oppfatning av samarbeidet mellom Husbanken og IMDi, har det vært en utfordring for oss at ulike informanter vi snakket med i kommunene, i stor grad bare hadde kontakt med den ene av de statlige aktørene. De som har ansvar for bosetting av flyktninger og introduksjonsordningen, har mest kontakt med IMDi. Ansatte på boligkontor og i eiendomsforvaltningen har først og fremst kontakt med Husbanken. Disse informantene hadde derfor i liten grad erfaringer og bestemte oppfatninger om samarbeidet mellom de to etatene. For eksempel hadde flere vært på noen konferanser eller kommunemøter med begge etatene til stede eller som arrangører, og dette ble vurdert å være gode opplegg. Men det er allikevel et steg herfra til å skulle si noe generelt om samordning mellom Husbanken og IMDi og verdien av dette sett fra kommunesiden.

Informantene på ledernivå og strategisk nivå hadde i større grad kontakt med begge etatene. En enhetsleder i en mellomstor kommune vektla at IMDi har et hovedansvar for bosetting som prioriteres, og at begge aktørene er aktive når det gjelder å spre kunnskap og eksempler:

«IMDi er nok best på, og prioriterer, det å klare å få bosatt folk ute i kommunene. Gir vel ikke så mye råd om hvordan man skal jobbe, nei, og så er det jo selvfølgelig den finansieringsordningen og sånt. Men de jobber jo veldig tett med Husbanken, de formidler veldig gjerne det som finnes av erfaringer med bosetting og det å jobbe med boliger, det finner du ganske mye av på hjemmesiden til IMDi. Og de følger med og prøver å dele erfaringer med hvordan kommunen løser det med boligproblematikken.»

Husbankens og IMDis felles informasjonsarbeid blir nevnt av de fleste kommunene da vi spurte om deres opplevelse av samarbeidet. Informantene hadde flere refleksjoner da vi spurte om deres forhold til de statlige etatene hver for seg. Flere opplevde at IMDi

syntes å prioritere rask bosetting og i mindre grad fulgte opp kommunene i integrings-spørsmål og organisering av introduksjonsprogrammet. Informantene mente i hovedsak at Husbanken er en god aktør å være i dialog med, ikke minst når man skal utforme nye boligprosjekter og «selge dette inn» til administrativ og politisk ledelse.

Flere påpekte at kontakten med de statlige aktørene var viktig siden de bidro med virkemidler og kompetanse. Et annet moment var at de statlige aktørene kunne gjøre en forskjell ved å løfte saker fra enhetsnivå opp til administrativt og politisk nivå i kommunen. Om IMDi eller Husbanken kunne trekkes inn som støtte for en sak (enten det gjaldt forslag om utbygging av utleieboliger eller ny organisering av tjenesteapparatet), ga dette økt tyngde internt. Kommunene er også sammensatte aktører. Dette kan ses som en utfordring også når det gjelder de statlige etatens ambisjoner om samordning med kommunene.

Når det gjelder bruken av virkemidler, mente flere av kommunene at særlig Husbankens tilbud var godt, men at det burde være mer midler til å bygge boliger fordi det er stor boligmangel. Generelt ønsker kommunene seg mer tilskudd, både fra IMDi og Husbanken. Dette gjelder først og fremst på virkemiddelsiden i form av mer støtte til å bygge boliger, men også i form av utviklingsmidler som kan brukes til prosjektarbeid lokalt. Samtidig var det flere som påpekte at det følger med mye rapporteringsansvar med prosjektmidler, særlig i prosjekter der Husbanken er involvert.

Kommunene vi har snakket med, mener at både Husbanken og IMDi gjør mye bra i dag i sitt arbeid med å formidle eksempler på godt bosettings- og integreringsarbeid. Samtidig er det flere som påpeker at eksemplene ofte er for overfladiske. En kommune på en av kommunesamlingene ga klart uttrykk for behovet for gode og praktiske eksempler på organisering:

«Det er like mange ordninger som det er kommuner. Vi vil gjerne ha eksempler på organisering. Det er viktig å være tydelige på hva som er lurt. Eksempler og råd vil vi ha. Det er for mye respekt for kommunenes selvstyre.»

Det er et ønske om større grad av konkretisering og tydelige råd. En annen kommune mente at «konkrete innspill på hva som fungerer, hva som er gode løsninger når det gjelder bosetting, er nyttig». Mange caseeksempler som sirkulerer, kan fungere som mer uforpliktende inspirasjon, men gir i mindre grad mer konkrete oppskrifter på hvordan løsninger skal implementeres og organiseres.

Et annet poeng er at eksemplene kan oppleves å være lite relevante. Fra kommunesiden ble det løftet frem at det har stor betydning hva slags kontekst disse eksemplene er hentet fra. En liten kommune har ikke nødvendigvis mye å hente fra et eksempel i en storby. En kommune med trang økonomi må løse oppgaver på en helt annen måte enn en kommune med god økonomi. En informant i en mindre kommune sa det slik:

«Det handler ofte om Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, om byer med flere hundre og tusen bosatte i året. Og det er ikke så overførbart. [...] Det er kjempeflott å høre på og lese disse ideene, men de er veldig vanskelige å gjennomføre på en liten plass. Hvis vi hadde fått eksempel fra en plass som er mer sammenlignbar i forhold til størrelse og sånne ting, er det mer interessant. Og det kommer flere av dem, det gjør det.»

Informanten fremhevet videre flere faktorer som har betydning for overførbarhet, blant annet antall flyktninger kommunen bosetter hvert år, innbyggertall i kommunen og forholdene i det lokale arbeidsmarkedet. Det handler også om måten eksemplene er lagt frem på, med varierende grad av informasjon og analyse av kontekst.

Rambøll har tidligere gjort tilsvarende funn om kommunenes opplevelse av manglende konkretisering fra statlig hold i det boligsosiale feltet (Husbanken & Rambøll 2012:70). Også i den studien mente flere kommuner at statlige føringer, prosjekter og caseeksempler ofte var for uklare, og ønsket mer konkrete løsninger på hvordan boligsosiale oppgaver kan løses.

Også i Husbanken og IMDi's regionkontorer var det flere informanter som ønsket mer bruk av caseeksempler og mer systematikk i arbeidet med dette. Det handler om å gå fra eksempler til noe som kan brukes som mer nyttige verktøy for kommunene når de skal organisere sine tjenester.

Fylkesmennene og samordning

Vi har intervjuet informanter i tre fylkesmannsembeter: Hordaland samt i to andre fylker som ønsket å være anonyme. Vi spurte om deres syn på utfordringer i kommunene og om deres rolle knyttet til samordning mellom IMDi, Husbanken og kommunene i deres fylke.

Fylkesmannen er statens representant i fylket, med ansvar for å følge opp vedtak og mål fastsatt av regjering og Storting.²² I 2012 hadde Fylkesmannen 2440 ansatte. Fylkesmennene har en rekke forvaltningsoppgaver som utføres på vegne av departementene. De fører også tilsyn med kommunenes virksomhet innen mange områder, fra helse- og velferdstjenester til sikkerhet og beredskap. Fylkesmannen er videre et bindeledd mellom kommunene og staten. Fylkesmannen skal bidra til at regionale statlige aktører samordnes og samarbeider med hverandre og med kommunene. I tildelingsbrevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til fylkesmannsembetene for 2014 beskrives samordningsansvaret slik:

«Fylkesmannen er det sentrale samordningsorganet overfor kommunene på regionalt nivå. Fylkesmannens samordningsansvar gjelder samordning av statlige

²² <http://www.fylkesmannen.no/Om-Fylkesmannen/>

styringssignaler på tvers av sektorer og mellom regionale statsetater som har oppfølgingsansvar, og tiltak rettet mot kommunene.»²³

Dette innebærer å samordne forskjellige aktører fra kommune, fylke, regional stat og andre interesser, også innenfor velferdsområdet. Innenfor det boligsosiale området skal Fylkesmannen ha en veiledende rolle i boligsosialt arbeid og administrerer også flere tilskuddsordninger. Fylkesmannen fører tilsyn med kommunenes ansvar for midlertidige boliger. Flere fylkesmannsembeter har samarbeidsavtaler med Husbanken, mens noen også har det med IMDi (Rambøll 2011:60). Fylkesmennene er ulikt organisert, og flere har også en stram ressursituasjon og mange oppgaver. Rambøll påpeker at siden boligsosialt arbeid i mindre grad er en lovbestemt plikt for kommunene, kan dette føre til at oppgaver innen dette området nedprioriteres i noen embeter (Husbanken & Rambøll 2012:69). Fylkesmannen gjennomfører også tilsyn for å kontrollere hvordan kommunene løser oppgaver knyttet til introduksjonsordningen.

