

Anne Skevik Grødem, Inger Lise Skog Hansen  
og Miriam Latif Sandbæk

# **Boligpolitiske velferdsgevinster**



Anne Skevik Grødem, Inger Lise Skog Hansen  
og Miriam Latif Sandbæk

## **Boligpolitiske velferdsgevinster**

© Fafo 2013  
ISSN 0804-5135

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>5</b>
<b>Kapittel 1 Innledning</b> .....	<b>6</b>
Boligen som utgangspunkt for samfunnsdeltakelse .....	6
Oppdragsbeskrivelse og problemstillinger .....	8
Avgrensninger og presiseringer .....	9
Metode .....	10
Litteraturstudier, dokumentstudier og nettsøk .....	10
Kvalitative intervjuer i kartlegging av eksisterende rapportering .....	11
Diskusjonsforum .....	11
Gangen i rapporten .....	12
<b>Kapittel 2 Flyktninger og boligsituasjon</b> .....	<b>13</b>
Boligpolitikk i Norge – Husbankens rolle .....	13
Integrerings- og bosettingsarbeid – IMDi rolle .....	14
IMDi og Husbanken i møte med kommunene .....	16
Mangel på boliger – en flaskehals i bosettingsarbeidet .....	16
Kommunenes preferanser i bosettingen .....	17
Boligframskaffelse .....	18
Bruk av kommunale boliger .....	20
Bofellesskap .....	21
Diskusjonsforumet: erfaringer med ulike boligløsninger for flyktninger .....	21
Forventningsavklaring og oppfølging .....	22
Sekundærflytting .....	23
Diskusjonsforumet: perspektiver på bolig over tid .....	25
Oppsummering .....	26
<b>Kapittel 3 Begrepet velferdsgevinster</b> .....	<b>29</b>
Begrepet «velferdsgevinster» i offentlige dokumenter .....	29
Et relasjonelt begrep .....	30
Et normativt begrep .....	31
Velferdsgevinster i den nordiske velferdsmodellen .....	32
Sosial investering og velferdsgevinster .....	33
Kritikk av sosial-investerings-perspektivet og sammenkoblinger til begrepet om velferdsgevinster .....	36
Humankapital og kapabilitet .....	39
Sosial kapital .....	40
Et utvidet perspektiv på velferdsgevinster .....	42

<b>Kapittel 4 Dagens indikatorsystem .....</b>	<b>44</b>
Husbankens rapportering .....	44
IMDis rapportering .....	45
KOSTRA .....	47
Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen .....	47
EUs sosiale rapportering .....	48
Hvilke indikatorer finnes i dag på boligfeltet? .....	51
Måler man det man vil måle? .....	52
Ressursbruk og målforskyvning .....	53
Den nordiske levkårsforskningen – en empirisk tilnærming til studiet av velferd .....	55
Oppsummering .....	56
<b>Kapittel 5 Velferdsgevinster som fyrlykter for godt kommunalt arbeid.....</b>	<b>58</b>
Tilnærming .....	58
Indikatorer som fyrlykter.....	59
Individnivå .....	60
Kommunenivå.....	60
Statlig nivå.....	61
Litteratur.....	62

## Forord

Dette notatet er rapporteringen fra et forprosjekt som skal legge grunnlaget for et senere mulig hovedprosjekt som skal finne ut om en kommunal boligpolitikk basert på en større samordning av bolig- og integreringshensyn vil gi velferdsgevinster. Oppdragsgivere er IMDi og Husbanken. Prosjektet tar utgangspunkt i at en større samordning av Husbankens og IMDis innsats overfor kommunene kan gi positive utslag i den kommunale boligpolitikken overfor flyktninger. Et viktig poeng med forprosjektet har vært å diskutere begrepet velferdsgevinster i lys av relevante samfunnsvitenskapelige teorier samt diskutere bruk av indikatorer for eventuelt å identifisere og måle slike velferdsgevinster. I forprosjektet har vi gjort litteratur- og dokumentstudier for å identifisere utfordringer og erfaringer relatert til bosetting av flyktninger i kommunene med vekt på boligdelen. Vi har diskutert begrepet «velferdsgevinster» og knyttet dette til forskningslitteratur om sosial investering og sosial kapital og sett på ulike indikatorsystemer for å kunne måle mulige gevinster fra en boligpolitikk overfor flyktninger som i større grad er basert på mer samordning av bolig- og integreringshensyn.

Rune Flessen (Husbanken), Bente Vindedal og Unni Aarflot (begge IMDi) har vært kontaktpersoner for prosjektet og har gitt innspill i flere runder. Prosjektet har ikke gjennomført en datainnsamling i tradisjonell forstand, men som en del av kartleggingen av indikatorarbeid i Norge gjennomførte vi flere intervjuer med nøkkelinformanter i forvaltningen. Vi arrangerte også et diskusjonsforum med deltakere fra kommuner, statlige etater og frivillige organisasjoner, der vi opplevde at vi fikk en god diskusjon om «velferdsgevinst»-begrepet og mulige indikatorer. En stor takk til alle som har bidratt!

Rapporten er skrevet av de tre forfatterne i fellesskap. I tillegg har to andre Fafo-forskere gitt viktige bidrag i prosessen: Mette Snertingdal skrev et bakgrunnsnotat som sammenfattet ulike forskningsbidrag om bosettingsarbeidet i Norge, og Anne Hege Strand bidro til diskusjonen om sosial investering. Vi takker begge for innsatsen. Fafos publikasjonsavdeling har som vanlig gjort et godt arbeid med å ferdigstille arbeidet for publisering.

Fafo, 5. desember 2013  
Anne Skevik Grødem

# Kapittel 1 Innledning

Temaet for dette prosjektet er hvordan man kan identifisere mulige velferdsgevinster av større samarbeid mellom boligsiden og integreringssiden i kommunene om bosetting av flyktninger.<sup>1</sup> Prosjektet legger til grunn at økt samarbeid mellom de statlige aktørene Husbanken og IMDi i deres innsats overfor kommunene kan føre til en mer samordnet bolig- og integreringspolitikk overfor flyktninger, og at dette vil ha konsekvenser for kommunenes arbeid med boligframskaffelse og boligløsninger til flyktninger. Prosjektet har overskriften «boligpolitiske velferdsgevinster». Mer konkret er det mulige velferdsgevinster av den kommunale boligpolitikken overfor flyktninger som er utgangspunktet. Den kanskje mest umiddelbare illustrasjonen av en potensiell velferdsgevinst er følgende kjede: Økt etablering av boliger til flyktninger i kommunen = raskere bosetting = tidligere etablering i et lokalsamfunn = arbeid og deltakelse. Økt samarbeid mellom IMDi og Husbanken overfor kommunene kan føre til at kommunene får bedre informasjon om finansieringsmulighetene for etablering av boliger til flyktninger og råd om gode boligløsninger, som igjen kan gi flere hensiktsmessige boliger og mulighet for at flere flyktninger raskere kan komme ut av mottak og etablere seg i en kommune. Dette betyr at flyktningene tidligere kommer i gang med å starte et nytt liv i et lokalsamfunn, starter integreringsprosessen og kan delta i samfunnslivet og etter hvert også i arbeid. Velferdsgevinstene av dette vil kunne være både rent økonomiske i form av selvforsørgelse gjennom eget arbeid, men kanskje like viktige er andre mulige gevinster som etablering av en stabil boligsituasjon, deltakelse i lokalsamfunnet, opplevelse av tilhørighet, gode oppvekstvilkår for barn eller god helse. Dette betyr at velferdsgevinster ikke kun behøver å være økonomisk gevinst, men også kan være andre og mer levekårsorienterte eller immaterielle gevinster. Velferdsgevinster er ikke noe etablert begrep i norsk politikk, men er et normativt begrep og må følgelig diskuteres og avklares, og dette er en viktig hensikt med dette forprosjektet.

Dette notatet er rapporteringen fra et forprosjekt, som skal legge grunnlaget for et eventuelt senere hovedprosjekt.

## **Boligen som utgangspunkt for samfunnsdeltakelse**

Visjonen for den norske boligpolitikken er at alle skal bo trygt og godt (St.meld. nr. 23 (2003-2004); Meld. St. 17 (2012-2013)). I den siste boligmeldingen presiseres følgende mål for boligpolitikken: boliger for alle i gode boligmiljøer, trygg etablering i eid og leid

---

<sup>1</sup> Begrepet bosetting brukes på ulike måter. IMDi sitt mandat er å bidra til bosetting av flyktninger – forstått som etablering og integrering i en kommune. Husbanken sitt mandat handler om boligframskaffelse, men også om å bidra til et godt boligsosialt arbeid i kommunene overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. I dette notatet er vi mest opptatt av de delene av bosettingen som handler om boligspørsmål.



bolig og boforhold som fremmer velferd og deltakelse (Meld. St. 17 (2012-2013):7). Disse målene gjelder for alle som bor i Norge, uavhengig av fødested og om en har kommet til Norge som innvandrer eller flyktning. Den sosiale boligpolitikken er innrettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet, og flyktninger er en av gruppene som blir særskilt nevnt i den forbindelse. I den siste boligmeldingen varslet regjeringen om en egen nasjonal strategi for boligsosialt arbeid, og her er botilbud til flyktninger ett av de viktige innsatsområdene som blir omtalt (Meld. St. 17 (2012-2013):97). Boligen gir et utgangspunkt for samfunnsdeltakelse på andre områder, og boligmiljø og nabolag er viktige arenaer for å knytte relasjoner og bånd som kan fremme inkludering. De boligpolitiske målsettingene kan dermed være av særlig stor betydning for mennesker med flyktning- og innvandrerbakgrunn.

Boligen har en tvetydig posisjon i den norske velferdsstaten. På den ene siden er Norge et boligeierland: Nærmere 80 prosent av boligene i Norge eies av den personen eller familien som bor der, og mellom 90 og 95 prosent av befolkningen vil på et tidspunkt i livet eie egen bolig (Sandlie 2010). Boligsektoren er dermed i stor grad privatisert. Det er ingen rett til bolig i Norge, men kommunene har et ansvar for å bistå vanskeligstilte som ikke selv er i stand til å ivareta sine interesser på boligmarkedet. Politikken i Norge har vært innrettet mot å sørge for at flest mulig kan kjøpe sin egen bolig, og den har langt på vei lyktes. Å skaffe seg bolig er i dag en av de største investeringene i livet for nordmenn, og skattesystemet gjør det også svært gunstig å eie. De fleste nordmenn eier med andre ord egen bolig. Det er kun en liten andel som leier over tid, og dette har tydelig sammenheng med lav inntekt (Sandlie 2010; Nielsen 2011). På den andre siden er bolig også en levekårsindikator og et velferdsgode. Å bo dårlig kan ha konsekvenser både sosialt og helsemessig (Grønningsæter & Nielsen 2011). Boligen er derfor et grunnleggende velferdsgode. Det er svært vanskelig å skape et godt liv hvis man ikke har et sted å bo; det å ha en bolig kan forstås som en forutsetning for deltakelse på andre samfunnsområder, som i utdanning, arbeidsliv og sosiale aktiviteter. Husbankens rolle har endret seg i takt med den norske velstandsutviklingen, fra å være en boligframskaffelsesbank til å bli en velferdsaktør med særlig ansvar for vanskeligstilte på boligmarkedet. Siden om lag år 2000 har Husbanken hatt ansvar for en rekke boligsosiale initiativer særlig rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet (Sørvoll 2011).

I utlysningen av dette prosjektet ble det vist til Husbankens nettsider hvor de presenterer innholdet i boligpolitikken. Der står det blant annet:

For enkeltindividet vil det å ha tilgang til en trygg og god bolig gi store velferdsgvinster. Retten til en bolig er nedfelt i menneskerettighetene, og i Norge er boligpolitikken ett av fundamentene for velferdspolitikken.<sup>2</sup>

I konkurransegrunnlaget for prosjektet påpekte Husbanken og IMDi at denne formuleringen innebærer en forståelse av at boligen er en forutsetning for folks stabilitet, trygghet og integrering, noe som igjen vil ha positiv innvirkning for eksempel på helse, barns skolegang, voksnes håndtering av utdanning og arbeid, tilhørighet til bomiljø og et nær-

---

<sup>2</sup> <http://www.husbanken.no/boligpolitikk/innhold-i-boligpolitikken/>

område. Dette indikerer en bred tilnærming til velferdsgevinster. Oppdragsgiverne presiserer at når Husbanken framhever at boligen har stor betydning for andre velferdsområder, så illustrerer det et behov for å se ulike velferdsområder i sammenheng. I dette prosjektet er det særlig møtepunktene mellom ansvarsområdene til Husbanken og IMDi som undersøkes, med den hensikt å belyse hvordan økt samarbeid mellom bolig- og integreringssiden i kommunene kan bidra til å styrke kommunenes boligsosiale politikk overfor flyktninger.

## Oppdragsbeskrivelse og problemstillinger

Det overordnede målet med dette forprosjektet er å utforme et forskningsdesign for hvordan en best kan identifisere mulige velferdsgevinster av en boligsosial politikk i kommunene der det gjøres en større samordning av bolig- og integreringssyn. Den bakenforliggende faktoren for dette er økt statlig samarbeid mellom IMDi og Husbanken om innsatsen overfor kommunene. Dette må ikke forstås som en effektmåling av økt samarbeid mellom IMDi og Husbanken. Hensikten er å se hva som skjer når bolig- og integreringssyn samordnes bedre ute i selve kommunene. Målet med hovedprosjektet er todelt: for det første å identifisere hvilke mulige velferdsgevinster økt samordning av bolig- og integreringssyn i bosettingen av flyktninger kan gi, og for det andre å utvikle indikatorer som kan anvendes av kommunene i etterkant av oppdraget. Det er et sentralt mål å involvere kommunene aktivt i hovedprosjektet.

Forprosjektet, som dette notatet redegjør for, har hatt som mål å etablere et analytisk rammeverk for hovedprosjektet og skal primært dreie seg om begrepsavklaring og begrepsforankring. Forprosjektet har hatt tre overordnede oppgaver:

- 1) For det første skal vi drøfte selve begrepet «velferdsgevinster», med hensyn til både «gevinster» og «kostnader». Drøftelsen skal bygge på eksisterende teori og forskning, og den skal tematisere gevinster og kostnader både på statlig og kommunalt nivå og på individnivå.
- 2) For det andre skal vi drøfte og problematisere det å identifisere, måle og dokumentere velferdsgevinster. En del av denne oppgaven har vært å få en oversikt over hva som per i dag måles, og gi en kritisk drøftelse av dette.
- 3) For det tredje skal forprosjektet utforme et forskningsdesign for hovedprosjektet i 2014 som bygger på relevant teori og forskning og har en tydelig teoretisk og metodisk tilnærming, og som aktivt involverer kommunene.

Hensikten med forprosjektet er å diskutere hvilke mulige velferdsgevinster som kan og bør analyseres på individ- eller husholdsnivå og det kommunale nivået, samt drøfte og klargjøre mulige indikatorer for analyser på de samme målenivåene. De to første oppgavene, å drøfte begrepet velferdsgevinster og muligheter og utfordringer knyttet til å skulle måle disse, utgjør altså utgangspunktet for den tredje oppgaven – å utforme et design for hovedprosjektet. Mens forprosjektet skal avklare hvilke potensielle velferdsgevinster

samarbeidet kan føre til, og forankre disse i litteraturen, skal hovedprosjektet måle i hvilken grad disse gevinstene faktisk oppnås i ulike kommuner.

Utviklingen av målbare indikatorer skal være et sentralt poeng ved hovedprosjektet. Et viktig mål med forprosjektet har vært å legge et grunnlag for slik indikatorutvikling, og en sentral oppgave har vært å få oversikt over hvilke indikatorer som det allerede rapporteres om per i dag. Ifølge oppdragsgiverne kan indikatorene være av så vel kvantitativ som kvalitativ art. Indikatorene skal på den ene siden bidra til å dokumentere og måle mulige velferdsgevinster. På den andre siden skal de være anvendbare for kommunene i deres arbeid med å dokumentere og måle effekter av bosettingsarbeidet. Oppdragsgiverne har samtidig presisert at forprosjektet ikke er et indikatorprosjekt, og at arbeidet med å utvikle målbare indikatorer hører hjemme i hovedprosjektet, hvor disse skal utvikles i samarbeid med kommunene. Kommunene skal først involveres når begrepsavklaringen og diskusjonen om mulige indikatorer foreligger, altså når forprosjektet er avsluttet.

## **Avgrensninger og presiseringer**

En presisering kan være nødvendig innledningsvis: Det heter i utlysningen at «oppdraget skal [...] identifisere mulige velferdsgevinster av koordinert statlig virkemiddelbruk og samarbeid når det gjelder bosetting av flyktninger i norske kommuner. Det skal være et særskilt fokus på virkemiddelbruken i Husbanken og IMDi og samarbeidet mellom de to etatene». De velferdsgevinstene vi skal drøfte, er de som oppstår der Husbankens og IMDis arbeidsområder møtes. Møtepunktene, slik vi har forstått oppdraget, er boligetablering for flyktninger (ved første bosetting) og videre boligetablering etter eventuell utflytting fra tildelt bolig<sup>3</sup> – med andre ord den kommunale boligpolitikken overfor flyktninger.

Vi har oppfattet oppdraget dit hen at vi skulle vektlegge velferdsgevinster knyttet til boligetablering ved bosetting av flyktninger i norske kommuner. IMDis ansvar i denne sammenhengen er å finne en bosettingskommune og forvalte de statlige tilskuddsmidlene til kommunene som bosetter flyktninger. Husbankens arbeidsområde er å bistå kommunene i boligpolitikken, da både faglig og økonomisk gjennom sin forvaltning av ulike boligsosiale virkemidler. Her er det viktig å presisere at bosetting slik IMDi forstår det, er et begrep som omfatter mye mer enn bolig, men vi skal altså i utgangspunktet se på de delene av bosettingen av flyktninger som dreier seg om boligspørsmål. Dette innebærer at vi ikke diskuterer andre sider ved den norske bosettingsmodellen, som integreringsprogrammet og andre forpliktelser kommunene får når de bosetter flyktninger. Samtidig legger vi et mye bredere perspektiv til grunn når vi også diskuterer hvordan

---

<sup>3</sup> Når vi her skriver første bosetting, så mener vi boligetableringen som er en del av IMDis bosetting av flyktninger. Ifølge oppdragsgiverne fra IMDi så skjer bosetting i denne forstand kun én gang. Når vi bruker begrepene første og andre bosetting i denne rapporten, så viser det til mer daglig bruk av ordet i betydningen boligetablering.

bolig og bosituasjon kan anses som et velferdsgode som kan ha betydning for mange andre områder i flyktingenes liv og for integreringen generelt.

Når det gjelder flyktingenes videre boligkarriere (boligetablering og boforhold etter første bosetting), er det vanskelig å skille mellom flyktninger og andre grupper med innvandrerbakgrunn. Her har vi derfor beskrevet noen hovedtrekk ved boligsituasjon – med vekt på å få fram at boligforhold utgjør et viktig fundament for gode levekår og også et utgangspunkt for å konkretisere hva begrepet velferdsgevinster kan inneholde i denne sammenhengen.

Spørsmål om integreringspolitikk og bosetting knyttes ofte til en diskusjon av kostnader og bærekraft for den norske velferdsstaten. Vi ønsker også innledningsvis å presisere at vi i dette notatet legger til grunn at Norge gjennom ulike internasjonale avtaler har forpliktet seg til å ta imot en viss andel flyktninger, og at det kommer til å fortsette å være innvandring til Norge. Vi går her ikke inn i debatten om hvorvidt innvandrere utgjør en kostnad eller gevinst for velferdsstaten, men ser snarere på hvordan man kan oppnå gevinster av bedre statlig samarbeid for å støtte opp under kommunenes arbeid med bosetting. Med andre ord konsentrerer vi oss om velferdsgevinster i forbindelse med sektorsamarbeid, erfaringsutveksling og økt effektivisering og helhetstenkning, og i forbindelse med at man klarer å etablere en god og egnet boligsituasjon.

## Metode

Det er altså tre overordnede mål med prosjektet: å drøfte begrepet velferdsgevinster, å drøfte hvordan de kan måles, og å utvikle et design for et hovedprosjekt. Vi har benyttet ulike metoder og datakilder: litteratur- og dokumentstudier, nettsøk, kvalitative intervjuer og et diskusjonsforum med 20 deltakere som arbeider innenfor feltet.

### Litteraturstudier, dokumentstudier og nettsøk

For det første bygger drøftelsene i dette notatet på litteraturstudier. Litteraturen har vært av to typer: (i) Vi har anvendt litteraturen om sosial investering, som har vært en viktig tenkemåte innen sosialpolitikken siden årtusenskiftet, for å forsøke å få en teoretisk innfallsvinkel når vi skal definere begrepet velferdsgevinster. (ii) Videre har vi anvendt perspektiver fra teorier om sosial kapital og humankapital. I denne gjennomgangen har vi vært opptatt av å få fram både potensialet i disse tilnærmingene til sosialpolitikk og begrensninger i perspektivene.

I tillegg har vi gjennomgått litteraturen om bosetting av flyktninger i Norge for å se hva denne litteraturen sier om muligheter og utfordringer (gevinster og kostnader) knyttet til boligpolitikk og boligløsninger i kommunene. I forbindelse med at vi legger fram funnene derfra, vil vi også referere fra studier av innvandreres situasjon på boligmarkedet etter første bosetting. I denne litteraturen om boligløsninger etter første bosetting har det i liten grad latt seg gjøre å skille mellom innvandrere som har kommet som ar-



## Gangen i rapporten

I kapittel 2 beskriver vi feltet som vi har tenkt å diskutere begrepet velferdsgevinster innenfor. Dette feltet omfatter IMDi og Husbankens arbeid, og vi redegjør for ansvarsområdene til de to direktoratene. I tillegg presenterer vi relevant forskning om henholdsvis bosetting og boforhold blant flyktninger og innvandrere.

I kapittel 3 diskuterer vi begrepet velferdsgevinster og ulike teoretiske tilnærminger til dette begrepet.

I kapittel 4 beskriver vi rapporteringssystemer og indikatorer som brukes på dette feltet i dag, og drøfter muligheter og utfordringer knyttet til disse.

I kapittel 5 knytter vi teori og empiri videre sammen og diskuterer hvordan man med utgangspunkt i de ulike teoretiske tilnærminger kan forstå velferdsgevinster av det statlige samarbeidet mellom IMDi og Husbanken i arbeidet med problemstillinger som befinner seg i møtet mellom de to direktoratenes ansvarsområder. Kapitlet gir ingen uttømmende framstilling, men bruker noen eksempler fra forskningen om bosetting av og boforhold blant flyktninger og innvandrere til å illustrere ulike mulige velferdsgevinster, så vel som utfordringer og muligheter knyttet til hvordan disse kan måles.

Som nevnt er prosjektet dette notatet utgjør rapporteringen til definert som et forprosjekt, og en del av oppdraget har vært å utforme et design for et hovedprosjekt. Dette designet presenteres ikke i notatet, men er levert til oppdragsgiverne som et separat dokument.

