

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

# Avtalt selvbosetting

## En bærekraftig ordning for framtidig bosetting av flyktninger?

Susanne Søholt og Evelyn Dyb

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY  
STORBYUNIVERSITETET



Susanne Søholt  
Evelyn Dyb

# **Avtalt selvbosetting.**

## **En bærekraftig ordning for framtidig bosetting av flyktninger?**

NIBR-rapport 2021:18

## **Andre publikasjoner fra NIBR:**

<b>NIBR-rapport 2020:2</b>	<b>Bosetting av flyktninger i storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand</b>
<b>NIBR-rapport 2018:3</b>	<b>Flere flyktninger bosatt raskere. Hvordan fikk kommunene det til?</b>
<b>NIBR-rapport 2017:7</b>	<b>Fylkesmannens rolle i busetting av flyktninger</b>
<b>NIBR-rapport 2017:1</b>	<b>Bosettingsklare flyktninger og avtalt selvbosetting</b>
<b>NIBR-rapport 2016:5</b>	<b>Avtalt selvbosetting blant flyktninger</b>

Publikasjonene kan skrives ut fra:

<https://www.oslomet.no/om/nibr/publikasjoner>

Tittel: Avtalt selvbosetting. En bærekraftig ordning for framtidig bosetting av flyktninger?

Forfatter: Susanne Søholt og Evelyn Dyb

NIBR-rapport: 2021:18

ISSN: 1502-9794

ISBN: 978-82-8309-357-5 (elektronisk)

Prosjektnummer: 202332

Prosjektnavn: Gjennomgang av ordningen med avtalt selvbosetting

Oppdragsgiver: Kunnskapsdepartementet

Prosjektleder: Susanne Søholt

Referat: Denne rapporten inneholder en vurdering og analyse av tidligere og ny forskning om avtalt selvbosetting. Rapporten diskuterer dilemmaer innebygget i ordningen og trekker fram argumenter for å beholde og for å utvikle ordningen. Rapporten anbefaler at ordningen opprettholdes, men med endringer som skal gjøre avtalt selvbosetting mer tilgjengelig for flere flyktninger og mer forutsigbar for flyktingene og kommunene.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Desember 2021

Antall sider: 125

Forsidebilde: Liv Benedicte Nielsen.1981. Utsnitt av Byen. Gjengitt med tillatelse av kunstneren.

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR  
OsloMet – storbyuniversitetet  
Postboks 4 St. Olavs plass  
0130 OSLO  
Telefon: (+47) 67 23 50 00  
E-post: [post-nibr@oslomet.no](mailto:post-nibr@oslomet.no)

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>  
Org. nr. NO 997058925 MVA

© NIBR 2021

# Forord

Denne rapporten om avtalt selvbosetting blant flyktninger er skrevet på oppdrag for Kunnskapsdepartementet.

Formålet med oppdraget er å levere en oppdatert situasjonsbeskrivelse og mer kunnskap om konsekvensene av avtalt selvbosetting for bosettings- og integreringsformål og for aktørene som inngår i bosettingsarbeidet.

Oppdraget har tre deler. Det omfatter både en oppsummering av tidligere forskning om avtalt selvbosetting, nye studier våren 2021 og en siste vurderings- og diskusjonsdel med forslag til forbedringer. Hensikten med å sammenstille tidligere og ny forskning er å få tydeliggjort hvordan ordningen med avtalt selvbosetting virker for flyktingene, kommunene og IMDi både når det er mange og få flyktninger å bosette.

Vi har foretatt nye empiriske studier i 2021 for å belyse problemstillinger knyttet til avtalt selvbosetting blant flyktninger. Dette består av registerbaserte bosettingsdata fra IMDi, survey til alle kommunene, samt intervjuer med et utvalg kommuner og IMDi om erfaringer og synspunkter på avtalt selvbosetting. Alle informanter som er gjengitt i teksten har fått tilsendt rapporten for kommentar. Kommentarene er innarbeidet i teksten.

Vi vil få benytte anledningen til å takke alle som svarte på surveyen og informantene for at dere har delt erfaringer og synspunkter om dette tema. Vi setter spesielt pris på at flere av respondentene på surveyen har utdypet sine synspunkter og gitt ekstra kommentarer til spørsmålene.

Prosjektteamet på NIBR består av Susanne Søholt, Evelyn Dyb og Kristian Tronstad. Anders Eika har vært ansvarlig for utarbeiding av kart over avtalt selvbosetting basert på registerdata fra IMDi. Susanne Søholt er prosjektleder.

Oslo, desember 2021

Kristian Tronstad  
Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt.....	4
Figuroversikt .....	5
Sammendrag .....	7
Summary.....	12
1 Innledning .....	18
1.1 Bakgrunn for rapporten .....	19
1.2 Bakgrunn og formål med avtalt selvbosetting .....	20
1.3 Oppdraget.....	21
1.4 Metode.....	22
1.5 Leseveiledning.....	24
2 Hva er avtalt selvbosetting? .....	25
2.1 Omfang av avtalt selvbosetting 2015 - 2021 .....	26
2.2 Bosettingsprosessen .....	29
<b>Del 1 - Tidligere studier</b> .....	<b>31</b>
3 Hva forteller tidligere studier om avtalt selvbosetting? .....	32
3.1 Data grunnlag .....	32
4 Hva ble oppnådd med avtalt selvbosetting da det var mange flyktninger å bosette .....	34
4.1 Raskere bosetting med avtalt selvbosetting? .....	34
4.2 Avtalt selvbosetting sett opp mot målet om å stimulere flyktningene til å ta i bruk egne ressurser.....	37
4.3 Geografisk spredning mellom og i kommuner .....	38
5 Avtalt selvbosetting sett fra flyktningene .....	40
5.1 Forutsetninger .....	40
5.2 Motivasjoner for avtalt selvbosetting blant flyktningene.....	40
5.3 Fordeler .....	41
5.4 Ulemper .....	42
5.5 Bolig- og levekårsutvikling.....	42
6 Avtalt selvbosetting sett fra kommunene .....	44
6.1 Motivasjoner .....	44
6.2 Fordeler .....	45
6.3 Ulemper .....	46
7 IMDi .....	48
7.1 Fordeler .....	48
7.2 Ulemper .....	48
8 Oppsummert – hovedfunn fra tidligere studier av avtalt selvbosetting .....	49
<b>Del 2 - Avtalt selvbosetting i 2021</b> .....	<b>51</b>
9 Avtalt selvbosetting i 2021.....	52
9.1 Metode.....	52
10 Resultater fra intervjuer med kommunene .....	56
10.1 Hvordan kommunene mener at avtalt selvbosetting fungerer for flyktningene.....	56

10.2	Avtalt selvbosetting som verktøy for kommunene .....	63
11	Survey til kommunene .....	66
11.1	Kommuner som ikke har hatt avtalt selvbosetting .....	66
11.2	Praksis for avtalt selvbosetting i kommunene .....	68
11.3	Flyktninger som benytter avtalt selvbosetting .....	76
11.4	Samarbeid om avtalt selvbosetting .....	80
11.5	Kommunenes vurdering av ordningen for framtiden .....	84
11.6	Oppsummering av surveyen .....	86
12	IMDis praktisering og vurdering av avtalt selvbosetting i 2021 .....	90
12.1	IMDis oppfølging av forespørsler om avtalt selvbosetting .....	90
12.2	Bosettingsdialogen mellom IMDi og kommunene .....	93
12.3	IMDis vurderinger av avtalt selvbosetting framover .....	93
12.4	IMDis synspunkter på avtalt selvbosetting opp mot mål for bosettingen....	94
<b>Del 3 - Vurderinger og anbefalinger .....</b>		<b>96</b>
13	Drivere og flaskehalsar for avtalt selvbosetting .....	97
13.1	Drivere for avtalt selvbosetting .....	97
13.2	Flaskehalsar for avtalt selvbosetting .....	98
14	Diskusjon: Fordeler og ulemper med avtalt selvbosetting .....	100
14.2	Argumenter for å opprettholde ordningen 'Avtalt selvbosetting' .....	103
14.3	Argumenter for å avvike ordningen 'Avtalt selvbosetting' .....	105
15	Veien vidare .....	107
15.1	Forslag til forbedringer av ordningen med avtalt selvbosetting .....	107
Referanser .....		111
Vedlegg 1 .....		113
Vedlegg 2 .....		114

## Tabelloversikt

Tabell 1.1:	Problemstillinger og datagrunnlag. ....	21
Tabell 2.1:	Antall kommuner som har praktisert avtalt selvbosetting pr. år. ....	27
Tabell 4.1:	Andel flyktninger som er bosatt innen 6 og 12 måneder etter vedtak.	34
Tabell 4.2:	Gjennomsnittlig ventetid fra vedtak om opphold til bosetting i måneder. ....	34
Tabell 12.1:	Avtalt selvbosetting i 2016 og 2020. De ti kommunene som i 2016 og 2020 hadde høyest antall avtalte selvbosettinger. ....	92
Tabell 14.1:	Hvordan avtalt selvbosetting påvirker formålene med ordningen og bosettingsregulerende hensyn når det er få/mange flyktninger å bosette fra asylmottak. ....	101