Hva mener fylkesmennene er hovedutfordringene med bosetting av flyktninger i kommunene? Informanten hos Fylkesmannen i Hordaland mener en hovedutfordring er at kommunene «ikke tar samfunnsansvar» når det gjelder bosetting av flyktninger. Det vektlegges at kommunene må jobbe systematisk og planmessig over tid, drive lokalt motivasjonsarbeid. Bolig er også en utfordring siden boligen er sentral for å skape stabilitet for personene det gjelder, gjøre det enklere for kommunene å yte tjenester og virke positivt for veien inn i utdanning og arbeid. En av de andre fylkesmennene mente kommunene er aktive og flinke i bosettingsarbeidet.

Fylkesmannen i Hordaland og Østfold vil fra 2015 overta bosettingsansvaret fra IMDi i disse to fylkene. Dette vil være en forsøksordning som skal gjelde i to år. Målet er å se om dette kan føre til mer effektiv bosetting av flyktninger i kommunene, samtidig som man fortsatt er innenfor rammene av frivillighetsmodellen. Informanten mente Fylkesmannen hadde god dialog med IMDi, men ikke et tett samarbeid. Høsten 2014 har det vært mer kontakt med IMDi. Informanten mente at IMDi har for lite kunnskap om kommunene, og at Fylkesmannen har en annen og sterkere rolle overfor kommunene som kan gjøre det enklere å løse bosettingsutfordringene. Med Husbanken har Fylkesmannen hatt et mer formalisert samarbeid og tettere kontakt. En grunn til dette er at Fylkesmannen har tilsynsansvar for midlertidige boliger og hadde påpekt mangler rundt dette i flere kommuner. Fylkesmannen forteller at prosjektet hvor de overtar bosettingsoppgaver, også vil innebære å få til mer samarbeid mellom Husbanken og IMDi. Et mål er å få kommunene til å bosette flere, og Husbankens tilskuddsmidler spiller en sentral rolle her.

²³ Side 8 i Tildelingsbrev 2014 fra Kommunal og moderniseringsdepartementet (i samarbeid med andre departementer og direktorater): https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/sta/dokumenter/tildelingsbrev_14_fm.pdf

Representanten for en av fylkesmennene forteller at de ikke har hatt temaet bosetting av flyktninger på dagsordenen, og at de har lite kunnskap om situasjonen ute i kommunene. Fylkesmannen har ikke vært i dialog med kommunene om tematikken. Embetet har tett samarbeid med Husbanken, men det gjelder mest boligsosiale forhold, og det har ikke vært snakket noe særskilt om bosetting av flyktninger i denne dialogen. Fylkesmannen har ingen dialog med IMDi, ifølge informanten.

Fylkesmannen i det andre fylket har kontakt med både Husbanken og IMDi. Samarbeidet oppleves som tettere med Husbanken, og de arrangerer en årlig bolig-sosial konferanse. Det er ikke noen formell samarbeidsavtale med Husbanken. Det gjennomføres også møter med kommunene hvor et tema er bosetting av flyktninger og innvandrere. Informanten påpekte at Fylkesmannen har et samordningsansvar som også gjelder innen dette feltet. Det at Husbanken har hovedkontor i et annet fylke, gjør samordningen mer utfordrende.

Vi spurte også fylkesmennene om hvordan de vurderer samarbeidet mellom Husbanken og IMDi i deres region, og hva de gjør for å samordne aktørene i regionen. Informantene hos alle tre fylkesmenn hadde lite kjennskap til hvordan Husbanken og IMDi samarbeider i deres region. Det er noe overraskende for oss at Fylkesmannen i disse fylkene har lite kjennskap til samarbeidet som foregår mellom Husbanken og IMDi. En grunn til mangelen på kjennskap kan være liten informasjonsflyt mellom Husbanken, IMDi og Fylkesmannen og lav grad av formalisering av samarbeidet.

5.3 Samordning for gode boligresultater

Hovedproblemstillingen for dette kapitlet er: Hvordan kan IMDi og Husbanken i samarbeid bidra til en styrket innsats for gode boligløsninger for flyktninger i kommunene? På en side handler denne problemstillingen om det horisontale samarbeidet i staten på regionalt nivå. Regionkontorene har mulighetsrom til selv å utforme egne aktiviteter og hvordan de vil samarbeide med andre statlige etater. På den andre siden handler det om forholdet mellom kommunene og de statlige etatene. Vi ønsker å vise tilbake til de fire trinnene i «samordningstrappen» (jf. kapittel 2). Disse var å

1. dele informasjon, erfaringer og kunnskap
2. utvikle felles verdensanskuelse og problemforståelse på tvers av sektorer
3. endring av faktisk atferd og praksis i egen sektor
4. utvikling av felles tiltak på tvers av sektorer og myndighetsnivåer

Det finner sted en relativt omfattende samordning mellom stat og kommune med den hensikt å øke tempoet i bosettingsarbeidet for flyktninger og samtidig sikre både gode boliger og et godt boligfaglig arbeid. Husbanken og IMDi har her betydningsfulle oppgaver overfor kommunene, både i form av å følge opp kommunenes vedtak om bosetting, ved å være kompetansebanker og med økonomiske virkemidler. Vi finner elementer fra alle fire trinn i samordningen mellom de statlige aktørene. Det deles informasjon og kunnskap i alle regioner, men i ulik grad. Begge etater har ansvar for flyktninger, men på ulike måter. Kontakten mellom aktørene har bidratt til økt forståelse for hverandres posisjon på begge sider. Informantene opplever også at det er berikende for eget arbeid å få økt kunnskap om den andre aktørens arbeid. Mens IMDi går i dybden på tematikk knyttet til flyktninger og innvandring, har Husbanken et bredere velferdsansvar for vanskeligstilte på boligmarkedet. Samtidig jobber begge med tematikk knyttet til bosetting, boligfremskaffelse- og oppfølging. Når det gjelder trinn tre og fire, synes det å være forskjeller mellom regionene. Man har på kommet lengst med felles tiltak i form av prosjekter i region midt. Samtidig skjer det også mye i de andre regionene, for eksempel i form av samarbeid om felles konferanser og seminarer. Informantene i region midt betonte at det har stor nytte å samarbeide om konkrete felles prosjekter, fordi det involverer ansatte på alle nivåer i organisasjonen, og fører til økt læringsutbytte.

Basert på informantenes egne vurderinger er det betydelige positive resultater av større samordning på statlig nivå når det gjelder arbeidet for gode boligløsninger til flyktninger. Samordning mellom de statlige aktørene skaper gode resultater i form av

- større kompetanse om kommunene i etatene
- større kompetanse om hverandres temaer (eks. boligløsninger, integrering)
- tydeligere og bedre dialog med kommunene
- økt handlingskapasitet, både gjennom bedre kunnskapsgrunnlag og ved å arrangere konferanser og seminarer sammen
- økt synlighet gjennom samarbeid om konferanser og seminarer og utveksling av eksempler på vellykkede prosjekter

Informantene ved regionkontorene fremhever at man ser gode resultater i kommunene av å samarbeide tett med den andre statlige aktøren. Særlig løfter man frem tiltak som å ha felles prosjekter, enten det gjelder forskning og utvikling, seminarer og workshop-serier med kommuner, involvering i hverandres kommunesatsinger, og sammen dra ut og møte kommunene. Utveksling av informasjon, statistikk og gode eksempler gir hver av organisasjonene viktig og nyttig kunnskap om kommunene som fører til mer treffsikre råd. Også uformell kontakt mellom ulike nivåer av organisasjonene synes å være av stor betydning, siden det kan føre til nye idéer om samarbeid og utvikling av gode prosjekter. Denne dynamikken er særlig synlig i region midt.

Vi finner lite samordning når det gjelder bruk av økonomiske virkemidler. De to etatene henviser til hverandres virkemidler, men vi har ikke funnet prosjekter hvor de to etatene går sammen og kombinerer virkemidler i en pakke (f.eks. samarbeidsprosjekter med utviklingsmidler fra begge etatene). Samtidig spiller virkemidlene en viktig rolle i etatenes eksempelarbeid. Når IMDi informerer om muligheter for leie-til-eie-modeller for flyktninger, er bruken av Husbankens startlån sentral. Informasjonsarbeidet gjør at gode måter å bruke virkemidlene på blir kjent i kommunene, og dermed mer utbredt. Dette spredningsarbeidet kan gi gode resultater.

