



Det Kongelige Kommunal- og
Regionaldepartement

PB 8112 Dep
0032 Oslo

DERES REF
11-1877-1 MJB

VÅR REF
11-0114401 KLSJ

DATO
25.11.2011

Høring- NOU 2011:15 Rom for alle- en sosial boligpolitikk for framtiden

Det vises til departementets høringsbrev av 1.september 2011.

IMDi støtter det vi oppfatter er utvalgets hovedkonklusjoner og -forslag:

- Bolig er viktig for velferden, og må sammen med helse, utdanning og inntektssikring, forankres som den fjerde av velferdspolitikkenes pilarer.
- Det trengs et boligsosialt løft i kommunene. En lovfesting av det kommunale ansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte vil tydeliggjøre kommunenes ansvar for å forankre og organisere det boligsosiale arbeidet.
- Husbankens rolle som en velferdsetat og en statlig samordner for boligsosialt arbeid bør styrkes og utvikles.
- Leie til eie modeller må utvikles for flere vanskeligstilte gjennom en mer fleksibel bruk av Husbankens virkemidler, en utvidet bruk av startlån og boligtilskudd, og ytterligere styrking av bostøtteordning.
- Et mer velfungerende og profesjonalisert leiemarked, som omfatter både kommunal og privat utleie.

Utvalget hovedkonklusjoner og -forslag understøttes av forskningen om integrering og bolig og er sammenfallende med IMDis erfaringer fra arbeidet med innvandrere generelt og fra bosettingsarbeid med flyktninger spesielt.

Innvandrere og særlig flyktninger er oftere vanskeligstilte på boligmarkedet, er oftere leietakere i kommunale boliger for vanskeligstilte, og er også overrepresentert blant bostedsløse. En hovedutfordring er at innvandrere oftere er leietakere enn befolkningen generelt, og at enkelte

grupper kan forbli i leiemarkedet over lang tid. Enkelte innvandrergupper, derunder barnefamilier, opplever ustabile leieforhold med hyppige flyttinger. Slike usikre og dårlige boforhold bidrar til marginalisering. Det er derfor viktig at det finnes finansieringsordninger som retter seg mot grupper som ellers vil bli sittende fast i utleieboligmarkedet. Dette er et perspektiv som også er understreket i *NOU 2011: 14 Bedre integrering*.

IMDi vil i dette høringsvaret legge vekt på utfordringer og tiltak som er viktige for disse målgruppene. Høringsvaret følger i stor grad kapittelinnndelingen og strukturen i NOUen.

Alle kan bo

IMDi støtter utvalgets hovedkonklusjon om at bolig, sammen med helse, utdanning og inntektssikring må forankres som den fjerde av velferdspolitikkenes pilarer.

Flyktningene skal gjennom introduksjonsprogrammet styrke sin mulighet til å delta i yrkes- og samfunnslivet hvor målet er at de skal bli økonomisk selvstendige (Introduksjonsloven § 1:2005). Det er for mange et stort stykke kvalifiseringsarbeid som forventes gjennomført i løpet av en kort periode. For flyktninger er det viktig at et nytt liv i en kommune, har et fast holdepunkt i form av bolig. Rom for alle påpeker i innledningen at en bolig og et hjem er viktig for å leve et verdig liv. For flyktninger det også viktig for å kunne fokusere på det de skal fokusere på – å bli økonomisk selvstendige gjennom å få seg jobb og/eller utdanning. Samtidig er IMDi på vegne av flyktningene opptatt av at det er gode muligheter for å utvikle en boligkarriere i kommunen hvor de blir bosatt. Utvalget peker på at definisjonen av vanskeligstilte er situasjonsbestemt. At flyktninger ikke har mulighet til å skaffe seg en tilfredsstillende boligsituasjon på egenhånd er i utgangspunktet situasjonsbestemt og som et viktig ledd i integreringsarbeidet får alle flyktninger med opphold ett tilbud om bosetting med offentlig hjelp. Noen flyktninger trenger livslang oppfølging i bolig, mens noen finner bolig selv før de har blitt bosatt. Flyktninggruppen er bredt sammensatt, men likevel er utgangspunktet at dette er personer som har behov for en starthjelp, men som videre kan stimuleres ut i mer selvstendige boforhold, enten i form av eie eller privat leie.

Politikk som hindrer sorteringsmekanismer i boligmarkedet

Alle kan bo, men det er ikke likegyldig hvor man bor. Utvalget påpeker at bosted påvirker levekår, og at dårlige boforhold kan være starten på en marginaliseringsprosess. IMDi støtter utvalget i at sosial boligpolitikk er et virkemiddel for gode levekår og at den sosiale boligpolitikken må ha et særskilt mål om å hjelpe vanskeligstilte barnefamilier til etablering i gode bomiljø. Selv om innvandrere i stadig større grad eier sin egen bolig i Norge, ser vi at personer med kort botid har lav eierandel. I innvandrergupper fra Somalia og Irak leier mer enn 75 % bolig. I befolkningen eier 80 % sin egen bolig, mens for innvandrere er tallet på boligeiere 60 %. I tillegg til at færre innvandrere er boligeiere, ser vi også at ressursfordelingen i befolkningen påvirker boligmønsteret.

Som utvalget trekker frem er nesten en av fire vanskeligstilte på boligmarkedet personer med bakgrunn fra Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika. Storbyene har enkelte områder med høye

innvandrereandeler, særlig drabantbyene som har lavere bolig- og husleiepriser. Dette fører til at flere ressurssterke flytter ut og flere ressursvake flytter inn i disse bydelene.

En ser at befolkningen i Groruddalen og Søndre-Nordstrand har større levekårsutfordringer enn resten av Oslo. Delbydeler med størst innvandrertetthet er også sammenfallende med betydelig levekårsproblemer. IMDi ser behov for en målrettet boligpolitikk for at ikke press i boligmarkedet og høy forventet innvandring i de samme områdene skal lede innvandregrupper i en marginalisert posisjon. En marginalisert posisjon er ofte karakterisert ved at mennesker blir sittende fast i dårlig vedlikeholdte utleieboliger i mangelfulle bomiljø (IMDi 2011:42).

Det er også nødvendig at kommunene må utforme en boligpolitikk som gir innvandrerne tilgang til et mer differensiert boligmarked. I storbyer spesielt er det viktig at kommunens boligsosiale politikk legger føringer for god geografisk spredning av de kommunale boligene, og at de samtidig utformer modeller som sørger for at de statlige finansieringsordningene hindrer sorteringsmekanisme i boligmarkedet. Kommunenes boligpolitikk vil være med og avgjøre hvordan kommunenes boligområder utformes og hva slags boliger som bygges. Dette vil igjen ha betydning for hvem som flytter hvor. IMDi mener at levekårsutfordringer og områdespesifikke utfordringer i storbyene må forebygges gjennom velferdssektorenes og kommunenes bolig- og planpolitikk. Og kommunene må unngå å legge stor andel av kommunale boliger eller kommunalt disponerte boliger til utsatte områder. Jfr. høringsuttalelsen til NOU 2011:14 foreslår IMDi økt boligbygging i pressområdene, og at disse boligene bør være tilpasset ulike inntektsgrupper (IMDi 2011:45).

IMDi er også opptatt av at for å sikre gode og trygge bomiljø henger den kommunale boligsosiale politikken sammen med øvrige politiske planer som bidrar til å skape gode nærmiljø for de som bor der. Det handler om institusjonsbygging (barnehager og skoler), annen fysisk tilrettelegging i området, samferdsel, arbeid, helse og velferd. Geografiske forskjeller og opphopning av dårlige levekår kan forebygges gjennom godt planarbeid med helhetlig tilnærming.

Kommunens ansvar for å forankre og organisere det boligsosiale arbeidet

IMDi støtter utvalgets konklusjon om at kommunens ansvar for å løse boligsosiale utfordringer må tydeliggjøres. Liten grad av lovforankring og klarhet om hvilke oppgaver kommunene er pålagt synliggjør behovet for sterkere lovverk på feltet. IMDi støtter utvalgets forslag til endringer i lovtekster.