## Figuroversikt

Figur 2.1:	Oversikt over bosetting av flyktninger 2015-2021. Ordinær bosetting og avtalt selvbosetting. Prosent som har benyttet avtalt selvbosetting.....	26
Figur 2.2:	Oversikt over bosetting av flyktninger 2015-2021. Ordinær bosetting og overføringsflyktninger. Prosent overføringsflyktninger.....	29
Figur 2.3:	Proessen fra vedtak om opphold til ordinær bosetting.....	30
Figur 11.1:	Begrunnelser for at kommunen ikke har benyttet avtalt selvbosetting, 2021 og 2016. Prosent. N 2021: 65. ....	67
Figur 11.2:	Andel kommuner som svarer vil/vil ikke vil satse på/oppmuntre til avtalt selvbosetting i framtiden. Prosent. N 2021: 74.....	68
Figur 11.3:	Slik foregår avtalt selvbosetting i kommunen. Svarfordeling på tre påstander. Prosent. N: 62.....	69
Figur 11.4:	Andel kommuner som informerer/ikke informerer bosettingsklare flyktninger om mulighet for avtalt selvbosetting, 2021 og 2016. Prosent. N 2021: 64.....	69
Figur 11.5:	Ulike måter og kanaler for informasjon fra kommunene til flyktninger om ordningen med avtalt selvbosetting, 2021 og 2016. Prosent. N 2021: 25. ....	70
Figur 11.6:	Andel kommuner som har/ikke har nedskrevne kjøreregler, retningslinjer el.l. for håndtering av avtalt selvbosetting, 2021 og 2016. N 2021: 64. ....	71
Figur 11.7:	Kommunenes nedskrevne kjøreregler, retningslinjer el.l. for ordningen med avtalt selvbosetting, 2021 og 2016. Prosent. N 2021: 24. ....	71
Figur 11.8:	Andel kommuner som har svart «passer godt» og «passer svært godt» på om følgende forhold/betingelser vektlegges for å godkjenne avtalt selvbosetting. Prosent. N: 62.....	73
Figur 11.9:	Kommunenes vurderinger av tre påstander om konsekvenser av avtalt selvbosetting for kommunes arbeid. Prosent. N: 62. ....	74
Figur 11.10:	Kommunenes vurderinger av tempo og omfang av bosetting med avtalt selvbosetting. Prosent. N: 62.....	75
Figur 11.11:	Kommunenes vurderinger av konsekvenser av avtalt selvbosetting for enkelte områder/nabolag. Prosent. N: 61. ....	75
Figur 11.12:	Begrunnelser for at kommunene avslår forespørsler om avtalt selvbosetting. Prosent. N 2021: 37. ....	76
Figur 11.13:	Kommunenes vurderinger av hyppighet i bruk av avtalt selvbosetting blant ulike familietyper og grupper av flyktninger, 2021. Prosent. N 62. ....	77
Figur 11.14:	Kommunenes vurderinger av hyppighet i bruk av avtalt selvbosetting blant ulike husholdningstyper og grupper av flyktninger 2021 og 2016, gjennomsnittlig score.....	78
Figur 11.15:	Andel kommuner som har svart «delvis/helt enig» i vurderinger av positive kjennetegn ved flyktninger som benytter avtalt selvbosetting, 2021 og 2016. Prosent. N 2021: 64 .....	79
Figur 11.16:	Andel kommuner som har svart «delvis/hel enig» i vurderinger av negative konsekvenser for flyktninger og kommunen ved avtalt selvbosetting, 2021 og 2016. Prosent. N 2021: 64. ....	80
Figur 11.17:	Andel kommune som har fast samarbeid om avtalt selvbosetting med statlige aktører. Prosent. N 2021: 64 .....	81
Figur 11.18:	Kommunenes vurderinger av samarbeidet med ulike samarbeidspartnere. Prosent. N: 54. ....	82

Figur 11.19: Vanlig saksbehandlingstid i IMDi fra kommunens henvendelse om avtalt selvbosetting til avklaring foreligger, 2021 og 2016. Prosent. N 2021: 63. ....	83
Figur 11.20: Risiko for at flyktningen mister boliger på grunn av lang behandlingstid av forespørsel om avtalt selvbosetting i IMDi. Prosent. N 2021: 52.....	83
Figur 11.21: Svarfordeling på tre påstander om ordningen med avtalt selvbosetting som et viktig virkemiddel i tre ulike situasjoner. Prosent. N: 63.....	84
Figur 14.1: Aktører som inngår i bosettingsprosessen.....	101

# Sammendrag

Susanne Søholt og Evelyn Dyb

## **Avtalt selvbosetting. En bærekraftig ordning for framtidig bosetting av flyktninger?**

NIBR-rapport 2021:18

Avtalt selvbosetting blant flyktninger ble innført som et virkemiddel for å bidra til raskere bosetting i en periode da det var mange bosettingsklare flyktninger i mottak, ventetiden fra vedtak om opphold til bosetting i en kommune var lang og det var mangel på bosettingsplasser i kommunene. Situasjonen i 2020 og 2021 er helt annerledes. Det har vært mange ledige bosettingsplasser og kommunene etterspør flyktninger å bosette.

På denne bakgrunnen ønsket Kunnskapsdepartementet en vurdering av ordningen med avtalt selvbosetting for flyktninger og hvorvidt ordningen fungerer etter hensikten. Departementets formål er å få et godt beslutningsgrunnlag for videre forvaltning av ordningen.

Avtalt selvbosetting betyr at en flyktning som bor i asylmottak og får innvilget oppholdstillatelse kan finne bolig selv og få boligen og bosettingen godkjent av kommunen og IMDi. Avtalt selvbosetting gjelder ikke for overføringsflyktninger.

### **Problemstillinger**

For det første har vi sett på hvor utbredt ordningen er i dag, sammenlignet med NIBRs' tidligere studie av avtalt selvbosetting i 2016. I dette inngår hvor mange kommuner og flyktninger som har benyttet ordningen i perioden 2016 – 2020.

For det andre har vi sett på om og hvordan kommunene og IMDi vurderer at ordningen bidrar til å nå *målsetningene i bosettingsordningen*, herunder rask bosetting, styrt og spredt bosetting og treffsikker bosetting.

For det tredje har vi vurdert hvordan eksisterende ordning for avtalt selvbosetting fungerer og praktiseres i tider med få/mange flyktninger å bosette, om ordningen bør knyttes til bosettingsbehov, og mulige konsekvenser av ordningen. Bør den opprettholdes som den er, endres, fryses eller avvikles. Som del av det siste har vi vurdert mulige forbedringer av ordningen, dersom det er ønske om å opprettholde ordningen.

I tillegg var det et ønske å belyse om det er forskjeller i integreringsresultat mellom flyktninger som bosettes på ordinær måte og flyktninger som tar initiativ til og får innvilget avtalt selvbosetting. Denne delen av oppdraget måtte utgå da IMDi ikke hadde mulighet til å levere data.

### **Registerdata, survey og intervjuer**

Vi har valgt flere metoder og innfallsvinkler for å svare på oppdraget. For det første har vi oppsummert tidligere studier av avtalt selvbosetting sett i lys av departementets problemstillinger. Disse studiene ble gjennomført da det var det høyeste antallet flyktninger noensinne som skulle bosettes.

For det andre har vi samlet inn nye empiriske data i 2021 for å belyse hvordan kommunene og IMDi praktiserer og vurderer ordningen med avtalt selvbosetting i dag. For å få sammenlignbare data med undersøkelsen i 2016 har vi gjennomført en tilsvarende survey til kommunene. Svarfordelingen i de to surveyene følger i hovedsak samme mønster. Det er stort sett kun noen prosentpoeng forskjell i svarfordelingen

mellom de to årene. Sammendraget vil derfor konsentreres om resultatene fra 2021. I tillegg har vi som i 2016 gjennomført casestudier i et utvalg kommuner (7) og bydeler i Oslo (4). I tillegg har vi intervjuet IMDi for å få deres syn på ordningen sett i lys av bosettingsmålene i 2021.

I 2016 innførte IMDi en egen kategori for avtalte selvboettere i sin statistikk. Basert på bosettingsstatistikk fra IMDi har vi analysert omfang og geografisk utbredelse av avtalt selvboetting i perioden 2016 – 2021.

I den første studien fra 2016 var flyktingenes erfaringer og vurderinger av ordningen med avtalt selvboetting inkludert. Da det er flyktingene som blir målt på integrering, er det helt sentralt å inkludere deres synspunkter på ordningen. I 2021 har det ikke vært mulig å intervju flyktinger, på grunn av korona pandemien. Analyse av integreringsresultater fra IMDi var et mål, men ikke mulig da IMDi ikke hadde kapasitet til å levere data.