Er det slik at økt samordning i staten, som vi altså finner at staten har nytte av, også gir positive resultater ute i kommunene? Det er generelt sett ikke enkelt å vise målbare resultater i kommunene av økt samordning mellom statlige aktører. Dels skyldes dette at mange andre faktorer er med å påvirke resultatene av arbeidet som gjøres i kommunene, og det er vanskelig å isolere økt samordning i stat som egen faktor. Videre gir ikke vår undersøkelse bred nok dekning på kommunesiden til å trekke generelle konklusjoner, blant annet fordi casekommunene vi har snakket med, ble valgt ut nettopp fordi de har gjort gode grep innen boligløsninger og/eller integrering. Disse kommunene fortalte gjennomgående at de har et godt samarbeid med begge etatene, men vi oppfattet ikke at samordning mellom de statlige etatene i særlig grad påvirket arbeidet som ble gjort lokalt, verken i de små eller store casekommunene. Vi fikk også tilbakemeldinger fra et bredere utvalg kommuner på kommunesamlingene. Kommunene vi snakket med, er generelt sett positive til at statlige aktører snakker sammen, samarbeider og har samkjørte budskap til kommunene. Et hovedbudskap fra flere kommuner var imidlertid at det er behov for bedre rammebetingelser i bosettingsfeltet, i betydningen økte overføringer fra staten og styrkede økonomiske virkemidler. Flere påpekte samtidig at bedre statlig samordning kan og bør bidra til å forenkle den statlige «jungelen» av etater, forsøksordninger, rapporteringsrutiner og søknader for prosjektmidler hos ulike aktører.

Kommunene mener både Husbanken og IMDi gjør mye godt arbeid som påvirker kommunenes oppgaveløsning positivt. Dette gjelder særlig å bygge opp kompetanse hos ansatte i kommunene. Deltagelse på konferanser, seminarer og i nettverk fremheves spesielt siden dette også fungerer som møteplasser hvor man får treffe andre kommuner og deler erfaringer. Etatenes arbeid med å spre gode eksempler oppleves også som nyttig, selv om dette kan systematiseres i større grad. Husbankens kommunesatsinger, som nylig er blitt evaluert av Fafo, er også et eksempel på prosjektsamarbeid tiltak som gir økt fokus på boligsosialt arbeid i kommunene, på tvers av forvaltningsnivåer (Grønningsæter m.fl. 2014).

I forholdet mellom stat og kommune, altså to ulike forvaltningsnivåer, er det klare forskjeller på samordningstrappens trinn to om verdensanskuelse. Kommunene er autonome enheter og befinner seg i en lokal kontekst. De statlige etatene ser utover kommunelandskapet i sin region, tilbyr kompetanse og virkemidler, men ser dette ovenfra og ned på mange måter. Aktørene har klart ulike posisjoner og til dels også

interesser. De statlige etatene opplever i liten grad et «trykk» fra kommunene når det gjelder forespørsler om boligløsninger for flyktninger. Mens de statlige aktørene på den andre siden er avhengige av kommunene for å realisere gode boligløsninger og nå sine resultatmål. Mangelen på gjensidig avhengighet skaper utfordringer for samordningsdynamikken i feltet.

5.4 Oppsummering

Vi finner mye samordning mellom Husbanken og IMDi's regionkontorer. Samtidig er det forskjeller mellom regionene når det gjelder aktivitetsnivå. Samordningen mellom IMDi og Husbanken er tettest og mest aktivt i region midt, dernest i region vest. Dette skjer gjennom felles møter, deltagelse på felles aktiviteter, ved å arrangere seminarer, møter med kommuner samlet og enkeltvis, utveksling av informasjon, statistikk og gode eksempler. Formalisert kontakt spiller en rolle, men mye tyder på at former for uformell samordning mellom ansatte i organisasjonene også er en sentral faktor for å skape gode resultater. Etatenes ulike regionsinndelinger, spesielt i region øst og sør, skaper utfordringer for samordning.

Samordning mellom de to statlige aktørene skaper gode resultater i form av større kompetanse om kommunene i etatene. Det gir hver av de regionale etatene økt kompetanse om hverandres temaer (eks. boligløsninger, integrering), tydeligere og bedre dialog med kommunene og økt synlighet for begge aktørene utad gjennom for eksempel å arrangere felles konferanser. Det å skape møteplasser for kommunene er også viktig. Overordnet sett gir dette økt handlingskapasitet gjennom bedre kunnskapsgrunnlag. Vi finner lite direkte samordning når det gjelder bruk av økonomiske virkemidler, for eksempel i form av konkrete prosjekter. Samordningen her foregår ved at de kjenner til hverandres virkemidler.

Er det slik at økt samordning i staten også gir positive resultater ute i kommunene? Dette er et vanskelig spørsmål å svare på. Informantene vi har snakket med i seks case-kommuner og tre kommunesamlinger, er i hovedsak positive til Husbanken og IMDi's arbeid. De har imidlertid færre synspunkter på betydningen av selve samordningen mellom de to etatene. En grunn til dette er at ulike tjenester i kommunene i hovedsak har kontakt med én av etatene: flyktningetjenesten med IMDi og boligkontoret med Husbanken. Mange kommuner har deltatt på konferanser og seminarer arrangert av begge etater, og vurdert disse som nyttige. Samordningen foregår også mellom hver kommune og hver av de statlige aktørene. Kommunene opplever at det i hovedsak er god dialog med IMDi i det daglige bosettingsarbeidet, men at de opplever lite oppfølging fra IMDi i etterkant, blant annet knyttet til introduksjonsprogrammet og integreringstematikk. Kommunene opplever også samordningen med Husbanken

som nyttig. Flere informanter fra kommunesiden mente at både Husbanken og IMDi gjør en viktig jobb med å utarbeide og spre gode eksempler på løsninger i andre kommuner. Samtidig mente flere det er behov for mer konkrete eksempler eller oppskrifter for hvordan man kan organisere løsninger lokalt.

Fylkesmennene har som statens representant i fylket et ansvar for samordning mellom statlige aktører. De har også tilsynsansvar for introduksjonsordningen i kommunene. Vi har snakket med representanter fra tre fylkesmannsembeter. Disse var i liten grad involvert i samordning mellom IMDi og Husbanken og stat og kommune når det gjelder bosetting av flyktninger. Et unntak er fylkesmannen i Hordaland, som fra 2015 overtar IMDis rolle med å bosette flyktninger i dette fylket som et forsøksprosjekt.

6 Oppsummering og avsluttende diskusjon

Norske kommuner bosetter flere flyktninger enn noen gang, og antallet flyktninger som får innvilget opphold i Norge, øker. Det betyr at mange flyktninger blir sittende på mottak og vente på en kommune å bosette seg i. Målsettingen i bosettingspolitikken når det gjelder flyktninger, er at ventetiden etter at oppholdstillatelse er innvilget, og frem til bosetting i en kommune skal være så kort som mulig. Samtidig skal bosettingen være god, i betydningen at det skal være en egnet bolig som gir flyktningene gode muligheter for en positiv levekårsutvikling og for deltagelse og integrering i lokalsamfunnet. Kommunene har også en interesse av at flyktningene som bosettes, lærer seg norsk, at barna går i barnehage og skole, at foreldre tar utdanning eller kommer i arbeid. I denne rapporten har vi sett hvordan disse bolig- og integreringshensynene omsettes til praksis i samarbeid mellom de to statlige aktørene IMDi og Husbanken og et utvalg kommuner.

I dette siste kapittelet vil vi først kort oppsummere noen av hovedfunnene i rapporten. Deretter vil vi avslutte med en mer overordnet diskusjon av statens forhold til og rolle overfor kommunene når det gjelder bosetting av og boligløsninger for flyktninger.

