

Melina Røe

Boligen som integreringsarena for flyktninger

Kristiansunds vei mot en helhetlig praksis



Melina Røe

Boligen som integreringsarena for flyktninger

Kristiansunds vei mot en helhetlig praksis

NTNU Samfunnsforskning

NTNU Samfunnsforskning
Dragvoll Allé 38 B
7491 Trondheim, Norway
Tel: 73 59 63 00

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no
Web: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

ISBN 978-82-7570-444-1 (trykk)
ISBN 978-82-7570-445-8 (web)

Grafisk utforming og produksjon: NTNU Grafisk senter

 **NTNU**
Samfunnsforskning

Forord

Kristiansund kommunes boligsosiale aktører har hatt spesielt fokus på bosetting og integrering og gjennom prosjektet «Boligen som integreringsarena for flyktninger» vært en del av et samarbeid med NTNU Samfunnsforskning og Husbanken. Dette prosjektet har fulgt noen av «fra ide til handling»-prosessene som Kristiansund kommune har vært gjennom det siste året, da Kristiansund har en ambisjon om å komme et steg videre i virkemiddelbruk og utvikling av modeller når det gjelder bosetting av flyktninger. Kommunen ønsket mer fokus på helhet og sammenheng mellom boligen, levekår og god integrering. I dette inngår boligen som base for stabilitet, aktivitet og for barn og voksnes trivsel og integrering.

Det er lav gjennomstrømming i de kommunale boligene i dag, og situasjonen preges av at det til enhver tid er venteliste for å få en kommunal bolig. Dette er en situasjon som de fleste kommuner erfarer, og er derfor en medvirkende årsak til det økte fokuset vi ser på flaskehalser, på hvordan øke gjennomstrømming, og på ulike modeller som innlemmer det private utleiemarkedet i langt større grad enn tidligere.

Denne rapporten vil presentere noen erfaringer også fra andre kommuner, samt beskrive de prosessene Kristiansund kommune har vært igjennom og gjennomgår for å implementere nye måter å jobbe på. Mange er klare for å jobbe på nye måter, men man opplever at daglig drift og rigide resultatmålesystemer vanskeliggjør overgangen fra prosjektarbeid til at det blir den vanlige måte å løse oppgaver på.

Takk til Ingrid Lindebø Knutsen ved Husbanken Midt-Norge og Geir Obed Nordli i Kristiansund kommune for engasjement og godt samarbeid. Takk til forskningssjef Berit Berg for veiledning og kommentarer. Prosjektet er finansiert gjennom Husbankens kompetansetilskudd.

Trondheim, desember 2015

Melina Røe
Seniorforsker
NTNU Samfunnsforskning

Innhold

Forord.....	3
Sammendrag	7
1. Boligen som integreringsarena for flyktninger	9
1.1 Bakgrunn for prosjektet	9
1.2 Tidligere forskningssamarbeid.....	12
1.3 Datagrunnlag.....	13
2. Kunnskapsgrunnlag.....	17
2.1 Vanskeligstilte på boligmarkedet og regjeringens boligstrategi	17
2.2 Bosetting: Der integreringen skjer	19
3. Boligosiale utfordringer og løsninger	25
3.1 Kristiansund i prosjektperioden.....	25
3.2 Gode grep og virkemidler: Myndiggjøring og boligkarrierer	29
3.3 Det kommunale og det private utleiemarkedet.....	32
3.4 Fra leie til eie	38
4. Veien videre for Kristiansund	41
4.1 Lokale forhold: Utfordringer og muligheter	41
4.2 Avsluttende kommentar	45
Referanser	47

Sammendrag

NTNU Samfunnsforskning og Kristiansund kommune, med støtte fra Husbanken, inngikk et samarbeid med fokus på boligen som integreringsarena for flyktninger i 2014. Kommunen ønsket å endre på sin praksis der flyktninger automatisk tildeles kommunale boliger ved bosetting. Kristiansund ønsket i langt større grad at integrering og inkludering skulle være et samarbeidsprosjekt mellom flyktning og lokalsamfunn. Slik det er i dag er det lite gjennomstrømming i de kommunale boligene, og valg av boliger ved bosetting blir ikke gjort på en planmessig måte. Man må i stor grad ta det som til enhver tid er ledig. Denne praksisen synes kommunen er utilfredsstillende. Erfaringer fra prosjektet «Stabile og gode boliger for barnefamilier» viste at det er nødvendig med en helhetlig oppfølging, gjerne med en kontaktperson som også kan fungere som en slags talsperson for flyktningen, for å få familier videre i sin boligkarriere. De så at kommunen manglet systematisert kontakt med private aktører. De så også at det fortsatt finnes diskriminering i boligmarkedet. Samtidig med dette erfarte kommunen at flyktningene selv har for lite systemkunnskap for å vite hvordan man kommer seg videre.

Prosjektet «Boligen som integreringsarena» ble satt i gang for å møte behovet for en mer helhetlig og systematisk bosetting av flyktninger i kommunen. Kommunen ønsket at hele lokalsamfunnet skulle engasjeres i dette arbeidet. Nøkkelpersoner i kommunen vektla et ønske om å jobbe med bolig og arbeidsintegrering parallelt og i sammenheng, da de så at nøkkelen til integrering er at flyktningene kommer i arbeid og blir økonomisk selvhjulpen.

Prosjektet viser at kommunene selv må lage sine egne løsninger som er tilpasset den lokale situasjonen. Samtidig er det svært viktig at noen tar ansvar og tar de grepene som er avgjørende for å komme et steg videre. Av og til kan små endringer i rutiner, arbeidsmetoder eller organisering gi positive resultater. Kristiansund er nå i gang med dette arbeidet, og ansetter flere personer med fokus på veiledning, framskaffelse av boliger og kontakt med private utleiere, og på helhetlig arbeid primært rettet mot barnefamilier. Et operativt tverrfaglig boligteam er også snart i gang.

1. Boligen som integreringsarena for flyktninger

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Et sentralt spørsmål i dette prosjektet er hvordan boligen kan skape grobunn for god integrering i kommunen. Denne rapporten tar utgangspunkt i erfaringer fra ett års samarbeid med Kristiansund kommune. Ambisjonen har vært å utvikle nye bosettingspraksiser i kommunen. Fram til nå har kommunen nesten utelukkende brukt kommunale boliger ved bosetting av flyktninger. Noen av de kommunale boligene har en dårlig standard, og det har også vært en tendens til opphopning av kommunale boliger i enkelte områder. Dette er ikke i tråd med ambisjonen om integrering i lokalsamfunnet.

Samtidig opplever kommunen lite gjennomstrømming i de kommunale boligene, og kommunen mener at med en større og helhetlig innsats fra kommunen, skal flere kunne gå fra kommunal bolig til det private leiemarkedet eller kjøpemarkedet, enten ved bosetting, eller som en naturlig del av boligkarrieren. Dette fordrer samtidig at det finnes private utleieboliger, at de er av en god standard og at leiemarkedet ikke diskriminerer.

Kristiansund er en by med i overkant av 24 000 innbyggere. Andelen innvandrere og norskfødte barn av innvandrere var i 2015 på 11,2 prosent (SSB 2015). Kommunen har de senere årene hatt vedtak på å bosette 40 flyktninger per år, men dette økte til 50 per år i 2014¹. Kristiansund imøtekom henvendelsen fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om ekstra bosetting av syriske overføringsflyktninger med 10 flyktninger i 2015, 15 flyktninger i 2016 og 15 flyktninger i 2017.

Kommunens egne beregninger sommeren 2015 viser at Kristiansund har 680 kommunale utleieboliger, hvorav 340 er ordinære utleieboliger. I 141 av boligene bor det flyktninger, og av disse er 69 barnefamilier. Det vil si at omtrent halvparten av boligene der det bor flyktninger er bosatt av familier, mens den andre halvparten

¹ Jfr. Bystyresak fra februar 2014.

er bosatt av enslige eller par uten barn. Flere av de som bor i de kommunale boligene kunne med ekstra innsats fra kommunens side med stor sannsynlighet ha kommet inn i det private leie- eller eie- markedet.

Kristiansund har de senere årene vært engasjert i en rekke prosjekter, samt deltatt i flere samarbeidsfora gjennom Husbanken, Fylkesmannen i Møre og Romsdal og IMDi Midt-Norge. Fokus på boligsosialt arbeid kom for fullt gjennom kommunens «Boligsosial handlingsplan 2011-2014». En av gruppene som ble etablert gjennom arbeidet med handlingsplanen, var den boligsosiale arbeidsgruppa. Denne gruppa har i en årrekke vært et nav i saker som handler om boligsosiale problemstillinger i Kristiansund. Også i dette prosjektet har de vært en viktig samtalepartner og et mellomledd mellom forsker og kommune.

Hvorfor er det så stort fokus på å finne andre løsninger og modeller for anskaffelse av boliger til vanskeligstilte i Norge? Et argument er det som allerede er nevnt som en utfordring i Kristiansund – at det er for få kommunale boliger og at det er for lite utskifting av leietakere. Dette henger sammen med hvordan boligmarkedet har utviklet seg i Norge. Norge har en svært stor eierandel og få utleieboliger. De som leier bolig er ofte de som ikke har økonomi til å eie bolig eller på grunn av ulike helsemessige og sosiale utfordringer ikke har kommet seg inn på boligmarkedet. I konkurransen med andre vanskeligstilte på boligmarkedet, finner man flyktninger som skal bosettes i kommunene.

Kristiansund har ambisjoner for bosettingsarbeidet, men opplever at de ofte er vanskelig å gjennomføre. De opplever at de må tildele de boligene som til enhver tid er ledige, og slik sett blir et planmessig bosettings- og integreringsarbeid vanskelig. På grunn av at det er lite gjennomstrømming ser man at det trengs flere tiltak for å bistå folk videre i sin boligkarriere. Man ønsker at kommunale boliger skal benyttes i en kort periode eller som et tilbud for de som trenger dem mest. En utfordring er at flyktningbarn ofte trenger stabilitet, og at et for stort fokus på at kommunale boliger skal være midlertidige kan påvirke barnas integrering i negativ retning (Bakkeli & Jensen, 2015).

Husbanken ga støtte til prosjektet «Stabile og gode boliger for barnefamilier» i Kristiansund i perioden 2012-2014. Dette prosjektet handlet primært om flyktningfamilier og deres boligsituasjon, der de så på muligheter for å legge økonomisk til rette for at flere kunne eie sin egen bolig. NAV og Eiendomsdrift² inngikk et samarbeid og jobbet aktivt med *Fra leie til eie* der bruk av Husbankens startlån, bostøtte og etableringstilskudd er sentrale virkemidler. Sluttrapporten til prosjektet konkluderte med at det var en rekke system- og individutfordringer som kommunen måtte ta tak i for at de skal kunne drive helhetlig arbeid med barnefamilier. Systemutfordringer som ble trukket fram var:

² Tidligere Bygg og eiendom.

- Å få «ryddet tid» til samarbeidsfora på tvers av enheter.
- De kommunale boligene som er basert på tidsbegrensede kontrakter ble fort det beste og mest stabile boalternativet for mange av flyktningfamiliene i Kristiansund. Kommunen manglet et strukturert samarbeid med private utleiare i byen. Fokus på boligkarriere og informasjon om dette til nye leietagere var ikke satt i system.
- Det eksisterer negative holdninger i kommunen overfor flyktninger (både i arbeidslivet, i hjelpeapparatet, i banker, i nabolag osv.).
- Utfordringer knyttet til å skape og beholde interesse for helhetlig arbeid med familier på NAV- kontoret og i kommunen for øvrig.

Når det gjaldt utfordringer på individnivå, ble disse poengene trukket fram:

- Det er utfordringer knyttet til det å forstå hverandre både språklig og kulturelt.
- Familiene i målgruppen har manglende tilknytning til ordinært arbeidsliv, inntekter i form av midlertidige ytelser fra NAV som introstønad, arbeidsavklaringspenger, sosialhjelp og lignende og ofte dårlig språkforståelse.
- Grunnleggende kunnskap om boligmarkedet mangler.
- Viktig å identifisere familiene som har eierpotensiale og sette i verk gode tiltak overfor disse.
- Viktig å jobbe med og motivere for videre boligkarriere på et tidlig tidspunkt.
- Individene sin definisjon av en stabil og god bolig fraviker ofte fra «systemet» sin definisjon.

Å gjøre noe med disse punktene innebærer et langsiktig arbeid, der man må jobbe helhetlig på mange områder. De som driver opplæring i bolighold i introduksjonsprogrammet, forteller om at de er usikre på hvor mye informasjon som egentlig når fram til flyktningene, og leter nå etter modeller for å bedre kommunikasjon og sikre seg at flyktningene får mulighet til å tilegne seg stoffet. Bruk av tolk i større grad, hjemmebesøk med opplæring i boligen, eller det å bruke mer tid til dette i den ordinære introduksjonsopplæringen vil kunne være noen steg i riktig retning.

Etter «Stabile og gode boliger for barnefamilier» så man behovet for å utvide fokus fra barnefamilier til å se på boligsituasjon og bosettingsarbeid for flyktningene i kommunen generelt. De ønsket et helhetlig fokus som innbefatter en planmessighet i bosettingen i offentlig regi, framskaffelse av flere boligalternativer (ikke kommunal bolig som eneste alternativ) samt å få innbyggerne til å se at bosetting og integrering ikke kun er et offentlig ansvar.

Kristiansund er en kommune som aktivt leter etter erfaringer fra andre kommuner og

ønsket blant annet 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 (Bakkeli & Jensen, 2015). Kristiansund har en ambisjon om å utvikle en helhetlig praksis der arbeid og bolig sees i sammenheng. En stor del av prosjektet «Boligen som integreringsarena» var nettopp læring gjennom andre kommuners erfaringer og derigjennom å tilpasse arbeidet til Kristiansunds lokale forhold.