## **Hovedfunn**

### **Noe mer variasjon i gruppen avtalte selvboettere**

I 2016 var den typiske selvboetter en enslig mann som selv fant bolig og leiekontrakt. De utgjør fortsatt majoriteten av de avtalte selvboetterne, men i 2021 er bildet mer sammensatt. I surveyen melder nesten halvparten av kommunene at de avtalte selvboetterne er ressurssterke, enten de er enslige menn eller barnefamilier. Det er mer usikkerhet i kommunene om ordningen benyttes av flyktinger med spesifikke landbakgrunner. I overkant av hver fjerde kommune sier seg helt eller delvis enige i utsagnet. Syria og Tyrkia oppgis som de vanligste landbakgrunnene. I intervjuene kommer det fram at andre kategorier av flyktinger som skal boettes, enn de som opprinnelig ble definert under avtalt selvboetting, ser ut til å inngå i IMDis statistikk over avtalte selvboettere. Dette gjelder til en viss grad privatboende som skal boettes, og flyktinger som henvender seg til en kommune om boetting, men uten at de har skaffet bolig selv. I noen tilfelle hadde kommunene og IMDi ulike syn på hvem som bør defineres og registreres som avtalte selvboettere.

### **Begrenset og redusert omfang av avtalt selvboetting over tid**

Omfanget av avtalt selvboetting varierer med hvor mange flyktinger som skal boettes fra asylmottak og har blitt redusert over tid. I 2016 var det 886 flyktinger, eller rundt 5,7 prosent av alle bosatte flyktinger som fikk innvilget avtalt selvboetting. Pr. november 2021 var andelen redusert til 1,5 prosent. I 2015 fikk IMDi i oppgave å motivere flere kommuner til å åpne for avtalt selvboetting. I 2016 var det 116 kommuner, eller i overkant av hver fjerde kommune som hadde praktisert avtalt selvboetting, mens det bare var 21 kommuner, eller færre enn hver tiende kommune som hadde praktisert avtalt selvboetting i 2021. Storbyene og noen større kommuner benytter oftest avtalt selvboetting, men avtalt selvboetting har foregått over hele landet i både store og små og sentrale og mer perifere kommuner.

### **Avtalt selvboetting og målsetningene i bosettingsordningen**

I 2021 skal boettingen være rask og treffsikker.

*Raskere boetting;* Det kommer tydelig fram i materialet at avtalt selvboetting bidrar til raskere boetting når mange flyktinger skal boettes og kommunene mangler tilstrekkelig antall boliger. Når det er få flyktinger som skal boettes viser IMDis oversikter på aggregert nivå at avtalt selvboetting har mindre betydning for hvor raskt boettingen går, blant annet fordi det omfatter så få flyktinger. Samtidig mener et flertall av kommunene i surveyen at avtalt selvboetting bidrar til raskere boetting av den enkelte flykting, også når det er få flyktinger som skal boettes.

*Styrt, spredt og jevn bosetting;* IMDi opplever at avtalt selvbosetting forstyrrer direktoratets arbeid med styrt fordeling av flyktninger mellom kommunene. Prinsippet om at flyktningene skal bosettes over hele landet i tråd med anmodningene til kommunene og jevnt over hele året blir ifølge direktoratet vanskeligere å ivareta med avtalt selvbosetting. Det beskjedne omfanget av tillatte avtalte selvbosettinger skulle tilsa at dette er et lite problem. Vi vet imidlertid ikke om det er mange som har søkt og fått avslag på avtalt selvbosetting av bosettingsregulerende hensyn.

*Trefferikkelig bosetting;* Bosetting av flyktninger handler ikke bare om å skaffe egnet bolig, men om å bosette på et sted som passer til flyktnings behov og forutsetninger når det gjelder tilbud om kvalifisering, utdanning og arbeid samt annet tjenestetilbud, slik at hovedmålet med integreringspolitikken kan nås. Vi har ikke bred kunnskap om hvordan avtalt selvbosetting påvirker dette. Men, kommunene opplever at avtalt selvbosetting bidrar til at flyktningene blir bosatt i rett kommune ved førstegangsbosetting. I tillegg til kriteriene for trefferikkelighet nevnt over, betyr dette ofte bosetting i nærheten av nettverk og i en kommune som flyktingen tror hen kan trives i. Kommunenes vurdering av trefferikkelighet knyttes blant annet til at de avtalte selvbosetterne klarer seg, forstått som at de ikke er avhengige av NAV.

### **Kommunenes vurderinger og praktiseringer av avtalt selvbosetting**

Med utgangspunkt i surveyen til kommunene i 2021, summerer vi nedenfor hvordan de vurderer og praktiserer ordningen – når det er færre flyktninger å bosette enn hva kommunene er anmodet om og har kapasitet til.

#### **Avtalt selvbosetting bør opprettholdes, men forbedres**

Blant kommuner som har erfaring med avtalt selvbosetting, støtter flertallet at ordningen videreføres. Kommunene ønsker at ordningen blir mer systematisert og likere for hele landet. Den viktigste begrunnelsen for ikke å praktisere avtalt selvbosetting er at kommunen ikke har fått henvendelse fra flyktninger eller andre om å benytte ordningen. Blant kommuner som ikke har benyttet avtalt selvbosetting, er det ulike oppfatninger om hvorvidt de vil satse på ordningen framover. De fleste i gruppen som ikke har benyttet ordningen, svarer imidlertid at de ikke vet om dette er en ordning de vil ønske å benytte seg av.

#### **I underkant av halvparten av kommunene informerer flyktningene om muligheter for avtalt selvbosetting**

44 prosent av kommunene/bydelene, som har erfaring med avtalt selvbosetting, sier de informerer flyktningene om ordningen. De mest brukte kanalene er gjennom asylmottak, ved fysiske møter med flyktninger og/eller gjennom nettverk blant flyktninger.

#### **Kommunale retningslinjer og kriterier**

38 prosent av kommunene/bydelene som praktiserer avtalt selvbosetting har skriftlige kjøreregler, retningslinjer eller lignende for hvordan ordningen skal håndteres. Samtlige kommuner/bydeler, som har skriftlige regler/retningslinjer, har nedfelt krav til husleiekontrakter og, som en god nummer to, krav til boligen. Vel halvparten har skriftliggjort samarbeid med andre offentlige etater/aktører og litt færre, regler for målgrupper for ordningen. Krav til boligstandard og maksimumsleie for boligen flyktingen har funnet kommer også øverst på listen over forhold kommunene vektlegger for å godkjenne en avtalt selvbosetting. Tre av fire kommuner/bydeler gjør en samlet vurdering av om bosettingen vil medvirke til god integrering. Like mange legger vekt på at flyktingen, gjennom å benytte avtalt selvbosetting, har vist interesse og motivasjon.

Over halvparten av kommunene/bydelene er uenige i at avtalt selvbosetting har redusert kommunens mulighet til å styre bosettingsprosessen. Majoriteten (57 prosent) avviser at avtalt selvbosetting har ført til uønsket konsentrasjon i enkelte boområder. Bare en av ti sier seg helt eller delvis enig i påstanden om uønsket konsentrasjon som følge av ordningen, men de fleste av disse er bare delvis enig.

### **Integreres raskere**

Kommunene/bydelene sier videre at flykninger som benytter ordningen kjennetegnes av at de raskere opparbeider seg et sosialt nettverk, tar oftere i bruk egne ressurser og integreres raskere i samfunnet. Ni av ti kommuner mener personer og familier som benytter ordningen ønsker å bo i kommunen. Et klart mindretall av kommunene vurderer at flykninger som bosettes gjennom avtalt selvbosetting har dårligere bostandard, mer ustabil bosituasjon og/eller dårligere bomiljø.

### **Samarbeider med IMDi, men IMDi har fått lenger responstid**

De fleste kommunene oppgir at de har fast samarbeid med IMDi om avtalt selvbosetting. Rundt en av tre har fast samarbeid med asylmottak i egen og/eller andre kommuner. Om lag like mange vurderer samarbeidet med mottakene som godt. Vurderingen av kvaliteten på samarbeidet med mottakene synes å henge sammen med omfang av samarbeid. Men mens fire av fem kommuner oppgir IMDi som fast samarbeidspartner, vurderer halvparten samarbeidet som godt eller svært godt. Kommunene oppgir at IMDis behandling av henvendelser om avtalt selvbosetting tar lengre tid i 2021 enn i 2016, og at flykninger oftere enn for fem år siden mister boligen på grunn av lang saksbehandlingstid i IMDi.

### **Argumenter for å opprettholde og avvikle ordningen med avtalt selvbosetting**

Hovedbudskapet fra kommunene er at ordningen med avtalt selvbosetting bør opprettholdes.

#### *Argumenter for å opprettholde ordningen:*

De viktigste argumentene for å beholde ordningen er at avtalt selvbosetting setter *flykningen i sentrum* og bidrar til å aktivisere flykningens egne ressurser fra et tidlig tidspunkt. Slik aktivisering fremmer brukermedvirkning og involvering i lokale og etniske nettverk.

Dernest bidrar avtalt selvbosetting til *større utnyttelse av det private leiemarkedet* og flykningene får *erfaring fra dag en med å leie privat bolig*, som er det *normale* for leietakere i Norge.

Kommunene mener også at avtalt selvbosetting bidrar til *geografisk spredning* innad i kommunene fordi de private utleieboligene ofte er mindre konsentrert enn kommunale boliger, og det er tilfeldig hvor flykningen får leiekontrakt. Dette er i tråd med integreringsstrategien om at flykninger ikke skal bosettes i områder med mange innvandrere fra før.

