

Beregnet til
IMDi

Dokumenttype
Rapport

Dato
Februar 2017

BOVEILEDNING OG VEILEDNING I BOLIGKARRIERE FOR FLYKTNINGER

EN SAMMENSTILLING AV ERFARING OG KUNNSKAP



**VEILEDNING I BOLIGKARRIERE FOR FLYKTNINGER –
BOVEILEDNING OG VEILEDNING I BOLIGKARRIERE –
EN SAMMENSTILLING AV ERFARINGER OG KUNNSKAP**

INNHALDSFORTEGNELSE

1.	SAMMENDRAG	1
1.1	Organisering av boveiledning og veiledning i boligkarriere	1
1.2	Behov for mer systematikk, stabilitet og kontinuitet i arbeidet	1
1.3	Helhetlig virkemiddelbruk	2
1.4	Sikre større grad av brukermedvirkning og involvering	2
2.	SUMMARY	3
2.1	Organizational structure of guidance on housing and the housing ladder	3
2.2	Need for more systematic, stability and continuity	4
2.3	Overall use of policy instruments	4
2.4	Ensure greater user involvement and participation	5
3.	INNLEDNING	6
3.1	Kort om oppdraget	6
3.2	Definisjon av begreper	6
3.3	Metodisk gjennomføring	7
3.4	Leserveiledning	11
4.	SAMMENSTILLING AV EKSISTERENDE ERFARINGER OG KUNNSKAP	12
4.1	Funn fra kartleggingsintervjuene	12
4.2	Sammenstilling av eksisterende erfaring og kunnskap	13
4.3	Andre kvalitative funn fra kartleggingen	27
5.	EKSEMPLER PÅ GODE GREP FOR Å BISTÅ FLYTKNINGER TIL Å BLI SELVHJULPNE PÅ BOLIGMARKEDET	29
5.1	Forankring	29
5.2	Sikre grunnleggende boferdigheter	30
5.3	Helhetlig virkemiddelbruk	30
5.4	Praksisnær veiledning – «demoleiligheter»	39
5.5	Bygge relasjoner til private utleiery	40
5.6	Samarbeid, roller og ansvar	40
5.7	Brukermedvirkning og selvstendigjøring	43
6.	VURDERINGER OG ANBEFALINGER	44
6.1	Boveiledning og veiledning i boligkarriere som en del av introduksjonsprogrammet	44
6.2	Behov for mer systematikk, stabilitet og kontinuitet i arbeidet	45
6.3	Helhetlig virkemiddelbruk	47
6.4	Behov for mer boveiledning i asylmottak	48
6.5	Potensiale for mer samarbeid med frivillig sektor	48
6.6	Sikre større grad av brukermedvirkning og involvering	48

1. SAMMENDRAG

Oppdraget «Boveiledning og veiledning i boligkarriere – en sammenstilling av erfaringer og kunnskap» er gjennomført av Rambøll på oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet i perioden oktober 2016 til februar 2017. Under presenteres et sammendrag av rapporten.

1.1 Organisering av boveiledning og veiledning i boligkarriere

Kartleggingen identifiserer tre overordnede måter å arbeide med boveiledning og veiledning i boligkarriere:

- Veiledning som kurs
- Veiledning som individuell oppfølging i hjemmet
- Veiledning fra boligkontor eller bolig tjeneste

Et stort flertall av kommunene kombinerer de tre ulike tilnærmingene, men det finnes variasjoner i hvordan elementene vektlegges og hvordan de praktiseres i kommunene.

1.1.1 Boveiledning og veiledning i boligkarriere som en del av introduksjonsordningen

Kartleggingen viser at et flertall av kommunene som inngår i studien praktiserer boveiledning og veiledning i boligkarriere som en integrert del av introduksjonsprogrammet og/eller som en del av forberedende kurs. De kommunene som inkluderer bolig- og boforholdstematikk i introduksjonsprogrammet gjennomfører denne undervisningen i perioder hvor de ansatte som arbeider med norskopplæring og kvalifisering har fri, men hvor det like fullt gjennomføres obligatorisk undervisning for programdeltakerne. Veiledningen foregår dermed typisk i høstferie, vinterferie eller sommerferie. Kartleggingen viser tydelig at kommunene opplever det som nyttig og hensiktsmessig å inkludere tema som omhandler bolig som en del av introduksjonsprogrammet fordi:

- Dette bidrar til å fylle de obligatoriske ukene hvor lærerne har ferie med meningsfylt innhold
- Opplæringen i boveiledning og veiledning i boligkarriere blir obligatorisk for alle
- Et stort flertall av flyktingene har behov for veiledning, dog om ulike tema og i ulik grad
- Dette bidrar til gjentakelse av stoffet, noe som anses som et suksesskriterium
- Det bidrar til å knytte sammenheng mellom selvstendigjøring på boligmarkedet og kvalifisering og arbeid

Kommunene bør derfor vurdere å inkludere boveiledning og veiledning i boligkarriere som en del av introduksjonsordningen dersom dette synes hensiktsmessig ut fra den enkeltes behov.

Uavhengig av organisering viser kartleggingen at kommuner har varierende erfaringer med teoretisk gruppeundervisning. Teoretisk undervisning bidrar kun til en mekanisk forståelse og kommunene opplever at de kan undervise i de samme temaene flere ganger uten at flyktingene forstår. Kommuner som har lagt om undervisningen erfarer at praktiske demonstrasjoner bidrar til en bedre forståelse av begrepene og sikrer dybdeforståelse av de ulike konseptene. Kommunene bør derfor i større grad vektlegge praktisk undervisning enten i grupper eller i den enkeltes hjem.

1.2 Behov for mer systematikk, stabilitet og kontinuitet i arbeidet

Til tross for at mange kommuner arbeider målrettet og systematisk med boveiledning og veiledning i boligkarriere, indikerer funn fra undersøkelsen at det i flere kommuner er noe manglende stabilitet og kontinuitet i arbeidet. Enkelte kommuner mangler skriftlig nedfellede rutiner, arbeidsbeskrivelser og prosesser for arbeidet, samt forankring i kommunale planer. Dette kan føre til at arbeidet blir personavhengig og sårbart ved utskiftninger. Funnet viser også at det relativt ofte skjer organisatoriske endringer i kommunens flyktingarbeid, hvor roller og ansvar skifter.

Til tross for noe manglende stabilitet og kontinuitet i enkelte kommuner, oppfatter Rambøll at det gjøres mye godt arbeid på feltet. Imidlertid burde arbeid med biveiledning og veiledning i boligkarriere i større grad nedfelles i kommunale planer eller skriftliggjøres i form av rutinebeskrivelser, årshjul eller lignende. For å sikre stabilitet, kontinuitet og prioritet i arbeidet bør også tiltak og prosjekter forankres i både administrativ og politisk ledelse.

Kartleggingen viser at kommunene særlig har behov for å systematisere sitt arbeid med veiledning i boligkarriere. For å lykkes med å selvstendiggjøre flyktninger på boligmarkedet må kommunene i større grad samarbeide på tvers for å ta i bruk det samlede virkemiddelapparatet, herunder Husbankens boligsosiale virkemidler, NAVs virkemidler og andre kommunale virkemidler. Kommunen bør derfor avklare hvilke avdelinger som skal ha de ulike ansvarsområdene. Individuelt tilpasset veiledning og langsiktighet fremstår som suksessfaktorer for å få flyktninger videre i egen boligkarriere.

Kartleggingen finner også at flyktninger som er bosatt gjennom det private leiemarkedet i større grad bør følges opp med råd og veiledning for kjøp av egen bolig. Det kommer også tydelig frem at flere kommuner har et generelt forbedringspotensial når det gjelder tettere og mer systematisk oppfølging av flyktninger som har fullført introduksjonsprogrammet.

1.3 Helhetlig virkemiddelbruk

Selvstendigjøring av flyktninger på boligmarkedet er komplekst. Oppgaven krever at kommunene klarer å dra nytte av det samlede virkemiddelapparatet. Følgende områder identifiseres som særlig viktige:

1.3.1 Arbeide for å sikre et differensiert boligmarked og tilknytning til arbeidsmarkedet

Kommunene oppgir boligmarkedet og arbeidsmarkedet som de to desidert største hindrene for at flyktninger skal kunne oppnå selvstendighet på boligmarkedet. Kommunene bør derfor ta grep for å sikre en differensiert boligmasse som møter befolkningens behov, inkludert personer med lav inntekt. Denne kartleggingen kan ikke fullt ut redegjøre for barrierer for flyktningers innpass på arbeidsmarkedet. Vår undersøkelse viser imidlertid at flere kommuner har tatt gode grep for å sikre tilknytning til arbeidsmarkedet.

1.3.2 Mer aktiv bruk av Husbankens startlån

Flere kommuner bruker aktivt Husbankens startlån overfor flyktninger, men kartleggingen viser at det fortsatt finnes potensiale for å utnytte fleksibiliteten som ligger i startlånordningen, herunder muligheten for 50 års løpetid og fastrenteavtaler. Undersøkelsen gir begrenset informasjon om hvordan kommunene praktiserer startlånordningen overfor flyktninger som går i introduksjonsprogrammet, men funn indikerer at kommunene har en fortsatt restriktiv holdning til å benytte startlån overfor denne målgruppen. Her ser det derfor ut til å ligge et potensiale for mer utviklet virkemiddelbruk overfor denne målgruppen.

1.3.3 Behov for mer individuelt tilrettelagt oppfølging og differensiering av tilbud

Kartleggingen viser at kommuner som prioriterer tid til tett individuell oppfølging opplever dette som svært nyttig. Videre kobles slike prioriteringer til mer stabil arbeidstilknytning og selvstendigjøring på boligmarkedet, som gir mer langsiktige resultater. Her nevnes ulike former for tiltak for å komme inn på det private leiemarkedet, bo-oppfølging i hjemmet og hjelp til å gå på visning eller annen individuell veiledning i økonomi eller sysselsetting. Det er her viktig å sikre tett individuell oppfølging tilpasset den enkeltes behov.

1.4 Sikre større grad av brukervedvirkning og involvering

Kommunene opplever at det er lettere å motivere flyktingene til å bli selvstendige på boligmarkedet når de selv har eierskap til målet og prosessen. Kommunene bør derfor arbeide aktivt med å sikre eierskap til prosessen. Å inkludere egen bolig som et langsiktig mål i individuell plan kan være et grep for å sikre eierskap til prosessen.

2. SUMMARY

The assignment "Guidance on housing and the housing ladder - a compilation of experiences and knowledge" was conducted by Rambøll on behalf of the Directorate of Integration and Diversity (IMDi) in the period from October 2016 to February 2017. A summary of the report is presented below.

2.1 Organizational structure of guidance on housing and the housing ladder

Overall, three different ways have been identified to conduct guidance on housing, and the housing ladder. These are:

- Courses
- Individual follow-up in the residence
- Guidance from the local housing office or housing services

A majority of the municipalities combine these three approaches, but different elements are emphasized and practiced differently between the different municipalities.

2.1.1 Guidance on housing and the housing ladder as a part of the Introduction programme

The report shows that a majority of the municipalities included in the mapping, have guidance on housing and guidance on how to move up the housing ladder, as a part of the Introduction programmes or preparatory courses. Courses that deal with housing and living conditions as a part of introduction programmes are conducted in periods when staff responsible for Norwegian language tuition and qualification are on vacation. This includes autumn-, winter- and summer holidays. Even so, the courses conducted in this period are mandatory for participants included in the introduction programmes.

The mapping clearly illustrates that the municipalities find it useful and advantageous to include subjects regarding housing for those included in the introduction program, for several reasons:

- It helps to fill the educational gap with meaningful content in periods where the teaching staff is on vacation
- The guidance on housing and how to move upwards the housing ladder are mandatory for all
- A majority of the refugees need guidance on housing, although concerning different subjects and on different levels
- Repeating the content of the course is key to success
- This will contribute to reinforce the link between being integrated into the housing market on the one hand, and qualification for the labour market on the other

The municipalities might consider including guidance on housing and how to move up the housing ladder as a part of the introduction programme, if it proves to be expedient or suitable based on individual needs.

In spite of the organizational structure, the various municipalities have rather different experiences regarding theoretical group tutoring. Theoretical tutoring is limited to a mechanical understanding, and experience shows that there are large variations in the understanding of the content, in spite of the fact that it is repeated many times over. In contrast, municipalities that have taken a more practical approach in their tutoring have experienced increased understanding of the content. This in turn contributes to an increased in-depth-understanding of the various concepts. The municipalities should therefore consider a way of tutoring that emphasizes learning through practice, either conducted in groups or in each participant's home.

2.2 Need for more systematic, stability and continuity

Even if many municipalities work systematically with providing guidance on housing and the housing ladder, the enquiry has found that many municipalities lack stability and continuity in their work. Some municipalities have no written routines, work descriptions and processes, nor references on how to anchor it in municipal plans and documents. This makes the work dependent on the individual, and vulnerable to change of staff. The study also shows a relatively high turnover and structural changes with regard to work related to refugees, resulting in frequent change of roles and responsibilities.

Rambøll emphasizes that a lot of excellent work has been done, despite lack of stability and continuity in certain municipalities. However, there is room for an increased priority regarding guidance on housing for refugees in municipal plans and documents. The same deficiencies relate to embedding priorities in written documents, such as description of routines and annual work plans. In order to ensure stability and continuity, related initiatives and projects should be embedded in both administrative and political leadership.

Based on empirical findings, the mapping shows that the municipalities especially have a need for systemizing their work on guidance on how to move up the property ladder. In order to increase the refugees' autonomy and independence on the housing market, the municipalities have to coordinate their work to a greater extent. Furthermore, there is a need to deploy the overall policy instruments, including the means provided by respectively The Norwegian State Housing Bank (Husbanken), Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) and other municipal services. The municipalities should clarify and communicate the responsibilities related to the different departments. Long-term, individual and customized guidance are key success criteria in order to facilitate refugees' autonomy on the housing market.

The mapping also indicates that refugees that are settled in the private rental market should be followed up more closely, especially when it comes to guidance and counselling on how to buy their own homes. There is also an increased need for systematic and closer monitoring of refugees who have finished the introduction programme.

2.3 Overall use of policy instruments

Ensuring autonomy and independence for refugees on the housing market is a complex matter. In order for it to succeed, municipalities have to make active use of the overall policy instruments provided.

2.3.1 Ensuring a diversified housing market and affiliation to the labour market

Municipalities report that the housing market and the labour market are the greatest barriers for ensuring refugees autonomy and independence on the housing market. Therefore, the municipalities should initiate strategies in order to ensure that they have a differentiated housing market that matches the populations' needs, as well as individuals with lower income.

This report is unable to provide an overall insight regarding barriers to refugees' entrance to the labour market. However, the findings suggest that many municipalities have taken action when it comes to facilitating integration into the labour market.

2.3.2 Increased usage of Husbanken's start-up loans¹

Even though many municipalities frequently use start-up loans, there is potential for utilizing the flexibility that is embedded in the start-up loan arrangement, for instance the 50 years maturity- and fixed rate agreements. This study has limited information on how municipalities use the start-up loan arrangement for refugees in the introduction program, but the findings suggest that

¹ <https://husbanken.no/english/start-up-loan/>

The start-up loan is a favorable loan scheme offered by most municipalities. It is primarily intended for people struggling on the housing market, whether it concerns buying a home or keeping it.

the municipalities have a restrictive approach. The policy instruments that have been established for these purposes should be improved and developed even further, with this target group in mind.

2.3.3 Need for individual and customized follow-up and diversification of services

Municipalities that prioritize individual and customized follow-up of refugees experience that this lead to long-term change, both in terms of integration into the labour market and increased independence on the housing market. Several initiatives have been mentioned in order to enter the private renting market, follow-up concerning living conditions, as well as assistance in the process of buying a house or various individual guidance on personal economy or employment. Emphasis should be on close monitoring, customized to individual needs.

2.4 Ensure greater user involvement and participation

According to the municipalities, refugees are best motivated to become independent on the housing market if they get ownership of the process. Municipalities should therefore seek to give refugees experience with ownership to the process. A good way to achieve this is including permanent housing as a long-term goal in an individual plan.

3. INNLEDNING

3.1 Kort om oppdraget

Oppdraget «Boveiledning og veiledning i boligkarriere – en sammenstilling av erfaringer og kunnskap» er gjennomført av Rambøll på oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet i perioden oktober 2016 til februar 2017.

Hovedformålet med prosjektet har vært å sammenstille eksisterende erfaringer og kunnskap om hvordan kommunene kan tilby flyktninger boveiledning og veiledning i boligkarriere, med særlig fokus på hvordan dette kan tilbys som en del av introduksjonsprogrammet. Videre har vi i oppdraget identifisert gode grep som kommunene kan ta i bruk for å bistå flyktninger til å bli selvhjulpne på det private eie- eller leiemarkedet.

I regjeringens boligsosiale strategi «Bolig for velferd» fremheves det at alle skal bo godt og trygt.² Dette er viktig for at vi skal kunne ta utdanning, danne familie, være i arbeid og ta vare på helsen vår. Boligen er også en ramme for et sosialt liv og gir tilhørighet til et nærmiljø og lokalsamfunn. Å sikre gode boforhold for flyktninger er derfor et viktig utgangspunkt for den videre integreringen. SSB-tall³ viser at personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i statistikken over vanskeligstilte på boligmarkedet, og det har over tid vært en tendens til at flyktninger har blitt boende lenge i kommunal bolig eller i andre mindre egnede boformer. For å snu denne tendensen er det viktig at kommunen arbeider målrettet med boveiledning og veiledning i boligkarriere, blant annet med informasjon om husleiekontrakter og Husbankens finansieringsordninger, samt veiledning for å komme videre inn i det ordinære boligmarkedet.

Prosjektet er en del av IMDis kunnskapsutvikling innen en tematikk som altså både berører utfordringer og målsetninger presentert i «Bolig for velferd» og direktoratets arbeid med bosetting av flyktninger. Videre inngår oppdraget i IMDis innsats for å legge til rette for erfaringsutveksling mellom kommuner.

Denne rapporten er én av to leveranser i prosjektet. Rapporten systematiserer allerede eksisterende kunnskap på feltet, samt oppsummerer gode grep som kommunene kan benytte for å bidra til å selvstendiggjøre flyktninger på boligmarkedet. I tillegg til rapporten er det utviklet et erfaringshefte som beskriver hvordan ni utvalgte kommuner arbeider med boveiledning og veiledning i boligkarriere. Formålet er å gi andre kommuner inspirasjon til hvordan de kan arbeide med å selvstendiggjøre flyktninger på boligmarkedet.

3.2 Definisjon av begreper

Begrepene *boveiledning* og *veiledning i boligkarriere* er vide begreper som også er delvis overlappende og heller ikke gjensidig utelukkende.

I denne rapporten definerer vi allikevel *boveiledning* som veiledning i praktiske forhold knyttet til boforholdet slik som blant annet veiledning i renhold, brannsikkerhet, kildesortering, hygiene, inneklima, husregler og hvordan man forholder seg til naboer.

Veiledning i boligkarriere handler om hvordan flyktningene kan ta et steg videre etter å ha blitt bosatt, enten ved å leie eller kjøpe bolig på det ordinære boligmarkedet. Her inkluderes blant annet informasjon om husleiekontrakter og Husbankens finansieringsordninger, samt øvrig veiledning og støtte for å komme videre i boligkarrieren.

² Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)

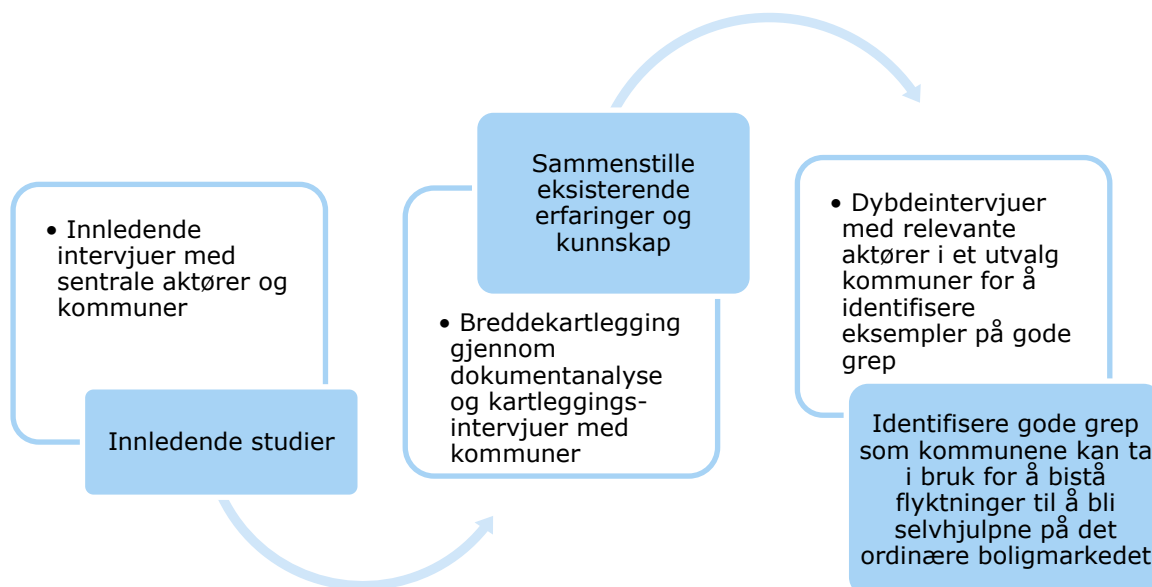
³ SSB (2014). Vanskeligstilte på boligmarkedet. <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/barnefamilier-sarlig-utsatt-pa-boligmarkedet>

3.3 Metodisk gjennomføring

Oppdraget består av tre sentrale deler og baserer seg hovedsakelig på kvalitativ metode.

Figur 2-1 viser oppdragets sentrale deler, samt metodisk tilnærming i de ulike delene av oppdraget.

Figur 3-1 Sentrale deler i oppdraget



I det følgende gis en beskrivelse av metodisk gjennomføring og aktiviteter for de ulike delene av prosjektet.

3.3.1 Innledende studier

I den innledende fasen av prosjektet ble det gjennomført intervjuer med sentrale myndigheter og kommuner. De innledende studiene danner utgangspunktet for de neste delene av datainnsamlingen: breddekartlegging og casestudier.

Gjennom de innledende studiene har vi belyst to hovedperspektiver:

1. Myndighetsperspektivet: Her er det gjennomført intervjuer med IMDi, Husbanken, FFKF (Faglig forum for kommunal flyktningpolitikk) og Kompetanse Norge
2. Kommuneperspektivet: Her er det gjennomført intervjuer med erfarne og mindre erfarne bosettingskommuner

Formålet med de innledende intervjuene med sentrale myndigheter har vært å kvalifisere problemstillinger, samt kartlegge myndighetenes behov for kunnskap på feltet. Målsettingen med intervjuene med kommunene har vært å undersøke hva de opplever som utfordringer og muligheter knyttet til selvstendigjøring av flyktninger på boligmarkedet, samt kartlegge behov for kompetanseheving og erfaringsutveksling.

Utvelgelsen av kommuner ble gjort ut fra lister vi fikk tilsendt fra IMDis regionkontorer. Listene inneholdt også informasjon om hvor lenge den enkelte kommune hadde bosatt flyktninger og antallet bosettinger. «Erfarne» kommuner har vi definert som kommuner som har bosatt flyktninger årlig over en lengre periode. «Mindre erfarne» kommuner startet med bosetting i 2015 eller senere eller er kommuner som ikke har bosatt flyktninger på noen år.

Innledningsvis i prosjektet opererte vi med en hypotese om at de «mindre erfarne» kommunene ville ha større uttalte behov for råd, tips og støtte for å kunne drive boveiledning og veiledning i boligkarriere, sammenlignet med kommuner med lengre erfaring. Dette viste seg imidlertid ikke å stemme helt. I de innledende samtalene med kommunene og Faglig forum for kommunal flyktningpolitikk (FFKF) kom det frem at flere av de nye bosettingskommunene har forberedt seg godt i forkant av bosetting, enten ved å ansette personer med lang og god flyktnings- og bosettingskompetanse, hospitering i andre kommuner eller ved deltakelse på IMDi Kompetanseløft før de begynte å bosette. I tillegg benyttes FFKFs Facebookside aktivt, hvor de som jobber med bosetting i kommunene utveksler tips, råd og erfaringer med hverandre.

3.3.2 Sammenstilling av eksisterende erfaringer og kunnskap – Breddekartlegging

Den første delen i oppdraget har bestått av en breddekartlegging og en analyse av eksisterende kunnskap og erfaringer om hvordan kommunene arbeider med boveiledning og veiledning i boligkarriere.

3.3.2.1 Identifisering av kommuner

For å identifisere kommuner som arbeider med boveiledning og veiledning i boligkarriere kontaktet vi IMDi og Husbankens regionkontorer. Regionkontorene ble forespurt om de kunne oversende lister over hvilke kommuner som arbeider med boveiledning og veiledning i boligkarriere. I tillegg ble regionkontorene bedt om å trekke frem enkelte kommuner som de anser som gode i arbeidet med boligtematikk og som lykkes i arbeidet.

Regionkontorene oversendte forslag til kommuner hvor de har kjennskap til arbeid med boveiledning og/eller veiledning i boligkarriere. Husbanken sine regionkontorer oppga i snitt 5-8 eksempler per region. IMDi oversendte et svært variert antall kommuner fra hver region. Enkelte av IMDi regionkontorer sendte over alle kommuner tilhørende sin region.

Rambøll har også gjort Google-søk for å få innspill til andre kommuner som jobber godt med boveiledning og veiledning i boligkarriere⁴. I tillegg har Rambøll mottatt tips fra FFKF og Kompetanse Norge, samt gjennomgått lister over mottakere av Husbankens boligsosiale kompetansetilskudd. Den digitale veiviseren til Bolig for velferd er også benyttet til å identifisere kommuner.

Med bakgrunn i forslagene fra IMDi og Husbankens regionkontorer, gjennomgang av kommuner som har mottatt Husbankens boligsosiale kompetansetilskudd og egne søk, gjorde Rambøll et utvalg på 54 kommuner som arbeider med boveiledning og veiledning i boligkarriere.

Kommunene ble valgt ut på grunnlag av ulik geografisk plassering og størrelse. Alle kommunene som er foreslått med konkret begrunnelse fra enten IMDi eller Husbanken, samt alle kommunene som er beskrevet som gode, er inkludert i utvalget. Formålet med prosjektet er å frembringe kunnskap om gode grep og hvordan kommunene kan lykkes med arbeidet. Vi anså det derfor som lite hensiktsmessig å inkludere alle kommunene i hver region.

Vi kontaktet de 54 kommunene per e-post med forespørsel om å sende over dokumentasjon på hvordan de arbeider med boveiledning og/eller veiledning i boligkarriere. Hvis kommunene ikke hadde dokumenter foreliggende ble de bedt om å sende en kort tilbakemelding med beskrivelse av arbeidet som gjøres i kommunen, herunder tiltakets innhold og hvordan det gjennomføres, hvem som er målgruppen, hvordan tiltaket er organisert, samt hvilke aktører og institusjoner som samarbeider om tiltaket.

Vi mottok dokumenter og e-poster med beskrivelse av kommunens tiltak fra 36 kommuner. Enkelte kommuner tok kontakt med Rambøll da de var usikre på hva som skulle sendes over eller

⁴ «Veiledning i boligkarriere*kommune», «Gode kommuner*bosetting», «God kommune*boveiledning»

hva som var formålet med kartleggingen. I ytterligere sju kommuner ble det gjennomført telefonsamtaler for å kartlegge hvilke tiltak kommunen har på fetlet.

Tabell 3-1 oppsummerer de kommuner som inngår i kartleggingen. Oversikten inneholder kun de kommunene som har oversendt dokumenter eller hvor det er gjennomført telefonsamtaler for å kartlegge tiltak. Husbankens og IMDIs regionkontorer er ikke overlappende, vi har strukturert tabellen etter frem regioner. Se fotnote for hvilke fylker som inngår i hvilke region.

Tabell 3-1 Kartlagte kommuner/prosjekter/ tiltak⁵

Region	Antall	Kommuner
Øst	10	<ul style="list-style-type: none"> • Asker • Lørenskog • Hamar • Lillehammer • Gjøvik • Ringsaker • Gran og Lunner • Elverum • Tynset • Nord-Fron
Vest	10	<ul style="list-style-type: none"> • Sogndal • Flora • Førde • Eigersund • Haugesund • Sandnes • Stavanger • Voss • Fjell • Bergen
Sør	7	<ul style="list-style-type: none"> • Larvik • Drammen • Ringerike • Skien • Grimstad • Kristiansand • Modum
Midt	9	<ul style="list-style-type: none"> • Sunndal • Volda • Ørsta • Melhus • Trondheim • Namsos • Levanger • Steinkjer • Stjørdal
Nord	7	<ul style="list-style-type: none"> • Fauske • Rana • Bodø • Tromsø • Sør-Varanger

⁵ Øst: Fylkene Østfold, Akershus, Oslo, Hedmark og Oppland. Vest: Fylkene Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane. Sør: Fylkene Aust- og Vest-Agder, Telemark, Vestfold og Buskerud. Midt: Fylkene Nord- og Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal. Nord: Norland, Troms og Finnmark

		<ul style="list-style-type: none"> • Hammerfest • Alta
Sum	43	

For å skape et godt kunnskapsgrunnlag for prosjektet har vi utformet en matrise som inneholder sentrale kartleggingstema. Denne matrisen har tjent til systematisering av innsamlede data og har fungert som et verktøy for å analysere dataene underveis i prosjektperioden.

3.3.3 Eksempler på gode grep – Kvalitative intervjuer i et utvalg kommuner

Formålet med prosjektet har også vært å fremskaffe eksempler på gode grep som kommunene kan ta i bruk for å bistå flyktninger til å bli selvhjulpne på boligmarkedet.

Med bakgrunn i funn fra breddekartleggingen, samt ut fra informasjon fra IMDi og Husbanken ble det valgt ut ni kommuner som arbeider med boveiledning og veiledning i boligkarriere. Utvalget er basert på:

- Geografisk spredning mellom fylkene
- Kommuner med ulik størrelse (antallet innbyggere)
- Kommuner som har ulik tilnærming: Boveiledning og veiledning i boligkarriere, eks. «leie til eie prosjekter»
- Kommuner som har fått Husbankens boligsosiale kompetansetilskuddet
- Tiltak som er organisert i og utenfor introduksjonsordningen
- Kommuner som bosetter flyktninger på det private markedet
- Samarbeid med frivillige aktører
- Mange kommuner har gode resultater på introduksjonsordningen
- Mange kommuner har god gjennomstrømning i kommunal boligmasse

Det har blitt gjennomført kvalitative telefonintervjuer med 23 informanter i de 9 kommunene. I snitt er det gjennomført mellom 2-3 intervjuer per kommune. Hvilke aktører som er intervjuet fra hver enkelt kommune varierer noe, avhengig av organisering og ansvar. Informanter har blant annet vært leder for flyktningetjenesten, leder for boligkontor/eiendomsavdeling etc., miljøarbeidere eller introduksjonskonsulenter i flyktningetjenesten, samt miljøvaktmestere. I tillegg er det gjennomført intervjuer med KOBOLT (Kompetansenettverk Bolig og Tilskudd), et samarbeid mellom kommunene i Akershus og Ringsaker kommune.

3.3.4 Metodiske begrensninger

De kommunene som er undersøkt i denne kartleggingen utgjør kun en liten andel av det totale antallet kommuner som arbeider med boveiledning og veiledning i boligkarriere. Denne undersøkelsen kan med andre ord ikke gi et fullstendig helhetlig bilde av hvordan kommunene arbeider på feltet. Undersøkelsen kan likevel gi en viss indikasjon da den sikrer en god spredning i kommunene som inngår, både hva gjelder geografi, sysselsettingsmuligheter, organisering, kommunestørrelse og erfaringer med bosetting.

Den viktigste utfordringen i datainnsamlingen har vært manglende felles og sammenlignbar struktur på dokumenter som beskriver hvordan kommunene arbeider med boveiledning og veiledning i boligkarriere. Enkelte kommuner har oversendt prosjektrapporter som tydelig beskriver arbeidet som gjøres, samt erfaringer og suksesskriterier og barrierer, mens andre kommuner har oversendt rutiner, maler, kursplaner og arbeidsprosesser. Tidlig i prosjektet ble det også klart at enkelte kommuner ikke har skriftlige dokumenter som beskriver hvordan de arbeider på feltet. I disse tilfellene har det blitt gjennomført kartleggingsintervjuer med kommunene for å innhente kunnskap om hvordan de arbeider.

De ulike formatene medførte at det var noe utfordrende å få sammenlignbar informasjon ut av de ulike dokumentene. At kommunene i liten, om dog varierende grad, dokumenterer arbeidet som gjøres betyr også at enkelte kommuner kan ha flere ulike tiltak eller prosjekter som har falt utenfor denne kartleggingen.

Kartleggingen tar også kun utgangspunkt i kommunenes selvrapporterte erfaringer og perspektiver. Flyktingenes egne erfaringer er ikke inkludert i undersøkelsen.

3.4 Leserveiledning

Den videre rapporten er strukturert som følger:

- **Kapittel 4** viser en oversikt over kartlegging og sammenstilling av eksisterende erfaringer og kunnskap
- **Kapittel 5** presenterer gode grep kommunene kan ta i bruk for å bistå flyktninger med å bli selvhjulpne på boligmarkedet
- **Kapittel 6** presenterer Rambølls vurderinger og anbefalinger

4. SAMMENSTILLING AV EKSISTERENDE ERFARINGER OG KUNNSKAP

Sentralt for oppdraget er å kartlegge og sammenstille eksisterende erfaringer og kunnskap på feltet. Som beskrevet i kapittel 3 har prosjektet enkelte metodiske begrensninger, hvor særlig manglende felles struktur og innhold i kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for breddekartleggingen bør nevnes. På tross av dette avtegner det seg enkelte fellestrekk eller mønstre knyttet til kommunenes arbeid med boveiledning og veiledning i boligkarriere. I dette kapitlet beskrives sentrale funn fra breddekartleggingen knyttet til temaene: form og innhold, målgruppe, organisering og samarbeid, samt forankring. Funn fra breddekartleggingen suppleres av funn fra kvalitative intervjuer med sentrale aktører fra et utvalg kommuner.

I kapittel 5 presenteres funn fra dybdeintervjuene med kommunene hvor formålet er å beskrive gode grep som kommunene kan ta i bruk for å bistå flyktninger til å bli selvhjulpne på det ordinære boligmarkedet.

Først i dette kapitlet fremheves viktige funn fra kartleggingsintervjuene som ble gjennomført med kommuner som *ikke* har dokumentert arbeidsmetoder og tiltak som er av relevant for dette prosjektet.

4.1 Funn fra kartleggingsintervjuene

Siden noen av kommunene som ble kontaktet i forbindelse med kartleggingen manglet skriftlig dokumentasjon på hvordan de jobber med boveiledning og veiledning i boligkarriere, ble det gjennomført korte intervjuer med enkelte av disse. Intervjuene ble brukt til å identifisere årsakene til at skriftlig dokumentasjon ikke foreligger, i tillegg til å lære om deres organisering av boligrelatert veiledning og opplæring.

Manglende systematikk, stabilitet og kontinuitet i arbeidet

Flere av kommunene som er intervjuet opplever at de har begrenset behov for å skriftliggjøre arbeidet og at dette ikke er avgjørende for å kunne utføre det daglige arbeidet i tjenestene. Et minimum av instruksjon (sjekklister for boveiledning, informasjon om hvilke og hvor mange flyktninger som kommer og husleiekontrakter), oppleves ofte som tilstrekkelig for å gjennomføre fortløpende driftsoppgaver.

Kommunene gir uttrykk for en lite utbredt kultur for skriftliggjøring. Dette kan svekke mulighetene for kontinuitet i tiltak og kompetanseoverføring, og kan særlig skape utfordringer på lang sikt. Ansatte i Flyktingetjenesten jobber mye erfaringsbasert, men de siste årenes økning i antall bosetninger har krevd nye måter å organisere på.

Når det foreligger lite skriftlig dokumentasjon kan det også være vanskelig å få til koordinert samarbeid mellom tjenester (Flyktingetjenesten, Boligkontoret, Nav, Voksenopplæringen osv.), siden det ikke alltid finnes noen felles plan eller rollebeskrivelser for hva de involverte aktørene har ansvar for.

Gjennom samtaler med enkelte av kommunene ser det ut til at mye av arbeidet er drevet av enkeltpersoner og ildsjeler. Dette gjør arbeidet personavhengig og sårbart ved utskiftninger. Noen av informantene som var relativt ferske i jobben sin, fortalte at det ikke forelå noe dokumentasjon da de overtok stillingen, og følgelig måtte bruke tid på å finne ut av og sette seg inn i måter å jobbe på. Mye kunnskap og gevinst kan gå tapt i slike overganger.

Ressursutfordringer i tjenestene

Ansatte i Flyktingetjenesten og på boligkontorene opplever å ha begrensede ressurser. Dette fører til at man prioriterer de daglige driftsoppgavene, og skriftlig dokumentasjon og langsiktig

planlegging blir nedprioritert. Økningen i antall bosatte har forårsaket et økt opplevd press på kommunenes ressurser.

Som følge av mer bosettingsaktivitet oppgir flere kommuner at de i større grad enn tidligere må benytte seg av det private leiemarkedet. Dette har medført et økt behov for solid biveiledning til flyktninger, for å sikre opprettholdelsen av gode relasjoner til private utleiery. Kommunene opplyser om at det er svært ressurskrevende å følge opp kontrakter og relasjoner til et stort antall private utleiery.

Dynamisk felt med kontinuerlige endringer

Feltet preges av endringer, oftest på grunn av økt bosetting og derfor økt behov for omorganisering, nye stillinger og behov for flere boliger og mer veiledning. Flere av de vi intervjuet var relativt nye i sin stilling, og var involvert i prosjekter som enten var nyoppstartet eller under planlegging. Endringene foretas ofte fordi den tidligere organiseringen og arbeidsmetodene ikke har fungert tilfredsstillende, men erfaringer med tidligere organisering og begrunnelser for omorganisering er i liten grad skriftliggjort.

Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid som ressurs

Gjennom intervjuene kom det også frem at kommunene benytter FFKF (Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid) ved behov for informasjon og spørsmål knyttet til ulike problemstillinger ved bosetting av flyktninger, inkludert informasjon om biveiledning og veiledning i boligkarriere. FFKF har også opprettet en Facebook-side som fungerer som plattform for erfaringsutveksling og kunnskapsdeling.

4.2 Sammenstilling av eksisterende erfaring og kunnskap

I dette kapitlet beskrives sentrale funn fra breddekartleggingen knyttet til form og innhold, målgruppe, organisering og samarbeid, samt forankring. Funnene fra dokumentgjennomgangen suppleres med informasjon fra de kvalitative intervjuene med sentrale aktører i kommunene.