IMDi støtter utvalgets vurdering om viktigheten av samordning, forankring, overordnet strategi, boligsosial kompetanse og økonomiske ressurser for å oppnå et effektivt boligsosialt arbeid i kommunene. Som utvalget trekker fram og som IMDi erfarer, er forvaltningen av virkemidler i boligsosialt arbeid spredt på mange enheter i kommunene. Dette krever en enda bedre samordning mellom de involverte enhetene. I studien fra NTNU Samfunnsforskning fra 2011 trekkes organisering og ansvarsfordeling fram som en stor utfordring i mange kommuner. Dette gjelder både fremskaffelse og oppfølging i bolig. I flere kommuner er det også uklart hvem som har ansvar for videre boligkarriere for flyktninger (Thorshaug m.fl. 2011).

IMDi støtter utvalget i at det viktig at kommunene i større grad har en overordnet forankring for det boligsosiale arbeidet og at det er viktig at den henger sammen med det praktiske arbeidet. I arbeidet med bosetting av flyktninger blir dette særlig synlig når vedtak om bosetting ikke er fulgt opp av en plan og av midler for boligfremskaffelser til det antallet som skal bosettes. Å finne egnet bolig til bosettingsklare flyktninger har i alle år vært en utfordring for kommunene. Dette skyldes både en generell mangel på boliger i mange pressområder, og dels misforholdet mellom flyktninggruppens sammensetning og boligmassen i kommunene. Undersøkelser viser at det er for få kommunale utleieboliger med for dårlig gjennomstrømning, for liten grad av boligkarriere, og ikke god nok bruk av Husbankens ordninger. Riksrevisjonen peker på at det er *“... behov for en tettere oppfølging av kommunenes arbeid med å skaffe boliger til flyktningene dersom målet om rask bosetting skal nås”* (Dokument 3:3 (2010-2011): 9). 2/3 av kommunelederne vurderer tilgang på boliger som den faktoren som gjør det mest vanskelig å bosette flere flyktninger i kommunen (IMDis kommunelederundersøkelser i 2010 og 2011). Hele 81 prosent av respondentene svarte at tilgang på egnet bolig er den største utfordringen ved bosetting av enslige voksne flyktninger (NTNU samfunnsforsknings undersøkelse blant bosettingskommuner i 2009). Dette kan ses i lys av Riksrevisjonens undersøkelse som viser at boligsosiale handlingsplaner ikke er integrert i annet planverk (Riksrevisjonen 2007-2008). IMDi ser behov for at kommunene i større grad knytter vedtak om bosetting opp mot planarbeidet som omhandler boligpolitikk. Mangel på forankring av bosettingsvedtak med boligsosialt arbeid fører til forsinkelser i bosettingsarbeidet. Flyktningene blir sittende lenger på mottak og kommunene kan ha utfordringer med å oppfylle det politiske bosettingsvedtaket.

IMDi erfarer også at flyktninggruppen kommer i en konkurransesituasjon med andre vanskeligstilte som har behov for kommunal bolig. Flyktninger som ennå ikke har kommet til kommunen står i fare for å bli den tapende part fordi det er mer akutte tilfeller av vanskeligstilte som allerede befinner seg i kommunen. For å oppfylle avtalen med IMDi om bosetting er det derfor viktig at kommunene har en bred politisk og administrativ forankring når det gjelder bolig til flyktninger.

IMDi vil også påpeke viktigheten av å utvikle den boligsosiale kompetansen i kommunene. IMDi støtter utvalgets forslag om at Husbankens kompetansetilskudd økes til en ramme på 150 mill. kroner. I og med at boligsosialt arbeid ofte er spredt på mange enheter, er det nødvendig med helhetlig tilnærming i kommunen. IMDi ser at flyktninger ofte kan gå glipp av muligheter til å nyttiggjøre seg boligsosiale virkemidler fordi kompetansen om virkemidler i kommunen ikke er sterk nok. Som utvalget påpeker blir ofte ikke bostøtte regnet i inntektsgrunnlaget ved søknad om startlån, og mange kommuner vurderer heller ikke om startlån kan være et bedre virkemiddel enn kommunal leiebolig. På grunn av kort botid har flyktninger behov for gode veiledere som kan hjelpe dem å se hvilke muligheter som finnes. IMDi mener det for denne gruppen er stort potensiale for bedre bruk av virkemidlene som bidrar til bedre levekår, stabile boligforhold og ikke minst bedre gjennomstrømning i de kommunale utleieboligene.

Husbankens rolle og statlig samordning

IMDi støtter utvalget i at Husbanken får mandattil å samordne den statlige innsatsen innenfor den sosiale boligpolitikken. Husbankens rolle som tilrettelegger og veileder oppleves i dag som

verdifull for kommunene, men det er behov for tydeliggjøring av rollen. Fra IMDi side ser vi behov for bedre samordning med Husbanken for i enda større grad kunne ha mulighet til å gi sammenhengende tjenester til kommunene. Bolig er et viktig tema i IMDi møter med kommunene og bolig er fremdeles det største hinder for bosetting av flyktninger (Riksrevisjonene Dokument 3:3 (2010-2011)). Vi ser behovet for mer kompetanse på feltet både fra kommunenes og IMDi side. Gjennom bedre samordning mellom Husbanken og IMDi ser vi muligheter for IMDi til å komme tidligere på banen i kommunenes og regionenes utviklingsarbeid når det gjelder boligsosialt arbeid. IMDi støtter også utvalget i synet på at bedre statlig samordning legger forholdene til rette for kommunenes interne samordning.

Mer fleksibel bruk av Husbankens virkemidler

IMDi støtter utvalget i at bostøtten bør gå inn i vurderingsgrunnlaget ved søknader om startlån. IMDi støtter også forslaget om å heve bostøttetakene. Vi vil i lys av dette forslaget påpeke at det er uheldig at flyktninger faller ut av ordningen for bostøtte i det andre året av introduksjonsprogrammet fordi inntekten året før har vært for høy. IMDi mener at inntektsgrensen er for lav for deltakere i introduksjonsprogrammet. Lovens intensjon er at deltaker skal komme raskt i arbeid, og tidlig deltakelse i arbeidslivet bør ikke settes på spill fordi det er fare for at personen kan miste retten til bostøtte. Heving av taket vil derfor være gunstig for flyktninger i kvalifisering.

IMDi støtter utvalgets forslag om å styrke etableringstilskuddet og startlånet slik at flere kan bosette seg i egen bolig. IMDi støtter også forslaget om mer fleksibel bruk av startlån med fastrente, risikodempende tiltak og med en løpetid på 50 år. IMDi mener det er svært uheldig for vanskeligstilte på boligmarkedet om finanstilsynets forslag om økt egenkapital på 15 % av kjøpesummen også skal gjelde for søkere til startlån. For å få mulighet til å eie bolig er startlånet et viktig virkemiddel. Et krav om økt egenkapital på 15 % vil få store konsekvenser for vanskeligstiltes muligheter til å komme inn på boligmarkedet. Det er allerede en utfordring i dag at de mest ressursvake innvanderne med dårligst økonomisk betjeningsevne får avslag på søknaden om startlån. Derfor bør ordningen forbedres og ikke innskrenkes.

Leie til eie-modeller må utvikles

Utvalget mener boligpolitikken i større grad må forhindre boligproblemer og styrke den enkeltes mulighet til å skaffe seg, og opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon. Utvalget presiserer også at dagens sosiale boligpolitikk ikke treffer dem som trenger det godt nok. I den forbindelse kommer flyktninger inn i den gruppen som i større grad kan få god nytte av mer hjelp for å klare seg på egenhånd. Flyktninger kan ofte komme inn i kategorien "personer og/eller hushold som ikke selv greier å skaffe og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon", og dermed inngå i gruppen vanskeligstilte. Som nevnt er dette en situasjonsbestemt definisjon. Vi vet at innvanderes inntektsfattigdom reduseres ved økt botid, og vi vet at om lag 50 % av deltakerne i introduksjonsprogram er i arbeid eller utdanning etter endt program. Ett år etter avsluttet introduksjonsprogram er 65 % av deltakerne i arbeid eller utdanning (Monitor for introduksjonsordningen 2008 SSB:2010). Her er det nødvendig at det jobbes aktivt i kommunene for videre boligkarrierer.

