

RAPPORT 6/2023

Kommunenenes erfaringer med å fremskaffe bolig til ukrainske flyktninger

En kartlegging av situasjonen i 2022 og
erfaringene i fem kommuner



Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver:	Husbanken
Tittel på rapport:	Kommunenes erfaringer med å fremskaffe bolig til ukrainske flyktninger
Oppdragsnavn:	Undersøkelse av prosesser for å fremskaffe bolig til ukrainske flyktninger
Oppdragsnummer:	637851-01
Utarbeidet av:	Hanna Breistrand, Taryn Ann Galloway, Stian Skår Ludvigsen, Sigurd Oland Nedrelid og Marit Selberg Sigurdson
Oppdragsleder:	Taryn Ann Galloway

Ver	Dato	Beskrivelse	Utarb. av
04	6. mars	Endelig rapport	TGA, HB
03	10. februar 2023	Tredje utkast	TGA, HB, SSL
02	2. februar 2023	Andre utkast	TGA, HB
01	21. des. 2022	Første utkast	TGA, HB

Sammendrag

Denne rapporten presenterer et innblikk i utfordringene og erfaringene som utvalgte kommuner hadde med bosetting av de mange ukrainske flyktningene i 2022, med særlig vekt på framskaffelse av boliger og bruk av Husbankens virkemidler. Perioden som rapporten undersøker, er preget av mye usikkerhet. Tidlig på året var det fortsatt uklart hvor lenge krigen ville vare og hvor mange ukrainske flyktninger som ville faktisk komme til Norge. Kommunene ble tidlig anmodet om å ta imot et høyt antall flyktninger, men det var ingen som kunne spå hva det endelige bosettingsbehovet ville bli. På statlig nivå ble det laget særskilte ordninger for ukrainerne, og disse ordningene var det selvsagt ingen som hadde erfaring med fra tidligere. Det var også klare antydninger til at de ukrainske flyktningene ville kunne skille seg betydelig fra tidligere flyktningkohorter når det gjelder å være «privatboende» med antatte følger for bruk av AMOT og selvbosetting.

Alt dette tilsa at det ville være vanskelig å vite hva som ville treffe kommunene når det gjaldt bosettings-/boligbehov. Til utredningen var det derfor mest hensiktsmessig å satse på en tilnærming som var utforskende og som ga gode muligheter for å grave i detaljene i kommunenes erfaringer utover høsten 2022. Det ble gjennomført dybdeintervjuer med fem nøyte utvalgte kommuner. I alle kommunene ble dette gjort som gruppeintervjuer med minst 2-3 informanter fra for eksempel flyktningtjenesten og boligkontoret.

Ved valg av tilnærming og til slutt i utvelgelsen av de spesifikke case-kommunene har vi ønsket å sikre innsikt i bredden og variasjonen i erfaringer og utfordringer som kunne gjelde. Det ble lagt vekt på å få med kommuner med både lav, middels og høy sentralitet. Vi ønsket også en viss geografisk fordeling, dvs. at case-kommunene kom fra ulike deler av landet. Så langt det var mulig, prøvde vi å få med både kommuner som hadde bosatt forholdsvis mange og kommuner som hadde bosatt forholdsvis få fram til høsten, sett i forhold til anmodningstall. Til det formålet fulgte vi nøyte med på statistikk om antall bosatte på kommunenivå som ble publisert fortløpende på nettsiden til IMDi høsten 2022. Til sammen avdekket intervjuene et stort spenn i erfaringer og utfordringer.

Under vanlige omstendigheter vil kommuner ofte kunne benytte seg av kommunale boliger for å bosette flyktninger. I en krisesituasjon vil kommunene i langt større grad måtte benytte seg av det private leiemarkedet for å framskaffe nok boliger til nyankomne flyktninger. Dette ble også rapportert av kommunene som ble intervjuet i denne utredningen. Kriser er uforutsigbare, og det ville være kostbare for kommunene å sitte på tomme kommunale boliger i påvente av kriser.

I en krisesituasjon er kommunene også ofte nødt til å handle raskt. De kan ha behov for en annen organisering i tillegg til midler som gir fleksibilitet til å oppgradere boliger, betale tomgangsleie og/eller å raskt få oversikt over det private leiemarkedet. Å jobbe tett opp mot det private markedet krever også annen kunnskap og innsats fra kommunene. På mindre steder er det også en fare for at det private leiemarkedet er tynt.

Ut ifra erfaringene til kommunene vi intervjuet, virker det som befolkningens velvilje og ønske om å hjelpe kan ha bidratt til å øke tilbud av utleieboliger som kommunene hadde kjennskap eller tilgang til. Samtidig rapporterte kommunene at noen utleiere også så muligheten til å presse opp leieprisene eller stille betingelser angående for eksempel oppsigelsesfrister og leietid som var mindre gunstige enn hva kommunen helst ønsket for å skape gode, forutsigbare rammer for flyktningene.

Flere av kommunene vi intervjuet, påpekte viktigheten av fleksibilitet eller «pragmatikk» for å kunne håndtere de dels uvante situasjonene og utfordringene som dukket opp. Her ble det også påpekt viktigheten av at de ansatte opplevde at de hadde støtte fra ledere/organisasjonen når de måtte handle raskt eller håndtere uvante situasjoner.

Ut ifra erfaringene som ble samlet i denne utredningen, virker det å være litt forskjellige utfordringer i store, sentrale kommuner vs. mindre, usentrale kommuner. I mindre eller mindre sentrale kommuner kan det private markedet være veldig begrenset. Tilgjengelige boliger kan ligge langt fra tettsteder og viktige tilbud som skole, barnehage og kollektivtransport, eller de kan ha behov for omfattende oppgradering. I sentrale kommuner er prisnivået ofte være en utfordring. I mindre kommuner var det mulig for de relevante tjenestene og konsulentene å holde oversikt over og bli kjent med de enkelte flyktningene, mens alt var mindre oversiktlig i større kommuner. Det var indikasjoner på at bedre oversikt i mindre kommuner

også kunne slå positivt ut med tanke på fleksibilitet og smidighet. Større kommuner kunne se seg nødt til å holde seg til visse rutiner og regler for å kunne håndtere de store saksmengdene.

De fleste av case-kommunene påpekte at boligframskaffelse handler om mer enn å finne en bolig. Standard, beliggenhet og utforming av leiekontrakten er viktig å tenke på. Det handler om å gi flyktningene mulighet til å bli en del av samfunnet, komme seg enkelt rundt på egen hånd og oppleve stabilitet i bosituasjon og at de ikke skal ønske eller føle et behov for å flytte igjen raskt. Noen av kommunene uttrykte bekymring om de ville klare å bosette like mange igjen i 2023. Noen påpekte videre at de til dels måtte gå med på kortere leiekontrakter i 2022 enn hva de vanligvis opererer med. Derfor ville de muligens oppleve å måtte framskaffe nye boliger for allerede bosatte samtidig som de må finne boliger for nyankomne i 2023.

Basert på erfaringene fra kommunene som ble intervjuet, tegner det seg et bilde av at kommunenes arbeid kan ha vært litt lettere hvis mange flyktninger kom tidlig til kommunen. Dette henger dels sammen med at kommunene kunne dra nytte av «dugnadsånden» som fantes både i kommuneadministrasjonen og i lokalsamfunnet tidlig. Hvis kommunene måtte vente lenge på at mange kom, kunne det skape usikkerhet om faktiske behov for å bosette mange. Fordelen av å ha fått mange flyktninger forholdsvis tidlig kan også henge sammen med at mange flyktninger som kom tidlig, benyttet seg av AMOT og egne nettverk og dermed i større grad ordnet seg selv. Det kan derfor ha vært et visst innslag av positiv seleksjon blant de som kom tidlig, muligens også knyttet til nettverkene som de hadde. Dette er et tema som kan være verdt å se nærmere på i videre utredninger av erfaringene og resultatene fra 2022.

Bostøtte var virkemidlet fra Husbanken som case-kommunene trakk fram som det meste aktuelle i møte med krisen. De opplevde at bostøtte var særlig nyttig når de i stor grad måtte benytte seg av det private leiemarkedet for å finne boliger. De rapporterte noen mindre utfordringer med saksbehandlingen og påpekte at inntektsgrensen for bortfall/reduksjon av bostøtte kunne oppleves som lav i noen tilfeller.

Kommunene undret seg over og var kritiske til at ordningen med tilskudd til utleieboliger ble vedtatt fjernet i 2023. Da noen av de ledige boligene som

kunne oppdrives krevde penger/innsats for å oppgraderes eller gjøres i stand, diskuterte noen av kommunene at et tilskudd eller muligheter for støtte til istandsetting kunne være hensiktsmessig for å kunne utnytte eksisterende/tilbudte boliger på en bedre måte.

Merkostnadene til boligframskaffelse og -forvaltning for flyktninger skal vanligvis kunne dekkes gjennom integreringstilskuddet som kommunene mottar de fem første årene etter at flyktninger bosettes. Ulike utfordringer som har kommet fram i denne utredningen, kan ha medført høyere merkostnader knyttet til boligframskaffelse i en krisesituasjon, dvs. utover hva som vanligvis dekkes av integreringstilskuddet. Dette vil trolig kunne belyses i framtidige utredninger basert på for eksempel KOSTRA-tall.

Det vil fortsatt være et behov for å følge situasjonen tett med tanke på boligframskaffelse i 2023, samt sikre at kommunene kan utveksle erfaringer seg imellom. Samtidig vil det være hensiktsmessig å gjøre videre evalueringer basert på både kvantitative og kvalitative tilnærminger i etterkant av krisen for å kunne ta vare på erfaringer og lærdom.

Forord

Denne rapporten ble skrevet på oppdrag fra Husbanken og sammenfatter en utredning av kommunenes prosesser med å framskaffe boliger til ukrainske flyktninger i 2022. Utredningen pågikk hovedsakelig høsten 2022.

Fra Asplan Viak bidro Taryn Galloway (oppdragsleder), Hanna Breistrand, Stian Skår Ludvigsen, Sigurd Oland Nedrelid og Marit Selberg Sigurdson til utredningen. Kontaktpersonen i Husbanken var Linn Pettersen.

Oslo, 06.03.2023

Taryn Ann Galloway

Oppdragsleder

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	8
2. Mottak, bosetting og integrering av flyktninger	11
2.1. Ankomst og mottak av flyktninger	11
2.2. Bosetting	12
2.3. Videre integreringsarbeid	18
2.4. Aktuelle virkemidler fra Husbanken	19
2.5. Tidligere studier om bosettingsarbeid	21
3. Flere detaljer rundt anmodning og bosetting i 2022	25
4. Utvalg av case-kommuner	29
4.1. Nærmere om valg av hovedtilnærming	29
4.2. Utvalg av kommuner	30
4.3. Bakgrunnsinformasjon om case-kommunene	30
5. Sammenstilling av kommunenes erfaringer	32
5.1. Hovedfunn	32
5.2. Utarbeidelse av intervjuguide	33
5.3. Gjennomføring av intervjuer	33
5.4. Kommunenes erfaringer	34
6. Konklusjon	46
7. Kilder	50

1. Innledning

Starten på krigen i Ukraina 24. februar 2022 førte umiddelbart til store flyktningstrømmer ut av landet. Krigen kom nokså uventet for de fleste, og situasjonen med ankomst av flyktningene til Norge var uoversiktlig den første tiden. Ingen visste hvordan krigen ville utvikle seg, hvor mange ville komme som flyktninger eller hvor lenge de vil måtte bli. Når det gjaldt bosettingsbehov og bosettingsarbeid, ble kommunene kastet ut i en situasjon som på mange måter var uvanlig og som kunne være langt mer utfordrende enn andre flyktningskriser i nyere tid. Under den forrige (syriske) krisen hadde norske kommuner vist stort engasjement og sterk mobiliseringsevne. De klarte å bosette et høyt antall flyktninger, men antallet som IMDi la opp til i sin reviderte anmodning mars 2022, var likevel langt over hva kommunene tidligere hadde klart.

Samtidig har de ukrainske flyktningene skilt seg litt fra andre, tidligere flyktningkohorter i måten de ankom og hvor de ofte bodde den første perioden, før bosetting i en kommune. De fleste tidligere flyktningkohortene har i all hovedsak registrert seg som asylsøker raskt etter ankomst og bodd på asylmottak fram mot endelig bosetting i en kommune. Muligheter for å finne et sted å bo på egen hånd og for avtalt selvbosetting fantes også før, men var langt mindre vanlig enn det ser ut til å gjelde for ukrainerne.

Mange av de første ukrainske flyktningene brukte nettverk av venner og familie for å komme seg til et trygt land. Det var ikke uvanlig at de bodde hos venner eller familie den første tiden eller på annen måte ordnet for seg selv. I starten kunne det drøye noe før flyktningene meldte seg til kommunene/UDI og søknader om beskyttelse ble registrert, til dels fordi egnede rutiner ikke var på plass eller fordi folk ikke visste hvordan de skulle gå fram. Mange håpet trolig på en kortvarig konflikt og snarlig retur.

Det ble etter hvert ordnet med noen nye, særskilte løsninger rettet mot ukrainerne. «Privatboende» ble et begrep som flere ble kjent med i sammenheng med integrerings- og bosettingsarbeid, og det ble gitt tilpasset informasjon for å nå ut til ukrainerne og deres private støttespillere. UDI ble bedt om å utvide dagens ordning med alternativ mottaksplass (AMOT), og det ble tilrettelagt for støtte og ytelser til flyktninger som bodde i privat regi. IMDi utviklet også en ny elektronisk løsning der privatboende kunne søke om å bli bosatt med offentlig hjelp, og det ble ordnet med et tilskudd til kommunene for å gjøre dem i stand til å levere relevante tjenester og gi egnet støtte tilpasset ukrainernes situasjon og behov i mottaksfasen (se nærmere omtale nedenfor). Det ble også sett på muligheter for mer omfattende bruk av avtalt selvbosetting. Slike tilpasninger ga de ukrainske

flyktningene større fleksibilitet til å velge løsninger tilpasset egen situasjon og egne behov, men skapte samtidig en noe mer uoversiktlig situasjon for forvaltningen og bosettingsarbeidet, både sentralt og i kommunene.

I de første par månedene etter krigen begynte, var de ukentlige ankomstene av ukrainske flyktninger høye, over 1.000 flyktninger per uke, til dels også over 2.000 per uke. Etter hvert falt de ukentlige ankomstallene ned til rundt 500 flyktninger per uke og ble liggende rundt det nivået ut året. Da oppdraget vårt begynte hersket det fortsatt betydelig usikkerhet rundt hvor mange som ville komme i 2022 og eventuelt også videre i 2023.

Ifølge statistikk fra UDI publisert tidlig 2023 fikk over 33.000 flyktninger fra Ukraina innvilget (kollektiv) beskyttelse i Norge i 2022.¹ Ifølge statistikk fra IMDi hadde norske kommuner også rukket å bosette 31.260 flyktninger i 2022.² Det er det samlede antallet for både ukrainere og flyktninger fra andre land og bekrefter at bosettingsarbeidet i 2022 langt overgikk hva norske kommuner tidligere hadde opplevd.

