

Thorbjørn Hansen

Kommunal boligbistand til flyktninger

Sammendrag av Prosjektrapport 126 –
1993

Thorbjørn Hansen

Kommunal boligbistand til flyktninger

Sammendrag av Prosjektrapport 126 –
1993

Sammendrag av Prosjektrapport 126

Thorbjørn Hansen

Kommunal boligbistand til flyktninger

ISBN 82-536-0423-8

500 eks. trykt av

Lobo Grafisk A/S

Cyclus resirkulert papir

Omslag 170 g/materie 115 g

© Norges byggforskningsinstitutt 1993

Adr.: Forskningsveien 3B

Postboks 123 Blindern

0314 OSLO

Tlf.: 22 96 55 00

Fax 22 69 94 38 og 22 96 55 42

Forord

Dette er et sammendrag av rapporten **KOMMUNAL BOLIGBISTAND TIL FLYKTNINGER**, Prosjektrapport 126, 1993, fra Norges byggforskningsinstitutt. Trykkingen av sammendraget er fiansiert av Kommunal- og arbeidsdepartementet. Hele rapporten kan bestilles på Byggforskningsinstituttet.

Rapporten bygger på en undersøkelse høsten 1992 om kommunenes boligbistand til flyktninger. Undersøkelsen har bestått i å kartlegge kommunenes erfaringer med dette arbeidet, herunder samarbeidet med Selskapet for innvandrere og flyktningeboliger, SIFBO. Vi har videre kartlagt kommunenes holdning til, og planer for, å gjennomføre boligbistandsarbeidet etter nedleggningen av SIFBO. **Rapporten gjengir kommunenes oppfatninger av sitt arbeid og har ikke data om flyktingenes egne erfaringer.** Undersøkelsen er foretatt mens prosessen med avviklingen av SIFBO pågikk, og deler av beskrivelsen gjelder situasjonen slik den var høsten 1992.

Hensikten med undersøkelsen har i første rekke vært å gi departementet et bedre grunnlag for å vurdere sine tiltak og sin veiledning og bistand til kommunene, men vi regner med at den også vil ha verdi for kommunene. Det er med hensikt at undersøkelsen er gjennomført nå, mens erfaringene med SIFBO ennå er ferske. En tar imidlertid sikte på å gjennomføre en oppfølging om ca. ett år.

Vi har samarbeidet med Beregningsutvalget (som har til oppgave å beregne de tilskuddene kommunene skal få overført fra staten) og med Institutt for industriell miljøforskning, IFIM, og deres prosjekt "Organisering av flyktningearbeidet i kommunene - igangsetting av utviklingsarbeid", (FLY-prosjektet).

Undersøkelsen er gjennomført på oppdrag av Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD), bolig- og bygningsavdelingen. I KAD er det **Anne Kaltenborn Lunde** som er ansvarlig for dette prosjektet. I en referansegruppe sitter dessuten **Giggi Langfeldt**, UDI (senere erstattet av **Anna Grøndal**, UDI), **Joh Ekollo**, tidligere SIFBO og **Bjørn Holden**, Innvandringsavdelingen i KAD.

Vi takker kommunene og tidligere SIFBO-medarbeidere for velvillig samarbeid.

Oslo 7.juni 1993

Thorbjørn Hansen

SAMMENDRAG AV RAPPORTEN "KOMMUNAL BOLIGBISTAND TIL FLYKTNINGER"

I forbindelse med vedtaket om å nedlegge Selskapet for innvandrere- og flyktningeboliger (SIFBO) ble det påpekt at dette vil få konsekvenser for kommunene. Meningen er at kommunene skal overta hele ansvaret for den praktiske gjennomføringen av boligarbeidet for flyktninger. Som ledd i denne omleggingsprosessen ønsket Kommunaldepartementet å gjennomføre en undersøkelse i et utvalg kommuner. Undersøkelsen skulle kartlegge kommunenes erfaringer med boligarbeid for flyktninger, med og uten bistand fra SIFBO, og også oppsummere tidligere SIFBO-medarbeideres erfaringer.

Videre ville en klarlegge kommunenes holdning til å overta det praktiske boligarbeidet for flyktninger, hvordan de tenkte seg å gjennomføre dette og hvilke følger det eventuelt kunne få for mottak av flyktninger. Undersøkelsen skulle konsentrere seg om boligarbeidet slik dette fungerte etter omleggingen til rammeoverføringer fra 1.1.1991. Det ble forutsatt en oppfølgende undersøkelse om ett år.

Byggforsk fikk i oppdrag å gjennomføre undersøkelsen, og foretok intervjuene i oktober - november 1992.

Framgangsmåte

Undersøkelsen konsentrerer seg om flyktninger som er bosatt i Norge etter 1.1.1987, og særlig om de som ble bosatt i 1991 - 1992. I alt ble det bosatt 28 000 flyktninger i Norge i denne perioden, hvorav ca. 7500 i 1991 - 92.