6.1 Bosettingsarbeidet i Norge – nasjonalt, regionalt og kommunalt

Den norske bosettingsmodellen bygger på at flyktninger med oppholdstillatelse bosettes i kommunene, og at bosetting er en frivillig oppgave for kommunene. Vi redegjorde nærmere for bosettingsmodellen i kapittel 2. Statlige ambisjoner om rask bosetting av flyktninger samt ivaretagelse av integrerings- og velferdshensyn avhenger av kommunenes innsats. Samtidig har de statlige aktørene IMDi og Husbanken viktige roller i arbeidet rettet mot kommunene. Bosettingssystemet innebærer samordning og samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer, mellom statlige og kommunale aktører i ulike sektorer og forskjellige regioner. IMDi er gjennomføringsorgan for integreringspolitikken og har et særlig ansvar for bosetting av flyktninger i kommunene, å følge opp introduksjonsloven samt forvalte integreringstilskuddet. Husbanken er statens

gjennomføringsorgan for boligpolitikken, med mål om å få vanskeligstilte i boligmarkedet inn i egnet bolig. De statlige aktørene bidrar altså med både kompetanse og økonomiske virkemidler, men innenfor dagens modell kan de ikke pålegge kommunen å ta imot flyktninger. For både Husbanken og IMDi er kommunenes arbeid og innsats helt sentralt for at de skal nå sine målsettinger om bosetting av flyktninger.

6.2 Gode boligløsninger – sett fra kommunenes side

I studien har vi videre sett på boligens betydning for levekårsutvikling og integrering. Vi har tatt utgangspunkt i kommunenes egne perspektiver og erfaringer og intervjuet ansatte både i førstelinjen og på ledernivå. Alle våre informanter fremhever at det å ha en god boligsituasjon er viktig for flyktingenes samfunnsdeltakelse. Bolig vurderes som grunnleggende for å komme i gang med å lære norsk, delta på kurs, skole og arbeid. Flere fremhever at det å lære norsk i mange tilfeller må være førsteprioritet, språk er en inngang til arbeid, som igjen vil være grunnlag for å kjøpe egen bolig på sikt. Felles for dem vi har intervjuet, er at de ser at det å ha et stabilt boforhold er viktig for flyktingenes integrering i lokalmiljøet. Og mange av dem vi intervjuet, trakk frem at det å eie en bolig bidrar til stabilitet og til at flyktingene blir boende i kommunen. Samtidig er ikke dette mulig for alle, og for eksempel kan barnefamilier være svært sårbare om de mister sin kommunale bolig og blir overlatt til det private leiemarkedet.

Kommunene har klare formeninger om hva som er god bosetting av flyktninger, og betydningen av en stabil bolig for både integrering, helse, skole og arbeid, men de viser også til flere dilemmaer i flyktingbosettingen. Et slikt dilemma er knyttet til at flyktingenes første bolig i kommunen gjerne er en midlertidig kommunal bolig. Midlertidigheten skal ideelt sett bidra til gjennomstrømming i de kommunale boligene, som man er avhengig av for å kunne ta imot nye flyktninger. Men intervjuene viser også at midlertidigheten er en utfordring for stabilitet i bosituasjonen. De fleste vi har intervjuet, peker på at det å ha en forutsigbar og trygg bosituasjon er viktig for at flyktingene skal kunne falle til ro og for at de skal kunne konsentrere seg om viktige områder som det å lære språk, delta på kurs, skole og i arbeidslivet.

Et annet dilemma er knyttet til om flyktninger bør bosettes spredt eller samlet. I alle kommunene er de opptatt av hvordan flyktingene i størst mulig grad kan ta del i og bli en del av lokalsamfunnet. Flere av dem vi har intervjuet, mener spredt bosetting av flyktninger øker kontaktflaten mellom innvandrere og nordmenn og at det bidrar positivt til at innvandrere blir kjent med lokalsamfunnet og vice versa. For flyktingene kan det se annerledes ut. For dem vil nærhet til tjenester, barnehage, skole og landsmenn ofte være viktig.

6.3 Slik gjør vi det her – eksempler fra seks kommuner

I de seks kommunene vi har besøkt, har vi også bedt om eksempler på det de har erfart er gode løsninger for å bosette flyktninger. Flere av kommunene fremhever overgangen fra første bolig til mer permanent bolig som en utfordring. Det er flere som har satt i gang egne prosjekter for å hjelpe flyktninger med å kjøpe egen bolig. Det kan for eksempel være å bidra med startlån og ekstra bistand i en kjøpeprosess eller at kommunen kjøper borettslagsleiligheter som flyktningene kan kjøpe i neste omgang. Flere av kommunene viser også til at det for en del flyktninger er nødvendig med oppfølging for å tilpasse seg å bo under norske forhold. Det handler om praktiske forhold som lufting, håndtering av søppel, men også om hvordan man forholder seg til naboer. En kommune har startet en foreldreskole hvor bolig er tema, og flere forteller om at de gir aktiv boveiledning. Kommunene viser også til betydningen av godt samarbeid på tvers av enheter og sektorer. Kort fysisk avstand og at det er lett å ta kontakt med hverandre, blir fremhevet som viktig for å lykkes i bosettingsarbeidet. Eksemplene illustrerer en rekke grep som kan være virkningsfulle i det lokale bosettings- og integreringsarbeidet i norske kommuner. Samtidig viser de også at kommunene er forskjellige, med ulike utfordringer og muligheter. Hva som er nyttig å ta med seg videre av andre kommuners erfaringer, vil derfor måtte vurderes i hver enkelt kommune. Husbanken og IMDi kan imidlertid gjøre bruken av eksempler relevant for flere ved å sikre at ulike typer kommuner involveres og løftes frem på «smørbrødlistene» som produseres over gode eksempler.

6.4 Samordning mellom IMDi, Husbanken og kommunene

Det foregår mye samordning mellom IMDi og Husbanken ute i regionene. Særlig region Midt-Norge utmerker seg med et høyt aktivitetsnivå. Samordningen foregår blant annet i form av felles aktiviteter og konferanser, seminarrekke med bosetting av flyktninger som tema, at man sammen møter enkeltkommuner, utveksling av informasjon og statistikk og en høy grad av mer uformell kontakt i det daglige mellom ansatte i organisasjonene. Informantene i begge etatene betoner at dette har stor verdi. Det foregår også mye positivt i de andre regionene.

Samordningen mellom de to statlige aktørene bidrar til at etatene får mer kunnskap om kommunene, både gjennom jevnlig kontakt og ved å utveksle informasjon, statistikk og gode eksempler. Videre gir det etatene større kompetanse om hverandres temaer og målsettinger, for eksempel knyttet til fremskaffelse av gode boligløsninger og integrering. Vi vil særlig fremheve betydningen av å samarbeide om konkrete prosjekter

på grunn av læringsutbyttet dette gir. Regionkontorene får økt handlingskapasitet av å dele kunnskap, erfaringer og statistikk med hverandre. Vi finner lite direkte samordning når det gjelder bruk av økonomiske virkemidler i form av konkrete prosjekter. De nøyer seg med å henvise til hverandre. Formelle sider av samarbeidet har betydning (formaliserte samarbeidsavtaler, direktørmøter, årshjul), men vi vil understreke betydningen av uformelt samarbeid mellom kontorene. Mye tyder på at samordning gir best resultater når det kommer både ovenfra og ned, altså fra ledelseshold, og nedenfra og opp, det vil si fra de ansatte som står i de daglige utfordringene.

Om økt samordning i staten også gir positive resultater ute i kommunene, er et spørsmål som har vært vanskelig å belyse. Informantene vi har snakket med i seks casekommuner og tre kommunesamlinger, er i hovedsak positive til Husbanken og IMDi arbeid. De har imidlertid færre synspunkter på betydningen av selve samordningen mellom de to etatene for lokale resultater. En grunn til dette er at ulike tjenester i kommunene i hovedsak har kontakt med én av etatene: flyktningetjenesten med IMDi og boligkontoret med Husbanken. Flere informanter fra kommunesiden mente at både Husbanken og IMDi gjør en viktig jobb med å utarbeide og spre gode eksempler på løsninger i andre kommuner. Kommunene har også nytte av å møte andre kommuner på arenaer som nettverkssamlinger og konferanser for å utveksle erfaringer. Når det gjelder kontakten mellom kommune og hver enkelt etat, opplevde kommunene denne som positiv og nyttig. Det synes å være behov for mer konkrete eksempler og oppskrifter for hvordan man kan organisere løsninger lokalt. Det var også flere kommuner som påpekte at det er behov for økte statlige overføringer i form av økonomiske virkemidler, for å løse bosettingsutfordringene og muliggjøre god oppfølging lokalt.