Denne rapporten presenterer et innblikk i utfordringene og erfaringene som kommuner hadde med bosetting av flyktninger i 2022, med særlig vekt på framskaffelse av boliger og bruk av Husbankens virkemidler. Utviklingen i ankomsttall og bosettingsbehov endret seg, til dels mye, mens arbeidet med denne utredningen pågikk høsten 2022. I denne noe uoversiktlige situasjonen og gitt den uvante situasjonen som mange kommuner opplevde, virket det mest hensiktsmessig å bruke en utforskende tilnærming til erfaringsinnhenting, hvor det ble lagt vekt på å skaffe innsikt i bredden og variasjonen som kommuner kunne oppleve.

Det ble gjennomført dybdeintervjuer med fem nøye utvalgte kommuner. I alle kommunene ble dette gjort som gruppeintervjuer med minst 2-3 informanter fra for eksempel flyktningtjenesten og boligkontoret. Det ble lagt vekt på å få med kommuner med både lav, middels og høy sentralitet³. Vi ønsket også en visst geografisk fordeling, dvs. at case-kommunene kom fra ulike deler av landet. Så langt det var mulig, prøvde vi å få med både kommuner som hadde bosatt forholdsvis mange og kommuner som hadde bosatt forholdsvis få, sett i forhold til anmodningstall. Til sammen avdekket intervjuene et stort spenn i erfaringer og utfordringer.

¹ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylvedtak-etter-statsborgerskap-og-utfall-2022/>

² Målt per 31.12.2022 og rapportert på nettsiden til IMDi janaur 2023. Tallene oppdateres og revideres over tid og nyere tall kan avvike noe fra dette.

³ Se kapittel 3 for nærmere omtale av sentralitetsbegrepet.

Rapporten er strukturert som følger. Neste kapittel (kapittel 2) gir nødvendig bakgrunnsinformasjon om de viktigste ordningene som gjelder ved mottak, bosetting og integrering av flyktninger og som dermed danner bakteppe for kommunenes arbeid med boligframskaffelse for flyktninger. Kapitlet avslutter med en oversikt over tidligere norske studier om bosetting av flyktninger. Kapittel 3 gir en overordnet analyse av anmodningstall og faktisk bosetting i 2022 basert på de foreløpige tallene som forelå på kommunenivå per januar 2023. Kapittel 4 beskriver framgangsmåten for utvelgelse av case-kommunene samt bakgrunnsinformasjon som ble innhentet om case-kommunene i forkant av dybdeintervjuene. Kapittel 5 sammenstiller hovedinnsikten fra intervjuene med case-kommunene og kapittel 6 sammenfatter og konkluderer hele rapporten.

2. Mottak, bosetting og integrering av flyktninger

Dette kapitlet gir en kortfattet oversikt over de viktigste ordningene som gjelder ved mottak, bosetting og integrering av flyktninger. Disse ordningene danner bakteppe for kommunenes arbeid med bosetting. For ukrainerne ble det opprettet en del særskilte ordninger for ukrainerne samt at ukrainerne ser ut til å ha benyttet seg av noen ordninger i større grad enn tidligere flyktninger. Formålet med kapitlet er å gi en kortfattet beskrivelse av den vanlige veien fra ankomst-/mottaksfasen til bosetting i en kommune for å forstå hvordan ukrainerne kan ha skilt seg ut. Forskjeller i ordninger og rutiner for ukrainerne kan ha påvirket kommunenes muligheter for og arbeid med å framskaffe bolig til flyktningene, og det er dermed viktig at det kan fanges opp i utredningen

2.1. Ankomst og mottak av flyktninger

Utlendingsdirektoratet (UDI) har ansvar for mottak av flyktninger i Norge og for å behandle søknader om opphold og beskyttelse. I mottaksfasen, dvs. fra innreise til landet og fram til ferdigbehandling av søknad og eventuelt også fram til bosetting, har de ukrainske flyktningene hatt tre alternativer for å bo:

- Ordinært mottak
- Alternativ mottaksplass (AMOT)
- Midlertidig alternativ mottaksplass (midlertidig AMOT)

Midlertidig AMOT er en ordning som ble opprettet særskilt for de ukrainske flyktningene etter oppstart av krigen i 2022. For andre flyktninger har det vært mest vanlig å bo på ordinært mottak fram til innvilgelsen av opphold og videre fram til varig bosetting i en kommune. Ordinær AMOT var likevel en mulighet også før ukrainerne kom, og det fantes også flyktninger som benyttet seg av den. Flyktninger kan benytte seg av (ordinær) AMOT hvis:

- De har nær familie som bor i landet og som de ønsker å bo sammen med. Nær familie er da definert som ektefelle, samboer, barn og/eller foreldre (enslige mindreårige har mulighet å bo hos andre som ikke er i så nær familie)
- De har behov som ikke kan ivaretas i vanlig mottak, for eksempel knyttet til helsehjelp
- De har vært utsatt for menneskehandel

Målet med *midlertidig* AMOT for de ukrainske flyktingene har vært å gi dem mulighet til å være nær familie og annet nettverk og å ha en så normal hverdag som mulig. Det stilles ikke like strenge krav til slektskap som med ordinær AMOT, og flyktinger kan også bo hos venner/bekjente. I 2022 ble det opprettet en tilskuddsordning for kommuner hvor de ukrainske flyktingene bor i midlertidig AMOT. Disse kommunene mottar nå et tilskudd på kr 16.105 per person for å dekke ulike utgifter i kommunen, knyttet blant annet til informasjon, råd, veiledning, helsetjenester, omsorgstjenester og barnehagetjenester.

Ifølge informasjon fra nettsiden til UDI, skulle UDI «ha tett samarbeid med IMDi for å sikre et godt grensesnitt mellom den midlertidige ordningen om alternativ mottaksplass og avtalt selvbosetting». Ordningen med avtalt selvbosetting omtales nærmere nedenfor. Dette i seg selv antyder at vi kunne forvente litt andre sammenhenger og litt andre prosesser for bosetting av de ukrainske flyktinger og er et tema som følges opp i utredningen.

2.2. Bosetting

2.2.1. Anmodning om bosetting

IMDi koordinerer arbeidet med bosetting av flyktinger i Norge, men det er kommunene selv som bosetter og har ansvar for integreringsarbeid etter bosetting. En viktig del av planleggingen og koordineringen av bosetting gjøres gjennom IMDis anmodning av bosetting i kommunene. Anmodningstall utarbeides i samarbeid med KS og fylkeskommunene og tar utgangspunkt i kriterier⁴ som innbyggertall, arbeidsmarkedsmuligheter og erfaringer med bosetting og introduksjonsprogrammet over tid (Lerfaldet, Høgestøl, Ryssevik, & Åsheim, 2020). Med bakgrunn i IMDis anmodning blir kommunene bedt om å fatte vedtak om hvor mange de kan ta imot. Kommunene bestemmer dermed selv hvor mange de vil ta imot, men de fleste kommunene vedtar å ta imot flyktinger i henhold til anmodning.

Før krigen i Ukraina begynte, hadde IMDi sendt ut anmodning for bosetting av om lag 5.500 flyktinger i 2022. IMDi sendte ut en oppdatert anmodning til alle landets kommuner 18. mars 2022 med bakgrunn i krigen i Ukraina. I den oppdaterte anmodningen ble kommunene bedt om å bosette til sammen 35.000 flyktinger i 2022, hvorav om lag 30.000 ukrainere.

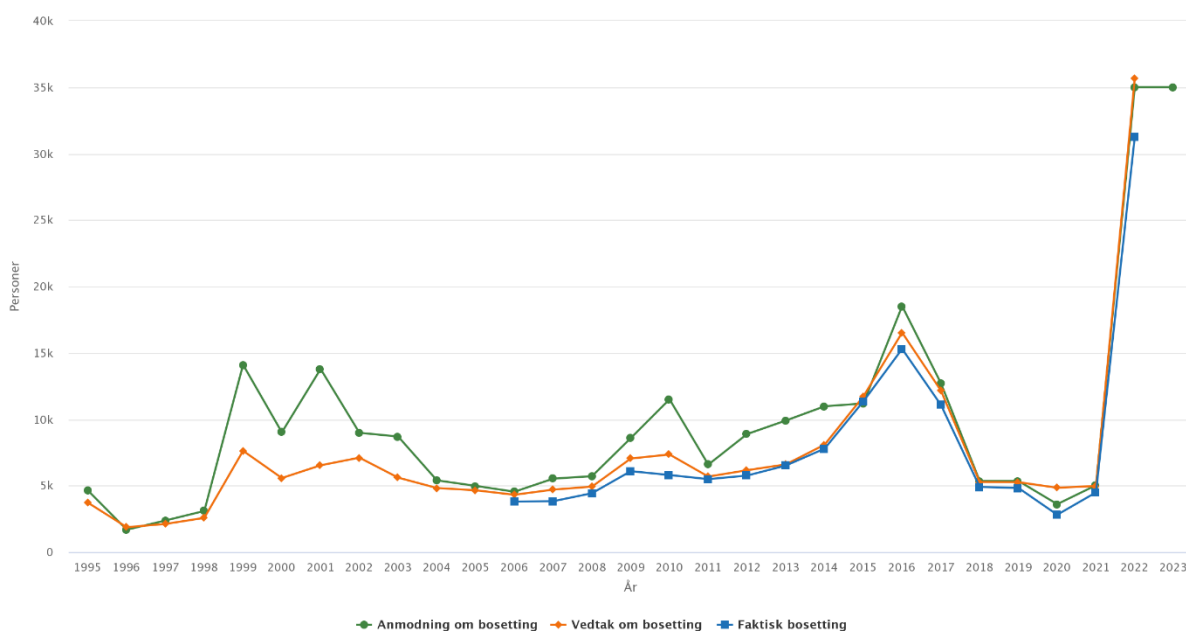
⁴ Kriteriene fastsettes av Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

De fleste kommunene har vedtatt å bosette antallet som de ble anmodet om i den justerte anmodningen. Det var noen kommuner som vedtok å bosette noen flere enn anmodet og motsatt. Samlet var antallet *vedtatt bosatt* av kommunene omtrent det samme som antallet som ble anmodet.⁵

Et vedtak om å bosette færre enn anmodet kan gjenspeile at kommunen var i tvil om egen evne til å ta imot flyktninger på en god måte. Vedtaket av å bosette færre enn anmodet kan derfor i seg selv være et tegn på at kommunen har bekymringer vedrørende egne muligheter for å framskaffe nok egnede boliger eller tilby god nok kvalitet i tjenester rettet mot flyktninger. Samtidig ser vi at kommunene i all hovedsak viser stor oppslutning om anmodningstall.

Et bosetningsbehov på om lag 35.000 i løpet av et enkelt år er langt høyere enn anmodningene og bosettingstallene de siste årene, som har ligget rundt 5.000 personer, se Figur 2-1. Det er også omtrent dobbelt så høyt som for det enkelte året (2016) med fleste anmodninger under den forrige (syriske) flyktningkrisen. Til sammen for årene 2015-2017 ble det likevel anmodet og bosatt om lag 35.000 flyktninger i Norge. Kommunenes erfaring fra den forrige krisen gir derfor et erfaringsgrunnlag som kommunene muligens kunne bruke for å sikre gode løsninger i møte med enda større tall og uforutsigbarheten som krigen i Ukraina bringer med seg.

⁵ Ifølge statistikk fra IMDi høsten 2022 (mens utredningen pågikk) var antall vedtatt bosatt 34.845. Januar 2023 angir statistikk fra IMDi at det ble vedtatt å bosette 35.645.



Figur 2-1 Anmodnings-, vedtaks- og bosettingstall for flyktninger i Norge. 1995-2023

Kilde: www.imdi.no

2.2.2. Organisering av bosetting for konkrete personer

Når kommunens vedtak om bosetting av flyktninger er fattet, begynner prosessen med å organisere bosetting av den enkelte flyktning eller flyktningfamilie. Flyktninger er ikke en ensartet gruppe, og ulike personer vil ha ulike behov ut ifra alder, familiesituasjon, helse, osv. I noen tilfeller kan flyktningens kvalifikasjoner eller ønsker om opplæring/utdanning også være relevante momenter å ta hensyn til. Hvis flyktningen har nær slekt som allerede er i landet, vil IMDi forsøke å ta hensyn til det ved valg av bosettingskommune. Valg av bosettingskommune for den konkrete flyktning/flyktningfamilie kan også påvirkes av kommunens tilgang til for eksempel egnede boliger, skoleplasser, plass i introduksjonsprogrammet, o.l.

Stortinget har vedtatt midlertidige bestemmelser i integreringsloven som blant annet unntar ukrainere med kollektiv beskyttelse fra kompetansekartlegging før bosetting.⁶ Kommunene får dermed mindre informasjon om ukrainerne med kollektiv beskyttelse enn om andre flyktninger, som gjennomfører obligatorisk kompetansekartlegging.

⁶ Se <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/introduksjonsprogram-for-flyktninger-fra-ukraina/kompetansekartlegging-og-karriereveiledning/>

IMDi sender regelmessig ut fordelingslister til kommunene.⁷ Fordelingslistene inneholder IMDIs konkrete forslag til bosetting av spesifikke personer. Listene inneholder en rekke opplysninger om de enkelte flyktningene/familiene, se eksemplet i Figur 2-2. Kommunene blir bedt om å begrunne eventuelle avslag, og begrunnelse er obligatorisk.

Bosettes	Boligtype	Reg-nummer	Nasjonalitet	Kjønn og alder
☒			Syria	♂ 33 år
☒			Syria	♂ 36 år
☒			Syria	♂ 39 år
☒			Syria	♂ 42 år
☒	Familiebolig		Syria	♂ 1 år
			Syria	♂ 3 år
			Syria	♂ 20 år
			Syria	♂ 41 år
☒	Familiebolig		Syria	♂ 1 år
			Syria	♂ 22 år
			Syria	♂ 41 år

a) Oversiktsliste

⁷ Se også IMDIs veiledning i bruk av fordelingslister her:

<https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/nir-og-bosetting/veiledning-motta-og-svare-pa-fordelingsliste-i-imdinett--bosetting.pdf>

Sivilstatus	Gift
Relasjoner	5 Forelder/barn 1 Ekteskap
Persontype	Enslig voksen
Sakstype	Mottaksbeboer
Søkt familiejenforening	0
Oppholdstillatelse	Utlendingsloven 2008 § 64 1. ledd Utlendingsloven 2008 § 28 1. ledd bokstav a Utlendingsloven 2008 § 55
Dato oppholdsvedtak	21.12.2016
Språk	Arabisk (Foretrukket, Leser, Skriver, Snakker) Norsk (Snakker)
Yrkeserfaring	Uoppgitt eller yrker som ikke kan identifiseres , Syria
Utdanning	Barneskoleutdanning (Allment, ikke yrkesfaglig) , periode - (Syria)
Bosettingsmerknader	Ønsker å bo i Inderøy, Stjørdal, Trondheim, Levanger, eller Fredrikstad hvor de har venner (SESAM)
Bosettingsinformasjon	

b) Detaljerte opplysninger

Figur 2-2 Eksempel på opplysninger som gis om flyktninger i IMDi's fordelingslister til kommunene

Det finnes særskilte rutiner for bosetting av enslige mindreårige flyktninger, og bosetting av enslige mindreårige koordineres med Bufetat i den aktuelle regionen. I denne utredningen har vi ikke lagt opp til eksplisitte diskusjoner om enslige mindreårige i for eksempel intervjuguiden som ble brukt i intervjuene med case-kommunene, og det var heller ikke et tema som noen av case-kommunene selv tok opp i denne omgangen.