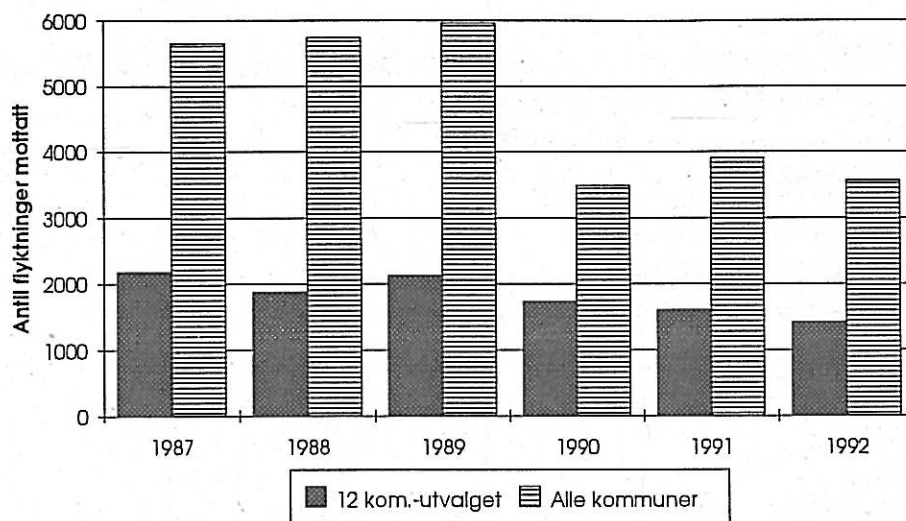
Flyktninger betyr i denne rapporten *asylsøkere* som er gitt oppholdstillatelse både som flyktning og på humanitært grunnlag, kvoteflyktninger og familiegjenforening. For korthets skyld bruker vi begrepet flyktning uansett måte oppholdstillatelsen er gitt på.

Undersøkelsen er gjennomført med en intensivstudie av tolv kommuner. Kommunene er:

Frogn	Gjøvik	Kristiansand	Levanger
Asker	Kragerø	Bergen	Tromsø
Oslo	Nome	Trondheim	Lenvik

Disse kommunenes har til sammen ca. en fjerdedel av landets befolkning, og de mottok tilsammen 39 % av alle flyktninger som ble bosatt i 1991 - 92, se fig. 0 neste side.

Kartleggingen av kommunens arbeid og erfaringer er i hovedsak basert på intervju med flyktningekonsulenter, boligsekretærer eller boligkonsulenter i hver av de utvalgte kommunene, samt intervju med saksbehandlere i tidligere SIBO. I tillegg har vi samlet utredninger og saksdokumenter, om bolig- og flyktningearbeidet.



Bosetting av flyktninger i perioden 1987 - 1992, samlet for alle kommuner som bosatte flyktninger, og samlet for de tolv kommunene i utvalget

Via Beregningsutvalget har vi fått data om mottak og sosialutgifter til flyktninger i de utvalgte kommunene. I Statistisk sentralbyrå (SSB) har vi fått laget spesielle tabeller om fremmedkulturelle utenlandske statsborgeres boforhold basert på Folke- og bolig tellingen i 1990. I noen grad benytter vi disse dataen i denne rapporten, men vi planlegger å utarbeide en egen rapport om boligforholdene for fremmedkulturelle innbyggere.¹

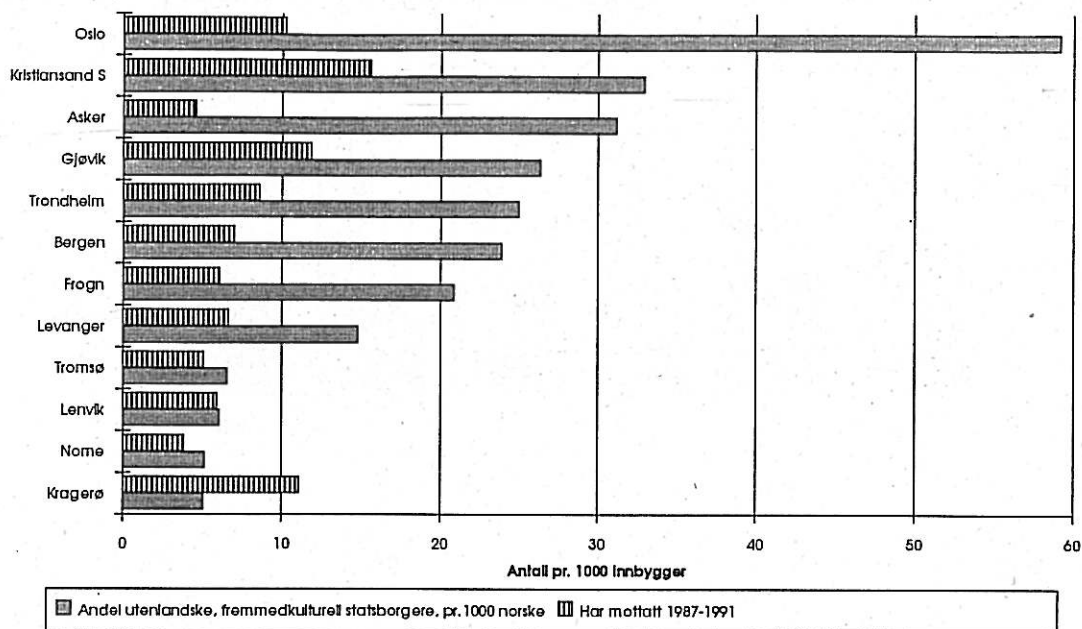
Omfanget av kommunenes mottak

Av de tolv kommunene kommer Oslo i en klasse for seg, med 700 - 800 flyktninger, like mange flyktninger mottatt som de andre til sammen. Kommunene Bergen, Trondheim og Kristiansand mottar om lag 150 - 200 flyktninger pr. år hver, kommunene Tromsø, Gjøvik og Asker om lag 50 flyktninger og de øvrige fem kommunen rundt 20 flyktninger pr. år hver.

Samlet tar de tolv kommunene imot mange flyktninger i forhold til folketallet, men det er stor forskjell kommunene innbyrdes. Kristiansand har tatt imot flest, målt pr. 1000 innbyggere, og deretter kommer Gjøvik og Kragerø. Disse kommunene har mottatt omlag tre ganger så mange pr. 1.000 innbyggere som kommunene Nome, Asker og Tromsø.