For kommunene er det også viktig at flykningene er motivert for og ønsker å bo i kommunen, fordi det bidrar til stedsstabilitet.

#### *Argumenter for å avvikle ordningen:*

Avtalt selvbosetting er en *uforutsigbar ordning* for flykningene og for kommunene fordi ordningen bare er en mulighet og ikke en rettighet for flykningene. Både kommunen og IMDi kan avslå en forespørsel etter eget skjønn og de må ikke samordne seg.

Både i studien fra 2016 og 2021 kommer det fram at flyktingene får *utilstrekkelig informasjon* om ordningen og egen bosettingsprosess, og ordningen er lite transparent.

IMDi mener det kan være *konflikt* mellom avtalt selvbosetting og IMDis helhetlige bosettingsarbeid, hvor direktoratet vektlegger styrt, spredd og jevn bosetting.

Flyktingenes 'vindu' for avtalt selvbosetting er blitt redusert over tid fordi IMDi har kortet ned på ventetiden i mottak. Det betyr at *flyktingenes tidsvindu* til å ta initiativ til avtalt selvbosetting og framskaffe bolig og leiekontrakt *er blitt kortet ned*.

Flere kommuner har *ledige boliger* og foretrekker å bosette flyktinger i ledige kommunalt disponerte boliger framfor å la dem stå tomme. Samtidig viser tall fra KOSTRA at det fortsatt er en stor andel vanskeligstilte som får avslag på søknad om kommunal bolig, noe som tyder på at det fortsatt er behov for å benytte det private leiemarkedet til flyktinger og andre vanskeligstilte.

### **Ordningen bør opprettholdes, men forbedres**

Kommunene og IMDi vurderer formålet med avtalt selvbosetting noe ulikt. IMDi understreker at det ikke er behov for ordningen når kommunene kan skaffe boliger innen rimelig tid. Kommunene vurderer i større grad at ordningen bør opprettholdes dersom den er attraktiv for flyktingene, og fordi den bidrar til selvbestemmelse og medvirkning for å ordne egen livssituasjon. I dette ligger at muligheten for avtalt selvbosetting bør være til stede, selv om kommunene ikke har behov for bistand til å skaffe boliger. Ved sammenligning av surveyene til kommunene i 2016 og 2021 kommer det fram at kommunene vurderer selvbosetterne, og resultatene avtalt selvbosetting har for flyktingene, som langt mer positive i 2021 enn i 2016.

Nærmere tre av fire kommuner mener at ordningen med avtalt selvbosetting er viktig når kommunen skal bosette mange flyktinger. Vel halvparten av kommunene oppgir at ordningen er et viktig verktøy uansett antall flyktinger som skal bosettes. Flertallet av kommunene har benyttet et åpent kommentarfelt for vurdering av ordningen. Den vanligste kommentaren dreier seg om at avtalt selvbosetting gir flyktingene medbestemmelse, medvirkning og eierskap til egen bosettingsprosess, og at ordningen legger til rette for at flyktingene kan ta i bruk egne ressurser. Et titalls kommentarer poengterer at ordningen legger til rette for relasjonsbygging mellom den nyankomne og nettverk av flyktinger bosatt i kommunen og/eller lokalsamfunnet generelt. Svært få er kritiske til ordningen, men enkelte framholder at den bør begrenses i perioder med få ankomster. De viktigste forslagene til forbedring av ordningen er at IMDi bør forbedre saksbehandling og svartiden på henvendelser om avtalt selvbosetting, og at det bør utarbeides noen felles retningslinjer på nasjonalt og lokalt nivå og at det gis samordnet informasjon til flyktinger om hva ordningen innebærer.

Avtalt selvbosetting skjer innenfor strenge rammer, er regulert og bidrar ikke til å endre bosettingskvotene mellom kommunene. Det taler for at det burde være mulig å opprettholde, men forbedre ordningen innenfor bosettingsmodellen.

# Summary

Susanne Søholt og Evelyn Dyb

**Agreed self-settlement. A sustainable scheme for future housing of refugees?**

NIBR-report 2021:18

## **Purpose of the study**

Agreed self-settlement among refugees was introduced as a means of contributing to faster settlement at a time when there were many settlement-ready refugees in reception centres, the waiting time from decisions on residence to settlement in a municipality was long and there was a shortage of settlement places in the municipalities. The situation in 2020 and 2021 is completely different. There have been many vacant settlement places and there is a demand for settlement-ready refugees among municipalities.

On this basis, the Ministry of Education and Research wanted an assessment of the arrangement for agreed self-settlement for refugees and whether the scheme works as intended. The Ministry's purpose is to obtain a good evidence base for making decisions for further management of the scheme.

Agreed self-settlement means that a refugee who lives in an asylum reception centre and is granted a residence permit can find a home of his or her own and have his or her home and settlement approved by the municipality and IMDi. Agreed self-settlement does not apply to resettlement refugees.

## **Issues**

First, we have looked at how widespread the use of the scheme is today, compared to NIBRs' previous study of agreed self-settlement in 2016. This includes the number of municipalities and refugees that have used the scheme in the period 2016 – 2020.

Second, we have looked at whether and how the municipalities and IMDi consider that the scheme contributes to achieving *the objectives of the settlement scheme*, including rapid settlement, managed and dispersed settlement and well-matched settlement.

Third, we have assessed how the existing arrangement for agreed self-settlement works and is practiced in times of few/many refugees to settle, whether the scheme should be linked to settlement needs, and possible consequences of the scheme. Should it be maintained as is, changed, frozen, or discontinued? As part of the latter, we have considered possible improvements to the scheme, in that case that it is maintained.

In addition, there was a desire to shed light on whether there are differences in the integration outcomes between refugees who are settled in the ordinary way and refugees who initiate and are granted agreed self-settlement. This part of the mission had to expire as IMDi did not have the ability to deliver data.

## **Register data, surveys, and interviews**

We have combined several methods and approaches to respond to the assignment. First, we have summarized previous studies of agreed self-settlement considering the Ministry's concerns. These studies were conducted when it was the highest number of refugees ever to be settled.

Secondly, we collected new empirical data in 2021 to shed light on how the municipalities and IMDi practice and assess the scheme of agreed self-settlement today. To obtain comparable data with the survey in 2016, we have conducted a similar



survey to the municipalities. The response distribution in the two surveys mainly follows the same pattern. There is generally only a few percentage points difference in the allocation of answers between the two years. The summary will therefore be concentrated on the results from 2021. In addition, as in 2016, we have carried out case studies in a selection of municipalities (7) and city districts in Oslo (4). In addition, we have interviewed IMDi to get their views on the scheme considering the settlement targets in 2021.

In 2016, IMDi introduced a separate category for agreed self-settlers in its statistics. Based on settlement statistics from IMDi, we have analyzed the scope and geographical extent of agreed self-settlement in the period 2016 – 2021.

In the first study from 2016, the refugees' own experiences and assessments of the scheme of agreed self-settlement were included. Since it is the refugees' integration outcomes that are measured to determine success, it is essential to include their views and experiences of the scheme. In 2021, it has not been possible to interview refugees, due to the corona pandemic. Analyses of integration outcomes based on IMDi statistics were also impossible to complete as IMDi lacked capacity to deliver data.

## **Main findings**

### **Some more variation in the group of agreed self-settlers**

In 2016, the typical self-settler was a single man who himself found housing and a rental contract. This group still makes up the majority of the agreed self-settlers, but in 2021 the picture is more complex. In the survey, almost half of the municipalities report that the agreed self-settlers are resourceful, whether they are single men or families with children. There is more uncertainty in the municipalities about whether the scheme is used by refugees with specific country backgrounds. Just over one in four municipalities agree in whole or in part with the statement. Syria and Turkey are listed as the most common country backgrounds. The interviews show that other categories of refugees to be settled than those originally defined under agreed self-settlement appear to be included in IMDi's statistics on agreed self-settlers. This applies to some extent privately housed refugees who are to be settled (i.e., those that do not live in a reception centre while waiting for their residence permit), and refugees who turn to a municipality for settlement, but without obtaining housing themselves. In some cases, the municipalities and IMDi, had different views on who should be defined as and registered as agreed self-settlers.

### **Limited and reduced scope of agreed self-settlement over time**

The scope of agreed self-settlement varies with how many refugees are to be settled from asylum reception centres and has been reduced over time. In 2016, 886 refugees, or around 5.7 per cent of all residents, were granted agreed self-settlement. As of November 2021, the share had been reduced to 1.5 per cent. In 2015, IMDi was tasked with motivating several municipalities to allow for agreed self-settlement. In 2016, 116 municipalities, or just over one in four municipalities, had practiced agreed self-settlement, while only 21 municipalities, or fewer than one in ten municipalities, had practiced agreed self-settlement in 2021. The big cities and some larger municipalities most often use agreed self-settlement but agreed self-settlement has taken place all over the country in both large and small, and central and more peripheral municipalities.