1.2 Tidligere forskningssamarbeid

NTNU Samfunnsforskning har vært involvert i flere prosjekter i Kristiansund de siste årene, blant annet i det Husbankstøttede prosjektet «Stolt beboer» i perioden 2012-2014 (Røe, Woods, & Jæger, 2014). «Stolt beboer» var et handlingsrettet forskningsprosjekt som ble gjennomført av NTNU Samfunnsforskning og SINTEF Byggforsk i samarbeid med kommunen. Prosjektet så på medvirkningsprosessene som løp parallelt med de kommunale og strukturelle prosessene knyttet til et områdeløft i det kommunale boligområdet Tollåsenga. Oppgraderingen av Tollåsenga var et stort boligsosialt utviklingsprosjekt beskrevet i kommunens handlingsplan (2011-2014). «Stolt beboer» bygget igjen på erfaringer gjort gjennom det strategiske forskningsprogrammet «God boligkvalitet for alle – utfordringer og løsninger for etterkrigstidens boligblokker» (2008-2013), med kortnavnet REBO, og hvor Tollåsenga var ett av pilotprosjektene. REBO ble gjennomført av SINTEF Byggforsk i samarbeid med NTNU Samfunnsforskning og hadde en flerfaglig tilnærming til bærekraftig oppgradering av etterkrigstidens boligblokker³.

«Stolt beboer» hadde som hovedmål å øke kunnskapen om det boligsosiale arbeidet, med særlig vekt på prosessene i forbindelse med innflytting og senere ivaretagelse av ny bolig. Dette skulle gjøres i forbindelse med den store oppgraderingen av Tollåsenga. Vi skulle sammen utvikle og prøve ut former for samordning av tjenester, med stor grad av involvering av beboere og ansatte. Dette ble oppsummert i følgende hovedproblemstilling: *På hvilke måter kan organisering og innhold i det boligsosiale arbeidet bidra til vedlikehold, trivsel, stolthet og eierskap i en kommunal bolig?* Problemstillingen innebar arbeid med flere temaer, hvor sentrale målsettinger handlet om: 1) at beboerne fikk støtte i å håndtere det å bo på en måte som bidro til mestring og myndiggjøring, 2) at det bidro til kompetanseheving i Kristiansund kommune på tvers av enheter og 3) at det skulle være medvirkning av beboere i alle deler av arbeidet.

³ For å lese mer om dette anbefales blant annet rapportene «Stolt beboer – Folk og hus i Tollåsenga» (Røe et al., 2014) og «REBO – Bærekraftig oppdatering av etterkrigstidens boligblokker: Artikkelsamling fra Husbankens strategiske forskningsprogram REBO 2008-2012» (Kjølle et al., 2013).

Prosjektet fulgte prosesser lokalt, og ønsket å framskaffe kunnskap om betydningen av beboermedvirkning i utviklingen av boligene og tjenestene. Å måle konkrete effekter av prosessarbeid kan være vanskelig, men gjennom prosjektet fikk vi et innblikk både i hvor vanskelig og tidkrevende endringsarbeid er. Dette er også kjent fra forebyggende virksomhet, effektene kommer ikke med det samme, men vil først vise seg i et mer langsiktig perspektiv (Baklien, 1993). Stolt beboer hadde et spesielt fokus på beboermedvirkning i utvikling av nye tjenestemodeller i oppgraderingsprosessene rundt egen bolig og boligområde. Det ble også gjort en beboerkartlegging av de fysiske omgivelsene. Kartleggingen ga viktige innspill i det videre arbeidet med oppgraderingen. Den bekreftet også funn fra tidligere beboerkartlegginger og ga innspill til mulige strakstiltak som kunne settes i verk «mens man ventet på» oppgraderingen. I FAFO-rapporten «Boligpolitiske velferdsgevinster» blir begrepet velferdsgevinst introdusert (Hansen, Grødem, & Sandbæk, 2013). Dette innbefatter både økonomiske gevinster og sosiale gevinster, og gevinstene kan være både direkte og indirekte. Gevinstene kan også være på individnivå, på nabolags- og lokalsamfunnsnivå, eller på kommunalt, regionalt og statlig nivå (ibid). Et eksempel som er relevant her er hvordan etableringen av treffestedet Tempokjelleren i Tollåsenga ble en velferdsgevinst både for den enkelte, for nabolaget og også for lokalsamfunnet (Magnus, 2013; Røe et al., 2014).

Gjennom «Stolt beboer» ble vi godt kjent med kommunen og fikk et innblikk i de boligsosiale utfordringer kommunen står overfor. Vi intervjuet nøkkelinformanter innen flyktning- og boligfeltet, og fikk derigjennom innsikt i de dilemmaer som ligger i bosetting av flyktninger i en allerede presset kommunal boligmasse. Rapporten viste blant annet at planmessighet i bosettingsarbeidet er vanskelig på grunn av få tilgjengelige boliger, lite gjennomstrømming og lange ventelister. Dette ønsket kommunen å gjøre noe med. Det er nå et uttalt ønske i Kristiansunds politiske og administrative ledelse at integrering av flyktninger er noe som hele lokalsamfunnet bør engasjere seg i og at bolig og arbeid er to svært viktige komponenter for at en god integrering i lokalsamfunnet skal være mulig.

1.3 Datagrunnlag

«Boligen som integreringsarena» skulle bidra til en mer helhetlig og planmessig bosetting av flyktninger i kommunen, med et ønske om å ansvarliggjøre flere deler av det kommunale tjenesteapparatet samt sivilsamfunnet. Et uttrykt ønske var blant annet å få flere private aktører med på denne dugnaden⁴. «Boligen som integreringsarena» var ikke et passivt evalueringsprosjekt, men et handlingsrettet utviklingsprosjekt i

⁴ Jfr. Bystyresaken fra februar 2014.

tett samarbeid mellom forsker, kommunen og Husbanken. Berg og Thorseth (1995) har beskrevet handlingsrettet forskning slik: *Den skal bidra til handling/endring i de enheter som er berørt, og den skal gi ny kunnskap* (s. 45).

Som beskrevet tidligere har NTNU Samfunnsforskning i flere år hatt et samarbeid med Kristiansund gjennom ulike Husbankprosjekter. Gjennom arbeidet med prosjektet «Stolt beboer» (2012-2014) hadde vi også møter og intervjuer med flyktningtjenesten og vi intervjuet flyktninger (enslige og familier) som bodde i det kommunale boligområdet Tollåsenga. Dette samarbeidet og de dilemmaene som dukket opp var en av flere utløsende årsaker til prosjektet «Boligen som integreringsarena». Også i dette prosjektet har samarbeidet vært preget av hyppig dialog med Kristiansund kommune og representanter fra den boligsosiale arbeidsgruppen. Vi har samarbeidet om hvordan datainnsamling og arbeidsverksted skulle legges opp. NTNU Samfunnsforskning fikk jevnlig informasjon om de interne prosessene i Kristiansund og om flaskehalsene de møtte.

Datamaterialet samlet inn i Kristiansund er både informasjon om prosesser det året vi fulgte kommunen, gjennomgang av dokumenter, saksframlegg og boligsosiale handlingsplaner. Det ble også gjennomført intervjuer av ansatte innen det flyktningfaglige og boligsosiale feltet, i tillegg til hyppige oppdateringer om kommunens situasjon gjennom telefonkontakt, konferansedeltakelse, samt nøkkelinformanter på rådmannsnivå. Også oppsummeringer av gruppediskusjoner på arbeidsverkstedet i mars 2015 var en viktig datakilde. En stor del av datainnsamlingen til prosjektet var å skaffe en oversikt over boligsosiale erfaringer og ulike modeller som benyttes i andre kommuner. Det ble gjort en litteraturgjennomgang, og konkrete eksempler på kommuners erfaringer med lignende problemstillinger ble studert gjennom prosjektrapporter, nyhetsoppslag og Husbankens og IMDis nettressurser. Denne kunnskapsstatusen dannet grunnlaget for arbeidsverkstedet og presentert for deltakerne som en introduksjon til diskusjoner. Dette var ment som et utgangspunkt for at Kristiansund kunne jobbe fram egne veivalg.

I tillegg til å lage en kunnskapsstatus på bakgrunn av skriftlige kilder, ble et utvalg kommuner plukket ut for at Kristiansund kunne lære av deres erfaringer og gode grep. Det ble innhentet informasjon fra Stjørdal kommunes erfaringer knyttet til samarbeid med private utleiere, og fra Drammens erfaringer med «leie til eie» gjennom intervju med boligsjefen. Størsteparten av datainnsamlingen ble imidlertid gjort i Trondheim der vi gjennomførte en rekke intervjuer. I prosjektsøknaden la vi vekt på at vi ville lære av Trondheim kommunes erfaringer blant annet gjennom prosjektene «Fra kommunal til privat bolig» og «Privat leie av bolig».⁵

I dialog mellom NTNU Samfunnsforskning og Kristiansund gjennomførte ansatte i NAV en kartlegging av hvor mange flyktninger som bodde i de kommunale boligene,

⁵ Begge disse prosjektenes rapporter ligger tilgjengelige på husbanken.no.

hvor lenge de hadde bodd der og om de var enslige eller familier. Vi hadde også en ambisjon om å utvide kartleggingen til også å gjelde de bosatte flyktingene som ikke bor i kommunal bolig, og undersøke hvor mange som eventuelt leier privat, er selvbosatt eller har kjøpt egen bolig. Denne utvidede kartleggingen er under gjennomføring. Kartleggingen kan et godt stykke på vei gi kommunen et grunnlag for å forstå situasjonen og gi mer spesifikk kunnskap om utfordringene Kristiansund faktisk står overfor. Kartleggingen som ble gjennomført to år tidligere gjennom prosjektet «Stabile og gode boliger for barnefamilier» avdekket at et stort flertall av barnefamiliene i de kommunale boligene var flyktningsfamilier. I den nyeste kartleggingen ser man at antallet har økt og mange har bodd i boligene svært lenge.

Arbeidsverksted som metode

Vi brukte arbeidsverksted/workshop som metode både som en arena for at deltakerne skulle kunne uttrykke seg, gi innspill og diskutere. Det som foregår i et arbeidsverksted er også en viktig kilde til data. Arbeidsverksted er en arbeidsmetode hvor ulike aktører møtes på tvers for å jobbe sammen med gitte problemstillinger eller tema. I forbindelse med dette tverrfaglige samarbeidet oppstod det muligheter til å avdekke andre svar enn i et tradisjonelt arbeidsmøte, og metoden viste seg derfor å være et godt redskap i arbeidet med prosesser som håndterer flere og komplekse utfordringer. Arbeidsverkstedet i mars 2015 ble arrangert i samarbeid med Kristiansund og hadde deltakere fra de mest aktuelle etatene i kommune og NAV. Det var lagt opp til presentasjoner og diskusjoner. Forsker la fram ulike erfaringer fra andre kommuner og alternative modeller i bosetting av flyktinger. Det ble satt opp oppfølgingspunkt som kommunen selv skulle ta tak i.

Fellesnevneren når det gjelder denne arbeidsformen er et ønske om å skape endring på ett eller flere områder. Fokuset er på handling, og deltakere kan ikke være passive lyttere, men det forutsetter aktiv deltakelse. Det legges vekt på for- og etterarbeid. Alle må stille forberedt, og det legges opp til at det som besluttes skal settes ut i livet. Metoden forutsetter kontinuitet: Det stilles betingelser til deltakerne og alle må forplikte seg over tid. Metoden egner seg når en virksomhet skal jobbe med et felles endringsprosjekt gjennom et målbevisst, langsiktig arbeid. Det som kommer ut av et arbeidsverksted er ikke alltid lett å måle på kort sikt, men det kan danne grunnlag for mer varig endring.

Et slikt arbeid forplikter. Man utvikler noe i fellesskap som man er enige om. Det er ikke noe som kommer ovenfra i form av pålegg. Trygghet og gjensidig tillit er en forutsetning for at man skal lykkes med dette arbeidet. I denne typen endringsarbeid er det viktig med:

- Forankring og eierforhold (forankring hos ledelse pluss bred medvirkning).
- Holdningsarbeid (skape bevissthet om hvorfor forandring er nødvendig).
- Avklare ansvar (hvem gjør hva, gjøre oppmerksom på at hverdagens gjøremål ofte blir forandringsarbeidets største fiende).
- Kartlegge hindringer (viktig at de identifiseres uten at de får for stor innflytelse, heller ikke legge lokk på uenighet, men være bevisst at små tuer kan velte store lass, åpenhet og diskusjon er beste medisin).
- Synliggjøre god praksis (gode eksempler må spres, bruke andres erfaringer som inspirasjon).
- Finne møteplasser/møtepunkt (noen er ressurskrevende, andre er lavterskel, erfaringsutveksling kan også gjøres skriftlig, seminarer som følges opp, studiebesøk til andre som har gjort noe lurt).
- Ambisjonsnivå må være realistisk (fare at man legger for ambisiøse planer, et godt råd er å starte i det små, dele opp oppgavene, og sørge for konkrete resultater fort, ikke planlegg for «best case», en kommunal hverdag kan ikke planlegges i minste detalj, legg inn slakk og rom for uforutsette ting).
- Rapportering/evaluering og å ta vare på de gode erfaringene er sentralt ved avslutningen av et utviklingsprosjekt, ta vare på de erfaringene som er høstet inn underveis, ofte tror man at den kollektive hukommelsen er bedre enn det den er, viktig at man svarer på spørreordene: hvem, hva, hvor, hvordan, hvorfor. Det er viktig å ha fokus både på resultatene og prosessen.
- Gi ros og ris (all tilbakemelding er viktig og all tilbakemelding må være konkret og konstruktiv)⁶.

Det var planlagt en oppfølger av dette arbeidsverkstedet, men det ble ikke noe av. Dette handlet om flere ting, blant annet at ting som skulle vært på plass tidligere ikke kom på plass etter planen. Endringer og omdisponering av ressurser viste seg igjen å ta lenger tid enn det man la opp til. En kjede av personer og etater som skal samkjøres, møtes og så bli enige tar tid. De ansatte i tjenestene var utålmodige og ønsket å komme i gang.

⁶ Hentet fra heftet *Rekruttering, likestilling og mangfold. Eksempler på grep for flerkulturell rekruttering og integrering* (2005) som var resultatet av et samarbeid mellom forsker Berit Berg (SINTEF), spesialrådgiver Kjersti Oland (Utviklings- og kompetanseetaten i Oslo kommune) samt rådgiver Mariken Prag (KS Oslo).