4.2.1 Form og innhold

Overordnet viser dokumentgjennomgangen at et stort flertall av kommunene gjennomfører kurs og/eller annen veiledning som inneholder både tema som knytter seg til biveiledning og veiledning i boligkarriere. Funn viser at biveiledning og veiledning i boligkarriere ofte ses i nær sammenheng, og at det dermed ikke er et tydelig skille mellom disse ulike elementene. Informantene fremhever at dette må ses i sammenheng fordi praktisk kunnskap og kompetanse om det å bo er en viktig forutsetning for å komme videre i boligkarrieren. Biveiledning kan derfor også direkte bidra til at det er enklere å komme videre inn i det ordinære boligmarkedet.

«Dette har en sammenheng. Hvis du ødelegger en bolig, så ryktes dette. Det er vanskelig å komme videre i boligkarriere hvis man ikke har praktisk kunnskap eller kompetanse om det å bo».

Sitat leder for boligkontoret

Kommunene fremhever særlig at det er sentralt å gi informasjon om viktigheten av å betale husleie og forpliktelser som leietaker. Manglende kunnskap om dette vil kunne representere et direkte hinder for den enkelte for å komme videre i boligkarrieren, da mislighold av husleie vil kunne begrense fremtidige muligheter til å ta opp lån. Grunnleggende biveiledning er derfor viktig også for videre boligkarriere.

For nyankomne flyktninger og flyktninger som er nylig bosatt vektlegges imidlertid biveiledning i form av praktisk informasjon om bolig, renhold, brannsikkerhet etc. i særlig grad. Veiledning i boligkarriere inkluderes i enkelte tilfeller også i den innledende fasen av veiledningen, men funn

fra intervjuene viser at kommunene anser det som viktigst å fokusere på praktisk informasjon om bolig etc. i innledende fase og heller vente til flyktningen er mer etablert før det gis informasjon og veiledning som retter seg mot å komme ut i det ordinære boligmarkedet.

«Praktisk veiledning kommer først. Dette med boligkarriere kommer etterhvert. Det blir for avansert å gå inn på dette med boligkarriere med en gang for de aller fleste i alle fall. Noen av dem vi bosetter er analfabeter. Vi prioriterer dette med kvalifisering. Dette med boligkarriere kommer i neste runde når man er mer klar for dette».

Sitat ansatt i flyktingetjenesten

Kommunene fremhever også at boveiledning er norskopplæring i praksis og at dette indirekte kan betraktes som et viktig kvalifiseringstiltak.

I det følgende presenteres funn fra dokumentgjennomgangen med formål om å beskrive ulike moduler for boveiledning og veiledning i boligkarriere. Funnene fra dokumentgjennomgangen utdypes med funn fra intervjuene.

Overordnet har vi identifisert tre ulike måter å arbeide med boveiledning og veiledning i boligkarriere:

- Veiledning som kurs
- Veiledning som individuell oppfølging i hjemmet
- Veiledning fra boligkontor eller boligjeneste

Funn fra dokumentgjennomgangen viser at et stort flertall av kommunene kombinerer de tre tilnærmingene, men at de vektlegges forskjellig og praktiseres i noe ulik utstrekning.

4.2.1.1 Veiledning som kurs

Funn fra dokumentgjennomgangen viser at et stort flertall av kommunene gir boveiledning og veiledning i boligkarriere i form av kurs. Kursene er oftest organisert som et forkurs for nyankomne flyktninger før de starter på introduksjonsprogrammet eller som en del av introduksjonsprogrammet. Vi vil komme nærmere tilbake til hvordan kursene organiseres i kapittel 4.2.3.

Studien viser at kursene hovedsakelig gis som undervisning i grupper. Undervisningen består i første rekke av teoretisk undervisning, men praktisk demonstrasjon kan også være en del av denne undervisningen. Gjennom intervjuene kommer det tydelig frem at kommunene ser stor nytte i å kunne undervise gjennom å vise i praksis, eksempelvis gjennom demonstrasjon av hvordan elektroniske artikler fungerer eller kildesortering og rensing av sluk etc. Enkelte kommuner opplever at teoretisk undervisning kun bidrar til en mekanisk forståelse, og at praktiske demonstrasjoner er nødvendig for å sikre dybdeforståelse for de ulike konseptene. Enkelte kommuner er klare på at den teoretiske undervisningen ikke fungerer og har lagt om undervisningsopplegget slik at man gir undervisningen som mer praksisnær veiledning i «demonstrasjonsleiligheter».

Dokumentgjennomgangen viser at det varierer i noe grad hva som er innholdet i kursene, men som allerede nevnt har de fleste kursene både elementer av boveiledning og veiledning i boligkarriere. Under nevnes typiske tema for kursene:

- Husleieloven, lover og regler for boligutleie (herunder rettigheter og plikter som leietaker)
- Forsikring
- Renhold i hjemmet

- Kildesortering og avfallshåndtering
- Fukt og utlufting
- Hygiene
- Strømmåling og strømutfgifter
- Sikkerhet og trygghet i hjemmet
- Brannvern og el-sikkerhet
- Vedlikehold av bolig og uteområdet (verktøylære)
- Post
- Naboskap og bomiljø
- Vanlige boformer i Norge
- Prisnivå for å leie og eie
- Muligheter for startlån og kjøp av egen bolig

Flere av kommunene har i forbindelse med undersøkelsen oversendt diverse undervisnings og veiledningsmaterieell. Det ser ut til at kommunene i all hovedsak har laget dette materiellet selv. Imidlertid er materialet som kommunene bruker i stor grad sammenfallende, ved at de vektlegger mange av de samme temaene i undervisningen. Noen kommuner oppgir også at de har samarbeidet med andre kommuner i regionen om å utvikle materiale. Enkelte kommuner oppgir at de bruker Husbankens film «Gratulerer med ny bolig».

Opplæringen gis som tidligere nevnt nyankomne flyktninger, enten som et forkurs eller som en del av introduksjonsprogrammet. Dette innebærer at veiledningen gis på et tidlig tidspunkt i ankomstfasen. Imidlertid fremheves det i intervjuene at gjentakelse av informasjonen er særlig viktig for å lykkes med opplæringen. Kommunene gjentar derfor gjerne den samme informasjonen ved flere senere anledninger, enten i form av individuell veiledning eller at deltakerne får repetert innholdet gjennom deltakelse på samme kurs flere ganger i løpet av introduksjonsprogrammet.

Enkelte kommuner gir flyktningene diplom for ferdig gjennomført kurs. Dette anses som viktig for flyktingenes motivasjon og i tillegg kan et slikt diplom benyttes overfor private utleiery for å synliggjøre at man har gjennomgått grunnleggende opplæring i boferdigheter. Dette kan bidra til å trygge utleiery og fremme flyktingenes innpass på det private utleiemarkedet.

4.2.1.2 Veiledning som individuell oppfølging i hjemmet

Dokumentgjennomgangen viser at et stort flertall av kommunene gir individuell veiledning til flyktninger ved bosetting, nærmere bestemt ved selve innflyttingen i boligen. Denne veiledningen består i hovedsak av praktisk informasjon om boligen, renovasjon, kildesortering, brann, renhold og fukt etc.

Et stort flertall av kommunene har også utarbeidet informasjonsmaterieell knyttet til boligen og boforholdet. Denne gjennomgås sammen med flyktingen ved innflytting. Samtidig gjennomføres praktiske demonstrasjoner der det er naturlig, eksempelvis avlesning av strøm, rensing av sluk, ventilasjon etc.

Veiledningen gjennomføres av den i kommunen som er ansvarlig for inn- og utflyttinger. Dette er enten flyktingetjenesten, boligkontor eller eiendomsavdelingen. I enkelte kommuner samarbeider de ulike enhetene om informasjonen som gis ved innflytting. Det benyttes også ofte tolk ved slike møter.

Informantene fremhever at det er svært ressurskrevende for kommunene å gjennomføre slike hjemmebesøk. Derfor varierer det i stor grad hvorvidt kommunene har mulighet til å gjennomføre gjentakende hjemmebesøk for å vurdere bosituasjonen og eventuelt gi mer opplæring og veiledning der det er behov for dette.

Informantene fra kommunene opplever at det er svært viktig å gjennomføre slike hjemmebesøk for å sikre gode boforhold for flyktninger, og for å forhindre feil bruk av boligen og unødvendig slitasje. I tilfeller hvor kommunen benytter seg av fremleie på det private markedet fremstår det som viktig å gjennomføre slike hjemmebesøk for å forebygge mislighold og for å bevare gode relasjoner til private utleiere.

Enkelte kommuner gjennomfører veiledning som individuell oppfølging i hjemmet, blant annet ved bruk av miljøvaktmestre. En miljøvaktmester kan ivareta teknisk oppfølging av boligen i tillegg til å identifisere behov og gi boveiledning tilpasset de enkeltes behov.

4.2.1.3 Veiledning fra boligkontor eller boligjeneste

Funn fra dokumentgjennomgangen viser at kursene som enten gis før eller underveis i introduksjonsprogrammet, inneholder elementer av både boveiledning og veiledning i boligkarriere. Det vil si at det formidles informasjon om muligheter for å leie eller eie sin egen bolig, og om Husbankens virkemidler som for eksempel startlån umiddelbart etter bosetting.

Som tidligere nevnt kom det frem gjennom intervjuene at kommunene vil prioritere informasjon av praktisk karakter umiddelbart etter en bosetting. Praktisk informasjon inkluderer innføring i renhold, avfallshåndtering og vedlikehold. Mange kommuner vurderer kjøp av egen bolig som et mål som ligger langt frem i tid. Flere fremhever at det er helt sentralt å først arbeide med kvalifisering og integrering i arbeidsmarkedet, før man kan kjøpe en egen bolig på det ordinære boligmarkedet.

«Det aller viktigste er at de har en økonomi slik at de kan ha en egen bolig. Det handler om å få de fortest mulig ut i jobb. Dette med å få økonomien på plass er veldig viktig».

Sitat leder flyktingetjenesten

Kvalifisering og muligheter til å komme inn på boligmarkedet settes i nær sammenheng. Kommunene fremhever at det er viktig å først garantere et inntektsgrunnlag, slik at man har mulighet til å betjene et lån. Kun et fåtall av kommunene som er intervjuet nevner muligheten om å gi startlån til personer som deltar i introduksjonsprogrammet. Kartleggingen har begrenset informasjon om bruken av startlån til personer i introduksjonsordningen, men få kommuner ser ut til å bruke denne opsjonen aktivt. Enkelte kommuner uttrykker skepsis over å gi startlån til flyktninger som er på introduksjonsstønad. Dette settes i sammenheng med at det er usikkert rundt flyktingens arbeidssituasjon etter endt introduksjonsprogram, og medfølgende usikkerhet rundt personens evne til å betjene lånet.

«Når flyktingen er ferdig i introduksjonsordningen kan man risikere at man ikke kommer i arbeid, derfor gir vi ikke startlån. Flyktingen har kun denne inntekten mens man er i introduksjonsordningen. Det er veldig usikkert hvilken arbeidstilknytning de får etterpå».

Sitat ansatt boligkontoret

I samtale med KOBOLT (Kompetansenettverk Bolig og Tilskudd), et samarbeid mellom kommunene i Akershus som deltar i Husbankens kommuneprogram, kommer det frem at startlån til deltakere på introduksjonsprogrammet ikke har vært diskutert mellom kommunene. Kontaktpersonen presiserer at ingen kommuner har tatt opp dette temaet på de faste samlingene som nettverket arrangerer. Videre sier hun at det oppleves som motstridende å innvilge startlån til denne gruppen da de ikke tilfredsstillt krav til sikker inntekt og fordi det er vanskelig å gjøre en inntektsvurdering. Det vises også til at det ville krevd en omfattende skjønnsmessig vurdering der man sannsynliggjør fremtidig inntekt basert på språkkunnskaper, utdanning med mer.

Dokumentgjennomgangen viser at det er få kommuner som har egne tiltak eller prosjekter som retter seg direkte mot selvstendigjøring på boligmarkedet, ut over kursene som er nevnt til nå

Et fåtall kommuner har imidlertid hatt prosjekter eller tiltak for å bevare gjennomstrømning i kommunal boligmasse og/eller for å bidra til selvstendigjøring på boligmarkedet for flyktninger. Særlig i region Midt er det flere kommuner som har arbeidet målrettet med å selvstendigjøre flyktninger på boligmarkedet. Årsaken til denne spesielle innsatsen er at Husbanken region Midt-Norge i samarbeid med IMDi etablerte satsingen «Selvstendig boligkarriere for flyktninger» i 2011. Satsningen inngår i Husbankens boligsosiale utviklingsprogram. Kommunene Volda, Steinkjer, Stjørdal, Ørsta og Trondheim deltok i satsningen.

I rammen under oppsummeres de viktigste elementene i satsingen. I kapittel 5 trekker vi frem prosjekt og tiltak gjennomført i Stjørdal kommune.

Satsningen «Selvstendig boligkarriere for flyktninger» – Region Midt-Norge

Utgangspunktet for satsingen var at de fleste kommuner bosetter flyktninger i kommunale utleieboliger. Erfaringer viser at mange flyktninger blir boende i kommunale boliger over tid, selv om de etter noen år i Norge har etablert seg slik at de er i stand til å komme seg videre i boligkarrieren. En konsekvens av dette er at kommunale utleieboliger ikke frigjøres til andre vanskeligstilte på boligmarkedet, og at kommunen får en utfordring med å tilby eller fremskaffe kommunale boliger til de som måtte trenge det, fortrinnsvis nyankomne flyktninger.

Fem kommuner i regionen mottok Husbankens boligsosiale kompetansetilskudd til ulike prosjekter for å utarbeide metoder og rutiner for å fremme selvstendige boligkarrierer for flyktninger. Det har også vært arbeidet aktivt på tvers mellom de ulike prosjektene med utveksling av kompetanse og erfaringer.

Alle de nevnte tiltakene som var en del av den regionale satsningen var organisert som prosjekter. Det fremkommer i dokumentene at intensjonen har vært å videreføre tiltakene i ordinær drift. Det foreligger imidlertid ingen informasjon i dokumentene som uttrykker hvorvidt prosjektene er videreført eller ikke. Husbankens regionskontor har heller ingen fullstendig oversikt over prosjektenes levetid.

Ut over de nevnte prosjektene i region Midt er det lite informasjon tilgjengelig om hvordan kommunene jobber for flyktingenes langsiktige boligkarriere. Funn fra intervjuene viser at kommuner i begrenset, om dog varierende grad, har etablerte rutiner for arbeid med boligkarriere for flyktninger. Hovedsakelig ser det ut til at de fleste kommuner har rutiner for å følge opp flyktninger i forkant av husleiekontraktens utløp, med mål om å skaffe egen eid eller leid bolig. Intervjuene røper imidlertid at det i varierende grad arbeides med kontinuerlig oppfølging og motivasjon for å få flyktninger videre i egen boligkarriere.

Flere kommuner kunngjør at det er behov for svært tett personlig oppfølging for å få flyktninger videre i boligkarrieren. Blant annet er det flere kommuner som har erfart at selv om flyktninger får innvilget startlån er det ikke alle som klarer å benytte seg av dette. Årsaken til dette er sammensatt, men én av grunnene kan være at de har behov for mer informasjon og veiledning inn i selve kjøpsprosessen, herunder bistand på visning og kontraktsmøte etc.

Det varierer også i hvilken utstrekning kommunene har mulighet til å gi tett personlig oppfølging av den enkelte. Mindre kommuner meddeler at de gir tett oppfølging som blant annet innebærer å overværevisninger eller kontraktsmøter ved kjøp av bolig. Andre kommuner med mer omfangsrikt bosettingsvedtak og høyere antall startlån innvilget, har ikke mulighet til å gi like tett oppføl-

ging av den enkelte. Én av kommunene som inngår i kartleggingen benytter aktivt frivillige til å bistå i kjøpsprosessen. Vi vil komme nærmere tilbake til dette i kapittel 5.

Kommunene fremhever arbeidsmarkedet og lokalt boligmarked som betydelige hindre for flyktningers selvstendighet på boligmarkedet. Informanter fra kommunene er opptatt av å synliggjøre betydningen av å sikre inntektgrunnlag før flyktningene kan bli selvstendig på boligmarkedet. Det fremstår også som en utfordring at mange flyktninger havner i en ustabil arbeidssituasjon som er preget av mye midlertidige ansettelser og vikariater. Dette gjør det vanskelig å komme inn på boligmarkedet. Selv om flyktningen har mulighet til å ta opp startlån oppgir kommunene at et presset boligmarked med høye priser gjør det vanskelig for flyktninger å komme inn på det ordinære boligmarkedet.

4.2.2 Målgruppe og behov

I dette kapittelet gis en gjennomgang av hvem som er målgruppen, hva som er behovet for boveiledning og veiledning i boligkarriere, hvordan kommunen kartlegger behovene, samt hvordan veiledningen tilpasses ut fra den enkeltes behov.

4.2.2.1 Målgruppe

Som allerede nevnt gjennomfører de fleste kommuner kurs/veiledning i bolig og veiledning i boligkarriere ved flere anledninger i bosettingsprosessen. Vi har identifisert slik veiledningsaktivitet både ved ankomst, underveis og ved utløpet av husleiekontrakt. Målgruppen for tiltakene som omhandler boveiledning og veiledning i boligkarriere er derfor både nylig bosatte flyktninger og/eller flyktninger som deltar i introduksjonsprogrammet, samt flyktninger som har vært bosatt i kommunen en periode og som er i ferd med å flytte ut av kommunal bolig.

Et stort flertall av kommunene som inngår i kartleggingen har tiltak som er spesifikt rettet mot flyktninger. Imidlertid har enkelte kommuner også tiltak som ikke utelukkende retter seg mot flyktninger, men også mot andre vanskeligstilte på boligmarkedet med behov for råd og veiledning knyttet til boforholdet.

Prosjektene som direkte omhandler gjennomstrømning i kommunale boliger og/eller selvstendigjgjøring av flyktninger på boligmarkedet retter seg hovedsakelig mot flyktninger som er bosatt i kommunale boliger. Enkelte av prosjektene har imidlertid også underveis i prosjektperioden utvidet målgruppen til å gjelde flyktninger som også bor på det private leiemarkedet, men her kun flyktninger som bor i private boliger gjennom kommunal fremleie.

4.2.2.2 Behov for boveiledning og veiledning i boligkarriere

Kommunene opplever svært ulike behov hos flyktningene når det gjelder informasjon om boveiledning og veiledning i boligkarriere. Dette varierer med landbakgrunn og tidligere boerfaring.

«Det varierer veldig ut fra hvor de kommer fra hvilke behov de har. Kommer man fra der det er vanlig med mur og fliser, har man mye å lære om boliger i tre. Kildesortering er viktig å gi informasjon om. Og at man ikke slår olje i vasken eller i do. Fuktighet i boligen er også en utfordring».

Sitat leder boligkontoret

Kommunene erfarer imidlertid at de fleste flyktningene har behov for en eller annen form for oppfølging eller veiledning for å bli selvstendige på boligmarkedet, dog om ulike tema og i ulikt omfang.

Kommunene setter spørsmålstegn ved kvalitet og intensitet på bo-opplæringen som gis i asylmottakene. De har opplevd å bosette personer med svært lang botid i mottak bak seg, hvor

flyktningen allikevel viser påfallende lav kunnskap og kompetanse om norske boforhold og boliger.

4.2.2.3 Kartlegging av behov

Funn fra intervjuene viser at kommunene hovedsakelig kartlegger behov for veiledning gjennom vurdering av landbakgrunn og flyktningenes tidligere boligerfaring, eller ved å ringe til mottaket for å innhente informasjon.

«Noe sier seg selv ut fra landbakgrunn og noe på vår tidligere erfaring med bosetting. Andre ganger vet vi ikke hva de har behov for før det skjer noe. Det er nesten ikke mulig å kartlegge hva folk faktisk kan og ikke. Det kommer først frem når det skjer noe. Eks. at man ikke tømmer søppel eller at man ikke lufter».