### **Agreed self-settlement and the objectives of the settlement scheme**

In 2021, the settlement should be fast and well-matched to the refugees' competencies and needs.

*Faster settlement:* It is evident in the material that agreed self-settlement contributes to faster settlement when many refugees are to be settled and the municipalities lack enough dwellings. When there are few refugees to be settled, IMDI's reviews at aggregate level show that agreed self-settlement has less impact on how quickly settlement happens, partly because it includes so few refugees. At the same time, most of the municipalities in the survey state that agreed self-settlement contributes to faster settlement of the individual refugee, even when there are few refugees to be settled.

*Managed, dispersed, and evenly distributed settlement:* IMDi finds that agreed self-settlement interferes with the directorate's work on managing the distribution of refugees between municipalities. According to the directorate, the principle that the refugees should be settled across the country in line with the requests to the municipalities and evenly throughout the year is made more difficult to uphold with agreed self-settlement. The modest scale of permitted agreed self-settlements would indicate that this is a minor problem. However, we do not know if many have applied for and been denied agreed self-settlement because of regulatory considerations.

*Well-matched settlement:* Settlement of refugees is not only about obtaining housing, but about settling in a place that suits the needs and conditions of refugees in terms of offers of training, education and work as well as other services, so that the main objective of the integration policy can be achieved. We do not have broad knowledge of how agreed self-settlement affects this. However, the municipalities find that agreed self-settlement contributes to the refugees being settled in the right municipality at the time of initial settlement. In addition to the criteria for targeting mentioned above, this often means settlement near social networks and in a municipality that the refugee believes she/he can thrive in. The municipalities' assessment of matching is partly linked to the fact that the agreed self-residents are coping independently, understood as not being dependent on social assistance.

### **Municipalities' assessments and practices of agreed self-settlement**

Based on the survey to the municipalities in 2021, we summarize below how they assess and implement the scheme – when there are fewer refugees to settle than what the municipalities are requested and have the capacity for.

#### **Agreed self-settlement should be maintained, but improved**

Among municipalities that have experience with agreed self-settlement, the majority support the continuation of the scheme. The municipalities want the scheme to be more systematized and more like-for-like for the whole country. The most important reason for not practicing agreed self-settlement is that the municipality has not received a request from refugees or others to use the scheme. Among municipalities that have not used self-settlement, there are differing opinions on whether they will use the scheme in the future. However, most respondents who have not used the scheme say that they do not know if this is an arrangement they will want to use.

#### **Just under half of the municipalities inform the refugees of opportunities for agreed self-settlement**

44 per cent of the municipalities/city districts which have experience with agreed self-settlement, say they inform the refugees about the scheme. The most used channels are through asylum reception centres, through physical meetings with refugees and/or through networks among refugees.

#### **Municipal guidelines and criteria**

38 per cent of the municipalities/city districts that practice agreed self-settlement have written rules, guidelines, or the like for how the scheme should be handled. All

municipalities/city districts which have written rules/guidelines, have enshrined requirements for rent contracts and most also have requirements for the dwelling. More than half have written cooperation with other government agencies/actors and slightly fewer have rules for target groups for the scheme. Requirements for housing standards and maximum rent for the accommodation the refugee has found also come at the top of the list of conditions that municipalities emphasize to approve an agreed self-settlement. Three out of four municipalities/city districts make an overall assessment of whether the settlement will contribute to good integration. Just as many respondents emphasize that the refugee, by using agreed self-settlement, has shown interest and motivation.

More than half of the municipalities/city districts disagree that agreed self-settlement has reduced the municipality's ability to manage the settlement process. The majority (57 per cent) reject the notion that agreed self-settlement has led to undesirable concentration in some residential areas. Only one in ten agree in whole or in part with the claim of undesirable concentration because of the scheme, but most of these only partially agree.

### **Faster integration**

The municipalities/city districts also state that agreed self-settlers are characterized by their ability to more rapidly build-up a social network locally, more often using their own resources and integrating more quickly into society. Nine out of ten municipalities believe that people and families who use the scheme want to live in the municipality. A clear minority of the municipalities consider that refugees settled through agreed self-settlement have poorer living standards, a more unstable living situation and/or poorer living environment.

### **Cooperation with IMDi, but IMDi has an increased response time**

Most municipalities state that they have formalized cooperation with IMDi on agreed self-settlement. Around one in three cooperate with asylum reception centres in their own and/or other municipalities. About as many consider the cooperation with the reception centres to be good. The assessment of the quality of cooperation with the reception centres seems to be related to the extent of cooperation. However, while four out of five municipalities cite IMDi as a permanent partner, half consider the cooperation to be good or very good. The municipalities state that IMDi's processing of enquiries about agreed self-settlement takes longer time in 2021 than in 2016. They also state that more often than five years ago refugees lose their homes due to long processing time in IMDi.

### **Arguments for maintaining and winding down the scheme of agreed self-settlement**

The main message from the municipalities is that the arrangement for agreed self-settlement should be maintained.

#### *Arguments for maintaining the scheme:*

The most important arguments for retaining the scheme are that agreed self-settlement puts *the refugee at the centre* and helps to activate the refugee's own resources from an early stage. This promotes user involvement and engagement in local and ethnic networks.

Secondly, agreed self-settlement contributes to *greater utilization of the private rental market* and the refugees gain experience from day one *with renting private housing*, which is standard for tenants in Norway.

The municipalities also believe that agreed self-settlement contributes to *geographical dispersal within the municipalities* because the private rental dwellings are often less concentrated than municipal dwellings, and it is coincidental where the refugee receives a rental contract. This is in line with the integration strategy that refugees should not be settled in areas with a high concentration of persons with an immigration background.

For the municipalities, it is also important that the refugees are motivated for and want to live in the municipality, because it contributes to local stability.

*Arguments for winding down the scheme:*

Agreed self-settlement is an *unpredictable arrangement* for the refugees and for the municipalities because the scheme is only a possibility and not a right for the refugees. Both the municipality and IMDi can refuse a request at their discretion, and they must not coordinate.

Both the 2016 and 2021 study show that refugees receive *insufficient information* about the scheme and their own settlement process, and the scheme is not transparent.

IMDi believes that there may be a *conflict* between agreed self-settlement and IMDi's overall settlement work, where the directorate emphasizes managed, dispersed and evenly distributed settlement.

The refugees 'window' for agreed self-settlement is reduced over time because IMDi has succeeded in shortening waiting times in asylum reception centres before settlement. This means that *the time refugees have* to take the initiative for agreed self-settlement and obtain housing and a rental contract has been *shortened*.

Several municipalities have *vacant dwellings* and prefer to settle refugees in vacant municipally disposed dwellings rather than leave them empty. At the same time, figures from KOSTRA show that there is a large proportion of disadvantaged people who have their applications for municipal housing rejected - suggesting that there is still a need to use the private rental market for refugees and other disadvantaged people.

### **The scheme should be maintained, but improved**

The municipalities and IMDi consider the purpose of agreed self-settlement somewhat differently. IMDi emphasizes that there is no need for the scheme when municipalities can provide housing within a reasonable time. The municipalities consider to a greater extent that the scheme should be maintained if it is attractive to the refugees, and because it contributes to self-determination and participation to arrange their own life situation. This means that the possibility of agreed self-settlement should be available, even if the municipalities do not need assistance in obtaining housing. When comparing the surveys to the municipalities in 2016 and 2021, we find that the municipalities assess the self-settlers, and the results of agreed self-settlement for the self-settling refugees, far more positively in 2021 than in 2016.

Almost three out of four municipalities believe that the agreed self-settlement scheme is important when the municipality is to settle many refugees. More than half of the municipalities state that the scheme is an important tool regardless of the number of refugees to be settled. The majority of the municipalities have entered comments in the survey's open field for assessment of the scheme. The most common comment is that agreed self-settlement gives the refugees co-determination, participation, and ownership of their own settlement process, and that the scheme makes it possible for refugees to use their own resources. Around ten comments point out that the scheme facilitates relationship building between the new arrivals and networks of refugees living in the municipality and/or the local community in general. Very few are critical of

the scheme, but some argue that it should be limited during periods of few arrivals. The most important proposals for improving the scheme are that IMDi should improve case processing and the response time to inquiries about agreed self-settlement, and that some common guidelines should be drawn up at national and local level and that coordinated information should be provided to refugees about what the scheme entails.

Agreed self-settlement takes place within strict limits, is regulated, and does not contribute to changing the settlement quotas between municipalities. This suggests that it should be possible to maintain but improve the scheme within the current settlement model.

# 1 Innledning

Ifølge tall fra IMDi er det løpet av perioden fra 2016 til 2021 bosatt nærmere 40 000 flykninger i norske kommuner. Blant disse har nesten 1 500 eller 3.7 prosent av flykningene selv skaffet bolig gjennom ordningen for av avtalt selvbosetting.

Dette oppdraget utføres for Kunnskapsdepartementet som har ansvar for integreringsfeltet. Formålet med oppdraget er å levere en oppdatert situasjonsbeskrivelse og mer kunnskap om konsekvensene av avtalt selvbosetting for bosettings- og integreringsmål og for aktørene som inngår i bosettingsarbeidet. De sentrale aktørene er flykningene, kommunene og IMDi. På bakgrunn av dette skal det gis en vurdering av selve ordningen og anbefalinger om ordningen bør stilles i bero, endres eller oppheves.