## Kapittel 2 Flyktninger og boligsituasjon

Innvandringen til Norge er som kjent sammensatt, og innvandringsårsak utløser ulike typer rettigheter i forbindelse med bosetting, integreringstiltak og bistand til å skaffe bolig. I dette prosjektet er oppmerksomheten rettet mot flyktingenes situasjon. Husbanken og IMDi har ulike mandater og arbeidsområder overfor ulike grupper av flyktninger og innvandrere. Det er samtidig flere kontaktflater mellom de to etatenes ansvarsområder når det gjelder boligsituasjonen for flyktninger i kommunene. I dette kapitlet ser vi først kort på Husbankens og IMDis ansvar i forbindelse med bosetting og hvilke virkemidler de forvalter i arbeidet. Deretter presenterer vi noen sentrale funn fra forskningen både om bosetting av flyktninger og asylsøkere og om boforhold blant innvandrere generelt. Hensikten med dette kapitlet er å gi et bakteppe for den senere diskusjonen av eventuelle velferdsgevinster en mer samordnet innsats fra de to statlige aktørene kan være med på å generere.

### Boligpolitikk i Norge – Husbankens rolle

Husbanken er statens sentrale organ for gjennomføring av boligpolitikken. Direktoratet/etaten er underlagt Kommunal- og regionaldepartementet som gjennom et årlig tildelingsbrev setter mål for Husbankens virksomhet. Kommunene er ansvarlige for gjennomføringen av en helhetlig og lokalt tilpasset boligpolitikk, mens Husbankens oppgave er å legge til rette for at kommunene kan ivareta sitt ansvar på best mulig måte. Husbanken skal bidra til et velfungerende boligmarked gjennom kunnskapsutvikling og -formidling og ved finansiering av boliger. Husbanken skal med andre ord ikke bare forvalte økonomiske virkemidler, men også være en kompetansebank. Etaten samarbeider tett med kommuner, andre statlige organer samt frivillige organisasjoner for å bosette vanskeligstilte.<sup>4</sup> Som tidligere nevnt er boliger til flyktninger et av de prioriterte områdene i Husbankens boligsosiale innsats for vanskeligstilte på boligmarkedet.

En viktig målsetting for den norske boligpolitikken er forebygging og bekjempelse av bostedsløshet gjennom økt boligsosial aktivitet og kompetanseheving i kommunene. Husbanken forvalter en rekke ulike boligsosiale virkemidler som kan anvendes i dette arbeidet. Noen av virkemidlene er rettet mot enkeltpersoner, mens andre retter seg mot kommunene. Bostøtte er et eksempel på førstnevnte kategori. Generelt har alle med lav inntekt og høye utgifter rett til bostøtte, og dette vil omfatte mange flyktninger ved boligetablering. I tillegg overfører Husbanken tilskudd til kommunene som så forvalter til-

---

<sup>4</sup> <http://husbanken.no/om-husbanken/mal-og-strategier/>

bud om startlån og boligtilskudd ved etablering. Husbanken har også tilbud om grunnlån som både kan tilbys kommuner og enkeltpersoner. Et viktig virkemiddel for kommunene er tilskudd til utleieboliger som skal bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Her er boligtiltak til flyktninger et av prioriterte tiltak, sammen med for eksempel boliger i gode bomiljøer ment for vanskeligstilte med barn. Normalt kan ikke tilskudd til utleieboliger overstige 20 prosent av prosjektkostnadene, men prosentandelen kan være inntil 40 prosent når det gis tilskudd til utleieboliger for flyktninger, barnefamilier og andre prioriterte grupper. I tillegg kan boligprosjekter for prioriterte grupper fullfinansieres med lån og tilskudd fra Husbanken.<sup>5</sup>

Et annet relevant tilskudd er kompetansetilskuddet til boligsosialt arbeid. Dette kan kommunene søke om for å heve kompetansen innen boligsosialt arbeid og boligsosial politikk. Dette kan anvendes for eksempel til kunnskapsutvikling, forsøksprosjekter og utviklingsarbeid.

Siden 2009 har Husbankens hovedsatsing på det boligsosiale området vært boligsosiale utviklingsprogrammer. Målet med disse programmene er å bidra til at kommunene kan gjennomføre en helhetlig og lokal tilpasset politikk for vanskeligstilte på boligmarkedet. Husbanken samarbeider med en rekke kommuner om slike utviklingsprogrammer. Utviklingsprogrammet eies av kommunene, men Husbanken er en ressurs og støttespiller. Dette betyr blant annet at Husbanken kan yte finansiell støtte, men også bidra med kompetanse og rådgivning. Flyktninger er en av målgruppene i dette arbeidet.

Husbanken har sammen med IMDi gitt ut brosjyren «Boliger til flyktninger og innvandrere. Et felles ansvar for stat og kommune» (HB7.E.37). I denne redegjøres det for hvilke tilskudd til boligetablering som finnes for flyktninger og innvandrere. I tillegg har Husbanken sammen med Migranorsk AS utviklet et nettbasert opplæringstilbud om det å bo i Norge, kalt Å bo. Tilbudet er tilgjengelig på nett på flere språk.

## **Integrerings- og bosettingsarbeid – IMDis rolle**

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) er underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og er det statlige organet som er ansvarlig for gjennomføring av integreringspolitikken. IMDi er både forvaltningsorgan og kompetansesenter, og en av direktoratets sentrale oppgaver er å styrke kommunenes, sektormyndighetenes og andre samarbeidspartneres kunnskap og kompetanse om integrering og mangfold.<sup>6</sup> IMDi har gjennom sitt arbeid tiltak som når ulike deler av innvandrerbefolkningen på ulike måter.

Bosetting av flyktninger er IMDis ansvar, men skjer i samarbeid med kommunene og KS. Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger fastsetter behovet for vedtaksplaner, vurderer kriterier for fordeling mellom regioner og fylker, og fordeler behovet for ved-

---

<sup>5</sup><http://www.husbanken.no/tilskudd/tilskudd-tilskudd-til-utleieboliger/veileder-utleieboliger/utmaaling-beregning/#beregning>

<sup>6</sup> <http://imdi.no/no/Stottemeny/Om-Imdi/>



taksplasser etter disse kriteriene. Fordelingen innen hvert fylke skjer ved at IMDi's regionkontorer, i samarbeid med KS, beslutter hvilke kommuner som skal anmodes om å bosette flyktninger, og hvor mange den enkelte kommune skal anmodes om å motta på årsbasis.

I 2013 forvalter IMDi tilskudd på nesten 7,2 milliarder kroner. 99 prosent av tilskuddene overføres til kommunene, og tilskudd til bosetting av flyktninger er den største posten. Integreringstilskuddet skal dekke utgifter til blant annet bolig- og boligadministrasjonstjenester, sysselsettingstiltak, tolketjenester, helsetjenester og kultur og ungdomstiltak, med videre. I 2013 går cirka 5 milliarder til integreringstilskudd som følger hver flyktning som en kommune bosetter. Kommuner som bosetter enslige mindreårige asylsøkere, får også særskilte ekstratilskudd.<sup>7</sup> Kommunene får dekket gjennomsnittlige utgifter ved bosetting og integrering i bosettingsåret og de fire neste årene.<sup>8</sup>

En vesentlig del av integreringstilskuddet går til kommunenes utgifter knyttet til introduksjonsprogrammet, som de er pålagt å tilby nyankomne flyktninger de to første årene etter at de er bosatt i kommunene. Dette er et av de viktigste offentlige tiltakene for flyktninger og deres familiegjenforente. "Lov om Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere" ble først innført som en frivillig ordning for kommunene i 2003, men så gjort obligatorisk for alle kommuner som bosetter flyktninger, i 2004. Loven omfatter personer mellom 18 og 55 år som har flyktningstatus eller opphold på humanitært grunnlag, i tillegg til familiegjenforente med disse (Djuve 2011). Programmet skal være på fulltid og består i hovedsak av norsk- og samfunnsopplæring samt andre tiltak som forbereder deltakerne til videre opplæring til utdanning eller arbeid. Deltakerne skal ha en individuell veileder, og det skal utarbeides en individuell plan for den enkelte. Deltakerne får samtidig en årlig stønad på to ganger grunnbeløpet i folketrygden.

Mens IMDi's arbeid med bosetting omfatter rundt 10 000 flyktninger i 2013, er direktoratet også ansvarlig for andre tiltak som omfatter en større del av innvandrerbefolkningen. Den nest største posten IMDi forvalter, er opplæring i norsk og samfunnskunnskap, som omfatter en vesentlig større gruppe. Ved inngangen av 2013 hadde om lag 44 000 personer rett eller rett og plikt til norskopplæring, og IMDi overfører 1,75 milliarder kroner til kommunene til dette arbeidet. IMDi forvalter også andre ordninger, som tilskudd til Jobbsjansen, utviklingsmidler til kommunene og tilskudd til frivillig virksomhet. I tillegg har direktoratet som nevnt også en viktig rolle som kompetansesenter.

---

<sup>7</sup> Flyktningen som blir tilbudt bosetting, har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Takker flyktningen nei til tilbudet, mister de samtidig retten til annen kommunal hjelp til boligframskaffelse samt retten til introduksjonsprogrammet (Hanche-Dalseth mfl. 2009; Thorshaug mfl. 2011).

<sup>8</sup> <http://www.imdi.no/no/Kunnskapsbasen/Innholdstyper/Rundskriv/2013/1-13-Integreringstilskudd/>

## IMDi og Husbanken i møte med kommunene

I arbeidet med bosetting av flyktninger er Husbanken og IMDi svært viktige samarbeidspartnere for kommunene. Det er Husbanken som forvalter de boligsosiale virkemidlene som kommunene kan anvende i boligpolitikken overfor flyktninger. IMDi har på sin side ansvar for å anmode kommunene om å ta imot flyktningene. Begge kan bidra med kompetanse og faglig bistand. Når kommunene samarbeider med IMDi om bosetting av flyktninger, er det samtidig helt avgjørende at de vet om mulighetene som ligger i Husbankens virkemidler, og hvordan disse kan anvendes for å legge til rette for gode boligløsninger tilpasset kommunenes og flyktningenes behov. Husbanken og IMDi har inngått samarbeidsavtaler både på nasjonalt og regionalt nivå. Bosettingen av flyktninger er et sentralt samarbeidsområde.<sup>9</sup> Vi har ikke i dette forprosjektet hatt mulighet til å gå inn og se på det konkrete samarbeidet mellom IMDi og Husbanken, men dette samarbeidet innebærer for eksempel koordinering av innsatsen i forbindelse med boligetablering i kommunene, å yte faglig bistand og veiledning til kommunene og å arrangere felles seminarer for kommunene. Det vil være interessant å undersøke nærmere om dette samarbeidet påvirker kommunenes boligpolitikk overfor flyktninger og med det hvilke boligløsninger som velges. En viktig bremsekloss for IMDis mål om å få til økt og raske bosetting av flyktninger er at kommunene erfarer at de mangler boliger. Her er samarbeidet med Husbanken essensielt for økt måloppnåelse i bosettingsarbeidet.

## Mangel på boliger – en flaskehals i bosettingsarbeidet

Innvandringsårsak har betydning for hvilke rettigheter man har til bosettings- og integreringstiltak. De som har rett til å bli bosatt via IMDi, er flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag og familiegjenforente til disse. De fleste av disse har kommet til Norge på eget initiativ og oppholder seg i mottak mens de venter på en avgjørelse på søknaden om varig opphold. Et mindretall kommer som overføringsflyktninger. I 2012 søkte 9800 mennesker om asyl i Norge, hvorav 5200 fikk innvilget varig opphold. I tillegg sa Norge ja til å ta imot 1100 kvoteflyktninger.<sup>10</sup> Nesten en fjerdedel av asylsøkerne kom fra Somalia, i tillegg kom store grupper fra Eritrea og Afghanistan.

At kommunene vegrer seg for å ta imot det antallet flyktninger de anmodes om, utgjør en stor utfordring i bosettingsarbeidet. Antallet flyktninger med vedtak om beskyttelse – altså bosettingsklare flyktninger – som venter på tilbud fra en kommune, har økt fra 1627 ved utgangen av 2010 til 3829 ved utgangen av 2012 (IMDi 2012, årsrap-

---

<sup>9</sup>

[http://husbanken.no/~media/Om\\_Husbanken/Samarbeidsavtaler/Samarbeidsavtale\\_Husbanken\\_og\\_IMDI\\_20122014.ashx](http://husbanken.no/~media/Om_Husbanken/Samarbeidsavtaler/Samarbeidsavtale_Husbanken_og_IMDI_20122014.ashx)

<sup>10</sup> <http://udi.no/arsrapport2012/Asyl-og-mottak>

port om bosetting). I 2013 var 360 kommuner bedt om å ta imot 9765 flyktninger. Kommunene hadde gjort vedtak om 5812 plasser, noe som innebar et underskudd på 4000 plasser til flyktninger som hadde fått innvilget opphold i Norge.<sup>11</sup>

Kommunene har ulike begrunnelser for hvorfor de ikke ønsker å ta imot det antallet nyankomne flyktninger de anmodes om. I en del sammenhenger handler dette om at de ønsker å konsolidere og øke inkluderingsinnsatsen overfor allerede bosatte flyktninger, i andre sammenhenger kan argumentet være at kompensasjonen fra staten ikke dekker kommunens utgifter til arbeidet (Barvik & Forfang 2013). Det vanligste argumentet kommunene bruker, er likevel at de mangler egnede boliger til å bosette flere (Hanche-Dalseth, Bergem & Aarflot 2009; Thorshaug, Valenta & Berg 2009; Riksrevisjonen 2010; Thorshaug mfl. 2011; Comte 2011). Kommunene mangler boliger som er av riktig beskaffenhet, som ligger på egnede steder, og som kan framskaffes til ønsket tidspunkt. I tillegg påpeker Thorshaug mfl. (2011:13) at kommunene opplever at de mangler virkemidler til å hjelpe flyktningene med en boligkarriere, med det resultatet at mange blir boende i kommunale boliger over lang tid. Kommunale boliger har ofte lav standard og er preget av slitasje, de er ofte ikke dimensjonert for familier med mange barn, og de ligger også ofte i bomiljøer der det bor mange med ulike former for oppfølgingsbehov (Stefansen & Skevik 2006; Grødem 2011). Det å plassere mennesker i uegnede boliger vil ha velferdskostnader og kan også oppfattes som en dårlig samfunnsmessig investering – særlig der det er barn inne i bildet.

Vanskelighetene med å få bosatt flyktninger i kommunene skaper bekymring, ikke minst fordi alle parter oppfatter at langvarig opphold på mottak er uheldig. Det at uforholdsmessig mange må oppholde seg lenge i asylmottak, har negative konsekvenser for både det norske samfunnet og den enkelte flyktning. For den enkelte er det vanskelig å komme i gang med et liv i Norge uten å ha et sted å bo og et lokalmiljø der man vet at man skal være over tid. På mange måter kan en beskrive dette som at integreringsprosessen blir satt på vent, med uheldige konsekvenser både for den enkelte og samfunnet som helhet. Situasjonen fører også til behov for bygging av nye asylmottak fordi flyktninger med vedtak blir boende og slik tar opp plasser som trengs til nyankomne (Barvik & Forfang 2013).

## **Kommunenes preferanser i bosettingen**

Det ligger til grunn for bosettingsarbeidet at det i prinsippet ikke skal forskjellsbehandles mellom ulike grupper etter at oppholdstillatelse er innvilget. Selv om tidlige evalueringer har understreket at flyktningene utgjør en mangfoldig gruppe, er det enslige voksne flyktninger som i de siste årene har utgjort den største gruppa som venter på bosetting (IMDi 2012). Dette henger sammen med hvilke flyktninger som til enhver tid

---

11

[http://www.imdi.no/Documents/BrosjyrerHefterHaandbok/Bosetting/Infobrosjyre\\_3900\\_mangler\\_bo\\_sted.pdf](http://www.imdi.no/Documents/BrosjyrerHefterHaandbok/Bosetting/Infobrosjyre_3900_mangler_bo_sted.pdf)

kommer til Norge, hvilke flyktninger som får oppholdstillatelse og blir anmodet bosatt i kommunene.

Et annet moment er at kommunene kan ha preferanser for hvem de ønsker å bosette. Enkelte studier har pekt på at noen kommuner ønsker et selektivt utvalg av flyktninger som er tilpasset kommunens tilbud av boliger og preferanser for spesifikke grupper av flyktninger (Hanche-Dalseth mfl. 2009; Thorshaug mfl. 2011). I denne sammenheng er det argumentert for at familier er mest gunstige å plassere, både med tanke på integrering, kommuneøkonomi, familiegjennforening og sekundærflytting (Hanche-Dalseth mfl. 2009; Thorshaug mfl. 2011). Hovedbegrunnelsene ifølge disse forskningsrapportene er at kommunene opplever at det er enklere å integrere familier enn enslige fordi de har en større kontaktflate mot lokalsamfunnet via barna. Familier gir også flere økonomiske fordeler, samt at de familiene som blir integrert, ofte blir værende i lokalmiljøet. I tillegg argumenteres det for at det er vanskelig å planlegge bolig for enslige flyktninger når spørsmålet om familiegjennforening er uavklart. Dette betyr at flyktningene kan få behov for en større bolig enn den kommunen har tildelt dem, når familien eventuelt ankommer (Hanche-Dalseth mfl. 2009; Thorshaug mfl. 2011). Forskerne beskriver noe som kan karakteriseres som en forhandlingskultur mellom kommunene og IMDi: Noen kommuner ønsker seg flyktninger som de antar er lettere enn andre å integrere. Denne trenden er spissformulert i følgende sitat fra en kommuneansatt:

Vi har daglig kontakt med IMDi. Men nå forhandler vi mer med dem en tidligere om hvem som skal bosettes. Det er mye forhandling rundt familier. «Bosett fem mindreårige så får dere en familie» (Thorshaug mfl. 2011:78).

Det kan se ut som kommunene opplever at det er «lettere» å integrere barnefamilier. Samtidig kan det også tenkes at dette skyldes at kommunene har lite kompetanse om vellykket integrering av flyktninger. Vi har ikke hatt grunnlag for å vurdere de økonomiske aspektene presentert over i lys av dagens utmåling av integreringstilskuddet. Det er ulike satser for integreringstilskudd for voksne, enslige voksne, barn og enslige mindreårige. I tillegg er det for eksempel ekstra tilskudd for barn under fem år og også for enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere.<sup>12</sup> I et langsiktig perspektiv vil vellykket integrering av mindreårige flyktninger og asylsøkere kunne være et viktig bidrag til lokalsamfunnet.

## **Boligframskaffelse**

Flere forskningsrapporter om organisering av det boligsosiale arbeidet i kommunene peker på at det boligsosiale arbeidet er fragmentert, at kommunene mangler en samordnet organisasjoner og ikke planlegger nok (Langsether mfl. 2008; Rambøll 2008; Langsether mfl. 2011). Manglende organisering og planlegging kan selvsagt påvirke hva kom-

---

<sup>12</sup> [http://www.imdi.no/Documents/Rundskriv/2013/Rundskriv\\_01-13\\_Integreringstilskudd.pdf](http://www.imdi.no/Documents/Rundskriv/2013/Rundskriv_01-13_Integreringstilskudd.pdf)

munene har tilgjengelig av egnede boliger. Forskningsrapporter som har sett særskilt på kommunenes bosetting av flyktninger, finner det samme bildet. Det er pekt på at mange kommuner mangler samarbeidsrutiner med en tydelig ansvarsdeling mellom eiendoms-tjenesten, flyktingtjenesten, boligforvaltningen og de ansvarlige for Husbankens ordninger i kommunene (Hanche-Dalseth mfl. 2009; Ibenholt & Bakli 2009; Thorshaug mfl. 2009; Paulsen mfl. 2010; Thorshaug mfl. 2011). Flere understreker at hvem som skal ha ansvaret for framskaffelse av boliger, bør konkretiseres i kommunene. Dette vil være viktig for å sikre en helhet i arbeidet, slik at ikke boligframskaffelsesarbeidet blir fragmentert og sporadisk. Det er stor enighet blant forskerne om at et generelt suksesskriterium er et formalisert tverrfaglig samarbeid, og et spesifikt suksesskriterium for dette igjen er jevnlig møter hvor involverte enheter er representert (Hanche-Dalseth mfl. 2009; Ibenholt & Bakli 2009; Thorshaug mfl. 2009; Paulsen mfl. 2010; Thorshaug mfl. 2011). Eksempelvis finner Thorshaug mfl. (2011:36) at omtrent halvparten av kommunene i deres undersøkelse har etablert samarbeidsrutiner for framskaffelse av bolig. Samtidig understrekes det at en formell organisering og ansvarfordeling ikke er eneste suksessfaktor i bosettingen av flyktninger. Uformelle samarbeidsstrukturer kan til en viss grad erstatte formalisert ansvarsdeling og organisering (Thorshaug mfl. 2011).

Boligsosiale handlingsplaner framheves som et viktig planverktøy i flere rapporter, men også at det selvsagt er helt avgjørende hvordan disse brukes (Hanche-Dalseth mfl. 2009; Thorshaug mfl. 2009; Paulsen mfl. 2010; Riksrevisjonen 2010; Thorshaug mfl. 2011). Flere evalueringer understreker at de boligsosiale handlingsplanene må forankres i større satsinger og i den politiske ledelsen (Thorshaug mfl. 2011). Denne formen for helhet og forankring av det boligsosiale arbeidet har vært en sentral hensikt med Husbankens samarbeid med kommunene om boligsosiale utviklingsprogrammer. Forankring av det boligsosiale arbeidet kan ha stor betydning for om man oppnår ønskede velferdsgevinster. Når kommunene skal bosette flyktninger, må de anvende de boligene de har til rådighet. Her kan innsatsen fra statlige etater for å bidra til bedre kartlegging av boligsosiale utfordringer og planer for å møte disse utfordringene ha stor betydning. I presentasjonen av hva som er Husbankens ansvar på området, redegjorde vi blant annet for at Husbanken skal bidra til at kommunene kan ivareta sitt ansvar for å gjennomføre en helhetlig og lokalt tilpasset boligpolitikk. En del av dette innebærer å planlegge hvordan en kan skaffe egnede boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, inkludert flyktninger.

Evalueringene av kommunenes bosettingsarbeid viser at det finnes en rekke ulike strategier i kommunene for boligframskaffelse (Hanche-Dalseth mfl. 2009; Thorshaug mfl. 2009; Paulsen mfl. 2010; Riksrevisjonen 2010; Thorshaug mfl. 2011). Hvilke strategier kommunene benytter for boligframskaffelse, handler selvsagt også om økonomi. Selv om nye boliger er mer tilpasset dagens standard og boligbehov, vil det ofte oppleves som dyrt for kommunen å kjøpe nye boliger (Hanche-Dalseth mfl. 2009; Thorshaug mfl. 2011). Rehabilitering av eldre boligmasse kan dermed være et alternativ for noen kommuner, selv om også rehabilitering er dyrt (Hanche-Dalseth mfl. 2009; Thorshaug mfl. 2009; Thorshaug mfl. 2011). Det er kjent at mange kommuner benytter kommunale boliger ved førstegangsetablering. Det har ikke vært rom i dette prosjektet for å gå inn og se på om den boligsosiale innsatsen de siste årene har ført til at kommunene etablerer

andre løsninger enn tidligere, om det er forsøk med for eksempel leie-til-eie-prosjekter for flyktninger eller forsøk på å kombinere ulike boligsosiale virkemidler for at flyktninger raskere skal kunne etablere seg i eid bolig. Dette er viktige faktorer å belyse i et eventuelt prosjekt om potensielle velferdsgevinster fra bosettingsarbeidet. Som vist over er nå tilskuddet til etablering av utleieboliger for flyktninger økt slik at slike prosjekter kan få inntil 40 prosent dekning av projektkostnadene. I kombinasjon med grunnlån er det mulig å få fullfinansiering av slike prosjekter. Det er selvsagt viktig å undersøke om dette fører til at det etableres flere boliger i kommunene.