Sitat leder boligkontoret

Informanter som arbeider med bosetting og boveiledning oppgir også at det er svært vanskelig å kartlegge hva som er behovet for veiledning. Slik kartlegging kan ikke alene gjøres gjennom å spørre flyktningen om tidligere erfaringer og behov. Informantene fremhever at den mest effektive måten å kartlegge behov er å observere hvilke ferdigheter flyktningene har i praksis, ved å gjennomføre hjemmebesøk eller gruppevis praktisk veiledning. Intervjuene viser variasjon i kommunenes ressurser til gjennomføring av gjentakende hjemmebesøk. Dersom kommunen ikke har ressurser til å følge tett nok opp etter bosetting, blir kommunen først oppmerksom på flyktningenes manglende kunnskap når det foreligger feil, mangler eller skader på leiligheten.

Funn fra intervjuene viser at kommunene har begrenset informasjon om flyktningen før bosetting. Enkelte kommuner oppgir at de ringer til mottaket hvor vedkommende er bosatt for å innhente informasjon om boevne og tidligere boerfaring for å forberede seg før bosettingen. Kommunene opplever at det er enda vanskeligere å innhente informasjon om flyktninger som kommer som kvoteflyktninger. Kommunene mener derfor at det er svært viktig å sikre tett oppfølging og boveiledning av denne gruppen ved bosetting i kommunene. Enkelte kommuner oppgir at de på grunn av manglende informasjon og kjennskap til kvoteflyktningene ikke bosetter disse privat, men utelukkende i kommunale boliger.

4.2.2.4 Tilpasset veiledning ut fra individuelle behov

Intervjuene viser at kommunene i varierende grad differensierer veiledningen ut fra individuelle behov. I all hovedsak ser det ut til at alle nyankomne flyktninger mottar den samme veiledningen enten i form av individuell veiledning ved innflytting i bolig og/eller i form av kurs i introduksjonsordningen eller forkurs. Hvis veiledningen inngår i introduksjonsordningen gis denne hovedsakelig til alle deltakere uavhengig av nivå. Mange kommuner har imidlertid nivådelt introduksjonsordning ut fra kvalifisering og språkkunnskaper, og vil dermed også ha mulighet til å tilpasse boveiledningen noe mer etter deltakernes behov. Imidlertid vil man ikke umiddelbart kunne anta at nivådeling på tidligere kvalifikasjoner og progresjon i introduksjonsordningen reflekterer kunnskap og kompetanse om bolig og boforhold.

Som allerede nevnt forekommer det enkelte eksempler på kommuner som gjennomfører deler av undervisningen som praktisk gruppeundervisning. De fremhever at det er lettere å tilpasse undervisningen etter deltakernes behov ved praktisk gjennomføring. Praktisk gjennomføring av veiledning i en demo-leilighet gir bedre anledning til å identifisere flyktningenes svært varierte behov. Sammen med merverdien som økt brukermedvirkning tilfører, gir den praktiske veiledningen bedre læring.

Flyktninger som har behov for mer veiledning ut over det «standardiserte» tilbudet som tilbys i ankomstfasen vil kunne få dette i form av individuell veiledning ved behov. Som tidligere nevnt

varierer det imidlertid i hvilken grad kommunene har kapasitet til å gjennomføre slik individuelle hjemmebesøk.

Enkelte kommuner viser riktignok stor evne til å differensiere oppfølgingen gjennom ulike individuelt tilpassede tiltak. Vi vil komme tilbake til disse eksemplene i kapittel 5.

4.2.2.5 Hvilke veiledning etterspør flyktingene selv og hvordan opplever de veiledningen?

Kommunene ble også spurt om hvilke veiledning og rådgivning flyktingene selv etterspør. Funnene som presenteres under er derfor basert på kommunenes opplevelser og ikke brukernes egne erfaringer. Informanter opplever at flyktingene har begrensede forutsetninger for å vite hva de trenger informasjon om tilknyttet boligmessing.

«I utgangspunktet vil jeg heller si det sånn at flyktingene selv ikke så lett ser at problemene i boligen skyldes egen adferd. Men det har de heller ikke noe forutsetning for å skjønne. Det er ikke så lett å vite hva man ikke vet».

Sitat leder flyktingetjenesten

Kommunene opplever at flyktingene i stor grad etterspør informasjon om følgende:

- Økonomiske muligheter (arbeid, stønader, studier, sparing etc.)
- Fritidsaktiviteter og andre sosiale goder og tiltak (skole, lege, tannlege etc.)
- Internett for å kunne holde kontakt med familien
- Praktisk informasjon om bolig (kjøp av møbler, leiepriser, standard på boligen, bistand hvis det oppstår problemer med boligen)

Kommunene har noe varierte erfaringer med hvordan flyktingene mottar veiledningen. I de fleste kommuner erfarer de at flyktingene tar godt imot den veiledningen som gis. I ett fåtall av kommunene har det forekommet tilfeller hvor enkelte flytninger har blitt fornærmet over at man får undervisning i boferdigheter. Dette har forekommet i tilfeller hvor innholdet ikke har blitt tilpasset behov og ferdighetsnivå. Kommunene mener at det kan være et nyttig grep å fremheve at veiledningen er obligatorisk for alle. Dette kan føre til at veiledningen tas bedre imot av flyktingene. Enkelte kommuner har også innført diplomer for gjennomført kurs. Dette kan benyttes overfor utleier hvis man skal leie egen bolig.

Flyktingenes egen oppfatning av hvor relevant og mulig det er for dem å bli selvstendige på boligmarkedet, enten på kort eller lang sikt, varierer også mye. Flere flyktinger opplever at dette er noe som ligger svært langt frem i tid og anser det ikke om særlig aktuelt for dem å kjøpe egen bolig. Dette varierer med landbakgrunn, utdanningsbakgrunn og tidligere boerfaring.

«Vi tar i mot alt fra utdannede jurister som setter seg fort inn i alt som handler om boforhold, til de som blir vist badet og spør om det er der de lager mat. Enkelte har aldri brukt stekeovn eller lignende. Da blir bare det å bo vanskelig. Da er det vanskelig å forklare at de på sikt skal kjøpe egen bolig.»

Sitat boligrådgiver flyktingkontoret

Kommunene opplever også at det varierer med landbakgrunn hvorvidt man ønsker å kjøpe bolig eller ikke. Kommunene erfarer at boligkjøp må tilpasses kulturelt. Enkelte kommuner benytter likemannsarbeid for å sikre at informasjonen blir formidlet på en måte som treffer flyktingene. Her er tanken at tidligere flyktinger som har kjøpt bolig skal komme og informere om boligkjøp og prosessen. De kommunene som benytter likemannsarbeid har hovedsakelig gjort dette gjennom å formidle gode eksempler og suksesshistorier for å vise at det går an å lykkes. Noen har også benyttet imamer til å informere om muligheten til å ta opp renter innen Islam.

Kommunene erfarer at det er særlig viktig å fremheve at det er økonomisk gunstig å eie egen bolig, samt synliggjøre at dette er en verdiskapning som hele familien kan ta del i.

Kommunene erfarer også at det å kjøpe egen bolig kan ha en «smitteeffekt» internt i de ulike innvandrermiljøene. Hvis en familie har kjøpt en bolig, opplever kommunene gjerne at dette snakkes om i miljøet og at mulighetene gjøres kjent også for flere i målgruppen. Kommunene opplever dermed å få henvendelser fra flere som ønsker å kjøpe bolig. Slike effekter har en klar sammenheng med landbakgrunn.

4.2.2.6 Brukermedvirkning og eierskap til målsettinger

I dokumentene som foreligger fra kommunene er det lite informasjon tilgjengelig om hvorvidt veiledningen settes i sammenheng med individuelle mål for den enkelte. Funn fra intervjuene viser imidlertid at det er få kommuner som inkluderer bolig og boligkarriere som en del av individuell plan. Informantene forklarer at dette kan ha sammenheng med at det er uklart hvilken arbeidstilknytning og inntekt personene får fremover og at det derfor er vanskelig å planlegge for boligkarrieren på et tidlig tidspunkt i bosettingen.

Kommunene som er intervjuet fremhever imidlertid at det er viktig å sikre eierskap til prosessen for å motivere flyktningene til å komme videre i boligkarrieren. Det er særlig viktig å ikke «hjelpes til hjelpeløshet», men snarere spille på flyktningens egne ressurser. Kommunenes erfaring er at det er lettere å motivere til endring dersom flyktningene selv har eierskap til målet. Kommunene opplever også at så lenge flyktningene har informasjon om fordelene ved å eie vil dette i seg selv skape en motivasjon for å komme videre i egen boligkarriere.

Enkelte av kommunene fremhever også enkelte tekniske utfordringer ved å inkludere dette i individuell plan. Flere kommuner benytter systemet Sampro⁶ som elektronisk individuell plan. Sampro egner seg meget godt til dette når det gjelder brukere med norsk som morsmål. Det finnes imidlertid ikke så mange språkvalg i Sampro, og verktøyet er derfor uegnet for en rekke flyktninger, da manglende språkforståelse vil gjøre de ute av stand til å ta ansvar for egen plan. Én av kommunene som er intervjuet vurderer av den grunn å innføre enge «boplaner» i tillegg til individuell plan i NAV for å sørge for målrettet arbeid med boligkarriere.

4.2.3 Organisering og samarbeid

I dette kapittelet oppsummeres hvordan kommunene organiserer sitt arbeid med biveiledning og veiledning i boligkarriere. I kapittelet ser vi også nærmere på hvordan slik opplæring og veiledning kan tilbys som en del av introduksjonsordningen. Kapittelet omhandler også ulike roller og ansvar for opplæringen, samt muligheter for samarbeid.

4.2.3.1 Boveiledning og veiledning i boligkarriere som en del av introduksjonsordningen

Et flertall av kommunene som inngår i kartleggingen har organisert boveiledning og veiledning i boligkarriere som en del av introduksjonsprogrammet. Det er imidlertid ikke mulig å lese entydig ut fra dokumentene hvorvidt kursene faktisk gjennomføres som en del av selve introduksjonsprogrammet eller om de gjennomføres som forberedende kurs før programdeltagelsen.

Intervjuene viser at det i noen kommuner tilbys ulike former for forberedende kurs i forkant av deltakelse i introduksjonsprogrammet, hvor boligtematikk er blant kurstemaene. Ansatte i kommunen anser det som nødvendig å gi informasjon om bolig allerede i en tidlig fase av bosettingen, og mener at man ikke kan vente med å gi slik informasjon til oppstart av introduksjonsprogrammet, da det kan ta noe tid før flyktningene starter i programmet. Andre kommuner har boveiledning som en del av selve introduksjonsprogrammet. Flere kommuner

⁶ Elektronisk verktøy for Individuell plan

kombinerer de to ulike tilnærmingene og kjører kurs både i forkant av og underveis i introduksjonsordningen.

I de kommunene som integrerer boveiledning og veiledning i boligkarriere i introduksjonsprogrammet blir tema som omhandler bolig i all hovedsak gjennomført i perioder hvor de ansatte som arbeider med norsk og kvalifisering har fri. Deltakerne i introduksjonsprogrammet har kun fem uker ferie, mens ansatte som arbeider med programmet har lengre ferie. Tema knyttet til bolig blir derfor ofte behandlet når lærerne har fri i henholdsvis høst-, vinter-, eller sommerferie. Andre kommuner har fordelt boligundervisningen utover hele skoleåret med eksempelvis tre timer boveiledning i uken. Tidligere kunne kommunene oppleve utfordringer med å fylle lærernes ferieuker med meningsfylt og hensiktsmessig innhold. Siden programdeltakerne skal ha obligatorisk undervisning i disse ukene, og gitt behovet for boligundervisning, anser kommunene dette for å være en god løsning.

Kommunene opplever også at det er positivt å ha bolig som et tema i introduksjonsordningen fordi dette medfører at undervisningen er obligatorisk for alle programdeltakerne. Siden de aller fleste flykningene har behov for en eller annen form for veiledning knyttet til bolig og/eller boligkarriere, mener kommunene at dette er hensiktsmessig. Imidlertid fremhever kommunene at det er viktig å differensiere veiledningen, da det er ulike behov både når det gjelder tema og omfang. Det fremheves derfor at en ren «standardisering» av undervisningen som en del av introduksjonsordningen ikke alene er en god løsning, men at man også må sikre praksisnær veiledning som er individuelt tilpasset.

Som allerede nevnt fremhever kommunene gjentakelse av informasjon som helt sentralt for å lykkes med veiledningen. Også dette formålet ivaretas ved å inkludere boligtematikk i introduksjonsordningen.

Kommunene opplever også at det er hensiktsmessig å inkludere tema om bolig som en del av introduksjonsprogrammet fordi det gjør det lettere å synliggjøre sammenhengene mellom selvstendigjøring på boligmarkedet, kvalifisering og arbeid. Som vi har vært inne på tidligere erkjenner kommunene at kvalifisering og tilknytning til arbeidsmarkedet henger tett sammen med muligheten for å bli selvstendig på boligmarkedet. Kommunene opplever at det i enkelte tilfeller kan være nyttig å bruke bolig og tilknytning til boligmarkedet som en motivasjonsfaktor for videre kvalifisering og arbeid.

Kommunene opplever også at undervisning og veiledning i tema om bolig har positiv innvirkning på språklæring. De konstaterer at dette kan bidra til å utvikle ordforråd om ulike boligrelaterte tema og bidra til forståelse for viktige konsepter som kan ha betydning i den videre integreringsprosessen.

Kommunene er imidlertid opptatt av å understreke at introduksjonsprogrammet primært skal handle om kvalifisering og arbeid, og at bolig og andre praktiske spørsmål ikke skal oppta en stor del av programmet.

4.2.3.2 Roller og ansvar

Det fremkommer av dokumentgjennomgangen at det i et stort flertall av kommunene er flyktningetjenesten som er hovedansvarlig for gjennomføring av tiltakene rettet mot boveiledning og veiledning i boligkarriere. I de fleste av kommunene bidrar flere andre kommunale tjenester med veiledning og opplæring. Sentrale etater er her boligkontor, eiendomsavdeling, NAV etc. Enkelte kommuner trekker også inn eksterne aktører slik som representanter fra lokale banker, eiendomsmeglere, Husbanken og forsikringsselskaper i undervisningen. Funn fra intervjuene viser at det anses som viktig å inkludere ulike faggrupper og eksperter for å gi informasjon om ulike fagtema. Det er hensiktsmessig å innhente fagpersoner til å gi undervisningen på grunn av

deres kunnskap og forutsetninger for å besvare spørsmål og formidle dybdekunnskap om sitt fagfelt.

Én av kommunene fremhever at det å trekke inn ulike aktører fra lokalsamfunnet inn i undervisningen, slik som banker, meglere, forsikringsselskaper, lag og foreninger, også kan bidra positivt til integreringen gjennom at det etableres kontakt mellom flyktingene og lokalsamfunnet på et tidlig tidspunkt.

En sentral utfordring tilknyttet involveringen fra ulike fagaktører i undervisningen er formidling av bransjetermer og fagspråk. Det nevnes at eksempelvis bank og meglerbransjen bruker mange fagtermer som kan være vanskelig å kommunisere på en lettfattelig måte. Det er derfor viktig at man sikrer at innholdet og formidlingen tilpasses mottakere også når man inkluderer andre fagpersoner i undervisningen.

Gjennom intervjuer med flyktingetjenesten kommer det frem at det er stor variasjon i hvilke oppgaver som ligger til flyktingetjenestens ansvarsområde og hva som utføres av bolig tjenesten/boligkontor/eiendomsavdeling. De fleste flyktingetjenestene har ansvar for introduksjonsordningen og kvalifisering. Hvorvidt eller i hvilken grad de har ansvar for innflytting og praktisk veiledning og bistand knyttet til bolig, herunder flytting, innkjøp, lettere vedlikehold i hjemmet etc., varierer derimot. Generelt opplever flyktingetjenesten at det er stort behov for informasjon om bolig og andre praktiske spørsmål, samt bistand i hjemmet. Enkelte opplever at det er svært ressurskrevende å gi informasjon av praktisk karakter og at dette går på bekostning av veiledning knyttet til kvalifisering og arbeid. For at det praktiske ikke skal gå på bekostning av veiledning om kvalifisering/arbeid har enkelte kommuner valgt å dele dette ansvaret. Én kommune har valgt å dele ansvaret internt i flyktingetjenesten gjennom at «mottakskonsulentene» har ansvar for den praktiske veiledningen om bolig etc., mens «introduksjonskonsulentene» har ansvar for kvalifisering og arbeid. En annen kommune har valgt å dele ansvaret mellom flyktingetjenesten og bolig tjenesten.

«Boligspørsmål i vid forstand, om de skal få seg ny sofa eller kjøpe brukt, alt som har med ting å gjøre, samt standard, størrelse og pris, tar kanskje så mye som 40 % av tiden til de som skal jobbe med flyktinger. Er et viktig og arbeidskrevende felt»

Sitat leder innvandringscenteret

I flere kommuner ser det ut til å være en intern diskusjon mellom ulike enheter, gjerne NAV og flyktingetjenesten, om hvem som har ansvar for å følge opp etter endt introduksjonsprogram. I de fleste kommunene har flyktingetjenesten formelt ansvar for å følge opp flyktingene den tiden de er i introduksjonsordningen. I enkelte kommuner følger flyktingetjenesten også opp etter endt introduksjonsprogram ved behov. I mange kommuner er det imidlertid uklart hvem som har ansvar for å følge opp flyktingene etter deltakelse i introduksjonsordningen og det er uklart hva oppfølgingen skal innebære. Dersom flyktingene er i arbeid skal de klare seg selv, men hvis de er arbeidssøkere eller på andre tiltak er det NAV som har ansvar for oppfølgingen. Har de mulighet til å kjøpe egen bolig gjennom startlån er det den avdelingen som administrerer Husbankens boligsosiale virkemidler som har ansvar for å gi råd og veiledning. Til tross for at enkelte kommuner har arbeidet aktivt med rolleavklaring, synes feltet å preges av noe manglende avklaring av roller og ansvar i flere av kommunene.

4.2.3.3 Samarbeid internt i kommunen

Gjennom intervjuene ble det belyst at det primært er flyktningetjenesten og bolig tjenesten/boligkontor/eiendomsavdeling som samarbeider om bosetting, boveiledning og boligkarriere for flyktninger. Funn viser at de fleste kommunene har etablerte samarbeidsfora mellom de sentrale aktørene på feltet. Imidlertid er det noe ulikt omfang på dette samarbeidet. Formålet med slike samarbeidsfora er å samkjøre den kommunale innsatsen overfor flyktninger, sikre at man snakker samme språk, sikre enhetlig praksis, avklare roller og ansvar, samt dele metoder og verktøy og utveksle kompetanse. I disse foraene anses det som sentralt å inkludere alle relevante aktører slik at kommunen kan samordne virkemiddelbruken overfor flyktningene. Det å inkludere NAVs virkemidler vurderes som særlig sentralt for å sikre inntektsgrunnlag. Slike samarbeidsfora trekkes frem som avgjørende for å lykkes med å bidra til selvstendigjøring av flyktningene på boligmarkedet.

Enkelte av kommunene som inngår i kartleggingen har arbeidet aktivt med å avklare roller, ansvar og grensesnitt mellom de ulike avdelingene internt i kommunen. Her ser det særlig ut til å ha vært arbeidet aktivt med å avklare roller og ansvar mellom flyktningetjenesten og boligkontor/boligtjeneste/eiendomsavdeling. Et funksjonelt samarbeid mellom disse fremheves som en suksessfaktor. Arbeidet har blitt igangsatt for å forhindre overlappende arbeidsoppgaver, sikre riktig kompetanse, samt sikre helhetlig og koordinert oppfølging.