2. Kunnskapsgrunnlag

2.1 Vanskeligstilte på boligmarkedet og regjeringens boligstrategi

I følge den nasjonale boligstrategien «Bolig for velferd» (2014-2020) handler boligsosialt arbeid både om å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og om å styrke den enkeltes mulighet til å mestre boforholdet. Strategien er et samarbeid mellom flere departementer og det poengteres at boligen må sees i et helhetlig perspektiv der andre områder inngår. Med denne strategien ønsker man å jobbe lokalt, regionalt og nasjonalt.

Hvem er så «vanskeligstilte» og boligmarkedet? Ifølge boken «Sosialt perspektiv på bolig» av Dyb, Solheim og Ytrehus (2004) er gruppa definert som personer som av ulike årsaker må ha hjelp av det offentlige til å skaffe seg og/eller beholde en bolig. Boligstrategien utdyper dette og påpeker at vanskeligstilte er de som er uten bolig, står i fare for å miste boligen sin og/eller bor i uegnet bolig eller bomiljø (Regjeringen, 2014). Det legges spesielt vekt på godt arbeid overfor barnefamilier. I tillegg er det fokus på sårbare overganger, som for eksempel personer som kommer fra behandlingsinstitusjon, fengsel eller asylmottak. Det å være vanskeligstilt på boligmarkedet kan også ha sammenheng med egenskaper ved boligmarkedet og ved boligmassen. Manglende tilgjengelighet, diskriminering og manglende tjenester kan bidra til å ekskludere personer fra boligmarkedet (Magnus, 2013). Kommuner har ansvar for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, og i følge boligstrategien skal statlige aktører bidra med å legge til rette for dette. Samtidig legges det vekt på at frivillige organisasjoner og bruker- og interesseorganisasjoner er viktige samarbeidspartnere.

Boligstrategien ønsker å stimulere til nytenkning og sosial innovasjon. Det er behov for å finne nye arbeidsmetoder innenfor deler av det boligsosiale arbeidet, *men spesielt der bolig og tjenester må sees i sammenheng* (s. 26). Det vil særlig bli lagt vekt på å stimulere til utvikling av nye bolig- og tjenestemodeller for utsatte unge og personer som har vært bostedsløse over lang tid og gjentatte ganger. De

ønsker også å utrede modeller for å framskaffe boliger til bosettingsklare flyktninger. Norge er et typisk «eierland» der de aller fleste eier sin egen bolig. Norge er spesiell også i nordisk sammenheng, der våre naboland har et langt større leiemarked. Det å eie blir sett på som det «normale», mens andre løsninger blir ansett som noe som gjelder overgangsperioder i livet. Ifølge forsker Kristin Aarland ved NOVA har det norske leiemarkedet vært stemoderlig behandlet, det er preget av kortsiktighet og midlertidighet, og det er lite som tyder på at det skal bli lettere å ha en boligkarriere i leiesektoren i årene som kommer (Aarland, 2014).

Det er rundt 122 000 personer (45 000 husstander)⁷ som er definert som vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge⁸. Innvandrere er overrepresenterte her, og en større andel av de vanskeligstilte har en mer ustabil tilknytning til arbeidsmarkedet enn befolkningen for øvrig. Mange innvandrere har dårligere boforhold enn det befolkningen for øvrig har, og enkelte flyktninggrupper skiller seg ut med til dels svært dårlige boforhold (Hansen et al., 2013). Beregningene viser at i underkant av 25 prosent av vanskeligstilte husstander er barnefamilier (Regjeringen, 2014). Barneperspektivet er viktig i boligstrategien. I NTNU Samfunnsforskningens evaluering av Redd Barnas prosjekt «En god nabo» med fokus på nybosatte flyktningbarn, påpekes det at fritidsaktiviteter er svært viktig for at barn skal bli kjent i nærmiljøet og integrert. Spesielt gjelder dette aktiviteter i nærområdene til barna. Ofte har ikke foreldrene forutsetning for å introdusere sine barn i disse, og et fokus på dette i bosettingsfasen til familiene vil være avgjørende for familienes trivsel og integrering i nærmiljøene. Rapporten fastslår at introduksjonsprogrammet mangler et barneperspektiv (Haugen, Paulsen, & Berg, 2015).

Rapporten «Innvandrerbarn og bolig: Hva betyr boligen og bomiljøet for inkludering?» (Grødem, 2011) tok utgangspunkt i at fattigdomsutviklingen i Norge var i ferd med å få en stadig sterkere etnisk karakter, og at andelen innvandrerbarn i lavinntektsfamilier har økt i årene etter tusenårsskifte. En gjennomgang av innvandrerfamiliers boligforhold viste at det er mer vanlig å bo i en leiebolig blant innvandrere enn det er blant personer i befolkningen som helhet. Særlig er barnefamilier med innvandringsbakgrunn overrepresentert i kommunale boliger, som er boliger av sterk varierende kvalitet. Rapporten viste også at leietakere har jevnt over dårligere boforhold enn de som bor i boliger de selv eier. Her finner ikke Grødem forskjeller mellom leietakere som bor i kommunale utleieboliger og leietakere som leier privat. Dette er overraskende, siden flere tidligere studier har funnet at de kommunale boligene skiller seg negativt ut fra andre boliger, også andre leieboliger. Forklaringen som antydes er at innvandrere opplever diskriminering på det private leiemarkedet, og at de i større grad må ta til takke med de leilighetene de kan få.

⁷ Jfr. SSB (desember 2014) «Vanskeligstilte på boligmarkedet: Barnefamilier særlig utsatt på boligmarkedet. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/barnefamilier-sarlig-utsatt-pa-boligmarkedet>

⁸ I tillegg til dette tallet kommer bostedsløse og bosettingsklare personer i mottak.

Grødems studie viser også at familier som bor i kommunale boliger oftere enn andre sier at nabolaget deres har problemer med kriminalitet. Mye tyder på at dette har sammenheng med at boligen ligger i problembelastede nabolag, det vil si nabolag med stort innslag av beboere med sammensatte sosiale problemer. De finner at det å bo i en bolig man selv eier, øker sjansen for at man omgås naboer med variert bakgrunn. Dette kan også handle om den stabiliteten i bosituasjonen en eid bolig kan gi. Rapporten viser også at barnefamilier oftere har kontakt med naboer enn de uten barn og at en variert nabokontakt framstår som en særlig viktig inkluderende faktor og bidrar til å lette integreringen også på andre områder. Rapporten konkluderer med at innvandrere foreldre som bor i en bolig de eier selv har bedre boligstandard, føler seg tryggere i nærmiljøet, har mer kontakt med naboer med variert bakgrunn, og framstår gjennomgående som bedre integrerte, enn innvandrere som bor i leide boliger. Ifølge Grødem taler dette for å fortsette å jobbe med å inkludere innvandrere i den norske «eierlinja», og da med mer offensive virkemidler for å hjelpe innvandrere med lav inntekt inn i eiermarkedet. Samtidig er det ikke alle som ønsker eller kan eie egen bolig, og for mange av disse utgjør kommunale boliger den eneste muligheten til å få en stabil boligsituasjon. Grødem mener at:

Dette taler for en forsterket innsats for kommunale utleieboliger, og for utvikling av kommunale boligstrategier som tar høyde for at barnefamilier blir boende i disse boligene gjennom store deler barnas oppvekst. Denne vurderingen må også ta opp i seg spørsmålet om plassering av kommunale boliger og nærmiljøfaktorer. (ibid: 11)

Grødems poeng er en påminnelse om at stabilitet er viktig for barnefamilier, og bruk av det private utleiemarkedet kan i verste fall bidra til en mindre stabilitet for disse familiene. Hun mener at vi fortsatt trenger mer kunnskap om hvordan det private leiemarkedet faktisk fungerer i møte med vanskeligstilte leietakere i dag, og hvordan ulike former som diskriminering slår ut for disse gruppene.

2.2 Bosetting: Der integreringen skjer

Årlig bosettes flere tusen flyktninger i Norge. Bosetting er et sentralt virkemiddel i integreringen av flyktninger, siden det handler om hvor integreringen skal foregå. Det offentlige ønsker å bosette flyktninger over hele landet og det er et sterkt fokus på arbeid og kvalifisering til arbeid når flyktninger skal bosettes (Hidle, 2009). Et hovedmål i bosettingsarbeid er hurtig integrering i lokalsamfunnet gjennom rask og god bosetting. Gang på gang blir det likevel påpekt at bosetting av flyktninger ikke går raskt nok, kommuner har utfordringer med lite effektiv organisering av boligarbeidet overfor flyktninger, mangel på kartlegging av behov og mangel på

langsiktig planlegging av boliger for ulike grupper (Hansen et al., 2013; Thorshaug, Svendsen, Paulsen, & Berg, 2011).

Den norske flyktning- og innvandringspolitikken har reell likestilling mellom innvandrere og nordmenn som overordnet mål. Alle som er bosatt i landet skal i prinsippet ha samme muligheter, rettigheter og plikter som resten av befolkningen. Flyktningene skal ikke bare være økonomisk selvberget, men også delta i det norske samfunnet. Det betyr at flyktningene ikke kan velge å holde seg utenfor det norske samfunnet, for eksempel å unnlate å skaffe seg kunnskap om norsk samfunnsliv og det norske språket. Samtidig skal innvandreres kulturelle, religiøse og sosiale særtrekk respekteres, da likestilling og et godt forhold mellom innvandrere og nordmenn forutsetter gjensidig tilpasning og toleranse. For å sikre likestilling er det imidlertid nødvendig med særskilt tilrettelagte tilbud på enkelte områder. Det påpekes at tjenestene skal ta utgangspunkt i den enkeltes behov, og ikke omvendt⁹.

Det er forskjellige bosettingsmodeller i de nordiske landene. I Danmark er det i stor grad staten som avgjør hvor flyktninger skal bosettes, i Sverige er det flyktningene selv som bestemmer, mens i Norge velger kommunene om de ønsker å bosette flyktninger (Hidle, 2009). Kommunene anmodes av staten om å bosette flyktninger, men dette er frivillig. Anmodningen behandles politisk i kommunestyrene (Kryvi, 2008; Thorjussen, 2009). Integreringstilskuddet fra staten er ment å skulle bidra til en rask og god bosetting og integrering av flyktninger, slik at de berørte gruppene skal komme ut i arbeid og delta aktivt i det norske samfunnet. Dette er et økonomisk virkemiddel som har stor betydning for kommunenes evne og vilje til å bosette flyktninger. Integreringstilskuddet er ofte en forutsetning for at kommunene skal ha mulighet til å bosette flyktninger (Kryvi, 2008; Shakar, 2009). I forbindelse med regjeringens avgjørelse om å ta i mot flere overføringsflyktninger fra Syria i årene som kommer, varslet flere kommuner at de opplevde at integreringstilskuddet var for knapt¹⁰. Også FAFO-rapporten «Samordnet bosetting av flyktninger» (Bakkeli & Jensen, 2015) viste at flere kommuner påpeker behov for økte statlige overføringer i form av økonomiske virkemidler, for å løse bosettingsutfordringene og muliggjøre god oppfølging lokalt.

Kommunene kan oppleve bosettingsansvaret som utfordrende. Mangel på egnede boliger til rett tid og på rett sted gjør at de ikke alltid klarer å ta imot flere flyktninger, eller at de må gjøre vanskelige prioriteringer mellom grupper vanskeligstilte. I følge boligstrategien «Bolig for velferd» er det ønskelig at kommuner skaffer flere egnede utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, og at disse helst bør ligge spredt for å hindre opphopning, og for at tilbudene skal virke normaliserende og integrerende.

⁹ Dette var et kjerneelement i Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse – ansvar og frihet*.

¹⁰ Se diverse medieoppslag sommeren 2015, for eksempel kronikk i DN av sjefsøkonom i KS, Per Richard Johansen: <http://www.dn.no/meninger/debatt/2015/08/05/2148/konomi/kan-tape-p-flyktninger>

I strategien (s. 20) står det:

Målet om normalisering innebærer at flest mulig skal bo i mest mulig vanlige boliger i ordinære bomiljøer og ha muligheten til å leve selvstendige og aktive liv.

Hvordan disse utleieboligene skal skaffes er ikke spesifisert, men det er opp til kommunene å finne den eller de modellene som passer for dem. Det kan enten være at kommunen kjøper boliger spredt i borettslag og leier ut, det kan også forstås som at kommunen formidler private utleieboliger eller at flyktningene selv leier på eget initiativ.

I 2014/2015 (før de høye ankomsttallene høsten 2015), satt over 5000 i mottak i påvente av kommune. Flere rapporter har vist at kommunene selv vektlegger at mangel på egnede boliger på rett sted til rett tid er den største utfordringen de står overfor når det gjelder å bosette (Røe et al., 2014; Thorshaug et al., 2011). Tendensen er at kommunene bruker de boligene som eventuelt er ledige, uten at man rekker å planlegge eller legge til rette for en boligkarriere for flyktningene (Røe et al., 2014; Thorshaug et al., 2011). Det er litt som rapporttittelen: «Det er litt sånn at veien blir til mens en går» (Thorshaug et al., 2011). Gjennom å studere boligløsninger i seks kommuner har rapporten vist at dette er utbredt. Rapporten konkluderer også med at det å eie bolig ses på som positivt for flyktningene selv. For kommunene vil det dessuten føre til større grad av «bofasthet» blant flyktninger og det vil gi bedre gjennomstrømming i kommunale boliger (s. 101). Det viser til at det ligger en gevinst i å gi systematisk informasjon om det å leie og eie bolig i starten av bosettingen. En god bolig og utsikter til en boligkarriere, kan bidra til at flyktningene forblir i kommunen. Det er en vanlig bekymring at boligmangelen i kommunene fører til at flyktninger flytter etter endt introduksjonsprogram, og på den måten mister kommunene ressursene til flyktningene som bidragsgiver til samfunnet både som arbeidstaker og skattebetaler (ibid.). Data fra et doktorgradsprosjekt viste at mangel på arbeid og egnede boliger er viktige faktorer for at uønsket sekundærflytting¹¹ skjer, og kommuneansatte som ble intervjuet uttrykte at de opplevde dette som et tap for dem som kommune (Røe, 2014). Sekundærflytting blir ofte sett på som et problem både for utflyttingskommunen, tilflyttingskommunen og de individene og de familiene det gjelder (Hidle & Vangstad, 2008; Røe, 2014; Shakar, 2009). For eksempel flytter flyktningbarnefamilier mer enn andre barnefamilier (Høydahl, 2009). Dette vil ha innvirkning både på familien, barna og på det nærmiljøet barna som oftest har oppholdt seg store deler av sitt liv (Røe, 2014). Mulighet til arbeid, utdanning, bolig, opplevelse av trygghet, meningsfulle sosiale relasjoner, gode oppvekstvilkår for barna og mulighet til å gjennomføre eget/familiens livsprosjekt er det som framheves

¹¹ Sekundærflytting er videreflytting fra den første kommunen en flyktning er bosatt i etter at han eller hun har fått opphold i Norge. Også flytting nummer to, tre, eller lenger ut i rekken kalles sekundærflytting.

som viktig for å bli boende i en kommune (Svendsen & Berg, 2012; Søholt, 2012).