2.2.3. Om avtalt selvbosetting

Flyktninger som finner bolig selv, kan søke om å benytte seg av ordningen *avtalt selvbosetting*. De må ta kontakt med kommunen hvor boligen ligger for å avklare muligheten for avtalt selvbosetting, og det er ikke alle kommuner som tillater eller går med på avtalt selvbosetting.⁸ Hvis kommunen godkjenner boligen og bosettingen, gir kommunen melding om dette til IMDi. Flyktningen blir i så fall bosatt på vanlig måte gjennom avtale mellom kommunen og IMDi. Flyktninger som benytter seg av avtalt bosetting, vil dermed vanligvis få rett til introduksjonsprogrammet og introduksjonsstønad, se videre omtale av introduksjonsprogrammet i 2.3.

⁸ For videre informasjon om avtalt bosetting, se for eksempel <https://www.veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/overgang-til-bolig-i-kommune/flyktninger-som-finner-bolig-selv> eller <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/selvbosetting/>

Flyktningenes muligheter for å finne bolig selv kan avhenge av en rekke faktorer. Det kan tenkes å være en fordel å kunne snakke engelsk godt (eller være i stand til å lære litt norsk fort) for å kunne selv kommunisere med mulige utleiery. Hvis flyktingen selv har et godt nettverk av venner og slektninger i Norge, vil nettverket kunne hjelpe dem å finne fram til egnede boliger, eller slektningene vil kanskje selv kunne tilby bolig til flyktingene.

Flyktningenes muligheter for å framskaffe boliger i en konkret kommune og å få til avtalt selvbosetting vil også kunne påvirkes av boligmarkedet, særlig leiemarkedet, i den aktuelle kommunen. Det er med andre ord egenskaper ved kommunen og kommunens boligmarked som kan påvirke flyktingenes muligheter for å bli bosatt. Det kan også være en viss sammenheng mellom hvor lett det er for kommunen å finne egnede boliger og hvor lett det er for flyktingene selv å finne bolig og utnytte muligheten for avtalt selvbosetting.

Sett fra kommunenes perspektiv kan avtalt selvbosetting gi både fordeler og ulemper. Fordelen er at kommunen ikke trenger å framskaffe bolig selv. Personalmessige ressurser kan dermed tenkes å bli frigjort til andre formål, for eksempel boligsosialt arbeid for andre grupper eller til å framskaffe boliger for flyktinger med særskilte behov. Kommunen må imidlertid rigge seg til å håndtere henvendelser om avtalt selvbosetting, og det kan skape mer arbeid eller saksbehandling. Samlet kan muligheter for avtalt selvbosetting gjøre bosettingsarbeid mindre forutsigbart for kommunene, og reiser en rekke nye spørsmål.

Utstrakt bruk av avtalt selvbosetting kan på sikt svekke kommunenes insentiver for å jobbe godt med framskaffelse av boliger, hvis de ser at flyktingene i stor grad klarer seg selv og at vedtatt antall flyktinger i større grad kan fylles opp med avtalt selvbosetting.

En studie som så på avtalt selvbosetting blant tidligere flyktinger (Henningesen & Søholt, 2018), fant at ordningen ble mest brukt i sentrale kommuner, og at det var de mest ressurssterke flyktingene som benyttet seg av muligheten. De finner at avtalt selvbosetting fører til økt utnyttelse av boligmarkedet og raskere bosetting av flyktinger, men at det ikke er grunnlag for å si om avtalt selvbosetting endrer tallet på bosatte flyktinger. Ordningen kan også føre til økt arbeidsbelastning for kommunene ved at mye tid går med på å behandle forespørsler om avtalt selvbosetting, og flyktingene kan oppleve språkbarrierer, diskriminering, og utfordring med prisnivå på utleieboliger. Videre er informasjon om selvbosetting mangelfull, og det er vanskelig for flyktingene å finne ut om kommunene praktiserer dette og få informasjon om hvordan man søker. Det er enklere for flyktinger å benytte seg av ordningen dersom kommunene kan hjelpe til med depositum eller betaler tomgangsleie. Det er også viktig at kommunene har god kontakt med utleiery i det private boligmarkedet.

2.2.4. Bosetting uten offentlig hjelp

Flyktninger kan velge å bosette seg helt på egen hånd, helt uten offentlig hjelp. I en slik situasjon vil flyktningen måtte klare seg selv økonomisk. Han/hun vil ikke ha krav på introduksjonsprogram eller introduksjonsstønad og kan miste rettighetene til andre former for offentlige ytelser⁹. For de fleste vil bosetting uten offentlig hjelp derfor ikke framstå som et reelt alternativ.

2.3. Videre integreringsarbeid

Kommunene som bosetter flyktninger, har ansvar for videre integreringsarbeid. Hovedregelen er at flyktninger som blir bosatt gjennom samarbeid mellom IMDi og kommunen eller som har ordnet med avtalt selvbosetting, deltar i et *introduksjonsprogram* og mottar *introduksjonsstønad*. Introduksjonsprogrammet gir opplæring i språk og samfunnskunnskap. Introduksjonsstønad gis for dekke levekostnadene til flyktningene mens de deltar på introduksjonsprogrammet. For de fleste flyktningene tilsvarer introduksjonsstønden to ganger grunnbeløpet i folketrygden.¹⁰

Bosettingskommunen har ansvar for organisering av introduksjonsprogrammet. Formelt kan dette organiseres på ulike måter, og kommunen må ikke nødvendigvis selv står for gjennomføring. Introduksjonsprogrammet kan også organiseres som et interkommunalt samarbeid eller en kommune kan kjøpe/leie plass til sine flyktninger i en annen kommunes program.

Kommunene mottar et særskilt *integreringsstilskudd* hvis de bosetter flyktninger. Dette kommer i tillegg til og er helt uavhengig av rammetilskuddet i inntektssystemet for kommuner eller andre inntektskilder som kommunene eventuelt har.

Integreringstilskuddet utbetales normalt i fem år og følger flyktningen, dvs. utbetales til den kommunen der personen til enhver tid er folkeregistert. Integreringstilskuddet er ment å dekke kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger. Utgifter til tjenester knyttet til bolig og boligadministrasjon inngår som en del av hva som anses som relevant i den sammenhengen. Integreringstilskudd skal dermed være med på å gi

⁹ Se også <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/selvbosetting/>

¹⁰ Dette er om lag kr 223.000 i året per slutten av 2022. Det finnes særskilt regler og andre satser for noen grupper flyktninger, se også <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/selvbosetting/>.

kommunene økonomisk handlingsrom til å håndtere boligsosiale merkostnader knyttet til det å bosette flyktninger.

Det finnes et beregningsutvalg bestående av representanter fra staten og kommunesektoren som hvert år kartlegger kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger.¹¹ Kartleggingen inngår som en del av kunnskapsgrunnlaget for regjeringens beslutning om tilskuddssatsene for integreringstilskudd. Hvis arbeidet med de mange ukrainske flyktningene har medført større kostnader til boligsosialt arbeid i snitt (per flyktning) i kommunene i 2022, vil det trolig komme fram i beregningsutvalgets kartlegging av 2022.

Flyktninger som blir bosatt med offentlig hjelp, kan ønske å flytte videre til andre kommuner etter hvert. Dette omtales som «sekundærflytting». Tidligere analyser viser at sekundærflytting er sjelden de to første årene etter bosetting.¹² Det finnes særskilte regler for å håndtere sekundærflytting hvis den skjer mens flyktningen fortsatt deltar i introduksjonsprogrammet og/eller i de første fem årene etter bosetting (når bostedskommune fortsatt kan motta integreringstilskudd).

2.4. Aktuelle virkemidler fra Husbanken

Husbanken har ansvar for å forebygge alvorlige vanskeligheter på boligmarkedet og for å bidra til at vanskeligstilte kan skaffe seg og beholde en egnet bolig. Husbanken forvalter en rekke økonomiske virkemidler, men bidrar også med veiledning og utvikling av kunnskap og kompetanse på relevante områder i kommuner, andre deler av forvaltningen, byggesektoren m.fl. Nedenfor omtaler vi eksisterende virkemidler fra Husbanken som kan være aktuelle i arbeid med å framskaffe boliger til flyktninger.

2.4.1. Bostøtte

Bostøtte er en statlig støtteordning for husholdninger med lave inntekter og høye bostøtte. Søkninger om bostøtte registreres av den aktuelle kommunen hvor husholdningen bor. Kommunen har kontakt med søkerne.

¹¹ Se for eksempel [Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger i 2020 | IMDi](#).

¹² Strøm, F., M.I. Kirkeberg og J. Epland (2020) Monitor for sekundærflytting: Sekundærflytting blant personer med flyktningbakgrunn bosatt i Norge 2007-2016, Rapporter 2020/35, Statistisk sentralbyrå.

Hvis flyktingens eller flyktningfamiliens inntekter ikke overstiger grensene som gjelder for å motta bostøtte, vil de kunne motta bostøtte på lik linje med alle andre i Norge. Gitt størrelsen på introduksjonsstøtten, betyr dette i praksis at mange flyktinger er kvalifisert til å motta bostøtte de første årene etter at de har blitt bosatt med offentlig hjelp. Hvor mye de kan motta i bostøtte, er avhengig blant annet av hvor de er bosatt og faktiske boutgifter.

Ifølge tidligere forskning (Søholt m.fl., 2020) får flyktinger som bosettes i kommunale boliger i noen kommuner, kommunal (bo-)støtte i tillegg til bostøtte fra Husbanken. Flyktinger som bosettes i private leieboliger kan ellers ha behov for supplerende sosialhjelp om Husbankens bostøtte ikke strekker til.

2.4.2. Lån til utleieboliger

Kommuner kan få lån til å bygge, kjøpe eller bygge om utleieboliger dersom prosjektet bidrar til at kommunene vil disponere flere egnede utleieboliger. Private aktører kan også få lån dersom de har til formål å leie ut boliger til vanskeligstilte, forutsatt at de inngår tildelingsavtale eller tilvisningsavtale med kommunen.

Boligene som kjøpes, bygges eller bygges om, skal være for husholdninger som ikke har mulighet å skaffe seg eller beholde en bolig med tilfredsstillende standard på egen hånd. Kommunen kan samarbeide med private for å bygge utleieboligene, men de private eierne må inngå en langsiktig avtale med kommunen om disponering av boligene. Boligene må være i henhold til kravene i TEK17.

Lånebeløpet er inntil 85 prosent av prosjektkostnaden eller kjøpesum. Husbanken vurderer søknadene om lån basert på kommunens behov for utleieboliger, og om prosjektet treffer godt på formålet med låneordningen og prosjektplanen (prosjektøkonomien og -gjennomføring).

2.4.3. Tilskudd til utleieboliger

Husbankens tilskudd til utleieboliger ble avviklet med statsbudsjettet for 2023, men var i 2022 fortsatt en ordning som kommunene kunne benytte seg av. Tilskuddet skulle hjelpe kommuner med å etablere flere utleieboliger for personer som ikke har mulighet å skaffe seg eller beholde en bolig med tilfredsstillende standard på egen hånd. Tilskuddet kunne også brukes til å kjøpe, bygge eller bygge om boliger.

Tilskudd ble beregnet per kvadratmeter, og størrelsen på tilskuddet ble beregnet etter faste satser med bakgrunn i lokale bruktboligpriser. Kommunene er delt inn i geografiske

grupper for å gjøre dette enkelt og oversiktlig. Maksimalt tilskudd tilsvarte en bolig på 80 kvm.

Tilskuddsmidler for 2022 ble brukt opp i løpet av sommeren 2022, og det har deretter ikke vært mulig for kommuner å bruke dette i arbeidet med å framskaffe boliger til flyktninger. Ordningen er nå avviklet, og Husbanken har igangsatt en sluttevaluering av ordningen. Avviklingen kom som en overraskelse for mange, da Regjeringen først antydte et kraftig løft til ordningen med bakgrunn i flyktningkrisen.¹³

2.4.4. Andre virkemidler

Husbanken forvalter også en rekke andre virkemidler som er rettet mot å forebygge eller avhjelpe boligutfordringer hos ulike grupper, for eksempel investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem, tilskudd til forsøk med nye boligmodeller eller tilskudd til energiltak i utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem. Privatpersoner kan også motta lån fra Husbanken for å bygge boliger med livsløpsstandard eller som er miljøvennlige.

Startlån er en ordning rettet mot personer som har opplevd langvarige problemer med å få lån i vanlig bank til å kjøpe eller oppgradering egen bolig. Det er ikke nødvendig med egenkapital for å få startlån, men mottaker må være i stand til å dekke utgiftene til nedbetaling av lånet. Startlån er ikke rettet mot eller særlig egnet for flyktninger i mottak- eller bosettingsfase, men kan være aktuelt for noen flyktninger etter noen år hvis de blir i landet.

2.5. Tidligere studier om bosettingsarbeid

Bakgrunnen for dette prosjektet er å kartlegge kommuners strategier for å skaffe bolig til flyktninger fra Ukraina som skal bosettes, og hvordan Husbankens virkemidler eventuelt blir benyttet.

Det har blitt gjennomført flere tidligere studier om bosetting av flyktninger, og kommunenes bosettingspraksis generelt. Det er også gjennomført en studie som tar for seg bosetting i storbyene spesielt (Søholt, Astrup, Holm, & Skrede, 2020). Dette er studier som tar for seg bosettingen under normale omstendigheter, og som gir et viktig kunnskapsgrunnlag for dette prosjektet.

¹³ Se for eksempel <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tiltak-for-a-skaffe-flere-boliger/id2906775/>

Enda mer relevant i denne konteksten er kanskje studiene som er gjort på den siste store flyktningetilstrømmingen i 2015 og 2016. Situasjonen den gang har mange likhetstrekk med dagens situasjon, men er også i stor grad ulik både med tanke på den bevegelsesfriheten flyktningene fra Ukraina har på grunn av visumfritak til Schengen (gjelder innehavere av biometriske pass), og nordmenns vilje til å bidra, som var stor i 2015-16, men enda større nå. I tillegg er det umiddelbare antallet ukrainske flyktninger mye høyere.