Vi vil komme nærmere tilbake til fokus på samarbeid, roller og ansvar som gode grep for å få flyktninger videre i egen boligkarriere i kapittel 5.

4.2.3.4 Samarbeid med andre aktører

Funn fra dokumentgjennomgangen viser at tiltakene som retter seg mot boveiledning og veiledning i boligkarriere i all hovedsak driftes og effektueres av kommunen selv. Det finnes få interkommunale samarbeid og få samarbeid med frivillig sektor. Flere av kommunene opererer imidlertid med en interkommunal flyktningetjeneste som særlig fremmer samarbeid om innholdet i introduksjonsordningen og norskopplæring. Det foreligger derimot ingen entydig informasjon om at lignende samarbeid finner sted på feltet for boveiledning og veiledning i boligkarriere. Ingen av kommunene som inngår i den kvalitative studien deltar i interkommunale samarbeid tilknyttet boveiledning og veiledning i boligkarriere.

Når det gjelder samarbeid med øvrige aktører slik som frivilligheten og næringslivet, viser dokumentgjennomgangen at kun én av kommunene som inngår i kartleggingen har inngått formelle samarbeid med frivillige om boveiledning og veiledning i boligkarriere. Gjennom intervjuene som er gjennomført er det identifisert aktive samarbeid med frivillige organisasjoner i mange kommuner. Slike samarbeid begrenser seg imidlertid gjerne til å gjelde fritidsaktiviteter og integrering i nærmiljøet, og ikke tiltak som er direkte rettet mot boveiledning og veiledning i boligkarriere. Flyktningeguider i regi av Røde Kors arbeider noe med boveiledning, men kommunene opplever at dette gjøres på veldig ulik måte og i veldig ulik grad.

Som allerede nevnt har et stort flertall av kommunene initiert samarbeid med andre statlige/kommunale eller private aktører angående undervisningen i boligkarriere, herunder brannvesen, meglere, forsikringsselskaper og Husbanken. Kommunene anser den typen samarbeid som svært viktig fordi det legger til rette for at de ulike temaene formidles av personer med fagkunnskap på området.

4.2.4 Forankring

Dokumentgjennomgangen viser at et stort flertall av kommunene som inngår i kartleggingen har tiltak som retter seg mot boveiledning og/eller veiledning i boligkarriere som er i ordinær drift i kommunen.

Generelt kommer det frem gjennom samtale med kommunene at det er utfordrende for dem å prioritere forebyggende tiltak eller innsats som ikke gir umiddelbar synlig effekt, eller som ikke medfører umiddelbare besparelser på budsjettene. Tiltak som retter seg mot boveiledning og veiledning kan være langsiktig arbeid som ikke konstateres i de umiddelbare resultatene. Det oppleves derfor som vanskelig å prioritere slike tiltak.

Ofte er de som er ansvarlig for å yte bo-oppfølging eller veiledning en annen etat som vil ha nytte av at slike tiltak prioriteres. Eksempelvis er ofte flyktningetjenesten ansvarlig for å følge opp den enkelte i hjemmet, mens eventuelle skader på boligen går på eiendomsavdelingens budsjett. Informanter opplever at dette fører til at kommunen ikke ser helheten og at man ikke prioriterer slike forebyggende tiltak.

Gjennom samtale med enkelte av kommunene blir det også tydelig at mye av arbeidet som gjøres på feltet er personavhengig og at det i liten grad er del av en overordnet kommunal strategi eller helhetlig tilnærming. Flere av kommunene oppgir at de har tiltak, men at det er enkeltpersoner som er ansvarlig for å gjennomføre disse. Funn fra intervjuene viser også at flere kommuner har tiltak som har hatt opphold i kortere eller lengre perioder grunnet utskiftninger i personalet, eller permisjon hos personer med ansvar for oppfølgingen.

Enkelte av tiltakene, spesielt tiltak som retter seg mot gjennomstrømming i kommunale boliger eller selvstendigjøring på boligmarkedet, har begynt som prosjekter og er i varierende grad blitt videreført i ordinær drift. Enkelte er imidlertid overført som andre tiltak eller prosjekter.

Kommunene opplever det som særlig viktig å sikre forankring i kommunens ledelse for å bevare kontinuitet og prioritet av arbeidet, men at dette er forholdsvis vanskelig å oppnå. Informantene har nemlig erfart at man er avhengig av personlig engasjement fra rådmann eller kommunalsjefer for at tiltak skal kunne forankres i ledelsen. Forankring i ledelsen er imidlertid viktig for å sikre finansiering av de ulike tiltakene. I den sammenhengen er det flere kommuner som oppgir at det er viktig å synliggjøre overfor kommunens administrative og politiske ledelse hva som er konsekvensene av manglende tiltak, og i forlengelsen av dette hva som er potensielle gevinster eller besparelser ved innføring av tiltak. Her fremheves konkret hvilke besparelser kommunen kan foreta i form av reduserte vedlikeholdskostnader, bedre sirkulasjon i kommunal boligmasse og redusert sosialhjelpsbudsjett. På den annen side er det viktig at man synliggjør de mer langsiktige samfunnsmessige resultatene i form av redusert barnefattigdom, utjevning av sosiale forskjeller og bedre integrering i både arbeidsmarkedet og boligmarkedet.

«Tett oppfølging fører til at flere blir selvstendigjort. Dersom man har mer perifer kontakt kan de potensielt gå lenge og være avhengige av kommunen. Altså vil økonomiske resultater kunne være krevende å se på kort sikt, men trolig være til stede på lenger sikt. Det vil kunne redusere barnefattigdom, sosialhjelp og bedre integrering».

Sitat leder flyktningetjenesten

Når det gjelder forankring i planverket, viser intervjuene at det er varierende hvorvidt konkrete tiltak er forankret her. Intervjumaterialet viser videre at flere av tiltakene er relativt nyopprettede eller at de er i kontinuerlig endring, både innholdsmessig og hva angår organisering og ansvar. Kommunene opplever det derfor som vanskelig å inkludere i planverk.

I kapittel 5 vil vi komme nærmere tilbake til gode grep for å sikre kontinuitet og prioritet i arbeidet.

4.2.4.1 Tilskuddsmidler og utviklingsarbeid

Flere av kommunene som inngår i den kvalitative studien har mottatt ulike former for tilskuddsmidler fra Husbanken og/eller Fylkesmannen til prosjekter. Flere av kommunene har også deltatt i Husbankens programsatsing i de ulike regionene. Det er utfordrende å få et detaljert overblikk over hvilke tilskuddsmidler de forskjellige kommunene har mottatt da ingen i kommunen synes å ha oversikt over dette. I kartleggingen kommer det frem at det også er stor utskiftning i ansatte som gjør at det kan være utfordrende å få oversikt over hvilke midler som er mottatt og hvilken betydning tilskuddsmidler og andre utviklingsmidler har for gjennomføring og videreføring av tiltak.

To av kommunene, Rana og Stjørdal, som inngår i casestudien har mottatt Husbankens bolig sosiale kompetansetilskudd. Begge kommunene bemerker at de har hatt stort utbytte av midlene og at prosjektfinansiering har vært avgjørende for gjennomføring av prosjektene.

Rana kommune opplever at tilskuddsmidlene har vært en viktig medvirkende faktor til at de har kunnet etablere bedre samarbeidsrelasjoner, samt utvikle en bedre verktøykasse for å bidra til selvstendigjgjøring av flyktninger på boligmarkedet. En samkjøring av verktøyene som ulike aktører benytter seg av på dette feltet har krevd ekstra innsats i en periode, men kommunen mener at det har ført til en mer effektiv og helhetlig oppfølging av flyktningene.

Stjørdal kommune har mottatt både tilskuddsmidler fra Husbanken og fra Fylkesmannen, og er tydelig på at midlene muliggjorde prosjektet som førte til systematisering og profesjonalisering av arbeidet med boligkarriere for flyktninger. Prosjektets erfaringer er nå videreført i nytt prosjekt med stillinger som er finansiert av Fylkesmannen, men da med forankring på rådmannsnivå om at det skal videreføres i ordinær drift på sikt. I det påfølgende prosjektet samarbeider nyopprettet bolig tjeneste med NAV om denne gruppen.

Det fremheves imidlertid at det kan være utfordrende å implementere prosjekter i ordinær drift. Kommunene opplever at virkningsfulle tiltak ofte er resurskrevende. Dette gjelder blant annet stor grad av individuelt tilpasset veiledning og tett oppfølging, noe som ofte gir gode resultater, men som i enkelte tilfeller vil kreve mye ressurser og kun vise langsiktige resultater. Dette gjør det krevende å prioritere blant mange andre viktige oppgaver.

Kommunene mener at statlige aktører i større grad burde stille krav om videreføring i ordinær drift ved tildeling av tilskuddsmidler til prosjekter.

«Staten styrer gjennom tilskudd for økt aktivitet. Det som ikke er gjort – som jeg har sagt før – er at de må styre kommunene mer. Får finansiert et prosjekt, men i det øyeblikket det er ferdig frafaller midlene, selv om vi ønsker å videreføre prosjektet. Ligger ikke krav om videreføring og forplikter ikke oss økonomisk. [...] Får du det forankret så det forplikter til å videreføres dersom det vurderes som fornuftig».

Sitat leder avd. psykisk helse og sosiale tjenester

Kommunene som har mottatt tilskuddsmidler opplever at det er særlig viktig å sikre forankring i ledelsen for at arbeidet skal bli videreført i ordinær drift. Det er blant annet viktig å synliggjøre hva som er gevinsten av de ulike tiltakene. Vi vil komme nærmere tilbake til gode grep for å sikre kontinuitet og prioritet i kapittel 5.

4.3 Andre kvalitative funn fra kartleggingen

4.3.1 Fremskaffelse av boliger til flyktninger

Funn fra intervjuene tydeliggjør at det er en utfordring for kommunene å fremskaffe tilstrekkelig antall og egnede boliger til bosetting av flyktninger. Det varierer også mellom kommunene som inngår i kartleggingen hvordan de fremskaffer boliger til flyktninger. Enkelte bosetter kun i kommunale boliger hvor kommunen selv er eier, mens andre i stor grad benytter det private markedet til fremleie. Enkelte kommuner opererer kun som et bindeledd mellom flyktingen og privat utleier, og kontrakten inngås direkte mellom leietaker og utleier. Dette gjør at kommunen ikke har juridisk ansvar for leieforholdet. Avtalt selvbosetting⁷ gjennom at flyktingen selv etablerer et leieforhold med privat utleier forekommer også, men i relativt liten grad.

Kommunene som inngår i kartleggingen har svært ulike erfaringer med de forskjellige måtene å fremskaffe boliger til flyktninger på. Enkelte kommuner opplever at fremleie av private boliger er en dårlig løsning. Her understrekes det at det er svært tidkrevende å følge opp mange ulike private leieforhold og utleiere. Dette er særlig vanskelig i et uoversiktlig privat leiemarked i byene. Mindre kommuner som har færre utleiere å forholde seg til kan oppleve dette som mindre tidkrevende og utfordrende.

Når kommunen fremleier oppleves det også som uheldig at kommunen har ansvar for mislighold og skade. Enkelte kommuner har måttet erstatte store summer som følge av skader etc. og har på grunn av dette sluttet med fremleie. Andre kommuner benytter fremleie av private boliger aktivt for å sikre flyktingene innpass på det private leiemarkedet. Flora kommune praktiserer fremleie gjennom innvandringscenteret, både når det gjelder fremleie av kommunale boliger og private boliger til flyktninger. Når flyktingene forventes å være selvhjulpne på boligmarkedet forteller kommunen at de likevel kan møte noe skepsis på det private markedet. Derfor har kommunen valgt å tilby en ordning der kommunen leier boligen det første året og har oppfølging av beboeren. Deretter videreføres leieforholdet til beboeren selv. På denne måten får utleier erfare at beboer fungerer godt som leietaker før det inngås direkte leieforhold.

Prisnivået på det private leiemarkedet trekkes også frem som en utfordring når kommunene skal bosette flyktninger. Utfordringen er ofte at flyktingen selv ikke har tilstrekkelig inntekt gjennom introduksjonsordningen og bostøtte til å dekke husleie til privat leie. Dette resulterer i at kommunen må supplere det beløpet flyktingen selv ikke kan dekke. Det varierer om dette gjøres over sosialbudsjettet eller om kommunen setter av tilskudd på annen måte. Dette påfører kommunene store kostnader ved ordningen med fremleie av private boliger. Det varierer også hvor høy husleie de ulike kommunene godkjenner. Det høye prisnivået på det private leiemarkedet har resultert i at enkelte kommuner kun benytter kommunale boliger til utleie til flyktninger.

Å fremskaffe boliger med sentral beliggenhet fremheves som avgjørende for å sikre tilgang til offentlig transport og arbeid, skole og aktiviteter. At man er avhengig av sentral plassering på boligen er også med på å gjøre utgiftene til husleie høyere. Siden man er avhengig av sentral beliggenhet på boligen, samtidig som man har et visst utgiftstak å forholde seg til, ser kommunen seg ofte nødt til å velge leiligheter med lavere standard. Flere uttrykker bekymring for standarden på enkelte av boligene i det private leiemarkedet. Kommunen godkjenner boligene med tanke på brannsikkerhet etc., men opplever at boligene i enkelte tilfeller har svært lav standard og at dette kan føre til dårlige boforhold og produsere sosial ulikhet.

⁷ Denne ordningen går ut på at flyktninger som ikke har fått tildelt en bosettingskommune, finner en bolig selv. Deretter tar de kontakt med IMDi og kommunen boligen er i. Hvis kommunen godkjenner husleiekontrakten, kan bosettingen skje gjennom en avtale mellom IMDi og kommunen.

På den annen side trekkes det frem at høy standard på kommunal bolig skaper få insentiver til å skaffe egen bolig på det ordinære boligmarkedet. Høy standard på boliger antas derfor å kunne bli et hinder for å komme videre i boligkarrieren.

4.3.2 Boligfremskaffelse ved familiegjenforening

Gjennom intervjuene med kommunene kommer det tydelig frem at det er utfordrende å fremskaffe ny bolig ved familiegjenforening. Det oppleves som utfordrende å finne ny egnet bolig på kort varsel, og det er i tillegg kostnadskrevene å flytte flyktningen fra en bolig til en annen.

Kommunene sier at de i de aller fleste tilfeller er informert om at flyktningen har familie i hjemlandet, men at det kan være noe usikkerhet rundt hvor mange familiemedlemmer det dreier seg om. Videre opplever kommunene det som utfordrende at de ikke får tilstrekkelig informasjon fra flyktningen selv og andre sentrale myndigheter når det gjelder hvorvidt det er søkt om familiegjenforening, samt informasjon om tidspunkt for innvilgelse av søknad og bosetting av familien. Selv om kommunene har informasjon om at vedkommende har familie oppleves det som utfordrende å planlegge bosetting og størrelse på boligen når man ikke kjenner til antallet familiemedlemmer eller tidspunktet for bosetting.

«Det som er utfordrende er dette med familiegjenforening. Dette gjør at man får tildelt flere boliger på kort tid. Dette er veldig tidkrevende og ressurskrevende å gjøre de boligbyttene. Vi vet at de har familie, men ikke når de kommer».

Sitat leder boligkontoret

Mangelen på informasjon gjør det utfordrende for kommunene å planlegge langsiktig. Kommunene etterspør bedre informasjon og kommunikasjon med sentrale myndigheter for å få til dette.

Gjennom avtalen mellom IMDi og kommunen plikter kommunen å skaffe bolig ved bosetting. Når boligbehovet ender seg som følge av familiegjenforening har kommunen kun et medvirkningsansvar til å skaffe bolig, på lik linje med kommunens mervirkningsansvar til å skaffe bolig til andre personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.⁸ Flyktningenes boligbehov vurderes derfor på lik linje med andre vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette kan blant annet resultere i at familien må stå på venteliste for kommunal bolig. Denne undersøkelsen viser at de fleste kommuner strekker seg langt for å finne egnede boliger ved familiegjenforening. Imidlertid har det kommet frem eksempler på enkelte tilfeller hvor kommunen ikke har fremskaffet ny egnet bolig for familien, og hvor dette resulterte i svært uheldige og uegnede boforhold. Det forekommer tilfeller hvor familier må bo i lengre eller kortere perioder sammen med flere enslige i bokollektiv, med manglende sanitære forhold og kjøkkenfasiliteter. Flere fremhever at slik trangboddhet på lengre sikt kan føre til dårlige boforhold og sosial ulikhet.

⁸ Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 3-7 og Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 17

5. EKSEMPLER PÅ GODE GREP FOR Å BISTÅ FLYTKNINGER TIL Å BLI SELVHJULPNE PÅ BOLIGMARKEDET

I dette kapittelet oppsummeres gode grep som er identifisert gjennom dybdeintervjuer med kommunene og sentrale aktører. I kapittelet trekkes også frem eksempler fra de ni casekommunene som inngår i kartleggingen. Videre blir disse eksemplene supplert av et utvalg eksempler fra andre kommuner som Rambøll erfarer at arbeidet godt på området. De gode grepene som er identifisert presenteres også i erfaringsheftet som er utarbeidet i forbindelse med prosjektet.

5.1 Forankring

Undersøkelsen viser at alle kommunene anser kontinuitet og prioritet som viktig for å sikre at man lykkes med å selvstendiggjøre flyktninger på boligmarkedet.

Imidlertid viser undersøkelsen at kommunene opplever det som utfordrende å prioritere forebyggende tiltak hvor man ikke ser tydelige umiddelbare resultater. Tiltakene som sikter på å fremme flyktnings selvstendighet på boligmarkedet er ofte langsiktige tiltak hvor resultatene først får konkrete uttrykk lengre frem i tid. En annen utfordring synes å være at kommunene først og fremst ser resultater isolert for hver enkelt avdeling og at man ikke klarer å se samlet sett på resultatene for hele kommunen, eller de mer langsiktige samfunnsmessige resultatene av å prioritere tiltakene.

Undersøkelsen viser også at arbeidet i enkelte kommuner bærer preg av å være personavhengig. Dette gjør at tiltak og innsatser blir sårbare ved utskiftning av ansatte i kommunene. Dette går på bekostning av kontinuiteten i arbeidet.

En av kommunene som har arbeidet aktivt med å sikre kontinuitet og prioritet av bo-oppfølgingstiltak, er Larvik kommune. Larvik deltok i Husbankens utviklingsprogram fra 2010 til 2014. Kommunens representanter oppgir at deres deltakelse i programmet har ført til at boveiledning i dag har høyere prioritet sammenlignet med før programdeltagelsen. Kommunen har blant annet arbeidet aktivt med å synliggjøre utfordringene knyttet til manglende oppfølging i bolig. Videre har de arbeidet strategisk med å synliggjøre nytten av tiltakene. Kommunen fremhever at det å prioritere boveiledning både er mer ressursbesparende for kommunen ved at det reduserer vedlikeholdskostnader, samt bidrar til bedre boforhold for beboerne. Det målrettede arbeidet Larvik kommune har iverksatt som ledd i utviklingsprogrammet har blant annet resultert i at tiltakene knyttet til boveiledning i dag er forankret i planverk og i kommunens ledelse.

Flora kommune har en særegen modell for finansiering av sitt flyktningarbeid. De opplyser om at alle statlige midler til flyktningefeltet går til innvandringscenteret, som er ansvarlig for å fordele midlene. Midlene fordeles blant annet til ulike kommunale tjenester etter skriftlig avtale og benyttes også som tilskudd til å ansette i andre tjenester. Leder av innvandringscenteret forteller at de har om lag 10 stillinger som finansieres av disse midlene i andre tjenester i kommunen. Eventuelle overskudd blir plassert i andre budsjetter i kommunen. Kommunen opplever at dette er et viktig grep som gjør at kommunen kan prioritere ulike tiltak rettet mot flyktninger, herunder boveiledning og veiledning i boligkarriere.