Vi har sett på antall mottak i forhold til antall fremmedkulturelle innbyggere i kommunene, og finner liten sammenheng. Vi har også sett på omfanget av mottak i forhold til gjennomsnittlig inntekt, antall med sosialhjelp og antall arbeidsledige i kommunene. Av de tolv kommunene er det de kommunene som har høy gjennomsnittlig inntekt pr. innbygger og dessuten har få arbeidsledige og få med sosialhjelp, som har mottatt færrest flyktninger. Flest flyktninger er mottatt i de av kommunene som har mange på sosialhjelp, mange arbeidsledige og samtidig lav gjennomsnittlig inntekt pr. innbygger. Det er for få kommuner med i utvalget til at vi kan si at dette er en generell tendens.

¹Med "fremmedkulturell" mener vi personer født i land utenom Vest-Europa, Nord-Amerika og Australia.



Antall flyktninger mottatt 1987-1991 og antall husstander med utenlandsk, fremmedkulturell statsborgerskap (fra land utenom Vest-Europa, USA, Canada, Australian og New Zealand), pr. 1000 innbygger.

Kilde: Spesialbestilte tabeller fra SSB og Beregningsutvalget

Kommunenes organisering av boligbistanden

Det er to hovedmodeller for den kommunale organiseringen av flyktningemottaket:

1. Den integrerte modellen, der det meste av arbeidet utføres i de ordinære organene i kommunen
2. Den autonome modellen, der det meste av arbeidet utføres av en egen flyktninge/innvadreretat

Fire kommuner arbeider klart integrert, og to klart autonomt. Resten har en mellomløsning. Alle kommunene som arbeider integrert, har omorganisert sitt flyktningearbeid i senere tid. De har bevisst lagt om til den integrerte modellen. Selv om organiseringen av flyktningearbeidet ikke er formelt endret, har både Oslo og Bergen hatt en faktisk endring i retning av integrert modell. Det skjer ved at ansvaret for sosialhjelp og oppfølging i miljøet raskere overføres til bydelene eller de lokale helse- og sosialkontorene. De omorganiseringene som finner sted, går i retning av en mer integrert modell.

Boligframskaffelse

Boligframskaffelse dreier seg om to oppgaver: 1) å sikre at det finnes boliger som flyktninger kan få, og 2) skaffe bolig til den enkelte flyktningen når han/hun kommer til kommunen.

Å skaffe bolig til den enkelte flyktningen ved ankomst, skjer enten gjennom å søke på det private boligmarkedet, kjøpe eller leie, ved å søke en av de kommunale boligene eller ved å søke en av SIFBO's boliger.

Å sørge for at det finnes boliger å tildele, betyr å bygge eller kjøpe boliger som flyktninger enten har fortrinnsrett til eller kan tildeles ved siden av andre norske søkere. Denne oppgaven var det bl.a. SIFBO bisto kommunene med.

I noen kommuner er det et boligkontor eller en boligkonsulent som både har som oppgave å sørge for at det finnes boliger, og tildele boliger. I andre kommuner er det boligkontoret, ev. rådmannen, som har ansvar for at det finnes boliger, men flyktningekonsulentene forestår den direkte tildelingen.

Nå flyktningen kommer til kommunen blir han/hus skaffet en bolig som må aksepteres. Bare i svært sjeldne unntak har flyktningene kunnet takke nei og få et alternativt tilbud.

Stort sett blir bolig framskaffet uten vekt på individuelle preferanser. Der det foreligger spesielle forhold, som f.eks. fysisk handicap, blir tatt hensyn til. Oftest har ikke den i kommunen som framskaffer bolig, møtt vedkommende før bolig er bestemt.

Så langt er tildelingsrutinene nokså like i alle kommuner. Det som kan skille, er bruk av metoden med å la flyktninger skaffe seg bolig på egen hånd. Enkelte steder er flyktningene selv aktive på markedet. Særlig gjelder det i Oslo og Bergen. I Kristiansand gjelder dette enkelte enslige. Tromsø hadde ønsket at det kunne skje mer, mens en i Gjøvik er nokså skeptisk til en slik løsning. I de andre kommunene er det så godt som utelukket at flyktninger skaffer bolig selv. Når flyktningene selv skaffer bolig, skal leieforholdet kontrolleres og godkjennes av kommunen.

Kommunene har i varierende grad lagt opp et program for å innføre flyktningefamilien i den boligen og det miljøet de kommer til. Trondheim har utarbeidet et kursopplegg og selv foretatt nødvendige oversettelser. En vanlig oppfatning i kommunene er at flyktninger har et stort behov for informasjon: I hovedsak dreier det seg om enkle praktiske forhold, regler og sedvaner i boligforholdene.

Boliger til flyktninger har mange forskjellige former. For nyankomne flyktninger er selveid bolig lite aktuell nå. Heller ikke tidligere var det regnet som hensiktsmessig å la helt nyankomne flyktninger få selveide boliger, men i perioden 1985 - 88 var det ikke helt uvanlig siden det å skaffe leid bolig var vanskelig.

Et hovedskille i praksis ved mottak av flyktninger i kommunen, er offentlig eide boliger eller boliger på det private markedet. I tillegg er det i den aktuelle situasjonen et svært viktig skille mellom offentlige boliger i kommunal eie eller i SIFBO's eie.

Både Bergen og Oslo foretar midlertidig innkvartering i hovedsak for kvoteflyktninger som kommer direkte fra utlandet. Denne gruppen regnes å ha særlig stort behov for oppfølging, noe som anses umulig å organisere dersom flyktningene bor spredt, med nåværende bemanning på flyktningekontoret.