Selvbosetting

I forbindelse med diskusjonen om en raskere bosetting i kommunen, myndiggjøring av flyktingene og betydningen av boligkarriere for integrering, er selvbosetting et sentralt begrep. Selvbosetting kan forstås som en måte å forkorte ventetid i mottak på, der flyktingen som har fått oppholdstillatelse selv velger bosted og kommune. Pengene følger flyktingene; samtidig er bosettingen kontrollert og i tett dialog mellom kommune og IMDi. Kommune må godkjenne boligen etter visse kriterier for å sikre forsvarlige og stabile boliger for flyktingene og familiene. En annen modell er at den som skal bosettes får utdelt bosettingskommune, men oppfordres til selv å skaffe bolig, det kan være gjennom egne nettverk eller gjennom det private annonsemarkedet. Også her har flyktingen større grad av selvbestemmelse. Selvbosetting krever rask og fleksibel dialog mellom kommunen og IMDi, siden IMDi skal godkjenne bosettingen.

Med dagens situasjon med økte flyktingstrømmer, blir selvbosetting nevnt som en bosettingsmodell som bør brukes i større grad. Som vi allerede har påpekt er det i dag mange flyktinger med oppholdstillatelse som sitter og venter i norske mottak. Det tas til orde for at kommunene sitter med nøkkelen når det gjelder bosetting av flyktinger, og at en av løsningene er at det legges til rette for økt grad av selvbosetting¹². Målet med selvbosetting er både å styrke integrering og gi raskere bosetting. Man flytter initiativet fra kommunene over på flyktingene selv, da flyktingene får et større ansvar for å komme i gang med egne liv i Norge. Til nå har flest enslige bosatt seg selv, mens barnefamilier som trenger forutsigbarhet og stabilitet har fått tildelt kommune og blitt bosatt i kommunale boliger. Med det økende presset på kommunene vil det å legge til rette for selvbosetting kunne hjelpe for å få fortgang i bosettingen. Dette innebærer at kommunene legger til rette for en mer utadrettet rolle innen det boligsosiale feltet.

I følge rapporten «Samordnet bosetting av flyktinger» (Bakkeli & Jensen, 2015) er Bergen en kommune med høy grad av selvbosetting. Dette forklares med at det er en stor mangel på kommunale boliger. Av de kommunale boligene er 25 % forbeholdt flyktinger. Samtidig er det rundt 600 i kø for kommunal bolig (tall fra 2014). For å klare å bosette 350 flyktinger per år er hovedgrepet at de fleste selv finner bolig i det private utleiemarkedet. I 2014 fant 75 % av flyktingene bolig selv, og majoriteten er unge, enslige menn som skaffer bolig gjennom venner, familie og nettverk. Flere bor sammen i bofellesskap. Kommunen framleier ingen leiligheter, men har en ansatt som går gjennom utleiekontrakter og avdekker eventuelle useriøse aktører. Familier med barn bosettes i all hovedsak i kommunale boliger.

¹² Professor Berit Berg i en kronikk i Klassekampen 18.september 2015.

Som vi har sett tidligere er selvbosettingens positive sider at man gir initiativet til den enkelte, og kan bidra til at flyktninger får tilgang til en større del av boligmarkedet. Ulemper er at en del som finner bolig i det private markedet skaffer seg dårlige boliger med fare for en ustabil bosituasjon. En annen «fare» som nevnes er en opphoping av flyktninger i enkelte bydeler. Det er forskjellige syn på hvor det er optimalt at flyktninger bosetter seg. Kommunene ønsker ikke opphoping, og ønsker å spre flyktningene for at de skal ta del i og bli en del av lokalsamfunnet. For flyktningene derimot er det andre forhold som er viktigst: Nærhet til tjenester, barnehage, skole og landsmenn (Bakkeli & Jensen, 2015; Røe et al., 2014).

3. Boligsosiale utfordringer og løsninger

3.1 Kristiansund i prosjektperioden

I dette kapitlet presenteres data som er samlet inn i prosjektperioden. På bakgrunn av intervjuer, arbeidsverksted, gjennomgang av saksframlegg og rapporter vil vi belyse Kristiansund sin situasjon og arbeid for en endret praksis. Deretter vil ulike «modeller» og gode grep fra et utvalg kommuner presenteres og sees i sammenheng med Kristiansunds erfaringer og lokale kontekst. Noen illustrerende eksempler vil framheves i faktabokser.

I Kristiansund er det gjennomført flere forskningsprosjekter om kommunale boligmasser og om boligsosiale problemstillinger mer allment. Den tidlige nevnte FAFO-rapporten «Samordnet bosetting av flyktninger: Perspektiver fra IMDi, Husbanken og kommunene» (Bakkeli & Jensen, 2015) beskriver et godt samarbeid mellom dem som arbeider med bosetting av flyktninger i Kristiansund, og framhever at de ansatte kjenner hverandre godt. Kort vei fysisk, men også gjennom uformell kontakt mellom de ulike aktørene ble framholdt som viktig. I rapporten siteres en ansatt på at det er et veldig godt samarbeid mellom NAV, flyktningtjenesten og Eiendomsdrift, og at terskelen for å ta kontakt er lav. Samtidig oppleves det som en flaskehals å gå fra gode ideer og planer (ambisjoner) til en varig endret praksis. Ting tar tid og planer blir forskjøvet eller ikke gjennomført. Dette skaper i perioder frustrasjon blant de som jobber med boligsosiale problemstillinger. Vi opplevde at aktører i de ulike tjenestene også uttrykte frustrasjon, fordi mange av utfordringene som kommer opp og diskuteres ved hver samling alltid er de samme. Likevel opplever de at det man blir enige om å gjøre noe med ikke blir tatt tak i av de ansvarlige. Man gjør som før, mer eller mindre¹³.

«Boligen som integreringsarena for flyktninger» ble etablert som et resultat av nøkkelpersoners engasjement. Kommunens planer var blant annet at man innen et år skulle ansette flere folk i boligrelaterte stillinger (ved kommunens Eiendomsdrift og

¹³ Dette kom opp i diskusjoner rundt «hvem gjør hva» i arbeidsverkstedet som vi var med og arrangerte, og dette ble også formidlet av ansatte og tjenesteutøvere i prosjektet «Stolt beboer» (2012-2014).

NAV), etablering av et tverrfaglig boligteam som skulle være en operativ gruppe med spesielt fokus på bosetting og integrering, og rekruttering av flere private utleiery. Stillingen ved Eiendomsdrift skulle primært ha ansvar for arbeidet rettet mot det private utleiemarkedet.

Arbeidsverkstedet mars 2015

Våren 2015 arrangerte vi et arbeidsverksted med tittel «Boligen som integreringsarena for flyktninger». Målet med dagen var å presentere ulike modeller, diskutere og komme i gang med prosessen med å ta i bruk eller utvikle gode grep tilpasset Kristiansunds lokale forhold. Det var en bred enighet blant deltakerne om at dette feltet måtte utvikles og konkretiseres. En privat utleier med lang erfaring med å leie ut til kommunen som igjen framleier til flyktninger, ble invitert inn i arbeidsverkstedet for å beskrive utfordringer og muligheter knyttet til samarbeid med kommunen. Hun dro fram en rekke momenter som hun mente ville påvirke om dette lykkes eller ikke:

- Det å leie ut til kommunen oppleves tryggere enn å leie ut direkte til private, det oppleves som en sikker inntektskilde, boligen settes i stand.
- Man kan risikere lavere leie - men sikkerhet veier opp.
- Det er viktig at utleier (den som eier boligen) blir synlig og presentert og kjent med leieboere fra dag én, selv om kommunen formelt er leietakeren.
- Det er viktig å se nærmere på hvem som skal følge opp bolighold (ventiler, manglende utlufting, søppelsortering, plenklipping, snømåking m.m.). Slik det praktiseres i dag er dette litt uklart, og ansvar kan dermed pulveriseres.
- Hun anbefaler andre å leie ut til flyktninger og beskriver at hun har fått «venner for livet».

I gruppearbeidet påpekte Flyktningtjenesten at det er viktig å se på ulike modeller, både bruk av det private boligmarkedet, men også det kommunale boligmarkedet. De ønsket breiere tilgang til private boliger, samt en fortsatt kontrollert selvbosetting. Det ble påpekt at det var viktig med en person som hadde funksjon som bindeleddet mellom kommunen og de private utleierne. Deltakerne la vekt på at denne personen i tillegg til å kartlegge markedet, burde være en aktiv aktør i dialog med utleiere og å bygge tillit for i neste omgang å kunne komme i posisjon til å forhandle i et gjensidig samarbeid. Dette er en funksjon som snart er på plass, og kommunen kaller denne funksjonen for en «boligframskaffer».

Etter et arbeidsverksted er det et poeng at noen samler trådene og tar ansvar, og det er ofte en utfordring å få til dette i praksis. Dette ble også erfaringen etter dette verkstedet. Deltakerne som tjenesteytere var spente på om ledelsen ville handle og ta noen valg på bakgrunn av tema som kom opp i arbeidsverkstedet. Dette ble litt hengende i lufta.

Behov for samarbeid på tvers

Vi erfarte at arbeidet for å nå målene som ble satt tok lengre tid enn først antatt. Kommunen er opptatt av god forankring, men vi opplevde at samarbeidsprosesser og arbeidet med forankring trenerte måloppnåelsen. Rapporten «Samordnet bosetting av flyktninger» viser at det i en rekke kommuner er god dialog og samordning på statlig nivå (Bakkeli & Jensen, 2015). Likevel er de usikre på hvordan dette gir positive resultater lokalt. Etatene jobber ikke godt nok på tvers: Flyktningtjenestene er i kontakt med IMDi, og Boligkontorene er i kontakt med Husbanken (ibid.). Rapporten viser videre at samordning gir best resultater når det skjer både ovenfra og ned (altså fra ledelseshold), og nedenfra og opp (fra de ansatte som står i de daglige utfordringene). I Kristiansund erfarte vi at det jobbes mye med samordning og forankring på ledelsesnivå, mens de ansatte som sitter på de daglige arbeidsoppgavene ikke opplever at det blir gjort konkrete endringer i strukturer som kan frigi tid til å jobbe helhetlig. Flere forskningsrapporter har vist at kommuner ønsker mer konkrete eksempler og oppskrifter for hvordan man kan organisere løsninger lokalt (Bakkeli & Jensen, 2015; Svendsen & Berg, 2012). Dette syntes også å være Kristiansunds mål med deres arbeid med å finne *sine* løsninger og modeller. De ønsket konkrete eksempler på muligheter i systemet og fleksibilitet i virkemiddelbruk.

Samtidig ønsket man en ny oversikt over hvem som faktisk bodde i de kommunale boligene. Det ble derfor påbegynt en kartlegging sommeren 2015 (vist til innledningsvis) som skulle danne et grunnlag for det videre arbeidet. Kartleggingen viste at av de 340 ordinære kommunale utleieboligene, bebos 141 husstander av flyktninger. Det er 353 personer tilsammen som bor i disse boligene, hvorav 144 er barn under 18 år (i 69 husstander).

En tredjedel av de 141 husstandene har bodd i kommunen siden 2009 eller lenger. Som en nøkkelinformant i Kristiansund uttalte det: «*Disse tallene viser hvordan vi ikke vil ha det*». Kommunen mener at det må jobbes mer systematisk for å få flere over i andre typer boliger. For mange av disse har de midlertidige boligene blitt deres varige bolig.

Prosjektet «Stabile og gode boliger for barnefamilier» gjorde en tilsvarende kartlegging i 2013. Det ble da registrert 64 familier med barn i kommunale boliger, hvorav 55 var flyktningfamilier. Prosjektmedarbeiderne tok kontakt med 30 familier og jobbet aktivt med 11. Fire av familiene kjøpte egen bolig, tre fikk en bedre kommunal bolig, og to fikk utbedret sin bolig. Sentralt i dette prosjektet var å utvikle en helhetlig oppfølgingspraksis overfor familiene, som skulle kunne implementeres og videreføres i det kommunale boligarbeidet. De ønsket samtidig å kartlegge familienes forutsetninger for å eie bolig.

Prosjektgruppa erfarte at kartleggingen og prosjektet bidro til å rette søkelyset mot «de vanskeligstilte barnefamiliene» hos de boligsosiale aktørene, men også hos øvrige

kommunale aktører. Prosjektet har blant annet bidratt til at barnefamilier er en tydelig prioritert målgruppe for startlånsordningen¹⁴. Samtidig formidler de som jobber med barnefamilier at det er vanskelig å implementere erfaringene og arbeidsmetoder fra prosjekt til daglig drift når andre oppgaver ikke reduseres eller når bemanningen ikke øker.

De påpekte at kommunen mangler et strukturert samarbeid med private utleierye i byen. Fokus på boligkarriere og informasjon om dette til nye leietagere er heller ikke satt i system. Deres råd er at dette må innlemmes som en tydeligere del av introduksjonsprogrammet. Gjennom å informere om veiene videre i boligkarrieren tidlig, vil det påvirke de nybosattes måte å tenke bolig på. Et annet moment er at leie til eie- prosjektene i kommunen må videreutvikles og også dette settes mer i system.