Med avtalt selvbosetting menes at flykninger som har fått oppholdstillatelse, og som ikke er tildelt en bosettingskommune, finner bolig og dermed kommune selv. Flykningen fremviser leiekontrakt for kommunen for å avklare muligheter for å bli bosatt. Forutsetningen for ordningen er at flykningen vet om muligheten, at kommunen tillater avtalt selvbosetting, godkjenner leiekontrakten og avtaler bosettingen med IMDi. Kommuner kan bare ta imot avtalte selvbosettere innenfor det antall flykninger som kommunen har vedtatt å bosette etter avtale med IMDi.

Avtalt selvbosetting skiller seg fra ordinær bosetting på flere måter. Ved ordinær bosetting venter flykninger som har fått innvilget oppholdstillatelse på å få ett tilbud om bosetting fra en kommune. Flykningen kan i liten grad påvirke valg av kommune, nabolag og bolig og kan ikke klage. Avtalte selvbosettere tar selv initiativ og må være aktive for å finne bolig og kommune hvor de kan bosette seg. Avtalte selvbosettere kan ta valg og prøve å bli bosatt i en kommune hvor de tror de kan trives og lykkes med egen integrering. Uansett hvordan flykningene er bosatt, sluses alle inn i introduksjonsprogrammet på like betingelser. Unntaket er flykninger som bosetter seg på eget initiativ uten avtale med kommunen. De mister rett til introduksjonsprogrammet og til økonomisk introduksjonsstønning.

## **Mer spesifikt skal rapporten besvare følgende spørsmål:**

- *Hvor utbredt er avtalt selvbosetting? Hvor mange kommuner og hvor mange flykninger har benyttet ordningen de siste fem årene (2015-2020)?*
- *Bidrar avtalt selvbosetting til å nå målsetningene i bosettingsordningen, herunder rask bosetting, styrt og spredt bosetting og treffsikker bosetting?*
- *Hvordan er resultatene for flykninger som har benyttet seg av avtalt selvbosetting på mål for deltakelse i utdanning og/eller arbeid og samfunnsliv?*
- *Hvordan fungerer ordningen med avtalt selvbosetting i dag? Er ordningen situasjonsbetinget, avhengig av blant annet bosettingsbehov?*
- *Bør ordningen stilles i bero, oppheves, videreføres eller endres?*
- *Hva er mulige konsekvenser på kort og lang sikt ved å fryse ordningen, oppheve, endre eller videreføre den for flykningene, kommunene og for IMDi?*
- *Dersom det anbefales en videreføring av ordningen, hvordan kan det legges til rette for at den underbygger målsetningene i bosettingsarbeidet og at flere benytter seg av den?*

Spørsmålene skal besvares gjennom analyse av tidligere studier og nye studier våren 2021. Spørsmålet om resultatene for flykninger som har benyttet avtalt selvbosetting blir begrenset til data som kan hentes ut av IMDi-nett. Denne delen av studien er planlagt til høsten 2021.

## 1.1 Bakgrunn for rapporten

Kunnskapsdepartementet lanserte en ny integreringsstrategi i 2018, «Integrering gjennom kunnskap» (Kunnskapsdepartementet, 2018). Her står det at Regjeringen vil gjennomgå og forbedre bosettingsordningen for flyktninger (pkt. 34). I Kunnskapsdepartementets beskrivelse av bakgrunnen for dette oppdraget om å vurdere ordningen med avtalt selvbosetting våren 2021 står det blant annet:

*‘Avtalt selvbosetting ble innført som et virkemiddel for å bidra til raskere bosetting i en periode da det var mange bosettingsklare flyktninger i mottak, ventetiden fra vedtak til bosetting var lang og det var mangel på bosettingsplasser i kommunene. Situasjonen er i dag en annen. I 2020 har det vært mange ledige bosettingsplasser og mange kommuner som etterspør bosetting av flyktninger. IMDi ønsker å fryse ordningen med avtalt selvbosetting inntil videre. IMDis begrunnelse er at ordningen i dagens situasjon står i motsetning til målet om spredt og styrt bosetting, utfordrer likebehandlingsprinsippet, og kan bidra til en geografisk skjevfordeling i bosettingen.’*

By- og levekårsutvalget som ble opprettet av Regjeringen i 2018 fikk i oppdrag å beskrive situasjonen, drøfte årsaker og konsekvenser og vurdere virkemidler og foreslå strategier og tiltak for å gjøre noe med segregering og hoping av levekårsproblemer i og rundt de større byene (NOU, 2020:16). Et av forslagene fra utvalget var å vurdere om ordningen med avtalt selvbosetting bidrar til at flyktninger blir spredd mellom kommuner og arbeidsmarkedsregioner og internt i byene. Dette er tuftet på strategiske målsettinger i bosettingsarbeidet slik det kommer fram i Integreringsstrategien fra 2019 (Kunnskapsdepartementet, 2019). Det går blant annet ut på at nyankomne flyktninger ikke skal bosettes i områder hvor det er en høy innvandrersandel fra før.

Da avtalt selvbosetting ble fremmet av storting og regjering i 2015 var intensjonen at det skulle bidra til raskere bosetting og til å stimulere flyktingenes bruk av egne ressurser i bosettingsarbeidet. Bosettingssituasjonen har endret seg og det er aktuelt å vurdere om avtalt selvbosetting fortsatt bidrar til disse målene.

Dette oppdraget består av tre deler. Første del summerer opp hovedpunkter fra tidligere studier og opp mot tidligere mål med ordningen. Oppsummeringen avslutter med en kort vurdering av fordeler og ulemper med avtalt selvbosetting basert på tidligere studier.

Andre del av oppdraget består av to deler; intervjuer med kommuner og bydeler og survey til alle kommunene. Intervjuene er med kommuner og bydeler som har erfaringer og synspunkter på avtalt selvbosetting fra da det var mange flyktninger å bosette vurdert opp mot dagens situasjon hvor det er få flyktninger å bosette og kommunene har ledige bosettingsplasser. Hensikten med surveyen er å kartlegge bredt kommunenes erfaringer, praktisering og vurdering av avtalt selvbosetting som virkemiddel i bosettingsarbeidet i 2021. Surveyen er til dels en gjentakelse av en tilsvarende survey som NIBR sendte til kommunene i 2016 og har dels med nye spørsmål relatert til dagens bosettingssituasjon.

Tredje del av oppdraget tar sikte på å kartlegge hvorvidt og på hvilke måter avtalte selvbosettere eventuelt skiller seg fra andre flyktninger som blir bosatt når det gjelder deltakelse i introduksjonsprogrammet og avslutningsstatus etter gjennomført program. Dette handler om det er forskjeller mellom avtalte selvbosettere og andre flyktninger når det gjelder andeler som går over i arbeid, utdanning, kvalifisering eller som har

annen avslutningsstatus. Kartleggingen begrenses av tilgjengelige data i IMDi-nett. Vi har søkt om data fra IMDi og analysen av registerdata er planlagt til høsten 2021.

## 1.2 Bakgrunn og formål med avtalt selvbosetting

Den økte tilstrømningen av asylsøkere til Europa og Norge høsten 2015 skapte økt oppmerksomhet om mottaksmuligheter. Nesten 26 000 flyktninger fikk innvilget oppholdstillatelse i 2015 og 2016 og skulle dermed bosettes i en kommune.<sup>1</sup> Det økte bosettingsbehovet meldte seg på et tidspunkt hvor bosettingssystemet allerede var under press. I årene før 2015 var det til enhver tid rundt 5000 flyktninger som ventet på overtid på å bli bosatt i en kommune. Det betydde at det tok lenger tid å bosette flyktningene enn IMDis målsetting om bosettingshastighet. Inntil 2015 hadde kommunene vedtatt å bosette færre flyktninger enn de ble anmodet om av staten, samt at kommunene bosatte færre enn de hadde vedtatt å bosette (Bakkeli & Jensen, 2015; BLD, 2012-2013). Selv om kommunene økte bosettingen etter 2012, var det likevel ikke tilstrekkelig til å dekke behovet. Få kommunale boliger, begrenset gjennomstrømning i kommunale boliger og underforbruk av det private leiemarkedet bidro til å forklare kommunenes avslag på å bosette det antallet flyktninger de ble bedt om (IMDi, 2015b, 2016; Thorshaug, Berg, Paulsen, & Svendsen, 2011).