### **Bruk av kommunale boliger**

Hvilken type bolig som benyttes ved bosetting, har sterk sammenheng med boligmassen som kommunen forvalter, samt om det er tilgjengelige boliger i det private boligmarkedet. Forskning om bosetting av flyktninger i kommunene viser at kommunene svært ofte bruker de kommunale boligene som midlertidig løsninger selv om de kan ønske å benytte seg av det private leiemarkedet i bosettingsarbeidet (Hanche-Dalseth mfl. 2009; Thorshaug mfl. 2009; Paulsen mfl. 2010; Riksrevisjonen 2010; Thorshaug mfl. 2011). Et aspekt med kommunenes tilgang på boliger er at det er mangelfull gjennomstrømming i de kommunale boligene (Hanche-Dalseth mfl. 2009; Thorshaug mfl. 2009; Paulsen mfl. 2010; Riksrevisjonen 2010; Thorshaug mfl. 2011). I denne sammenheng peker forskningsrapportene på behovet for bedre vurderinger av boligbehovene til dem som bor i kommunale boliger, bruk av tidsbegrensede kontrakter, en større kartlegging av tilgjengelig boligmasse og boligbehov i kommunen. Dette er noe som vil høre med i en mer helhetlig og planmessig boligpolitikk i kommunene.

Det er kjent at flere kommuner arbeider med å øke gjennomstrømmingen i de kommunale boligene (NOU 2011: 15). Dette arbeidet kan bestå av å i større grad følge opp den enkelte som bor i kommunal bolig, for å vurdere behov og videre boligkarriere. Thorshaug mfl. påpeker (2011:13) at kommunene opplever at de mangler virkemidler til å hjelpe flyktningene med en boligkarriere. Resultatet er at mange blir boende i kommunale boliger over lang tid. Dette er problematisk både for flyktningene som bor der, og for kommunen. Økt statlig bistand til kommunene kan føre til at de får mer kunnskap om tilgjengelige virkemidler og muligheter for å bistå flyktninger i deres boligkarriere. Dette er eventuelt et moment som bør tas med i den videre diskusjonen om de mulige velferdsgevinstene økt samarbeid mellom Husbanken og IMDi i forbindelse med kommunenes boligpolitiske innsats overfor flyktninger kan gi.

Flere forskningsrapporter peker på at flyktninger møter utfordringer på det private leiemarkedet. Flyktninger konkurrerer med andre vanskeligstilte grupper på det private boligmarkedet og taper ofte kampen. Private utleieryttere kan ha mistillit til flyktningene, og noen grupper flyktninger antas å ha liten kunnskap om det å bo, og dette skremmer private utleieryttere (Hanche-Dalseth mfl. 2009; Thorshaug mfl. 2009; Thorshaug mfl. 2011). Forskning som har tatt for seg barnefamilier og bolig, finner at enkelte grupper av flyktninger ser ut til å ha en så utsatt posisjon på det private leiemarkedet at de blir henvist til useriøs del av utleiemarkedet med mangelfulle kontrakter og svært ustabile og dårlige

boforhold. For denne gruppa framstår kommunale boliger som eneste mulighet til å få en noenlunde stabil bosituasjon (Hansen & Lescher-Nuland 2011; Grødem 2011).

### **Bofellesskap**

Det er gjort forsøk med bofellesskap for enslige flyktninger, der flere enslige flyktninger – fortrinnsvis av samme kjønn og fra samme land – bor sammen, og IMDi har i de senere årene begynt å definere bofellesskap som et ordinært tilbud til enslige flyktninger. Dette har vært gjort for å bidra til å redusere ventetiden i mottak og å sikre en raskere bosetting av denne gruppa. I den sammenhengen understrekes det at alle enslige flyktninger kan tilbys bofellesskap, og at det å takke nei til et slikt tilbud betyr å takke nei til offentlig hjelp til bosetting, og dermed mister flyktningene også retten til introduksjonsprogram og andre offentlige hjelpetiltak. Selv om bofellesskap nå skal forstås som en del av det ordinære tilbudet, er det få kommuner som tilbyr denne løsningen: Bare 6,3 prosent av landets kommuner har bofellesskap som tilbud, og 3,8 prosent oppfatter dette som den mest egnede løsningen for enslige flyktninger (Thorshaug mfl. 2009). En av tre kommuner har ingen erfaring med bofellesskap i det hele tatt.

Den lave bruken av bofellesskap kan ha sammenheng med at mange av kommunene som har brukt denne løsningen, har negative erfaringer (jf. Hansen & Grødem 2012). Det er problematisk å plassere flyktninger i bofellesskap når de i utgangspunktet har en forventning om å få en egen bolig. Videre er det vanskelig å oppnå normalisering og et normalt privatliv når man skal bo sammen med andre, kanskje særlig når man ikke har valgt «samboerne» selv. Flyktninger kommer ofte fra et langvarig opphold i asylmottak, der de har delt både soverom og oppholdsrom, og kan ha et særlig sterkt behov for å få noe eget. Flere kan også ha behov for å gjenvinne kontrollen over egen eiendom – ha noe som er sitt – etter å ha mistet det meste under flukten. Bofellesskapene preges ofte av konflikter om dagligdagse spørsmål, som hvem som styrer fjernkontrollen til TV-en, hvor lang tid den enkelte kan bruke på badet, hvor ofte man skal vaske, om man kan røyke inne eller ikke (Paulsen mfl. 2010:30ff). Noen bofellesskap fungerer likevel rimelig godt, og flere framhever at det er en fordel å ha noen å dele regningene med. Økonomiske forhold kan altså tale for å bli boende i bofellesskap (ibid.). Her er det behov for mer kunnskap om kommunenes erfaringer med ulike typer bofellesskap, særlig dersom IMDis policy på området fører til at flere kommuner etablerer denne typen boligløsninger.

### **Diskusjonsforumet: erfaringer med ulike boligløsninger for flyktninger**

Kommunene og bydelene som deltok på diskusjonsforumet, arbeidet med bosetting på ulike måter. Deltakerne fortalte om ulike erfaringer med ulike typer boligløsninger for flyktningene, blant annet bruken av bofellesskap. Én deltaker fortalte at i bydelen han jobbet, hadde de plassert enslige menn i hybelhus fordi dette var det eneste tilbudet de hadde utover å sette flyktningene på venteliste til kommunal bolig. I dette hybelluset var det mye uro, blant annet ble brannalarmen ofte utløst. Flyktningene som ble plassert på denne måten, ble beskrevet som ressurssterke, men uroen rundt boligløsningen had-

de likevel gjort det vanskelig for dem å konsentrere seg om norskopplæring. Mens dette eksemplet peker på negative konsekvenser av bruk av bofellesskap, kom det også fram at bydelen hadde mer positive erfaringer med å plassere et mindre antall flyktninger sammen i to- eller treroms leiligheter – skjønt denne løsningen krevde aktiv oppfølging. På sitt beste ga denne boligløsningen flyktingene anledning til å hjelpe hverandre.

En annen deltaker mente at å bruke bofellesskap var positivt fordi det ga noe av ansvaret tilbake til flyktingene som skulle bosettes: De kunne få ansvar for selv å finne fram til et menneske de ønsket å bo sammen med. Denne deltakeren var opptatt av at flyktingene selv måtte aktiviseres og ikke vennes til at alt ble ordnet for dem. Flyktingene kunne godt oppmuntres til å lete etter leilighet selv på det private markedet, mente denne deltakeren, men da var det jo et spørsmål i neste omgang om kommunen ville godkjenne de kontraktene de kom fram til.

I forlengelse av dette reflekterte en av deltakerne videre over hvordan flyktninger motiveres. Deltakeren jobbet i en kommune og formidlet at dette var noe som ble hyppig diskutert i organisasjonen. Ikke minst var ansatte som selv hadde minoritetsbakgrunn, opptatt av hvordan nyankomne kunne motiveres til å arbeide for sine mål i Norge. I denne kommunen hadde de erfart at enslige menn ofte ble motivert av muligheten til å få familiegjening i Norge. De kunne gjerne bo enkelt og jobbe hardt, hvis de så at de klarte å legge seg opp penger og styrke posisjonen sin i Norge etter hvert. Dette ga dem i neste omgang et grunnlag for å skape et bedre liv for familien sin. Den samme deltakeren opplevde at andre derimot hadde en tendens til å se seg blinde på «rettighetene» de hadde i Norge, og mente at noen kunne ha en urealistisk forestilling om hva de hadde krav på hjelp til. Eksempler som ble nevnt, var det å ha en ville ha en fin bolig, men samtidig være mindre orientert mot framtidig utdanning og jobb. Dette var i all fall oppfatninger som, ifølge deltakeren på forumet, ble diskutert i kommunen der denne deltakeren jobbet. Denne deltakeren var opptatt av at det kunne oppstå velferdstap hvis flyktingene ikke så noen gevinst i å jobbe seg fram.

Det pågår en diskusjon om flyktingene bør gis anledning til å bosette seg selv gjennom å finne egne boliger etter oppholdet på asylmottak (jf. Forfang 2013). En viktig grunn til at kommuner sier nei til å bosette flere, er at de mangler egnede boliger. En deltaker på forumet reflekterte over at det er grunn til å være bekymret for at slik egenbosetting ville føre nyankomne inn i boliger som kommunene oppfatter som uegnede. Kommunene er part i disse sakene fordi nyankomne så å si alltid trenger kommunens hjelp til å betale husleie. Gitt erfaringene med hvordan mange relativt nyankomne faktisk bor (se nedenfor), er det grunn til bekymring for hvilke muligheter helt nyankomne ville fått på boligmarkedet dersom de skulle oppsøke dette selv.

## **Forventningsavklaring og oppfølging**

Et annet tema var kommunikasjon med flyktingene rundt boligspørsmål, altså om de får den veiledningen de kan ha bruk for i forbindelse med det botilbudet de faktisk får. En side av dette er forventningsavklaring og forberedelse mens de er i mottak. Flere



forskere har pekt på betydningen av relevant kommunikasjon om boligtilbudet til flyktningene mens de ennå er på asylmottaket (Hanche-Dalseth mfl. 2009; Rambøll 2010; Thorshaug mfl. 2011). Et moment i dette er om flyktningene har realistiske forventninger til boligtilbudet de vil motta i kommunen. Informasjonen om botilbudet i kommunen blir særlige relevant når enslige flyktninger skal bosettes i bofellesskap. Flere flyktninger har opplevd at informasjonen om bolig er mangelfull, og disse har blitt svært skuffet over tilbudet de har fått (Paulsen mfl. 2010; Thorshaug mfl. 2011). God kommunikasjon om botilbudet forutsetter et godt samarbeid mellom IMDi, mottakene og kommunene. En realistisk forventning til førstegangsboested blant flyktninger vil kunne lette overgangen fra mottak til kommune og i så måte også lette integrering i kommunen.

Behov for oppfølging i boligsituasjonen er en annen faktor. Oppfølging i å og bistand til å mestre et boforhold i Norge kan være verdifullt for å kunne ha en stabil og god bosituasjon. Hanche-Dalseth mfl. (2009) fant at det var utfordrende for flere flyktninger å skulle håndtere hverdagslige gjøremål som er vanlige i et norsk hjem. Flere flyktninger visste ikke hvordan de skulle bruke hvitevarer som vaskemaskin og tørketrommel. Noen hadde liten erfaring med å lage mat i et norsk kjøkken, andre var dårlig kjent med oppvarming av norske boliger. Flere var bekymret for strømpriser og hadde det dermed veldig kjølig i boligen. Noen flyktninger hadde det så kaldt i boligen at det skadet vann- og kloakksystemene. Flere forskere har derfor argumentert for at introduksjonsprogrammet bør inneholde en bolkk om hvordan man ivaretar og bor i norske boliger (Hanche-Dalseth mfl. 2009; Thorshaug mfl. 2009; Thorshaug mfl. 2011). Dette temaet ble også tatt opp på diskusjonsforumet. Flere bydeler i Oslo har utvidet tilbud / har ansatte som følger opp flyktninger slik at de kan mestre boforholdet. Noen av representantene fra kommunene sa de hadde gode erfaringer med å gi tilrettelagt informasjon, og at dette var tilstrekkelig hjelp for mange flyktninger. Husbanken har lang erfaring med denne typen oppfølging og bistand fra arbeid med andre grupper vanskeligstilte på boligmarkedet. De har også vært med å utvikle et eget opplæringsprogram for flyktninger om det å bo. Det kan være viktig å se om innsats på dette området kan gi bedre bokompetanse som igjen sparer kommunen for utgifter fra manglende ivaretagelse av boligen.

## **Sekundærflytting**

For å fremme integrering og unngå segregering i enkelte kommuner eller regioner har en viktig del av integreringspolitikken vært å bosette flyktninger i kommuner rundt i hele landet. Introduksjonsprogrammet varer i to år, og flyktninger har kun rett til introduksjonsprogram i bosettingskommunen. Forlater de denne kommunen, mister de retten til opplæringen som ligger i programmet. Etter avsluttet introduksjonsprogram står derimot flyktningene fritt til å flytte hvor de vil. Introduksjonsprogrammet ser ut til å ha bidratt til at flere flyktninger blir boende i den kommunen de blir bosatt i. Sekundærflyttingen – altså flyttingene fra første bosettingskommune – har avtatt noe over tid. En

gjennomgang av data fra 2011 viste at 78 prosent av dem som ble bosatt i 2006, fortsatt bodde i bosettingskommunen fem år etter (prosent av alle som fortsatt var bosatt i Norge) (Andreassen 2013:19). Dette er det høyeste tallet for noen kohort i registreringsperioden (1995–2006).

Det er en del forskjeller i flyttemønstrene etter hvor i landet flyktningene blir bosatte. Oslo er det fylket som beholder flest av dem som opprinnelig bosettes, og som også opplever størst innflytting. Av 2006-kohorten ble 10 prosent plassert i Oslo ved første bosetting – fem år senere bodde 17 prosent av denne kohorten i byen. Andre fylker som beholder mer enn 90 prosent av de bosatte, er Rogaland og Vest-Agder (Andreassen 2013:23). Færrest flyktninger (45–60 prosent) beholdes i Finnmark, Nordland, Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane (op.cit.:27). At flyktninger blir boende i bosettingskommunen over tid, er selvsagt et aspekt som kan vurderes som å være en mulig velferdsgevinst av en mer samordnet boligpolitikk overfor flyktninger. Dersom kommunene klarer å bidra til at flyktningene får mulighet til å etablere seg i hensiktsmessige boliger og gjennom dette får et godt utgangspunkt for integrering i kommunen det er snakk om, så kan en mulig velferdsgevinst av dette være at de blir boende i kommunen over tid.

Så langt har vi sett på forskning om bolig i tilknytning til bosetting av flyktninger. Nedenfor ser vi nærmere på noen sentrale funn fra studier av innvandreres boforhold mer generelt. Studier basert på levekårsdata viser et delt bilde. På den ene siden er andelen som har klart å kjøpe sin egen bolig, høy (Blom & Henriksen 2008) – høyere enn i de fleste andre land i den vestlige verden (Civita 2010). På den andre siden er det en høyere andel enn i majoritetsbefolkningen som leier bolig, og innvandrerbefolkningen er overrepresentert blant dem som leier kommunal bolig (Blom & Henriksen 2008). I befolkningen som helhet er det 80 prosent som eier egen bolig, mens 64 prosent av innvandrerbefolkningen eier egen bolig. 12 prosent leier gjennom kommunene, og 24 prosent leier på det private markedet (Blom & Henriksen 2008). Flere studier har vist at de som leier bolig, har dårligere boforhold (Sandlie 2010), og at enkelte har til dels svært dårlige boforhold (Kaasa, Woll & Døhli 2010; Hansen & Lescher-Nuland 2011; Grødem 2011; Vassenden, Lie & Skodal 2012; Grødem & Sandbæk 2013). Levekårsundersøkelsen blant innvandrere (Blom & Henriksen 2008) viser at innvandrere opplever boligproblemer som trangboddhet, fukt og støy i mye større grad enn majoritetsbefolkningen. Som nevnt har flere studier avdekket forhold som tyder på at særlig de kommunale utleieboligene har dårlig standard, er utsatt for stor slitasje og ofte ligger i bomiljøer der mange har oppfølgingsbehov (Skevik & Stefansen 2006; Hansen & Lescher-Nuland 2011). Likevel er det mye som tyder på at for enkelte grupper av innvandrere er kommunale boliger et bedre tilbud enn det tilbudet de får i det private markedet. Dette kan ha sammenheng med at enkelte grupper av innvandrere opplever å ha en svært utsatt posisjon på det private leiemarkedet (Grødem og Sandbæk 2013). Grødem (2011) viste i analyser av levekårsundersøkelsen blant innvandrere fra SSB at for innvandrere var boligstandarden i kommunale boliger ikke dårligere enn standarden i boliger de leide på det private markedet. Men leieboliger generelt hadde vesentlig lavere standard enn det selveide boliger hadde. Flere av de kvalitative studiene vi har referert til over, illustrerer hvordan en dårlig bosituasjon kan påvirke sosial deltakelse og integre-

ring i samfunnet. Et av momentene som tas opp av Hansen og Lescher-Nuland (2011), er hvordan det å vokse opp i et område med høy konsentrasjon av levekårsproblemer påvirker barnas oppvekstvilkår og mulighet for integrering. Å etablere seg i egen eid bolig kan være en indikator på god integrering. Analyse av SSBs data fra levekårsundersøkelsen blant innvandrere viser at boligeiere rapporterer om langt færre boligproblemer enn de som leier, de opplever færre problemer i nabolaget, og de har vesentlig mer kontakt med naboer enn innvandrere som leier bolig (Grødem 2011).

De fleste innvandrere, i alle fall familiene med barn, lykkes i å kjøpe en bolig, og de fleste har gjennomgående gode boforhold (Grødem 2011). Samtidig er det store forskjeller mellom ulike landgrupper. Det er urovekkende at de nye flyktninggruppene, og da særlig irakere og somaliere, ser ut til å ha langt dårligere posisjon på boligmarkedet enn øvrige grupper. Det er størst andel selveiere blant innvandrere med bakgrunn fra Pakistan og Sri Lanka, 86 prosent eier egen bolig. I den andre enden av skalaen er det bare 27 prosent av innvandrerne fra Irak og 15 prosent av innvandrere fra Somalia som eier egen bolig (analyser av SSB levekårsundersøkelse blant innvandrere, i Grødem & Sandbæk 2013). Det samme bildet tegner seg om vi ser på kun barnefamilier. Av barnefamiliene med bakgrunn fra Somalia er det bare 14 prosent som eier sin egen bolig, og 32 prosent av barnefamiliene med bakgrunn fra Irak. 41 prosent av barnefamiliene med bakgrunn fra Somalia bor i kommunal bolig, og 21 prosent av familiene med bakgrunn fra Irak (Grødem 2011). Det er nærliggende å tenke at dette kan handle både om botid og migrasjonsårsak. Generelt er det slik at botid fører til økt eierskap, men dette ser ikke ut til å gjelde i like stor grad for disse nye flyktninggruppene (Grødem & Sandbæk 2013). Her er et behov for mer kunnskap. Vi har ikke oversikt over levekårsdata for bosituasjonen til nye grupper av flykninger, for eksempel flykninger med bakgrunn fra Afghanistan og Eritrea. Boligkarriere og å etablere en stabil boligsituasjon er viktige forhold som må diskuteres i forbindelse med eventuell måling av velferdsgevinster fra den kommunale boligboligpolitikken som føres overfor flykninger.

### **Diskusjonsforumet: perspektiver på bolig over tid**

Deltakerne på diskusjonsforumet, og særlig de som hadde bakgrunn fra kommunene eller frivillige organisasjoner, hadde mange tanker om flykningenes bosituasjon over tid. En av deltakerne fra en bydel i Oslo påpekte for eksempel at bydelen bosatte mange flykninger «som raskt blir innvandrere». Med dette mente vedkommende at det noen år etter første bosetting ikke var hensiktsmessig å skille skarpt mellom flykningene som var bosatt i bydelen, mennesker med flyktningbakgrunn som hadde kommet flyttende fra andre kommuner, og arbeidsinnvandrere og deres etterkommere som allerede var etablert i bydelen. utfordringene, med boligsegregering og dårlige levekår, var ofte de samme. Bydelen hadde noen områder som var utpekt som særlige satsingsområder for bedring av levekår, og dette var ofte de områdene der relativt nyankomne flykninger/innvandrere bodde. Denne opphopningen av mennesker med levekårsutfordringer på begrensede områder ble oppfattet som en utfordring i bydelen.

Flere av deltakerne på diskusjonsforumet påpekte mangelen på leieboliger, både i Oslo og andre steder i landet. Flykningene som skal etablere seg etter første bosetting,

må konkurrere på et leiemarked der konkurransen er hard, og der de tilbudte leilighetene ofte «ikke er OK», som en deltaker uttrykte det.

Flere av deltakerne fra kommunene formidlet at bruken av kommunale boliger over tid var noe de reflekterte mye over og diskuterte hyppig internt i de kommunale etatene. En av deltakerne beskrev det som et dilemma at det ville være svært ressurskrevende, og antakelig ikke realistisk, å hjelpe mange av de svakeste flyktningene over i egen eid bolig. På leiemarkedet måtte kommunen uansett ta et ansvar ved å garantere for husleie. Boligene som kunne skaffes på det åpne leiemarkedet, var generelt for små for familier med flere barn, og husleiene kunne være høye. Dermed endte det ofte med at kommunale boliger framsto som det beste alternativet: Flyktningene hadde gjerne en forestilling om at disse boligene var tryggere, og kommunen slapp da de ofte vanskelige forhandlingene med private utleiere, som dessuten kunne avslutte kontrakter på kort varsel. Deltakeren på forumet som snakket om dette, ga klart uttrykk for at dette ikke ble oppfattet som en optimal løsning på sikt, men at de store utfordringene i feltet gjorde at det likevel ble slik.

Flere kommuner opplevde å mangle kommunale boliger. Det ble likevel oppfattet som problematisk om kommunen, særlig på mindre steder, skulle gå ut og kjøpe seg stort opp på leiemarkedet. Dette ville virke prisdrivende i det lokale boligmarkedet og ville skape motstand. Denne problematikken ble diskutert i forumet.

Et annet forhold som ble understreket av flere kommune- og bydelsrepresentanter, var de utfordringene som fulgte av manglende forutsigbarhet. Kommunene kunne for eksempel si ja til å bosette et antall flyktninger, uten å vite om og eventuelt når disse personene fikk familiegjenforening. Ettromsleilighetene kommunene klarte å finne til enslige, ble uegnede den dagen flyktningen fikk familiegjenforening, og kommunen måtte da igjen på boligjakt på vegne av familien. I mange tilfeller flytter flyktningene og familiene deres i neste omgang videre til andre kommuner, slik at antakelser om behov i skole og barnehage må gjøres om. Dette var også en utfordring i bydelene i Oslo, der flyktninger flytter mellom bydeler og skolekretser. Både kommuner og bydeler ønsket at flyktningene de hadde bosatt, skulle bli der. Kommunene ønsket seg forutsigbarhet, både med hensyn til boligene og kommunale tjenester for øvrig.