Flora kommune – Finansiering av tjenester til flyktninger

Alle tilskuddsmidler som omhandler flyktninger og integrering går direkte til og forvaltes av innvandringscenteret. Disse bruker midlene blant annet til å opprette stillinger i andre tjenester i kommunene, slik som boligkontoret og NAV. Dette bidrar til god oversikt over bruk av midlene og oversikt over hva integreringsarbeidet koster kommunene.

Videre bidrar det til å sikre prioritet av tiltak som er viktig for integrering av flyktninger og selvstendigjøring på boligmarkedet, herunder prioritet av miljøvaktmestertiltaket.

Rammen under oppsummerer gode grep for å sikre kontinuitet og prioritet som er identifisert gjennom kartleggingen.

Grep for å sikre kontinuitet og prioritet i arbeidet

- Synliggjøre utfordringene forbundet med manglende veiledning
- Synliggjøre gevinstene av å prioritere veiledning
 - Kortsiktige resultater for kommunen
 - Langsiktige resultater for kommunen
 - Resultater for den enkelte flyktning
 - Samfunnsmessige gevinster
- Forankring i kommunens ledelse
- Forankringen i planverket
- Benytte integreringstilskuddet til finansiering av tiltakene
- Tydelige roller og ansvar for å hindre at tiltakene blir personavhengig

5.2 Sikre grunnleggende boferdigheter

Grunnleggende ferdigheter knyttet til det å bo er grunnleggende for å komme videre i boligkarrieren. Hvis flyktninger ikke har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter knyttet til det å bo vil dette kunne være et direkte hinder for å bli selvstendig på boligmarkedet.

Undersøkelsen viser derfor at det er viktig at kommunene prioriterer tid og ressurser til å gi boveiledning, både i form av undervisning i gruppe, samt sikre ressurser til hjemmebesøk der det er nødvendig.

5.3 Helhetlig virkemiddelbruk

Nasjonale myndigheter oppfordrer det til helhetlig bruk av boligsosiale virkemidler i kommunene. Hvordan virkemidlene skal innrettes og benyttes er opp til kommunene selv. Boligsosiale virkemidler kan defineres som alle statlige og kommunale virkemidler kommunen har tilgjengelig, som sikter på å bedre boforholdene til de vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette innebærer både diverse økonomiske virkemidler fra Husbanken - både de individrettede og virkemidler for boligsosial boligutbygging - NAVs økonomiske virkemidler, kommunale virkemidler knyttet til oppfølging av den enkelte beboer, samt kommunalt boligplanlegging. Det fremstår som viktig at kommunen utnytter det samlede virkemiddelapparatet for å kunne sikre at flyktninger oppnår selvstendighet på boligmarkedet. Fremstillingen under utgjør ikke en uttømmende liste, men omfatter de eksemplene som er identifisert i kommunene som inngår i dybdekartleggingen.

5.3.1 **Bruk av Husbankens virkemidler**

Undersøkelsen viser at kommunene anser bruk av startlån og tilskudd som svært viktige virkemidler for at flyktninger skal bli selvstendige på boligmarkedet. Imidlertid viser undersøkelsen at kommunene i varierende grad benytter dette som aktive virkemidler overfor flyktninger.

Asker kommune har arbeidet aktivt med å utvikle startlånordningen og bruker denne aktivt overfor alle vanskeligstilte på boligmarkedet, inkludert flyktninger.

Bruk av startlån i Asker kommune

Asker kommune deltok i Husbankens boligsosiale utviklingsprogram i perioden 2011 til 2016. Arbeidet med startlån startet tidlig i programperioden, og kommunen har arbeidet aktivt med å benytte startlån som virkemiddel for å få vanskeligstilte inn i det ordinære boligmarkedet. Startlån har særlig vært rettet mot beboere i kommunale boliger.

Kommunen har etablert rutiner hvor de vurderer mulighetene for startlån ved flere anledninger. Blant annet vurderer kommunen muligheten for startlån ved søknad om kommunal bolig, og det sendes ut informasjon om startlån til alle beboere i kommunal bolig.

Asker kommune trekkes av Husbanken og flere sentrale aktører frem som en kommune som har lyktes godt med å benytte den fleksibiliteten som ligger i ordningen, og som gjennom dette har lyktes med å målrette startlånet mot personer som er varig vanskeligstilte på boligmarkedet.

Kommunen opplever at det er viktig å aktivt involvere søkeren selv i prosessen og at dette er noe de har forbedret gjennom programperioden. Alle som søker startlån inviteres til en samtale for å snakke om mulighetene. Der det ikke er mulig å innvilge startlån snakker man om mål og tiltak for å kunne ta opp startlån på et senere tidspunkt. Det arbeides langsiktig med ulike tiltak, enten for å øke husstandens samlede inntekt eller redusere gjeld, slik at søkeren på et senere tidspunkt kan få innvilget startlån. Dette har resultert i flere innvilgelser av startlån på senere tidspunkt fordi søkeren har økt inntektsgrunnlaget, f.eks. gjennom å gå fra deltid til heltid eller at begge foreldrene i en familie har jobb i stedet for kun én.

Et av prosjektene i Boligsosialt utviklingsprogram har vært «Bolighjelpen», hvor frivillige hjelper brukere som har fått tilsagn på Startlån, til å kjøpe bolig. Statistikk viser at antallet vanskeligstilte som har kjøpt bolig har gått opp i programperioden.

5.3.2 **Helhetlig boligplanlegging og differensiert boligmasse**

Kommunen har et generelt ansvar for å tilrettelegge for boliger og boligbygging for alle innbyggere og et særlig ansvar for å tilrettelegge for bolig for vanskeligstilte. Det er imidlertid viktig å se dette i sammenheng. Et presset boligmarked med høye boligpriser vil kunne føre til et økt behov for kommunal boligbistand og dermed at færre klarer å skaffe seg bolig på egenhånd.

Flere kommuner opplever at boligmarkedet er et hinder for at flyktninger skal komme videre i boligkarrieren. Det vil derfor være viktig at kommunene planlegger og bidrar til å gjennomføre utbygging av en differensiert boligmasse som er tilpasset innbyggernes behov slik at flest mulig kan skaffe sin egen bolig.

Enkelte kommuner har tatt aktive grep for å sikre en boligsosial profil på boligpolitikken. Et eksempel på en kommune som har lykkes godt med det arbeidet er Sandnes kommune. Gjennom målrettet arbeid mot og samarbeid med private utbyggere har Sandnes kommune klart å fremskaffe flere rimeligere boliger til boligmarkedet.

Sandnes kommune har arbeidet aktivt med å benytte seg av virkemidlene i plan- og bygningsloven for å oppnå en utbyggingspolitikk med en boligsosial plattform. I Sandnes sin kommuneplan er det fastsatt at:

- «i **alle** reguleringsplansaker skal det sjekkes om det finnes mulighet for bolig temporært eller permanent for vanskeligstilte»
- «bruk av **utpekingsrett, reguleringsplanbestemmelser og utbyggingsavtale** er de tre sentrale verktøyene i å gjennomføre en boligsosial utbyggingspolitikk i perioden. I tillegg prioriteres aktiv bruk av Startlån slik at flest mulig kan kjøpe sin egen bolig.»

Bruk av utpekingsrett i reguleringsplansaker i Sandnes kommune

I 2011 begynte Sandnes kommune å benytte seg av utpekingsrett etter å ha hjemlet dette i kommuneplanen. I dialog med kommunens byplan-avdeling er levekår-avdelingen inne allerede ved oppstartsmøter om reguleringsplaner for boligområder, hvor de i samråd med byplan-avdelingen vurderer om det er boliger som kan passe deres målgruppe. Målgruppen blir her definert som de som har vanskeligheter med å finne en bolig i ordinært marked til sin pris. Levekår-avdelingen er på utkikk etter områder med varierte boligtyper ift størrelse og standard. De vektlegger også nøkternhet i boligene. I de sakene hvor avdeling Levekår er interessert vil forkjøpsretten fremkomme som en del av saksfremlegget til politisk behandling. Forkjøpsretten vil da fremkomme som en del av vedtaket, men kan ikke inngå som en del av områdereguleringen.

Gjennom utbyggingsavtaler kan kommunen i sterkere grad enn bare gjennom bestemmelser til arealplaner påvirke antall, størrelse og utforming av boliger innenfor bestemte utbyggingsområder der en finner det hensiktsmessig. Dette kan bidra til at kommunen får flere tilgjengelige rimelige boliger på markedet, slik at flere kan skaffe seg leilighet selv. I tråd med plan- og bygningsloven § 17-3 kan kommuner også benytte seg av utpekingsretten i områder som bygges ut i privat regi. Utpekingsretten kommer til uttrykk ved at kommunen har en rett til å utpeke kjøpere til en bestemt andel av tomtene. Dette må gjøres i tråd med plan- og bygningsloven § 17-3 som sier at en utbyggingsavtale kan regulere at kommunen skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris. Dette innebærer at kommunen vil kunne få flere tilgjengelige boliger til disposisjon for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Det finnes flere eksempler på ulike samarbeidsmodeller for boligutvikling og Husbanken har flere tilskudds- og låneordninger som kommuner kan benytte til etableringsformål.

«Hamarøymodellen» trekkes ofte frem som et eksempel på utnyttelse av Husbankens virkemidler for etablering av boliger.⁹

⁹ <http://www.husbanken.no/boligetablering-i-distriktene/hamaroymodellen/>

Samarbeidsmodeller for boligutvikling – «Hamarøymodellen»

Hamarøymodellen er en offentlig-privat samarbeidsmodell hvor kommunen lyste ut et offentlig boligutbyggingsprosjekt hvor det inngikk en leieavtale med kommunen og hvor kommunen har tildelingsrett/plikt på boliger til vanskeligstilte på 10 år +10år. I utlysningen om leieavtale ble det også lagt inn krav om at det skulle bygges minst like mange boliger til det ordinære markedet for utleie eller salg. Boligene og eiendommen forble altså i den private aktørens eie.

Hamarøymodellen omtales gjerne som et «kinderegg». Modellen har bidratt til bygging av boliger til vanskeligstilte, bygging av boliger til det ordinære markedet og kommunen har ikke ansvar for hverken forvaltning, drift eller vedlikehold siden det er privat utbygger som finansierer, bygger og drifter bygget.

Det er utarbeidet både informasjonsmaterieill og gode maler til bruk for andre kommuner som ønsker å utforske mulighetene for å ta i bruk Hamarøymodellen i sin kommune.

Ringsaker kommune er i ferd med å etablere flere nye boliger gjennom tilvisningsavtaler. Kommunen oppgir at de skal benytte disse boligene til bosetting av vanskeligstilte, herunder flyktninger. Det er inngått avtale mellom kommunen og en privat utbygger om utbygging av boliger til sosiale formål. Utbygger mottar grunnlån. Leilighetene bygges for utleie og den som er ansvarlig for utbygging er også utleier. Kommunen har inngått en tilvisningsavtale om at 40 % av boligene skal benyttes til kommunal utleie. Dette bidrar til at man ikke får opphopning av mange kommunale boliger og at man får et differensiert bomiljø.

Tilvisningsavtaler i Ringsaker kommune

Ringsaker kommune benytter tilvisningsavtaler og har positiv erfaring med dette. Dette innebærer at private utbyggere kan få Husbankens grunnlån mot at det etableres et OPS-prosjekt (offentlig-privat-samarbeid). Kommunen valgte å benytte seg av denne muligheten da de så et behov for flere kommunale boenheter.

Utbygger forplikter seg, gjennom avtalen, til at kommunen skal disponere 40 % av boenhetene. Disse boenhetene leies ut til vanskeligstilte på boligmarkedet. Leietaker leier direkte av utleier og kommunen er kun involvert ved å opprette kontakt mellom huseier og leietaker.

For flyktninger tar kommunen ansvar for husleiekontrakt fordi flyktningene ikke befinner seg i kommunen før de blir bosatt.

Kommunen belyser flere positive konsekvenser av samarbeidet. For det første bidrar ordningen til at husleieprisene holder seg på gjengs leie siden kommunen er med på å definere dette. For det andre medfører samarbeidet at de private utbyggerne ansvarliggjøres i forhold til kommunens boligsosiale prosjekt og bygger boliger tilpasset ulike behov og målgrupper.

5.3.3 Individuelt tilrettelagte tjenester og oppfølging

Hvordan kommunene følger opp den enkelte flyktning med ulike former for oppfølgingstjenester har stor betydning for om man lykkes med selvstendigjgjøring av flyktningene på boligmarkedet. Kommunene fremhever at det er viktig å sikre individuelt tilrettelagte tjenester og oppfølging, og at kommunene må bygge tette relasjoner for å lykkes med oppfølgingen.

«Hvis man får lov og tid til å bli kjent med dem blir det lettere å gi informasjon og vise at det er godt ment. Da kan vi vise at vi ikke «bare» er saksbehandlere, men at vil dem vel. Veldig viktig å kjenne folk for å gi riktig type hjelp.»

Sitat boligrådgiver flyktingetjenesten

Tett individuell oppfølging oppfattes som tidvis svært ressurskrevende, men effektivt. Kommuner som prioriterer tid til tett individuell oppfølging opplever dette som nyttig og at det kan føre til langsiktige resultater gjennom mer stabil arbeidstilknytning og selvstendigjgjøring på boligmarkedet.

«På den korte tiden vi har holdt på [med tett individuell veiledning], ser vi store effekter av hvordan det blir en motivator for å komme seg videre. Tar mye lenger tid med perifer kontakt. I utgangspunktet ganske kostbart, men jeg tror vi får igjen i det lange løp.»

Sitat medarbeider bolig tjenesten

Tett individuell oppfølging kan innebære ulike former for oppfølging, både for å skaffe og beholde en egnet bolig, alt etter hva som er den enkeltes behov. Under omhandles ulike eksempler på oppfølging som kan bidra til å selvstendigjgøre flyktninger på boligmarkedet.

5.3.3.1 Hjelp til å komme inn på det private leiemarkedet

Det private leiemarkedet har blitt stadig viktigere for å bosette flyktninger, både ved førstegangs bosetting av flyktninger, og når de skal flytte videre i egen, leid bolig. Mange kommuner har de siste to årene etablert et godt samarbeid med private utleiere på grunn av økt behov for boliger.

Imidlertid er det flere kommuner som erfarer at vanskeligstilte på boligmarkedet, inkludert flyktninger, ofte har behov for veiledning for å komme ut på det private leiemarkedet. Både Asker, Bærum og Lørenskog er eksempler på kommuner som har opprettet egne tiltak for å veilede vanskeligstilte ut på det private leiemarkedet.

Hjelp til å komme inn på det private leiemarkedet i Lørenskog kommune

Den overordnede målsettingen for kommunens boligpolitikk er at flest mulig skal dekke sitt boligbehov i det ordinære boligmarkedet. I den forbindelse arbeider kommunen aktivt med å veilede personer inn på det private markedet slik at vedkommende ikke har behov for kommunal bolig. Det er også satt fokus på alternativer til kommunal bolig i søknadsprosessen, hvor man har veiledet søkere inn på det private markedet.

Det har blitt ansatt en *markedskontakt* for å ivareta denne målsettingen. Arbeidsoppgavene til markedskontakten er å bistå med opplæring i boligsøking gjennom kursing og «én til én»-samtaler, samt praktisk hjelp til å finne og få tilslag på egnet bolig. Et av tiltakene som er iverksatt gjennom markedskontakten er utarbeidelsen av en personlig *bolig-CV* som man kan sende til utleier eller gi fra seg ved visning. Markedskontakten bistår ved utarbeidelsen av denne, og det oppleves at tiltaket har gitt gode resultater.

Markedskontakten har også arrangert *boligsøkerkurs*. Her formidles informasjon om hvordan man kan finne og få tilslag på leieboli på det private markedet. Det har vært enkelte utfordringer med å skaffe deltakere til kursene, blant annet fordi mange i målgruppen sliter med utfordringer knyttet til psykisk helse. Markedskontakten har derfor brukt mye tid på individuell veiledning, der den samme informasjonen som gis på kursene formidles på tomannshånd.

Kommunen opplever at markedskontakten har bidratt til å veilede et stort antall personer inn i det ordinære boligmarkedet. Dette kan også ha ført til at ventelisten på kommunal bolig har blitt kortet ned.

5.3.3.2 Bo-oppfølging i hjemmet

Gjennom kartleggingen kommer det tydelig frem at individuell tilrettelagt oppfølging i hjemmet er viktig for å sikre gode boforhold for flyktninger, samt for å forhindre feil bruk av boligen og unødvendig slitasje. Hvis kommunen benytter seg av fremleie på det private markedet fremstår det som særlig viktig å gjennomføre slike hjemmebesøk for å unngå mislighold og for å sikre gode relasjoner til private utleiere. Som allerede nevnt er det utfordrende å kartlegge behovet for veiledning. Slike hjemmebesøk kan derfor også være en god metode for å kartlegge behovet for videre boveiledning.

Flere av kommunene som inngår i kartleggingen har ulike former for vaktmestertjenester eller andre tjenester som følger opp flyktningene etter bosetting. Flora kommune er en av kommunene som har etablert en egen miljøvaktmestertjeneste hvor formålet med tiltaket er å ivareta boligmassen, identifisere behov for boveiledning samt gi individuelt tilpasset veiledning etter beboernes behov.

Miljøvaktmester i Flora kommune

Kommunen har ansatt flere miljøvaktmestre som blant annet arbeider med å følge opp flyktninger i boliger. Miljøvaktmesterne har teknisk ansvar for boligene som leies ut til flyktningene. Ut fra de tekniske kontrollene identifiserer miljøvaktmesterne også behov for boligveiledning. Det er planlagt at miljøvaktmesterne skal være innom hver bolig én gang per måned og hyppigere hos nyankomne ved behov.

Flora kommune opplever at individuell tilpasning av boveiledning er sentralt og at dette er et viktig grep for å kunne differensiere veiledningen etter behov og gi individuelt tilpasset oppfølging.

«Den individuelt tilpassede oppfølgingen. Vi har havnet der fordi vi i noen grad kanskje har gjort for mye for ressurssterke mennesker og for lite for de ressursvake menneskene. Vi har tidligere kanskje sett dem mer som en gruppe og ikke som enkeltindivider i alle saker.»

Sitat miljøvaktmester

I tillegg til at den enkelte beboer får rett boveiledning, medfører tjenesten også at kommunen unngår høye renoveringskostnader som følge av feilbruk av bolig over lengre tid. Gjennom tiltaket blir eventuelle feilbruk identifisert tidlig og feil og skader i boligen rettet opp regelmessig.

Rana kommune har også innført miljøvaktmester og fremhever dette som svært viktig for å kartlegge behov.

«Gjennom at vi har ansatt folk med delvis håndverksbakgrunn, men vi kan spare penger ved at vi slipper å leie snekker for alt mulig smått.[...] I møte med flyktningfamilier, når de kjenner hverandre, så dukker det opp masse spørsmål. I dette møtet fanger de opp ting som andre må ta tak i eller som de kan håndtere der og da.»

Sitat leder avd psykisk helse og sosiale tjenester

5.3.3.3 Frivillige bidrar til at Startlånet blir utløst

En utfordring som flere kommuner opplever er at vanskeligstilte på boligmarkedet får innvilget startlån, men at man ikke utløser dette lånet. Dette kan skyldes flere ulike årsaker. Et presset boligmarked nevnes som én av årsakene. Imidlertid opplever flere av kommunene at mange vanskeligstilte også har behov for praktisk informasjon og veiledning i kjøpsprosessen, herunder søke på finn.no, gå på visning og delta i kontraktsmøter etc.