IMDi ser behovet for at det utvikles nye leie- til eie-modeller og støtter utvalget i at eierlinja bør videreføres og bli mer sentral i boligtiltakene. Gjennom tiltak som hindrer risiko som økt bruk av fastrente, bostøtte, boligtilskudd til etablering mener IMDi det er stort potensiale for vanskeligstilte generelt og flyktninger spesielt til å bli boligeiere. Anslaget om at 50 % av leietakere i kommunale boliger har mulighet til å bli eiere av bolig viser at gjennomstrømmingen i kommunale boliger har stort potensiale. IMDi støtter utvalgets forslag om å øke satsing på leasing som leie-til-eiemodell. Dette kan sørge for mer stabile boforhold for flyktningene allerede fra bosetting, selv om første fase er et leieforhold.

Den økonomiske terskelen for kjøp av bolig er en utfordring. I tillegg møter også vanskeligstilte en kompetanseterskel som kan være et hinder for kjøp av bolig. IMDi mener det er nødvendig at det sikres god rådgivnings- og oppfølgingstjeneste i kommunen. For flyktninger bør boligkarriereveiledning inngå som en del av introduksjonsprogrammet. Noen kommuner gjør dette i dag, men arbeidet er så viktig på veien mot økonomisk selvstendighet at boligkarriereveiledning bør inn som en del av obligatorisk kvalifiseringsarbeid i kommunenes introduksjonsprogram (Thorshaug m.fl. 2011). Et resultat av boligkarrierearbeid i introduksjonsprogrammet kan være at flyktningene utvikler en boligkarriereplan. Det er viktig at kommunen videre har en strategi for hvordan en slik plan blir fulgt opp etter introduksjonsprogrammet er avsluttet. IMDi foreslår også at det innføres en kommunal oppfølgingsordning for leietakere i kommunale boliger for å sikre at alle får tilgang til å eie eller leie egen bolig (IMDi 2011:45).

Husbankens virkemidler med startlån og tilskuddsordninger er viktige virkemidler for at flere flyktninger og innvandrere skal kunne eie egen bolig. I rapporten fra NTNU Samfunnsforskning rapporterer samtlige case-kommuner at bruken av disse virkemidlene bør økes. Kommunene melder at det i varierende grad informeres godt nok om Husbankens ordninger (Thorshaug m.fl. 2011). Her ser vi at det er behov for at statlige aktører som IMDi og Husbanken samordner og intensiverer informasjonen til kommunene slik at de er i stand til å opplyse de nyankomne på et tidlig tidspunkt i kvalifiseringsløpet. IMDi ser det også som nødvendig at de gode leie-til-eie-modellene blir mer synlige og kjent i andre kommuner. Her er samarbeidet og samordningen mellom IMDi, Husbanken og kommunene sentral.

Et mer profesjonalisert privat leiemarked

IMDi mener i tråd med utvalget at det er potensiale for profesjonalisering av privat utleie.

Når det gjelder bosetting av flyktninger benyttes kommunale boliger i større grad enn private boliger, men bruk av private utleiere er økende. Mange kommuner er avhengige av det private markedet i bosettingsarbeidet. Utfordringen er at det kan bli sårbart med tilfanget dersom det er nedgang i antall objekter til leie, ved prisøkning eller ved skepsis til å bosette den aktuelle gruppen. Andre utfordringer kan være dårlig boligstandard, ikke godkjente boliger, og utleiere som forsøker å utnytte vanskeligstilte grupper. Det er behov for mer kunnskap om useriøse utleiere og uegnede boliger, som utvalget også påpeker. IMDi støtter utvalgets forslag om en sertifiseringsordning for utleiere som vil styrke merkevaren og være et kvalitetsstempel på utleier. Dette kan bidra til at kommunene i større grad benytter seg av gode og seriøse utleiere og at de slipper å vegre seg mot å leie inn private boliger til flyktninger. I dag blir denne

løsningen sett på som en B-variant for bosetting på grunn av dårlige erfaringer (Thorshaug m.fl. 2011).

I likhet med utvalget mener IMDi det kan være et godt grep å satse på profesjonelle utleiery sammenlignet med småutleiery. Støtte til profesjonelle utleiery og sosiale utleiery vil kunne gi mer stabile kontrakter og mindre diskriminering av aktuelle leietakere. Det vil også være enklere for kommunen å ha et profesjonelt forhold med større utleiery. IMDi støtter forslaget om å utrede muligheter for å gi hensiktsmessige rammevilkår til utleieselskaper med sosiale formål.

For å bedre kunne ivareta et privat leieforhold støtter IMDi utvalgets forslag om å tilby leietaker biveiledning og oppfølging. Biveiledning gir private utleiery en trygghet ved at kommunen følger opp leietaker (Sørholt og Holm 2010). Mange kommuner inkluderer oppfølging i bolig og kunnskap om det å bo i introduksjonsprogrammet. IMDi mener at ansvaret kommunene har for å gjøre flyktningene i stand til å bli selvhjulpne, også når det kommer til bolig, er en viktig del av kvalifiseringen. Igjen handler det om organisering og forankring slik at ansvaret om hvem som følger opp personer som bor i privat leide boliger, men som samtidig får andre tjenester av kommunen er avklart. I høringsuttalelsen fra IMDi til NOU 2011:14 foreslår IMDi en kommunal bo oppfølging av alle vanskeligstilte med behov, uavhengig av bakgrunn og om de bor i kommunal bolig eller ikke, og at det bør drøftes om det kan bli en rettighet innenfor lov om sosiale tjenester (IMDi 2011:45).

Utvikling av det kommunale leiemarkedet

Utvalget mener det er behov for flere kommunale boliger, samtidig som det jobbes for at flere leietakere i kommunale boliger kan bli huseiere. IMDi støtter dette, men mener samtidig det bør jobbes systematisk med de som allerede bor og som kan være aktuelle for å leie privat eller eie. Sett fra IMDis ståsted faller mange flyktninger ut av den offentlige oppfølgingen når introduksjonsprogrammet avsluttes og de går ut i arbeid eller utdanning. IMDi ser at mange kommuner har stort potensiale for å utvikle systemer for å fange opp flyktninger som har avsluttet kvalifiseringen og kontakten med det offentlige, og som fremdeles bor i kommunal bolig. Igjen er det mangel på politisk og administrativ forankring, samordning, organisering og klar ansvarsdeling som er noen av utfordringene som hindrer oppfølging som kan føre til økt gjennomstrømning i kommunale boliger. Eksempler fra kommuner viser at det kan være tilfeller hvor flyktning tjenesten lokalt har god veiledning for å øke gjennomstrømningen, men at slik oppfølging ikke skjer i andre enheter som har brukerne sine i kommunale boliger. Her savnes det forankring av arbeidet og en ansvarsfordeling av oppfølgingen for å øke gjennomstrømningen. Kommunenes største utfordring i fremskaffelsen av boliger til flyktninger er mangel på et koordinerende ledd i det boligsosiale arbeidet i kommunen. Kommunene opplever arbeidet fragmentert fordi alt er lagt til den enkelte avdeling. Kommunens prioritering av flyktninger når det gjelder bolig er også ofte lav (Thorshaug m.fl. 2011). Dette er en utfordring når personer med opphold skal bosettes i kommuner som har vedtak om bosetting. IMDi vil påpeke viktigheten av å likestille flyktningers behov for bolig på lik linje med andre vanskeligstilte i kommunen.

Mangel på koordinerende ledd i kommuners boligsosiale arbeid blir også synlig når det kommer til gjennomstrømning i boligene. IMDi mener det er viktig at kommunene setter av ressurser til å koordinere arbeidet med bolig.

I mange kommuner er det ventelister på kommunal bolig. IMDi har derfor måtte tenke nytt for å få bosatt de som er bosettingsklare. Bokollektiv har i mange kommuner blitt en sentral bosettingsmodell. Samtidig peker utvalget på utfordringer ved å velge kollektive løsninger som boform dersom det innebærer at personen selv mangler valgmuligheter. IMDi har valgt å satse på bokollektiv ovenfor kommunene fordi det er store utfordringer med å få bosatt det høye antall enslige som får opphold som gir grunnlag for bosetting med offentlig hjelp. IMDi vet at bokollektiv ikke er ønskelig for alle enslige flyktninger. Samtidig har vi valgt å fremme denne boformen fremfor at flyktninger blir sittende på mottak i mangel på kommunens tilbud om bolig for enslige. For flyktninger presenteres dette som en midlertidig løsning. I den sammenheng blir det desto viktigere at det er et kompetent apparat tilgjengelig som kan veilede personene videre i sin boligkarriere.