Erfaringer fra Kristiansund tyder på at det er riktig av kommunen å ha fokus både på arbeidsintegrering og boligintegrering. Kartleggingen i 2013 viste at kun 12 av til sammen 94 forsørgere hadde hel eller delvis arbeidsinntekt. Situasjonen i 2015 er forholdsvis lik. Samtidig er det verdt å merke seg at halvparten av alle leietakere har bodd forholdsvis kort tid i de kommunale boligene (bosatt 2012, 2013, 2014 og 2015), og mange av disse er fortsatt i introduksjonsprogram.

Kristiansund er fra og med 2015 med i et av to læringsprosjekter som er etablert i Midt-Norge på bakgrunn av boligstrategien «Bolig for velferd». I læringsprosjektet «Bedre bo- og levekår for vanskeligstilte barnefamilier» inngår Kristiansund i et samarbeid med et knippe kommuner som har hatt spesielle satsninger eller boligsosiale prosjekter innen barn og bolig de senere årene. Læringsprosjektet drives og styres av statlige aktører og kompetansemiljøer i region Midt-Norge, dette er Fylkesmannen og NAV fylke i Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal, Bufetat Midt-Norge, IMDi Midt-Norge, KoRus Midt-Norge og Husbanken. Læringsprosjektet følges av NTNU Samfunnsforskning.

Kommunen tilsetter nå to personer som skal ha fokus på bolig. Den ene stillingen er en boveileder ved NAV som skal styrke boligsosial oppfølging av flyktninger, og den andre stillingen er en boligframskaffer ved Eiendomsdrift som skal ha spesielt fokus på å skaffe boliger gjennom det private markedet. I tillegg til disse to har kommunen tilsatt en person i en tredje stilling som skal styrke NAV sitt arbeid med helhetlig oppfølging av barnefamilier.

¹⁴ Startlån tildeles fra Husbanken til kommunene for videre utlån. Startlånet er behovsprøvd og skal bidra til at personer med langvarige finansieringsproblemer kan skaffe seg egen bolig - og beholde boligen. Videre skal startlånet være et tilbud om finansiering av boligiltak som vanligvis ikke gis som lån i ordinær bank, eller det kan gis sammen med lån i ordinær bank. Kommunene kan utarbeide egne retningslinjer for hvordan ordningen skal praktiseres, forutsatt at disse er i tråd med forskrift og Husbankens retningslinjer for ordningen.

Kristiansund kommune er også inne i et skifte når det gjelder ledelse. Våren 2015 ble det tilsatt en ny rådmann og personalsjef. Ny kommunalsjef for Helse- og omsorgstjenesten og ny enhetsleder for Eiendomsdrift vil være ansatt innen utgangen av 2015. Hvilke prioriteringer som skal gjøres videre er derfor litt åpent.

3.2 Gode grep og virkemidler: Myndiggjøring og boligkarrierer

Som vist tidligere er det i dag et stort fokus på boligkarrierer og hvordan gjøre flyktninger og andre beboere i kommunale boliger selvhjulpne på boligmarkedet i Norge. De siste årene har det vært prøvd ut flere grep med argumenter som myndiggjøring, raskere bosetting og større bruk av det private utleiemarkedet. Selvbosetting er som nevnt tidligere et grep der de som har fått opphold i Norge skal kunne velge kommune og/ eller finne og leie sin bolig selv. Dette vil da være boliger i det private markedet. Kommunens engasjement vil variere fra å være en godkjennende myndighet, til også å ha en aktiv rolle som «garantist» opp imot privat utleier.

Gjennom intervjuer med nøkkelinformanter og studier av rapporter, medieoppslag og nettsider gjorde vi et utvalg av kommuner og eksempler på gode grep. I dette kapitlet vil noen eksempler fra kommunale praksiser bli trukket fram. Som nevnt tidligere er det i Norge svært vanlig å eie sin egen bolig, da dette gjelder 8 av 10 boforhold. Norge skiller seg fra for eksempel Sverige og Danmark som har langt høyere andel som leier. Samtidig må det være rom for at det også skal kunne være vanlig å leie bolig. Ikke alle ønsker eller kan eie egen bolig. For enkelte vil en god og stabil leiet bolig være det beste alternativet.

Det finnes mange ulike modeller innen den kommunale boligforvaltningen i dag:

- Kommunen eier boliger som de leier ut (borettslag, sameier, selveier).
- At private utbyggere bygger boliger hvor kommunen kan forplikte seg til langtidsleie. (kommunen trenger ikke da de store investeringene i boligbygging)¹⁵.
- At kommuner leier private boliger som de framleier (det vil si at kommunen leier ut og har ansvar for oppfølging). De private utleierne er garantert inntekt siden leien kommer fra kommunen.

¹⁵ Dette kalles også tilvisningsavtale. En tilvisningsavtale er et samarbeid mellom kommunen som bestiller utleieboliger og private utbyggere som bygger og leverer «kvalitetsboliger i gode bomiljø». Kommunen henviser sine boligsøkere til de private boligene, men leieavtalen inngås mellom utleier og boligsøker. Kommunen har ingen forpliktelser i forhold til selve leieforholdet. <http://www.husbanken.no/grunnlaan-bransje/kommune-og-utbygger-sammen-om-aa-skaffe-utleieboliger/>

- At kommunen er mellomledd og støtte for at personer selv kan leie av private (samt økonomisk støtte til depositum mm).
- Veilede og bistå til at vanskeligstilte på sikt kan kjøpe sin egen bolig, enten den kommunale boligen de bor i eller andre, ved hjelp av ulike økonomiske virkemidler for eksempel sparing til bolig, startlån (støtte til leie-til-eie, leie-før-eie etc.).

Mangel på egnede boliger er en av de store hindringene i arbeidet med å bosette flyktninger. Samtidig kan en samordnet og målrettet innsats kunne påvirke måten kommunene jobber på. Det handler om hvordan man organiserer arbeidet, kartlegger behov og planlegger for å kunne tilby boliger til flyktninger. Husbanken har en rekke økonomiske virkemidler og verktøy som kan brukes for å få fart på bosettingsarbeidet, og det finnes en rekke virkemidler og andre tiltak som kan åpne muligheter for at flyktninger kan kjøpe egen bolig.¹⁶ Blant annet kan **kommunene** bruke grunnlån og tilskudd til utleieboliger for å framskaffe flere kommunalt disponerte boliger, og **flyktningene** kan søke på startlån og tilskudd til kjøp av bolig.

Å kjøpe egen bolig er ikke alltid den beste løsningen. En nøkkelinformant viste også til at for noen flyktninger tar det tid å komme inn i et varig arbeidsforhold. En utfordring er at de som kjøper bolig for fort, kan bli fanget i lavtlønte arbeidsforhold. Dette handler om at de får fokus på inntekt for å kunne beholde boligen. Det vil si der første fokus blir på å skaffe egen bolig, kan det påvirke muligheten til å klatre i jobbkarriere, bygge kompetanse, studere osv. Har man derimot første fokus på utdanning, vil man kanskje trenge bistand fra kommunen en periode. Da kan leid bolig være det mest riktige de første årene (Hlimi, 2014).

For å eie bolig er det som nevnt flere virkemidler som kan tas i bruk, både kortsiktige og langsiktige. Likevel er det flere som ikke får den bistanden og informasjon de trenger for å komme videre i sin boligkarriere, og flere forskningsrapporter har vist at nettopp manglende samordning og kunnskap om virkemidler kan ha hemmet kommunene i å bistå flyktninger videre i sin boligkarriere (Bakkeli & Jensen, 2015; Hlimi, 2014; Thorshaug et al., 2011). Leie til eie- modeller har eksistert i en årrekke i Storbritannia. Man har sett på hvordan dette kan tilpasses norske forhold og norske regelverk, og Husbanken har kommet opp med en modell som de kaller «Leie-før-eie». Dette er en modell for å øke eierpotensialet blant lavinntektsgrupper og presenteres senere i rapporten.

De fleste kommuner gjør flere ting samtidig på dette feltet. En og samme kommune kan ha stor suksess eller fokus både på leie til eie, på selvbosetting og på bygging av boliger spredt i ordinære boområder. **Larvik** kommune understreker hvor viktig verdiperspektivet er i all planlegging og bosetting. De sier: «Man må vite hvor man

¹⁶ Både kommunale og individuelle virkemidler.

skal, hva man vil, og så må man holde på det»¹⁷. Et annet eksempel er **Trondheim** kommune som har hatt flere prosjekter og utprøvinger av ulike modeller, blant annet «Bolig dag 1 – arbeid dag 2». I samtaler med nøkkelinformanter ble det beskrevet at det handlet primært om et samarbeid mellom Trondheim kommune, UDI og Trondheim mottak. Dette samarbeidet har som mål å få til rask og god bosetting (dag 1) for å legge et fundament for dag 2. Denne tenkningen har også fått rotfeste i andre deler av inkluderings- og kvalifiseringssystemene i kommunen. Det handler om å se at dette er en kjede der rask bosetting i kommune og en god og stabil bolig, gir grobunn for motivasjon og det å komme i gang med livet her i Norge. Bolig og arbeid er i fokus parallelt, og de ønsker ikke å «vente på» at for eksempel språket skal være på plass for så og tenke arbeid. Arbeidsplasser skal derimot være språklaboratoriet, stedet der språk læres. Trondheim kommune har skaffet 500-600 praksisplasser (både i det offentlige og i det private) til dette formålet. Man ønsker å tilby praksisplass 4-6 uker etter bosetting, spesielt til de med yrkeserfaring fra hjemlandet, hvor de lærer språket parallelt med arbeidet. Ansvar for egen læring er et stikkord her. En informant i kommunen sier: «*Vente er et stikkord som ikke lenger er aktuelt. Ventetid er en tidstyv*». Nøkkelinformanter forteller at kommunale enheter har blitt flinkere til å koordinere arbeidet og skreddersy tiltak tilpasset den enkelte flyktning. Ambisjonen er at de i løpet av første uka som bosatt i Trondheim skal få det meste av prosessen formidlet. Ved Dialogsenteret¹⁸ gjennomfører flyktningene et intensivkurs¹⁹ de første ukene med ulike tema hver uke. Nøkkelinformanter mener at de på denne måten setter i gang integreringsprosessen ved å spørre flyktningene hva *de* ønsker, og hva de selv tenker å gjøre med livet sitt her i Norge. Man ønsker tidlig å starte der flyktningen er, og anerkjenne og myndiggjøre flyktningen fra dag én. Et spørsmål som stilles er: *Hva kan du gjøre for at integreringen skal gå fort?* Det stilles forventninger til at man er pilot i sin egen prosess. I disse ukene er bolig et viktig tema, og her vil altså boligkarriere komme inn som et sentralt tema. Andre tema i disse ukene kan for eksempel være arbeid og utdanning, familie og helse og forventninger til en borger i Norge. Ofte må selvfølgeligheter gjøres eksplisitte. Bolig og bolighold kan være svært forskjellig mellom ulike land, og særlig mellom land på ulike breddegrader. I denne prosessen brukes flyktninger som har kommet lenger i sitt introduksjonsprogram som guider og videreformidlere. Deltakere som har gått i introduksjonsprogram et års tid kan brukes til bosettingsassistenter som en del av sitt introduksjonsprogram. De skal vise de nyankomne rundt i byen, buss-systemet, søppelrutiner, men også uskreve regler og forventninger til det å bo og være en god nabo. Når det gjelder hushold skal man vise hvordan komfyren virker, viktigheten av å lufte, forventninger til at beboere engasjerer seg i fellesarealer, dugnader osv.

Denne arbeidsmåten er i tråd med Kristiansunds ambisjon, der boligen blir en arena for opplæring, bevisstgjøring, men også en base for arbeid, kvalifisering og integrering.

¹⁷ Fra Husbanksamling på Værnes 14.oktober 2015.

¹⁸ Dialogsenteret er et lavterskeltilbud tilknyttet Kvalifiseringssenter for innvandrere (INN).

¹⁹ Dette kurset har de kalt startprogrammet.

Kristiansund kommune har allerede forpliktet seg gjennom bystyrevedtak til å ta et ansvar for flyktninger uten aktivitet etter endt intro ved at de tilbyr praksisplasser.

3.3 Det kommunale og det private utleiemarkedet

I Norge i dag blir de mest vanskeligstilte på boligmarkedet ivaretatt av kommunene. Det er derfor viktig at alle kommunene har nok boliger til disposisjon, og ikke mist at de er i god stand. Kommunale boliger er boliger som enten eies av kommunen, eller boliger der kommunen leier av private og framleier til vanskeligstilte. Kommunale boliger er forskjellige både med hensyn til størrelse og lokalisering, men det som er mye brukt i bosetting av flyktninger er boliger i borettslag og sameier. I følge burettslagslova²⁰ kan kommunen kjøpe inntil 10 % av boligene i borettslag og sameier. Ved å kjøpe kommunale boliger i borettslag og sameier, ligger det godt til rette for mulige boligkarrierer der leier etter en viss tid kan kjøpe boligen og dermed eie den selv. Samtidig frigir dette midler slik at kommunen kan kjøpe nye.

Forholdet mellom å leie privat eller kommunalt blir ofte framstilt som valget mellom to onder. Som et utgangspunkt viser Levekårsundersøkelser at innvandrere generelt opplever boligproblemer som trangboddhet, fukt og støy i mye større grad enn majoritetsbefolkningen (Blom & Henriksen, 2008). Særlig har de kommunale utleieboligene dårlig standard, er utsatt for stor slitasje og ofte ligger de i bomiljø der mange har oppfølgingsbehov (Hansen & Lescher-Nuland, 2011; Stefansen & Skevik, 2006). Likevel er det mye som tyder på at for enkelte grupper av innvandrere er kommunale boliger et bedre tilbud enn det tilbudet de får i det private markedet. Dette kan ha sammenheng med at enkelte grupper av innvandrere opplever å ha en utsatt posisjon i det private leiemarkedet, særlig når det gjelder diskriminering (Grødem, 2011; Hansen et al., 2013). På den andre siden viser rapporten «Boligpolitiske velferdsgevinster» (Hansen et al., 2013) at personer som leier fra det private leiemarkedet, har generelt like dårlige boforhold som de som leier fra kommunen. Likevel er det en tilleggsfaktor ved kommunale boliger, og det er at de ofte er plassert i områder med store levekårsutfordringer, ifølge forskerne. Flere forskningsrapporter har på bakgrunn av data påpekt at å vokse opp i områder med levekårsutfordringer er uheldig for barn (Elvegård & Michelsen, 2015) og kan påvirke deres mulighet til integrering i det norske samfunnet (Grødem, 2011).