Holdninger til kjøp og lån har vært forskjellig. Tromsø har hele tiden vært motstander av at flyktninger kjøper bolig. Bergen er nevnt som en kommune som var særlig villige til å anbefale lån overfor SIFBO. Det er også forskjellige innstillinger til å gi garantier for topplån. Kristiansand og Oslo er nevnt som kommuner som var villige til å garantere, mens

Bergen er nevnt som av dem som var mindre villig til dette. I Trondheim har mange flyktninger fått lån, og kommunen har fulgt opp ved å bruke etableringstilskudd som toppfinansiering. I Trondheim mener de dette har bidratt til å redusere gjeldsproblemene for flyktningene der.

I alt er det innvilget etableringslån til 1.660 flyktninger/innvandrere i de tolv kommunene i denne perioden (1987 - 1991), flest de første årene. Om lag hvert tiende lån er nå ansett som tapt.

Så lenge flyktningene er uten tilstrekkelig egen inntekt, blir boutgiftene dekket av sosialhjelpen. Det gjelder enten flyktningen leier privat eller av kommunen. Kommunene har generelle normer for akseptable boutgifter, og det er de samme normene som gjøres gjeldende overfor flyktninger. Hvor strengt normene praktiseres, kan variere, både mellom kommunene og mellom sosialkontorene i samme kommune.

En omdiskutert sak er sosialhjelp til boutgifter i form av renter og avdrag på lån. Generelt er sosialkontorene ikke villig til å betale avdrag, men de kan gi lån til en låntaker for at hun/han skal klare enkelte avdags-terminer. Unntaksvis vil det gis sosialhjelp også til å dekke avdrag. Vi har ikke data i denne undersøkelsen til å klarlegge praksis på dette område. Det er vår oppfatning at en for restriktiv praksis på dette området kan være et hinder for en totalt sett beste løsning for husstander med gjeldsproblemer.

Flyktningene kan få bostøtte etter samme betingelser som norske husstander. En type hjelp er derfor å sørge for å skaffe boliger som omfattes av bostøtteordningen. Generelt kan sies at borettslagsboliger og utleieboliger finansiert med Husbanklån, gir slike muligheter. Om en kjøper med etableringslån, er en nå (etter 1992) også berettiget til bostøtte.

Kvaliteten på boligtilbudet

Vi har understreket i programmet for denne undersøkelsen at vi ikke kan foreta noen selvstendig, uavhengig vurdering av den boligbistand som kommunene yter, i første rekke fordi vi ikke har studert flyktningenes faktiske boforhold og undersøkt deres erfaringer. Det vi redegjør for her bygger på visse oppgaver og utsagn fra kommunene om hva slags boligforhold de tilbyr. Vi vil her se på dette tilbudet med utgangspunkt i følgende egenskaper/forhold:

- Boligens størrelse og standard
- Boutgifter
- Disposisjonsrett til bolig/stabilitet
- Bomiljø og miljøarbeid
- Grad av integrasjon
- Valgfrihet

Hvor raskt kommunen klarer å bosette de/dem avtaler å motta, er også viktig. Kommunenes boligbistand må ses i forhold til det relative antall flyktninger kommunen mottar. I Oslo må mottaket nødvendigvis organiseres annerledes enn i Lenvik.

Valgfriheten er nokså begrenset. De som har en viss frihet i så måte, er de som kan skaffe seg bolig på egen hånd. Det er en mulighet bare for dem som bor i asylmottak i nærheten av Oslo eller Bergen, samt i noen grad i Kristiansand.

Etter å ha mottatt sin første bolig, kan flyktingen i prinsippet flytte fritt innen kommunen og på tvers av kommunegrensene. I praksis er muligheten mer begrenset ettersom kommunens forpliktelser til å bistå med boliganskaffelse, da er falt bort. De kommer i de samme boligkøene som andre vanskeligstilte boligsøkere. Så lenge flyktingene er avhengig av sosialhjelp, vil også mulighetene til å velge bolig være begrenset av at sosialkontoret må godkjenne kontrakten. Vi har det inntrykket at flytninger som møter det ordinære sosialapparatet, blir strengere behandlet enn det som er vanlig i flyktingemottaksorganene.

I de fleste tilfellene vil bokostnadene bli kommunens utgifter, siden de fleste er avhengig av sosialhjelp. Rimelige boutgifter sparer kommunene for utgifter, men kan samtidig gjøre det lettere for flyktingen å klare seg selv på egen inntekt senere. Det er i dette forholdet også en motsetning mellom hensyn til kvalitet/standard og hensyn til selvhjulpenhet.

Det er særlig to forhold som har medvirket til endret holdning til lån og kjøp av bolig:

1. Utsiktene til at flyktingene kommer i fast arbeid er langt mindre nå, på grunn av den store arbeidsledigheten og den alminnelige erfaring med at flyktinger stiller svakt i arbeidskøene i Norge.
2. Boligmarkedet er vesentlig endret etter krakket i 1989. Det er et større tilbud av rimelige utleieboliger på markedet, samtidig som en har erfart problemene med gjeldsproblemene.

Leide boliger kan ha svært ulik grad av trygghet mot oppsigelse. I de aller fleste tilfellene får flyktinger tidsbegrenset leiekontrakt. Det gjelder både i private leieforhold og i kommunalt eide boliger. I praksis er det imidlertid stor forskjell også på slike avtaler. I kommunale boliger vil leieavtalen vanligvis bli fornyet, om det ikke foreligger klare grunner som gjør det unødvendig eller urimelig. I deler av det private leietilbudet er det langt mer usikkert om leieforholdet kan fortsette ut over den avtalte perioden.