6.5 Utfordringer, muligheter og gode samarbeidsformer

Vi har her oppsummert hovedfunn når det gjelder bosettingsarbeid i kommunene, boligens betydning for levekårsutvikling og samordning mellom IMDi, Husbanken og kommunene. Avslutningsvis vil vi drøfte hvordan forskjellige styringsmekanismer i bosettingsfeltet påvirker samarbeidet mellom stat og kommune. Vi diskuterer utfordringer i samarbeidet og ser på hva som fungerer godt for å fremme god praksis og måloppnåelse i kommunene når det gjelder bosetting av flyktninger.

Bosettingssituasjonen kan i dag karakteriseres som prekær, med over 5500 flyktninger i mottak som venter på tildeling av bosettingskommune. Det er gjort en rekke grep de siste årene for å effektivisere tidsbruken i systemet, blant annet innføring av flerårige vedtak, økt samarbeid, spredning av gode eksempler og forsøk på å redusere forhandlingene om hver enkelt bosetting ved at kommunene i større grad forplikter seg til å ta imot personene som IMDi tildeler, innføring av nye rutiner i IMDi regionkontorer,

med mer (Korsvold mfl. 2014; Thorshaug mfl. 2013). Det påpekes at bosettingsarbeidet i dag står overfor mange av de samme utfordringene som det gjorde for ti år siden (Thorshaug mfl. 2013:110). Som vi så i kapittel 2, er dette blant annet knyttet til boligmangel, fragmentert organisering i kommunenes boligarbeid, for få vedtak om bosetting i kommunene, for lang tidsbruk i bosettingsprosessen og at visse grupper av flyktninger er vanskeligere å få bosatt enn andre på grunn av forbehold fra kommunene. Samtidig bosatte man i 2013 og 2014 flere enn før, så man har økt tempoet i arbeidet betraktelig, selv om køene i mottak stadig fortsetter å vokse.

Spørsmålet om kommunenes selvråderett og frivillighet i bosettingen har vært diskutert mange ganger. I 2011 sendte Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ut et høringsbrev med forslag til ny bosettingsmodell, som innebar at kommunene skulle ta større ansvar for fordelingen av flyktninger (Thorshaug mfl. 2013:33–34). Dersom kommunene ikke ble enige om fordeling, skulle Fylkesmannen kunne tilvise flyktninger til kommuner. Forslaget innebar dermed en klar reduksjon av kommunenes selvråderett og ble møtt med en betydelig skepsis fra både kommuner, fylkesmenn, KS og IMDi. Disse mente i sine høringssvar at økt bruk av tvang i bosettingen kunne øke konfliktnivået lokalt og svekke kvaliteten på integreringsarbeidet. Partene mente heller at dagens bosettingsmodell burde videreføres og optimaliseres med et samarbeid basert på *likeverdighet* og *tillit*. Informantene ved de fleste regionkontorene vi har snakket med, fremhevet at det er gode faglige grunner til å beholde frivillighetsmodellen. Hovedargumenter for dette er å sikre engasjement og motivasjon i kommunene for å drive et godt bosettings- og integreringsarbeid. Hvis det blir en pålagt oppgave, er det frykt for at dette kan føre til en negativ respons i kommunene. Også selve bosettingsmodellen, basert på at flyktninger må bosette seg i kommuner de får tildelt for å ha rett til introduksjonsprogrammet, har vært omdiskutert. Noen, som direktør Frode Forfang i UDi, har påpekt at modellen bør legges om i retning at flyktninger bør bosette seg selv, fordi flyktninger blir «hjelpeløse ofre for endeløse forhandlinger mellom staten og kommunene.»²⁴

Den norske bosettingsmodellen innebærer et komplisert samspill mellom en rekke forskjellige statlige, regionale og kommunale aktører. Aktørene forholder seg til ulike «styringslogikker»: både tradisjonelle, hierarkiske koordineringsmekanismer som kjennetegner byråkratiske organisasjoner, og ulike markeds- og nettverksmekanismer. En trend innenfor offentlig sektor de siste årene, både i Norge og internasjonalt, har vært fremveksten av nettverksbasert styring («governance») (Christensen & Lægred 2011; Lægred m.fl. 2013; Røiseland & Vabo 2012). Denne styringsformen innebærer samordning, samarbeid og koordinering mellom uavhengige og likestilte aktører som er gjensidig avhengige av hverandre for å nå målsettinger. Nettverksstyring kan ses som

²⁴ Frode Forfang, direktør i UDi. Blogginlegg mai 2013. <http://blogg.udi.no/2013/05/14/la-flyktninger-bosette-seg-selv/>

et supplement til tradisjonelle hierarkiske koordineringsmekanismer som kjennetegner klassiske byråkratiske organisasjoner, og styringsprinsipper kjennetegnet av mål- og resultatstyring tilhørende New Public Management-bølgen som også har preget Norge i de siste tiårene. Forskning viser at mål- og resultatstyring som styringsprinsipp i seg selv kan motvirke samordning. Som Difi skriver «Tilsvarende støtter ikke praktiseringen av statens system for mål- og resultatstyring opp under samordningsbehov i nevneverdig grad.» (Difi 2014:61).

De ulike styringsformene kan eksistere side om side, og være i konflikt med hverandre. Dette gir en fruktbar innfallsvinkel for å fange inn en hovedutfordring i dagens modell. Husbanken og IMDi er hierarkiske organisasjoner, med styringslinjer fra sentralt hold ned til regionkontorene. Særlig IMDi måles på resultater innenfor en mål- og resultatstyringslogikk, blant annet på hvor mange man klarer å bosette, hvor raskt de bosettes, og hvor mange som kommer ut i jobb etter introduksjonsprogrammet. Regionkontorene jobber regionalt og ut fra kommunenes lokale forutsetninger. Det lokale handlingsfeltet preget av *nettverksbasert* styring mellom likeverdige aktører. Kommunene er autonome aktører med et eget lokaldemokrati. De bestemmer selv om de ønsker å bosette flyktninger. Som vi har vist tidligere er relasjonen mellom stat og kommune derfor preget av dialogbasert kommunikasjon mellom likeverdige aktører. Begge etatene, men særlig IMDi, er dermed i en situasjon hvor to styringslogikker møtes, den hierarkibaserte logikken med krav og resultatmål på en side, og nettverkslogikkens dialog- og samarbeidsbaserte styringsform på andre siden. Dette fører til et sterkt krysspress, og en krevende arbeidssituasjon. Informantene i både IMDi og Husbanken forteller at det er viktig å fremstå som en partner for kommunene og ikke komme som den «bestemte staten» som forteller hvordan ting skal gjøres. Det handler om dialogbasert kommunikasjon, hvor man i fellesskap søker gode løsninger.

Vi tror kompleksiteten i styringsrelasjonene er en medvirkende faktor til at både Husbanken og IMDi ofte blir for vage i sine råd til kommunene. Denne «berøringsangst» kan være utfordrende for etatenes evne til å bidra til måloppnåelse i kommunene. Begge etatene har klare ambisjoner om å drive utviklingsarbeid i kommunene og skape bedre løsninger, bedre organisering, økt kompetanse. Som Grødem skriver i en nylig rapport om innovasjon i boligsosialt arbeid: «Husbanken forholder seg lojalt til at kommunene skal «eie» feltet, og er tilbakeholdne med å presse bestemte løsninger på kommunene» (Grødem 2014:127). Videre er det boligsosiale arbeidet organisert svært ulikt i forskjellige kommuner (Langsether, Hansen & Sørvoll 2008). Det kunne vært nærliggende å tenke at Husbanken i større grad ville bidra til en standardisering av løsninger gjennom sine anbefalinger. Informanter fra flere kommuner vi har snakket med mener også at etatene er for uklare, og etterlyser mer konkrete «oppskrifter» og råd for hvordan arbeidet kan organiseres. Informanter hos IMDi og Husbanken påpeker samtidig at kommunenes motivasjon og engasjement er helt sentralt for at det

gjøres godt arbeid lokalt med bosetting og integrering. En sterkere statlig påvirkning kan virke negativt på dette.

En beslektet utfordring som også kan ses å handle om styringsrelasjonene er at kommunene ikke til fulle utnytter IMDi og Husbanken som kompetansesentre. Begge etatene påpeker at det kunne vært mer «trykk» når det gjelder forespørsler fra kommunene. For eksempel om gode råd for bosetting av flyktninger, løsninger for utbygging av boliger, gode grep, nabolag og integrering. Dette kan skyldes at kommunene har lite insentiver til å videreutvikle boligtilbudet sitt, både når det gjelder vanskeligstilte generelt og flyktninger spesielt. Bosetting av flyktninger er en frivillig oppgave, og kan dermed lett bli nedprioritert til fordel for andre, lovfestede oppgaver.