Asker kommune har tatt grep for å sikre at de som får innvilget startlån faktisk benytter seg av lånet. Dette har de gjort gjennom å opprette tiltaket «Bolighjelpen» hvor man benytter frivillige ressurser.

«Bolighjelpen» i Asker kommune

I Asker var det flere vanskeligstilte som fikk innvilget Startlån, men som ikke brukte det. Kommunen erfarer at årsaken til dette er sammensatt, men konstaterer at flere brukere hadde behov for ulik form for råd eller veiledning for å finne egnet bolig. Kommunens saksomfang av startlån er stort og det fantes ikke ressurser internt i kommunen til å gi tett individuell oppfølging og bistand til å finne aktuell leilighet, til å gå på visning eller til å delta i kontraktsprosessen. I 2013 besluttet kommunen derfor å rekruttere frivillige for å bistå vanskeligstilte med å realisere startlånet. Oppfølgingen har bestått i tett individuelt tilpasset oppfølging. Først og fremst består oppfølgingen av at de frivillige er med flyktingene på visning.

Ved oppstart i 2013 var det åtte frivillige som meldte sin interesse. Kommunen oppgir at de har klart å beholde de frivillige og at de samme frivillige er med i «Bolighjelpen» i dag. Kommunen oppgir at de legger ned et arbeid i forkant for å «matche» den frivillige og flyktingen for å sikre god kommunikasjon og dialog.

Kommunen medgir at det har vært en utfordring å rekruttere de frivillige, og lagde derfor en informasjonsfilm som de publiserte på nettsiden til Boligkontoret som har ansvaret for bolig og sosiale tjenester i kommunen.

Kommunen har ikke tall på hvor mange som har skaffet seg egen, eid bolig gjennom tiltaket «Bolighjelpen», men de fastslår at det har skjedd en vesentlig økning.

5.3.4 Sikre inntektsgrunnlag viktig for boligkarrieren

Alle kommunene som inngår i kartleggingen fremhever at arbeid og inntekt er grunnleggende for å kunne kjøpe egen bolig. Det å sikre kvalifisering og arbeid er derfor et viktig grep for å bidra til flyktingenes videre boligkarriere.

Kartleggingens omfang gir ikke grunnlag for å si noe om hvordan kommuner best mulig kan sikre tilknytning til arbeidslivet. Det kartleggingen imidlertid viser er at det oppleves som sentralt å se kvalifisering til arbeidsliv og boligkarriere i sammenheng.

En utfordring som understrekes av flere kommuner er at mange flyktinger går inn i usikre jobber fordi dette fører til rask inntekt, og at dette kan være et hinder for å få tilgang til boligmarkedet. Utdanning foreslås som en bedre løsning for mange da dette øker kompetansen og skaper mer varig tilknytning til arbeidslivet. Kommunene opplever imidlertid at det kan være vanskelig å motivere til videreutdanning da enkelte flyktinger er opptatt av å skaffe en inntekt raskt for å kunne forsørge familien. Dette medfører at mange søker seg til vikariater, midlertidige stillinger og andre ustabile arbeidsforhold hvor det stilles mindre krav til kvalifikasjoner, men som også gir usikre fremtidige inntekter og minsker sjansen for å få boliglån. Flere trekker derfor frem karriereveiledning som et viktig ledd i boligkarriere, fordi det vil kunne bidra til en mer varig tilknytning til arbeidslivet og derigjennom øke sjansene for å kjøpe en egen, egnet bolig. Motivering og veiledning til å gjennomføre videreutdanning og bevisstgjøring på kompetansebehovene i norsk arbeidsliv anses som viktig i denne forbindelse.

I sammenheng med arbeidsinntekt trekkes også personlig økonomi frem som et sentralt tema både for undervisning og oppfølging. Ved kartlegging av personlig økonomi kan det gis mer presis veiledning til spareplan for fremtidig boliglån.

Ved å ha en helhetlig tilnærming til boligkarriere som inkluderer utdanning, arbeid og økonomi, bidrar kommunene til at flyktninger tenker helhetlig og langsiktig om sin personlige økonomi og dermed tidligere blir i stand til å klare seg selv på boligmarkedet.

Flere av kommunene som inngår i kartleggingen har ulike tiltak for å bidra til tilknytning til arbeidsmarkedet og ser disse i sammenheng med flyktingenes boligkarriere. Enkelte har arbeidsrettet introduksjonsprogram for flyktninger som har liten eller ingen utdanning. Flere har også et stort fokus på å etablere og opprettholde kontakt med næringslivet og språkpraksisbedrifter.

«Vi jobber hardt for at de skal skaffe seg deltidsjobb mens de deltar i introduksjonsprogrammet, så de kan spare opp litt penger til de skaffer seg egen bolig. Vi har fokus på dette med sparing, å kunne forsørge seg selv og tenker egentlig at å skaffe seg et fagbrev er et minimum av hva de bør kunne»

Leder introduksjonsprogrammet

Grimstad er en av kommunene som arbeider aktivt med å sikre tilknytning til arbeidsmarkedet. Kommunen selv opplever at tiltakene som er iverksatt er nyttige og at det bidrar til resultater i form av tilknytning til arbeidslivet.

Fokus på arbeidsretting av introduksjonsprogrammet i Grimstad kommune

I Grimstad har de organisert arbeidet slik at Flyktningkontoret og kvalifiseringstjenesten har ansvar for bosetting og integrering, mens ansvaret for introduksjonsprogrammet ligger hos NAV. Det er et godt samarbeid mellom de ulike tjenestene, og det er et mål at kommunen skal bosette flyktingene på tidspunkt som gjør at de nesten umiddelbart kan starte på introduksjonsprogrammet. På den måten blir de raskt aktivisert, introdusert for norsk arbeidsliv gjennom språkpraksis og flere tar også en deltidsjobb ved siden for å være sterkere rustet til å bli selvforsørget.

Boligkarriere avhenger av svært mange områder i livet. Det er derfor viktig å arbeide med de ulike delene parallelt og tilpasse tilbudet til den enkelte ut fra evner og behov. Å koble boligkarriere tettere på NAVs virkemidler er noe kommunen opplever som svært effektivt. Ved å avklare hvorvidt flyktninger på sosialstønad har muligheter for å kvalifisere seg til arbeidslivet eller bør gå over på trygdeytelser, sørges det for en mer stabil inntektssituasjon, noe som igjen gjør det mulig å få boliglån.

«Vi ser store effekter av å slå sammen virkemidler fra NAV og Husbanken. Da blir det mer fart på sakene. Dette er veldig viktig – og litt unikt.»

Sitat medarbeider i bolig tjenesten

Samordning av NAVs virkemidler i Stjørdal kommune

Kommunen har i en lengre periode arbeidet målrettet med selvstendigjøring av flyktninger på boligmarkedet, blant annet gjennom den statlige satsningen «Selvstendig boligkarriere for flyktninger». I dag er metoder og arbeidsrutiner utviklet i prosjektet implementert i bolig tjenesten som arbeider aktivt med boligkarriere. Her ses bolig sterkt i sammenheng med arbeid og kvalifisering, og to av prosjektmedarbeiderne er fra NAV. Tett oppfølging av den enkeltes inntektssituasjon har ført til at flere flyktninger kommer i arbeid, ut i utdanning, eller over på varige stønader fra NAV. Dette igjen har bidratt til å redusere kommunenes sosialhjelpsbudsjett.

5.4 Praksisnær veiledning – «demoleiligheter»

Kartleggingen viser at kommunene har stor nytte av å kunne undervise i boveiledning gjennom praktiske demonstrasjoner, eksempelvis av hvordan elektroniske artikler fungerer eller av kildesortering og rensing av sluk etc. Enkelte kommuner opplever at teoretisk undervisning kun bidrar til en mekanisk forståelse, og at praktiske demonstrasjoner er nødvendig for å sikre dybdeforståelse for de ulike konseptene. Noen kommuner er klare på at den teoretiske undervisningen ikke fungerer optimalt og har derfor lagt om undervisningsopplegget slik at undervisningen har fått en mer praksisnær innretning og man gjennomfører mye av veiledningen i «demonstrasjonsleiligheter».

Praksisnær veiledning i Rana kommune

Ved oppstart av prosjektet «Boligskolen for flyktninger» ble det gjennomført undervisning for større grupper av flyktninger. Det ble da raskt erfart at dette var en svært lite hensiktsmessig tilnærming; enkelte, som hadde bodd i land med lignende boligstandard, ble fornærmet og opplevde ikke tematikken som relevant, mens andre slet med forståelse av hva som ble formidlet. Dermed la kommunen om opplegget til en mer tilpasset og praksisnær gruppeveiledning.

Gruppeveiledningen finner sted i en demonstrasjonsleilighet hvor det grovt gjennomgås sentrale temaer. Her inviteres flyktningene til aktivitet ved å stille spørsmål og gjennomføre praktiske gjøremål, slik at eventuelle utdypinger og forklaringer kan gis. Kommunen opplever å ha skapt et godt læringsmiljø og at flyktningene blir ivaretatt på en respektfull måte.

Ettersom det er svært krevende å kartlegge hver enkelt flyktnings tidligere erfaringer med bolig og anslå deres behov for veiledning, er en standardisert veiledningspakke verken ønskelig eller hensiktsmessig. Kommunen fremhever tilpasning og brukermedvirkning i veiledningen som avgjørende for å oppnå kvalitet i undervisningen.

Demo-leiligheten bidrar til en mer dynamisk læringssituasjon og de praktiske eksemplene utløser ytterligere spørsmål. Gruppeveiledning og individuell veiledning gir praktisering og utvikling av norskkunnskaper og den tette relasjonen skaper tillitt til kommunen og deres tjenester. Slike spillover-effekter vil kunne bedre integreringen og forebygge utfordringer på sikt.

5.5 Bygge relasjoner til private utleiere

Flere kommuner benytter aktivt det private utleiemarkedet til å bosette flyktninger, både i form av fremleie og at flyktningen selv inngår kontrakt med privat utleier. De ulike kommunene benytter det private markedet i ulik utstrekning, men flere oppgir at de er helt avhengige av det private markedet for å finne nok egnede boliger til å bosette flyktninger. Kommunene understreker betydningen av tett bo-oppfølging av flyktninger som bosettes privat for å sikre gode relasjoner til private utleiere.

Flere kommuner arbeider aktivt med å bygge relasjoner til private utleiere. Flere har en fast kontaktperson som utleier kan kontakte. Enkelte gir flyktningene diplom for gjennomført boligundervisning. Dette kan være et nyttig grep for å sikre gode relasjoner til private utleiere og som igjen bidrar til at flyktninger kommer ut på det ordinære boligmarkedet.

Trygging av private utleiere i Flora kommune

Kommunen opplyser om at flyktninger kan møte noe skepsis i det private utleiemarkedet. Kommunen har valgt å tilby en ordning der kommunen leier boligen det første året og har oppfølging av beboere. Deretter videreføres leieforholdet til beboeren selv. På denne måten får utleier positiv erfaring med at beboer fungerer godt som leietaker før det inngås et direkte leieforhold.

5.6 Samarbeid, roller og ansvar

Enkelte av kommunene som inngår i kartleggingen har arbeidet aktivt med å avklare roller, ansvar og grensesnitt mellom de ulike avdelingene internt i kommunen. Her ser det særlig ut til at det har vært arbeidet aktivt med å avklare roller og ansvar mellom flyktningetjenesten og boligkontor/boligtjeneste/eiendomsavdeling. Dette oppleves som sentralt for å lykkes med arbeidet med å selvstendigjøre flyktninger på boligmarkedet.

Kommunene som har arbeidet med å avklare roller og ansvar opplever at de i dag har mindre grad av overlapp i arbeidsoppgaver, man benytter kompetanse på en mer hensiktsmessig måte, og at det er bedre tilrettelagt for mer helhetlig og koordinert oppfølging av flyktninger.

Stjørdal er en av kommunene som har arbeidet med å avklare roller og ansvar. De har gjort dette gjennom å systematisere de ulike fasene i boligkarrieren, og definere de ulike aktørenes roller og bidrag. Flyktningetjenesten følger opp flyktningene i tidlige faser og i fremleide boliger. Når de anses som tilstrekkelig etablerte til å tenke på videre boligkarriere, formidles dette til boligtjenesten, som overtar og bistår dem med økonomiplaner og lignende for å gjøre dem selvstendige på boligmarkedet.

Stjørdal kommune «Selvstendig boligkarriere for flyktninger»

Stjørdal har gjennomført prosjektet «Selvstendig boligkarriere for flyktninger». I dette prosjektet ble det gjennomført en systematisering av hvordan man kunne arbeide med å gjøre flyktninger selvhjulpne på boligmarkedet. Et tydelig produkt av dette var en systematisering av ulike faser i flyktningenes boligkarriere. Det er blant annet etablert en plan for oppfølging av flyktninger i ulike situasjoner – basert på førstegangsetablering, familiegjenforeninger osv. I prosjektet ble det også arbeidet aktivt med å sikre tettere samarbeid og rolleavklaring mellom de ulike involverte enhetene. Prosjektet har medført bedre samordning på tvers av tjenestene og mer helhetlig arbeid.

Kommunen opplever at man i høy grad har lykket med egenetablering gjennom prosjektet. Kommunen har også gjennom prosjektet fått sirkulasjon i den kommunale boligmassen som igjen fører til at andre vanskeligstilte kan få tilgang på bolig.

Kommunen har i etterkant av prosjektet etablert en egen boligjeneste. Boligtjenesten er en videreføring av prosjektet «Selvstendig boligkarriere for flyktninger» og ivaretar boligkarriere. Her ses bolig sterkt i sammenheng med arbeid og kvalifisering, og to av prosjektmedarbeiderne er fra NAV. Tett oppfølging av den enkeltes inntektssituasjon har ført til at flere kommer i arbeid, eller over på varige stønader fra NAV. Dette igjen har bidratt til å redusere kommunenes sosialhjelpsbudsjett.

Opprettelsen av boligjenesten har ført til en systematisering og profesjonalisering av arbeidet. Parallelt og i etterkant av arbeidet har det vært tilgrensende/overlappende prosjekter som har innvirkning på arbeidet – som for eksempel arbeid med vanskeligstilte barnefamilier.

Gjennom å avklare roller og ansvar på feltet bidrar man til å sikre mer hensiktsmessig utnyttelse av ressurser og kompetanse. I Flora kommune har man arbeidet med å avklare roller og ansvar. Boligkontoret skal i fremtiden sitte på innvandringscenteret én dag per uke. Kommunen mener at dette vil bidra til bedre utnyttelse av kompetanse og sikre at man dedikerer ressurser til veiledning til både kvalifisering og praktisk veiledning tilknyttet bolig.

Utnyttelse av ressurser og kompetanse i Flora kommune

Flora planlegger at boligkontoret skal ha fast plass ved innvandringscenteret én dag i uken. I dette tidsrommet kan flyktninger henvende seg til dem for alle typer spørsmål angående bolig.

Formålet med ordningen er at flyktningene lettere skal kunne henvende seg til riktig instans. Flora har erfart at veilederne på introduksjonsprogrammet har fått svært mange henvendelser om bolig, men ønsker at deres innsats primært skal omhandle arbeid og utdanning.

Flere av kommunene som inngår i kartleggingen har etablerte samarbeidsfora mellom de sentrale aktørene på feltet. De kommunene som har velfungerende samarbeidsfora opplever dette som nødvendig for å lykkes i arbeidet med å selvstendiggjøre flyktninger på boligmarkedet.

«Boligforum» i Lillehammer kommune

I forbindelse med kommunens deltakelse i Husbankens boligsosiale utviklingsprogram, gjorde Lillehammer flere organisatoriske grep i bosettingsarbeidet. De etablerte en ny, helhetlig strategi om at flyktingene – og andre vanskeligstilte – skal skaffe seg og beholde egnet bolig. I tillegg pågår det et arbeid for å selge unna dårlig egnede boliger, og kjøpe nye kommunale boliger som i større grad ivaretar behovene til de som skal bo der.

Strategien ble utviklet gjennom et samarbeid med relevante aktører i kommunen, slik at alle involverte parter har eierskap til området og har et helhetlig, overordnet mål med arbeidet sitt. Kommunen har etablert et boligsosialt forum, med jevnlig møter, som fungerer som en samarbeidsgruppe på tvers av sektorer og tjenesteområder. I boligforumet sitter blant annet eiendomssjefen og sektorsjef for velferd, som har overordnet ansvar på strategisk nivå. Lederen for tildelingsenheten og for psykisk helse og rusomsorg er også blant deltakerne. Samarbeidet har ført til bedre kommunikasjon, også gjennom mer uformelt samarbeid. Boligforumet har bidratt til en mer helhetlig strategi, og at alle involverte parter har et eierskap til det boligsosiale arbeidet.

Formålet med slike samarbeidsfora er å samkjøre den kommunale innsatsen overfor flyktinger. Det er mange kommunale tjenester som har verktøy og innsatser, og det er dermed viktig å samkjøre disse slik at det ikke blir overlapp i veiledningen og at alle de ulike tjenestene trekker i samme retning og arbeider med de samme målsettingene. Dette er viktig både for å spare kommunale ressurser, samt for å gjøre veiledningen mer oversiktlig og helhetlig overfor den enkelte flyktning.

Samarbeidsfora i seg selv anses også som nyttig for å avklare roller og ansvar. I slike fora kan de ulike kommunale etatene diskutere og avklare konkrete problemstillinger som dukker opp. Samarbeid er også sentralt for å dele metoder og verktøy, samt utveksle kompetanse mellom de ulike kommunale tjenestene.

«I møte med boligkontoret ser man at jeg gjør mye lignende arbeid med tanke på kartlegging av økonomisk situasjon. De ga meg litt andre verktøy. Nå som jeg kan startlån, kan jeg bruke det og kunne gjøre det på en litt annen måte for å bedre bidra til boligveiledning. De så at det var en fordel med et godt samarbeid her. Vi er jo en kommune og skal arbeide mot et felles mål – jeg la bare til rette.»

Sitat prosjektmedarbeider flyktingetjenesten

Rana kommune har arbeidet med å samkjøre kommunale tjenester og verktøy/virkemidler som benyttes overfor flyktingene i det boligsosiale arbeidet. Kommunen har også utarbeidet en veileder rettet mot flyktinger som ønsker å leie eller eie egen bolig.

Veiledere i boligskolen - Rana kommune

En veileder ved leie av bolig og en veileder ved kjøp av egen bolig. Disse gir innføring i prosesser og begreper som er sentrale i et leieforhold og/eller i en boligkjøpsprosess – basert på de erfaringene som er blitt gjort i prosjektet.

Tilgjengelig fra lenke her:

<http://www.husbanken.no/forbildeprosjekter/prosjekt/?id=270343>

5.6.1 Sikre ekstern fagkunnskap

Flere av kommunene viser til at det er en rekke fagområder som er relevante innenfor boveiledning og veiledning i boligkarriere, herunder fagområder som ikke tradisjonelt arbeider med flyktninger. Flere velger å trekke eksterne ressurser inn i opplæringen og opplever at det er viktig at undervisningen og veiledningen gjennomføres av fagpersoner som kan fagfeltet. Her nevnes spesielt viktigheten av å inkludere brannvesen, meglere, forsikringsbransjen, lokale banker og Husbanken.

5.7 Brukermedvirkning og selvstendigjøring

Flere av kommunene som inngår i kartleggingen er opptatt av at kommunen skal bidra til å selvstendigjøre flyktningene på alle områder i livet. Dette bør skje gjennom ansvarliggjøring av den enkelte, ved å bygge på flyktingens egne ressurser og ved aktiv brukermedvirkning.