For alle er retten til å bli boende viktig. For flyktinger kan det være avgjørende. De stiller ofte svakt i jakten på nye utleieforhold. Det er en viss motvilje mot å leie ut til fremmedartede utlendinger. Uten støtte og bistand fra kommunen kan det være vanskelig å oppnå kontrakt. Saksbehandlere har inntrykk av at flyktinger utsettes for krav om høyere husleier enn nordmenn.

Et viktig kriterium er derfor omfanget av tildeling av kommunale boliger, eventuelt boliger i stiftelser som kan tilby like trygge leieforhold, eller i SIFBO-boliger. Stor andel kommunale boliger, eller boliger i kommunale stiftelser, finner vi i Frogn, Levanger og Kristiansand, og forholdsvis mange også i Trondheim og Lenvik.

Privat utleie er særlig utbredt i Gjøvik, Oslo, Kragerø og Bergen.

Stort sett har kommunene nå lagt seg på en mer nøktern standard enn tidligere. Det varierer imidlertid en del mellom kommunene. Bergen tildeler boliger med svært variert standard. Noen karakteriseres som nokså dårlige. Trondheim har lagt seg på en spesiell løsning for enslige: Hybler i hybelhus som også brukes for nokså sterkt belastede norske bostedsløse.

Noen kommuner benytter bofellesskap for enslige. I Frogn er det fortsatt vanlig, mens andre gått vekk fra denne løsningen.

Felles for alle kommunene er at det ikke er utarbeidet noen retningslinjer for hvilken standard en vil tilby. Størrelse og standard er dels opp til boligkonsulentens og/eller flyktningekonsulentens skjønn. Dels er det en følge av de normene for akseptable boutgifter som sosialkontorene opererer med, og hva det er mulig å få i markedet for dette. Også i sosialkontorenes normer for akseptable boutgifter er det innbakt et skjønn som heller ikke er diskutert i noe overordnet politisk organ.

Felles er det også at alle flyktninger behandles forholdsvis skjematisk. Det er ikke noe rom for individuelle forskjeller, og heller ikke for ulikheter i bakgrunn og kultur.

Spørsmålet om integrasjon og spredning av innvandrere og flyktninger er omdiskutert, både blant forskere, politikere og i den offentlige opinion. Kommunene er opptatt av dette spørsmålet og er i varierende grad bekymret over tendenser til konsentrasjon av flyktninger og innvandrere i visse områder og i visse hus.

Noen kommuner (Lenvik, Trondheim, Tromsø) har utviklet egne opplegg for å introdusere flyktningene i bolig og nærmiljø. Andre kommuner har ikke gitt opplysninger om særskilte introduksjonsopplegg. Flere driver imidlertid systematisk oppsøkende miljøarbeid. Det gjelder Gjøvik, Kristiansand, Bergen, Levanger og Lenvik. Hvor omfattende dette arbeidet er, kan en til en viss grad lese ut av antall stillinger som er avsatt til slikt arbeid.

Gjøvik har det største tilbudet, med fire stillinger i forhold til et mottak på ca. 30 personer. Levanger har en halv stilling som miljøarbeider og mottar ca. 20 personer (i tillegg arbeider også en sosialkurator med denne oppgave.

Derneft kommer Kristiansand med fire stillinger (tre årsverk) i forhold til et mottak på ca. 150 personer.

Like mange er det i Trondheim som også har omtrent like stort mottak som Kristiansand.

Bergen har fire stillinger både for å skaffe bolig og oppsøke flyktninger i miljøet, med et mottak på ca. 250 personer.

Oslo har fire stillinger hovedsakelig til arbeid med den første etableringen, med et mottak på ca. 900.

De andre kommunene har ikke egne stillinger avsatt til oppsøkende arbeid. I en viss utstrekning vil flyktningekonsulenter, sosialkonsulenter og boligsekretærer følge med, kanskje særlig i de minste kommunene der det er lettest å ha oversikt.

Kommunenes egen evaluering av boligbistanden

Ingen av kommunene har gjennomført noen systematisk evaluering av den boligbistand som ytes, og hvordan denne fungerer i forhold til målene. Det er også vårt inntrykk at målene for boligbistandsarbeidet i kommunene er noe vage. Mottak av flyktninger oppfattes som en plikt. De reelt styrende målene kan antakelig best uttrykkes negativt:

- å unngå at tilbudet, inklusivt boligen, kommer under en minste godtakbar standard
- å unngå bråk med naboer og andre innbyggere
- å begrense utgiftene for kommunen

De som er tilsatt for å bistå flyktingene, har nok gjerne positive mål også, med ønsker om å hjelpe flyktingene inn i det norske samfunnet og hjelpe dem til å fungere selvstendig. En viss resignasjon synes imidlertid å være utbredt, med henvisning til arbeidsmarkedet. Mulighetene for flyktinger til å få arbeid oppfattes som reelt sett svært små.

Mest målrettet arbeider en kommune som Lenvik, der målet er å gi alle flyktingene studiekompetanse og sette dem i stand til å velge retning videre selv. I praksis innebærer det at de fleste flytter ut av kommunen igjen innen to - tre år. En lignende holdning har Kragerø.

Når det gjelder integrering, peker flere informanter på at det i virkeligheten er en svært lang prosess, der en må snakke om generasjoner. Det var ingen av informantene som mente kommunen hadde lyktes særlig langt med integrasjon. Snarere var det grader av problemer. I noen kommuner ble konsentrasjon av flyktinger i enkelte områder sett på som et problem. Det gjelder Oslo, Bergen, Trondheim, Asker og, i noen grad, Kristiansand og Kragerø.