Videre er det en studie som tar for seg de innledende fasene av tilstrømmingen av flyktninger fra Ukraina. Her har Hernes m.fl. (2022) evaluert ukrainske flyktnings opplevelse av å komme til Norge. De har intervjuet mottaksapparatet, distribuert en survey, intervjuet og observert ukrainske flyktninger, og analysert endringer i bosettingspolitikken og regjeringens informasjonsstrategi. Det de har funnet er at de aller fleste er fornøyd med mottakelsen de har fått i Norge. Det de fleste forståelig nok har vært mest opptatt av i denne innledende fasen har vært når og hvor de vil bli bosatt. I Norge har de i stor grad blitt møtt med fleksibilitet, og de fleste har opplevd at deres ønsker har blitt hensyntatt, særlig med tanke på hvor de for eksempel allerede har nettverk. Mange har dratt direkte til en kommune der de allerede har familie eller venner, flere har bodd hos dem mens de venter på bosetting og de fleste har fått bli boende i den kommunen. En utfordring har vært å få ut oppdatert og forståelig informasjon til flyktningene, en annen utfordring har vært at praksisen for den økonomiske støtten har variert i stor grad fra kommune til kommune, og flere av flyktningene har ikke vært klar over hvilke rettigheter de har til økonomisk støtte. Mange ukrainere har familie og nettverk i Norge, og de kommuniserer også internt, blant annet via sosiale medier. Den økonomiske forskjellsbehandlingen har flere opplevd som urettferdig. Her har de også kartlagt at de ukrainske flyktningene som har kommet til Norge hovedsakelig består av kvinner og barn, siden de fleste menn mellom 18-60 år måtte bli igjen i hjemlandet for å kjempe. I juni var 79 prosent av de voksne asylsøkerne kvinner, og halvparten av personene i studien oppgir å ha ansvar for som regel ett eller to barn. 81 prosent hadde påbegynt eller fullført høyere utdanning, 70 prosent jobbet i Ukraina før krigen og bare to prosent var arbeidsledige. 59 prosent oppgir at de er dårlige i engelsk eller ikke forstår engelsk i det hele tatt.

NIBR, på oppdrag for IMDi og Husbanken, undersøker i en rapport hvordan kommunene i 2015 og 2016 klarte å bosette langt flere flyktninger enn tidligere år (Søholt & Asland, 2018). I lang tid har kommunene pekt på utfordringer med å bosette mange flyktninger. Framskaffelse av bolig har gjentatte ganger blitt løftet fram som en flaskehals i bosettingsarbeidet, se også Bakkeli & Steen-Jensen (2015) og Svendsen & Berg (2018). Likevel ble antall bosatte flyktninger bortimot fordoblet fra nesten 8000 i 2014 til drøye

15 000 i 2016. Bosettingen gikk også raskere enn før. Rapporten fokuserer særlig på kommunenes strategier for økt boligframskaffelse. De finner at det viktigste grepet for å klare å bosette langt flere flyktninger enn tidligere år var god tilgang til boliger i det private leiemarkedet, og vilje til å leie ut til flyktninger. To av tre ble bosatt privat i 2016. Kommunene jobbet også mer aktivt mot det private leiemarkedet, de pleiet kontakten med utleierne og gjorde tiltak for å redusere deres risiko, samtidig som de jobbet med å styrke flyktingenes bokompetanse. Informantene i undersøkelsen mente også at den økte bosettingen ikke gikk på bekostning av boligkvaliteten for flyktingene, eller for andre vanskeligstilte, men at de største kommunene hadde noe større problemer med å skaffe boliger med god nok kvalitet enn i de mindre kommunene, særlig var det utfordrende å finne store og rimelige nok boliger til store barnefamilier. To tredjedeler mente i tillegg at de kunne fortsette å bosette mange flyktninger i årene framover, men at arbeidet krever kontinuitet (Søholt, Astrup, Holm, & Skrede, 2020). Utfordringer som tidligere er påpekt med det private markedet er at det er preget av konkurranse og høye priser (Svendsen & Berg, 2018).

En utfordring når man skal undersøke kommuners bosettingspraksis på et generelt grunnlag er at det er store variasjoner mellom kommunenes forutsetninger for å bosette flyktninger. I en NIBR-rapport tok forfatterne for seg bosetting i storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Kristiansand i en alminnelig situasjon (Søholt, Astrup, Holm, & Skrede, 2020). Her har de undersøkt hvilke strategier og praksiser storbyene bruker når de skal bosette flyktninger første gang. Både kommunene og flyktingene selv ser boligen som en viktig del av integreringsprosessen, og at en stabil og trygg boligsituasjon er en plattform for å kunne kvalifisere seg til arbeidsmarkedet. Kommunene har også i større grad et mål om å bosette ordinære flyktninger i private boliger, med unntak av overføringsflyktninger som skal bosettes kommunalt. Særlig for å klare oppgaven i perioden 2015-2017 tok kommunene i bruk det private markedet. Dette skjedde enten ved at flyktninger fant bolig selv, eller at kommunen formidlet private leieboliger til dem. I en vanlig situasjon står kommuner overfor flere dilemmaer, de har som mål at bosetting skal bidra til normalisering, bostabilitet, sosial inkludering og muligheter for egen boligkarriere, og ønsker å unngå negative effekter som uønsket flytting. Bostabilitet er også noe flyktingene er spesielt opptatt av. Dette er særlig relevant i en situasjon der kommuner skal bosette et høyt antall flyktninger på kort tid, fordi det å finne en bolig fort kan bli viktigere enn for eksempel boligens beliggenhet. Alle kommunene i denne studien er opptatt av å bosette flyktingene spredt, i alminnelige og ikke utsatte nabolag, eller der det bor mange innvandrere fra før. Det antar de øker sjansen for å bli sosialt inkludert med personer med majoritetsbakgrunn gjennom nabolaget, og lokale institusjoner som skole,

barnehage og idrettslag. Samtidig forteller flyktningene at det er vanskelig å komme innpå nordmenn, så man ser at noe klumping av flyktninger kan være fordelaktig for å få nettverk. Videre finner de at hovedgrepet for flyktninger som skal bosettes i byen, er at de inviteres til å finne bolig selv. Dette skal bidra til å gi flyktningene en følelse av mestring og normalisere flyktningene til livet i Norge. Flyktningene har også direkte kontakt med privat utleier, i stedet for å fremleie privat bolig av kommunen. En utfordring med det lokale markedet er at det er preget av usikkerhet og tidsbestemte leiekontrakter. Selvbosetting som strategi er avhengig av at flyktningene har nettverk, og dette kan være mer utfordrende i leiemarkeder med stor konkurranse, da kan det hende det er mest egnet med en stabil boligsituasjon i en kommunal bolig. Høye utleiepriser er også en viktig faktor i bosettingsarbeidet i byene. Dersom man blir boende lenge i utleiebolig reduseres muligheten for oppbygging av egenkapital. Men de flyktningene som opplever å bo tilfredsstillende vil gjerne bli boende der de ble bosatt, uavhengig av boligkarriere. Med tanke på virkemidlene fant de også at det var klare utfordringer knyttet til å ta de i bruk på en måte som fremmer integrering på kort og lang sikt. Noen virkemidler kan virke kontraproduktive over tid, for eksempel startlån hvor flyktningen blir strukturelt integrert i boligmarkedet, men hvor begrenset økonomi kan føre til at man må flytte fra alminnelige nabolag til nabolag med færre muligheter for sosial inkludering med norske.

Videre sier studien at siden toppårene 2015/2016 har måten kommuner bosetter flyktninger på endret seg. Storbyene har vist stor fleksibilitet i bosettingen, og i tillegg ble det private leiemarkedet et sentralt virkemiddel for å klare oppgaven. Kommunene har benyttet tiden etter til å se på egne prosesser og prioriteringer.

3. Flere detaljer rundt anmodning og bosetting i 2022

Det finnes store forskjeller mellom kommuner i Norge når det gjelder utgangspunkt for samfunnsutvikling og for å tilby ulike former for tjenester til befolkningen. Både befolkningsstørrelse og geografi kan ha betydning for blant annet arbeidsmarkedet, muligheter for handel og tjenestenæringer samt for kommunal tjenesteyting. Av den grunnen er det også grunn til å tro at disse kjennetegnene ved kommuner kan være en relevant faktor i kommunenes muligheter for å ta imot og integrere flyktninger som kommer til Norge.

Sentralitet er et begrep som brukes i Norge for å fange opp forskjeller mellom kommuner når det gjelder tilgang til større befolkningsentre. Begrepet har blitt operasjonalisert og anvendt på ulike måter opp gjennom årene, og i 2017 kom SSB med en ny operasjonalisering av begrepet (Høydahl, 2017). I SSBs nye sentralitetsindeks blir sentralitet definert basert på reisetid til arbeidsplasser og servicefunksjoner for alle grunnkretser i en kommune.

Selve indeksen har verdier mellom 0 og 1000 langs en kontinuerlig skala. Den mest sentrale kommunen - Oslo - får verdien 1000, og resten av kommunene får tildelt en verdi i forhold til Oslo ut ifra en vekting av antall arbeidsplasser og servicefunksjoner, se Høydahl (2017) for detaljer. Verdiene fra den kontinuerlige skalaen blir i tillegg gruppert til seks sentralitetsklasser, hvor sentralitetsgruppe 01 omfatter de mest sentrale kommunene, se Tabell 3-1.

Tabell 3-1. Sentralitetsklasser med verdier, antall kommuner, antall innbyggere og andel av landets innbyggere (prosent). Per 1.januar 2019 med kommunegrenser for 1.1.2020.

Gruppe	Intervall	Antall kommuner	Antall innbyggere	Andel av innbyggere
Nivå 1: Mest sentrale kommuner	925-1000	6	1 009 699	19,0
Nivå 2: Nest-mest sentrale kommuner	870-924	19	1 348 012	25,3
Nivå 3: Mellomsentrale kommuner 1	775-869	51	1 353 488	25,4
Nivå 4: Mellomsentrale kommuner 2	670-774	71	877 755	16,5
Nivå 5: Nest -minst sentrale kommuner	565-669	96	501 064	9,4
Nivå 6: Minst sentrale kommuner	295-564	113	238 194	4,5

Kilde: Høydahl (2020)

Sentralitet fanger opp noe annet enn kommunestørrelse (folkemengde). En kommune med forholdsvis få innbyggere kan vise seg å være forholdsvis sentral, hvis den ligger i

nærheten av en større by eller i nærheten av flere større tettsteder. To kommuner med likt antall innbyggere kan derfor havne i vidt forskjellige sentralitetsklasser avhengig av reiseavstand til andre tettsteder/kommuner.

Tabell 3-2 viser fordelingen av folkemengde i Norge og anmodningstall fra IMDi i 2022 etter sentralitetsklasse for kommuner. Her kan vi se at om lag 45 prosent av landets innbyggere bor i de mest sentrale og nest-mest sentrale kommunene (sentralitetsklasse 1 og 2). Disse kommunene ble imidlertid bedt om å bosette kun en fjerdedel av flyktningene etter IMDis opprinnelige anmodning for 2022 og om lag 28 prosent av flyktningene etter den oppjusterte anmodningen. I motsetning bor om lag 14 prosent av landets innbyggere i de minst sentrale kommunene (sentralitetsklasse 5 og 6). Disse kommunene ble bedt om å bosette et langt høyere andel flyktninger enn deres andel av befolkningen i hele landet ifølge både den opprinnelige og den oppjusterte anmodningen fra IMDi i 2022.

Tabell 3-2. Fordeling av befolkningen og anmodningstall etter sentralitetsklasse. 2022

Sentralitetsklasse	Prosent av		
	Befolkningen	Opprinnelig anmodning	Oppjustert anmodning
01 (mest sentrale)	19,2	8,1	11,5
02	25,6	17,4	16,8
03	25,5	23,3	24,3
04	16,3	24,2	23,1
05	9,2	21,1	16,0
06 (minst sentrale)	4,3	5,9	8,4
	100,0	100,0	100,0

Kilde: Folkemengde, sentralitetsklasse fra SSB, anmodningstall fra IMDi

Denne skjevheten er ikke utilsiktet eller uønsket, men gjenspeiler en situasjon hvor mange mindre kommuner eller mindre sentrale kommuner ønsker å ta imot flyktninger. Den gjenspeiler også anmodningskriteriene (se 2.2.1), hvor resultater i introduksjonsprogrammet samt muligheter for arbeid og utdanning tillegges større vekt enn innbyggertall og sentralitet. Fordelingen kan være hensiktsmessig med tanke på at et slik bosettingsmønster ikke legger ytterligere press på sentrale områder med høye boligpriser. Det kan også bidra til bedre utnyttelse av eksisterende boligmasse i landet. Det er også et hovedprinsipp i Norge at bosetting skal skje spredt, i alle landsdeler og i kommuner av ulike størrelse.

Studier fra den forrige flyktningkrisen har påpekt at større kommuner først og fremst handlet ut fra et solidaritetshensyn da de bosatte langt flere flyktninger enn tidligere, mens mindre kommuner også hadde en egeninteresse i å ta imot ekstra mange. Mange mindre

kommuner opplever fraflytting, og har blant annet utfordringer knyttet til arbeidskraft. De trenger rett og slett folk (Søholt & Asland, 2021).

Samtidig viser en nyere studie om den første fasen av ukrainske flyktningers ankomst til Norge at flere ønsker å bo steder med et godt arbeidsmarked, gjerne med kunnskapsarbeidsplasser og utdanningsinstitusjoner. De ukrainske flyktningene er i stor grad høyt utdannet. Det har også vært flere som har vært misfornøyd med å bli bosatt langt unna tilbud og tjenester som blant annet matbutikk, samtidig som kollektivdekningen ikke har vært god. De har vært i samtale med kommunen de bor i om de kan bli bosatt mer sentralt (Hernes, Deineko, Myhre, Liodden, & Staver, 2022).

Tabell 3-3 oppgir gjennomsnittlig anmodning og faktisk bosetting per 1000 innbyggere i kommuner etter sentralitetsklasse basert på opplysninger per 31. januar 2022, rapportert på nettsidene til IMDi. Det må tas forbehold om at opplysningene om faktisk bosetting i 2022 kan inneholde feil og mangler grunnet svært tidlig rapportering. Ifølge tabellen var *gjennomsnittlig* anmodning per 1000 innbyggere langt høyere i de mindre sentrale kommunene enn i de meste sentrale, i tråd med den tidligere diskusjonen. Vi ser også at faktisk bosetting per 1000 innbyggere trolig har vært høyere jo mindre sentrale kommunene er. Disse resultatene angående faktisk bosetting er i tråd med hva vi observerte fortløpende utover høsten mens utredningsarbeidet pågikk. (Resultater vedrørende faktisk bosetting ble rapport fortløpende på nettsiden til IMDi.) Det understreker behovet for å rette særskilt oppmerksomhet mot ulike typer suksessfaktorer og utfordringer i ulike kommuner etter sentralitet. Historien som tabellen forteller, er likevel todelt. Den forteller at de mindre sentrale har klart å oppnå langt høyere bosetting enn de mer sentrale *målt i forhold til befolkningsstørrelsen*, men at ambisjonene eller forventninger uttrykt i anmodningstallene, også var høyere og trolig høyere enn hva de har klart å oppnå denne gangen.