Kommunene er opptatt av å synliggjøre at mange flyktninger har egne ressurser til å skaffe bolig selv, og at man må bygge opp under den enkeltes ressurser og muligheter for å lykkes. Flere er opptatt av at man må stille krav og at man ikke skal «hjelp til hjelpsløshet». Mange flyktninger er ressurssterke og har gode forutsetninger for å organisere mye rundt bolig og boligkarriere selv. Flyktingens ansvar må ses i sammenheng med ferdigheter og kommunen må ikke fraskrive seg ansvar for veiledning. Kommunen erfarer at det er viktig å identifisere hvem som har behov for hvilken bistand og yte bistand deretter.

Kommunene opplever at det er i de tilfellene hvor man lykkes med å aktivisere flyktningene selv og gir dem eierskap til prosessen og målene at man i størst grad lykkes med å selvstendigjøre målgruppen.

«De må være med å definere sluttmålet selv og jobbe mot dette»

Sitat leder innvandringscenteret

Kommunene opplever at det er viktig at kommunen yter individuelt tilpasset rådgivning, men er opptatt av å synliggjøre at flyktningene selv må også ta en aktiv del i prosessen frem til målet.

«Brukermedvirkning er viktig for å finne ressursene til den enkelte.»

Prosjektmedarbeider, flyktingetjenesten

«Sjef i eget liv» er et verktøy som også kan brukes overfor flyktninger. Verktøyet er opprinnelig utviklet for unge voksne med formål om å planlegge personlig økonomi og boligkarriere. Verktøyet legger i stor grad til rette for brukermedvirkning og aktiv deltakelse. «Sjef i eget liv» kan således ha overføringsverdi også til andre målgrupper, slik som flyktninger.

6. VURDERINGER OG ANBEFALINGER

Dette kapittelet gir en oppsummering av sentrale funn fra kartleggingen. Med bakgrunn i funnene fra kartleggingen presenteres Rambølls analyser/vurderinger og anbefalinger.

6.1 Boveiledning og veiledning i boligkarriere som en del av introduksjonsprogrammet

Kartleggingen viser at et flertall av kommunene som inngår i kartleggingen har boveiledning og veiledning i boligkarriere som en del av introduksjonsprogrammet og/eller som en del av forberedende kurs i forkant. I de kommunene som inkluderer tema som omhandler bolig og boforhold i introduksjonsprogrammet blir dette i all hovedsak gjennomført i perioder hvor de ansatte som arbeider med norskopplæring og kvalifisering har fri, men hvor det allikevel gjennomføres obligatorisk undervisning for programdeltakerne. Dermed finner veiledning tilknyttet bolig og boligkarriere primært sted i høstferie, vinterferie og sommerferie.

Kartleggingen viser tydelig at kommunene opplever det som nyttig og hensiktsmessig å inkludere tema som omhandler bolig som en del av introduksjonsprogrammet. For det første oppleves det som nyttig fordi kommunene tidligere hadde utfordringer med å finne relevant og hensiktsmessig innhold til ukene hvor lærerne har ferie, men hvor deltakerne har obligatorisk deltakelse. Kommunene vurderer det derfor som positivt å benytte denne tiden til å undervise om bolig, da det er stort behov for slik veiledning blant flyktingene. For det andre opplever kommunene det som hensiktsmessig fordi dette gjør undervisningen obligatorisk for alle programdeltakerne. I så måte når man ut til en bred målgruppe. For det tredje opplever kommunene at det er hensiktsmessig å inkludere boligtematikk i introduksjonsprogrammet da dette bidrar til å legge til rette for at informasjonen kan gjentas ved flere anledninger. Undersøkelsen viser tydelig at gjentakelse defineres som et suksesskriterium for å lykkes med veiledningen. For det fjerde opplever kommunene det som hensiktsmessig fordi det legger til rette for å synliggjøre sammenhengene mellom selvstendigjøring på boligmarkedet og kvalifisering og arbeid.

Kommunene er imidlertid opptatt av å synliggjøre at introduksjonsprogrammet primært skal handle om kvalifisering og arbeid, og at bolig og andre praktiske spørsmål ikke skal ta en for stor del av programmet.

Rammene for hva som skal være innholdet i introduksjonsprogrammet er nedfelt i introduksjonsloven.¹⁰ Introduksjonsprogrammet skal sikre grunnleggende ferdigheter i norsk og grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, samt forberede til deltakelse i yrkeslivet.¹¹ Introduksjonsprogrammet skal være et individuelt tilrettelagt program, det vil si at den enkeltes behov skal være styrende for hvilke tilbud som gis. Gjennom kartleggingen kommer det tydelig frem at kommunene opplever at det er stort behov for boveiledning og veiledning i boligkarriere, selv om behovet varierer med tanke på tema og omfang. Kommunene gir uttrykk for positive erfaringer med å inkludere tema om bolig i introduksjonsprogrammet. På grunnlag av denne informasjonen er vår vurdering at det finnes gode argumenter for at kommunene bør overveie å inkludere boveiledning og veiledning i boligkarriere som en del av introduksjonsordningen dersom dette er hensiktsmessig ut fra den enkeltes behov.

Funn fra kartleggingen viser imidlertid at flere flyktinger har behov for tett individuell oppfølging også utenfor den undervisningen eller veiledningen som kan tilbys som en del av programdeltagelsen, og vår vurdering er derfor at kommunene også bør yte andre former for individuelt tilpasset veiledning som ikke inngår som en del av introduksjonsprogrammet.

¹⁰ Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)

¹¹ Introduksjonsloven § 4

6.1.1 Behov for mer praktisk boveiledning

Uavhengig av organisering finner kartleggingen at kommuner har varierende erfaringer med teoretisk gruppeundervisning. Kartleggingen viser at utover den obligatoriske boveiledningen ved innflytting i kommune, foregår mye av opplæringen som modul i introduksjonsprogrammet, ofte i form av teoretisk gruppeundervisning i klasserom og i varierende grad supplert av praktiske demonstrasjoner og veiledning.

Flere kommuner setter spørsmålstegn ved verdien av utelukkende teoretisk undervisning. De opplever at teoretisk undervisning kun bidrar til en mekanisk forståelse, og at praktiske demonstrasjoner er nødvendig for å sikre dybdeforståelse for de ulike konseptene. Enkelte kommuner har derfor lagt om undervisningsopplegget slik at man gir undervisningen som mer praksisnær veiledning i «demonstrasjonsleiligheter». Med bakgrunn i dette vurderer vi at det er grunn til å anta at kommunene i større grad bør vektlegge praktisk undervisning enten i grupper eller i den enkeltes hjem.

6.2 Behov for mer systematikk, stabilitet og kontinuitet i arbeidet

Til tross for at mange kommuner arbeider målrettet og systematisk med boveiledning og veiledning i boligkarriere, indikerer funn fra kartleggingen at det i flere kommuner er noe manglende stabilitet og kontinuitet i arbeidet, og at arbeidet i enkelte tilfeller er personavhengig. Enkelte kommuner mangler skriftlig nedfelte rutiner, arbeidsbeskrivelser og prosesser for arbeidet, samt forankring i kommunale planer. Flere opplyser om at det relativt ofte skjer organisatoriske endringer i kommunens flyktningarbeid, hvor roller og ansvar skifter.

Rambøll observerer at det gjøres mye godt arbeid på tross av noe manglende stabilitet og kontinuitet i enkelte kommuner. Imidlertid burde arbeid med boveiledning og veiledning i boligkarriere i større grad nedfelles i kommunale planer eller skriftliggjøres i form av rutinebeskrivelser, årshjul eller lignende. Det fremstår også som viktig å knytte ansvaret for gjennomføringen av tiltakene til avdelinger eller konkrete roller for at det ikke skal bli personavhengig. For å sikre stabilitet, kontinuitet og prioritet i arbeidet bør også tiltak og prosjekter forankres i både administrativ og politisk ledelse.

Flere av kommunene som inngår i den kvalitative studien har mottatt ulike former for tilskuddsmidler fra Husbanken og/eller Fylkesmannen til prosjekter. To av kommunene som inngår i den kvalitative studien, Rana og Stjørdal, har mottatt Husbankens boligsosiale kompetansetilskudd. Begge kommunene opplever at tilskuddsmidlene har hatt stor betydning for gjennomføring og resultatene i prosjektene. Kartleggingen kan ikke entydig konkludere rundt betydningen av tilskuddsmidlene for gjennomføring av tiltakene, annet enn at kommunen selv vurderer slike midler som avgjørende for deres mulighet til å drive utviklingsarbeid. Husbankens boligsosiale kompetansetilskudd synes derfor som et viktig bidrag i så måte. Kommunene opplever imidlertid at det kan være utfordrende å videreføre slike prosjekter i ordinær drift. De mener derfor at Husbanken i større grad bør sette krav om videreføring av tiltak og prosjekter ved tildeling av tilskuddsmidler.

Flere av kommunene som inngår i kartleggingen har også deltatt i Husbankens programsatsing i de ulike regionene. Kommunene vurderer også at disse satsingene har vært en viktig bidragsyter for å sette boveiledning overfor flyktninger på dagsorden. Flere opplever at slike satsninger bidrar til å forankre arbeidet og at dette igjen fører til at arbeidet blir mer langsiktig og strategisk. Med bakgrunn i dette vurderer Rambøll at statlige myndigheter bør støtte opp under og legge til rette for langsiktig og strategisk arbeid på feltet.

6.2.1 **Behov for mer systematisk arbeid med veiledning i boligkarriere**

Kartleggingen viser at kommunene særlig har behov for å systematisere sitt arbeid med veiledning i boligkarriere. Mens flere kommuner arbeider systematisk med biveiledning og er det imidlertid noe mer varierende hvorvidt kommunene har utarbeidet lignende rutiner for å sikre at flyktninger skal komme videre på det ordinære boligmarkedet. Flere kommuner har hatt prosjekter som omhandler gjennomstrømning i kommunal boligmasse og selvstendigjgjøring av flyktninger på boligmarkedet. I disse prosjektene er det gjennomført aktive tiltak for å sikre gjennomstrømning i kommunale boliger, samt for å sikre flyktninger en selvstendig boligkarriere. Det er imidlertid noe uklart om rutiner og prosesser som er utviklet i slike prosjekter har blitt videreført i den ordinære driften.

Funn kan indikere at slike prosjekter først og fremst har blitt igangsatt av et ønske om å frigjøre kommunale boliger. De fleste prosjektene er organisert under den avdelingen som er ansvarlig for forvaltningen av den kommunale boligmassen. Disse avdelingene har en åpenbar gevinst i å sikre sirkulasjon i boligmassen, gjennom at man får frigjort kommunale boliger til andre vanskeligstilte. Det kan tyde på at kommunen ofte arbeider med slike prosjekter i en kortere periode og at man i mindre grad kontinuerlig følger opp for å sikre at flyktninger kommer videre i egen boligkarriere. Enkelte kommuner har imidlertid systematisert de ulike stegene i en boligkarriere og har utarbeidet rutiner og systemer for når og hvordan flyktningene skal følges opp i denne prosessen. Kommunene opplever imidlertid slik oppfølging som et svært tidkrevende og ressurskrevende arbeid. Det observeres derfor stor variasjon i hvor tett kommunene følger opp med slik veiledning og rådgivning.

For å lykkes med å selvstendigjgøre flyktninger på boligmarkedet bør kommunene avklare hvilke avdelinger som skal ha de ulike ansvarsområdene. Individuelt tilpasset veiledning og langsiktighet fremstår som en suksessfaktor for å få flyktninger videre i egen boligkarriere. For å lykkes med dette må kommunene i større grad samarbeide på tvers for å ta i bruk det samlede virkemiddelapparatet, herunder Husbankens boligsosiale virkemidler, NAVs virkemidler og andre kommunale virkemidler.

6.2.2 **Behov for mer oppfølging av flyktninger som bor privat**

Et flertall av de prosjektene som er igangsatt for å sikre sirkulasjon i den kommunale boligmassen og sikre selvstendigjgjøring på boligmarkedet retter seg kun mot flyktninger som er bosatt i kommunal bolig. Kartleggingen viser at de flyktningene som er bosatt privat i liten grad følges opp med råd og veiledning for å kjøpe sin egen bolig. Årsaken til dette kan være at kommunen har en åpenbar gevinst av å følge opp flyktninger som bor i kommunale boliger ved at dette fører til sirkulasjon i boligmassen. Kommunene har ikke like mye å tjene på oppfølgingen av flyktninger som bor privat.

Mange kommuner bosetter flyktninger på det private markedet, enten i form av fremleie eller gjennom direkte leiekontrakter. Vi vurderer det derfor som viktig at også flyktninger som er bosatt på det private leiemarkedet følges opp med råd og veiledning for kunne settes i stand til å kjøpe egen bolig.

6.2.3 **Sikre systematisk oppfølging av boligtilknytning etter fullført introduksjonsprogram**

I flere kommuner ser det ut til å være en intern diskusjon mellom ulike enheter, gjerne NAV og flyktningetjenesten, om hvem som har ansvar for å følge opp etter endt introduksjonsprogram. I de fleste kommunene er det uklart hvem som har ansvar for å følge opp flyktningene etter deltakelse i introduksjonsordningen og det er uklart hva oppfølgingen skal innebære. I praksis blir flyktningene derfor ofte selv ansvarlig for å oppsøke slik veiledning eller rådgivning som kan sette dem i stand til å kjøpe egen bolig.

Vi vurderer at mange flyktninger har egne ressurser og kunnskap om mulighetene i det private markedet. Rambøll erfarer imidlertid at flere allikevel vil ha behov for informasjon og tett

personlig oppfølging for å komme videre i egen eid bolig også etter deltakelse i introduksjonsprogrammet. Roller og ansvar knyttet til oppfølging av denne gruppen bør derfor avklares.

6.3 Helhetlig virkemiddelbruk

Kartleggingen viser at å bli selvstendig på boligmarkedet avhenger av mange ulike faktorer, slik som praktisk kunnskap om å bo, inntekt, kvalifisering og arbeidstilknytning. Også det lokale boligmarkedet vil ha stor innvirkning på flyktingenes mulighet for å bli selvstendige på boligmarkedet. At kommunen evner å benytte hele virkemiddelapparatet fremstår derfor som essensielt.

6.3.1 Arbeide for å sikre et differensiert boligmarked og tilknytning til arbeidsmarkedet

Kommunene oppgir boligmarkedet og arbeidsmarkedet som de to desidert største hindringene for at flyktninger skal kunne bli selvstendig på boligmarkedet.

Kommunene oppgir at høye priser i boligmarkedet er et stort hinder for at flyktninger kan kunne kjøpe egen bolig. Kommunen bør derfor ta grep for å sikre at kommunen har en differensiert boligmasse som møter befolkningens behov, også personer med lav inntekt. Flere kommuner har tatt slike grep for å sikre en boligsosial profil på utbyggingspolitikken og for å sikre en differensiert boligmasse.

Denne kartleggingen kan ikke fullt ut besvare problemstillinger som omhandler flyktingers barrierer for innpass på arbeidsmarkedet. Imidlertid viser kartleggingen at flere kommuner har tatt gode grep for å sikre tilknytning til arbeidsmarkedet gjennom tidlig arbeidspraksis, deltidsarbeid og tett samarbeid med næringslivet.

6.3.2 Mer aktiv bruk av startlån

Undersøkelsen viser at kommunene anser bruk av startlån og tilskudd som svært viktige virkemidler for at flyktninger skal bli selvstendige på boligmarkedet. Imidlertid viser undersøkelsen at kommunene i varierende grad benytter dette som aktive virkemidler overfor flyktninger.

Undersøkelsen har begrenset informasjon om hvordan kommunene praktiserer startlånordningen overfor flyktninger som deltar i introduksjonsprogrammet, men funnene indikerer at kommunene fortsatt har en restriktiv holdning til å benytte startlån overfor denne målgruppen. Årsaken til at denne muligheten benyttes i så liten grad er den store usikkerheten rundt flyktingens tilknytning til arbeidsmarkedet etter endt deltakelse i introduksjonsprogrammet, noe som medfører risiko tilknyttet blant annet evnen til å betjene lån. Flere kommuner bruker aktivt startlån overfor flyktninger, men kartleggingen viser det fortsatt er potensiale for å utnytte fleksibiliteten som ligger i startlånordningen, herunder muligheten for 50 års løpetid og fastrenteavtaler.

6.3.3 Behov for mer individuelt tilrettelagt oppfølging og differensiering av tilbud

Hvordan kommunene følger opp den enkelte flyktning med ulike former for oppfølgingstjenester har stor betydning for om man lykkes med selvstendigjøring av flyktingene på boligmarkedet. Tett individuell oppfølging kan innebære ulike former for oppfølging, både for å skaffe og beholde en egnet bolig, alt etter hva som er den enkeltes behov.

Kommunene oppgir at individuell oppfølging er tidvis svært ressurskrevende, men effektivt. Kommuner som prioriterer tid til tett individuell oppfølging opplever dette som nyttig og at det kan føre til langsiktige resultater gjennom mer stabil arbeidstilknytning og selvstendigjøring på boligmarkedet. Her nevnes ulike former for tiltak for å komme inn på det private leiemarkedet, bo-oppfølging i hjemmet og hjelp til å gå på visning eller annen individuell veiledning i økonomi eller sysselsetting. Veiledning for å sikre tilknytning til arbeidsmarkedet og samordning med

NAV's virkemidler anses som særlig effektive tiltak for å bidra til at flyktninger blir selvstendige på boligmarkedet.

6.4 Behov for mer boveiledning i asylmottak

Kartleggingen viser også at kommunene opplever at flyktninger på tross av lang botid i mottak kan ha svært manglende boferdigheter og kunnskap om boforhold. Kommunene setter derfor spørsmålstegn ved kvalitet og intensitet på bo-opplæringen som gis i asylmottakene. Sentrale myndigheter bør derfor sikre at personer som bor lenge i mottak får grunnleggende boferdigheter før bosetting i kommunene.

6.5 Potensiale for mer samarbeid med frivillig sektor

Undersøkelsen viser at tiltakene som retter seg mot boveiledning og veiledning i boligkarriere i all hovedsak er driftet og gjennomført av kommunen selv. Kartleggingen har kun identifisert ett formelt samarbeid mellom kommunen og frivillige knyttet til boligkarriere.

Kommunene oppgir imidlertid å ha aktive samarbeid med frivillige organisasjoner, men at slike samarbeid hovedsakelig omhandler fritidsaktiviteter og integrering i nærmiljøet, og ikke tiltak som er direkte rettet mot boveiledning og veiledning i boligkarriere. Det virker derfor å eksistere et uutnyttet potensiale i samarbeid med frivillig sektor knyttet til boveiledning og veiledning i boligkarriere.

6.6 Sikre større grad av brukermedvirkning og involvering

Kartleggingen viser at få kommuner inkluderer bolig og boligkarriere som en del av individuell plan. Dette kan ha sammenheng med at kommunene i første rekke fokuserer på kvalifisering og arbeidstilknytning. Kommunen oppgir også at det er utfordrende å definere boligkjøp som et mål når det eksisterer stor usikkerhet rundt fremtidig arbeidstilknytning og inntekt.

Kommunene opplever at det er lettere å motivere flyktningene når de selv har eierskap til målet og prosessen. Kommunene opplever også at så lenge flyktningene har informasjon om fordelene ved å eie vil dette i seg selv skape en motivasjon for å komme videre i egen boligkarriere. Basert på dette vurderer vi at mål om å kjøpe egen bolig kan gi økt motivasjon til å gjennomføre kvalifiserende tiltak eller sikre arbeidstilknytning. Videre vurderer vi det som svært viktig å sikre eierskap til prosessen for å motivere flyktninger til å komme videre i boligkarrieren. Å inkludere målet om egen bolig som et langsiktig mål i en individuell plan fremstår som et grep for å sikre eierskap til prosessen.