Med hilsen
for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Geir Barvik
direktør

Tormod Fidje
regiondirektør

Saksbehandler:
Rådgiver Kari Line Johnsen
IMDi Sør

Diskusjonsnotat: en analyse av forsknings- og utredningsresultater innen temaet boligfremskaffelse til flyktninger

Formål

Formålet med dette diskusjonsnotatet er todelt: notatet skal sammenfatte og analysere de viktigste funn som har kommet frem i forsknings- og utredningsrapporter innen temaet boligfremskaffelse til flyktninger de senere årene. Videre skal notatet drøfte hvordan IMDi kan bidra til å minske utfordringen som boligmangel representerer i bosettingsarbeidet.

Å skaffe bolig til flyktninger er et tverrsektorielt arbeid som involverer mange ulike fagpersoner og enheter i kommunene. Statlige aktører er viktige premissleverandører for kommunenes arbeid. Også på statlig nivå er temaet sektorovergripende og involverer særlig Husbanken og IMDi. Formålet med dette notatet er å gi et grunnlag for diskusjon, basert på foreliggende forskning, om hva IMDi kan gjøre for å bidra til at boligmangel ikke lenger skal være en flaskehals i bosetting av flyktninger.

Bakgrunn for notatet

Å finne egnet bolig til bosettingsklare flyktninger har i flere år vært en utfordring for kommunene, noe som er rapportert og dokumentert i en rekke undersøkelser og evalueringer (Thorshaug, Svendsen, Paulsen og Berg 2011, Thorshaug, Valenta og Berg 2009, Hanche-Dalseth, Bergem og Aarflot 2009, Riksrevisjonen 2010, Sørholt og Holm, 2010, Ibenholt og Bakli 2009, Comte 2011, Perduco 2009).

For å nå målene om rask og god bosetting må de ulike fasene i bosettingsprosessen være koordinerte og det må være en jevn arbeidsflyt mellom ulike ledd og aktører. Med bakgrunn i de nevnte rapportene, ser vi at boligfremskaffelsen er et kritisk ledd som bremser bosettingsarbeidet. En raskere og bedre fremskaffelse av boliger til flyktninger er nødvendig for å nå målene om en mer effektiv bosetting.

Å ha et fokus på boligfremskaffelsen – og den videre oppfølgingen av flyktnings boligsituasjon – er imidlertid også viktig i et større levkårsperspektiv. Flyktnings nåværende boforhold og deres muligheter for fremtidig boligkarrierer, er viktige innsatsområder for å hindre at denne gruppen havner i en marginalisert boligsituasjon på sikt.

Mangel på boliger til flyktninger er dessverre en gammel problemstilling. Årsakene til boligmangel for ti år siden er i stor grad de samme årsakene som trekkes frem i dag; mangel på kommunale utleieboliger, mangel på gjennomstrømming i kommunal boligmasse, dårlig utnyttelse av Husbankens støtteordninger med mer (Thorshaug m fl 2011). Det er dermed behov for å stoppe opp og reflektere over hvorfor man i løpet av disse årene ikke har klart å minske problemet.

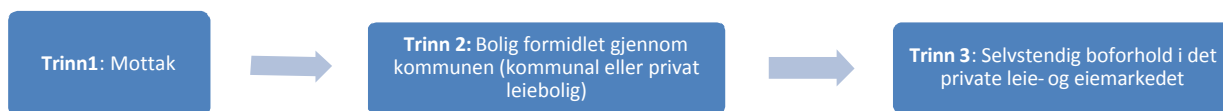
I 2010 initierte IMDi og Husbanken i fellesskap et forskningsprosjekt hvor det sees nærmere på hva som hemmer og fremmer fremskaffelse av bolig til flyktninger i kommunene. Sluttrapporten for prosjektet ble publisert i august 2011; *”Det er litt sånn at veien blir til mens en går” Kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger* (Thorshaug m fl 2011).

I denne rapporten - og de mange andre utredningene, evalueringene og forskningsrapportene som har sett nærmere på temaet - ser vi nå en metning i funn, anbefalinger, forslag til tiltak og forslag til arbeidsmetoder. Dette betyr at samme typen utfordringer og suksessfaktorer er blitt dokumentert i flere studier, og at anbefalinger gitt av forskerne også ofte sirkler rundt samme typen foreslåtte tiltak og arbeidsmetoder. Denne metningen innen kunnskapsproduksjonen gjør det nødvendig å foreta en oppsummering og analyse av den foreliggende kunnskapen. Det er også behov for å undersøke om kunnskapen faktisk er tatt i bruk i bosettingsarbeidet.

Under presenteres en kort beskrivelse av problemets omfang. Deretter blir det gitt en oppsummering av de mest hyppig rapporterte utfordringene ved boligfremskaffelse slik disse har kommet frem i de siste års rapporter¹. Videre blir det gitt en omtale av hva som kjennetegner de kommunene som i større grad lykkes med å finne egnede boliger til flyktninger. Deretter blir de viktigste anbefalingene summert opp i en egen tabell og sortert etter hvilket forvaltningsnivå de retter seg mot. Til slutt blir det gjort en analyse av anbefalingene og av IMDi's handlingsrom innenfor dette området. På bakgrunn av dette foreslås det hvordan IMDi kan jobbe for å bidra til å minske problemet som boligfremskaffelse representerer i bosettingsarbeidet i dag.

1. Situasjonsbeskrivelse

Flyktningers bosituasjon fra tiden i mottak til å bli selvhjulpne på boligmarkedet kan illustreres gjennom de tre trinnene i figuren under.



De aller fleste får hjelp fra kommunen til å finne sin første bolig i bosettingskommunen (trinn to). Det kan være en kommunal bolig, eller en leiebolig på det private markedet som kommunen enten står som leietaker av eller videreformidler til flyktningen. Trinn tre viser til stadiet da flyktningen er blitt selvhjulpne på boligmarkedet, enten gjennom å ha opprettet et leieforhold uavhengig av kommunen på det private markedet, eller gjennom å ha kjøpt egen bolig. Noen flyktninger finner sin første bolig selv og hopper dermed over trinn to. De fleste trenger imidlertid hjelp fra kommunen før de blir selvhjulpne på boligmarkedet.

I norsk boligpolitikk er det et mål at flest mulig skal raskest mulig nå trinn tre og bli selvhjulpne på boligmarkedet. Å mestre egen bosituasjon sier noe om den enkeltes selvhjulpnehet og integrering i samfunnet. Å være selvhjulpne på boligmarkedet er et første steg til å sikre seg en boligkarriere på sikt.

Når flyktninger blir selvhjulpne på boligmarkedet, frigjør dette kommunal boligmasse og gjør det mulig for kommunene å ta i mot nye bosettingsklare flyktninger. At flest mulig skal nå trinn tre raskt, er derfor også viktig for effektiviteten og flyten i bosettingsarbeidet.

I Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger (Dokument 3:3 2010-2011) blir det påpekt at målet om rask bosetting av flyktninger ikke er nådd. Riksrevisjonen sier

¹ Notatet er ikke basert på en komplett litteraturgjennomgang gjennomført med systematiske søk.

videre at det ser ut til at IMDi har tatt i bruk de virkemidlene som direktoratet har til rådighet i arbeidet med bosetting, men at "...det ser likevel ut til å være behov for en tettere oppfølging av kommunenes arbeid med å skaffe boliger til flyktningene dersom målet om rask bosetting skal nås" (Riksrevisjonen Dokument 3:3 (2010-2011): 9).

Riksrevisjonen peker her på den samme utfordringen som en rekke andre undersøkelser har pekt på de siste årene. Ferske tall fra årets kommunelederundersøkelse, viser at 66 prosent av respondentene vurderer tilgang på boliger som den faktoren som gjør det mest vanskeligere og mye vanskeligere å bosette flere flyktninger i kommunen (upublisert). I kommunelederundersøkelsen som ble gjennomført i 2010, svarte 68 prosent av respondentene det samme (Comte 2011). Også i kommunelederundersøkelsene fra 2008 og 2009 er tilgangen på boliger vurdert som den viktigste hindringen for å bosette flyktninger (Perduco 2009).