Tabell 3-3. Gjennomsnittlig anmodning og faktisk bosetting per 1000 innbyggere i kommunene etter sentralitet. 2022.

Sentralitetsklasse	Gjennomsnittlig	
	Oppjustert anmodning per 1000 innbyggere	faktisk bosetting per 1000 innbyggere
01 (mest sentrale)	4,0	3,5
02	4,5	4,0
03	6,1	5,1
04	9,8	8,1
05	14,1	10,7
06 (minst sentrale)	23,7	14,5

Kilde: IMDi.no. Statistikk om faktisk bosetting per 31. januar 2022.

Samtidig må disse (foreløpige) resultatene også tolkes i lys av at kommunene i ulik grad opplevde at flyktningene kom direkte til dem eller henvendte seg i mottaksfasen og at dette kan ha gitt ulike utgangspunkt for kommunene med tanke på innretning av innsatsen for å kunne lykkes med å få bosatt mange. Mønsteret som vi ser for bosetting etter sentralitet kan ha ulike årsaker, og intervjuene med case-kommunene som sammenfattes i kapittel 5 kaster noe lys over mulige årsaker til det. Dette er likevel et tema som kan være verdt å ha oppmerksomhet rundt framover, både når det fortsatt ventes mange flyktninger i 2023 og for evaluering og læring i etterkant av denne krisen.

Selve kommunestørrelsen (både antall innbyggere og arealstørrelse/spredning) kan også ha noe å si for kommunenes muligheter innenfor kommunal tjenesteyting, herunder også bosetting av flyktninger. Inntektssystemet for kommuner i Norge har imidlertid et mål om å utjevne forskjeller mellom kommuner når det gjelder kommunal tjenesteyting.¹⁴

Til utredningen i denne rapporten kan både sentralitet og kommunestørrelse fange opp relevante forskjeller mellom kommuner når det gjelder bosettingsarbeid, og er derfor kjennetegn som vi har tenkt på når case-kommuner skulle velges.

¹⁴ Se for eksempel KMD (2021) eller KDD (2022).

4. Utvalg av case-kommuner

4.1. Nærmere om valg av hovedtilnærming

Som påpekt i innledningen, var situasjonen som kommunene plutselig befant i vinteren/våren 2022 nokså uoversiktlig. Det var fortsatt uklart hvor mange ukrainske flyktninger som ville komme til Norge, og den enkelte kommune kunne følgelig ikke vite hvor mange de måtte være forberedt på å ta imot. På statlig nivå ble det laget særskilte ordninger for ukrainerne, som ingen hadde erfaring med. Det var også klare antydninger til at de ukrainske flyktningene ville kunne skille seg betydelig fra tidligere flyktningkohorter når det gjelder å være «privatboende» med antatte følger for bruk av AMOT og avtalt selvboetting.

Alt dette tilsier at det ville være vanskelig å vite hva kommunene ville treffe på når det gjelder bosettings-/boligbehov. Av denne grunnen virket det også mest hensiktsmessig i første omgang å satse på en utredningstilnærming som var utforskende og som ga gode muligheter for å grave i detaljene i kommunenes erfaringer utover høsten 2022.

Kvalitativ analyse gir mulighet til å undersøke sammenhenger og data dypere og grundigere enn kun kvantitativ analyse. Hensikten med den kvalitative analysen har vært å oppnå dybdekunnskap og helhetlig forståelse av forholdet mellom kommunens arbeid med boetting og måten Husbankens virker inn i det.

Videre ble det vurdert at semistrukturerte intervjuer av et utvalg av case-kommuner ville gi gode muligheter for dybdekunnskap og helhetlig forståelse i erfaringsinnhenting. Det ble lagt vekt på å rette oppmerksomhet særlig mot kommunale prosesser, strategier, erfaringer og opplevelser. Med en semi-strukturert tilnærming ble det utformet en intervjuguide. Det betyr at det ble utarbeidet en oversikt over relevante temaer, problemstillinger og spørsmål i forkant av intervjuene. I intervjuene skulle det likevel være fleksibilitet til å følge opp interessante svar og funn underveis og tilpasse spørsmål og oppfølging til den enkelte respondenten og funn underveis.

Data-/statistikkproduksjon vil vanligvis henge noe etter den faktiske utviklingen og kan forståelig nok ikke alltid prioriteres høyt i en krisesituasjon. Ved oppstart av arbeidet var det også uklart hvordan tilgang til data/statistikk ville utvikle seg. Både UDI og IMDi fikk imidlertid på plass løsninger med hyppige oppdateringer av status på overordnet nivå. På IMDi.no ble det også etter hvert tilrettelagt for *daglige* oppdateringer om boettingstall på

kommunenivå. Disse holdt vi fortløpende oversikt over utover høsten, for å kunne brukes i valg av case-kommuner.

4.2. Utvalg av kommuner

Ved valg av tilnærming og av de spesifikke case-kommunene har vi ønsket å sikre innsikt i bredden og variasjonen i erfaringer og utfordringer som kunne gjelde for kommuner. Det ble lagt vekt på å få med både mindre, middels og mer sentrale kommuner. Vi ønsket også en visst geografisk fordeling, dvs. at de kom fra ulike deler av landet.

Vi fulgte nøye med på rapportering av bosettingstall på kommunenivå på nettsiden til IMDi for å danne et bilde av kommuner som lå godt an i forhold til anmodning og kommuner som viste en svakere utvikling til og med oktober 2022. Så langt det var mulig, prøvde vi å få med kommuner som hadde bosatt forholdsvis mange og kommuner som hadde bosatt forholdsvis få i forhold til anmodningstall (gitt sentralitet). Her er det verdt å merke at mange kommuner viste tydelige tegn til «innhenting» utover høsten.

Vi valgte 3-4 kommuner som «kandidater» innenfor hver gruppe av kommuner etter sentralitet: mindre sentrale (sentralitetsklasse 5 og 6), middels sentrale (sentralitetsklasse 3 og 4) og mer sentrale (sentralitetsklasse 1 og 2). Målet var å gjennomføre intervjuer med 4-6 case-kommuner. I et par tilfeller takket kommunene nei, med henvisning til stor arbeidsbelastning.

Det endelige utvalget av case besto av følgende fem kommuner: Alta, Bjørnafjorden, Bærum, Hjartdal og Ålesund.

4.3. Bakgrunnsinformasjon om case-kommunene

Før gjennomføring av intervjuene utarbeidet vi et kort notat med bakgrunnsinformasjon om hver kommune. Bakgrunnsinformasjonen besto av både grunnleggende opplysninger (innbyggertall, geografisk lokalisering og geografisk spredning i befolkningen/tettsteder, sentralitet) og mer detaljert informasjon på en rekke relevante områder.

Vi brukte statistikksiden til IMDi¹⁵ for å hente ut figurer om kommunenes tidligere anmodnings- og bosettingstall. Her rettet vi særlig oppmerksomhet mot erfaringene fra

¹⁵ <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/statistikk/F00/bosetting>

den forrige (syriske) krisen (2015-2017) samt utviklingen de siste 2-3 årene. Vi fulgte også med på utviklingen i bosettingstall for 2022 utover høsten 2022, basert på opplysninger som IMDi oppdaterte nesten daglig på nettsiden sin. Dermed visste vi nokså nøyaktig hvordan kommunene lå an i forhold til anmodningstall når vi intervjuet dem.

Bakgrunnsnotatene inneholdt også informasjon om boligsosiale kjennetegn ved kommunen (andel som leier bolig, andel som mottar bostøtte, kommunalt disponerte boliger) sammenlignet opp mot landsgjennomsnitt. Vi noterte gjennomsnittlig boligpris for selveierboliger i kommunen når det var mulig å finne i SSBs statistikk¹⁶, og sammenlignet den opp mot gjennomsnittspris for hele landet.

Videre detaljer som kunne være relevante, for eksempel om kommunesammenslåing, ble også registrert i bakgrunnsnotatene. Vi hentet også opplysninger om kommunenes behovskorrigerede frie inntekter per innbygger¹⁷ for å få en indikasjon på kommunens overordnede økonomiske situasjon og budsjettmessige handlingsrom.

¹⁶ Se <https://www.ssb.no/statbank/table/06035/>

¹⁷ Dette ble hentet fra rapporten fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi fra november 2021, se <https://www.regjeringen.no/contentassets/f5eb6349d76b4d5c97c9c9a1a5fe845c/tbu-rapport-hele-nettversjon.pdf>.

5. Sammenstilling av kommunenes erfaringer

5.1. Hovedfunn

Innledningsvis i dette kapittelet oppsummeres case-kommunenes erfaringer med bosetting av ukrainske flyktninger fra krigens start og et stykke ut på høsten 2022. Deretter følger en mer omfattende sammenstilling av kommunenes erfaringer. Etter gjennomførte intervjuer med fem case-kommuner, er dette hovedfunnene:

- Flere av kommunene har sett et behov for å omorganisere måten de jobber med bosetting av flyktninger på, alle kommunene har vært nødt til å oppbemanne.
- Kommunene er helt avhengige av det private boligmarkedet i møte med slike kriser, og derfor også helt avhengige av innbyggernes velvilje.
- Det høye prisnivået er en utfordring i de større kommunene, mens de mindre kommunene mangler boliger.
- Fleksibiliteten både hos kommunene, IMDi og UDI har vært avgjørende for å bosette så mange flyktninger.
- Mange kontakter kommunene for å tilby boliger, det bidrar til flere boliger, men det letter ikke kommunenes arbeid.
- Det er utfordrende for kommunene å bosette flyktningene i tråd med egen bosettingsstrategi, for eksempel i sentrale områder, nære kollektivtrafikk, skole ol.
- Stor grad av dugnadsånd og lokalt engasjement både blant dem som jobber og dem som bor i kommunene, særlig før sommeren.
- Flere er usikre på hvordan de skal klare å bosette og gi gode tilbud (barnehage, skole, helsetjeneste) til flyktningene som kommer i 2023.
- De ukrainske flyktningene blir raskt integrert, mange har nettverk, finner bolig på egenhånd og flere har fått seg en deltidsjobb. Men det er en utfordring at få snakker engelsk.
- Det mest aktuelle virkemiddelet fra Husbanken i krisesituasjonen er bostøtte. Noen påpekte at inntektsgrensen er for lav, og at det kunne slå negativt ut dersom flyktningen får seg en deltidsjobb.
- Kommunene er svært negative til at tilskudd til utleieboliger er fjernet fra statsbudsjettet.
- Tilskudd til igangsettelse er et tiltak som kunne treffe et behov, men de aktuelle boligene er stort sett i privat eie.

- Alle case-kommuner oppgir at de er svært fornøyde med kontakten med Husbanken.

5.2. Utarbeidelse av intervjuguide

Til intervjuene utformet vi en semistrukturert intervjuguide. Det semistrukturerte intervjuet er nyttig når man ønsker å få belyst utvalgte temaer og spørsmål, men samtidig vil åpne for at informantene kan komme med nye innspill og refleksjoner. Guiden var bygget opp etter utvalgte temaer med flere underspørsmål, der alle temaene ble gått gjennom i intervjuene, men rekkefølgen var ikke lik hver gang. Det var heller ikke nødvendig å gå gjennom samtlige spørsmål i alle intervjuene (se vedlegg).

Vi kunne med utgangspunkt i guiden diskutere de forhåndsbestemte spørsmålene og samtidig følge de temaene informanten tok opp underveis. På den måten forholdt intervjuene seg mer som vanlige samtaler, der svarene kunne bli fulgt opp på en naturlig måte. Dette viste seg å være en god metode da de temaene vi ønsket å få belyst var svært godt kjent hos informantene. Det var derfor ikke vanskelig å holde seg til de temaene vi anså som relevante. Da vi også ønsket å finne ut av hvorfor noen kommuner ikke hadde klart, eller lå langt etter, å nå anmodningstallet sitt, var det fint å bruke denne samtaleformen for å skape en vennlig og tillitsbasert atmosfære med positive tilbakemeldinger underveis, for å bidra til at informantene kunne dele både suksesser og utfordringer.

5.3. Gjennomføring av intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med 5 case-kommuner av forskjellig størrelse, og geografisk spredning i landet. I alle kommunene ble det gjennomført gruppeintervjuer med minst 2-3 informanter fra henholdsvis flyktningtjenesten/integrering og boligkontoret eller ansvarlig for bosetting (en kommune stilte med fem informanter fra flyktningkontoret, bosettingsgruppen, helse og omsorg, og en bosetter). Alle med unntak av ett intervju ble gjennomført på Teams. Vi hadde satt av god tid til hvert intervju og alle varte i litt under halvannen time, med unntak av ett som varte en snau time. Det å møtes over Teams er utfordrende når man ønsker innsikt i og forståelse for de enkeltes opplevelser. Å bygge tillit når man ikke møtes ansikt til ansikt er utfordrende. Det kan ha påvirket enkelte til å være litt mer tilbakeholdne, særlig der temaet kan ha blitt opplevd mer sensitivt, for eksempel i kommuner hvor de har ligget dårlig an. De fleste snakket allikevel villig om erfaringene fra egne kommuner, og siden de står midt i det er kunnskapen fra de enkelte

kommunene veldig god og de ansatte er tydelig engasjerte. Det var derfor heller ikke vanskelig å holde en god og avslappet tone, da vi ikke trengte å hale svarene ut av informantene.

5.4. Kommunenes erfaringer

5.4.1. Organisering i kommunene

Bosettingsprosessen

Alle case-kommunene har en flyktningsjeneste som er det første leddet når flyktninger skal bosettes. Alle unntatt én kommune har også et boligkontor. Det er stort sett et samarbeid mellom disse når flyktningene skal bosettes, ofte i tillegg til NAV. Deretter involveres andre kommunale aktører innen psykisk helse, integrering, og skole og barnehage for å finne ut hvor og hvordan flyktningene skal bosettes.

I flere av de mindre kommunene vi intervjuet så de et behov for å omorganisere bosettingsarbeidet i forbindelse med Ukraina-krisen, da det å bosette opptil ti ganger så mange som vanlig er noe de naturlig nok ikke har så mye erfaring med. I en kommune så de et behov for å koordinere seg bedre i kommunen ved å samle krefter fra flere tjenester til et team som har regelmessige møter. Den samme kommunen trekker fram at det er utfordrende å ha nok folk til å følge opp alle, og at det er viktig at flyktningsjenesten er godt kjent med de andre tjenestene i kommunen. En annen kommune forteller at de har jobbet med å bedre den interne strukturen, med bedre organisering og tydeligere roller og ansvarsfordeling. For en stor kommune har ikke selve bosettingsarbeidet endret seg mye, de følger de samme rutinene nå som tidligere med kontrakter, oppfølging og biveiledning. Et unntak er at de har vært nødt til å oppbemanne for å møte den økte arbeidsmengden.