### 1.2.1 Politiske føringer

De store utfordringene i mottaksapparatet senhøsten 2015 førte til at flere partier på Stortinget gikk sammen om et felles løft for integrering hvor regjeringen ble oppfordret til å vurdere de økonomiske insentivene for kommunene med sikte på mer systematisk bruk av selvbosetting (Stortinget, 2015). Det ble også oppfordret til større bruk av det private utleiemarkedet. Selvbosetting ble også trukket fram i meldingen til stortinget – *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015) og i statsbudsjettet for 2016 (Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet, 2015a). I tillegg 3 til tildelingsbrevet 2015 fra Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet ble IMDi oppfordret til å legge til rette for økt grad av selvbosetting og motivere flere kommuner til å inkludere flyktninger som finner bolig på egenhånd i gruppen som har rett og plikt til introduksjonsprogram (Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet, 2015b). I samme tillegg ble IMDi bedt om å rapportere antall flyktninger som bosatte seg selv innenfor rammen av kommunenes vedtak og antall kommuner som brukte selvbosetting i sitt bosettingsarbeid. Dette ble fulgt opp i integreringsmeldingen hvor regjeringen ville bruke avtalt selvbosetting forutsatt at kommunene åpnet for det (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015-2016). Hensikten med å oppfordre til selvbosetting var å lette trykket i bosettingsarbeidet. Noen store kommuner og et par bydeler i Oslo hadde allerede prøvd ut selvbosetting med godt resultat. Framgangsmåten var dermed ikke ukjent, men tidligere ikke fremmet som et allment og systematisk verktøy for bosetting av flyktninger.

I 2015 var målene for IMDis bosettingsarbeid (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015):

---

<sup>1</sup> Se fotnote 2 i artikkel



Hovedmål: Innvandrere og barna deres skal få bruke ressursene sine og bidra til fellesskapet. For å nå dette hovedmålet ble det formulert følgende delmål og resultatkrav som er relevante for avtalt selvbosetting:

Delmål: Rask bosetting av flyktninger til kommunene

Resultatkrav:

- 55% av flyktningene skal være bosatt innen 6 mnd. etter vedtak om opphold. Resterende skal være bosatt innen 12 mnd. (Kommunenes ansvar)
- Kommunene skulle samlet gjøre vedtak om 10 000 bosettingsplasser. (Delt ansvar mellom IMDi og kommunene)
- Ventetiden i mottak fra vedtak om opphold til flyktningen er utsøkt i en kommune skal reduseres til 2 mnd. (IMDis ansvar)
- Antall kommuner som fatter flerårige vedtak om bosetting skal øke fra 262 til 300 kommuner (IMDi ansvar for å motivere kommunene)

I de påfølgende årene har tildelingsbrevene fortsatt hatt trykk på raskere bosetting, for å bidra til at flyktninger med innvilget oppholdstillatelse snarest mulig kan delta i arbeids- og samfunnsliv.

Stortinget og Regjeringens oppfordring til bruk av avtalt selvbosetting var forventet å bidra til å realisere bosettingsmålene.

### 1.3 Oppdraget

Hensikten med dette oppdraget er å vurdere ordningen med avtalt selvbosetting for flyktninger og om den fungerer etter hensikten. Denne bestillingen er operasjonalisert slik det framkommer i tabell x.

Tabell 1.1: *Problemstillinger og datagrunnlag.*

Data:				
Problemstillinger:	Dokument-analyser, tidligere forskning	Intervju/case-kommune	Web-survey	Registerdata /IMDInett NIR
1. Hvordan kan ordningen med avtalt selvbosetting summeres opp i relasjon til tidligere og nåværende mål for bosettingsarbeidet?				
<b>Kortfattet Baseline. Basert på tidligere studier,</b>	X	X		
2. Hvor omfattende er avtalt selvbosetting og hvilke konsekvenser har denne bosettingsformen for flyktningene?				
<b>Følgende forhold ønskes kartlagt:</b>				
<b>a) Hvor mange kommuner (antall og andel) og hvor mange flyktninger (antall og andel) har benyttet ordningen de siste fem årene (2016-2020)?</b>				X
<b>b) Hvordan er resultatene for flyktninger som har benyttet seg av avtalt selvbosetting på mål for deltakelse i utdanning og/eller arbeid og samfunnsliv?</b>		X	X	X

<b>3. Hvordan bidrar avtalt selvbosetting til å nå målene i bosettingsordningen? Hva betyr avtalt selvbosetting for:</b>				
<b>a) Rask bosetting?</b>	X	X	X	X
<b>b) Styrt og spredt bosetting?</b>	X	X	X	X
<b>c) Treffsikker bosetting i kommuner med relevant tilbud om kvalifisering, arbeid, utdanning og annet tjenestetilbud?</b>	X	X	X	
<b>4. Hvordan fungerer ordningen med avtalt selvbosetting i dag?</b>				
<b>a) Er ordningen situasjonsbetinget, avhengig av blant annet bosettingsbehov?</b>		X	X	
<b>b) Hvordan vurderer kommunene forespørsler om avtalt selvbosetting når kommunene har god kapasitet vs. lite kapasitet til å bosette flyktninger?</b>	X	X	X	
<b>c) Hva kjennetegner flyktninger som søker om, får, får avslag om avtalt selvbosetting i tider med god bosettingskapasitet i kommunene, sett fra kommunenes side.</b>	X	X	X	
<b>5. Hvilke argumenter er det for å avvikle, videreføre eller endre ordningen med avtalt selvbosetting?</b>				
<b>a) Bør ordningen stilles i bero, oppheves, videreføres eller endres? Hvordan kan dette begrunnes?</b>	X	X	X	
<b>a) Hva er mulige konsekvenser på kort og lang sikt av å fryse ordningen, oppheve, endre eller videreføre den for involverte aktører (flyktninger, kommuner, IMDi)?</b>	X	X	X	
<b>6. Anbefalinger.</b>				
<b>b) Dersom det anbefales en videreføring av ordningen, hvordan kan det legges til rette for at den underbygger målsetningene i bosettingsarbeidet og at flere benytter seg av den?</b>	X	X	X	X

## 1.4 Metode

For å få innsyn i hvordan avtalt selvbosetting fungerer og vurderes i 2021 sammenlignet med tidligere, har vi valgt flere metodiske tilnærminger slik det kommer fram i tabell 1. De metodiske tilnærmingerne henviser både til tidligere studier og til nye data som hentes inn våren 2021.

### *Oppsummering av tidligere undersøkelser av avtalt selvbosetting*

Hensikten med oppsummeringen er få fram erfaringer, resultater og vurderinger av bruk av avtalt selvbosetting da kommunene skulle bosette et høyt antall flyktninger i 2016 og 2017. Dette kan bidra inn i vurderingene om verktøyet 'avtalt selvbosetting' er et egnet virkemiddel uavhengig av hvor mange flyktninger som skal bosettes. Oppsummeringen bygger på tidligere rapporter og offentlige dokumenter.

### *Registerinformasjon om bosetting fra IMDi*

IMDi har formidlet oppdatert registerinformasjon om bosetting av flyktninger for perioden f.o.m 2016 til t.o.m første kvartal i 2021. I 2016 ble avtalt selvbosetting innført som ny variabel i IMDis bosettingsstatistikk, noe som har gitt oss mulighet til å følge utviklingen av denne formen for bosetting på kommune- og nasjonalt nivå og over tid.

### *Intervjuer med bosettingsaktører*

I de tidligere studiene har vi intervjuet bosettingsaktører i kommunene og flyktninger. I tillegg har det vært noen samtaler med IMDi når direktoratet har vært oppdragsgiver.

For å få innsyn i hvordan avtalt selvbosetting praktiseres og vurderes i 2021 har vi intervjuet IMDi og syv kommuner pluss fire bydeler i Oslo.

Kommunene og bydelene som har valgt å delta i undersøkelsen i 2021 representerer to storbyer, to mellomstore byer og tre distriktskommuner. Den ene storbyen er Oslo hvor vi har intervjuet kommunen sentralt og fire bydeler. Vi valgte å ta med store og små kommuner fordi de kan ha ulike interesser når det gjelder avtalt selvbosetting.

### *Survey til kommunene*

I 2016 sendte NIBR en survey til alle kommunene om avtalt selvbosetting. Vi har sendt en lignende undersøkelse til kommunene i juni 2021. Det gir muligheter for å sammenligne hvordan kommunene praktiserte og vurderte avtalt selvbosetting som verktøy i bosettingsarbeidet da og nå.

### *Analyse av registerdata i IMDi-nett*

Departementet har ønsket å få fram kunnskap om bosettingsmåte – ordinær bosetting eller avtalt selvbosetting – påvirker flyktningenes integreringsresultat. Dette bør ideelt sett undersøkes noen år etter at flyktningene har gjennomført introduksjonsprogrammet. Det har vi ikke anledning til i dette oppdraget. Vi har imidlertid hatt ønske om å undersøke om flyktninger som får innvilget avtalt selvbosetting har større sannsynlighet for å gå på spor 3 i introduksjonsprogrammet enn flyktninger som bosettes på ordinær måte, om det er forskjell på hvor lenge de går i introduksjonsprogrammet og om det er forskjell i avslutningsresultater mellom flyktninger som ble bosatt på ordinær måte og avtalte selvbosettere. Dette vil omhandle alle voksne flyktninger som er bosatt f.o.m 2016. 2016 er valgt fordi dette var første året IMDi registrerte om flyktninger bosatte seg gjennom avtalt selvbosetting.