En del av integrasjonsprosessen består i å innføre flyktingene i de norske skrevne og uskrevne reglene for atferd i boligsituasjonen. Dette skaper ofte problemer, og kommunen får mer eller mindre berettigede klager fra naboer. Det sies at slike problemer oftest lar seg ordne dersom en får naboer og flyktinger til å snakke sammen. Nordmenn irriterer seg over at flyktinger neglisjerer trappevask, henger opp tøy på ureglementert vis osv.

I flere kommuner er leiligheter i borettslag en av de interessante mulighetene på markedet for bosetting av flyktinger. En metode er da at kommunen får kjøpe seg inn i borettslaget, som juridisk andelseier, og framleier til flyktinger. Dette krever aksept fra borettslaget, og i en del tilfeller er det stor motvilje mot dette. Det kan dreie seg prinsipielt om motstand mot juridiske andelshavere, men også om motstand mot å få flyktinger inn. I Gjøvik ønsket flyktinge-kontoret at borettslagene i større grad kunne pålegges å slippe inn flyktinger. Der var tilgang til slike leiligheter en meget viktig forutsetning for å bosette flyktinger.

En medvirkende årsak til negativ holdning i borettslagene, var enkelte steder mye mislighold av husleiene. Noen kommuner har motvirket dette ved enten å betale husleiene direkte, ev. gjennom å utstede sjekk til huseier som flyktingen fikk med seg (Oslo), eller ved å kreve kvittering for betalt husleie før sosialhjelp ble utbetalt (Tromsø).

Situasjonen på boligmarkedet har på den andre siden lettet mulighetene for flyktinger til å leie bolig, også i borettsalg, ved direkte avtale med en andelseier. I Bergen er det f.eks. mange slike framleieforhold i enkelte tungtselgelige områder.

Klager fra naboer kan være berettiget. Noen klager synes imidlertid mer å skyldes en allmenn motvilje, og det hevdes at en slik motvilje nå er stekere enn før, eller at det nå er mer "stuerent" å gi uttrykk for det. Det hender også at flyktingene utsettes for trakassering og mobbing. Asker nevnte flere episoder. Det kan også bli et problem for flyktingene å finne seg til rette i nabolag preget av mye sosial elendighet, fyll og spetakkel.

"Lik behandling" av flyktinger innebærer nå i økende grad en sammenlikning med andre norske, vanskeligstilte på boligmarkedet. Flyktingene blir prioritert i den forstand at de får

bolig uten å ha lang botid, og uten like lang ventetid i køen. Standarden på tilbudet er imidlertid ikke bedre enn for andre norske vanskeligstilte, og etter første gangs tildeling plasseres de i køen sammen med alle andre vanskeligstilte søkerne. I praksis betyr det at flyktninger bosettes i de dårligste og billigste boligene i kommunen.

Noen kommuner framhever behovet for positiv særbehandling. Utviklingen i kommunene i retning av "integrert modell" reduserer mulighetene for særbehandling.

I boligsammenheng ble behovet for særbehandling bl.a. knyttet til flyktnignenes lite utviklede sosiale nettverk, og dermed økte avhengighet av boligen. Et eksempel var studenter som ikke hadde muligheter til å reise til familien i helger og ferier.

De fleste kommunene mener at de tilbyr boliger av tilfredsstillende kvalitet. Snarere er det tendenser til å ønske seg enda mer nøkternhet. Tromsø vil f.eks. opprette en stilling for å bistå flyktninger som vil bytte til billigere bolig når de skal over på det ordinære sosialhjelpsapparatet. I Oslo og i Bergen uttrykkes det imidlertid visse betenkeligheter til boligstandarder. I Bergen er enkelte av de tilbudte boligene på grensen av det akseptable. I Oslo er en særlig bekymret over det store antall private framleieforhold og de ustabile forholdene dette medfører.

Kommunene mener flyktningen selv ofte har overdrevne forventninger til hva de kan få. De fleste synes å akseptere det de får, men noe klager høylydt. En peker på at her behandles alle flyktninger som tilhørende én gruppe, mens de i virkeligheten er svært forskjellige. Noen er meget velutdannet, mens andre er analfabeter. Noen kommer fra primitive forhold på landsbygda, mens andre har bodd svært bra. Generelt mener de som arbeider med boligbistand at flyktninger er mer urbane enn nordmenn, at de helst vil bo sentralt og ikke har noen sans for den norske kulturen med "rød stue" i skogen med reparasjoner og vedlikehold som hobby.

De fleste kommunene anser det vanskelig å skaffe boliger til flyktninger. Vanskelighetene varierer. Noen har størst problemer med å skaffe familieeiligheter (Kragerø, Trondheim), mens andre har større problemer med små boliger og hybelleiligheter (Kristiansand, Levanger). De sistnevnte kommunene peker på at skoleungdom går foran i køen til denne typen boliger.

Frogn har også problemer med å skaffe til veie hybelleiligheter og små boliger til de enslige som bosettes. De bruker derfor i noen grad bofellesskaper, en løsning andre har funnet lite tilfredsstillende.

Noen kommuner mener at det ikke er så vanskelig nå, men at det kan bli det i framtiden ettersom de forventer liten gjennomtrekk: Få flyktninger vil bli i stand til å kjøpe annen bolig.

Forskjeller mellom kommunenes boligarbeid

Det er helt klart at kommunene er svært forskjellige, og at forskjellen preger det arbeidet som gjøres. De store byene tar imot mange flyktninger, i absolutt antall. I forhold til folketallet ligger de ikke på topp, men over gjennomsnittet. De tre største byene har også betydelige forskjeller i sitt arbeid. Oslo og Bergen bruker begge midlertidig innkvartering i hospits og lar i stor utstrekning flyktnignene selv finne seg en privat utleiebolig. Oppfølging og veiledning fra kommunen synes nokså beskjedent i omfang. I Trondheim er bosettingen

mye strammere styrt av kommunen og har utviklet et kursopplegg for nyankomne flyktninger.