Flere av kommunene forteller at de har vært i prosesser med nedbemanning før Ukraina-situasjonen oppsto, en kommune hadde til og med avviklet hele flyktningsjenesten. Den kommunen har ikke mottatt flyktninger siden 2017, da mottok de 18 flyktninger. I 2022 bosatte de 40 flyktninger og samme antall er anmodet for 2023 (ikke ennå vedtatt av kommunestyret da intervjuet ble gjennomført). For denne kommunen var derfor prosessen med å bosette 40 flyktninger svært krevende. De som tidligere hadde jobbet i flyktningsjenesten var plassert andre steder i kommunen, og avdelingen måtte settes sammen på nytt. De var videre forberedt på at det skulle komme flyktninger i mars, men det kom ingen. Kommunen begynte å lure på om de i det hele tatt skulle få flyktninger og denne usikkerheten gjorde det vanskelig å planlegge, men i juni kom det 14 personer, og

flere etter sommeren. Ofte fikk kommunen sen beskjed om at flyktningene skulle komme til kommunen, og derfor ble det ved noen tilfeller hektisk å finne bolig til disse på kort tid. Ofte hadde kommunen bare to uker på seg. Alle kommunene har vært nødt til å oppskalere bemanningen i forbindelse med denne krisen. Kommunene har blant annet ansatt folk i midlertidige stillinger og fått inn vikarer fra vikarbyråer. Noen har også engasjert miljøvaktmestere for å følge opp flyktningene med det praktiske. Arbeidet med å oppskalere har også vært tidkrevende, forteller noen av kommunene.

Strategier for bosetting

Strategiene knyttet til hvor flyktningene bosettes varierer mellom de ulike kommunene, men de fleste er opptatt av at de skal bosettes i nærheten av det de trenger i hverdagen, som skole, barnehage, matbutikk og fritidsaktiviteter. En kommune er tydelige på at det ikke bare handler om å finne en bolig, men å sikre at kommunen er et godt sted å komme til og bo i. De trekker fram at deres største utfordring er manglende tilgjengelighet på gode boliger sentralt i kommunen. I en kommune der flyktningene i stor grad ankom på egenhånd, forteller kommunen at flere har bil og at de har et godt etablert nettverk som bistår de nyankomne. I denne kommunen har de derfor vurdert at det kan tas mindre hensyn til det som vanligvis vektlegges når de bosetter flyktninger, som nærhet til kollektivtransport og andre funksjoner man trenger i hverdagen. Kommunen har heller ikke egne mottaksklasser, de benytter seg av nærskolen, noe som igjen letter arbeid med å finne bolig med egnet lokalisering. I en av de litt større kommunene har de også vurdert det som hensiktsmessig å bosette flyktningene litt utenfor sentrumsområdet fordi der er kapasiteten bedre på skolene og i barnehagene. Dette fører dog til en utfordrende hverdagslogistikk for de voksne som må reise et stykke for å komme seg til voksenopplæring. Det er samtidig utfordrende for kommunen å følge opp de flyktningene som bor lengst unna. Det samme gjelder for skolebarn i en stor kommune med bare to mottaksklasser, i mange tilfeller må barna reise et stykke for å komme til skolen.

I noen av de andre kommunene byr høye boligpriser på utfordringer, og noen ser seg nødt til å bosette andre steder enn ønsket fordi de ikke har boliger tilgjengelig. Dette er uheldig, forteller en kommune, fordi det er lite sannsynlig at de kan bli boende i området på grunn av de høye prisene, og at de derfor etter hvert må flytte ut av nærmiljøet og barna må bytte skole og/eller barnehage. Kommunen mener videre at det er bedre for de fleste flyktninger å bo i områder der det bor folk med likere sosioøkonomisk status som dem selv, for å blant annet hindre utenforskap. Men dette er i strid med kommunens overordnede, politiske føringer som er å ha en sosioøkonomisk spredning i befolkningen. I en mindre kommune har de bosatt alle på to sentrale steder, men de er svært usikre på om

det kommer til å være gjennomførbart til neste år da kapasiteten på ledige boliger er nådd.

Fleksibilitet

Hvordan case-kommunene har organisert bosettingsarbeidet varierer. Det mest påfallende er hvordan de mindre kommunene i undersøkelsen har mulighet til å være litt mer fleksible enn de større, og finne løsninger underveis som passer deres situasjon. De har også mulighet til å følge opp flyktningene tettere, siden det ikke er snakk om så mange, i en av kommunene er de på fornavn med alle flyktningene. På den andre siden har de mindre kommunene andre utfordringer enn de større kommunene når det gjelder å skaffe til veie boliger, samtidig som de har utfordringer knyttet til intern kompetanse, blant annet fordi de har mindre fagmiljøer. I de mindre kommunene er det også større grad av interkommunalt samarbeid, som gjør at prosessene ser annerledes ut der med tanke på bosetting og oppfølging av flyktninger. En kommune forteller at det også har vært viktig at NAV har vært fleksible og strukket seg når det gjelder satsene for sosialhjelp, og at flyktningene får ventestønad, en form for sosialhjelp de mottar i par-tre måneder før de får introduksjonsstønad. Samtidig har fleksibiliteten betydd at avgjørelser har blitt tatt på et lavere nivå enn vanlig. Informantene uttrykker at «enhver beslutning er bedre enn ingen beslutning». Ansatte og ledere i kommunen har støttet hverandre i situasjoner der raske beslutninger har blitt tatt litt utenom de vanlige rutinene.

Et annet viktig skille mellom case-kommunene er hvorvidt flyktningene har kommet dit på egenhånd, enten gjennom avtalt selvbosetting eller ved at flyktningen ble tildelt på vanlig måte gjennom IMDi. I en kommune der de ukrainske flyktningene hadde nettverk fra før, kom det mange på egenhånd. Her besto bosettingsarbeidet stort sett i å be de ukrainske flyktningene som allerede var i kommunen om å ta kontakt, for deretter å formelt bosette disse i samarbeid med IMDi og UDI. I denne kommunen var bosettingsarbeidet i større grad enn hos de andre preget av 'pragmatikk', det var ikke så nøye hvilken formell ordning som ble benyttet (avtalt selvbosetting eller en tilordning fra IMDi), men at flyktningene ble bosatt hvis de ønsket å bli bosatt i kommunen. I en kommune som krever at AMOT bare kan benyttes for dem som bor hos familie, ble allerede ankomne flyktninger oppfordret til å finne bolig selv for å benytte seg av avtalt selvbosetting eller være på et mottakssted til de fikk en bolig et sted i landet, ikke nødvendigvis i den aktuelle kommunen. I en annen kommune har de opprettet et mottakssenter, så kommunen arbeidet med å finne bolig etter at en de av flyktningene har kommet til kommunen. For to av kommunene gjorde de klare boligene før flyktningene kom. I disse tilfellene kunne ikke flyktningene medvirke på hvor de blir bosatt.

Hektisk periode

Flere av kommunene i undersøkelsen fortalte om en hektisk hverdag og mye dugnadsarbeid i starten av krisen. Det var mange som jobbet overtid og så seg nødt til å være tilgjengelige for flyktningene utenom vanlig arbeidstid. En kommune forteller at kommuneledelsen i den mest hektiske perioden ga beskjed om at andre avdelinger også skulle jobbe med ukrainere, det var «alle mann til pumpene». De stiller også opp og kjører dersom det skjer noe på skolen, eller om det er noe flyktningene trenger hjelp med i boligene. I de fleste av case-kommunene har flyktningene blitt bosatt spredt og til tider usentralt, så kommunen har innimellom måttet kjøre lange avstander. Av de kommunene der flyktningene ankom før sommeren, ligger de bedre an med tanke på bosetting sammenlignet med de kommunene der flyktningene ankom senere. For eksempel er det en kommune som ligger etter i forhold til anmodningstall, som forteller at de sto klare til å ta imot flyktninger før sommeren, men at alle kom i løpet av en kort periode i høst. Da var det utfordrende å bosette mange på så kort tid. En kommune der flyktningene ankom før sommeren fortalte at de dro god nytte av den sterke dugnadsånden som de hadde da. De hadde bosatt alle på det tidspunktet intervjuet ble gjennomført.

Tanker om 2023

Flere av case-kommunene uttrykker bekymring for neste år (2023) med tanke på å oppdrive nok boliger til flyktningene som kommer. En kommune, som mener de ikke skal ha problemer med å skaffe nok boliger, verken til ukrainske, andre flyktninger eller vanskeligstilte i kommunen, er mer bekymret for hvordan den økte tilstrømmingen av flyktninger legger press på lokalsamfunnet, og tjenester som skole, barnehage og helsevesen. De frykter at situasjonen med Ukraina kan få negative konsekvenser for vanskeligstilte i kommunen. En annen kommune trekker også fram fastlegemangel som en utfordring. En tredje kommune er også bekymret for de vanskeligstilte i kommunen, da de har vært nødt til å flytte midler internt for å møte Ukraina-krisen, og derfor har måttet ta bort penger fra andre som trenger det. De ser også med bekymring på leiemarkedet for de vanskeligstilte til neste år. Det er ikke mange boliger som står tomme i kommunen, og de tror de har brukt opp det som er av ledig kapasitet allerede i år.

Flere av kommunene meldte at de til dels måtte ta til takke med kortere leiekontrakter og mindre sentrale lokaliseringer for å få til nok boliger i 2022. Med bakgrunn i dette uttrykte også noen av kommunene bekymringer for at noen flyktninger som ble bosatt i 2022, ville kunne ha behov for å flytte til nye boliger i 2023, med hjelp fra kommunen. Dette ville legge ytterligere press på kommunene når det ser ut til at de også i 2023 må ta imot mange nye flyktninger fra Ukraina.

Integrering

Når det gjelder integreringen av de ukrainske flyktningene, forteller kommunene at det går veldig bra. Særlig for dem som allerede har nettverk, går det nærmest av seg selv, forteller de. Velvilligheten blant lokalbefolkningen har også vært stor, og flere av kommunene forteller om et engasjement de ikke har sett tidligere. Videre har de ukrainske flyktningene generelt god boevne, flere har høy utdanning og flere har skaffet seg en deltidsjobb. Kommunene forteller at de har glidd godt inn i nærmiljøene. En kommune forteller at det også er noen barn som sliter litt, som kanskje har med seg vonde opplevelser fra krigen og som kan oppleves litt utagerende. Det er også en generell utfordring at de fleste ukrainske flyktninger ikke snakker engelsk.

Forskjellsbehandling

En kommune forteller at de selv forsøker å ikke forskjellsbehandle til fordel for de ukrainske flyktningene, men både de og andre ikke-ukrainske flyktninger merker en forskjellsbehandling fra samfunnet for øvrig. Blant annet er det flere som tar kontakt med kommunen som har en bolig de kun ønsker å leie ut til ukrainere. Videre kan ukrainere reise gratis med noen kollektivtrafikk-selskaper, noe andre flyktninger ikke kan.

Språk

I kontakten mellom kommunene og flyktningene er det bare en av kommunene som uttrykker at de har utfordringer knyttet til språk. Når de får en henvendelse fra en flyktning bestiller de tolk, som må gjøres 72 timer i forveien, for så å forstå at det bare handler om en mindre praktisk ting. De andre kommunene bruker tolk til det som var lovpålagt, og flere hadde i tillegg ressurser i kommunen som behersker ukrainsk eller russisk som kunne bistå, ellers benyttet de seg av Google Translate til mindre praktiske spørsmål. En kommune forteller at de ukrainske flyktningene har en app på telefonen som oversetter tekstmeldinger, noe som forenkler kommunikasjonen. En kommune som sier de har gode rutiner for tolkning og kommunikasjon ut til flyktninger, ser derimot kommunikasjonen fra de ukrainske flyktningene som en større utfordring. Den kollektive beskyttelsen gir dem større frihet, blant annet til å reise til hjemlandet for å så returnere til Norge. Det gjør at noen innimellom forsvinner for kommunen.

Boligmangel i kommunene

En av kommunene forteller at de på grunn av utfordringer knyttet til det private boligmarkedet, og fordi kommunen generelt mangler boliger, både til salg og til utleie, satser på boligbygging framover og har i første omgang planlagt for sju familieboliger til utleie – både i rekke og eneboliger. Disse boligene blir ikke nødvendigvis boliger for

flyktninger, men vil kanskje bidra til å skape rotasjon i boligmarkedet, som kan frigi boliger til flyktninger. Denne kommunen eier også flere sentrale tomter, og ønsker å bygge flere boliger. De har lenge slitt med fraflytting, og det er ikke lett å trekke folk til kommunen når det ikke finnes boliger. Dette er en utfordring uavhengig av flyktningsituasjoner. De vil jobbe for å nå et samfunnsmessig mål om å ha flere boliger tilgjengelig.

5.4.2. Bruk av det private markedet

Under vanlige omstendigheter benytter de fleste av case-kommunene seg i første omgang av kommunale boliger når de skal bosette flyktninger, men under kriser som denne, har kommunene som ble intervjuet, sett seg nødt til å bruke det private markedet i langt større grad. Flere forteller at dette er nødvendig da de fleste av kommunene i undersøkelsen besitter for få kommunale boliger, og at de ikke har mulighet til å sitte på et høyt antall ledige boliger i påvente av en ny krise eller plutselig økt tilstrømming av flyktninger.

Alle case-kommunene har informasjon på sine hjemmesider der folk kan gå inn og kontakte kommunen om de har en ledig bolig, det kan være hele boliger, hybler eller deler av egen bolig. En kommune har opprettet et system der man kan legge inn det man ønsker å tilby til flyktingene. Kommunene opplever stor grad av velvillighet og dugnadsånd blant innbyggerne i forbindelse med denne situasjonen, særlig før sommeren, og det er mange som tar kontakt og ønsker å leie ut. Flere ukrainere har allerede nettverk i kommunene, som bistår med å finne boliger. Kommunene påpeker at dette i liten grad letter bosettingsarbeidet, da organiseringen av boligarbeidet er en stor jobb, og de må følge opp og kvalitetssikre de tilbudte boligene. Men det bidrar til at de får tak i langt flere boliger, noe som er helt nødvendig for å få bosatt alle.