En av deltakerne var kritisk til begrepet «boligkarriere». Begrepet innebærer en forestilling om at målet er at alle skal ende opp i villa, sa deltakeren, og bidrar derfor i seg selv til å skape urealistiske forventninger. Målet med arbeidet med bolig må være å skape trygge boligløsninger, ikke å gi folk en «boligkarriere».

## Oppsummering

Gjennomgangen i kapitlet har pekt på flere utfordringer der arbeidsområdene til Husbanken og IMDi møtes. For det første har vi sett at det er en stor utfordring for IMDi å få bosatt flyktninger i norske kommuner, noe som fører til uforholdsmessig lang ventetid i mottak. Dette har åpenbare omkostninger både på individ- og samfunnsnivå. Mangel på boliger framheves som en viktig årsak til at kommunene vegrer seg for å ta

imot anmodet antall flyktninger. Her er vi inne på Husbankens primærområde, nemlig å bidra til at kommunene kan ivareta sitt ansvar for å føre en god kommunal boligpolitikk. Først i kapitlet redegjorde vi for Husbanken og IMDi's rolle med særlig vekt på bosetting av flyktninger. Begge har et ansvar for å samarbeide med kommunene om gjennomføring av bosetting. Begge etatene forvalter økonomiske virkemidler, men en viktig del av arbeidet til begge er å tilby faglig kompetanse og bistand for å utvikle en god bolig- og integreringspolitikk i kommunene. Dette betyr at de også kan gi råd og bistand om organisering av bosettingsarbeidet, det boligsosiale arbeidet, gi faglige råd og eksempler på både strategier for boligframskaffelse og det boligsosiale arbeidet overfor brukerne. I dette notatet gjengir vi forskning som viser at det er utfordrende for mange kommuner å organisere, forankre og samordne det boligsosiale arbeidet. At det ikke planlegges ut fra avdekkede behov, skaper flaskehalser i tilgangen på egnede boliger. Det er pekt på at mange kommuner har behov for informasjon og veiledning i det boligsosiale arbeidet, og at det fra kommunenes side for eksempel oppleves en mangel på virkemidler i arbeidet med å bistå flyktninger i deres boligkarriere.

Kommunene har ulike strategier for boligframskaffelse, men mange anvender kommunale boliger til førstegangsetablering. Mangel på gjennomstrømming i de kommunale boligene er et problem for boligframskaffelse. Det er foreløpig lite forskning på erfaringer med andre typer boligmodeller og forsøk på for eksempel fra leie-til-eie-modeller. Bofellesskap er nå inntatt som en boligløsning i bosetting av flyktninger. Her er det behov for mer kunnskap om erfaringene med ulike former for bofellesskap. Vi framhever at typene boligløsninger som anvendes i kommunene, må være en del av diskusjonen om hvilke mulige velferdsindikatorer som er nødvendige for å måle effektene av et økt samarbeid mellom IMDi og Husbanken.

Oppfølging av flyktningene i kommunene, både i forbindelse med det å mestre å bo, men også med å komme videre ved å etablere en trygg og varig bosituasjon i Norge, hører også med til en slik diskusjon. Et tilleggselement her er bostabilitet og eventuell forebygging av sekundærflytting.

Til sist har vi gjengitt noen hovedpunkter fra en gjennomgang av kunnskap om innvandreres posisjon på boligmarkedet. De fleste innvandrere i Norge bor trygt og godt, og en høy andel eier egen bolig. Samtidig er det store forskjeller mellom grupper med ulik landbakgrunn. I den nederste delen av skalaen finner vi flyktninger med bakgrunn fra Irak og Somalia. Disse gruppene eier i svært liten grad egen bolig og er overrepresentert i de kommunale boligene. Personer som leier fra det private leiemarkedet, har generelt like dårlige boforhold enn de som leier fra kommunen. Men en tilleggsfaktor med kommunale boliger er at de ofte er plassert i områder med store levekårsutfordringer. Flere forskningsrapporter peker på hvordan dette eventuelt kan påvirke særlig barns mulighet for integrering i det norske samfunnet. Det å eie egen bolig ser også ut til å kunne være en indikator på god integrering. Vi har vist at innvandrere som bor i eid bolig, rapporterer langt færre boligproblemer enn de som leier, de opplever færre problemer i nabolaget, og de har vesentlig mer kontakt med naboer enn innvandrere som leier bolig. Dette er ikke nødvendigvis ensbetydende med at alle må eie egen bolig for å oppnå god integrering, men boligløsning og hvor boligen ligger, er viktige forhold å

vurdere i diskusjonen om hvordan en eventuelt kan identifisere velferdsgevinster av et godt statlig samarbeid i bosettingspolitikken.

## Kapittel 3 Begrepet velferdsgevinster

Hensikten med dette kapitlet er å belyse og forstå begrepet velferdsgevinster. Vi starter med å se på hvordan begrepet har blitt brukt i noen offentlige dokumenter de siste årene, og lar dette være en inngang til å diskutere hva begrepet egentlig innebærer. Deretter drøfter vi noen faglige og teoretiske tilnærminger til begrepet. Hensikten er å klargjøre fordeler og ulemper ved å bruke dette begrepet i tilknytning til Husbankens og IMDi samarbeid om den kommunale boligpolitikken overfor flyktninger. Selv om denne rapporten dreier seg om bosettingen av flyktninger i kommunene og samhandlingen mellom Husbanken og IMDi, har dette kapitlet en mer generell tilnærming til begrepet velferdsgevinster.

Det finnes svært lite forskning om, og drøfting av, selve begrepet «velferdsgevinster». Dette forprosjektet innebærer dermed et stort innslag av nybrottsarbeid. Hensikten med de teoretiske drøftelsene er å illustrere hvordan eksisterende teori om velferdsstaten kan knyttes til velferdsgevinster, og de er således ikke uttømmende.

### Begrepet «velferdsgevinster» i offentlige dokumenter

«Velferdsgevinster» er ikke et veletablert begrep i den offentlige debatten. Et søk i Google ga så vidt over 5000 treff, hvorav flere av de mest relevante viste til dette prosjektet.<sup>13</sup> Et søk på websidene til regjeringen (<http://www.regjeringen.no>) ga treff i 69 dokumenter utgitt over en 20-årsperiode.<sup>14</sup> En gjennomgang av de aktuelle dokumentene viste at begrepet ikke brukes systematisk, ofte bare en gang i hvert dokument, og at det brukes på ulike måter. De fire sitatene nedenfor kommer fra de nyeste dokumentene der begrepet er brukt (kursiveringen er lagt til her), og illustrerer noe ulike anvendelser av begrepet.

De siste hundre årene har bedre helse bidratt til at forventet levealder ved fødsel har steget med mer enn to år per tiår. Dette er en stor *velferdsgevinst*. (Meld. St. 12 (2012-2013), Perspektivmeldingen, s. 46)

---

<sup>13</sup> Søk utført 8. oktober 2013.

<sup>14</sup> Søk utført 8. oktober 2013. Eldste dokument var en stortingsmelding fra 1994 om norsk medlemskap i EU.

Vi har ikke funnet grunnlag for å beregne *velferdsgevinstene* for barna selv ved barnehagedeltakelse. Det er godt dokumentert at barnehagedeltakelse har positiv innvirkning på språkutviklingen. Foruten positiv effekt på læring, vil dette også gi *velferdsgevinster* for barnet på andre arenaer. I tillegg viser undersøkelser at også mødrene kan ha en positiv *velferdsgevinst* gjennom barnas deltakelse i barnehage. Et godt barnehagetilbud øker arbeidstilbudet og mødres arbeidstilknytning. Denne effekten kan være noe mindre innenfor enkelte minoritetsgrupper, men vil uansett være positiv. (NOU 2011: 14, Bedre integrering, s. 183)

Å være i inntektsgivende arbeid gir for de fleste en betydelig *velferdsgevinst* sammenliknet med alternative kilder til livsopphold og tidsbruk. Arbeid gir inntekt og mulighet til selvforsørgelse. Samtidig har alle behov for fritid og tid til å utføre andre gjøremål. Hver enkelt må derfor veie inntekt og andre fordeler av å delta i arbeidslivet opp mot verdien av fritid og ubetalt arbeid. (Meld. St. 46 (2012-2013), Flere i arbeid, s. 46)

Regjeringa meiner at lokalt ansvar i velferdspolitikken gjev effektivitets- eller *velferdsgevinstar* samanlikna med om staten skulle gjennomført desse oppgåvene. (Meld. St. 12 (2011-2012), Stat og kommune – styring og samspel, s. 7)

Disse sitatene viser at begrepet kan vise til både økonomiske og sosiale gevinster, både direkte og indirekte. I det første sitatet betyr velferdsgevinst «bedre velferd»: Økt levealder er et velferdsgode. Dette er en direkte sosial gevinst. Det kan også bety økonomisk gevinst ved at økt levealder gjør at flere kan stå i arbeid lenger og dermed bidra med mer til fellesskapet. Samtidig kan dette jo selvsagt også bety at det i framtiden vil bli flere eldre som i en periode vil ha behov for pleie og omsorg, så det er ikke entydig at det blir en økonomisk gevinst. I det andre sitatet, fra NOU 2011: 14 Bedre integrering, viser velferdsgevinster først til en sosial gevinst for det enkelte barnet som deltar i barnehage, i form av økt språkforståelse, som igjen vil gi barnet gevinst i form av bedre muligheter og forutsetninger på andre arenaer. Deretter viser begrepet til indirekte økonomiske effekter: Barnehagedeltakelse kvalifiserer barn for samfunnsdeltakelse og frigjør mødrene for yrkesdeltakelse. I sitat nummer tre er betydningen uklar, men begrepet later til å vise til en kombinasjon av indirekte sosiale og økonomiske goder. I det siste sitatet brukes velferdsgevinst synonymt med «effektivitetsgevinst», altså at tjenester organisert på kommunalt nivå anses som mer effektivt, og viser dermed til en direkte økonomisk gevinst.

## **Et relasjonelt begrep**

Begrepet velferdsgevinst må forstås som et relasjonelt begrep. Det vil si at det må tolkes ut fra en gitt kontekst, der sammenhengen begrepet inngår i, gir det mening. I tillegg består ordet av to ord: velferd og gevinst. Det vil si at begrepet også kan knyttes til (ulike) forståelser av velferd. Hvordan man forstår velferd, blir dermed vesentlig for hva



som kan regnes som velferdsgevinster. Videre kan velferdsgevinst tolkes som et positivt ladet ord, i den forstand at ordet gevinst henspiller på at noen får en fordel eller en premie. Den som oppnår fordelene, vil ofte, som illustrert i eksemplene ovenfor, være individer eller større enheter som kommuner eller stat. I tillegg er det ofte slik at fordelene gjerne har blitt oppnådd gjennom en omfordeling av ressurser, typisk gjennom statlig eller offentlig politikk, eksempelvis når noen oppnår en velferdsgevinst (et individ) gjennom innsatsen til noen andre (staten gjennom sin velferdspolitik). Et annet eksempel er når bedre statlig samarbeid overfor kommunene (innsats fra statlig hold) gir en gevinst i form av bedre og mer effektiv planlegging og organisering av det boligpolitiske arbeidet i kommunene (gevinst for kommunen, men også indirekte for staten). Det er med andre ord et relasjonelt forhold som beskrives. Begrepet velferdsgevinster sier imidlertid ingenting om hvorvidt velferden som oppnås, eventuelt går på bekostning av andre, hvor varig velferdsgevinsten er, eller om gevinsten er av en kortvarig eller langvarig karakter.

## **Et normativt begrep**

Men velferdsgevinster kan ikke bare forstås ut fra sin gitte kontekst. Velferdsgevinst er også et normativt begrep. Det vil si at hva man forstår som en oppnådd velferdsgevinst, må ses i lys av forståelse man har av hva velferd er, og av hva man oppfatter som positive goder eller gevinster. Det kan også henge sammen med holdninger til velferdspolitik. Dette argumentet kan utdypes gjennom en idealtypisk framstilling av to ulike syn på, eller holdninger til, velferdsstatlig bruk av ressurser og omfordeling.

I den første idealtypen kan man argumentere for en høy grad av statlig omfordeling og bruk av statlige ressurser. Gjennom sjenerøse offentlige overføringer sikrer staten velferden til innbyggerne og dekker behovene til dem som trenger det. Argumenter for å ha et omfattende velferdssystem er at dette vil gagne samfunnet som helhet på flere måter. For det første vil det å dekke grunnleggende behov, slik som bolig, mat og utdanning, og bidra til å gi like muligheter til alle, slik at alle kan få et «overskudd» til å bidra positivt til samfunnet. For eksempel vil flyktninger som får dekket sine boligbehov, ha større overskudd til å utvikle egne norskkunnskaper, delta i samfunnet, ta mer utdanning, starte egne virksomheter eller delta i og integreres i nærmiljø og nabolag. Det vil være vanskelig å få til denne typen av egeninnsats for å bedre egen velferd dersom ikke grunnleggende behov, som bolig, mat og klær, er dekket først. Ringvirkningene av en sjenerøs velferdspolitik vil være høy grad av velferdsgevinster på flere samfunnsområder, gjennom økt tillit, sosial deltakelse og integrering. Oppsummert kan det sies at en sjenerøs velferdspolitik kan bidra med velferdsgevinster på flere samfunnsområder, som høy grad av integrering i arbeid og utdanning, men også til å styrke bestemte typer av holdninger knyttet til høy grad av tillit til offentlige institusjoner, motstand mot korrupsjon, høy oppslutning om deltakelse i frivillig arbeid og deltakelse i lokalsamfunn.

Det er imidlertid også mulig å argumentere motsatt om det å føre en offensiv og sjenerøs velferdspolitik. Motargumentene vil være at dersom folk får alt fra staten uten

selv å bidra, vil det skapes disinsentiver til å delta i samfunnet. Det å få goder uten selv å yte vil kunne føre til passivitet og apati hos den enkelte. Høy grad av offentlig bistand kan derfor føre til velferdsavhengighet og ”innelåsningseffekter”, hvor den offentlige velferden bidrar til å holde folk inaktive. En omfattende velferdsomfordeling til for eksempel flyktninger eller innvandrere kan også føre til at andre grupper i samfunnet mener at en gruppe oppnår velferdsgevinster på bekostning av andre, noe som igjen kan skape grobunn for økt mistillit i samfunnet.

Disse to kontrasterende synene på offentlig velferdspolitikkk er her med vilje lagt fram på stilisert og spissformulert vis, men det bidrar likevel til å illustrere poenget om at hva som kan forstås som velferdsgevinster, vil være knyttet til en bredere og normativ forståelse av velferd. I det første eksemplet er det en klar sammenheng mellom velferdsgevinster og offentlig omfordeling, mens i det andre eksemplet argumenteres det sterkere for at velferdsgevinster best kan oppnås gjennom en samfunnsdeltakelse som ikke først og fremst er motivert av velferdspolitikkk. I en norsk kontekst er det kanskje riktig å si at den første framstillingen har vært den dominerende, men at de andre argumentene også lever i norsk offentlig diskurs.

## **Velferdsgevinster i den nordiske velferdsmodellen**

Hva som oppfattes som velferdsgevinster i en norsk kontekst, vil for de fleste preges av vår velferdsmodell. Viktige målsettinger for den mye omtalte nordiske velferdsmodellen har vært arbeid for alle, inntektssikring, lik rett til utdanning og at utjevning av levekår og like livssjanser oppnås gjennom velferdsstatens stønader og offentlige tjenestetilbud (Dølvik 2013). Den nordiske modellen er bygget rundt en «triangelmodell», betinget av en gjensidig avhengighet og koordinering mellom arbeidslivs- og velferdspolitikkk og økonomisk politikkk. Velferd sikres gjennom at de tre grunnpilarene i modellen virker sammen:

- Gjennom en sterk stat med et tett samarbeid med partene i arbeidslivet og en økonomisk politikkk rettet mot full sysselsetting sikres grunnlaget for sosial utjevning.
- Brede velferdsstatlige ordninger gir trygghet mot inntektsbortfall (f.eks. alderspensjon, sykelønn, arbeidsledighetstrygd), samtidig som offentlig gratis utdanning og omfattende sosiale tjenester (f.eks. sykehus, eldreomsorg, barnehager) fremmer utjevning av levekår, likestilling og kvinnelig yrkesdeltakelse.
- I tillegg sikrer høy grad av arbeidsmarkedsregulering, sentralisering og koordinering av lønnsdannelsen, supplert med et bredt partssamarbeid, verdiskaping og produktivitet og en sterk sosial omfordeling gjennom yrkesdeltakelse (Dølvik 2013).

En viktig forutsetning for opprettholdelse av denne modellen er imidlertid høy yrkesdeltakelse i befolkningen samt høy grad av tillit til offentlige institusjoner, sterk vilje til å betale skatt og lav grad av korrupsjon.

Velferdsmodeller er imidlertid ikke statiske eller gitte størrelser, og det er stor grunn til å tro at de nordiske landene står overfor store ytre og indre utfordringer de kommende årene.<sup>15</sup> Mest relevant i konteksten til denne rapporten er utfordringer knyttet til integrering. I 2009 ble det nedsatt et utvalg som skulle se på betydningen av innvandring for den norske velferdsmodellen (NOU 2011: 7). Utvalget konkluderte at for at den norske modellen skal være bærekraftig i en situasjon med høy innvandring, er det makt-påliggende å skape betingelser for at innvandrere kan delta i produktivt arbeid og betale skatt framfor å motta sosiale overføringer. Utvalget la derfor sterk vekt på økonomiske insentiver til arbeid og aktivitet. I etterkant var et moment som ble diskutert, dilemmaet mellom foreldrenes insentiver og barns velferd (se f.eks. Pedersen og Hatland 2011): Utvalget argumenterte for å nedprioritere kontantytelsene til barnefamilier og erstatte disse med mer målrettede tjenester. Reduksjon i kontantytelsene var et insentiv for å få flere i arbeid, særlig innvandrerkvinnene. Dilemmaet som oppstår, er å måtte velge mellom barns velferd og levekår her og nå og å gi foreldrene insentiver til å arbeide. Tradisjonelle mål om å sikre gode levekår for barn her og nå utfordres altså av et mer overordnet samfunnspolitisk mål om høy sysselsetting for å kunne opprettholde den norske velferdsmodellen.

Nedenfor vil vi knytte begrepet om velferdsgevinster til teorier som sosial investering, humankapital og sosial kapital.

## **Sosial investering og velferdsgevinster**

Begrepet velferdsgevinster skaper lett assosiasjoner til at en legger inn en innsats og høster en gevinst. En av de nyere velferdsteoriene er teoriene om en sosial-investeringsvelferdsstat (Morel, Palier & Palme 2012). Teorien må forstås i lys av debatter de siste tiårene som har kritisert moderne velferdsstater for å være dyre, lite effektive og dessuten for å gi uheldige insentivvirkninger. Neoliberale politiske bevegelser med et sentralt mål om å nedskalere eller avvikle velferdsordninger fikk stor oppslutning på 1980- og 1990-tallet. De mest kjente representantene for disse er kanskje Margaret Thatcher i Storbritannia og Ronald Reagan i USA. Velferdsuttene som ble gjennomført, har senere blitt kritisert for at de førte til uheldige konsekvenser i form av økt barnefattigdom og et økende antall yrkesaktive som tjente for dårlig til å løfte seg selv og familien ut av fattigdom ("working poor").

I kjølvannet av den neoliberale offensiven har flere velferdsteorier vokst fram som svar på den neoliberale kritikken, der de argumenterer for behovet for en velferdsstat ut

---

<sup>15</sup> Andre store utfordringer for den nordiske velferdsmodellen er for eksempel en aldrende befolkning, økende andel som faller utenfor arbeidslivet (frfall fra videregående, økning i bruken av uførepensjon), fallende fagorganisering og større inntektsforskjeller.

fra mer samfunnsøkonomiske hensyn. Et av de teoretiske prosjektene var en nytenkning om velferdsstatens innretning. En hovedproblemstilling var å tenke nytt om velferdsstatens ulike inntektssikringsordninger. Mens den neolibérale ”løsningen” hadde vært å bygge ned offentlige inntektsordninger, var svaret fra den nye vendingen innen velferdsteori å utvikle velferdsstatens ordninger ikke kun som et ”sikkerhetsnett” som fanget opp og sørget for dem som falt ut av arbeidslivet, men snarere som en trampoline som hjalp enkeltpersoner til å «sprette tilbake» til betalt arbeid. Dette innebar en ombygging av velferdsordningene fra «passive» inntektssikringsordninger til aktive arbeidsmarkeds-tiltak.

Denne tanken har blitt nedfelt i ulike teoretiske arbeider om velferdsstaten. Den britiske sosiologen Anthony Giddens var tidlig ute med å formulere disse tankene, i boka *The Third Way* fra 1998 (Giddens 1998). Giddens mente det var viktig å definere samfunnets felles interesser (f.eks. utdanning, trygghet, helse) og ha dette som utgangspunkt for felles mobilisering fra ulike aktører i samfunnet, ikke bare fra staten. En av hans ideer var behovet for en sosialt investerende stat. Staten må investere i humankapital for alle og gjennom dette bidra til sosial kapital i samfunnet. Giddens tok oppgjør med den tradisjonelle velferdsstatlige tenkningen og var ikke opptatt av inntektsomfordeling, men heller å skape like muligheter gjennom å investere i utviklingen av den enkeltes human-kapital. Det betyr for eksempel utdanning og helsetjenester som er tilgjengelige for alle. Et element i hele tilnærmingen er at rettigheter følges av forpliktelser og av å ha et personlig ansvar for (økonomisk) aktivitet. Giddens perspektiver fikk stor innflytelse på sosialpolitikken til Tony Blairs New Labour (1997–2007), hvor bekjempelse av barnefattigdom var en sentral pilar i sosialpolitikken. Mye av dette var innrettet mot å investere i livsmuligheter for den enkelte og å satse på tidlig innsats for å forebygge mot utenfor-skap og fattigdom. Fire år senere kom boka *Why We Need a New Welfare State* (Esping-Andersen mfl. 2002), som lanserte mange av de samme tankene. Det er likevel en sentral forskjell mellom tilnærmingene til Giddens (1998) og Esping-Andersen mfl. (2002). Giddens argumenterer for at over tid så bør sosialpolitikk som investering erstatte de tradisjonelle inntektssikringsordningene, mens Esping-Andersen mfl. (2002) hevder at «investeringspolitikken» kan utfylle de eksisterende ordningene. Sosial investering er et nødvendig supplement til den tradisjonelle velferdspolitikken. Esping-Andersen mfl. (2002) understreker betydningen av å ha en offentlig inntektssikring i bunnen av velferdsstaten: «income security is a *precondition* for a successful social investment strategy» (Esping-Andersen mfl. 2002:5, utheving i original).

Reorienteringen av velferdsstatsdebatten har hatt ulike navn. Giddens tilnærming er kjent som den «den tredje vei» og Esping-Andersens kalt «the new welfare state». Andre foreslåtte begreper har vært «inclusive liberalism» (Porter & Craig 2004), LEGO<sup>TM</sup>-paradigmet (Jenson & Saint-Martin 2006), «den utviklende velferdsstaten» (Hemerijck 2007, sitert i Jenson 2012) eller «sosial-investerings-tankegangen» (Morel, Palier & Palme (red.) 2012).