Tallene må sees i sammenheng med økningen i ankomsttall de senere årene. I 2008 var anmodningstallet 5400, i 2009 hadde tallet steget til 8200. Anmodningstallet for 2010 var på 10 000, men ble senere nedjustert til 6700. I 2011 er bosettingsbehovet nå justert til 6500. Økningen i anmodningstallene disse årene kan ha bidratt til press i boligmassen i kommunene. Samtidig viser tidligere studier at boligtilgangen var en utfordring også før den sterke økningen i ankomsttallene i 2009 og 2010 (Perduco 2008, Thorshaug m fl 2011).

Boligutfordringen er spesielt stor ved bosetting av det som de senere årene har vært den største gruppen bosettingsklare; enslige voksne flyktninger. I NTNU Samfunnsforsknings breddeundersøkelse blant alle bosettingskommuner i 2009, svarte 81 prosent at tilgang på egnet bolig var en av de største utfordringene i arbeidet med å bosette enslige voksne flyktninger (Thorshaug m fl 2009).

Bofellesskap har vært lansert som en mulig løsning for å sikre en jevn og hurtig bosetting av de mange enslige flyktningene. Bruken av boformen har økt de siste årene: i 2009 var det 6 prosent av kommunene som oppga at boformen vanligvis brukes til enslige voksne, mens andelen hadde steget til 26 prosent i 2011 (Thorshaug m fl 2011). Det rapporteres imidlertid om blandede erfaringer med bruk av boformen og utfordringer knyttet til konflikter, mangel på privatliv med mer (Paulsen, Thorshaug og Berg 2010, Ibenholt og Bakli 2009, Thorshaug m fl 2009).

2. Rapporterte utfordringer ved boligfremskaffelse

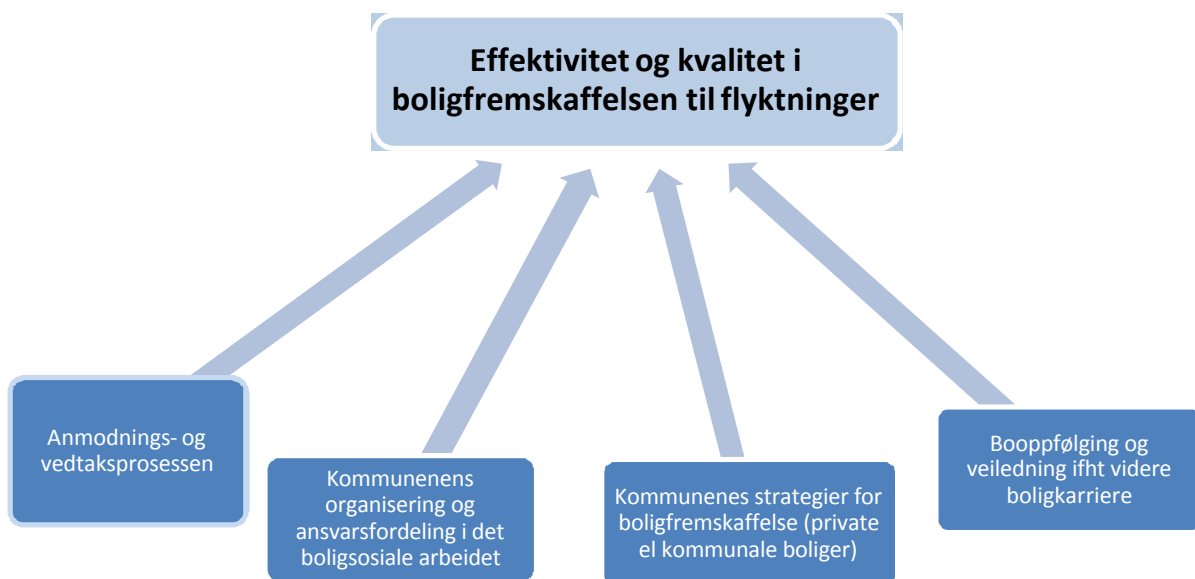
En rekke forhold er med å påvirke hvor lett eller vanskelig det er å finne egnete boliger til flyktninger i en kommune; Kommunestørrelse, lokal næringsstruktur, lokalt boligmarked og andel vanskeligstilte i kommunen er en del av den lokale konteksten som påvirker den enkelte kommunes handlingsrom. Dette er forhold som ligger utenfor IMDis virkeområde.

Videre i dette notatet blir det fokusert på de forholdene som er relatert til rammene som statlig bosettings- og boligpolitikken legger, samt organisatoriske forhold ved kommunal implementering av denne politikken.

Arbeidet med å sikre flyktninger gode boforhold foregår i flere faser og involverer ulike fagområder og sektorer, både på statlig og kommunalt nivå. Thorshaug m fl (2011) har gruppert og drøftet sine anbefalinger ut i fra følgende temaområder: anmodnings- og vedtaksprosessen, organisering og ansvarsfordeling, boligfremskaffelse og oppfølging og boligkarriere. Denne inndelingen er formålstjenelig også for å drøfte utfordringene som kommunene har rapportert om, både i sistnevnte rapport, men også utfordringer som har kommet frem i andre rapporter.

Figuren under bygger videre på denne inndelingen, og viser hvordan utfordringer innen hvert område påvirker effektiviteten og kvaliteten i boligfremskaffelsen. Under *anmodnings-* og

vedtaksprosessen vises det her til rutiner og praksiser fra statlig side i anmodningen, og praksiser på kommunalt nivå når vedtakene om bosetting skal fattes. *Underorganisering og ansvarsfordeling av det boligsosiale arbeidet* vises det her til ulike måter å organisere det boligsosiale arbeidet i kommunene på og tilhørende forankring og ansvarsfordeling av dette i kommunene. Under *strategier for boligfremskaffelse (privat eller kommunal)* vises det til ulike strategier i kommunene for å fremskaffe boliger til flyktninger, slik som kjøp, nybygging og utbedring, bruk av kommunale og private leieboliger, leieforhold, gjennomstrømming i den kommunale boligmassen osv. Den siste boksen, *Booppfølging og veiledning til videre boligkarriere*, viser til kommunenes arbeid med å følge opp flyktningene i boligen, samt arbeidet med å få flyktningene til å bli selvhjulpne på boligmarkedet.



Innen alle områdene er samspillet mellom det statlige nivået og det kommunale nivået viktig. Innen noen områder er kommunenes innsats mest avgjørende, for andre områder veier statens rolle tyngst. For alle områdene er det likevel nødvendig med en samlet innsats fra både stat og kommune for å oppnå forbedring. Vi har forsøkt å adressere utfordringene til sentrale aktører innen hvert av områdene, men vi har i denne sammenhengen konsentrert oss om kommunale og statlige aktører. I tillegg spiller KS en viktig rolle i bosettingsarbeidet. I sin uttalelse til ny bosettingsordning kommer det frem at KS mener mange kommuner har et potensial til å effektivisere arbeidet med boligfremskaffelse, og de er åpne for å ta en forsterket rolle i dette arbeidet. Selv om utfordringene som blir gjennomgått under ikke blir adressert til KS her, bør KS sin rolle i arbeidet likevel være med i IMDi's videre diskusjoner om temaet.

Utfordringer knyttet til anmodnings- og vedtaksprosessen

- **Uforutsigbarhet:** Bosettingsarbeidet er preget av en iboende uforutsigbarhet og prognosene for hvor mange og hvilke grupper som skal bosettes endrer seg. Kommunene etterspør en tydeligere anmodning der det kommer frem antall enslige, familier, voksne og barn som skal bosettes (Thorshaug m fl 2011). Benholt og Bakli (2009) foreslår blant annet at IMDi bør spesifisere hvilke type boenheter det antas å være behov for.