For de fleste er det kommunene som formidler boligene til flyktingene som deretter skriver egen kontrakt med huseier. Kommunene gir stort sett tre måneders husleiegaranti, så huseierne er sikret leieinntekter i løpet av den innledende perioden. I en kommune fortalte de at nesten ingen ønsket å leie ut til flyktingene direkte, men bare til kommunen som deretter fremleier, samtidig som den dekker husleien de første månedene. Det var likevel noen som gikk med på at kontrakten ble overført til flyktingene etter en stund. En kommune forteller at selv om det er flyktingene selv som inngår kontrakt med huseier, er det viktig at kommunen bistår dersom det skulle oppstå noen situasjoner eller konflikter, og at de reagerer raskt. Dette er for å bevare folks «goodwill» til kommunen, da de er helt avhengig av det private boligmarkedet for å klare å bosette i kriser. Sist denne kommunen benyttet seg av det private markedet var nettopp under den forrige flyktingkrisen, da erfarte de at det er nyttig å benytte seg av det private markedet, særlig i tilfeller der

flyktningene håndterer egen boligsituasjon. En annen kommune forteller at de også er helt avhengig av det private markedet, da de ikke engang har nok boliger til de vanskeligstilte i kommunen. Flere av kommunene har operert en del med tomgangsleie, der de har inngått midlertidige kontrakter med huseier og har betalt leie for å holde på tilbudte leiligheter, i påvente av at ukrainske flyktninger kommer. I enkelte kommuner med et høyere prisnivå, har det vært utfordrende å benytte seg av tomgangsleie.

I en del av case-kommunene er det et høyt prisnivå som er utfordrende når man skal bosette flyktninger, men også i de kommunene med lavere prisnivå bidrar situasjonen til et økt press på det lokale utleie- og boligmarkedet, og prisene presses opp også der. Det er særlig i de sentrale områdene av kommunene at prisene er høyest. Dette fører i flere tilfeller til at flyktningene blir bosatt spredt, noe som fører til lange reiseveier for flyktningene selv, og for kommunen som skal følge dem opp. Flere av kommunene opplever også at det er en del utleiery som ser anledningen til å tvinge opp prisene, en kommune påpekte at en del også tilbyr boliger som ikke er egnet. Videre har kommunene opplevd at noen utleiery bare ønsker å leie ut til ukrainere, og ikke flyktninger fra andre land. I disse tilfellene ønsker kommunene å takke nei, men det er ikke alltid de har anledning til det siden behovet for boliger er så stort. En kommune uttrykker frustrasjon over å ha «få kort på hånden» i forhandling med utleiery av private boliger, siden de er så avhengig av dem for å klare å bosette alle. De fortalte også om en huseier som hadde planer om å si opp kontrakten til en familie på grunn av ønske om å sette opp leien. Kommunen var ikke sikre på om dette var lovlig, men manglet selv juridisk kompetanse. Mens kommunen ser for seg at flere av flyktningene kan bli boende, og legger opp til dette, er det flere av huseierne som er innstilt på at det er snakk om kortvarige leieforhold, da det ikke er gitt at flyktningene blir i kommunen eller landet om krigen tar slutt.

Det er også en kommune som trekker fram at utleiemarkedet kan være uforutsigbart. Selv om husleieloven krever at en utleieperiode skal være på tre år, kan den være på ett år dersom boligen er en del av boligen til utleiery, for eksempel en hybel eller en sokkelleilighet. Det kan også være andre lovlige grunner til å si opp en utleiebolig, for eksempel om man skal bruke arealet selv.

5.4.3. AMOT og avtalt selvbosetting

Alle case-kommunene, med unntak av én, forholder seg til den statlige instruksjonen om at AMOT også kan benyttes av flyktninger som ønsker å bo hos venner eller bekjente. Det er mange flere enn vanlig som har benyttet seg av AMOT i forbindelse med Ukraina-situasjonen. Særlig i den kommunen der mange av flyktningene allerede hadde nettverk og kom på egenhånd, har de benyttet AMOT i stor grad. Flyktningene som kom for å bo

hos familie og andre i nettverket sitt ble bedt om å ta kontakt med kommunen så de kunne søke om AMOT slik at flyktningene kunne få økonomisk støtte. For å få innvilget AMOT tok kommunen kontakt med UDI som innvilget AMOT, og deretter tok de kontakt med IMDi for å få ordnet med overgang til bosetting. Alle de har bedt om AMOT til, har fått innvilget dette. Denne prosessen har tatt kort tid, og ifølge kommunen har fleksibiliteten hos IMDi vært helt nødvendig for å klare å bosette så mange. En mindre kommune som bare opplevde en som har benyttet seg av AMOT og deretter avtalt selvbosetting har også forklart denne prosessen som uproblematisk.

En stor kommune i undersøkelsen praktiserer et strengere AMOT-regelverk enn det staten legger opp til, her kan man ikke bos hos venner, bare hos familie eller slekt. Men de ser likevel at flere benytter seg av det i 2022 enn tidligere år da det kun har vært aktuelt for to-tre personer eller familier i året. Kommunen mener at dersom de hadde åpnet opp for AMOT hos venner, ville ikke kommunen hatt kapasitet til å følge opp og risikoen for saker knyttet til trafficking og annen utnytting ville vært større. Kommunen har heller ikke anledning til å selv dra ut og sjekke boforholdene i en AMOT-bolig. I de tilfellene der flyktninger har tatt kontakt med kommunen angående AMOT-plass hos venner, har kommunen henvist til avtalt selvbosetting, at flyktningene kunne bli boende hvis de fant bolig til varig bosetting selv. Mange benytter seg av den muligheten. Ved avtalt selvbosetting sjekker kommunen boligene, for å sikre at flyktningene ikke må risikere å flytte igjen etter kort tid.

I den kommunen som har etablert et mottakssenter på et hotell, opplever de at flere av de som bor der finner bolig selv og benytter seg av avtalt selvbosetting. Når flyktningen finner en bolig, tar de kontakt med kommunen som innvilger avtalt selvbosetting dersom leien er realistisk og flyktningen kan håndtere boligen økonomisk selv.

5.4.4. Samarbeid med IMDi / UDI

De fleste av kommunene er fornøyde med samarbeidet med IMDi, en kommune forteller at de ikke har noe med UDI å gjøre, mens en annen omtaler også samarbeidet med UDI som godt. Den fleksibiliteten kommunene viser i denne situasjonen, forteller de at også gjelder for IMDi (og UDI for den kommunen det gjelder). Ingen har opplevd at de ikke har fått innvilget AMOT eller avtalt selvbosetting for flyktningene i deres kommuner. En annen kommune fortalte at de har hatt utfordringer med å bosette store familier, noe de har fått forståelse for, og de har derfor fått færre av disse den seneste tiden.

Det som har endret seg i kontakten med IMDi er at kommunene får lite informasjon om flyktningene før de kommer til kommunene.¹⁸ De er ikke kartlagt godt nok, og den kartleggingen som er gjort er for overfladisk, synes flere av kommunene. Dette er utfordrende, og vanskeliggjør prosessen med å finne egnede boliger.

Én kommune opplever imidlertid at svartiden hos IMDi er for lang. For eksempel tar det tid før IMDi oppdaterer systemene sine i forbindelse med lovendringer. Når kommunen har praktiske problemer med å tolke og iverksette nye lover, føler de et behov å ta direkte kontakt med IMDi. Da kan de oppleve veldig lang svartid hos IMDi, helt opp mot ett år. Dette fører til at de ansatte i den kommunen til tider må vurdere saker skjønnsmessig, noe de forteller at de ikke har lov til.

5.4.5. Husbankens virkemidler

Bostøtte

Det mest aktuelle virkemiddelet som kommunene trakk fram, er bostøtte. En kommune uttaler at bostøtten har kommet mange til gode og er gull verdt for kommunen når de må bruke det private markedet. Det ses også som positivt at den har blitt styrket. Så lenge flyktningene er bosatt i kommunen er også saksbehandlingstiden kort, og flere synes det er positivt at strømstøtten automatisk følger bostøtten. Bostøtte kan søkes etter at flyktningene har fått personnummer og folkeregistrert adresse. I en kommune må alle statlige midler søkes før man eventuelt kan søke supplerende sosialstønad fra NAV.

Kommunene bistår flyktningene med å søke bostøtte, og hjelper dem med å fylle ut søknad, enten på papir eller digitalt, hjemme hos dem eller på flyktningkontoret. Dette skjer oftest i forbindelse med husleiekontraktsmøtet. Kommunene gir generell informasjon til flyktningene om mulige støtteordninger, men en kommune forteller at det er personavhengig hvor mye informasjon den enkelte flyktning får av flyktningtjenesten. Her gir heller ikke NAV ut noe informasjon til flyktninger om mulige tilskuddsordninger.

En utfordring et par kommuner trekker fram er at det kan ta tid å få adresse tidsnok, og at registrering av endret adresse også tar tid. Dette kan føre til at flere får støtten for sent. En annen kommune har også opplevd at det har vært litt «heng i systemet», og at mange feilregistreringer må rettes opp i. Et par kommuner mener at inntektsgrensen er for lav, og ser at flere får avslag. Dersom to personer i husholdningen mottar introduksjonslønn, faller

¹⁸ Dette må sees i lys av det er innført midlertidig bestemmelser som tilsier mindre krav til kompetansekartlegging for ukrainerne med kollektiv beskyttelse, se 2.2.2.

de ut av ordningen. Bostøtte kan også falle bort dersom man får seg en deltidsjobb, noe de ser på som uheldig.

Tilskudd og lån til utleieboliger

De fleste av case-kommunene opplever det som svært negativt at tilskuddet til utleieboliger er vedtatt fjernet i statsbudsjettet for 2023. Flere av kommunene hadde basert seg på dette virkemiddelet, men har nå sett seg nødt til å stoppe eller sette prosjekter på vent. En kommune forteller at hensikten med å kjøpe boliger i bruktmarkedet er at flyktingene etter hvert skal kunne komme i en økonomisk posisjon til å eie boligen gjennom eie-til-leie, men at boligene uten dette tilskuddet vil bli for dyre til at det er realistisk. En annen kommune hadde også basert seg på dette tilskuddet, men valgte likevel å fortsette planene om nybygg. Flere av kommunene understreker at de har få boliger i kommunalt eie, og en forteller at de har et stort behov for boliger for personer med funksjonsnedsettelse. Men uten dette tilskuddet forsvinner grunnlaget og dermed også muligheten for å bygge boliger med lav husleie. En av kommunene, der boligprisene er høyest, ønsker generelt mer midler og tilskudd direkte fra staten så de kunne bygget selv eller kjøpt flere boliger på bruktmarkedet. Det er få boliger de har råd til å kjøpe i dag.

Et annet virkemiddel kommuner kan benytte seg av er lån til utleieboliger. Men en kommune peker på at det er utfordrende at husleien i disse boligene må være uforholdsmessig høy for at prosjektet skal være økonomisk bærekraftig, noe som er et krav fra Husbanken, og da blir prisen for høy for dem som skal bo der. Kommunen på sin side kan da gå inn og presse prisen ned. En annen utfordring knyttet til samme virkemiddel er at egenkapitalkravet fra Husbanken blir såpass høyt at prisen på boligene igjen blir for høy. Ifølge informantene sier Husbanken at «blir de ikke dyre nok, er det ikke bærekraftig».

Startlån

Startlån er ikke et virkemiddel som er aktuelt for de ukrainske flyktingene i første omgang. En god del av de *tidligere* flyktingene i kommunene har søkt og fått innvilget startlån, men det er først etter å ha bodd i Norge i minst 3-5 år. En kommune forteller at de krever at flyktingen må ha fast inntekt for å få det innvilget. En kommune forteller at de har hatt en startlån-pott liggende urørt i flere år, men at de skal begynne å jobbe mer systematisk med dette framover. Allerede har to familier fått lånebevis og skal benytte seg av startlån. En kommune påpekte at startlånet støtter opp under boligrotasjon, at for eksempel tidligere flyktinger raskere flytter seg ut av kommunale boliger, som da frigjøres for andre.

Tilskudd til istandsettelse

Mens det i de større case-kommunene er få boliger som står tomme, er det flere av de mindre kommunene som har nedslitte og ubebodde boliger. Det er bare en av kommunene som har vurdert tilskudd til igangsetting, men siden alle boligene er i privat eie, er det vanskelig å finne riktig måte å gjøre dette på. Kommunene ser også at kostnaden for å sette i stand boliger som har stått tomme lenge, er for høy, og at egenandelen vil bli for høy til at tilskuddet vil monne.

Hvordan treffer / fungerer virkemidlene

Flyktningssituasjonen og kommunenes ulike boligsatsninger legger et økonomisk press på flere kommuner. En kommune trekker fram at de må ta en stor risiko, særlig når Staten strammer inn. De trekker også fram at det er uheldig at de bare får moms-refusjon dersom de bygger omsorgsboliger, og ikke når de bygger utleieboliger. Det er også en bekymring for denne kommunen at veldig mye av budsjettet går til flyktninger, og særlig til husleie. De vurderer å innføre en egen subsidiering. For eksempel vil en familie med flere barn ha behov for et større hus, og da blir husleia ført på 20 000 kr i måneden. Mens støtte fra NAV helst skal gå til livsopphold, mener kommunen at de bør ta mer ansvar for bostøtte. Men dette er ikke avgjort ennå, og må opp til politisk behandling. Det er også mulig å vurdere virkemidler som rentefrihet og reduserte avdrag. Det er krevende for kommunene, forteller informantene, når de statlige ordningene ikke er gode nok.

En annen kommune synes Husbankens virkemidler fungerer for treigt i kriser. Det har også vært en utfordring at potten ble tom så tidlig i 2022, og at de har vært nødt til å vente med å kjøpe i nye prosjekter til neste år.

En kommune reagerer på at de kommer dårlig ut i utmålingene av virkemidlene, som de mener ikke tar hensyn til de lokale boligprisene, men bare tar utgangspunkt i beliggenheten. De mener at de burde ha samme utmåling som en stor by i nærheten, da prisnivået er likt.

Kontakt med Husbanken

Alle informantene er fornøyd med kontakten med Husbanken. De har jevnlig kontakt med en kontaktperson og andre ved behov, og opplever å få raskt svar på henvendelser. En kommune trekker fram at Husbanken er på tilbudssiden, og at de gir tips om andre kommuner de kan rådføre seg med. Samtidig skulle de ønsket at Husbanken kunne veilede mer konkret for hver kommune, fordi det er så store forskjeller mellom små og store kommuner. De har videre et inntrykk av at mindre kommuner er gode på

bosettingsarbeidet, blant annet fordi kapasiteten på tjenester som skole, barnehage og helsetjenester ofte er sprengt i større kommuner og vekstkommuner.

6. Konklusjon

Denne rapporten presenterer et innblikk i utfordringene og erfaringene som utvalgte kommuner hadde med bosetting av de mange ukrainske flyktningene i 2022, med særlig vekt på framskaffelse av boliger og bruk av Husbankens virkemidler. Perioden som rapporten undersøker, er preget av mye usikkerhet. Tidlig på året var det fortsatt uklart hvor lenge krigen ville vare og hvor mange ukrainske flyktninger som ville faktisk komme til Norge. Kommunene ble tidlig anmodet om å ta imot et høyt antall flyktninger, men det var ingen som kunne spå hva det endelige utfallet ville kunne bli. På statlig nivå ble det laget særskilte ordninger for ukrainerne, og disse ordningene var det selvsagt ingen som hadde erfaring med fra tidligere. Det var også klare antydninger til at de ukrainske flyktningene ville kunne skille seg betydelig fra tidligere flyktningkohorter når det gjelder å være «privatboende» med antatte følger for bruk av AMOT og selvbosetting.