I et nettverkbasert styringssystem mellom likeverdige aktører på ulike forvaltningsnivåer, blir interesser og insentiver ekstra viktig (Difi 2014; Torfing 2013). Både Husbanken og IMDi har økonomiske virkemidler, og dette har konsekvenser for maktforholdet mellom stat og kommune. Husbanken forvalter betydelige økonomiske ressurser og kan stille krav til kommunene for at de skal få tilslag på søknader om midler. Det gjelder for eksempel tilskudd til bygging av utleieboliger. Dette gir Husbanken en «gulrot» overfor kommunene, i den forstand at etaten har ressurser som kommunene har behov for for å løse sine boligutfordringer. Også IMDi har noen økonomiske virkemidler, men de er av vesentlig mindre omfang enn Husbankens. IMDi administrerer integreringstilskuddet som gis per bosatte flyktning, men dette utløses automatisk til kommunene, og uten at IMDi kan stille krav til hvordan pengene skal brukes lokalt. IMDis relasjon er derfor på mange måter i enda større grad enn Husbankens preget av «forsiktig lirking» ovenfor kommune, og det blir sentralt å bygge tillit, respekt og dialog over tid.

Den nettverksbaserte styringsformen gir imidlertid også muligheter. Organisasjonsforskning med fokus på innovasjon har vist at nettverksbasert styring gir gode forhold for innovasjon og utvikling av nye løsninger (Hansen, Grødem & Bakkeli 2013; Hartley 2005, 2013; Torfing 2013). Nettverksstyring skaper en åpenhet som bringer aktører sammen, på tvers av forvaltningsgrenser, nivåer, og sektorer. Det gjør det enklere å etablere nye lokale nettverk for utvikling av løsninger. Videre åpner det for samarbeidsrelasjoner på tvers av offentlig sektor, sivilsamfunn og privat sektor. Nettopp dette at aktører med ulik kompetanse møtes på tvers av felt er en viktig faktor å skape innovasjon. Både Husbanken og IMDi har et stort fokus på spredning av gode eksempler og casehistorier. Utdeling av bosettingspriser og mediedekning av gode tiltak er også eksempler på dette. Kommunene opplever som nevnt dette arbeidet som nyttig. Nye løsninger kan handle om samarbeid mellom offentlig sektor og sivilsamfunnet, bruk av sosiale entreprenører samt private aktører, utprøving av nye oppgavefordelinger mellom offentlige aktører (for eksempel at Fylkesmannen overtar bosettingsansvar i to fylker som et prøveprosjekt). Den regionale organiseringen av både IMDi og Husbanken

åpner opp for at bosettingsarbeidet tilpasses lokale forhold. Regionkontorene har mye kunnskap om «sine kommuner», og god dialog lokalt.

Det gjøres mye godt bosettings- og integreringsarbeid i både stat og kommune. De høye bosettingstallene for 2014 er en indikasjon på dette. Samtidig er køen med bosettingsklare flyktninger i mottak like fullt rekordlang. Det høye presset om å bosette raskt kan også føre til bosettingsløsninger som ikke er optimale lokalt. Dette er dilemmaer kommuner vi har snakket med opplever i hverdagen. Den tette samordningen mellom Husbanken og IMDi i Region Midt-Norge gir gode resultater på statlig nivå, noe vi også mener forplanter seg til godt arbeid på kommunalt nivå., selv om dette ikke er helt enkelt å påvise empirisk. Stikkord for gode samarbeidsformer på statlig nivå er at etatene har god forståelse av hverandre, at man holder en kontinuerlig dialog gjennom direktørmøter, samarbeider om konkrete prosjekter, utveksler informasjon og kunnskap, og ikke minst har en viss grad av uformell kontakt mellom ansatte på forskjellige nivåer. Den dialogbaserte samarbeidsformen staten har med kommunene i feltet bidrar til å skape klare utfordringer når det gjelder måloppnåelse om rask bosetting. Samtidig gjør den at kommunene får høy grad av eierskap til sitt ansvar om å bosette. Dette kan gi positivt engasjement og motivasjon for å gjøre godt bosettingsarbeid- og integreringsarbeid lokalt. Samarbeidsformen åpner også opp for mye lydhørhet fra statens side ovenfor kommunene, blant annet knyttet til kommunenes utfordringer. Dette kan bidra til økt nytenkning hos de statlige aktørene, og et sterkere driv etter nye løsninger og virkemiddelbruk, også innenfor rammene av dagens bosettingsmodell. De statlige aktørene er i stadig større grad opptatt av betydningen av å treffe kommunene på ledernivå, for å treffe beslutningstakere. Dette er viktig for å skape forståelse for bosettings- og integreringsarbeid sentralt i kommunene. IMDi og Husbanken skaper viktige møteplasser for kommunene, i form av seminarer, konferanser og ulike møtefora. De statlige etatene har også en viktig rolle for å spre gode eksempler og løsninger, og er opptatt av behovet for økt systematisering av dette arbeidet. Positiv oppmerksomhet og anerkjennelse av enkeltkommuners gode arbeid, gir både positiv energi til ansatte i denne kommunen, og det kan inspirere andre kommuner til å prøve ut nye løsninger.

Til ettertanke

I denne rapporten har vi skrevet mye om samordning, samarbeid, tiltak, dialog, stat, kommune og styring. Vi har også belyst kommunenes perspektiver på betydningen av en god bolig for flyktningers levekårsutvikling og integrering. Dette er egentlig rapportens kjernepunkt – mennesker som har flyktet fra krig og overgrep, med ønske om en ny start. Norge har påtatt seg internasjonale forpliktelser til å ta imot flyktninger, og den norske bosettingsmodellen forutsetter at kommunene tar imot flyktninger lokalt. Å sitte og vente i asylmottak fører til passivitet og helseproblemer. En egnet bolig i en kommune handler om å komme videre i livet, både om man er enslig flyktning eller en barnefamilie. Vi har sett at det gjøres mye godt arbeid for at norske kommuner skal

se seg i stand til å bosette det nødvendige antall flyktninger som er nødvendig for å dekke behovet. Samtidig er køen lang, og få forventer at bosettingsbehovet vil reduseres i årene fremover. Gode krefter i stat og kommune jobber for å løse problemene, og større samordning av aktører på tvers av sektorer og forvaltningsnivå er nødvendig for å komme videre. Samtidig er det utfordringer knyttet til organiseringen av den norske bosettingsmodellen som vil fortsette å gjøre seg gjeldende også i årene fremover.

Referanser

- Berg, B., Sveaass, N. m.fl. (2005). «*Det hainnle om å leve...*»: tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak. Trondheim: SINTEF, Teknologi og samfunn, IFIM.
- Brekke, J.-P. (2004). *While we are waiting: uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden*. Report 2004:10. Oslo: Institute for Social Research.
- Bråthen, M., Djuve, A. B., Dølvik, T., Hagen, K., Hernes, G. & Nielsen, R. A. (2007). *Levekår på vandring: velstand og marginalisering i Oslo*. Oslo: Fafo-rapport 2007:05.
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2011). Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407-423. doi:10.1007/s11115-010-0141-4
- Difi (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi-rapport 2014:07. Hentet fra <http://www.difi.no/filearchive/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7.pdf>
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2000). *Styring over eget liv: levekår og flytteaktivitet blant flyktninger i lys av myndighetenes bosettingsarbeid*. Oslo: Fafo-rapport 344.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2007). *Integrering i Danmark, Sverige og Norge: Felles utfordringer – like løsninger?* København: København: Nordisk ministerråd.
- Fimreite, A. L. & Læg Reid, P. (2008). Samordning – flernivåstyringens store utfordring. I I. Helgøy & J. Aars (red.), *Flernivåstyring og demokrati* (s. 25-46). Bergen: Fagbokforlaget.
- Grødem, A. S. (2008). Flytting, boligforhold og boligproblemer. I M. Sandbæk (red.), *Barns levekår. Familiens inntekt og barns levekår over tid*. Oslo: NOVA-rapport 7/2008.
- Grødem, A. S. (2011). *Innvandrerbarn og bolig. Hva betyr boligen og bomiljøet for inkludering?* Oslo: Fafo-rapport 2011:32.
- Grødem, A. S. (2014). *Innovasjon og styring i boligsosialt arbeid*. Rapport 2014:16. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