Alle de tre kommunene synes å ha varierende kvalitet på boligtilbudet, og de har især enkelte tilbud til enslige flyktninger, som de selv finner betenkelig dårlige. Trondheim har en forholdsvis stor andel offentlig utleie, og har bistått med tilskudd til lån. Bergen og Oslo har et meget stort innslag av privat utleie.

I de to andre forholdsvis store byene, Kristiansand og Tromsø, virker det som om kommunene arbeider nokså likt. Kristiansand topper imidlertid listen over antall mottak pr. 1.000 innbyggere, mens Tromsø er blant dem med lavest antall mottak.

I små kommuner, som Lenvik og Nome, er det et mye mer personlig kontakt mellom kommunens personale og den enkelte flyktning, noe vi antar har både fordeler og ulemper. Foruten at kommunene er små og oversiktelige, tar de imot et relativt lite antall, og har dessuten svært få utenlandske fremmedkulturelle statsborgere fra før.

Gjøvik, en annen mellomstor by, har imidlertid også spesielt sterkt oppfølging av de flyktningene de mottar. Boligtilbudene skiller seg ikke ut verken i positiv eller negativ forstand. Derimot er dette den kommunen som har tatt imot nest flest flyktninger pr.1.000 innbygger.

Erfaringer med SIFBO

Kommunene har stort sett vært svært glade for det tilbudet SIFBO har gitt. SIFBO er betraktet som del av det statlige tilskuddet til kommunens boligarbeid for flyktninger. Noe overraskende for oss er SIFBO mest benyttet i de største kommunene.

Det framkom også kritikk. Det ble hevdet at SIFBO i en del tilfeller har kjøpt dyre og ukurante boliger. Noen mente at SIFBO var for positiv til kjøp og lån, og mange mente SIFBO beregnet seg for høye husleier.

SIFBO-medarbeiderne på sin side påpekte at alle boliger er kjøpt i samråd med kommunen, og at alle lån er innvilget etter anbefalinger fra kommunen. I en del tilfeller var kommunene svært raske med slike anbefalinger, hevder de. De peker ellers på at en nå er tilbøyelig til å glemme at mange flyktninger skulle bosettes i en periode da det var svært vanskelig å skaffe bolig, også utleiebolig, og prisene var da høye. Det tidligere FLYBO kunne subsidiere boliger til flyktninger. SIFBO hadde ikke samme anledning til det, og måtte i utgangspunktet kreve en husleie som motsvarte deres utgifter. Videre mener de at kommunene fikk et annet syn på boliganskaffelse da rammetilskudds-ordningen avløste refusjonsordningen (1.1. 1991).

Nedleggingen av SIFBO innebærer at alle de 2.500 boligene som SIFBO eide, skal selges til dem som bor der, til kommunen eller på det åpne markedet. Omtrent halvparten av disse boligene befinner seg i de tolv utvalgskommunene. I tillegg er det kommunene som heretter må innvilge eventuelle lån til flyktninger og dele ansvaret i tilfelle mislighold med Husbanken.

Nedleggingen av SIFBO er mottatt svært forskjellig. Kristiansand beklager det ikke. De mener det er bedre at kommunen har ansvar for å skaffe boliger, og at det bør opparbeides lokal kompetanse på dette området. Tromsø, Frogn og Gjøvik har liknende syn.

Asker mener nedleggingen ikke får noen virkning for deres arbeid. Levanger mener det i hvert fall på kort sikt skaper betydelige vanskeligheter i arbeidet med å skaffe boliger, men har ikke sagt noe direkte om de støtter eller beklager nedleggingen.

Sterkest beklagelse kommer fra de byene som mest har benyttet SIFBO, Oslo, Bergen og Trondheim. Men også Kragerø, som ikke har så mange SIFBO-boliger, beklager at SIFBO forsvinner. Nedleggingen oppfattes til dels som at staten trekker seg fra ansvar og velter omkostninger over på kommunene.

Avviklingen av SIFBO har en del virkninger på kort sikt. En konsekvens er at alle deres boliger må selges på et tidspunkt som etter SIFBOs mening var ekstremt uheldig fordi det gir større tap enn nødvendig for staten. Det skulle på den andre siden gjøre det gunstig for kommunene å overta. Avviklingen av SIFBO begrenset de forsøket medarbeiderne der gjorde for å finne fram til rimelige løsninger på gjeldsproblemene. Før vedtaket om nedlegging gikk SIFBO inn i forhandlinger med kommuner og private kredittinstitusjoner for å finne konkrete løsninger der problemene hadde oppstått.

Inntrykket er at få av flyktningene som bor i SIFBO-boligene, vil eller kan kjøpe. Dersom kommunen ikke overtar boligen, må da de flytte og finne seg noe annet.

En mer generell, og tilsiktet virkning, er at flyktningene i større grad behandles som andre vanskeligstilte boligsøkere i kommunen. Det er noe ulik oppfatning av hvordan det vil slå ut. Noen mener det vil bidra til å dempe anklager om særbehandling og forfordeling, og på den måten reduser negative holdninger i befolkningen. Andre hevder at det tvert om vil bli en større konfrontasjon mellom flyktninger og andre svakstilte grupper når de så direkte skal konkurrere om de samme knappe godene. Spesielt blir det siste framhevet i kommuner med stor etterspørsel etter billige kommunale boliger.