Flere kommuner erfarer at de har for få utleieboliger til å tilfredsstille behovet for boliger hos vanskeligstilte. At det i tillegg er lite gjennomstrømming gjennom disse boligene, har økt fokus på at flere skal kunne bo i det private markedet. Som nevnt

²⁰ Lov om burettslag.

tidligere er en ofte brukt modell at **kommunen framleier private boliger**. Dette fordrer et godt samarbeid mellom kommune og private, og en opparbeidelse av tillit og godt rykte er viktig for at kommunen skal lykkes med å rekruttere private inn i et slikt samarbeid. Samtidig er de positive aspektene som kommer fram i dataene våre at kommunen er en stabil leier, og at man vet at leien kommer inn til enhver tid. Særlig viser erfaringer at der kommunen tar ansvar for vedlikehold, boveiledning og oppfølging, er dette en god modell. Flere kommuner framleier en andel boliger, men her varierer det mellom kommunene når det gjelder omfanget.

Sandnes er en kommune som har brukt det private leiemarkedet i ganske utstrakt grad. Av rundt 500 disponible boliger til vanskeligstilte, er det om lag 100 som er innleid privat. I et avisoppslag i Rogalands avis 24.februar 2014 uttrykker en utleier at han dropper det private leiemarkedet til fordel for et samarbeid med kommunen og sier: «Jeg foretrekker flyktninger». Argumentene hans er at kommunen er ryddig og usedvanlig presis med betalingen. Dette veier opp mot en eventuelt høyere leieinntekt på det åpne leiemarkedet. Oppfølgingen som kommunen har gir også trygghet og tillit, sier han.

I **Verdal** kommune er det boligkontoret som tar kontakt med private eiere, og de blir gjerne med på visning. De har med tiden etablert et godt rykte blant utleiere. Blant annet har de jobbet mye med å informere potensielle leiere om hvordan man skal oppføre seg på visning, og hvilke plikter man har. De tilbyr booppfølging for de som måtte ønske det.

Eksempler på framleie av private boliger

Stjørdal er en kommune vi har hentet informasjon fra. Denne kommunen er en av programkommunene til Husbanken sammen med Kristiansund og Trondheim. Kristiansund og Stjørdal har hatt en del samarbeid de siste årene på grunn av at de har hatt et fokus på barnefamiliearbeid og boliger.

I motsetning til Kristiansund benytter Stjørdal i stor grad det private boligmarkedet til bosetting av flyktninger.²¹ Dette begrunner de med at det er stor mangel på kommunale gjennomgangsboliger i kommunen. Stjørdal har private boliger på framleie og noen private boliger de formidler i tillegg. Ved formidling av boliger finner kommunen

²¹ Kristiansund har i liten grad benyttet framleie av private boliger, men et eksempel på at de gjør det med gode resultater ble presentert på arbeidsverkstedet (som tidligere vist).

kandidater for boligen og foreslår beboer for utleier. Der inngås kontrakt mellom leietaker og huseier, og kommunen har ikke ansvar utover å foreslå beboer.

Stjørdal kommunes roller i forhold til private boliger for **framleie** er av en annen art:

- Kommunen står som leietaker og skriver husleiekontrakt med huseier, helst minimum for 3 år.²²
- Kommunen betaler husleien til huseier. De betaler aldri depositum, siden kommunen er en sikker betaler.
- Kommunen skriver egen kontrakt med leietaker, hvor det framkommer at dette er en bolig på framleie – noen frister i h t husleieloven kan fravikes.
- Leietaker betaler da inn husleien og har kontrakt med Stjørdal kommune. Ved mislighold er det kommunen som må ta grep, både når det gjelder økonomiske restanser eller bolighold.
- De gjør avtaler etter ønske fra utleier; som for eksempel varsling ved bytte av beboer eller andre ting som de ønsker å bli varslet om (innenfor rimelighetens grenser).
- Kommunen har ett ekstra sett med nøkler slik at de kan ta seg inn ved krise (opererer da som huseier på hans/hennes vegne).
- Leietaker tar kontakt med kommunen ved feil eller mangler på boligen. Leietaker har ikke direktekontakt med huseier.

Kommunen har hatt stor tilgang til boliger og de er i dialog med huseiere på dette med husleien. Målgruppen for de som skal bo i disse boligene har ikke god økonomi og har derfor ikke kapasitet til å betale dyr leie. Det presiseres overfor utleiere at kommunen er en sikker betaler og tar all administrering med bytte av leietaker og eventuelle problemer som skulle oppstå. Huseier vil få husleien inn hver måned uavhengig av om den er bebodd eller står tom, og vil heller ikke miste inntekt hvis den ved bytte av leietaker skulle stå tomt en måned.

For mange år siden annonserte kommunen etter boliger i den lokale avisen. I dag har ikke kommunen særskilte rekrutteringskampanjer eller annonser når det gjelder innleie av boliger. Ifølge kommunen selv er de i den heldige situasjonen at utleiere ringer til kommunen for å leie ut boligen sin. De har gjennom mange år fått et brukbart rykte om at de er en seriøs og ryddig leietaker i Stjørdal.

²² De bruker Forbrukerrådets husleiekontrakt.

Suksesskriterier i kontakt med private utleiery, ifølge Stjørdal kommune:

- Jobb med å få til godt samarbeid og godt rykte som utleier
- Vær nøye med å holde avtaler som blir inngått
- Vær åpen på hvem som skal bruke boligen
- *Ikke* formidle leietakere med kjent problematferd til private
- Vær på tilbudssiden, og hjelp til hvis huseier ønsker å sjekke boligen sin eller ha kontakt med leietaker
- Skaff tolk hvis det skulle være behov
- Vær huseiers utstrakte hånd hvis det skulle være misnøye med noe eller der beskjeder skal formidles
- Vær tydelig på at utleier kan forvente seg god oppfølging og at kommunen er ansvarlig/garantist

Eksempler på formidling av private boliger

En annen måte å operere i det private markedet på er som vi har vist tidligere at ***kommunen er en formidler og bindeledd mellom vanskeligstilte på boligmarkedet og private utleiery***. Dette er det flere kommuner som har erfaring med. I noen tilfeller stiller kommunen med garantier, er med på visninger, eller bestemmer hvem som skal bo i leilighetene. Det er flere måter å gjøre det på, med større eller mindre grad av involvering. Kommunene ser at dette ofte er helt nødvendig for at folk skal få bolig.

Trondheim²³ har de senere årene hatt et prosjekt knyttet til bosettingsarbeid i det private boligmarkedet med tittel «Privat leie av bolig». Kommunen etablerer kontakt med private utleiery for at flyktninger skal kunne bosettes i private utleieboliger. Dette er vokst fram på bakgrunn av for få kommunale boliger, lite gjennomstrømming, men også et ønske om å endre praksis og sikre overføringsverdi slik at ny praksis kan forankres i det boligsosiale arbeidet. Det er også en vei inn i det ordinære boligmarkedet for enkeltpersoner, men også for bosettingsarbeidet generelt. Tidligere har dette kun blitt gjort gjennom kommunale utleieboliger. Dagens situasjon med flere tusen som sitter i asylmottak på vent, viser at tidligere modeller alene er lite bærekraftig. I følge kommunen selv mener de at dette prosjektet kan bistå og sikre en privat utleier:

²³ Trondheim kommune ved Rådmann anbefaler *ikke* innleie som strategi for anskaffelse av utleieboliger (som deretter framleies til leietakere), da det legges vekt på at innleie av boliger fører til økt administrasjon med to sett kontraktsforhold; mot utleier og mot leietaker. For leietaker vil boligene bli dyrere ettersom utleier skal ha en egen fortjeneste, samt at kommunen må ha dekket sine administrative kostnader (jfr. saksframlegg i formannskapet november 2015).

- Riktig bolig til riktig person.
- Husleiekontrakt jfr. husleieloven.
- Kvalitetssikre at leietaker har og oppnår boligkompetanse.

Kommunen er ikke en juridisk part, men en samarbeidspartner:

- Som er tilgjengelig i kontortid.
- Kan bistå leietaker og utleier med kontraktsmøte.
- Kan stille med tolk ved behov.
- Oversettelse av relevant informasjon og teknisk visning av leilighet, husordensregler, avfallshåndtering, brannsikkerhet, elektrisitet, oppvarming, lufting, m.m.
- Hjemmebesøk etter innflytting med fokus på ivaretagelse av bolig.
- Sikre at økonomi for å betale husleie er på plass.
- Sikre depositum eller garanti som sikkerhet for leieforholdet.

Et dilemma er at husleiekostnader kan være noe høyere i det private markedet, men kommunen opererer med gjengs leie.

Eksempel på tekst som Trondheim kommune sender til utleier/annonsør på finn.no:

HEI!

Trondheim kommune har politisk vedtak om å bosette flyktninger. Kommunen ønsker å hjelpe flere til å bosette seg i det private boligmarkedet. Det er derfor etablert et prosjekt som bistår flyktninger til å skaffe privat utleiebolig. Flyktninger behersker godt engelsk. Trondheim kommune yter sikkerhet i form av kontant depositum og bistår ved kontraktsinngåelse. Vi kan også kontaktes og bistå i etterkant av innflytting. Vi håper på positivt svar, og kommer gjerne på visning.

(Hentet fra metodeheftet «Privat leie av bolig: Nybosetting av flyktninger til private utleieboliger»)

De opplever at mange utleiere er samfunnsengasjerte og ønsker å bidra, og dette må kommunene dra nytte av. Samtidig må kommunen være på tilbudssida. Rapporten «Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet» (Søholt & Astrup, 2009) legger vekt på at for at privat utleie skal lykkes, bør kommunen stille med garantier, de må ta ansvar for botrening, oppfølging og integrering og kommunen må gi flyktninger og vanskeligstilte innsikt i hva utleier legger vekt på. På denne måten vil det kunne skape en trygghet og vilje til at private leier ut via kommunen.

Kommunen håper det blir større spredning blant bosatte. En ansatt i boligforvaltningen i Trondheim kommune sier:

Vi ser at spredning er bra. Vi ønsker å bosette i alle områder i Trondheim. Det bidrar til en god integrering.²⁴

Nøkkelpersoner i Trondheim var kritiske til **selvbosetting**. For mange er selvfølgelig nettverk avgjørende for ønske om å bo sentralt, noe som kan gi opphopning i enkelte byer og bydeler. En informant snakker om selvbosetting som noe «skummelt», noe som er litt ute av kontroll. Kommunen kjøper boliger spredt for å øke integreringen, mens selvbosetting kan skape ghettos, sier hun. Derfor er det flere som tar til orde for at selvbosettingen skal være kontrollert, det vil si at kommunen må være aktiv i prosessen med å godkjenne boligen. Dette er også viktig for å sikre at standarden ikke blir for lav eller at husleien blir for høy. En fare er at boligene ikke holder en god nok standard, eller at leieavtalen ikke har den langsiktigheten som er nødvendig. Faren kan da være stor for at kommunen likevel må inn og bistå med å finne en egnet bolig, en kommunal bolig eller en bolig i det private leiemarkedet.

Bruk av selvbosetting kan gi en økt grad av uforutsigbarhet for kommunen. Men i dette ligger det et mulighetsrom for å tenke nytt, for myndiggjøring av den enkelte, og der kommunene får en viktig rolle i relasjonen mellom utleier og leier. I Trondheim legger de stor vekt på at det som vil være mest fornuftig er en kontrollert selvbosetting i tett samarbeid med IMDi, der kommunene kan kvalitetssikre leieforholdene og godkjenne boligen for leie.²⁵ Kommunen ønsker å bidra til at flyktningene skal klare seg på introduksjonsstønad, og at de skal klare bostiftene på én inntekt. Leieprisene slik de er i dag, kan i mange tilfeller være alt for høye for flyktninger, så kommunen passer på at husleia er innen en kostnadsramme som er akseptabel. Det vil si at det skal være en leie som den som leier klarer å betjene selv (kommunen har lagt seg på veiledende sosialhjelpsnormer). Kommunen er tydelig på at de ønsker å bidra til å holde prisene nede i markedet.

²⁴ Dette er også en del av Trondheim kommunes planstrategi for perioden 2012-2015. Der står det: «I lys av kommuneplanens samfunnsdel sitt mål om en mangfoldig og inkluderende by er det ønskelig at både innvandrerbefolkningen og alle andre befolkningsgrupper fordeler seg over hele byen. En variert boligsammensetning kan bidra til dette» (s. 23).

²⁵ Høsten 2015 utdyper en nøkkelinformant i kommunen: «Selvbosetting som en inngang til vedtak om bosetting mellom Trondheim kommune og IMDi er pr dato ikke en mulighet. Flyktninger som innehar vedtak om bosetting til Trondheim kommune kan og ønskes selv å være aktiv i forhold til egen bosetting. Dette ved å framskaffe bolig og dermed bidra til å «selvbosette» seg til kommunen. Dette via privat leie av bolig».

3.4 Fra leie til eie

Drammen

Sats på at flyktningene skal kjøpe boligen de får fra kommunen, sier ordføreren.

Drammen er den mest sammensatte byen etter Oslo med 140 nasjonaliteter og en innvandrerbefolkning på 25 %. De hadde problemer med å skaffe boliger tidligere, men har klart å snu en negativ trend ved at de satser på at vanskeligstilte på boligmarkedet kan kjøpe boligen de bor i. Prosjektet ble startet av Drammen kommune i 2011, og fram til 2014 hadde 125 familier fått hjelp av prosjektet til å kjøpe egen bolig. Kommunen garanterer for startlån og bidrar med økonomisk veiledning og boligtilskudd. Prosjektdeltagerne får kjøpe kommunale boliger til takst.