- Grødem, A. S. & Sandbæk, M. L. (2013). *Helt bakerst i køen. Barnefamilier med ustabile boforhold*. Oslo: Fafo-rapport 2013:45.
- Grødem, A. S., Hansen, I. L. S. & Sandbæk, M. L. (2013). *Boligpolitiske velferdsgevinster*. Oslo: Fafo-notat 2013:20.
- Grønningsæter, A. B., Becken, L.-E., Bakkeli, V., Klingenberg, S. & Strand, A. H. (2014). *Evaluering av Husbankens kommunesatsing*. Fafo-rapport 2014:51. Oslo: Fafo og Proba.
- Guribye, E., Ellingsen, W. & Hidle, K. (2014). *Underskudd i bosettingen av flyktninger. En analyse av saksfremlegg og kommunale vedtak i Region Sør*. Agderforskning. FoU-rapport nr. 3/2014. Hentet fra <http://www.agderforskning.no/reports/fou-rapport3-2014nett.pdf>
- Hanche-Olsen, M. S. B., Bergem, R. & Aarflot, U. (2009). *Bosetting av flyktninger i kommunene: en studie blant bosettingskommuner i Møre og Romsdal*. Arbeidsrapport nr. 238. Volda: Møreforskning.
- Hansen, I. L. S. & Lescher-Nuland, B. R. (2011). *Bolig og oppvekst: konsekvenser av å vokse opp under vanskelige boforhold*. Oslo: Fafo-2011:16.
- Hansen, I. L. S., Grødem, A. S. & Bakkeli, V. (2013). *Boligosiale utfordringer og sosial innovasjon*. Oslo: Fafo-rapport 2013:49.
- Hanssen, G. S., Hovik, S. & Hundere, G. C. (2014). Den nye vannforvaltningen - Nettverksstyring i skyggen av hierarki. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, (03), 155-180.
- Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 25(1), 27-34.
- Hartley, J. (2013). Public and private features of innovation. I S. P. Osborne & L. Brown (red.), *Handbook of Innovation in Public Services* (s. 44-59). Cheltenham: Edward Elgar.
- Husbanken & Rambøll (2012). *Statlig dialog med kommunene på det boligosiale området*. Oslo: Rambøll.
- Ibenholt, T. & Bakli, O. (2009). *Bosetting av flyktninger. Devoteam davinci*. Hentet fra http://xxlplan.ovh.net/~devoteam/prod/no/images/File/rapport_bosetting_flyktninger_imdi_2009.pdf
- Korsvold, A., Klingenberg, S., Stenstadvold, M., Schanche, P., Becken, L. E., Haugnæss, G. m.fl. (2014). *Evaluering av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*.

- Langsether, Å., Hansen, T. & Sørvoll, J. (2008). *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. NOVA-rapport 18/08. Hentet fra http://www.nova.no/asset/3582/2/3582_2.pdf
- Læg Reid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L. H. & Sarapuu, K. (2013). *The Governance of Social Cohesion: Innovative Coordination Practices in Public Management*. COCOPS Research Report.
- Meld. St. 6. (2012-2013). *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap*.
- Nadim, M. & Nielsen, R. A. (2009). *Barnefattigdom i Norge: omfang, utvikling og geografisk variasjon*. Oslo: Fafo-rapport 2009:38.
- NOU 1993:17. *Levekår i Norge. Er graset grønt for alle?* Finans- og tolldepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/odn/tmp/2002/0034/ddd/pdfv/154814-nou1993-17.pdf>
- NOU 2011: 15. *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/pages/16756780/PDFS/NOU201120110015000DDDPDFS.pdf>
- Rambøll (2011). *Samhandling som kilde til økt boligsosial handlingskapasitet*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Rapporter/Samhandling_kilde_til_boligsosial_handlingskapasitet_sluttrapport.pdf
- Riksrevisjonen & Stortinget (2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger*. Dokument 3:3 (2010-2011).
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring: governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sandlie, H.-C. & Grødem, A. S. (2013). *Bolig og levekår i Norge 2012*. NOVA Rapport 14/13. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- St.meld. nr. 19. (2008-2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/pages/2171592/PDFS/STM200820090019000DDDPDFS.pdf>.
- Søholt, S. & Astrup, K. C. (2009). *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. Oslo: NIBR.
- Søholt, S. & Holm, A. (2010). *Desentraliserte asylmottak og bosetting*. NIBR-rapport 2010:13. Hentet fra http://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/asylmottak/desentraliserte-asylmottak-og-bosetting.pdf

- Søholt, S., Vestby, G. M., Onsager, K. & Aasland, A. (2012). *Derfor blir vi her. Innvandrere i Distrikts-Norge*. NIBR-rapport 2012:5. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Thorshaug, K., Berg, B., Paulsen, V. & Svendsen, S. (2011). «Det er litt sånn at veien blir til mens en går». *Kommuners framskaffelse av boliger til flyktninger*.
- Thorshaug, K., Paulsen, V. & Berg, B. (2013). *Tidsbruken i bosettingsarbeidet: en studie av prosessen fra positivt vedtak til bosetting*. Trondheim: NTNU samfunnsforskning, Mangfold og inkludering.
- Thorshaug, K., Valenta, M., & Berg, B. (2009). *Bosetting av enslige voksne flyktninger: utfordringer og muligheter for rask og god bosetting*. Trondheim: NTNU samfunnsforskning.
- Torfing, J. (2013). Collaborative innovation in the public sector. I S. P. Osborne & L. Brown (red.), *Handbook of Innovation in Public Services* (s. 301-316). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Ulfrstad, L.-M. (2011). *Velferd og bolig: om boligsosialt (sam-)arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Vabo, S. I. & Røiseland, A. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 01-02.
- Valenta, M. & Berg, B. (2010). User involvement and empowerment among asylum seekers in Norwegian reception centres: Brukermedvirkning blant beboere i norske asylmottak. *European Journal of Social Work*, 13(4), 483-501. doi:10.1080/13691451003603406
- Vassenden, A., Lie, T. & Skoland, K. (2012). «Man må ha en plass å bo». *En sosiologisk studie av vanskeligstilte i et boligeierland*. Rapport IRIS - 2012/029. Stavanger: International Research Institute of Stavanger.

Vedlegg

Samordning mellom IMDi og Husbanken i regionene

Øst

- Ulik regioninndeling i de to etatene. IMDi indre øst har Buskerud sammen med Husbanken region sør. IMDi Øst har Vestfold fylke som er under Husbanken region sør. IMDi Øst har også Østfold, Akershus og Oslo som er under Husbanken Øst.
- Ikke formellesamarbeidsavtaler mellom Husbanken region Øst og IMDI Øst eller IMDI indre Øst. Heller ikke samarbeidsavtaler mellom Husbanken region sør og IMDI indre Øst, eller IMDI region Øst. Før hadde IMDi Øst samarbeidsavtaler med Husbanken Øst og Sør. Utløp for ett-to år siden. Inneholdt punkter om generelt samarbeid, delta på hverandres arrangementer, oppdatere informasjon. Ikke videreført. Mindre etablert / strukturert kontakt og samarbeid enn tidligere.
- Kommunesatsinger: Husbanken Øst: Boligsosialt utviklingsprogram. 14 kommuner. IMDi indre øst: Jobber med å etablere en kommunesatsing og samarbeidsavtaler med et utvalg kommuner. Sju kommuner de har begynt samarbeid med. IMDi Øst: Kommunesamarbeid med sju kommuner, fem bydeler som de har avtaler med.
- Har tidligere hatt ett forum for bosetting av flyktninger – siste møte 1,5 år siden - IMDi øst, IMDi Indre Øst og IMDi sør, og Husbanken sør, , Husbanken øst. Fem ulike statlige kontorer. Erfaring av vanskelig å få til, finne felles tidspunkter.
- Regionsdirektørene har møter, men ikke faste øvrige samarbeidsmøter. Ikke formaliserte aktivitetsplaner. Ikke etablerte strukturer for samarbeid.
- Deltar på hverandres arenaer / møter etter nærmere avtale - konferanser, seminarer, fagsamlinger. Eks Husbanken på IMDIs Maihaugenkonferanse på Lillehammer.
- IMDI invitert Husbanken til enkeltmøter med kommunene. Gjennomført felles møter ved noen sammenhenger. Mindre hyppig felles kommunebesøk nå enn tidligere.
- Statlig koordineringsmøte 3-4 ganger i året i forbindelse med Groruddalssatsingen og Oslo Sør. Ledes av IMDI og Husbanken er med.