- **Manglende forankring:** Det rapporteres om en mangel på helhetlig forankring i den politiske ledelsen. Dette fører til at vedtakene om bosetting ikke blir fulgt opp med midler til boligfremskaffelse. Dette oppleves problematisk ettersom bolig er en av de største flaskehalsene i arbeidet med å nå vedtakstallene (Thorshaug m fl 2011). Det foreslås at flyktning- og bolig tjenesten må gi innspill til det politiske og administrative nivået i vurderingene om kommunenes kapasitet til å bosette, dette for å sikre at bosettingsvedtakene blir koplet til de faktiske forholdene i kommunene. Dette kan også bidra til å integrere bosettingsarbeidet i kommunens planverktøy. Det foreslås også at i samarbeids- og intensjonsavtaler med IMDi og Husbanken, skal det politiske vedtaket om bosetting ha et tilhørende vedtak om boligfremskaffelse til det samme antallet flyktninger. En risiko ved dette kan være at kommunene beslutter å bosette færre flyktninger. God informasjon om fordelene ved gjensidig forpliktende avtaler (forutsigbarhet, forankring, tidsmessig spredt bosetting osv) kan imidlertid dempe denne risikoen (Thorshaug m fl 2011).

Adressering av problemene: Utfordringene knyttet til lite spesifikke anmodninger er forhold som IMDi og UDI kan se nærmere på. Dilemmaet for IMDi i denne sammenhengen er at anmodningene baserer seg på prognoser som naturligvis kan endre seg. Jo mer presise anmodningsbrevene er, jo større avvik risikerer man at det blir mellom anmodningstallet og det reelle tallet på bosettingsklare.

Utfordringene knyttet til manglende forankring i kommunens administrative og politiske ledelse må jobbes med på kommunalt nivå. Statlige aktørers (IMDi og Husbanken) rolle i denne sammenhengen kan være å fortsette arbeidet med å tilby kommunene gjensidig forpliktende avtaler, ettersom dette er en måte å løfte bosettingsarbeidet opp på kommuneledernivå. Utover dette avgrenses IMDis og Husbankens rolle til rådgivning, kunnskapsformidling og formidling av god praksis.

Utfordringer knyttet til kommunenes organisering og ansvarsfordeling i det boligsosiale arbeidet

- **Uklar og fragmentert organisering og ansvarsfordeling:** organiseringen av det boligsosiale arbeidet i kommunene varierer stort. Flere studier viser at det er en utfordring at organiseringen av arbeidet ofte er fragmentert og at det er en mangel på samordning mellom involverte enheter (Langsether, Hansen, Sørvoll 2008, Riksrevisjonen 2008). Selv om man i NTNU Samfunnsforskningens studie fra 2011 finner faste samarbeidsrutiner mellom flyktningtjenesten, boligforvaltningen og ansvarlige for Husbankens ordninger i om lag halvparten av kommunene, trekkes likevel organisering og ansvarsfordeling frem som en stor utfordring i mange kommuner. Et hovedfunn i studien er at det er en utfordring i mange kommuner at arbeidet er preget av uklar og fragmentert organisering og ansvarsfordeling mellom flyktningtjenesten, eiendomstjenesten, boligforvaltningen og ansvarlige for Husbankens ordninger, både ved fremskaffelse av bolig og oppfølging i bolig. I enkelte kommuner er det også uklart hvem som har ansvar for å følge opp flyktningene mht å sikre dem en videre boligkarriere (Thorshaug m fl 2011).

Også i Møreforskings studie fra 2008 blant bosettingskommuner i Møre og Romsdal er ett av hovedfunnene at samarbeidet mellom aktører og etater i kommunene, knyttet til boligsosiale spørsmål, er ofte tilfeldig og lite formalisert. Her kommer det frem at organiseringen av det boligsosiale arbeidet ofte er fragmentert og lite koordinert, og ansvaret for Husbankens tilskuddsordninger er ofte lagt til ulike stillinger i ulike sektorer og avdelinger. I tillegg ser man få formelle arenaer for tverrsektorielle samarbeid. Selv om det foregår samarbeid ved behov, er samarbeidet rettet mot flyktninger lite formalisert (Hanche-Dalseth m fl 2009).

Det er en utfordring at det flyktningfaglige ofte skilles ut fra det boligsosiale arbeidet (Thorshaug m fl 2011) og i boligspørsmål er rollen til flyktningkonsulenten til dels uklart (Hanche-Dalseth m fl 2009). Prosessene som foregår med utarbeidelse av de boligsosiale handlingsplanene bidrar imidlertid til å synliggjøre flyktningfeltet i det boligsosiale arbeidet (Thorshaug m fl 2011).

Adressering av problemene: Disse utfordringene knyttes først og fremst til kommunenes organisering av arbeidet. Forbedringspotensialet ligger i organisering, arbeidsmetoder, samarbeidsrutiner osv. på det kommunale nivået. Samtidig er dette et område IMDi og Husbanken kan påvirke gjennom kunnskapsformidling, opplæring, formidling av god praksis osv. Dette kan skje gjennom de allerede etablerte arenaene for kommunesamarbeid som IMDi og Husbanken har.

Utfordringer knyttet til kommunenes arbeid med boligfremskaffelse

- **Økonomi:** Boligfremskaffelse handler om økonomi. Mange opplever at kommuneøkonomi og manglende vilje blant politikere fører til at området ikke blir prioritert. Det rapporteres også om for lite investering i kjøp, nybygg og/eller rehabilitering. Samlet sett skaper dette utfordringer i arbeidet med å fremskaffe boliger til flyktninger.
- **Mangel på gjennomstrømming:** Kommunenes arbeid med gjennomstrømming i den kommunale boligmassen er viktig av to grunner: det bidrar til at flyktningene raskest mulig blir selvstendige og uavhengige av kommunal boligbistand og det frigjør boligmassen slik at kommunen har ledige boliger til nye grupper som skal bosettes. At flyktninger blir boende lenge i kommunale boliger er uheldig for flyktningene selv, for kommunens boligsosiale arbeid og for IMDis bosettingsarbeid.

I mange kommuner har det vært lite fokus på gjennomstrømming i den kommunale boligmassen, lite planlagt oppfølging og få rutiner knyttet til dette. Det er vanlig å bruke treårige kontrakter ved bosetting i kommunal bolig, men den gjennomsnittlige botiden ser ut til å være lengre enn tre år i mange kommuner. Dette er mer utbredt i store kommuner enn små kommuner. Det er behov for bedre rutiner og kriterier for tildeling av bolig, og et godt system for registrering av boliger, beboere, oppfølging og boligbehov (videreutvikling av BOKART) (Thorshaug m fl 2011).

- **Bruk av det private marked:** Kommunene benytter kommunale boliger i større grad enn private boliger til bosetting av flyktninger. Samtidig er bruken av private boliger likevel økende og flere rapporterer at de ønsker å prioritere innleie fra det private markedet. Det rapporteres imidlertid om blandede erfaringer med bruk av det private leiemarkedet som en alternativ løsning til bosetting i kommunal bolig. Utfordringer er høye priser og

stor konkurranse, skepsis blant utleiery, naboklager og dårlig ivaretagelse av boligen (Thorshaug m fl 2011).

I Søholt og Holms studie (2010) blir det nevnt to grep kommunene kan gjøre for å styrke sin posisjon i det lokale leiemarkedet: 1) kommunen kan stå som leietaker ved innleie fra det private markedet. Da er det kommunen som følger opp alle kontraktsforhold og betaler leie til huseier. Det er viktig å bygge opp tillitsforhold til utleier og etablere gode samarbeid, det må med andre ord brukes mye tid på utleier, leietaker og naboer. 2) praktisk oppfølging av beboere og boliger gjennom boveilederordning.

Boveilederordning gir private utleiery en trygghet ved at kommunen følger opp flyktningene der de bor. Ordningen bidrar også til at flyktningene raskere blir i stand til å håndtere egen bosituasjon, noe som igjen er positivt for deres videre boligkarriere (Søholt og Holm 2010).

Noen kommuner har gode erfaringer med at flyktninger selv er aktive i å finne bolig i den kommunen de skal bosette seg (Søholt og Holm 2010). Dette er noe som også flyktninger selv er positive til (Hanche-Dalseth m fl 2009).

- **Bruk av Husbankens virkemiddel:** Det er påvist få rutiner knyttet til *n r, hvordan* og *av hvem* informasjon om Husbankens tilskuddsordninger gis til flyktninger (Hanche-Dalseth m fl 2009).