I 2012 lanserte flere sentrale velferdsforskere boka *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges* (Morel, Palier & Palme (red.) 2012). Boka er så langt et av de mest ambisiøse forsøkene på å gi en samlet framstilling av investeringsperspektivet på ulike områder i velferdspolitikken. Et av de teoretiske grepene som gjøres i boka, er å

knytte argumenter om en fortsatt offensiv velferdspolitik til begrepet investeringer. Men der hvor neolibérale har argumentert for at kutt i velferdsutgifter er nødvendig for å senke utgiftene til velferdsstaten, argumenteres det ut fra et sosial-investeringsperspektiv for at utgifter til velferdsformål ikke må forstås som forbruk (av offentlige ressurser), men som sosiale investeringer i innbyggerne som vil gi avkastning (på sikt) og trygge velferd i framtiden.<sup>16</sup> Statlig forbruk på offentlig velferd er derfor ikke bare nyttig for å sikre noen en inntekt, men også en nødvendig investering for å sikre ny framtidig vekst. Morel, Palier og Palme (2012:2) påpeker at sosial-investerings-tankegangen kan anvendes på to plan: for det første til å investere i utviklingen av humankapital (se nedenfor), gjennom tidlig læring, utdanning og livslang læring, og for det andre til effektiv utnyttelse av den eksisterende humankapitalen gjennom å tilrettelegge for høy yrkesaktivitet. Tiltak som tilrettelegger for høy yrkesaktivitet, inkluderer en aktiv arbeidsmarkedspolitik og tiltak som gjør det mulig å kombinere yrkesaktivitet og familieliv, og også velferdsordninger som skaper trygghet og gjør det mest mulig risikofritt å bevege seg mellom jobber. Investeringene skal berike humankapitalen i samfunnet og sikre framtidig produktivitet. Så selv om utdanning framheves som den viktigste sosiale investeringen, er også en aktiv arbeidsmarkedspolitik og det å styrke sosialt samhold og tillit i samfunnet nødvendige forutsetninger for å bygge en «social investment welfare state».

Det er viktig å understreke at investeringsperspektivet ikke er et ferdig tømret sosialpolitisk konsept. Snarere er det et politisk paradigme som er i ferd med å vokse fram, men som kommer til uttrykk på ulike måter i ulike land og på ulike politikkområder. I de nordiske velferdsstatene har tankegangen om sosial investering vært anvendt i sosialpolitikken lenge før begrepet ble satt på dagsordenen i resten av Europa og EU. For eksempel så skrev Gösta Esping-Andersen alt i 1996:

Another strategy, evident in Scandinavia, consists in shifting welfare state resources from passive income maintenance to employment and family promotion. The era of public employment growth has clearly ended and, instead, policy is directed to active labour market measures, such as training and mobility, and wage subsidies. [...] Nordic welfare states may be said to spearhead a 'social investment' strategy. (Esping-Andersen 1996:25)

En annen måte å forstå dette på er at lanseringen av en teori om en "social investment welfare state" også er et forsøk på «å selge inn» noen av de beste ideene knyttet til den nordiske velferdsstaten på en slik måte at den kan anvendes i utviklingen av en sosialpolitikk for EU.

Å forstå sosialpolitikk som en investering har gitt nye argumenter til de politiske krefte som ønsker å bevare velferdsstaten og forsvare den mot den neoliberale kritikken. Investerings-tankegangen har også ført til en nyorientering av sosialpolitikken i mange land i EU, med økt vekt på innsats for tidlig læring. Et eksempel på dette er etableringen av the European Platform for Investing in Children (EPIC) i februar 2013 (se

---

<sup>16</sup> Investeringsretorikken i EU og EU-landene er relativt ny, men den henter næring fra de tidligste systematiske diskusjonene av velferdsstatens rolle i Norden (Morel, Palier & Palme 2012).

[http://europa.eu/epic/about/index\\_en.htm](http://europa.eu/epic/about/index_en.htm)), som samler informasjon om hva som skjer i de ulike medlemslandene, og publiserer rapporter om ulike politiske initiativer.

## **Kritikk av sosial-investerings-perspektivet og sammenkoblinger til begrepet om velferdsgevinster**

Det har blitt rettet kritikk mot sosial-investerings-perspektivet. En av hovedinnvendingene er at perspektivet i for stor grad betoner sammenhengen mellom sosialpolitikk og økonomisk lønnsomhet. For at investeringene, for eksempel utdanning, skal være lønnsomme, er det samtidig nødvendig at investeringene som gjøres, gir seg utslag i form av høy sysselsetting og aktivering. Dette fører til en sterkere sammenkobling mellom sosialpolitikken og arbeidsmarkedspolitikken der en aktivisering av alle i arbeidsmarkedet blir det overordnede og sentrale målet for velferdspolitikken (Mätzke & Ostner 2010). Arbeidslinja og det at man i større grad må etterkomme aktivitetskrav for å motta sosiale stønader kan tolkes inn i en slik utforming av velferdspolitikken, det samme kan sanksjoner som kutt i offentlig velferd dersom man ikke oppfyller krav om aktivitet (for eksempel kan manglende oppmøte i arbeidsmarkedstiltak eller på norskkurs føre til kutt i stønadsutbetalingen til den enkelte, og deltakelse i introduksjonskurs er en forutsetning for mottak av introduksjonsstønad).

En annen kritikk er rettet mot den underliggende tanken i perspektivet om framtidig lønnsomhet. Det kan være vanskelig å avgjøre hvilke investeringer som er gode, og som vil kunne bringe avkastning i framtiden. Flere barneforskere har for eksempel hevdet at det kan være problematisk å utelukkende se på barn som en framtidig profitt for samfunnet, der en kan få den beste avkastningen ved å gjøre store investeringer i barns utdanning tidlig i livsløpet deres (Lister 2006; Olk 2007). De mener at dersom denne tankegangen føres for langt, er det en fare for å forsømme barn som ikke oppfattes som å være en god sosial investering (Lister 2006). En kritikk er derfor at man risikerer å ikke bry seg nok om barnets trygghet og velvære «her og nå», men snarere er opptatt av den framtidige arbeidskraften barnet skal bli (Lister 2006; Olk 2007).<sup>17</sup> Investeringstankegangen kan trekke oppmerksomheten bort fra barn som er «dårlige investeringer» (Lister

---

<sup>17</sup> Dette viser tilbake til barneforskeren Jens Quortrups mye siterte distinksjon mellom barn som «human beings» og som «human becomings» (Quortrup 1994). I investeringsperspektivet ligger hovedvekten på barn som «human becomings», som framtidens samfunnsborgere. Det kan argumenteres for at dette i praksis har liten betydning: Så lenge det bygges gode barnehager, må det være underordnet hvordan denne utbyggingen er begrunnet. Olk (2007) antyder imidlertid at vekten på investering kan føre til en større grad av kontroll over både foreldre og barn, der det vil virke suspekt hvis foreldre ikke investerer i barnas humankapital på den måten de burde. I kjølvannet av dette kan man også tenke seg en større grad av «styring» av barns lek, der leken fortrinnsvis bør være utviklende og innebære læring (jf. Jenson & Saint-Martin 2006). Dette er et perspektiv hvor innsatsen rettet mot f.eks. barn blir rettferdiggjort av de «produktive» resultater en ønsker å oppnå, og ikke alene motivert av ønsket om gode og trygge oppvekstvilkår for barn. Dette er selvsagt igjen et utgangspunkt for vektlegging av måling av resultater.

2006). Dette kan gjelde barn av asylsøkere som venter på at søknaden behandles, barn med funksjonshemming og barn med utviklingshemming. Sosial-investeringsperspektivet alene kan ikke begrunne en innsats overfor disse sårbare barna, all den tid det er høyst usikkert om investeringen kommer til å gi noe avkastning i framtiden.

I lys av teorier om sosial investering er det mulig å argumentere for at bosetting og tidlige inkluderingstiltak rettet mot innvandrere og flyktninger må ses på som en investering i nykommerne for at de skal bli en framtidig arbeidskraft. Tiltakene gis for å bedre mulighetene nykommerne har til å bli selvforsørget om noen år og forbli selvforsørget over tid. Tiltakene kan også forstås som investering i nykommernes barn – enten barn de har på bosettingstidspunktet, eller barn de får på et senere tidspunkt. Utfordringen er at i møte med flyktninger så vil noen flyktninger framstå som klart bedre «investeringsobjekter» enn andre, mens atter andre vil framstå som uegnede til å investere i. De mest uegnede vil være flyktninger med store psykiske lidelser, særlig hvis de i tillegg har fysiske helseplager og er analfabeter. Innsats overfor disse flyktningene må begrunnes på en annen måte enn som en sosial investering.

Også fra forskere som er opptatt av fattigdom, er sosial-investeringsperspektivet blitt kritisert. Cantillon (2011) påpekte at fattigdomsbekjempelse innenfor dette perspektivet skal skje gjennom at man investerer i kvalifiseringstiltak og infrastruktur, slik at folk blir i stand til å jobbe og selv skaffe seg en tilstrekkelig inntekt. Men i løpet av de siste to tiårene har yrkesaktiviteten i Europa økt, det samme har de gjennomsnittlige lønningene – men fattigdomsratene er uendrede. Dette reiser spørsmål ved sosial-investeringsstrategien og ved hele EUs tilnærming til fattigdomsbekjempelse, som sier at fattigdom skal bekjempes gjennom økt sysselsetting. Den skuffende utviklingen skyldes ikke at den økte sysselsettingen har kommet i «dårlige jobber», som det ofte hevdes, men heller at den økte sysselsettingen har skjedd blant familiemedlemmene til folk som allerede var i arbeid. Mange flere husholdninger har fått to inntekter fordi konene i større grad har kommet i jobb, mens de marginaliserte «workless households» – husholdninger der ingen er i jobb – ikke har hatt samme glede av sysselsettingsveksten (Cantillon 2011:439). Husholdningene uten yrkestilknytning har faktisk blitt fattigere i perioden fordi stønadene deres kuttes i et håp om å skape sterkere arbeidsinsentiver. Tiltakene som iverksettes som «sosiale investeringer», er dessuten utformet for å støtte opp under yrkesaktivitet og kommer dermed i stor grad yrkesaktive til gode. Foreldrepermisjoner og barnetilsynsordninger nevnes som eksempler på dette (Cantillon 2011, se også Ghysels & van Lancker 2011; Cantillon & van Lancker 2013).

Cantillons (2011) artikkel skapte debatt, og i en svarartikkel understreker Vandembroucke og Vleminckx (2011) at sosial investering ikke kan være den eneste begrunnelsen for sosialpolitikk. De tradisjonelle inntektssikringsordningene har fremdeles sin plass, og de to forfatterne antyder at måten investeringsperspektivet har vært omsatt til praktisk politikk på, kanskje ikke har vært like heldig i alle land. Storbritannia er for eksempel ett land hvor aktiviseringspolitikken har blitt sterkt betonert på bekostning av velferdstiltak som gir sosial beskyttelse og grunnleggende inntektssikring (Morgan 2012). Vandembroucke og Vleminckx (2011) argumenterer likevel for at det fremdeles er uklart hvilke effekter en får av investeringsinspirert sosialpolitikk, og at «the jury is still out» når det gjelder denne tenkemåten innen sosialpolitikken.

Innenfor rammene av et sosial-investerings-perspektiv blir det nærliggende å forstå det slik at økonomisk rasjonalitet og forventning om lønnsomhet er hoveddrivkraften bak å skulle oppnå og måle ”velferdsgevinster”. Har en fått en velferdsgevinst, vil en måtte ha foretatt en form for ”vellykket” sosial investering tidligere. Det er derfor grunn til å være kritisk til hvorvidt sosial-investerings-perspektivet alene kan benyttes som begrunnelse for inkluderingspolitikk. Er en opptatt av flyktingenes levekår her og nå, eller legges framtidsorientert kvalifiseringstankegang til grunn? Igjen er det ikke nødvendigvis noen motsetning mellom de to, men spørsmålet er hvor sterke føringer en skal pålegge de nyankomne, og hvor mye kontroll en skal ha over dem. Hvilken valgfrihet har flyktingene, og hvilken valgfrihet bør de ha innenfor rammene av inkluderingsregimet? Hvor sterke sanksjoner knyttes det til manglende deltakelse i integreringstiltak hvis man rendyrker investeringstankegangen på dette feltet?

Til tross for all kritikken rettet mot sosial-investerings-perspektivet er dette likevel å forstå som «the dominant paradigm for appreciating the policy logic of contemporary welfare states» (Cantillon & van Lancker 2013). Perspektivet sosial investering kan altså karakteriseres som et svært dominerende regime innen dagens forståelse av velferdspolitik eller dagens begrunnelser for ulike velferdspolitiske tiltak. En kan også argumentere for at det å være opptatt av hvilke velferdsgevinster en får fra en gitt offentlig innsats, i denne sammenhengen økt samordning av den statlige innsatsen for å bosette flyktinger, lett kan tilskrives et slikt regime. Særlig gjelder dette ønsket om vektlegging av «gevinster» og «kostnader». Gitt den sterke posisjonen dette perspektivet har, er det desto viktigere å være bevisst på begrensningene i denne tenkemåten og å ha et reflektert forhold til hva en eventuelt investerer i, og om hva slags «gevinster» en forventer. Vi vil argumentere for at elementer av dette perspektivet er konstruktivt for å kunne lage et opplegg for å kunne identifisere og måle mulige velferdsgevinster den statlige samordningen av innsatsen overfor bosetting av flyktinger i kommunene kan generere. Dette handler om å vurdere kostnader ved ulike tiltak, som investeringer i definerte områder hvor en ønsker positive resultater eller «gevinster». Dette innebærer å utvide sosial-investerings-perspektivet i en mer nordisk retning, med en bredere tilnærming til hva som er ønskede velferds mål. For eksempel kan et mål være god psykisk helse, trygghet og deltakelse i samfunnet. Å lage en kommunal politikk hvor det tilrettelegges for at flyktingfamilier med små barn får en egnet bolig integrert i nabolag med et godt bomiljø for barn, vil være en sosial investering i trygghet for barn, god psykisk helse og gode levekår.

Dette betyr at det vi kan ta med oss fra dette perspektivet, er at utgifter til velferdspolitik ikke bare er en kostnad, men kan vurderes som investeringer i ønskede goder, og at det kan defineres som velferdsgevinster når disse godene realiseres. Samtidig mener vi at dersom det skal være hensiktsmessig å anvende tilnærmingen på vår problemstilling, må en utvide perspektivet slik at investeringen ikke begrenses kun til framtidig økonomisk lønnsomhet i form av produktivitet, men også innbefatter sosiale mål, som god folkehelse og gode levekår. For å kunne bruke et slikt perspektiv vil vi i neste avsnitt trekke inn teorier om humankapital, kapabilitet og sosial kapital, som kan supplere forståelsen som ligger til grunn for sosial-investerings-perspektivet. Gitt de begrensede rammene i dette forprosjektet kan dette kun gjøres på en oppsummerende måte.



## Humankapital og kapabilitet

I forlengelse av kritikken rettet mot sosial-investerings-teorien er det også nyttig å se grundigere på noen av de teoretiske ideene som ligger til grunn for denne teorien. Argumentene om sosialpolitikk som investering kommer i stor grad fra økonomifaget. (Morel, Palier & Palme 2012). Både teorien til James Heckman om humankapital og Amartya Sens begrep om «capability» er sentrale her.<sup>18</sup> Begge disse, «investering i humankapital»<sup>19</sup> og ”oppbygging av kapabilitet”, dreier seg om å sette enkeltpersoner i stand til økonomisk deltakelse, som er en forutsetning for å bli en ”vellykket” sosial investering.

Heckmans (2006) legger til grunn at humankapital er et gode både for den enkelte, for bedriften og for samfunnet. Han er opptatt av hvordan samfunnet best kan utvikle humankapital, og legger avgjørende vekt på tidlig innsats. Han mener det finnes empirisk belegg for at læring er en selvforsterkende prosess, der læring i småbarnsalderen fører til mer læring senere i livet. Han argumenterer derfor sterkt for førskoletiltak, som legger et grunnlag for livslang læring hos små barn. Humankapital er et økonomibegrep og sier noe om menneskers evne til å fungere i den kunnskapsbaserte økonomien, og vi har sett at vendingen mot sosial-investerings-tankegangen nettopp har ført til en økt vektlegging av tidlig innsats når det gjelder utdanning (Morgan 2012).

Økonomien Amartya Sen har lansert begrepet «kapabilitet» som dekker mange av de samme aspektene, men som samtidig har et videre siktemål. Sen selv har argumentert for at humankapital typisk dreier seg om «den indirekte verdien» av menneskelige goder: evnen til å bruke sine ressurser som kapital på et marked, bidra i produksjonen og få betalt for dette. Kapabilitetsperspektivet omfatter i sterkere grad *den direkte verdien* av de aktuelle godene: egenverdien i å ha tilgang til nok mat, til å ha god helse osv. (Sen 1997). Begge tenkemåtene kan imidlertid lett brukes som begrunnelse for at stater bør legge til rette for at innbyggerne får dekket sine primære behov, har tilgang til utdanning og i det hele tatt har slike livsvilkår at det er mulig for dem å delta effektivt i produksjonen.

Samtidig har vektleggingen av humankapital og investering sine begrensninger. Ovenfor siterte vi noen av kritikerne av sosial-investerings-perspektivet: Kritikere har påpekt at investeringsperspektivet nærmest per definisjon er framtidorientert. Hensikten med en investering er å legge grunnlag for framtidig gevinst, ikke å oppnå en forbedring her og nå.

Det er imidlertid også mulig å lese Sens (1997) kritikk av humankapitalbegrepet som en advarsel mot en ”rendyrking” av sosial-investerings-teori. Ifølge Sen så er helse, lese- og skriveferdigheter og utdanning goder i seg selv, de er ikke bare innsatsfaktorer i et marked (Sen 1997). Disse kritiske innvendingene er relevante for en diskusjon av inkluderingsregimet som møter nyankomne flyktninger: Hva er hensikten med integreringsarbeidet? Er målet å sette flyktningene i stand til å ha et godt liv i Norge etter en periode

---

<sup>18</sup> Andre viktige inspirasjonskilder er arbeidene til Theodore Schultz, Gary Becker.

<sup>19</sup> En tidlig forståelse av humankapitalbegrepet finnes hos Schultz (1961), som argumenterer for at utgifter til utdanning, helsestell og migrasjon innenfor land (for å finne en bedre jobb) må forstås som investeringer den enkelte gjør, ikke som forbruk.

på flukt og i transitt, eller er arbeidet mer ensidig innrettet mot å kvalifisere flyktningene for lønnsarbeid? For dette prosjektet om velferdsgevinster er det viktig å kunne fange begge aspektene med et perspektiv som gir grunnlag for å identifisere resultater på både kort og lang sikt.

## Sosial kapital

Begrepet humankapital er tett knyttet til den sosiale-investerings-strategien – det sies ofte at det er humankapital man investerer i. Sosial kapital tematiseres sjeldnere i denne sammenhengen, men det kan argumenteres for at dette er en viktig utvidelse av perspektivet i sammenheng med en diskusjon av velferdsgevinster et økt statlig samarbeid om bosetting av flyktninger i kommunene kan gi. Dette begrepet brukes ofte for å forklare egenskaper ved et samfunn, sosiale nettverk, tillit i befolkningen og mellom folk, men også mellom folk og institusjoner i samfunnet (Putnam 2000; Norges forskningsråd 2005).

De fleste som er opptatt av sosial kapital, vil argumentere for at sosial kapital kan bidra til å styrke den enkeltes humankapital. Tilgangen til et nettverk som besitter kunnskap, bekjentskaper og, ikke minst, som støtter opp under den enkeltes bestrebelser, vil være en fordel for en som ønsker å bygge opp sin humankapital. Coleman uttrykte dette eksplisitt:

[Sosial kapital er] det settet av ressurser som ligger i familierelasjoner og den sosiale organiseringen av lokalsamfunn og som er nyttig for den kognitive og sosiale utviklingen til et barn eller en ung person. Disse ressursene er forskjellige for ulike personer og kan utgjøre en vesentlig fordel for barn og unge i utviklingen av deres humankapital (Coleman 1990:300, sitert i Norges forskningsråd 2005).

Tilgangen til slike ressurser er ikke relevante bare for barn og ungdom, men kan være viktige i lærings- og utviklingsprosesser gjennom hele livsløpet. For nyankomne flyktninger kan det å ha tilgang til sosial kapital, i form av støttende nettverk og lokale foreninger og organisasjoner, fungere som ressurser som skaper en vei inn i det norske samfunnet.

Coleman (1990) forstår sosial kapital som ressurser som er tilgjengelige for den enkelte, og som gjør det mulig å oppnå ulike goder, som utdanning, jobb og høyere inntekt. Enkeltpersoners sosiale kapital ligger i nettverkene han eller hun har tilgang til, slik at det er andre mennesker – og ikke personene selv – som er kilde til denne kapitalen. Dette markerer forskjellen på sosial kapital og humankapital. Begrepet humankapital beskriver individuelle ressurser den enkelte kan ha, og sosial kapital kan spille en viktig rolle i oppbyggingen av humankapital. Coleman forstår dermed sosial kapital som «[...] en nyttig ressurs som er tilgjengelig for en aktør gjennom hans eller hennes sosiale relasjoner, bestående av aspekter ved en sosial struktur som fremmer bestemte handlinger fra aktører – personer eller korporative aktører – innen denne strukturen» (Coleman

1990:302, vår oversettelse). Forhold som inngår i Colemans sosial kapital-begrep, inkluderer tillit mellom mennesker i nettverket, sosiale normer, forpliktelser og forventninger, sosial organisering og informasjonskanaler (op.cit.).

Colemans begrep om sosial kapital er hovedsakelig individentsentrert. En annen sterk tradisjon innenfor sosial kapital-litteraturen er mer opptatt av sosial kapital som kvaliteter ved et samfunn, enten det er snakk om nabolag eller nasjoner (Putnam 1993, 2000). Normer om gjensidighet og tillit, og nettverk av frivillige aktører, er sentrale for den amerikanske forskeren Robert Putnams forståelse av begrepet. Putnams forståelse er likevel ikke utelukkende orientert mot makrostrukturer. I en bok fra 2000 diskuterer han skillet mellom «bonding» og «bridging» sosial kapital som den enkelte kan ha tilgang til (Putnam 2000). Sammenbinding (bonding) foregår når man sosialiserer med personer som er lik en selv og en har mye felles med, for eksempel nære venner, familie, kollegaer. Overskriding (bridging) er mer uttrykk for de svakere båndene eller nettverket med folk som en møter eller har kontakt med, men som ikke er nære relasjoner. Båndene til disse menneskene eller relasjonene representerer en bro over til andre miljøer eller andre arenaer. Slik kan en forstå for eksempel flyktningbarns kontakt med andre barn med norsk bakgrunn i skolen eller med læreren som relasjoner som kan fungere som en bro over til majoritetssamfunnet. Dette gir en mulighet for å etablere kontakter som er nødvendige for å klare seg i det norske samfunnet. Begge formene for sosial kapital er viktige for den enkelte og for samfunnsutviklingen. Putnam (2000) argumenterer også for at det ikke er noe motsetningsforhold mellom de to, men at de tvert imot har en tendens til å forsterke hverandre. Forestillingene om «bridging» sosial kapital er videreutviklet i begrepet «linking» sosial kapital (Field 2003), der den sosiale kapitalen knytter sammen mennesker som befinner seg på ulike nivåer innenfor en sosial struktur. Også «linking» sosial kapital viser til forbindelser mellom mennesker som ikke tilhører samme umiddelbare sosiale nettverk, og framhever samtidig hvordan sosial kapital (bekjentskaper, tillit) kan være et middel til å bevege seg oppover innenfor et hierarki.