- Forsøksprosjekt i Østfold hvor fylkesmannen overtar ansvar for bosetting av flyktninger. Prosjektperiode 2015-2016. Tett samarbeid mellom IMDi øst og Fylkesmannen. Husbanken region øst er med i styringsgruppa og arbeidsgruppa.

Sør

- Samarbeidsavtale mellom IMDi Sør og Husbanken Sør. Direktørmøter – 2 i året. Tre IMDi-regioner i Husbankregionen – sør, øst, indre øst, men samarbeidsavtalen er med IMDI Sør.
- Handlings/aktivitetsplan som konkretiserer felles aktiviteter.
- Satsingskommuner: Husbanken Boligsosialt utviklingsprogram: 11 kommuner med i programmet. IMDi i ferd med å etablere kommunesamarbeid. Dialog med 3-5 om et mer strukturert samarbeid.
- Inviterer hverandre til sine fellesarenaer – eks. Husbankens årlige nettverkssamlinger med kommunene hvor IMDi også deltar, 2 ganger i året.
- Arrangerer konferanser sammen: Høsten 2013 arrangert felles konferanse med Husbanken øst og alle IMDi-regionene (Øst og Indre Øst). Høst 2014 – IMDis integreringskonferanse i Kristiansand, Husbanken skal ha en egen parallellsesjon. I november 2014: Arrangerte felles konferanse for flyktningkonsulenter og boligkonsulenter i Agder og Telemark. Tittel på konferansen var: «Er mangel på bolig den største utfordringen for bosetting av flyktninger»
- Deler gode eksempler og kunnskap/erfaringer. Bygger på hverandre.
- IMDi har ønsket å ha med Husbanken på fellesmøter med enkeltkommuner, Husbanken restriktiv til å prioritere dette på grunn av ressurser.

Vest

- Husbanken og IMDi har ikke en formell samarbeidsavtale. Det jobbes med å lage en mer strukturert samarbeid med avtale, og aktivitetsplan.
- Det er fellesmøter mellom IMDi og Husbanken på regiondirektørnivå, og assisterende regiondirektørnivå. Avtaler om å utveksle informasjon. IMDi kontakt før kommunebesøk for å få status fra Husbanken. Vektlegger god dialog og samarbeid.
- IMDi inviteres av Husbanken for å delta og ha en aktiv rolle på møter i kommunenettverk, fagsamlinger og konferanser i velferdsprogrammet.

- Husbanken er med IMDi ut på møter med alle Includio kommunene.
- Kommunesatsinger: IMDi har en egen kommunesatsing kalt «Includio 15». Satsingen består av 15 kommuner i tre fylker som de jobber tettere med. Ikke alle har signert samarbeidsavtale, men flere 3-årige avtaler. Husbanken har en kommunesatsing i vest kalt «Boligsosiale velferdsprogrammer», med 12 kommuner. Flere av de samme kommunene har samarbeidsavtale med både Husbanken og IMDI.
- IMDi er med i Husbankens regionråd for det boligsosiale velferdsprogrammet, har vært med og vurdert hvilke kommuner som skal tas opp i Husbankens velferdsprogram.
- IMDi og Husbanken samarbeider om seminarer og konferanser for kommunene.
- Samarbeidsprosjekt om bosetting og integrering av flyktninger mellom 18 og 25 år.
- Samarbeidsforum med alle parter i regional stat. Gjennomføres på ledernivå og følgende aktører har deltatt: Husbanken, Nav Fylke, Bufetat, Fylkesmannen i Hordaland.

Midt

- Har formell samarbeidsavtale som blir evaluert og justert i forkant av ny avtaleperiode. 4 årlige samarbeidsmøter og ett årlig ledermøte. Årlig handlingsplan. Innhold: Fellestiltak og arrangement ovenfor kommunene. Husbanken vært med inn i IMDis K+ satsing.
- Husbanken egen målgruppesatsing med fokus på flyktninger kalt ««God og effektiv bosetting av flyktninger»», har samarbeidet tett med IMDi om programmet. 17 kommuner i regionen er med. Arrangert tre seminarer over ett år. Ulike temaer: Husbankens virkemidler, boligfremskaffelse, ulike måter flyktninger kan gå frem på for å skaffe seg bolig, empowerment.
- Satsingskommuner: Husbanken boligsosialt utviklingsprogram: 10 kommuner med i programmet. IMDI kommunesamarbeid, K+ (9 kommuner). Mye overlapp med Husbankens satsingskommuner. Mye aktivitet felles. Viktig for begge å se hverandres satsinger i sammenheng.
- Primært møter IMDi og Husbanken kommunene i større samlinger: større arrangementer, seminarer, konferanser.

- Husbanken og IMDI har møter sammen med enkeltkommuner, relativt jevnlig. F.eks. dersom IMDi skal til en kommune som er ny på bosetting, blir Husbanken gjerne med, hvis kapasitet (prioriterer programkommuner med utfordringer).
- Mye «ad hoc» samarbeid i tillegg til det strukturerte. Samlokalisert, i ulike etasjer i samme bygg.
- Husbanken jobber også med KS' regionsansvarlig for flyktningebosetting. Fylkesvise møter de har deltatt på.
- Utveksler jevnlig informasjon og statistikk med hverandre. Høyt nivå av tillit mellom partene.

Nord

- Husbanken har to regionkontorer: Bodø og Hammerfest. IMDi Nord er lokalisert i Narvik.
- Har samarbeidsavtale Husbanken / IMDI. Årlige møter, 2–3 ganger i året. 1 felles fysisk møte med lederforankring. Øvrige møter på rådgivernivå. Dialog og kontakt i enkeltsaker. Videomøter og oppdatering. Diskutert om å ha hyppigere møter for å utveksle informasjon.
- Årlige aktivitetsplaner med konkrete tiltak og aktiviteter. IMDI og Husbanken Region nord, begge regionkontorene.
- IMDis store årlige integreringskonferanse for regionen. Husbanken deltar med innlegg og stand. Fra 2013 kombinert med en kommunelederkonferanse i forkant. Deltagere: ordførere, rådmenn, og ledere innen flyktningetjenesten fra alle kommuner som bosetter.
- Husbanken i utgangspunktet ikke med på IMDis kommunebesøk. Forespurt av IMDi, men kunne ikke gi det høy prioritet av ressursmessige årsaker. Opptatt av samordning av budskap og utveksling informasjon i stedet. Husbanken møtt i regionrådsmøter (f.eks. regionrådet i Øst-Finnmark osv) med IMDi, på integreringskonferanse og fagsamlinger.
- Utvekslet foilsett, informasjon og FOU. Felles brosjyre om virkemidler. Henviser til hverandre.
- Direkte kontakt om enkeltkommuner.
- Kommunesatsing Husbanken: «Parternesamarbeid». Hammerfestkontoret avtale med 4 kommuner og Bodø-kontoret avtale med 4 kommuner. I tillegg

fokuskommuner – samarbeid med 9 kommuner i region Bodø og 5 kommuner i region Hammerfest. Bosetting av flyktninger integrert del av partnerskapsarbeidet

- IMDi egen kommunesatsing. Samarbeidsavtaler av 2 års varighet. 13 kommuner deltar. Hovedsakelig de største – og flere sammenfaller med Husbankens samarbeidskommuner.
- Husbanken har hatt en egen kartlegging av situasjonen i kommunene når det gjelder bosetting av flyktninger og kjennskap til de boligsosiale virkemidlene. Omfatter hele region nord.
- Etatene jobber med å utvikle et fellesprosjekt. Det skal først utarbeides et felles kunnskapsgrunnlag. Dette skal videre brukes til å etablere utviklingsprosjekter/pilotprosjekter rettet mot kommuner. Sørge for gode muligheter for suksess innen bosettingsarbeidet og målretting av virkemidler.

Samordnet bosetting av flyktninger

Denne rapporten handler om samordning mellom Husbanken, IMDi og kommunene i arbeidet med bosetting av flyktninger, og betydningen av gode boligløsninger i kommunene. Oppdragsgivere er Husbanken og IMDi. Studien er basert på kvalitative intervjuer, deltagelse på kommunesamlinger og dokumentstudier.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2015:08
ISBN 978-82-324-0186-4
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20413