Det er en tendens i kommunene til å avhende de kommunale utleieboligene eller omgjøre dem til stiftelser. I de boligene kommunene beholder, er det en tendens til å oppjustere husleiene til markedsnivå og dermed oppheve subsidieringen. I de største byene er dette spørsmålet tatt opp i forbindelse med rapporten om vanskeligstilte boligsøkere. Vårt inntrykk er at boligadministrasjonene og saksbehandlerne sterkt anbefaler å utvide kommunenes utleieboliger, men at det er liten forståelse for det i kommunens sentrale ledelse. I en kommune ble dette kommentert av en i ledende posisjon som beklagelig, men nødvendig: "det er dyrt å være fattig"

Avviklingen av SIFBO vil bidra til å redusere det offentlige utleietilbudet. Selv om kommunene skulle kjøpe de fleste av de eksisterende boligene, vilket fortsatt er usikkert, forsvinner en drivkraft i det å opprette flere statlige utleieboliger.

Samlet ser utviklingen å gå mot at flyktningene i større grad må leie i det private boligmarkedet, og at det i særlig grad gjelder i de store byene. Flyktningene må leie innen rammen av de husleiene som sosialkontorene aksepterer. Det innebærer nokså klart en

konsentrasjon av flyktninger i de dårligste og billigste leilighetene som en finner i visse bydeler og visse strøk.

Å få arbeid er utvilsomt den viktigste faktoren for integrasjon og selvstendigjøring av flyktninger. Klarer flyktningene å komme inn på arbeidsmarkedet, har de også mulighet til å velge bosted. Med nåværende forhold på arbeidsmarkedet er denne muligheten liten. Av den grunn snakkes det i økende grad om sosial integrasjon, noe jeg oppfatter som deltakelse i sosiale aktiviteter i samfunnet, i idrettslag, religiøse foreninger, politiske lag osv. og da helst sammen med andre norske. I denne sammenheng kan boligforholdene ha større betydning enn tidligere, og negative konsekvenser av boligsegrasjon og dårlig bomiljø kan bli alvorligere.

Kommunenes planer framover

Stort sett er kommunene innstilt på å motta flyktninger i årene framover i omtrent samme omfang som før. I de fleste kommunene skjer det etter innstilling fra flyktningekonsulent /flyktningekontor uten særlig diskusjon. I enkelte kommuner blusser imidlertid diskusjonen opp og det fremmes forslag om å redusere mottaket. Det er gjerne kommuner hvor det også har vært sosial uro omkring flyktninger og debatt i lokalavisene, som f.eks. i Asker og Kristiansand. Men ikke alle kommuner med sosial uro har fått slike diskusjoner og forslag i kommunestyret.

Vi har tidligere vist at det er stor forskjell på kommunens mottak, målt i antall flyktninger pr. innbygger i kommunen. Stort sett ser det ut at det nivået kommunen har lagt seg på, blir videreført, eller går noe ned. Det er vanskelig å finne objektive grunner til de store forskjellene i mottak, noe som tyder på at politiske holdninger her har sterk innvirkning.

På spørsmål om hvorfor kommunen skal ta imot flyktninger, er det to grunner som framheves:

- 1) Kommunene har plikt til å motta, siden dette er en nasjonalt vedtatt oppgave. Flyktningene må nødvendigvis bo i en kommune, og hver kommune kan ikke (hevder noen) føre egen politikk på dette området.
- 2) Kommunen har opprettet et mottakerapparat med en kapasitet og en kompetanse som en bør utnytte og vedlikeholde.

I tilknytning til det sistnevnte punktet ble det pekt på at det oppstår visse terskelstørrelser. Skal en først motta flyktninger, bør det helst være f.eks. 20, for å oppnå en rasjonell drift. Det som gjør det vanskelig for kommunen å ta flere flyktninger, er usikkerhet omkring den økonomiske kompensasjonen. En var bekymret over utsiktene til å skaffe flyktningene jobb og regnet ikke med at rammetilskuddenes forutsetninger ville holde. Etter fem år ville flertallet av flyktninger fortsatt ikke ha egen inntekt, regnet en med.

En slik utvikling, der flyktninger utgjorde en stigende belastning på helse- og sosialbudsjettet, fryktet en ville forsterke sosial uro og motstand i befolkningen.

I enkelte kommune var boligframskaffelse i seg selv et problem. Det synes særlig å gjelde i de største byene. Nedleggingen av SIFBO har forsterket dette problemet.

Enkelte kommuner har utviklet et opplegg for å møte situasjonen uten SIFBO. I Levanger er det opprettet en boligstiftelse. Tromsø har vedtatt å kjøpe alle SIFBOs boliger. Andre kommuner, især de tre største byene, virker uforberedt på den nye situasjonen.

Kommunene uttrykker ønsker om bedre støtteordninger, men kanskje framfor alt mer forutsigbare støtteordninger. Det hevdes at erklæringer om at kommunene skal ha dekket det det koster ikke følges opp i praksis.

Kommunen ønsker seg bedre dialog med staten. De opplever nå at politikken endres uten at de er rådspurt og uten at de blir skikkelig informert. Fra statlig og sentralt politisk hold ønsker de lokale medarbeiderne mer **politisk** støtte. De hevder f.eks. at innføringen av skille i status mellom ulike flyktningegrupper, har gitt grobunn for ideer blant folk om "ekte" og "falske" flyktninger. Det blir også nevnt at sentralt plasserte personer med stor autoritet ikke bør nøre opp om mistenkeliggjøring, men heller tilbakevise beskyldninger om favorisering. Som viktig positivt eksempel ble det henvist til nyttårstalen til kong Olav.