Sosial kapital-begrepet betyr med andre ord litt ulike ting for ulike forskere på feltet, avhengig av hva slags fenomener og prosesser de er opptatt av. Begrepet er blitt kritisert for at det favner for vidt og kan brukes på så mange ulike måter at det har mistet styrke som et analytisk begrep (Vyncke mfl. 2013). Den som vil ta begrepet i bruk, må derfor vite hva man skal med det.

I forbindelse med en diskusjon om velferdsgevinster og bosetting av flyktninger mener vi det kan være relevant å diskutere sosial kapital både på individ- og samfunnsnivå. Kvaliteter ved nabolag kan ha betydning for barns sosiale kapital. Barns deltakelse i skole, organisasjoner og idrettslag gir grunnlag for utvikling av sosial kapital. Tillit og trygghet og kvaliteter ved nabolag er også utgangspunkt for utvikling av humankapital. Nabolaget og nærmiljøet er særlig viktige for barn, som har mindre geografisk mobilitet enn voksne, og som er knyttet til institusjoner i nærmiljøet som skole, barnehage og SFO. Opparbeidelse av sosial kapital forutsetter imidlertid en viss stabilitet og en rimelig grad av sosial inkludering. Barns sosiale kapital opparbeides i svært stor grad i skolesammenheng. Hyppige bytter av bolig, nærmiljø og skole vil kunne redusere barns sosiale kapital og kan over tid være del av en prosess som fører til sosial eksklusjon.

Ved å utvide tilnærmingen fra å inkludere bare sosial investering til også å innbefatte teorier om humankapital og ikke minst sosial kapital mener vi at en vil få et bedre utgangspunkt for å vurdere mulige velferdsgevinster av kommunenes boligpolitikk overfor flyktninger.

Denne tilnærmingen gir mulighet for å vurdere bosettingsarbeidet i et bredt perspektiv, der boligen ses på som et utgangspunkt for deltakelse i samfunnet. Med et slikt perspektiv på boligen blir også nabolag og nærmiljø viktig.

## **Et utvidet perspektiv på velferdsgevinster**

Vi har i dette kapitlet vist at det ikke finnes noen entydig definisjon av velferdsgevinster. Ved å analysere ulike bruk av begrepet i noen nyere offentlige dokumenter har vi utledet at velferdsgevinster er et begrep som både kan betegne direkte og indirekte økonomiske effekter og direkte og indirekte sosiale effekter av offentlig innsats. Vi har poengtert at begrepet er både relasjonelt og normativt. Hva som anses som en «velferdsgevinst», er både avhengig av hvilken kontekst det vurderes i, og av holdninger til velferd i et samfunn. Vi har sett begrepet i lys av den norske velferdsmodellen og norsk velferdsstatlig tenkning. Det gir grunnlag for å gå videre med en forståelse av begrepet der det kan innbefatte både økonomiske og sosiale effekter.

Vi har anvendt perspektivet sosial investering for å belyse hva begrepet velferdsgevinster eventuelt kan benyttes til. Perspektivet og teoriene gir konstruktive bidrag til å forstå innsatsen fra statlig hold ikke som en kostnad, men som en investering i ønskede mål. Samtidig er dette perspektivet svært økonomisk og innrettet mot effektene på produktiviteten i samfunnet. Dette betyr at teorien må tas videre og utvikles slik at den i større grad åpner opp for å inkludere mer sosiale mål for den offentlige innsatsen. Vi har utvidet perspektivet med å hente inn teorier om humankapital og sosial kapital. Dette gir muligheter for å vurdere å ta inn mål som inkludering av boliger til flyktninger i områder med positive nærmiljøkvaliteter, som gode oppvekstvilkår og en god skole, dette sett i lys av at å oppnå høy sosial kapital i samfunnet kan være en velferdsgevinst både på individnivå og på samfunnsnivå.

Hensikten med dette forprosjektet er å diskutere begrepet velferdsgevinster i forbindelse med et økt statlig samarbeid om den kommunale boligpolitikken overfor flyktninger. Målet er å utforme et forskningsdesign for å kunne identifisere mulige velferdsgevinster av et slikt styrket samarbeid.

Vår diskusjon over gir grunnlag for å peke på noen momenter som vi vil ta med videre inn i utformingen av et forslag til et slikt forskningsdesign:

- Velferdsgevinster kan være både direkte og indirekte økonomiske og direkte og indirekte sosiale.
- Velferdsgevinster må ses i relasjon til hvilken innsats som gjøres, men også avklares både relasjonelt og normativt. Hva en definerer som en velferdsgevinst, er avhengig av hvilke mål en har for innsatsen, og av hva en anser som velferd i en gitt sammenheng.

- Velferdsgevinster kan komme på ulike nivåer – for den enkelte, for nabolag og lokalsamfunn, på kommunalt nivå og på statlig nivå.

## Kapittel 4 Dagens indikatorsystem

I hvilken grad gir dagens målekriterier informasjon om mulige velferdsgevinster av det statlige samarbeidet mellom Husbanken og IMDi om bosetting av flyktninger? Vi har tidligere argumentert for at bosettings-, integrerings- og boligpolitikken bør ha en bred tilnærming. Hva en anser som velferdsgevinster, avhenger til dels av hva en ser etter. Hvilke indikatorer en skal måle, er i seg selv en indikasjon på hva en forstår med velferdsgevinster. I dette kapitlet ser vi først på mål og indikatorer i Husbanken og IMDis arbeid, med vekt på hva slags informasjon disse gir om både bosetting og bolig. I tillegg gir vi en kort oversikt over SSBs rapportering på dette feltet og over regjeringens Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen, hvor også boligspørsmål inngår. Deretter ser vi kort på den sosiale rapporteringen i EU – da dette gir et oppdatert bilde på utviklinger og trender innenfor feltet sosial rapportering. Vi avslutter kapitlet med å drøfte metodiske utfordringer knyttet til indikatorbruk, mål og målstyring. Intensjonen er å løfte fram noen kvalitative vurderinger samt å gi et oppdatert bilde av rapporterings- og indikatorarbeidet i dag. Dette gir et viktig grunnlag for vår senere vurdering av hvilke eventuelle andre indikatorer som kan være relevante.

### Husbankens rapportering

Husbankens arbeid sammenfattes i etatens kvartalsrapporter. Etaten har flere hovedmål for sitt arbeid: 1) et velfungerende boligmarked, 2) økt bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet og 3) flere miljøvennlige boliger og universelt utformede boliger og bygg på attraktive steder.

Av størst relevans for dette prosjektet er hovedmål 2: økt bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette hovedmålet har tre arbeidsmål: i) økt forebygging og avskaffelse av bostedsløshet, ii) økt boligsosial kompetanse i kommunene og iii) økt boligsosial aktivitet i kommunene. Under sistnevnte redegjøres det i kvartalsrapporten for bruk av følgende av Husbankens boligsosiale virkemidler: bostøtte, startlån, tilskudd til etablering og tilpasning og tilskudd til utleieboliger.

Husbankens rapportering om bruken av de boligsosiale virkemidlene dreier seg altså om både de individrettede (startlån, bostøtte) og de som er rettet mot kommunene (investeringstilskudd, tilskudd til utleieboliger). Stort sett er det mulig å identifisere gruppetilhørigheten til brukerne av de boligsosiale virkemidlene, og flyktninger er en slik gruppe. Ser vi på rapporteringen i 1. kvartalsrapport for 2013 og for eksempel tar for oss bruken av startlån, finner vi at seks flyktninger har mottatt startlån, mot 759 i kategorien

førstegangs boligetablering.<sup>20</sup> Noen av informantene vi intervjuet i Husbanken om indikatorsystemet deres, påpekte at de opplevde rapporteringen fra kommunene som mangelfull. Rapporteringen er i stor grad basert på subjektive vurderinger, for eksempel kan det være ulik praksis med hensyn til hvordan man skiller mellom «flyktning» og «førstegangsetablerer» ved tildeling av startlån. Dette betyr i prinsippet at kategorien førstegangsetablerer (ved tildeling av startlån) kan inkludere en betydelig andel flyktninger. Kategoriene er ikke gjensidig utelukkende. Tallene gir med andre ord ikke nødvendigvis et helt korrekt bilde av hvilke grupper som mottar Husbankens boligsosiale virkemidler.

Det produseres mye statistikk i Husbanken. Det lages rapporter om bruken av alle boligsosiale virkemidler, og ofte er rapporteringen kategorisert etter ulike grupper. Det lages også oversikter over tildeling av tilskudd til etablering av boliger (utleieboliger f.eks.) etter målgruppe. Det vil si at det er mulig å få et bilde av omfanget av (og utvikling i omfanget) av de boligsosiale virkemidlene som tas i bruk overfor flyktninger, selv om en må ta forbehold om mangelfull rapportering.

I tillegg til at det jevnlig rapporteres om bruken av de boligsosiale virkemidlene, jobber Husbanken også for tiden med et indikatorprosjekt rettet mot kommunene, der siktemålet er å identifisere de kommunene som har de største utfordringene på det boligsosiale området. Indikatorene knytter seg både til problemsituasjonen i kommunen (som antall begjærte tvangsutkastelser, tvangssalg, antall bostedsløse), hvor lett det er å komme inn på boligmarkedet i kommunen (boligpriser), og til kommunens innsats (som antallet mottakere av bostøtte). Husbankens hensikt er å målrette innsatsen mot kommuner som har store utfordringer, men yter begrenset kommunal innsats. Dette er en del av Husbankens satsing overfor kommunene gjennom de boligsosiale utviklingsprogrammene.

Så vidt vi kjenner til, har Husbanken ingen andre prosjekter underveis for å utvikle indikatorer knyttet til bosetting av flyktninger eller til boligløsninger for mennesker med innvandrerbakgrunn mer generelt.

## IMDis rapportering

IMDis rapportering fra integreringsarbeidet sammenfattes to ganger hvert år i direktoratets virksomhets- og regnskapsrapport. I *Virksomhets- og regnskapsrapporten for IMDi per 30.06.2013* redegjøres det både for styringsparametre og resultat, og det gis vurderinger av måloppnåelsen og videre tiltak for å bedre denne. Rapporten gir blant annet oversikt over åtte mål med tilhørende styringsparametre som IMDi rapporterer om.<sup>21</sup> De åtte målene er:

---

<sup>20</sup> Tabell 8, s. 39, 1. kvartalsrapport 2013

<http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Statistikk/Husbanken1kvartalsrapport2013tilKRD.pdf>

<sup>21</sup> Vi viser til rapporten for resultater og konsentrerer oss her om målsettinger og styringsparametre. <http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Virksomhets-og%20regnskapsrapport%20per%20040413.pdf>

- Delmål 1 Rask bosetting til kommunene
- Delmål 2 God opplæring i norsk og samfunnskunnskap til voksne innvandrere
- Delmål 3 Rask overgang til arbeid eller utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram
- Delmål 4 Kjennskap til og oppslutning om norske lover og grunnleggende rettigheter og plikter
- Delmål 5 Høyere sysselsetting blant innvandrere
- Delmål 6 Høy deltakelse i samfunnslivet blant innvandrere og deres barn
- Delmål 7 God kunnskap om integrerings- og inkluderingspolitikken i befolkningen
- Delmål 8 Offentlige tjenester som er tilpasset mangfoldet blant innbyggerne

Styringsparametrene knyttet til delmål 1 om rask bosetting til kommunene dreier seg om hvor lang tid det kan gå før flyktningene blir bosatt i en kommune. Her kommer det fram at målet er at alle flyktninger skal være bosatt innen seks måneder, mens målet for enslige mindreårige asylsøkere og barnefamilier er at de skal være bosatt innen tre måneder.

IMDi jobber for tiden med et større prosjekt der det lages integreringsindikatorer på kommunenivå. Målet med prosjektet har vært å gi et bedre og mer helhetlig kunnskapsgrunnlag for kommunenes lokale integreringsarbeid gjennom å gjøre tall som beskriver status og utviklingen i integreringen, lettere tilgjengelig for kommuner og andre aktører på integreringsfeltet. Bakgrunnen for prosjektet er at både kommuner, IMDi selv og regionale og sentrale myndigheter etterspør en mengde data og nøkkeltall. Selv om det finnes noe informasjon tilgjengelig, har denne så langt ikke vært så lett å få fatt på fordi den er spredt i ulike statistikker, rapporter og datasystemer. Det brukes derfor mye tid og innsats hver gang IMDi skal tilrettelegge data og nøkkeltall for ulike aktører.

IMDi har så langt jobbet med å vurdere behovet for data og indikatorer samt med å kartlegge hvilke data og indikatorer som eventuelt må tilpasses for å møte kommunenes behov. Indikatorene som foreslås, overlapper i stor grad med grupperingene i Zaragoza-indikatorene (se avsnitt om EU nedenfor): (1) utdanning og kvalifisering, (2) arbeid, (3) levekår, (4) fellesskap.<sup>22</sup> Under «levkår» framkommer bolig som en dimensjon, der boligindikatorene som foreslås, er (a) personer som eier boligen sin selv, (b) personer som bor trangt (jf. Statistisk sentralbyrås definisjon, flere beboere enn rom i leiligheten), og (c) personer som bor i hushold som mottar bostøtte (IMDi 2013, internt notat). Indikatorene skal kunne brukes som et grunnlag for å sammenligne både ulike grupper (innvandrere, etterkommere, befolkningen ellers, alle) og ulike geografiske områder (kommuner, fylker/regioner, hele landet). Videre skal presentasjonene kunne gir separat for menn og kvinner. Prosjektet er ikke avsluttet, og vi går derfor ikke videre i detalj.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Indikatorene under levekår overlapper med EUs indikatorer for sosial inkludering, indikatorene for fellesskap overlapper med indikatorene for aktivt medborgerskap.

<sup>23</sup> Prosjektet ble presentert på diskusjonsforumet 17. oktober av prosjektleder Benedicte Falck-Monsen.



## KOSTRA

Kommunenes arbeid rapporteres også i *KOSTRA* (KOMmune-STat-RApportering), som administreres av Statistisk sentralbyrå. Boligdelen av KOSTRA inkluderer en rekke forhold knyttet til kommunale boliger, inkludert driftsutgifter, dekningsgrader, antall søknader og antall avslag, tildelinger og antall på venteliste. I KOSTRA finner vi også et sett av «Husbank-indikatorer», inkludert antall i kommunen som får bostøtte, gjennomsnittlig beløp og bruken av startlån og andre virkemidler som videretildeles av kommunen. KOSTRA inkluderer tildelingene av boliger til nyinnflyttede flyktninger og andel flyktninger på venteliste til kommunale boliger. Denne rapporteringen vil imidlertid også være sårbar for variasjoner i hvordan kommunene rapporterer, blant annet hvor lenge en person på venteliste registreres som «flyktning».

Statistisk sentralbyrå presenterer også årlige monitorer både for introduksjonsordningen<sup>24</sup> og for sekundærflytting, altså bosatte flyktningers flytting fra første bosettingskommune (jf. Andreassen 2013).<sup>25</sup> Sekundærflytting kan betraktes som en indikator i seg selv (andel av bosatte flyktninger som fortsatt bor i kommunen fem år etter), men det kan drøftes hvordan en slik indikator skal tolkes.

## Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen

I Norge ble Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen introdusert i St.meld. nr. 49 (2003-2004). Formålet er å måle effekter av inkluderingspolitikken over tid samt å tydeliggjøre det ansvaret som det enkelte sektororganet har overfor innvandrerbefolkningen. Regjeringen rapporterer nå årlig med utgangspunkt i 17 mål som omfatter ansvarsområdene til åtte departementer. Flere av målene handler om innvandreres tilknytning til arbeidsmarkedet og utdanning og norskferdigheter. I tillegg er det mål som blant annet handler om helseforskjeller mellom etniske grupper og innvandreres representasjon i kultur og media.

Av særlig relevans for dette prosjektet er de målene som omfatter botrygghet og norskopplæring. Botrygghet faller inn under ansvarsområdet til Kommunal- og regionaldepartementet og underliggende etat Husbanken. Dette målet er formulert som at «innvandrere skal sikres botrygghet og forhindres fra utstøting i boligmarkedet». Det er to indikatorer for dette målet: «andel innvandrere som mottar statlig bostøtte» og «andel bostedsløse med fødeland utenfor Europa og Nord-Afrika».

Norskopplæring faller inn under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) og underliggende etat IMDis ansvarsområde. Dette målet er formulert som at «voksne innvandrere skal lære tilstrekkelig norsk til å fungere i samfunnet i løpet av de fem første årene de bor i landet». Indikatoren knyttet til dette målet er «andel voksne

---

<sup>24</sup> <http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/lavere-andel-deltakere-faar-jobb>

<sup>25</sup> <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/monitor-for-sekundaerflytting--59212>

innvandrere med fem års botid som har gått opp til og bestått avsluttende prøve i norsk».

Mål for inkludering ble evaluert av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i 2011 (Difi 2011). Difis oppdrag var å vurdere om resultatmålingen fungerte som et hensiktsmessig styringsverktøy, gitt de involverte departementenes mål om å bedre inkludere innvandrere og etterkommere i politikktutforming. Evalueringen (Difi 2011) påpekte at formålet med ordningen var uklart: Var den et målstyringssystem der målene skulle være styrende for departementenes aktivitet, eller var ordningen et rapporteringssystem som gjorde det mulig å følge utviklingen over tid – eller skulle den ha begge funksjonene? Etter Difis oppfatning har det vært en svakhet ved ordningen at den var ment å tjene begge disse målene. I evalueringen konkluderer de med at målene i tillegg har vært uklart kommunisert, og at dette har bidratt til at ordningen ikke har fungert så godt som den kunne ha gjort (ibid.).

I evalueringen peker Difi også på andre utfordringer knyttet til målene. Av særlig relevans for dette prosjektet er indikatorene om andel innvandrere som mottar bostøtte. Indikatoren skal bidra til å fortelle oss noe om hvilke resultater målet om å sikre innvandreres botrygghet gir. Det påpekes i rapporten at det ikke er klart hva henholdsvis høy eller lav bruk av bostøtte betyr: Høy bruk kan på den ene siden tolkes som et positivt resultat – i betydningen at Husbankens virkemidler tas i bruk og hjelper dem som trenger det. På den andre siden kunne man tenke seg at behovet for bostøtte ville synke som følge av en vellykket integrering. I sistnevnte tilfelle ville i så fall høy bruk av bostøtte indikere et dårlig resultat. Her kan innvilgelse av startlån være en bedre indikator på bruk av boligsosiale virkemidler ettersom den vil si noe om andelen som får hjelp til å etablere seg i egen bolig.

Ifølge Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets Prop. 1 S. (2013-2014) vil det skje flere endringer i ordningen fra 2015, blant annet vil den skifte navn til Mål for integrering.<sup>26</sup>

## EU's sosiale rapportering

Så langt har vi konsentrert oss om Husbankens og IMDis rapporteringssystem samt om indikatorer på boligforhold i Norge generelt. Det er imidlertid nyttig å også se kort på hva som skjer på EU-nivå i forbindelse med utviklingen av indikatorer for sosial inkludering. Det er viktig å nevne at sosialpolitikken er en nasjonal oppgave, og EUs rolle i denne sammenhengen er å legge til rette for informasjonsutveksling og læring mellom ulike land.<sup>27</sup> EU har jobbet med å utvikle sosiale indikatorer til bruk i måling av endringer innenfor land og også i måling av forskjeller mellom land.

<sup>26</sup> <http://www.regjeringen.no/nn/dep/bld/Dokument/proposisjonar-og-meldingar/prop/2013-2014/prop-1-s-20132014/9.html?id=739263>

<sup>27</sup> Et av EUs hovedtiltak på det sosiale området har dermed vært «den åpne koordineringsmetoden». Denne er fastslått i Lisboa-strategien fra 2000 og går ut på at det settes opp felles politiske mål (som ikke er juridisk bindende), og at medlemslandene selv i stor grad bestemmer hvordan de skal nås. Viktige arbeidsmåter innen-

Toppmøtet i Laeken i 2001 etablerte et sett av sosiale indikatorer som kunne brukes til å sammenligne medlemslandenes måloppnåelse på det sosiale området. De såkalte Laeken-indikatorene er delt i to grupper: primære indikatorer, som består av et begrenset antall hovedindikatorer på de mest sentrale områdene, og sekundære indikatorer, som støtter opp under primærindikatorene, men oppfattes som mindre sentrale. De primære Laeken-indikatorene er:<sup>28</sup>

- Andelen som er i risikozonen for økonomisk fattigdom, etter skatt og sosiale overføringer (risikozonen for fattigdom defineres ved å ha inntekter lavere enn 60 prosent av medianinntekten i landet)
- Ulikhet i inntektsfordelingen (målt ved forholdet mellom inntekten til de 20 prosent rikeste og de 20 prosent fattigste)
- Andel med vedvarende inntektsfattigdom (under 60 prosent av medianinntekten i tre år eller mer)
- Fattigdomsgap (hvor langt under fattigdomsgrensa på 60 prosent husholdningene i risikozonen for fattigdom befinner seg)
- Regionale forskjeller: forskjeller i sysselsetting mellom regionene i landet
- Langtids arbeidsledighet (andel som er arbeidsledige i ett år eller mer)
- Andel som lever i husholdninger der ingen er sysselsatte (jobless households)
- Andel unge med lav utdanning som ikke er i jobb eller under utdanning (18–24-åringene som ikke har fullført videregående utdanning)
- Forventet levealder ved fødsel
- Egenrapportert helsesituasjon, etter inntektsnivå

De sekundære indikatorene dreier seg også hovedsakelig om inntektsfordeling, sysselsetting og lav utdanning og bidrar til å fylle ut bildet som dannes av de primære indikatorene.

Siden 2001 har det foregått et omfattende arbeid med indikatorutvikling, og flere nye indikatorer har kommet til på lista fra Laeken i 2001. Blant annet har mål på deprivasjon kommet til som et fattigdomsmål i tillegg til inntektsmålene, og det arbeides med å utvikle indikatorer for inkludering av innvandrere og for boligstandard.<sup>29</sup> Målene for boligstandard er foreløpig ikke på plass, så per i dag finnes det ingen offisielle indikatorer i EU for betydningen av bolig i arbeidet for å motvirke sosial eksklusjon.

Lisboa-strategien fra 2000 ble i 2010 avløst av strategien «Europa 2020». Her videreføres arbeidet med å hindre sosial eksklusjon og med utviklingen av indikatorer på ulike

---

for den åpne koordineringsmetoden er for det første å oppnå en enighet om målene. Deltakerlandene utvikler nasjonale handlingsplaner på området sosial inklusjon (NAP/inclusion) og presenterer disse for kommisjonen annethvert år. Gjennom såkalte Peer Reviews får deltakerlandene anledning til å diskutere og utveksle eksempler på «god praksis» og dermed til å lære av hverandre. Gjennom den åpne koordineringsmetoden sitter nasjonalstatene i førersetet, men EUs prosesser bidrar til å opprettholde bevisstheten om sosial inkludering, oppmuntre til en viss konkurranse i måloppnåelse mellom medlemslandene og til gjensidig læring.