Bruken av bostøtte til flyktninger er svært utbredt. Startlån og boligtilskudd for å få flyktninger over i det private markedet er i liten grad benyttet. En av årsakene kan være at det er tilfeldig hvem som sitter med informasjon om ordningene i kommunene. Hvis dette er lagt til servicekontoret, kan det være at flyktning- og bolig tjenesten ikke har nok kunnskap til å veilede flyktninger om de muligheter som finnes. Organisering av kommunenes boligsosiale arbeid kan også få konsekvenser for boligfremskaffelsen.

Det etterspørres enklere rutiner og mer fleksible kriterier for å få startlån. En stor andel av kommunene opplever at startlånet og boligtilskuddet ikke fungerer når det gjelder fremskaffelse av bolig til flyktninger på det private markedet (Thorshaug m fl 2011). Mange kommuner er skeptiske til å ta i bruk startlån, blant anna på grunn av en opplevd økonomisk risiko. Econ (2009) har imidlertid sett nærmere på tapsrisikoen og funnet at i perioden 2004-2008 var det bare 7 prosent av kommunen som hadde tap som ikke ble dekket av tapsfond.

Adressering av problemene: utfordringene som er nevnt her, retter seg i stor grad til kommunenes rutiner og strategier for å fremskaffe boliger til flyktninger. Samtidig er dette et område der veiledning og informasjon fra statlige premissleverandører kan ha stor betydning. Særlig Husbankens informasjons – og opplæringsarbeid om de boligsosiale virkemidlene er viktig.

Utfordringer knyttet til kommunenes booppfølging og veiledning til videre boligkarriere

- **Boveiledning:** Boveiledning handler om opplæring og hjelp knyttet til praktiske gjøremål i boligen og overholdelse av økonomiske forpliktelser og forpliktelser knyttet til selve boforholdet og omgivelsene. I Møreforskings studie blir boveiledning nevnt som en kritisk faktor som ikke blir prioritert i kommunene. Det rapporteres om behov for å gi

flyktningene bistand til å mestre bosituasjonen, men bare en tredjedel av kommunene i undersøkelsen arbeider forebyggende med dette.

Det er en fordel at veiledningen knyttes til praksis, dvs at veiledning bør gis i hjemmet. Noen mener også at boveiledningen og planlegging av videre boligkarriere bør starte allerede i mottak (Thorshaug m fl 2011).

Tolga kommune er et eksempel på en kommune som gjennom et IMDi-støttet prosjekt har satt boveiledning inn i et system. Kommunen etablerte en tverrsektoriell boveiledningsgruppe der teknisk etat bidro med å sette vedlikehold av bolig på timeplanene i norskopplæringen.²

- **Veiledning til videre boligkarriere:** Det er ikke nok å ha fokus på bare mestring av nåværende bosituasjon. Det er i følge Thorshaug m fl (2011) behov for å – gjennom Introduksjonsprogrammet - i enda større grad gi opplæring i mulighetene som finnes for å etablere seg i ny bolig. Dette innebærer å gi veiledning om statlige støtteordninger (Husbankens boligsosiale virkemiddel) og kommunale / lokale tiltak. Ettersom det for mange kan oppleves som et stort steg å kjøpe egen bolig, bør det også informeres om leieforhold i denne opplæringen (Thorshaug m fl 2011). Også i undersøkelsen fra kommunene i Møre og Romsdal rapporteres det om stort behov for veiledning om kjøp av bolig (Hanche-Dalseth m fl 2009).

Adressering av problemene: Igjen, mange av utfordringene retter seg til hvordan kommunene selv organiserer sitt boligsosiale arbeid overfor flyktninger. IMDi og Husbanken kan bidra med rådgivning, veiledning og formidling av god praksis. IMDi kan bidra til etablering av bedre rutiner for boveiledning og veiledning til videre boligkarriere kan blant annet gjennom å gjøre temaet til en obligatorisk del av Introduksjonsprogrammet. Flere tiltak til oppfølging og veiledning til videre boligkarrierer ble fremmet allerede i 2003 som innspill til Kommunal- og regionaldepartementets boligmelding (Søholt, Ekne Ruud og Holm 2003).

3. Hva kjennetegner kommuner som lykkes?

Noen kommuner har lyktes med å utvide sitt handlingsrom for å bosette flyktninger. Det som kjennetegner disse kommunene er at de bruker Husbanken aktivt for å skaffe flere boliger, de jobber aktivt med gjennomstrømming i kommunale boliger, de jobber med helhetlig oppfølging av de som bor i kommunale boliger og de jobber systematisk med å gjøre flyktningene raskest mulig i stand til å skaffe seg egen bolig, ofte med hjelp fra Husbanken (Søholt og Holm 2010).

Flere kommuner har etablert en egen boligenhet. En suksessfaktor ser ut til å være et tett samarbeid mellom boligenhet og andre enheter, f eks gjennom jevnlig boligmøter (Thorshaug m fl 2011). Prosessene med utarbeidelse av de boligsosiale handlingsplanene blir nevnt som positive i forhold til å synliggjøre flyktningfeltet i det boligsosiale arbeidet (Thorshaug m fl 2011). Forpliktende samarbeid med IMDi gjennom for eksempel avtaler om kvartalsvis bosetting, er med på å øke forutsigbarheten i bosettingsarbeidet og trekkes frem som en suksessfaktor for å oppnå god boligfremskaffelse (Thorshaug m fl 2011).

² Hentet fra prosjektrapportering fra Tolga kommune til IMDi Indre Øst desember 2009: *Boveiledning for nyankomne flyktninger i Tolga kommune.*

Den lokale konteksten hver kommune opererer innenfor vil naturligvis ha betydning for hva som virker hvor. Uavhengig av variasjoner i lokale forhold, fremhever Thorshaug m fl (2011) følgende suksessfaktorer:

- Langsiktig planlegging av bosettingsarbeidet, med bruk av intensjons- og samarbeidsavtaler med IMDi og Husbanken, flerårige vedtak og kvartalsvis bosetting.
- Vertikal og horisontal forankring av arbeidet, hvor både det politiske nivået og det flyktningfaglige og boligfaglige involveres.
- Tydelig ansvarsfordeling med parallelt tverrfaglig og tverretatlig samarbeid.
- Oppfølging i bolig med fokus på boligkarriere og gjennomstrømming i den kommunale boligmassen.
- Større og mer fleksibel bruk av Husbankens startlån.
- Profesjonell bruk av det private leiemarkedet, hvor dette ses som en parallell løsning til bruk av kommunale boliger ved bosetting av flyktninger.

4. Anbefalinger

I de mange forsknings- og utredningsrapportene som foreligger innen temaet, blir det gitt en rekke anbefalinger som retter seg både til det statlige nivået (f eks IMDi og Husbanken) og det kommunale nivået. I tabellen under er et utvalg av disse anbefalingene gjengitt, sortert under de samme kategoriene som problemområdene ble presentert under. Anbefalingene er også sortert etter hvilket forvaltningsnivå de retter seg mot.