Eksemplet «fra kommunal til privat bolig»

Eie til leie - modellene handler om at man hjelper leietakere i kommunene til å bli boligeiere. Startlån og tilskudd til etablering er sentrale virkemidler. Dette er særlig relevant for flyktningfamilier som etter en viss botid i Norge har etablert seg i arbeidslivet og bedret sin økonomiske situasjon. Det er mange ulike løsninger på dette, og flere kommuner har hatt prøveprosjekter på dette. **Trondheim** kommune ga ut rapporten *Fra kommunal til privat bolig* i mars 2014 på bakgrunn av prosjektet med samme navn som gikk i perioden 2009- 2013. Prosjektet startet med bakgrunn i erfaringer med at mange ble boende lenge i kommunal bolig, og at kommunen dermed fikk mindre gjennomgang i kommunale boliger enn ønsket. Målet var å frigi boliger til de som trenger dem aller mest, samt å støtte kommunale leietakere i sin boligkarriere. I starten var målgruppen etniske minoriteter, men ble i perioden endret til å gjelde alle kommunale leietakere. Prosjektet gjaldt kun de som bodde i borettslagsleilighet i starten, men etter hvert ble det utvidet til å gjelde uavhengig av hvilken kommunal bolig en leier, og man ga veiledning i de forskjellige aspektene ved boligkjøp. Prosjektet har blant annet satset på mulighetene som ligger i at kommunale leietakere kan kjøpe boligen de bor i uten at forkjøpsretten skal prøves (jfr. borettslova § 4-12). For mange er det stabilt og trygt å kunne bo samme sted når man kjøper bolig. I Trondheim kommune setter et meglerfirma en takst, og leietaker får tilbud om å kjøpe denne 50 000 kroner under takst.

Ikke alle kan kjøpe boligen de leier i borettslag eller i andre kommunale boliger. De må da ut på det private markedet for å kjøpe bolig. Noen orienterer seg mot kjøpemarkedet etter å ha fått avslag på videre leiekontrakt med kommunen. For

mange kan dette være første møtet med det private boligmarkedet, og første møte med boligkjøp, banklån etc. Mange ønsker å ha noen å snakke med og rådføre seg med i denne prosessen. For mange oppleves en kommunal bolig som noe trygt, mens det å kjøpe er noe ukjent. Trondheim kommune har erfart at det er viktig å prioritere og dermed korte ned saksbehandlingstiden når folk er på det mest motiverte²⁶. De ser at det er forskjell på bistandsbehov, noen trenger lite og andre trenger svært mye bistand.

Trondheim kommune utviklet i perioden et boligkjøperkurs i samarbeid med prosjektet «Privat leie» med fokus på å eie eller leie privat. Kurset er beregnet på innvandrere med liten eller ingen kjennskap til det norske boligmarkedet. Erfaring viste at de som har best utbytte av kurset er deltakere i introduksjonsprogrammet, og at dette var nyttig informasjon de gjerne ville benytte seg av senere. Kommunen har også vært aktiv med å sende ut informasjonsbrev til alle leietakere i kommunalt eide borettslagsleiligheter. Der ble det informert om muligheten til å kjøpe boligen de bor i, informasjon om startlån og tilbud om tilpasset råd og veiledning ved boligkjøp. I tillegg til dette ble det laget brosjyrer med informasjon om muligheter for kjøp av bolig. Disse ble oversatt til ni språk. Trondheim kommune er fornøyd med resultatene: I løpet av prosjektperioden hadde 163 kommunale leietakere blitt boligeiere. Av disse kjøpte 115 den kommunale boligen de bodde i, mens 48 fikk bistand til å kjøpe på det private markedet. I tillegg har mange fått veiledning som kan danne grunnlag å gå videre i boligkarrieren senere.

De fleste i prosjektet er avhengige av økonomiske virkemidler for å kjøpe bolig. Husbankens startlån og boligtilskudd gjør at mange som ellers ikke ville vært i stand til det, klarer å kjøpe bolig. Startlån ble brukt i 153 av tilfellene, mens tilskudd ble tildelt i 51 tilfeller. Hele 135 boligkjøp har vært finansiert uten bruk av privat bank. I følge kommunen er erfaringer fra prosjektet nå implementert og blitt en del av kommunens ordinære drift.

«Leie-før- eie»: En løsning på alt?

Husbank-rapporten «Leie-før-eie: En modell for å øke eierpotensialet blant lavinntektsgrupper» (vist til tidligere) er laget med bakgrunn i et nasjonalt utviklingsprosjekt om leie til eie. Underveis i prosjektet har de utviklet en modell som kan tilpasses behov de har sett i kommunene. De har spesielt sett på husstander som har rett til kommunal bolig, som har bruk for stabilitet og trygghet i sin bosituasjon, som har et eierpotensiale på sikt og som kan etablere seg i eid bolig uten at det medfører for stor risiko for husholdet. Forfatterne bak rapporten har beregnet at ved bruk av de rette virkemidlene, vil det på sikt lønne seg å eie sin egen bolig (Husbanken, 2015).

²⁶ Jfr. prosjektrapport 2 «Fra kommunal til privat bolig».

Modellen kan oppnås ved at kommunen kjøper en bolig tilpasset en bestemt husstands behov over tid. Modellen kombinerer leie – og eie, og husstanden kan leie boligen før de kjøper den. Boligen som kommunen kjøper finansieres med 80 prosent grunnlån og 20 prosent tilskudd til utleieboliger. Husstanden har en opsjon på å kjøpe boligen i år fem for prisen som kommunen kjøpte boligen for i år null. Husstanden oppnår da noen av fordelene med å eie (ved prisstigning), uten at de utsettes for risiko. Opsjon på kjøp er valgfritt, og husstanden kan velge å avstå fra å kjøpe boligen. Leien består av kommunens utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold, samt renter på grunnlånet. Månedlig netto husleie vil bli lavere enn markedsleien for tilsvarende boliger.

Beregninger viser med andre ord at den laveste boutgiften oppnås ved boligeie med startlån fra dag én framfor å bli i et utleiemarked uten subsidier. I tillegg opparbeider den som eier egenkapital i form av avdragsbetaling og en økonomisk buffer gjennom en positiv prisutvikling av boligen. Startlån blir ansett som et meget godt virkemiddel for å komme på eiemarkedet. Imidlertid vil ikke alle vanskeligstilte oppfylle kravene til å motta startlån. Likevel vil disse husstandene kunne eie på sikt. Derfor har modeller som legger til rette for **framtidig eierskap** blitt utviklet. Modellen kan gi større forutsigbarhet for leietakeren, og er gunstig for kommunen.

Å kjøpe en tilpasset bolig, har et bedre sparepotensiale for leier enn om de leier en eksisterende kommunal bolig. Boligen vil antagelig bli bedre vedlikeholdt i perioden, og ved kjøp av boligen kan kommunen kjøpe nye behovstilpassede boliger for andre. En viktig bakgrunn for denne modellen er at det dyre og til dels dårlige leiemarkedet i Norge vanskeliggjør sparing for vanskeligstilte husstander. Denne modellen er ment for de som ikke har eierpotensiale i dag. Det er ingen grunn til å la husstander med eierpotensiale leie i flere år før de kjøper bolig. De som kan eie med en gang, bør eie. I rapporten peker Husbanken på at kommune-Norge er veldig heterogent, og det er derfor nødvendig å tilpasse modellene til lokale kontekster. Politisk vilje i kommunene er viktig for å få til slike prosjekter, hevder rapporten (Husbanken, 2015).

Det er en rekke kommuner som har praktisert ulike modeller innen leie til eie. Som vist tidligere har både Drammen og Trondheim hatt prosjekter innen leie til eie. Kristiansund har også hatt fokus på dette, og et samarbeid mellom boligkontorets «Leie til eie»- prosjekt og NAVs «Stabile og gode boliger for barnefamilier», har resultert i at noen familier har fått bistand til å kjøpe egen bolig.

4. Veien videre for Kristiansund

4.1 Lokale forhold: utfordringer og muligheter

Kristiansund har opplevd at de står litt i stampe når det gjelder den kommunale boligmassen og god og planmessig integrering av flyktninger. Å skape de ønskede endringene i strukturene tar tid, og enkelte blir utålmodige. De ønsker å gå fra ambisjoner og planer til handling. Samtidig er kommunen i gang. De har allerede gjennomført prosjekter om leie til eie, og helhetlig oppfølging av barnefamilier i kommunale boliger. De positive erfaringene herfra ønsker de å videreføre.

Arbeid og bolig bør sees i sammenheng. Introduksjonsprogrammet må brukes mer målrettet mot bevisstgjøring og opplæring om bolighold, den kommunale boligens midlertidige karakter, og muligheter i en framtidig boligkarriere. Til nå har så å si alle flyktninger blitt bosatt i kommunale boliger. Flere er nedslitte, og ansatte innen det flyktningfaglige arbeidet forteller: *«Det bare blir sånn, det er de boligene vi har til rådighet»*. De ønsket en planmessighet, men opplever at det er vanskelig når de bare må ta det som er ledig til enhver tid (Røe et al., 2014).

Det vil være avgjørende for gjennomstrømmingen i de kommunale boligene at andre løsninger prøves ut. For å støtte innbyggere i deres boligkarriere, er et grep å ha fokus på boligens midlertidige karakter og at de kommunale boligene primært skal være for de mest vanskeligstilte. Samtidig er det for enkelte familier nødvendig å ha en stabil kommunal bolig mens barna er små og de skal skape seg et liv og et nettverk i Norge. Dette er avveininger som må tas, samtidig er det enkelte forhold som kan dukke opp underveis som er vanskelig å forutse i en bosettingsprosess.

Erfaringer fra prosjektet «Stolt beboer» presentert tidligere, viste at hva som er godt bosettingsarbeid, og hva som er optimale bolig- og nærmiljøforhold ikke alltid kan forutsees. Et eksempel som kan illustrere dette er den unge mannen som kom som enslig mindreårig flyktning til Norge, og som opplevde det å bli bosatt i Tollsenga som «fantastisk». I Intervjuet med oss uttrykte han en stor takknemlighet for at han ble bosatt akkurat der, fordi han opplevde naboene og det sosiale treffstedet Tempokjelleren som et hjem og en familie. Han visste ikke om han ville ha klart seg alene uten dem

i starten i Norge. Et viktig tema i «Stolt beboer» var at det i utgangspunktet ikke er heldig at flyktningbarn og deres familier bosettes i Tollåsenga som var såpass nedslitt og der over halvparten av beboerne er personer med ruserfaring. I dag har tre hus snart blitt ferdig oppgradert, og halvparten av de som bor der er fortsatt flyktninger. Miljøvaktmester opplever at det er blitt mye roligere i området og det er ikke noe hærverk etter at beboerne har flyttet inn igjen i de nyoppussede boligene.

Et annet eksempel fra «Stolt beboer» er flyktningfamilienes ulike og motstridende ønsker. Noen familier ønsket å flytte, men ikke for enhver pris. De ønsket ikke å flytte hvis det var dyrere eller om de måtte langt utenfor sentrum. Tollåsenga har sentral beliggenhet, og for mange flyktninger vil nærhet til sentrum og offentlige funksjoner være viktig. En mor fortalte at hun ikke likte å la barna leke ute siden naboer kunne være ruset. Hun sa også at de eldste av barna spurte henne hvorfor de bodde der og ikke i et fint hus som de andre barna. Likevel ville hun bo der hvis hun ikke fikk tilbud om noe større og billigere et annet sted. I en annen familie trivdes barna veldig godt, og var redde for at de kanskje måtte flytte. Det vil si at for den enkelte er ikke alltid opplevelser av et boforhold ensidig positivt eller negativt.

Flere kommuner har erfaring med at god oppfølging kan være viktigere for en privat utleier enn en høy leieinntekt. Kristiansund har innsett at fokus i økende grad må handle om markedskontakt. Utadrettet arbeid, relasjonsbygging for å skape tillit mellom kommune og private utleiere er avgjørende for å lykkes. I prosjektperioden opplevde kommunen at private utleiere i økende grad tok kontakt med ønske om å leie ut leiligheter til kommunen. Dette kom samtidig med økonomiske nedgangstider, noe som gjorde det vanskeligere å leie ut og/eller selge. I en slik situasjon ville det å leie ut til kommunen sikre stabil leieinntekt også i nedgangstider. Samtidig kan denne pågangen handle om at stadig flere fikk øynene oppe for at de ønsket en sosial profil og å ta et samfunnsansvar. Selv om det i lengre tid allerede hadde vært fokus på etablering av kontakt med private utleiere, hadde de fortsatt ikke fått satt i system et mottak for disse henvendelsene.

Kristiansund har i noen år hatt temaet bolig som en del av introduksjonsprogrammet (fire dobbelttimer). Flyktningenheten i NAV, i samarbeid med miljøvaktmester/boveileder fra Eiendomsdrift, har holdt disse kursene som har inneholdt både opplæring om bolighold (for eksempel strømmåling, søppelsortering, lufting etc.), men også om oppsigelsesregler og husleiekontrakter. Rapporten «Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet» (Søholt & Astrup, 2009) foreslår også at kompetanseheving av flyktninger som leietakere bør bli en del av introduksjonsprogrammet, der de kan få praktisk opplæring i boligbruk, opplæring i enkelt vedlikehold, kontrakter og veileder i forhold til utleier, naboer og bomiljø og hvordan man på sikt selv skal kunne skaffe seg bolig. De foreslår et slags kursbevis som hver enkelt deltaker kan få.

Å lære av egne og andres erfaringer

Selv med fokus på økt innsats innen boligskolekonseptet, samt positive erfaringer fra andre kommuners praksis, stoppet det gruppebaserte boligkurset i Kristiansund opp. I intervju med biveileder høsten 2015 kom det fram at de faktisk ikke hadde startet opp med dette etter sommeren. Årsaken var at de opplevde at de ikke lyktes, og de kunne ikke helt forklare hvorfor. En årsak kunne være at de hadde fått tildelt tid *etter* at flyktningene har hatt en lang dag på skolebenken. De opplevde at informasjonen ikke nådde fram da, mens de ved hjemmebesøk kom bedre i posisjon. De valgte derfor å ta en «time-out» for å se på opplegget med nye øyne og videreutvikle det.

Erfaringer fra prosjektperioden peker mot at kommuner selv må finne sine måter å bosette og løse det boligsosiale arbeidet på. Deltakelse i nettverk med andre kommuner, Husbankkonferanser og studieturer gir god læring og erfaringsutveksling. Også konkrete og praktisk rettede rapporter som det tidligere beskrevne «Leie-før-eie» (2015) kan være gode å bruke som håndbøker når man vil ta i bruk nye virkemidler. Modeller og metodebøker kan inspirere, men det er ikke slik at *one size fits all*. Det er lokale løsninger og modellversjoner som skal utvikles og vare over tid.