<sup>28</sup> Oversatt fra Atkinson, Marlier & Nolan 2004:53

<sup>29</sup>

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_social\\_policy\\_equality/social\\_protection\\_social\\_inclusion/indicators/social\\_inclusion](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/social_protection_social_inclusion/indicators/social_inclusion)

felt. I 2009 presiserte det daværende svenske presidentskapet at indikatorene burde dekke fire hovedområder: yrkesdeltakelse, utdanning, sosial inkludering og aktivt medborgerskap. På hvert område definerte medlemslandene indikatorer som skulle være lette å forstå og kommunisere til brukerne, de skulle være sammenlignbare over tid og gi tydelig informasjon om i hvilken grad man oppnår fordelaktige utfall (oppsummert i European Commission 2013). Året etter, i 2010, ble et sett av indikatorer vedtatt på ministermøte i Zaragoza og godkjent av Rådet for justis- og innenrikssaker senere samme år. Zaragoza-indikatorene er (sortert etter de fire hovedmålene):<sup>30</sup>

- Yrkesdeltakelse:
  - Sysselsettingsrater
  - Arbeidsledighet
  - Selvstendig næringsdrivende
  - Andel overkvalifiserte
- Utdanning:
  - Høyeste oppnådde utdanning
  - Andel med utdanning på videregående nivå
  - Andel som slutter skolen tidlig
  - Andel med dårlige skolerestater (PISA)
  - Språkbeherskelse
- Sosial inkludering:
  - Andel med risiko for fattigdom (se ovenfor)
  - Inntekt
  - Eierskap til eiendom
- Aktivt medborgerskap:
  - Statsborgerskap
  - Andel som har bodd lenge i landet
  - Andel representanter i styrende organer
  - Valgdeltakelse

Zaragoza-indikatorene er senere blitt diskutert, og i en rapport bestilt av EU-kommisjonen og offentliggjort i august 2013 foreslås en utvidelse av indikatorapparatet. Blant annet foreslås å legge til to boligrelaterte indikatorer under sosial inkludering: andel med urimelige boligkostnader (housing cost overburden) og andel som bor trangt (overcrowding). Boligens betydning for inkluderingen og for innvandreres levekår og mulighet til samfunnsdeltakelse anerkjennes med andre ord også på EU-nivå.

EUs indikatorer er interessante som et bakteppe for å forstå rapporteringen i Norge. For det første ser vi klare paralleller mellom IMDIs nye indikatorprosjekt og Zaragoza-indikatorene. For det andre er det interessant at EUs ekspertgruppe så nylig som i august foreslo å inkludere to nye boligrelaterte indikatorer.

---

<sup>30</sup> Oversatt fra European Commission 2013:9

## Hvilke indikatorer finnes i dag på boligfeltet?

Gjennomgangen over viser hva som finnes av indikatorer og rapporteringer på det boligsosiale området og i forbindelse med inkluderingsspørsmål i Norge og i EU. Rapportering og indikatorer knyttet til boligforhold utgjør så langt en begrenset del av rapporteringen på bosettings- og integreringsfeltet i Norge. Det finnes en rekke indikatorer på inkluderingsområdet, en del færre på boligområdet, men få som berører begge deler.

Som vi har sett, rapporterer IMDi om hvor lang tid det tar å bosette flyktninger i norske kommuner, mens Husbanken rapporterer om bruk av de boligsosiale virkemidlene. I tillegg har Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen i flere år rapportert om andel innvandrere som mottar statlig bostøtte, og om andel bostedsløse med fødeland utenfor Europa og Nord-Amerika. Som vi diskuterte ovenfor, er det vanskelig å tolke om økende bruk av bostøtte er et uttrykk for en positiv eller negativ utvikling. En nedgang i andel bostedsløse brukere vil være enklere å bruke som indikator på en positiv utvikling, forutsatt at man har gode data på dette.<sup>31</sup> SSB rapporterer om en rekke forhold gjennom KOSTRA og publiserer regelmessige monitorer for sekundærflytting (og om introduksjonsprogrammet).

Det er viktig å understreke at det er utvikling innenfor dette feltet. Per i dag rapporterer EU om andel som eier egen bolig, under kategorien sosial inkludering. Her har det vært fremmet forslag om å inkludere to nye indikatorer: andel med urimelige boligkostnader og andel som bor trangt. I IMDis nye indikatorprosjekt foreslås det å rapportere, som EU gjør i dag, om andel som eier bolig, samt å videreføre rapporteringen av andel med innvandrerbakgrunn som bor i hushold som mottar bostøtte. I tillegg foreslår IMDi å inkludere en indikator om trangboddhet (jf. Statistisk sentralbyrås definisjon som er flere beboere enn rom i leiligheten).

Mens vi i gjennomgangen av rapporteringen i Norge har konsentrert oss om indikatorer der Husbankens og IMDis arbeidsområder møtes, har vi presentert Zaragoza-indikatorerne i EU i sin helhet for å gi et bredere bilde av hvordan bolig inngår i den sosiale rapporteringen i EU. Her er det fire hovedkategorier: yrkesdeltakelse, utdanning, sosial inkludering og medborgerskap. Disse er i stor grad sammenfallende med Mål for inkludering og med IMDis nye indikatorprosjekt. Dette synliggjør at det er nødvendig å se bolig som del av et større felt – og at det nettopp er analysen av boligens betydning sett i forhold til andre faktorer som kan bidra til å si noe om sammenhenger mellom boforhold og for eksempel yrkesaktivitet og hvilke velferdsgevinster man kan tenke seg som følger av boligpolitisk statlig samarbeid.

Man kunne tenke seg å inkludere flere indikatorer på boligfeltet. SSB rapporterer i dag om sekundærflytting – dette tilsier at det burde være mulig å rapportere om flyttehyppighet. I tillegg vil det være relevant med indikatorer som antall personer som bor i husholdningen, antall barnefamilier i kommunale boliger, og indikatorer som viser lokalisering av boligen. Gitt hva forskningen viser om familier med flyktningbakgrunn som er marginalisert på boligmarkedet – vil det vært interessant med et indikatorsystem som i

---

<sup>31</sup> Se Dyb og Johannessen 2013 om kartlegging av bostedsløse. Ut fra disse kartleggingene er det blant annet mulig å si noe om bostedsløshet blant utenlandsfødte fra ulike regioner.

større grad kunne fange opp utbredelsen av de utfordringene de opplever, og følge dem over tid. Her kunne man også vurdert behovet for mer rapportering om levekårsorienterte mål, så vel som om bruken av ulike typer boligløsninger i kommunene. I den videre diskusjonen av disse spørsmålene kan det være viktig å ha et tettere samarbeid med IMDi i forbindelse med deres pågående indikatorprosjekt.

## **Måler man det man vil måle?**

Det er flere metodiske utfordringer knyttet til indikatorarbeid og måling. Gjennomgangen i kapitlet viser for det første at det er ulike typer rapportering – og indikatorer – og at det er viktig å klart og tydelig definere hva indikatorene er ment å måle. En av hovedkonklusjonene i Difis (2011) evaluering av Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen var at det er uklarerhet rundt hva målene og indikatorene i ordningen er ment å bidra til. Var hensikten med ordningen å være et målstyringssystem der målene skulle være styrende for departementenes aktivitet, eller var ordningen et rapporteringssystem som gjorde det mulig å følge utviklingen over tid – eller begge deler? Dette er relevante spørsmål også når man skal kommentere forskjeller mellom IMDis og Husbankens rapporteringer i dag. Rapporteringene i henholdsvis Husbankens kvartalsrapporter og IMDis halvårs virksomhets- og regnskapsrapporter kan karakteriseres som å være målstyringssystemer for direktoratenes aktivitet. Indikatorprosjektene – både Husbankens og IMDis prosjekt som er under utvikling – er på sin side primært ment å være verktøy i arbeidet overfor kommunene – hvor hensikten er å få en bedre oversikt over hvor det er utfordringer og behov for innsats, og for å måle hvordan innsatsen gir resultater over tid. Det er særlig de sistnevnte indikatorprosjektene som er av relevans for dette prosjektet, hvor målet er å drøfte mulige indikatorer på velferdsgevinster fra et økt statlig samarbeid for å støtte opp om kommunenes bosettingsarbeid overfor flyktninger.

I hvilken grad fanger indikatorene opp faktiske oppnådde resultater av at IMDi og Husbanken samarbeider om å støtte kommunene i bosettingsarbeidet? En annen utfordring knyttet til indikatorer handler om at ikke alle sider ved en virksomhet er målbare. Å være opptatt av målstyring innebærer en risiko for at man vektlegger det målbare framfor de mer kvalitative sidene ved aktiviteten. På det boligsosiale området kan dette for eksempel bety at man teller hvor mange kommuner som har utarbeidet boligsosiale handlingsplaner, men ikke spør hvor gode disse planene er, eller i hvilken grad de faktisk brukes. Det kan også bety at man teller hvor mange flyktninger man har fått under tak, men ikke sier noe om kvaliteten på botilbudet eller finner ut hvordan boligen fungerer i integreringsprosessen. Samordnet organisering av arbeidet med bolig til flyktninger er et annet eksempel. Et viktig mål kunne være om de boligsosiale planene inneholder prosjektering av nye boliger til flyktninger, og om den boligsosiale handlingsplanen er forankret politisk. Andre viktige velferdsgevinster er type boligløsninger, integrering i gode bomiljøer eller trygghet i nærmiljøet – men hvordan måler man dette? Det er vanskelig å utvikle gode indikatorer og enda vanskeligere å utvikle indikatorer som sier noe om kvalitet, ikke bare om kvantitet.

Diskusjon om målsettingene i introduksjonsprogrammet er relevant i denne sammenhengen. Evalueringene tyder på at programmet har vært en god investering, men viser også store forskjeller for kvinner og menn når det gjelder overgang til arbeid. Særlig for kvinner med liten utdanning og stort omsorgsansvar har ordningen hatt liten effekt på overgang til arbeid (Kavli mfl. 2007; Djuve, Kavli & Hagelund 2011). Djuve, Kavli og Hagelund (2011:85ff) diskuterer måloppnåelsen i introduksjonsprogrammet med vekt på forholdet mellom arbeid og samfunnsdeltakelse mer generelt. Kvinnene som er intervjuet for denne rapporten, snakker om begeistring over endelig å få gå på skole og det å få lære norsk språk. De vil lære språk så de kan klare seg på egen hånd i det norske samfunnet, for eksempel kunne gå til legen eller til et offentlig kontor uten å måtte ha med ektemannen som tolk. Mange er også opptatt av at de må ha kunnskaper, både i norsk språk og andre ting, for å kunne hjelpe barna med skolegangen. Betalt fulltidsarbeid oppfattes som fjernt for mange av disse kvinnene, men de ønsker like fullt å kvalifisere seg slik at de kan fungere i Norge og følge opp barna på en god måte. Når målrapporteringen bare ser på andelen som kommer over i arbeid, kan dette dekke over alle de andre gevinstene som oppnås gjennom deltakelse i programmet, selv om ikke deltakeren ender i en jobb. Gevinster her vil kunne være morens psykiske helse, som igjen vil ha betydning for resten av familien, muligheter til å orientere seg selvstendig i samfunnet, mestringsfølelse ved å lære å lese og skrive eller få arbeidserfaring osv.

## **Ressursbruk og målforskyvning**

Det er flere generelle utfordringer knyttet til målstyring, og økende målstyring i offentlig sektor har vært kritisert. Innføring av nye indikatorer og økt rapporteringspress på kommunen kan oppleves som belastende. En studie av hvordan kommunene bruker offentlige tilskuddsmidler i innsatsen mot fattigdom, viste for eksempel at kommunene veide hva de kunne oppnå med tilskuddsfinansierte prosjekter, opp mot de ressursene som ville gå med til søknadsskriving og rapportering (Grødem 2012). Rapporten konkluderte generelt med at kravet om rapportering basert på en rekke indikatorer oppfattes som en byrde i kommunene. Andre har argumentert for at insisteringen på måling og rapportering er utgiftsdrivende for offentlig sektor, og at behovet for mer byråkrati øker fordi det trengs flere hoder til å rapportere og flere hoder til å motta de mange rapportene (f.eks. Tesaker 2012).

Rapporten fra 22. juli-kommisjonen utløste en debatt om denne vekten på målstyring og rapportering i offentlig sektor. Rapporten viser til at tildelingsbrevene har blitt stadig mer detaljert med flere og spesifikke målsettinger, og at det i 2011 var flere enn 100 mål det skulle rapporteres om i politietaten. En ulempe med rapporteringen er at den er arbeidskrevende, en utfordring som enten «løses» gjennom at andre oppgaver i etaten blir skadelidende, eller gjennom at man ansetter flere i administrasjonen. En viktig del av kritikken går altså ut på at det går mye ressurser med til måling og rapportering, ressurser som kunne vært brukt til å utføre og videreutvikle tjenestene.

Andre igjen har pekt på den mulige spenningen mellom målstyring og rapportering i offentlig sektor på den ene siden og den profesjonelle fagutøvelsen på den andre (f.eks. Røysum 2010). Det er en tradisjon for at profesjonelle fagutøvere har hatt et relativt stort rom til å utøve sitt virke – som lærer, helsearbeider, sosialarbeider eller forsker – i tråd med profesjonell kunnskap og profesjonsetikk. Økt vekt på rapportering og «telleskanter» oppfattes i mange sammenhenger som et uttrykk for mistillit og som en innsnævring av det profesjonelle rommet. Profesjonsarbeidere formidler ofte en frustrasjon over at de måles ut fra kriterier som virker irrelevante, og at det de har behov for – faglige samtaler og kvalitative tilbakemeldinger – nedprioriteres. Noen bekymrer seg for om dette påvirker tjenesten de yter, som denne sosialarbeideren i Røysums (2010:46) undersøkelse, som snakker om å rapportere om antall gjennomførte brukersamtaler:

[...] det sier jo ikke noe om kvaliteten på dem. Men tellemåten å tenke på har blitt sterkere. Og jeg tror det påvirker oss kanskje mer enn vi tror i forhold til det arbeidet og det sosiale arbeidet som kreves rundt en del av de brukerne vi har i sosialtjenesten.

Boligsosialt arbeid, inkludert den delen av arbeidet som berører flyktninger og andre minoritetsspråklige, er komplekst og kan kreve innsats på mange fronter (jf. Ulfrstad 2011). Fagutdannede kommuneansatte som jobber med dette, kan være skeptiske til å dele opp den bredspektrede aktiviteten de gjør, i mindre, målbare biter som skal rapporteres som enkeltstående tiltak.

Siden det er umulig å måle alle sider ved virksomheten, er det en risiko for at aktiviteten konsentreres om de aspektene man faktisk må rapportere om. Videre er det en risiko for at de involverte gjør kreative tilpasninger for å få rapporteringen til å se bedre ut enn det kanskje er grunnlag for. Dette kommer også til uttrykk i arbeid med minoritetsspråklige. En informant som arbeidet i en bedrift som selger kvalifiseringstiltak for minoritetsspråklige til NAV, sa følgende om rapporteringssystemet (sitert i Grødem & Aspøy 2012:122):

Jeg har sagt at jeg skal gjerne lage en tidsiders rapport til deg, med erfaringer, forslag til forbedringer, begrensninger, muligheter [...] Men det å plassere folk i båser ..., det er så mye komplekse løsninger i det vi driver med, der folk kombinerer jobb og helse eller behandling og arbeidstrening, som ikke kan plasseres. Jeg kan manipulere de tallene hvis jeg vil. «Jeg setter dem her for her ser det best ut». Så spør jeg, hva skal de bruke dette til?

Slike tilpasninger blir alvorlige hvis de også fører til at man gir et mindre hensiktsmessig tilbud – hvis man for eksempel har brukere som ville hatt nytte av et mer langvarig kvalifiseringstilbud, men man presser disse ut i usikkert eller lavtlønnet arbeid fordi man gjerne vil kunne rapportere «en bruker til i jobb».

Denne formen for «manipulering av tallene» er særlig problematisk hvis det fører til at aktørene unngår å utvikle tilbud for brukere med størst hjelpebehov. I kapittel 2 viser vi til at noen av kommunene forhandler med IMDi om hvilke flyktninger de skal bosette, og at de som oppfattes som minst lønnsomme, er vanskelige å finne en bosettings-



kommune til (Hanche-Dalseth mfl. 2009; Thorshaug mfl. 2011). Økt vekt på måling av velferdsgevinster på kommunenivå kan forsterke dette.

Rapportering tar tid og ressurser, det er vanskelig å utvikle relevante indikatorer, rapporteringskravet kan føre til målforskyvning og strømmer av irrelevant eller upålitelig informasjon og til fremmedgjøring og frustrasjon blant profesjonsarbeiderne som skal gjøre jobben. Slike negative effekter må vurderes hvis man ønsker å måle velferdsgevinster et godt bosettingsarbeid av flyktninger i norske kommuner kan generere. Er de gevinstene man oppnår ved å måle effekter av godt statlig samarbeid, så store at de forsvarer å pålegge kommunene å rapportere om ytterligere indikatorer i tillegg til de som det allerede rapporteres om? Hvis ja, er det mulig å måle det som bør måles – eller er velferdsgevinster i denne sammenhengen i sin natur kvalitative og lite målbare? Og er det en risiko for at innføring av mer måling kan føre til vridning av aktiviteten, slik at arbeidet med å etablere god boligpolitikk overfor flyktninger blir mer ressurskrevende for kommunene? I kartleggingen av hvordan det går med flyktninger som bosettes i norske kommuner, kan bruk av den norske levekårsforskningen kanskje være konstruktivt for mer kunnskap om utvikling over tid.

## **Den nordiske levekårsforskningen – en empirisk tilnærming til studiet av velferd**

De norske levekårsundersøkelsene står i en særstilling når det gjelder forskning på levekår og velferd. Helt siden begynnelsen av 1970-tallet har man gjennom store surveyundersøkelser kartlagt levekår i den norske befolkningen. Levekår kan defineres som individenes tilgang til ressurser som de kan bruke på ulike arenaer for å kontrollere og bevisst styre sine liv (NOU 1993: 17). Undersøkelsene har bygget på objektive indikatorer og vært knyttet til relasjonen mellom ressurser og ulike arenaer. Dette vil si at en har undersøkt objektivt målbare ressurser ved hjelp av indikatorer som inntekt, utdanning, helse, og videre har en brukt indikatorer som sier noe om hvordan dette er omsatt på ulike arenaer, for eksempel boforhold, sysselsetting og arbeidsforhold. Friheten til å ha gode livsbetingelser avhenger ikke bare av individuelle ressurser (som inntekt), men også av tilgangen til arenaer (som boligmarked og arbeidsmarked) hvor ressursene kan brukes. Men også ulike egenskaper ved arenaene er viktige, for eksempel bestemmes boligstandard både av inntekten og av trekk ved boligmarkedet (Barstad 1997:5). I SSBs levekårsundersøkelse inngår flere spørsmål om boligen, om bomiljøet og om økonomiske forhold knyttet til bolig. Levekårsundersøkelsen gir dermed kunnskap om hvordan folk bor, om hvorfor boligmarkedet virker, og hvorfor boligsituasjonen eventuelt varierer, og om hvordan boligøkonomien påvirker folks hverdag.<sup>32</sup>

En ny utvikling innenfor levekårsundersøkelsene er at man har blitt mer opptatt av å kartlegge endringer over tid ved å også samle inn longitudinelle data. Selv om man i

---

<sup>32</sup> <http://www.ssb.no/innrapportering/personer-og-husholdning/lev#Informasjon>

Norge og i Norden var tidlig ute med levekårsundersøkelser, er dette nå standard i de fleste land, og komparative undersøkelser mellom land er også blitt mer vanlig.

Denne levekårstradisjonen står fremdeles sterkt i norsk velferdsforskning, selv om det i de senere årene har blitt et større metodisk mangfold. Blant annet har man i mye forskning gjort større bruk av registerdata, men også andre og mer kvalitative tilnærminger. Et eksempel er en studie av kreft og levekår. Her er analysene basert på kvalitative intervjuer, survey til overlevende kreftrammede og registerdata (Fløtten mfl. 2009).

Det kan være nyttig å se begrepet «velferdsgevinster» i lys av tradisjonen med levekårsundersøkelser. Det vil da være aktuelt å se hvordan en mer samordnet innsats i bosettingen kan gi økt tilgang til ressurser for de som bosettes, for eksempel utdanning/kvalifisering og inntekt. Andre relevante indikatorer er deltakelse i fritidsaktiviteter og sysselsetting. Undersøkelser av slike objektive levekårsindikatorer gir mulighet for å undersøke om det er systematiske forskjeller mellom grupper i samfunnet. I levekårsundersøkelsene har man i svært begrenset grad vært opptatt av å belyse «immaterielle» levekår. Den generelle samfunnsutviklingen i Norge har gått mot en svært sterk økning i materiell velstand. Det kan derfor på et generelt grunnlag hevdes at betydningen av å kartlegge de materielle levekårene gjennom objektive indikatorer er mindre nå enn for noen tiår siden fordi svært store andeler av befolkningen har en materiell sikkerhet. Det kan derfor argumenteres for at velferden til den enkelte i større grad er bestemt ut fra «immaterielle» verdier, som kvaliteten på nære relasjoner, opplevd fellesskap eller tilgang til arenaer for arbeid, hjem og fritid (Melberg 2000). Samtidig er det noen grupper som ikke har den samme tilgangen til materielle goder, og tidligere undersøkelser viser at innvandrere har betydelig dårligere materielle levekår enn «gjennomsnittsnordmannen». Når vi skal se på velferdsgevinster for innvandrere og flyktninger er det derfor fortsatt viktig å se på materielle levekår.

## Oppsummering

Gjennomgangen i dette kapitlet har vist at det finnes forskjellige rapporteringssystemer både i Norge og EU. Det er ganske begrenset med indikatorer på boligfeltet, men bolig er inkludert både i Norge og i EU som en del av den sosiale rapporteringen. I kapitlet har vi brukt noe plass på å drøfte metodiske utfordringer knyttet til indikatorbruk og måling. Særlig relevant er det å tydelig definere hva indikatorene er ment å si noe om – hva er det som skal måles? En vesentlig forskjell vil være mellom målingssystemer der mål og indikatorer skal si noe om en virksomhets aktivitet på den ene siden, og et rapporteringssystem som gjør det mulig å følge utviklingen av tiltak over tid, på den andre.

Et annet poeng vi har løftet fram, handler om at indikatorene generelt er av kvantitativ art, og at det derfor er mange forhold de ikke kan fange opp. Dette kan i verste fall kan bidra til å tilsløre positive følger av politiske tiltak. Målstyring i forbindelse med introduksjonsordningen er for eksempel knyttet til andelen som går ut i arbeid, og her er resultatoppnåelsen lav, særlig blant kvinner med bakgrunn fra Somalia, Irak og Afghani-

stan. Samtidig viser evalueringene at mange av kvinnene selv opplever å ha stort utbytte av deltakelsen, selv om dette ikke nødvendigvis fører til arbeid.

I kapitlet har vi også drøftet noen utfordringer knyttet til ressursbruk og målforskyvning. Avslutningsvis i kapitlet diskuterte vi kort de mulighetene som ligger i den norske levekårsforskningen.