Forvaltningsnivå	Anmodnings- og vedtaksprosessen	Kommunenes organisering og ansvarsfordeling i det boligsosiale arbeidet	Kommunenes arbeid med boligfremskaffelse	Kommunenes oppfølging og veiledning til boligkarriere
Kommunalt nivå	<p>Kopling av vedtak om bosetting og vedtak om boligfremskaffelse. Bosettingsvedtaket bør innlemmes i de generelle budsjettforhandlingene på høsten. Dette krever imidlertid at IMDi sender anmodningsbrevene på et tidligere tidspunkt enn det som er tilfelle i dag.</p> <p>Involverte enheter som flyktning- og boligjennesten må rådføres når vedtakene om bosetting skal fattes.</p> <p>Økt bruk av flerårige vedtak for å sikre større forutsigbarhet og fleksibilitet i bosettingsarbeidet.</p> <p>Økt bruk av avtaler om kvartalsvis bosetting og forpliktende avtaler, som en del av disse kan IMDi be kommunene om å lage planer for boligfremskaffelse</p>	<p>Det bør opprettes faste samarbeidsrutiner, f eks gjennom tverrfaglige team eller andre faste møtearenaer mellom flyktningtjeneste, boligenhet og eiendomstjenste.</p> <p>Bosettingsarbeidet og boligfremskaffelsen bør forankres i kommunenes planverktøy, som f eks økonomiplan og boligsosial handlingsplan.</p> <p>Det administrative og politiske nivået i kommunen, samt flyktningkonsulentene, må ha god kjennskap til Husbankens ordninger</p>	<p>Tydeliggjøring av hvem som har ansvar for boligfremskaffelse, både kommunale og private.</p> <p>Bruk av 3-årige kontrakter ved bosetting i kommunal bolig. Bør ikke automatisk videreføres uten at det er blitt gjort en behovsvurdering.</p> <p>Kommunene bør vurdere mindre restriktiv bruk av startlånet</p> <p>Økt profesjonalisering av bruken av det private markedet gjennom fremleie, forskuttering av husleie, kommunal depositumsgaranti, fast kontaktperson i kommunene som private utleiende kan henvende seg til, boveiledning og tilsyn med - og vedlikehold av- fremleide boliger.</p> <p>Tilrettelegging for "leie til eie"-modeller</p>	<p>Introduksjonsprogrammet bør brukes som kanal for å gi kontinuerlig informasjon om boformer, etableringsmuligheter og Husbankens ordninger. Det bør også utvikles en boligkarriereplan for den enkelte flyktning.</p> <p>Kommunene bør gjennomgå rutiner for boveiledning og booppfølging.</p> <p>Ved bruk av bofellesskap bør det gis mer informasjon om boformen på mottaket, husregler bør utarbeides i forkant av innflytting og beboerne bør følges tett opp av f eks miljøarbeidere.</p> <p>Brukermedvirkning i rehabilitering/bygging av kommunale boliger</p> <p>Bruk av disponerte boliger i borettslag</p>
Statlig nivå	<p>For å hindre at mange bosettinger skjer sent på året, bør det gjøres en differensiering av integreringstilskuddet i forhold til når på året flyktningene blir bosatt.</p> <p>IMDi bør utarbeide enda mer detaljerte oversikter over gruppene som skal bosettes.</p> <p>Anmodningsbrevene bør være mer spesifiserte og forpliktende, gjennom at det blant annet blir opplyst hvilke type boenheter det antas å være behov for.</p> <p>Bosettingsklare flyktninger bør oppfordres til å finne bolig selv.</p>	<p>Husbanken bør vurdere å utvide BASIS og BOSO til flere kommuner.</p>	<p>Det bør vurderes om kommunene bør få en kompensasjon for å sitte med ledige boliger</p>	<p>Etablering av tilskuddsordning til boveiledning</p> <p>Økt informasjons- og satsingsarbeid om tilskuddsordninger og eierskapsmodeller</p> <p>Sikre at boligkunnskap blir et eget tema i introduksjonsprogrammet</p>

	Mer systematisk bosetting av personer i samme kommune som de har bodd i mottak.			
--	---	--	--	--

5. Analyse og drøfting av problemområdet

Nyere forskning antyder at det skjer en utvikling i kommunenes boligsosiale arbeid. Det vises blant annet til en større bruk av boligkontorer og tverrfaglige team (Langsether m fl 2008). Kommunene jobber i større grad aktivt, systematisert og målrettet med det boligsosiale arbeidet. Som et eksempel, rapporteres det fra ansatte i utvalgte kommuner i NTNU Samfunnsforsknings studie at samarbeidet med Husbanken om boligsosiale utviklingsprogram og boligsosialt studium for kommunale ledere har bidratt til å øke fokuset på flyktninger og boligspørsmål i kommunene (Thorshaug m fl 2011).

Samtidig ser vi av tallene fra årets kommunelederundersøkelse at boligmangel fremdeles er en av de største hindringene for å bosette flyktninger. Selv om det rapporteres om en positiv utvikling innen det kommunale boligsosiale arbeidet, ser det ikke ut til at dette har dempet problemet med boligmangel til bosettingsklare flyktninger i vesentlig grad. Problemet har fortsatt konsekvenser for IMDi's bosettingsarbeid. Husbanken har et særskilt ansvar for boligpolitikken, men IMDi bør også vurdere om det er noe i våre bosettingsrutiner og kommunesamarbeid som bør endres for at problemet med boligmangel skal dempes.

Hva er IMDi's handlingsrom innenfor dagens bolig- og bosettingspolitikk?

To forvaltningsnivå er avgjørende for boligfremskaffelsen: Det statlige nivået gjennom å være premissleverandør (Husbankens virkemiddel, IMDi's anmodningsrutiner og bosettingsavtaler med mer) og det kommunale nivået som står for den lokale organiseringen og gjennomføringen. Det statlige nivået legger viktige premisser for implementeringen i kommunene, samtidig som det er et stort handlingsrom for lokale variasjoner med hensyn til organisering av boligfremskaffelsen.

Med bakgrunn i den gjennomgåtte litteraturen, ser løsningen til en bedre boligfremskaffelse i stor grad ut til å ligge i kommunenes organisering av bosettingsarbeidet og i koplingen mellom det boligfaglige og det flyktningfaglige i disse prosessene. Hovedvekten av anbefalinger som er gitt, retter seg nettopp mot kommunene og deres arbeidsmetoder. Samtidig er det flere respondenter i kommunene som mener at vellykkede strategier særlig er å finne i samarbeidet med IMDi. Bruken av intensjons- og samarbeidsavtaler blir trukket frem i denne sammenhengen da disse kan bidra til en forankring av arbeidet hos kommunal ledelse (Thorshaug m fl 2011).

Spørsmålet blir hvordan IMDi og eventuelt andre statlige aktører kan bidra til å gjøre kommunenes arbeid på dette området enda bedre. I IMDi's arbeid overfor kommunene, vil dette først og fremst handle om pedagogiske virkemiddel og pådriverrollen. IMDi rår ikke over de statlige boligsosiale virkemidlene, og vil derfor i størst grad måtte konsentrere seg om informasjons- og veiledningsarbeid, og å være en aktiv pådriver og støttespiller for kommunene.

I tillegg til å jobbe mot kommunene, er det viktig at IMDi også jobber mot andre relevante aktører for å synliggjøre problemstillingen. IMDi kan jobbe med problemstillingen i tre retninger; 1) mot kommunene, 2) mot andre statlige samarbeidspartnere (f eks Husbanken, Voksenopplæringen, UDI) og 3) mot departementene (BLD og KRD). Under skisseres forslag til IMDi's videre arbeid mot disse aktørene. Muligheter for videreutvikling av samarbeidet med KS

blir ikke omtalt her. KS er imidlertid en viktig samarbeidspartner for IMDi og bør derfor tas hensyn til i den videre diskusjonen.

Litteratur

Comte (2011). *Integrerings- og mangfoldsdirektoratets kommunelederundersøkelse 2010*. Comte Analysebyrå, Oslo.

Econ (2009). *God praksis med startlån*. Econ Poyry, Oslo.

Hanche-Dalseth, M., R. Bergem og U. Aarflot (2009). *Bosetting av flyktninger i kommunene. En studie blant bosettingskommuner i Møre og Romsdal*. Møreforskning Volda, Volda.

Ibenholt, T. og O. Bakli (2009). *Bosetting av flyktninger*. Devoteam daVinci, Oslo.

Langsether, Å., T. Hansen og J. Sørvoll (2008). *Fragmentert og koordinert: organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. NOVA, Oslo.

Paulsen, V., K. Thorshaug og B. Berg (2010). *“Det hadde vært fint å få være med å velge”*. Brukerundersøkelse blant flyktninger i bofellesskap. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.

Perduco (2009). *Kommunelederundersøkelsen høst 2009*. Perduco

Riksrevisjonen (2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger*. Dokument 3:3 (2010-2011). Riksrevisjonen, Oslo.

Riksrevisjonen (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet*. Riksrevisjonen, Oslo.

Søholt, S. og A., Holm (2010). *Desentraliserte asylmottak og bosetting*. NIBR, Oslo.

Søholt, S., M. Ekne Ruud og A. Holm (2003) *Offentlige strategier for boligetablering blant etniske minoriteter*. SINTEF, Oslo.

Thorshaug, K., S. Svendsen, V. Paulsen og B. Berg (2011) *“Det er litt sånn at veien blir til mens en går”* Kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.

Thorshaug, K., M., Valenta og B. Berg (2009). *Bosetting av enslige voksne flyktninger. Utfordringer og muligheter for rask og god bosetting*. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.