Alt dette tilsa at det ville være vanskelig å vite hva som ville treffe kommunene når det gjaldt bosettings-/boligbehov. Til utredningen var det derfor mest hensiktsmessig å satse på en tilnærming som var utforskende og som ga gode muligheter for å grave i detaljene i kommunenes erfaringer utover høsten 2022. Det ble gjennomført dybdeintervjuer med fem nøyte utvalgte kommuner. I alle kommunene ble dette gjort som gruppeintervjuer med minst 2-3 informanter fra for eksempel flyktningtjenesten og boligkontoret.

Ved valg av tilnærming og til slutt i utvelgelsen av de spesifikke case-kommunene har vi ønsket å sikre innsikt i bredden og variasjonen i erfaringer og utfordringer som kunne gjelde. Det ble lagt vekt på å få med både mindre, middels og mer sentrale kommuner. Vi ønsket også en viss geografisk fordeling, dvs. at case-kommunene kom fra ulike deler av landet. Så langt det var mulig, prøvde vi å få med både kommuner som hadde bosatt forholdsvis mange og kommuner som hadde bosatt forholdsvis få fram til høsten, sett i forhold til anmodningstall. Til sammen avdekket intervjuene et stort spenn i erfaringer og utfordringer.

Under vanlige omstendigheter vil kommuner ofte kunne benytte seg av kommunale boliger for å bosette flyktninger. I en krisesituasjon vil kommunene i langt større grad måtte benytte seg av det private leiemarkedet for å framskaffe nok boliger til nyankomne flyktninger. Dette ble også rapportert av kommunene som ble intervjuet i denne utredningen. Kriser er uforutsigbare, og det ville være kostbare for kommunene å sitte på tomme kommunale boliger i påvente av kriser.

I en krisesituasjon er kommunene også ofte nødt til å handle raskt. De kan ha behov for en annen organisering i tillegg til midler som gir fleksibilitet til å oppgradere boliger, betale tomgangsleie og/eller å raskt få oversikt over det private leiemarkedet. Å jobbe tett opp mot det private markedet krever også annen kunnskap og innsats fra kommunene. På mindre steder er det også en fare for at det private leiemarkedet knapt finnes.

Ut ifra erfaringene til kommunene vi intervjuet, virker det som befolkningens velvilje og ønsker om å hjelpe kan ha bidratt til å øke tilbud av utleieboliger som kommunene hadde kjennskap eller tilgang til. Samtidig rapporterte kommunene om at noen utleiere også så muligheten til å presse opp leieprisene eller stille betingelser angående for eksempel oppsigelsesfrister og leietid, som var mindre gunstige enn hva kommunen helst ønsket for å skape gode, forutsigbare rammer for flyktningene.

Flere av kommunene som vi intervjuet, påpekte viktighet av fleksibilitet eller «pragmatikk» for å kunne håndtere de dels uvante situasjonene og utfordringene som dukket opp. Her ble det også påpekt viktigheten av at de ansatte opplevde at de hadde støtte fra ledere/organisasjonen når de måtte handle raskt eller møte uvante situasjoner.

Ut ifra erfaringene som ble samlet i denne utredningen, virker det å være dels litt forskjellige utfordringer i store, sentrale kommuner vs. mindre, usentrale kommuner. I mindre kommuner kan det private markedet være veldig begrenset. Tilgjengelige boliger kan ligge langt fra tettsteder og viktige tilbud som skole, barnehage og kollektivtransport, eller de kan ha behov for omfattende oppgradering. I sentrale kommuner kan prisnivået ofte være en utfordring. I mindre kommuner var det mulig for de relevante tjenestene og konsulentene å holde oversikt over og bli kjent med de enkelte flyktningene, mens alt var mindre oversiktlig i større kommuner. Det var indikasjoner på at bedre oversikt i mindre kommuner også kunne slå positivt ut med tanke på fleksibilitet og smidighet. Større kommuner kunne se seg nødt til å holde seg til visse rutiner og regler for å kunne håndtere de store saksmengdene.

Mange av case-kommunene påpekte at boligframskaffelse handler om mer enn å finne en bolig. Standard, beliggenhet og utforming av leiekontrakten er viktig å tenke på. Det handler om å gi flyktningene mulighet til å bli en del av samfunnet, komme seg enkelt rundt på egen hånd og oppleve stabilitet i bosituasjon og at de ikke skal ønske eller føle et behov for å flytte igjen raskt. Noen av kommunene uttrykte bekymring om de ville klare å bosette like mange igjen i 2023. Noen påpekte videre at de til dels måtte gå med på kortere leiekontrakter i 2022 enn hva de vanligvis opererer med. Derfor ville de muligens oppleve å måtte framskaffe nye boliger for allerede bosatte samtidig som de i måtte finne boliger for nyankomne i 2023.

Basert på erfaringene fra kommunene som ble intervjuet, tegner det seg et bilde hvor kommunenes arbeid kan ha vært litt lettere hvis mange flyktninger kom tidlig til kommunen. Dette henger dels sammen med at kommunene kunne dra nytte av «dugnadsånden» som fantes både i kommuneadministrasjonen og i lokalsamfunnet tidlig. Hvis kommunene måtte vente lenge på at mange kom, kunne det skape usikkerhet om faktiske behov for å bosette mange. Fordelen av å ha fått mange flyktninger forholdsvis tidlig kan også henge sammen med at mange flyktninger som kom tidlig, benyttet seg av AMOT og egne nettverk og dermed i større grad ordnet for seg selv. Det kan derfor ha vært et visst innslag av positiv seleksjon blant de som kom tidlig, muligens også knyttet til nettverkene som de hadde. Dette er et tema som kan være verdt å se nærmere på i videre utredninger av erfaringene og resultatene fra 2022.

Bostøtte var virkemidlet fra Husbanken som case-kommunene trakk fram som det meste aktuelle i møte med krisen. De opplevde at bostøtte var særlig nyttig når de i stor grad måtte benytte seg av det private leiemarkedet for å finne boliger. De rapporterte noen mindre utfordringer med saksbehandlingen og påpekte at inntektsgrensen for bortfall/reduksjon av bostøtte kunne oppleves som lav i noen tilfeller.

Kommunene uttrykte undring og var kritiske til at ordningen med tilskudd til utleieboliger ble vedtatt fjernet i 2023. Da noen av de ledige boligene som kunne oppdrives, krevde penger/innsats for å oppgraderes eller gjøres i stand, diskuterte noen av kommunene at et tilskudd eller muligheter for støtte til istandsetting kunne være hensiktsmessig for å kunne utnytte eksisterende/tilbudte boliger på en bedre måte.

Kommunene meldte tilbake om utfordringer med høye priser og andre kostnader, men samtidig virket det som de ofte hadde økonomiske spillerom for å finne gode ordninger. Dette må sees i sammenheng med at kommunene mottar integreringstilskudd når de bosetter flyktninger, og integreringstilskuddet er ment å dekke kommunenes merkostnader knyttet til bosettings- og integreringsarbeid, også knyttet til boligframskaffelse. Det svært høye antallet flyktninger og uforutsigbarheten i 2022 kan ha medført at disse merkostnadene var høyere enn i et «normalår». Ulike utfordringer som har kommet fram i denne utredningen, kan ha medført høyere merkostnader knyttet til boligframskaffelse utover hva som vanligvis dekkes av integreringstilskuddet. Også dette er en problemstilling som det kan være verdt å undersøke nærmere framover. Det kan også være relevant i videre vurderinger av hva Husbanken eller andre deler av statlig forvaltning kan eller bør gjøre for å sikre kommunene gode vilkår i arbeid med boligframskaffelse i krisesituasjoner.

Det vil fortsatt være et behov for å følge situasjonen med tanke på boligframskaffelse tett i 2023 og sikre også at kommunene kan utveksle erfaringer seg imellom. Samtidig vil det være hensiktsmessig å gjøre videre evalueringer basert på både kvantitative og kvalitative tilnærminger i etterkant av krisen for å kunne ta vare på erfaringer og lærdom.

7. Kilder

- Bakkeli, V., & Jensen, R. (2015). *Samordnet bosetting av flyktninger: perspektiver fra IMDi, Husbanken og kommunene*. Fafo-rapport 2015:08.
- Gundersen, F., Bøgh Hansen, R., & Hansen, W. (2019). *Inndeling i BA-regioner 2020*. TØI Rapport 1713/2019.
- Henningesen, E., & Søholt, S. (2018). Avtalt selvbosetting blant flyktninger og det norske bosettingsregimet. *Tidsskrift for boligforskning*(1(1)), ss. 7-26.
- Hernes, V., Deineko, O., Myhre, M., Liodden, T., & Staver, A. (2022). *Ukrainian refugees - experiences from the first phase in Norway*. NIBR-rapport 2022:11.
- Høydahl, E. (2017). *Ny sentralitetsindeks for kommunene*. Notater 2017/40, SSB.
- Høydahl, E. (2020). *Sentralitetsindeksen - Oppdatering med 2020-kommuner*. Notater 2020/4, SSB.
- KDD. (2022). *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- KMD. (2021). *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2022 (Grønt hefte)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Lerfaldet, H., Høgestøl, A., Ryssevik, J., & Åsheim, K. (2020). *Anmodningskriterier for bosetting av flyktninger i 2019*. Ideas2evidence rapport 10/20.
- Svendsen, S., & Berg, B. (2018). *Kunnskapsoppsummering om bosetting av flyktninger*. NTNU Samfunnsforskning.
- Søholt, A., & Asland, A. (2021). Enhanced local-level willingness and ability to settle refugees: Decentralization and local responses to the refugee crisis in Norway. *Journal of Urban Affairs*, 43:6, ss. 781-798.
- Søholt, S., & Asland, A. (2018). *Flere flyktninger bosatt raskere. Hvordan fikk kommunene det til?* NIBR-rapport 2018:3.
- Søholt, S., Astrup, K., Holm, A., & Skrede, J. (2020). *Bosetting av flyktninger i storbyene. Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand*. NIBR-rapport 2020:2.

VEDLEGG

Intervjuguide

Informasjon om prosjektet

Prosjektet skal kartlegge kommunens strategier for å bosette flyktninger fra Ukraina, og se hvordan Husbankens virkemidler eventuelt blir benyttet. Vi er spesielt opptatt av å finne ut av hvordan kommunene håndterer den økte ankomsten og de konsekvensene kollektiv beskyttelse har for bosettingsprosessene.

Målet med prosjektet er å øke kunnskapen om kommunenes bosettingsarbeid og bruken av Husbankens virkemidler, og hvordan kommunene opplever de statlige virkemidlene fra Husbanken i dette arbeidet. Prosjektet er finansiert av Husbanken.

Å delta i undersøkelsen er frivillig og du kan når som helst trekke deg fra studien. Prosjektet avsluttes med rapport senest juni 2024, og data fra prosjektet vil etter det bli slettet.

Innledning og dagens situasjon

1. Kan dere fortelle kort om dere selv, og deres stilling?

Organisering av bosettingsarbeidet (før Ukraina)

2. Beskriv kort den alminnelige prosessen for å framskaffe boliger til flyktninger, **før** situasjonen i Ukraina oppsto.

Ukraina

3. Har krisen i Ukraina medført endringer i måten kommunen organiserer bosettingsarbeidet på?
 - a. Hvilke etater/tjenester er involvert, og hvordan samarbeider dere internt i kommunen?
4. Hvordan opplever dere at det går med bosettingen av de ukrainske flyktningene?
 - a. Dersom justeringer i anmodet antall, hvorfor ønsket kommunen disse justeringene?
5. Hva er viktig når kommunen skal finne bolig til flyktninger? Har dere andre strategier for ukrainerne?

- a. for eksempel kvalitet på boliger, priser, nærhet til andre flyktninger, by/bygdesentrum, kollektivtransport eller annet
- 6. Hvordan fungerer informasjonen ut og kommunikasjonen med flyktningene?
- 7. I hvilken grad blir flyktninger involvert når kommunen skal hjelpe med å finne bolig?

Strategier for bosetting

- 8. Kjenner kommunen til virkemidlene under, og benytter dere dem?
 - a. Hvorfor/hvorfor ikke?
 - b. Var det lett å bruke disse, finne fram til riktig info, få svar?
 - i. Bostøtte: Hvordan hjelper kommunen flyktninger å søke bostøtte?
 - ii. Lån til utleieboliger
 - iii. tilskudd til utleieboliger – (til private virksomheter som skal bygge eller kjøpe boliger for utleie, etter avtale med kommunen)
 - iv. Kjøper kommunen boliger i bruktmarkedet? Dersom ja; blir lån og tilskudd fra Husbanken brukt til slike kjøp?
 - v. Benytter kommunen seg av lån og tilskudd fra Husbanken ved bygging av nye kommunale boliger?
 - c. Hvordan vurderer dere nytten av de ovennevnte tiltakene?
 - i. I hvilken grad treffer de lokale behov?
 - d. Er det noe i Husbankens tilskuddsordninger som etter deres mening burde vært organisert annerledes?
 - i. Hvordan fungerer de i møte med flyktningkriser?
 - e. Hvordan opplever dere kontakten med Husbanken?
- 9. Praktiserer dere avtalt selvbosetting i kommunen? Hvis ja:
 - a. Praktiserte dere det før Ukraina-situasjonen, eller innførte dere denne praksisen i år?
 - b. Fungerer det som en avlastning eller belastning for kommunens arbeid? På hvilken måte?
 - c. Hvordan håndterer kommunen slike søknader om avtalt selvbosetting?
 - d. Var det lett/vanskelig å finne ut av framgangsmåten for dette?
 - e. Hvordan informerer dere om denne muligheten?
- 10. Har situasjonen med framskaffelse av mange boliger for flyktninger, medført utfordringer for andre vanskeligstilte som trenger kommunal bistand til bolig?
- 11. Hvordan ser dere kommunenes muligheter / utfordringer for 2023?

- a. Ser kommunen bosettingen av ukrainske flyktninger som en midlertidig bosetting og forbigående krise, eller har kommunen strategier for å etablere varig bosetting og/eller håndtering av en langvarig konflikt?

Avslutning

- 12. Hva er de største utfordringene i bosettingsarbeidet?
 - a. Hva gjør kommunen for å møte disse utfordringene?
- 13. Hva er de viktigste suksesskriteriene for å oppnå god og varig bosetting av flyktninger i kommunen?
 - a. Hva har fungert som drivere i arbeidet med bosetting av ukrainerne? Og hva har fungert som barrierer?
- 14. Er det noe dere vil si som vi ikke har spurt om?