Hensikten med gjennomgangen i kapitlet har vært å få en oversikt over eksisterende indikatorer og rapportering som foregår i på områder der bosettings-, integrerings- og boligpolitikken møtes. Oversikten gir et viktig grunnlag for å vurdere hvordan et eventuelt indikatorsystem for velferdsgevinster som følge av et økt statlig samarbeid i forbindelse med bosettingspolitikken kunne se ut. Vi har argumentert for at det kan være viktig i den videre diskusjonen å ha et tett samarbeid med IMDi om deres indikatorprosjekt. Vi har over vist til kostnadene for kommunene og eventuelle farer ved å bli for opptatt av rapporteringer og målstyring. Det vil derfor være en stor fordel for kommunene at staten er samordnet i dette arbeidet, slik at det ikke er for mange ulike rapporteringssystemer.

## Kapittel 5 Velferdsgevinster som fyrlykter for godt kommunalt arbeid

Det er betimelig å sette spørsmålsteget ved bruk av begrepet velferdsgevinster som utgangspunkt for et prosjekt om hvilke resultater som kan oppnås av et økt statlig samarbeid for å bistå kommunene i å føre en god kommunal boligpolitikk overfor flyktninger. Som vi har vist, er begrepet vanskelig å definere, det brukes i ulike sammenhenger og på ulike nivåer. Samtidig er det slik at det lett assosieres med en økonomisk og instrumentell tilnærming, og det kan derfor også møte motstand blant dem som jobber med bolig- og inkluderingsprosjekt. En slik tilnærming er basert på at en legger inn en innsats og forventer en gevinst. Et mindre normativt begrep ville vært «resultater», for så å definere hvilke resultater en var ute etter å oppnå. I diskusjonsforumet anvendte forskerne perspektivet sosial investering som tilnærming til velferdsgevinster. Dette ble møtt av både forvirring og dels motstand blant deltakerne fra kommunene. Motstanden var basert på at dette ståstedet fremmer en økonomisk og instrumentell logikk i arbeidet med flyktninger. Dette er noe av den samme motstanden og diskusjonen som har vært reist i forbindelse med gjennomføring av såkalte flyktningregnskap/innvanderregnskap i kommunene. Denne vegringen blant enkelte mot en slik tilnærming er viktig å ha i mente når en utformer et eventuelt senere prosjekt for å finne fram til indikatorer. Vi har i diskusjonene tidligere vist at det er mulig å utforme en forståelse av velferdsgevinster som kan innbefatte både investering/framtidsorientering og det å sørge for gode liv her og nå. Vi har argumentert for en bred tilnærming for å belyse hvordan innsatsen for å få til et økt statlig samarbeid for slik å støtte kommunene i bosettingsarbeidet kan gi velferdsgevinster på ulike områder og ulike nivåer.

### Tilnærming

Vi har poengtert at velferdsgevinster er både et relasjonelt og et normativt begrep. Bruk av begrepet forutsetter avgrensning og kontekstualisering, og et klart begrep om hva en forstår som ønsket velferd (hva en forstår som en gevinst). Å hente inspirasjon fra sosial-investerings-teorien gir mulighet for å se på den offentlige innsatsen og de kostnadene den eventuelt innebærer, som en investering. Om investeringen blir forvaltet godt, gir den en gevinst. Samtidig er det viktig å være åpen for bredden i områder en investering kan gi gevinst på. Vår forståelse av velferdsgevinster er derfor også basert på teorier om humankapital og sosial kapital. En slik tilnærming gir mulighet for også å kunne dokumentere  *kvalitative* velferdsgevinster både på individ- og samfunnsnivå. Ut fra premisset om at bolig er et grunnleggende velferdsgode og et utgangspunkt for deltakelse på andre arenaer i samfunnet, vil det være sentralt.

I dette forprosjektet har vi vist at det er mange utfordringer i arbeidet med å bosette flyktninger i kommunene. En viktig bremsekloss i bosettingsarbeidet er mangel på boliger i kommunene. Vi har også vist utfordringen med at mange flyktninger og innvandrene har dårligere boforhold enn det befolkningen for øvrig har, og at enkelte flyktningegrupper skiller seg ut med til dels svært dårlige boforhold. Vi har pekt på at det følger utfordringer med å ha en for fragmentert organisering av det kommunale boligsosiale arbeidet generelt, og i det kommunale boligarbeidet overfor flyktninger spesielt. Mange kommuner har utfordringer med lite effektiv organisering, mangel på kartlegging av behov og mangel på langsiktig planlegging av boliger for ulike grupper, deriblant flyktninger. Det er vist at det er en omfattende bruk av kommunale boliger i forbindelse med bosetting, og at kommunene opplever å ha for få virkemidler til å fremme flyktningenes boligkarriere. Med andre ord kan en oppsummere ved å si at det er stort potensial for å bedre det boligsosiale arbeidet overfor flyktninger og høste resultater på ulike nivåer fra et slikt arbeid. Spørsmålet en kan stille seg i dette prosjektet, er hvordan en samordnet innsats fra Husbanken og IMDi vil kunne påvirke utviklingen slik at vi får en mer helhetlig og tilpasset kommunal boligpolitikk overfor flyktninger. I neste omgang kan en spørre hvilke indikatorer som er relevante å utvikle for å måle velferdsgevinster av en slik innsats.

Vi har problematisert bruken av indikatorer og målstyring og sett på faren for at dette fører til at aktiviteter styres mot de områdene hvor det allerede er utviklet indikatorer som det må rapporteres om. Denne faren forutsetter at de ansvarlige for et eventuelt indikatorprosjekt – på en kritisk måte – må ta stilling til hva de ønsker å oppnå.

### **Indikatorer som fyrlykter**

Vi forstår det slik at en hensikt med et eventuelt indikatorprosjekt er å bistå kommunene i å utvikle en helhetlig og effektiv kommunal politikk overfor flyktninger. En implikasjon av dette vil være at eventuelle indikatorer da skal anvendes som fyrlykter i kommunenes arbeid med dette. Indikatorene er uttrykk for hva en ønsker å oppnå, altså det en anser som velferdsgevinster. Skal dette fungere, er det avgjørende at forståelsen av hva en ønsker å oppnå, er forankret hos dem som skal utføre oppdraget, nemlig kommunene. Kommunene må derfor involveres i alle faser av utviklingen av et slikt indikatorsystem, først for å forankre hensikten med å utvikle indikatorer (og at det er nyttig for deres arbeid), deretter i utviklingen av relevante indikatorer.

Husbanken og IMDi har mange treffpunkter når det gjelder kommunenes bosettingsarbeid. De har begge økonomiske virkemidler, men en viktig del av oppdraget deres er også at de er kompetanseforvaltere, de skal bidra med faglig veiledning og formidling av erfaringer til kommunene.

En kan da tenke at en samordnet og målrettet innsats vil kunne påvirke måten kommunene jobber på. Dette kan handle om hvordan de organiserer arbeidet, kartlegger behov og planlegger for å kunne tilby boliger til flyktninger. Det kan også bety økt kjennskap til mulige boligmodeller, bruk av de boligsosiale virkemidlene for å finansiere både etablering av nye boliger, bedre utnyttelse av eksisterende boligmasse og å bistå den enkelte flyktning bedre slik at han eller hun får en positiv boligkarriere. Begge aktø-

rene har også kompetanse på hva som er forutsetninger for en vellykket integrering, inkludert betydning av å tenke nærmiljø og deltakelse for å fremme inkludering. En umiddelbar velferdsgevinst av økt samarbeid er et mer effektivt arbeid i kommunene, bedre styring og bedre mulighet for raskere bosetting.

Summen av dette er at en kan se for seg velferdsgevinster av en slik innsats på ulike nivåer, på individnivå, husholdsnivå, på kommunalt og statlig nivå og til syvende og sist på et mer overordnet samfunnsnivå. Det er likevel ikke gitt at alle velferdsgevinster – særlig de av mer kvalitativ art – er direkte målbare. Ulike måleindikatorer må derfor diskuteres i et eventuelt hovedprosjekt. Dersom en velger å gå videre med en tilnærming som dette, kan det også være relevant å være oppmerksom på kostnadene: politikken for bedre boligløsninger for flyktninger har en kostnadsside, men det vil også være kostnader forbundet med å ikke gjøre en innsats på dette feltet. Det er dårlig samfunnsøkonomi å ikke gjøre nødvendige investeringer, og dette gjelder både økonomiske og sosiale investeringer.

La oss avslutningsvis presentere noen eksempler på mulige velferdsgevinster, og indikatorer for å måle disse gevinstene, på ulike nivåer ut fra det perspektivet vi har presentert i dette forprosjektet:

### **Individnivå**

Den viktigste velferdsgevinsten av godt bosettingsarbeid på individnivå vil være at den enkelte får raskere bosetting og dermed tidligere etablering i et eget hjem og kan starte sitt nye liv i Norge. En direkte sosial velferdsgevinst er etablering i egen bolig, enten som selveier eller som leietaker med en langsiktig kontrakt. En annen sosial velferdsgevinst kan være god psykisk helse og trivsel. Måling av slike gevinster krever kvalitative indikatorer på individnivå. En mulig indikator kan være omfanget av startlån som gis til flyktninger. Dette er også en indikator på kommunenes arbeid med flyktingenes boligkarriere.

### **Kommunenivå**

At kommunene får bedre måloppnåelse i det boligsosiale arbeidet overfor flyktninger, kan gi både økonomiske og sosiale velferdsgevinster på kommunalt nivå. Direkte økonomiske gevinster kan være besparelser med mer effektiv drift. En indikator kan være utgifter til vedlikehold av kommunale boliger. En annen mulig indikator er støtte til boutgifter for flyktninger. En tredje indikator kan være om planlegging av boliger for flyktninger tas med i boligsosial handlingsplan. Vanskeligere er det å finne gode indikatorer for utvikling av en politikk i kommunen for å hindre segregering eller en politikk for å inkludere barnefamilier i gode oppvekstmiljøer. Like vanskelig er det å finne indikatorer som kan få fram velferdsgevinsten av å etablere nye boligløsninger og av å lære av gode eksempler fra andre kommuner. Dette må det jobbes med i et eventuelt hovedprosjekt.

**Statlig nivå**

Dersom en lykkes med å etablere en god boligpolitikk overfor flyktninger i kommunene, vil det mest sannsynlig føre til at flere kommuner sier seg villige til å ta imot flyktninger, slik at man får tilgang til flere boliger. Dette vil medføre raskere bosetting av flyktninger og mindre behov for å etablere flere asylmottak. Ventetiden i mottak vil være en fortsatt mulig indikator på en velferdsgevinst på statlig nivå.

## Litteratur

- Andreassen, K. K. (2013). *Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting blant flyktninger bosatt i Norge i 2001-2010*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Atkinson, A., Marlier, E. & Nolan, B. (2004). Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 42(1), 47–75.
- Barstad, A. (1997). *Fribetens århundre? Levekår i Norge i et 100-årsperspektiv*. SSB notat 97 nr.11.
- Barvik, G. & Forfang, F. (2013). Flyktninger – innbyggere uten kommune. Kronikk i *VG*, 22. januar 2013.
- Becker, G. S. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Chicago: University of Chicago Press.
- Blom, S. & Henriksen, K. (red.) (2008). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapport nr. 2008/5. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Bonoli, G. & Natali, D. (2012). *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Bourdieu, P. (1985). The forms of capital. I J. G. Richardson (red.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood.
- Cantillon, B. (2011). The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy*, 21(5), 432–49.
- Cantillon, B. & Van Lancker, W. (2013). Three Shortcomings of the Social Investment Perspective. *Social Policy and Society*, 12(3), 553–564.
- Cantillon, B. & Van Lancker, W. (2012). Solidarity and reciprocity in the social investment state: what can be learned from the case of Flemish school allowances and truancy? *Journal of Social Policy*, 41(4), 657–75.
- Civita (2010). *Innvandring og eiendom. Eierskap, boligstruktur og integrering*. Civita-notat 5/2010.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University.
- Comte (2012). *Kommunelederundersøkelsen 2012*. Oslo: Comte Analyse. Tilgjengelig på [http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Kommunelederundersokelsen\\_2012-notat\\_om\\_utvalg\\_og\\_funns.pdf](http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Kommunelederundersokelsen_2012-notat_om_utvalg_og_funns.pdf)



- Difi (2011). *Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen. En gjennomgang av ordningen*. Difi rapport 2011:1.
- Djuve, A. B. (2011). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Et integreringspolitiske paradigmeskifte?* Doktoravhandling. Fafo-rapport 2011:19. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C. & Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Fafo-rapport 2011:02. Oslo: Fafo.
- Dyb, E. & Johannessen, K. (2013). *Bostedsløse i Norge 2012 – en kartlegging*. NIBR-rapport 2013:5. Oslo: NIBR.
- Dølvik, J. E. (2013). *Grunnpilarene i de nordiske modellene. Et tilbakeblikk på arbeidslivs- og velferdsregimenes utvikling*. NordMod 2030. Fafo-rapport 2013:13. Oslo: Fafo.
- Ellingsæter, A. L. & Leira, A. (red.) (2006). *Politicising parenthood in Scandinavia. Gender relations in welfare states*. Bristol: Policy Press.
- Epland, J., Kirkeberg, M. I. & Normann, T. M. (red.) (2012). *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011*. Rapport nr. 8/2012. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Esping-Andersen, G. (1996). After the golden age? Welfare state dilemmas in a global economy. I G. Esping-Andersen (red.), *Welfare states in transition. National adaptations in global economies* (s. 1–31). London: UNRISD.
- Esping-Andersen, G., med Gallie, D., Hemerijck, A. & Myles, J. (2002). *Why we need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission (2013). *Using EU Indicators of Immigrant Integration. Final Report of Directorate-General for Home Affairs*. Brussels, Mars 2013.
- Field, J. (2003). *Social Capital*. London: Routledge.
- Fløtten, T., Grønningsæter, A. B., Gustavsen, K., Hanne, C. K., Nielsen, R. A., Syse, J., Torp, S. (2009). *Kreft og levekår. Et sammendrag*. Fafo-rapport 2009:06. Oslo: Fafo.
- Forfang, F. (2013). La flyktninger bosette seg selv. *Aftenposten*, 14. mai.
- Ghysels, J. & Van Lancker, W. (2011). The unequal benefits of activation: an analysis of the social distribution of family policy among families with young children. *Journal of European Social Policy*, 21(5), 472–85.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Grødem, A. S. (2012). *Statlige tilskuddsmidler mot fattigdom og sosial eksklusjon. Hvordan fungerer de lokalt?* Fafo-rapport 2012:24. Oslo: Fafo.
- Grødem, A. S. (2011). *Innvandrerbarn og bolig. Hva betyr boligen og bomiljøet for inkludering?* Fafo-rapport 2011:32. Oslo: Fafo.

- Grødem, A. S. & Aspøy, T. M. (2013). *Konkurransesatt kompetanse. Om NAVs arbeid med AMO-kurs for minoritetspråklige*. Fafo-rapport 2013:26. Oslo: Fafo.
- Grødem, A. S. & Sandbæk, M. L. (2013). *Helt bakerst i køen. Barnefamilier med ustabile boforhold*. Fafo-rapport 2013:45. Oslo: Fafo.
- Grødem, A. S., Hansen, I. L. S. & Nielsen, R. (2012). Is the Norwegian Housing Model a Barrier to the Inclusion of Immigrants? Paper presentert på ENHR-konferansen, Lillehammer 24–27. juni.
- Grønningsæter, A. B. & Nielsen, R. A. (2011). *Bolig, helse og sosial ulikhet*. Rapport. IS-1857. Helsedirektoratet.
- Hanche-Dalseth, M., Bergem, R. & Aarflot, U. (2009). *Bosetting av flyktninger i kommunene. En studie blant bosettingskommuner i Møre og Romsdal*. Volda: Møreforskning Volda.
- Hansen, I. L. S. & Lescher-Nuland, B. R. (2011). *Bolig og oppvekst. Konsekvenser av å vokse opp under vanskelige forhold*. Fafo-rapport 2011:16. Oslo: Fafo.
- Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312, 5782, 1900–02.
- Ibenholt, T. & Bakli, O. (2009). *Bosetting av flyktninger*. Oslo: Devoteam daVinci.
- IMDi (2013). *Indikatorprosjektet: Notat fra forprosjektet: Anbefalinger til innhold*. Internt notat.
- IMDi (2012). *Årsrapport om bosetting 2011*. Oslo: IMDi.
- Jenson, J. (2012). Redesigning citizenship regimes after neoliberalism: moving towards social investment. I N. Morel, B. Palier & J. Palme (red.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, policies and challenges*. Bristol: Policy Press.
- Jenson, J. & Saint-Martin, D. (2006). Building blocks for a new architecture: the LEGO™ paradigm of an active society. *Policy & Politics*, 34(3), 429–51.
- Johansson, H. & Hvinden, B. (2007). Re-Activating the Nordic Welfare States: Do we Find a Distinct Universalistic Model? *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(7/8), 334–346.
- Kavli, H. C., Hagelund, A. & Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34. Oslo: Fafo.
- Kaasa, A., Woll, K. M. & Døhlie, E. (2010). *Minoritetsetniske familiers boligsituasjon i Bydel Bjerke*. Rapport 2010/5. Oslo: Diakonhjemmet Høgskole.
- Langsether, Å., Sandlie, H. C., Skårberg, A., Sørvoll, J., Hansen, T. (2011) *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner – fire casestudier*. NOVA Rapport 5/2011. Oslo: NOVA.
- Langsether, Å., Sørvoll, J. & Hansen, T. (2008). *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. NOVA Rapport 18/08. Oslo: Fafo.

- Lister, R. (2006). Children (but not women) first: New Labour, child welfare and gender. *Critical Social Policy*, 26(2), 315–335.
- Meagher, G. & Szebehely, M. (2012). Equality in the social service state: Nordic child-care models in comparative perspective. I J. Kvist, J. Fritzell, B. Hvinden & O. Kangas (red.), *Changing Social Equality. The Nordic welfare model in the 21st century*. Bristol: Policy Press.
- Melberg, K. (2000). Å forske på ”Det gode liv”. *Tidsskrift for Velferdsforskning* nr. 2, 2000
- Meld. St. 17 (2012–2013). *Bygge – bu – leve. Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (red.) (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, policies and challenges*. Bristol: Policy Press.
- Morgan, K. J. (2012). Promoting social investment thorough work-family policies: which nations do it and why? I N. Morel, B. Palier & J. Palme (red.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, policies and challenges*. Bristol: Policy Press.
- Mätzke, M. & Ostner, I. (2010). Introduction: Change and continuity in recent family policies. *Journal of European Social Policy*, 20(5), 387–398.
- Nielsen, R. (2011). *Langsiktige konsekvenser av å vokse opp i leiebolig*. Fafo-notat 2011:20. Oslo: Fafo.
- Norges forskningsråd (2005). Sosial kapital. Innstilling fra et utredningsutvalg oppnevnt av Norges forskningsråd. Mars 2005.
- NOU 2011: 15. *Rom for alle*.
- NOU 2011: 14. *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak*.
- NOU 2011: 7. *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*.
- NOU 1993: 17. *Levekår i Norge. Er graset grønt for alle?*
- Olk, T. (2007). Kinder im "Sozialinvestitionsstaat". I: *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation*, 27(1), 43–57.
- Paulsen, V., Thorshaug, K. & Berg, B. (2010). «Det hadde vært fint å få være med å velge». *Brukerundersøkelse blant flyktninger i bofellesskap*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Pedersen, A. W. & Hatland, A. (2011). Uakseptable forslag. Kronikk i *Dagbladet* 20. mai.
- Pierson, P. (1996). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Porter, D. & Craig, D. (2004). The third way and the third world: Poverty reduction and social inclusion in the rise of 'inclusive' liberalism. *Review of International Political Economy*, 11(2), 387–423.

- Portes, A. (1998). Social Capital: its Origins and Applications in Modern Society. *Annual Review of Sociology*, 24, 1–24.
- Prop. 1. S. (2014–2014). *Statsbudsjettet*.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (2000) *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Quortrup, J. (1994). *Childhood Matters. Social Theory, Practice and Politics*. Aldershot: Avebury.
- Rambøll (2008). *Kartlegging blant norske kommuner om organisering av boligsosialt arbeid*. Oslo: Rambøll Management
- Riksrevisjonen (2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger*. Oslo: Riksrevisjonen.
- Rubenson, K. (2006). The Nordic Model of Lifelong Learning. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 36(3), 327–341.
- Røysum, A. (2010). Nav-reformen: Sosialarbeidernes profesjon utfordres. *Fontene forskning* nr. 1, 41–52.
- Sandlie, H. C. (2010). Leiemarkedet. I H. C. Sandlie (red.), *Bolig og levekår i Norge 2007. En artikkelsamling*. NOVA Rapport 2/2010. Oslo: NOVA.
- Sen, A. K. (1997). Editorial: Human Capital and Human Capability. *World Development*, 25(12), 1959–61.
- Sen, A. K. (1985). *Commodities and Capabilities*. Oxford: Elsevier Science Publishers.
- Stefansen, K. & Skevik, A. (2006). Barnefamilier i kommunale boliger. *Nordisk Sosialt Arbeid*, 26(3), 241–252.
- Stolle, D. & Lewis, J. (2002). Social capital – an emerging concept. I B. Hobson, J. Lewis & B. Siim (red.), *Contested Concepts in Gender and Social Politics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- St.meld. nr. 23 (2003–2004). *Om boligpolitikken*.
- Søholt, S., Ødegård, A. M., Lynnebakke, B. & Eldring, L. (2012). *Møte mellom internasjonalt arbeidsmarked og nasjonalt boligmarked*. Samarbeidsrapport NIBR/Fafo.
- Sørvoll, J. (2011). *Den boligsosiale vendingen. Norske boligpolitikk fra midten av 1990-tallet i et historisk perspektiv*. Vedlegg 2 til NOU 2011: 15, Rom for alle.
- Tesaker, E. (2012). Hvorfor ting tar tid. *Kronikk i Aftenposten*, 20. september.

- Thorshaug, K., Svendsen, S., Paulsen, V. & Berg, B. (2011). «Det er litt sånn at veien blir til mens en går». *Kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Thorshaug, K., Valenta, M. & Berg, B. (2009). *Bosetting av enslige voksne flyktninger. Utfordringer og muligheter for rask og god bosetting*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Vandenbroucke, F. & Vleminckx, K. (2011) Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame? An exercise in soul-searching for policymakers. *Journal of European Social Policy*, 21(5), 450–71.
- Vassenden, A., Lie, T. & Skodal, K. (2012). *Man må ha en plass å bo. En sosiologisk studie av vanskeligstilte i et boligeierland*. Rapport - IRIS 2012/029. Stavanger: IRIS.
- Vyncke, V., de Clerq, B., Stevens, V., Costongs, C., Barbareschi, G., Jonsson, S. H., Curvo, S. D., Kebza, V., Currie, C. & Maes, L. (2013). Does neighbourhood social capital aid in leveling the social gradient in the health and well-being of children and adolescents? A literature review. *BMC Public health* 13, 65.
- Wiborg, Ø. & Hansen, M. N. (2009) Change over Time in the Intergenerational Transmission of Social Disadvantage. *European Sociological Review*, 25(3), 379– 394.

# Boligpolitiske velferdsgevinster

Dette notatet er rapporteringen fra et forprosjekt om eventuelle velferdsgevinster av større samordning av bolig- og integreringshensyn i den kommunale boligpolitikken for flyktninger. Hensikten har vært å diskutere begreper og utrede grunnlaget for et mulig hovedprosjekt.

Oppdragsgivere er IMDi og Husbanken.