Ideelt sett blir det foretatt bevisste vurdering når man velger boligløsninger for flyktninger. Samtidig er det mye som tyder på at bolig ofte tildeles på bakgrunn av at det er den som er ledig. Flyktningene selv har ikke medbestemmelse her; de får tildelt en bolig når de kommer til kommunen. Det er i dag en utbredt konsensus om at det aller beste er å bosette spredt i en kommune, da det vil føre til normalisering og lette integreringen. Av og til kan disse vurderingene være forskjellige fra ønskene til individene og familiene det gjelder. For eksempel kan det være et sterkt ønske fra flyktninger å få bo i nærheten av andre de kjenner, i nabolag man kjenner fra før eller de kan ha et ønske om å bo sentralt. Flere rapporter viser at det ofte ikke er heldig om barn og familier er i et mindretall i et område med mye rus/psykiske helseproblemer²⁷. Samtidig kan en families ønske om å bo stabilt, billig og sentralt være et argument for å fortsette å bo i en kommunal bolig (Røe et al., 2014). Kommunale boliger er ment som en midlertidig løsning, men for enkelte flyktningfamilier som allerede har hatt ustabile forhold i livet gjennom krig, flukt og kanskje lang tid i mottak, kan det å fortsette å bo i boligen og i nabolaget som barna endelig opplever som sitt, være det viktigste (Bakkeli & Jensen, 2015).

Vi har allerede vært inne på at barn av lavinntektsfamilier som bor i kommunale utleieboliger har dårligere bostandard, de har flere problemer med støy og fukt, trekk og kulde og dårligere materiell standard enn barn som bor i en bolig deres familie selv

²⁷ Det har vært flere oppslag i media i løpet av senere årene om barns opplevelser av å bo i boområder med naboer belastet innen psykiatri og rus, mange av oppslagene er basert på forskningsrapporter om tema. Se for eksempel rapporten Trygghet for barn og unge i kommunale utleieboliger i Bergen kommune (Elvegård & Michelsen, 2015), Innvandrerbarn og bolig (Grødem, 2011) og barnefamilier i kommunale boliger (Stefansen & Skevik, 2006).

eier (Grødem, 2011; NOU, 2011: 15; Regjeringen, 2014). Dette er ikke et argument for at alle bør eie, men et viktig argument for at kommuner må vedlikeholde og investere i bedre boliger og godt bomiljø. Et eksempel på gode nærmiljøtiltak som er nevnt flere ganger er «velferdsgevinsten» Tempokjelleren i Tollåsenga.

I boligstrategien «Bolig for velferd» er det to argumenter som trer fram. På den ene siden handler det om at de kommunale boligene i framtiden skal dekke *ulike – og skiftende behov*. Samtidig legges det opp til at flere, med noe støtte, skal kunne være i stand til å eie egen bolig. Strategien legger vekt på at vanskeligstilte *vil ha ulike vansker på boligmarkedet og mange vil ha behov for varierte tjenester*. Dette vil måtte resultere både i bygging av flere egnede kommunale boliger, en økning i årsverk og en omdisponering av personell innenfor dagens tjenester.

Spørsmålet om hvem som skal bo i kommunale boliger og hvor lenge, er sammensatt. De kommunale boligene er få og preges av lav gjennomstrømming. Fellestrekk ved de ulike prosjektene vi har beskrevet er at kommunen opplever at for mange blir boende i boligene og det blir færre boliger å bruke i en strategisk boligsosial tildeling. Dette skaper vansker med å få til den planmessigheten alle ønsker. Flere etterlyser også en mer bevisst holdning til bosettingsarbeidet for flyktninger når de bosettes i kommunale boliger med dårlig standard og etterspør en diskusjon rundt: Hva er en verdig bosettingspolitikk? Hva er målsettingene til kommunen når de tildeler og bosetter? Hva er egentlig planene for oppfølgingen? Hvilket signal sendes ut om hva som er en akseptabel bolig? Prosjektet «Stabile og gode boliger for barnefamilier» viste at samarbeid med private utleiere ikke er systematisert i kommunen. Det er derfor et godt grep av kommunen å satse på en stilling som jobber utadrettet mot private aktører og lokalsamfunnet generelt.

Kartleggingen som ble gjort sommeren 2015 av antall flyktninger som bor i de kommunale boligene, botid, familiestørrelse med mer, ga en oversikt over situasjonen. Dette oppleves som avgjørende for å kunne gå planmessig og helhetlig til verks. Erfaringer med «Stabile og gode boliger» har vist at det er vanskelig å gå fra prosjektarbeid til varig praksis. De ansatte opplevde at de etter at prosjektet var over ble «slukt» av en hektisk arbeidshverdag i NAV. Dette er ikke en ukjent problemstilling når prosjekter avsluttes. Det er derfor nødvendig at det settes av tid og ressurser til å kunne jobbe helhetlig på mer permanent basis. NAV har derfor søkt midler fra Fylkesmannen og nå fått en ny stilling med helhetlig arbeid og familier i fokus.

Et dilemma er at kommunale boliger for flyktninger i utgangspunktet er en midlertidig løsning, samtidig som mange flyktninger trenger den stabiliteten som en kommunal bolig kan gi. En forutsigbar og trygg bosituasjon er viktig for at flyktninger skal komme i gang med sitt liv, delta på kurs, gå på skole og delta i arbeidslivet (Bakkeli & Jensen, 2015). Skal barnefamilier leie private boliger fra første dag de bosettes,

forutsetter det at kommunen involverer seg, og kan bistå med tett oppfølging av leieforholdet i en periode. Stabilitet i leid bolig blir viktig for familiene. Samtidig er det nyttig å fortsette å stimulere de som ikke lenger er blant de mest vanskeligstilte på boligmarkedet til å kjøpe egen bolig. I eierlandet Norge er det en fornuftig investering i det lange løp.

4.2 Avsluttende kommentar

Vi har sett at modeller, virkemidler og gode grep varierer fra kommune til kommune. Kommunene i Norge er såpass forskjellige at lokale varianter må skapes. Imidlertid må en del elementer på plass, og sentrale stikkord er *viljen til endring, strukturer som kan og vil endres, og lokalsamfunn som ønsker endring velkommen*. Dette er et viktig arbeid som bør inngå i en politisk vedtatt verdiplattform²⁸ som også kan gjenspeiles i kommunens planstrategi og øvrig overordnet planverk. En ny planstrategi er under utarbeidelse, og et tydelig verdigrunnlag knyttet til kommunens bosettingsarbeid vil være et godt grep.

Kristiansund har hatt mye fokus på barnefamilier og fortsetter med dette gjennom blant annet deltakelse i det nasjonale læringsprosjektet «Bedre bo- og levekår for vanskeligstilte barnefamilier»²⁹. Prosjektet «Stabile og gode boliger for barnefamilier» satte fart på familiefokuset, og de ønsker å fortsette med dette ved at det er ansatt en ny person i NAV for å jobbe spesifikt med dette. Gode og stabile oppvekstforhold for barna er avgjørende for en families integrering i et lokalsamfunn. Barna går på skole og på aktiviteter og får venner. At en familie mistrives eller føler seg tvunget til å flytte på grunn av uegnet bolig eller mangel på arbeid, er et tap for kommunen og for hele lokalsamfunnet, og ikke minst for integrerte barn og deres nettverk (Røe, 2014). Mange av de som bor i de kommunale boligene er enslige. Sannsynligvis vil også mange av disse etablere familie eller søke familiejenforening etter hvert.

For å si det som Hansen med flere (2013) er det dårlig samfunnsøkonomi å la være å gjøre nødvendige investeringer innen bosettingsarbeid. Dette gjelder både økonomiske og sosiale investeringer. Mulige velferdsgevinster av godt bosettingsarbeid er mange, både på individnivå, på kommunenivå og på statlig nivå. Kristiansund ønsket å se på hvordan nye bosettingspraksiser og mer bruk av det private leiemarkedet kan bidra til at flyktninger får et større ansvar for sin egen bolig og boligkarriere, samt at lokalsamfunnet i større grad skal ta del i integreringen. Samtidig har de lenge sett en skepsis hos enkelte utleierye når det gjelder å leie ut til flyktninger. Kommunen må ha et

²⁸ Jfr. Larviks verdiplattform som er vist til tidligere.

²⁹ Dette læringsprosjektet er et nasjonalt arbeid der flere statlige aktører samarbeider om å jobbe med utvalgte kommuner på gitte tema. Arbeidet er nært knyttet opp til den nasjonale strategien «Bolig for velferd».

klart standpunkt mot diskriminering, og det må utvikles en aktiv politikk som hindrer segregering og som bidrar til inkludering av barnefamilier i gode oppvekstmiljøer.

For at kommunen skulle gjennomføre den kursendringen de ønsket, mente de at de først måtte få nye ressurser og funksjoner på plass. Vi så at disse funksjonene kom gradvis på plass, og kommunen er nå klar for å etablere et operativt tverrfaglig boligteam med spesielt fokus på bosetting, integrering, og kontakt med private utleiere.

Referanser

- Aarland, K. (2014). Hvor skal de fattige bo? *Kronikk i Aftenposten*.
- Bakkeli, V., & Jensen, R. S. (2015). *Samordnet bosetting av flyktninger: perspektiver fra IMDi, Husbanken og kommunene* (Vol. 2015:8). Oslo: Fafo.
- Baklien, B. (1993). Evalueringsforskningens historie og utvikling i Norge. *Politica. Tidsskrift for politisk videnskap*.
- Berg, B., & Thorseth, M. (1995). *Kommunalt flyktningarbeid i endring*. Trondheim: SINTEF IFIM.
- Blom, S., & Henriksen, K. (2008). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Dyb, E., Solheim, L. J., & Ytrehus, S. (2004). *Sosialt perspektiv på bolig*. Oslo: Abstrakt forl.
- Elvegård, K., & Michelsen, H. (2015). *Trygghet for barn og unge i kommunale utleieboliger i Bergen kommune*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Grødem, A. S. (2011). *Innvandrerbarn og bolig: hva betyr boligen og bomiljøet for inkludering?* (Vol. 2011:32). Oslo: FAFO.
- Hansen, I. L. S., Grødem, A. S., & Sandbæk, M. L. (2013). *Boligpolitiske velferdsgevinster*. Oslo: Fafo.
- Hansen, I. L. S., & Lescher-Nuland, B. R. (2011). *Bolig og oppvekst: konsekvenser av å vokse opp under vanskelige boforhold*.
- Haugen, G. M. D., Paulsen, V., & Berg, B. (2015). *En god nabo: Evaluering av Redd Barna sitt arbeid med nylig bosatte familier*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Hidle, K. (2009). Territorialitetens kategoriske grenser og mobilitetens ambivalens. Romlighetens strukturerende betydning i sysselsettingsperspektivet med bosetting av flyktninger i norske kommuner. *Norsk tidsskrift for migrasjonsforskning*, 10(2), 67-79.
- Hidle, K., & Vangstad, A. (2008). *Arbeidsrettet bosetting av flyktninger i norske kommuner*. Kristiansand: Agderforskning.
- Hlimi, M. K. (2014). *Boligkarrierer: En studie av innvandreres reiser i boligmarkedet*. NTNU, Trondheim.
- Husbanken. (2015). *Leie-før-eie: En modell for å øke eierpotensialet blant lavinntektsgrupper*. Retrieved from
- Høydahl, E. (2009). *Monitor for sekundærflytting: flytting blant flyktninger bosatt i Norge 1998-2007*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Kjølle, K., Denizou, K., Hauge, Å. L., Lien, A. G., Magnus, E., & Skeie, K. S. (2013). REBO - Bærekraftig oppgradering av etterkrigstidens boligblokker: Artikkelsamling fra Husbankens strategiske forskningsprogram REBO 2008-2012: SINTEF akademisk press.
- Kryvi, M. D. (2008). *Bosetting av flyktninger: en analyse av bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i Horten og Lørenskog kommune*. Universitetet i Oslo, Oslo.

- Magnus, E. (2013). Medvirkning - hva og hvordan. In K. H. Kjølle (Ed.), *Bærekraftig oppgradering av boligblokker Artikkelsamling fra REBO-prosjektet*. Trondheim: SINTEF akademisk forlag.
- NOU. (2011: 15). *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Regjeringen. (2014). *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)*.
- Røe, M. (2014). *Gode grep for varig endring?: flyktninger på vei fra sosialhjelp til arbeid* (Vol. 2014:6). Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Røe, M., Woods, R., & Jæger, I. (2014). *Stolt beboer. Folk og hus i Tollåsenga*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Shakar, Z. (2009). *Bosetting av flyktninger i Oslo: en analyse av statens rolle, diskursen og strukturen rundt bosetting av flyktninger etter statens forespørsel i Oslo kommune*. Universitetet i Oslo, Oslo.
- Stefansen, K., & Skevik, A. (2006). Barnefamilier i kommunale boliger. *Nordisk sosialt arbeid*, 26(3), 241-252.
- Svendsen, S., & Berg, B. (2012). *Fra flyktning til floraværing? Evaluering av flyktning- og innvandrerarbeidet i Flora kommune*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Søholt, S. (2012). *"Derfor blir vi her" : innvandrere i distrikts-Norge* (Vol. 2012:5). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Søholt, S., & Astrup, K. (2009). *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. Oslo: NIBR.
- Thorjussen, K. (2009). *Statlig styring og lokale vedtak: en komparativ analyse av Moss og Haldens håndtering av IMDIs anmodning om bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag*. Universitetet i Oslo, Oslo.
- Thorshaug, K., Svendsen, S., Paulsen, V., & Berg, B. (2011). *"Det er litt sånn at veien blir til mens en går": kommuners framskaffelse av boliger til flyktninger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.



Grafisk utforming og produksjon: NTNU Grafisk senter

ISBN 978-82-7570-444-1 (trykk)
ISBN 978-82-7570-445-8 (web)

NTNU Samfunnsforskning
Dragvoll Allé 38 B
7491 Trondheim, Norway
Tel: 73 59 63 00

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no
Web: www.samforsk.no