Å undersøke forskjeller/likheter mellom avtalte selvbosettere og andre flyktninger når det gjelder nivå, tid i introduksjonsprogrammet og avslutningsresultat er en måte å vurdere om avtalte selvbosettere er mer ressurssterke enn flyktninger som blir bosatt på ordinær måte. Dette er det viktig å få kunnskap om fordi ressurssterkhet blir brukt som argument mot avtalt selvbosetting. Det hevdes at avtalte selvbosettere er mer ressurssterke og velger seg til de mest attraktive kommunene, til ulempe for andre flyktninger og kommuner som ikke blir valgt.

Flyktninger som søker om og får godkjent avtalt selvbosetting er en selvselektert gruppe. Den avgjørende forskjellen fra andre tilsvarende flyktninger er at de tidlig har

tatt initiativ til å ordne egen bosetting, til forskjell fra dem som blir bosatt på ordinær måte etter avtale mellom IMDi og en kommune.

NSD har godkjent innhenting av nye data og analyse av registerdata i 2021.

Denne delen av studien har ikke blitt gjennomført da IMDi ikke har hatt mulighet til å levere data.

## 1.5 Leseveiledning

Rapporten starter med et kapittel som beskriver nærmere hva avtalt selvbosetting er, og hvor omfattende det har vært. Dette kapitlet gir også en beskrivelse av den generelle bosettingsprosessen for å tydeliggjøre hvor i prosessen flyktingen har mulighet til å prøve å få til avtalt selvbosetting.

Deretter er rapporten delt opp i tre deler.

**Del 1** (kapittel 3 – 7) summerer opp resultater fra tidligere studier samt hvordan denne måten å bosette på ble vurdert av flyktinger, kommuner og IMDi da det var mange flyktinger som skulle bosettes i 2016. For alle aktørene har vi prøvd å trekke ut motivasjoner, fordeler og ulemper for å tydeliggjøre om de hadde felles interesser eller om de hadde interessekonflikter.

**Del 2** (kapittel 9-12) inneholder hovedpunktene fra vår nye evaluering av avtalt selvbosetting våren 2021, når det er få flyktinger å bosette og færre enn kommunene er forespeilet. Denne delen har to hovedbolker. Først henter vi fram kommunenes erfaringer og synspunkter på avtalt selvbosetting i dagens bosettingssituasjon. Dette er basert på intervjuer med et utvalg kommuner og bydeler og en survey til alle kommunene. Dernest flytter vi perspektivet til det nasjonale nivået og IMDi for å få direktoratets synspunkter på det samme og sett i lys av departementets føringer for bosettingsarbeidet i 2021.

**Del 3** (kapittel 13-15) avslutter med drivere og flaskehalsen for avtalt selvbosetting og en diskusjon av fordeler og ulemper med ordningen. I dette inngår argumenter for å opprettholde eller avvike ordningen. Helt til sist har vi noen refleksjoner om veien videre med forslag til forbedringer av ordningen, dersom det er ønske om at den skal opprettholdes.

## 2 Hva er avtalt selvbosetting?

Avtalt selvbosetting er et alternativ til ordinær bosetting av flyktninger. Ved avtalt selvbosetting er det *flyktingen* som har ansvar for å skaffe privat leiebolig i en selvvalgt kommune, og få leieforholdet godkjent av kommunen som igjen må få bosettingen godkjent av IMDi. Avtalt selvbosetting kombinerer å mobilisere flyktingenes egne ressurser for å ordne egen livssituasjon, med å utnytte det private leiemarkedet for bosetting av flyktninger.

Målgruppen for avtalt selvbosetting er voksne asylsøkere som får innvilget opphold som flyktninger etter behandlet asylsøknad i Norge, og som skal boettes i en kommune. Enslige mindreårige er ikke omfattet av ordningen. Det er heller ikke overføringsflyktninger som skal boettes direkte i en kommune ved ankomst.

Den norske modellen for bosetting av flyktninger bygger på samarbeid mellom staten ved IMDi, departementet med ansvar for integrering, KS og den enkelte kommune.<sup>2</sup> Basert på nasjonalt behov for bosetting av flyktninger i det enkelte år, utarbeider staten og KS sammen forslag til regional fordeling av flyktninger. Dernest blir kommuner i de enkelte regionene anmodet om å bosette et bestemt antall flyktninger. Deretter er det opp til det enkelte kommunestyret å beslutte om kommunen skal bosette flyktninger og om kommunen skal bosette det antallet kommunen er anmodet om å bosette. Dersom kommunen vedtar å bosette flyktninger, blir kommunen ansvarlig for å skaffe den første boligen til flyktingen. Avtalt selvbosetting inngår i dette systemet, men det er flyktingen og ikke kommunen som finner den første boligen. Flyktninger med innvilget oppholdstillatelse, som oppholder seg i asylmottak og venter på å bli bosatt, samt privatboende flyktninger kan selv ta initiativ for å finne bolig i en kommune. Det er imidlertid noen forutsetninger. For det første er det i prinsippet bare flyktninger som har fått vedtak om oppholdstillatelse, men som IMDi ikke har startet utsøkningsprosessen mot en konkret kommune som er i målgruppen, ifølge IMDi. Dernest forutsetter avtalt selvbosetting at den konkrete kommunen godkjenner at flyktninger kan finne den første boligen selv, godkjenner leiekontrakten og avtaler bosettingen med IMDi. Både kommunen og IMDi har vetorett. Avtalt selvbosetting fremstår derfor som en *mulighet* for flyktingene og ikke som en *rettighet*. Når avtalt selvbosetting er godkjent har kommunen derimot plikt til å tilby introduksjonsprogram og introduksjonsstøtte til flyktingen og flyktingen har plikt og rett til de samme tjenestene.

Avtalt selvbosetting finner sted innenfor rammene av det totale antallet flyktninger en kommune har vedtatt å bosette og bryter dermed ikke med den nasjonale bosettingsmodellen hvor et bestemt antall flyktninger blir fordelt mellom regioner og kommuner. Ordningen ble lansert som en endring for å tilpasse praksisfeltet, ikke som en endring av bosettingsmodellen. Bakgrunnen var behov for å møte utfordringer i bosettingsarbeidet. Dette ble tatt opp i meldingen om en helhetlig integreringspolitikk fra Barne- og likestillingsdepartementet (BLD, 2012-2013) hvor en utredet rett til introduksjonsprogram for flyktninger som selv finner bolig og/eller arbeid i en kommune.

Noen kommuner, blant annet Kristiansand, praktiserer såkalt kommunalt initiert selvbosetting. Dette er en form for avtalt selvbosetting for flyktninger som er tilvist å bli bosatt i kommunen. Etter tilvisning får de en invitasjon fra kommunen til å finne bolig selv. I Kristiansand har de flyktingene som får denne invitasjonen, blitt tilvist fra

---

<sup>2</sup> Modellen ble endret i 2018, gjeldende for perioden 2018-2021. I den nye modellen er fylkene inkludert, og kriteriene for bosetting er noe endret.

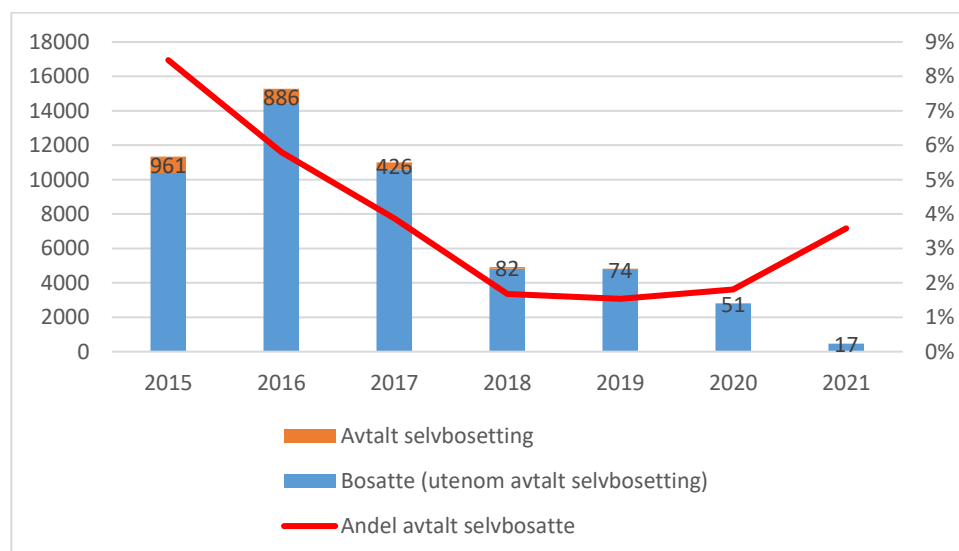
integreringsmottaket som ligger i kommunen. Det betyr at flyktingene allerede kjenner til kommunen. Flyktingene får en frist på to uker til å finne bolig. De som ikke klarer det eller ikke vil finne bolig selv, blir bosatt av kommunen. Denne formen for selvbosetting ligger innenfor bestillingen til IMDi i 2015 om å motivere til selvbosetting (Stortinget, 2015). Både avtalt selvbosetting og kommunalt initiert selvbosetting i spesifikk kommune inngår i kommunens kvote for bosetting av flyktinger. I begge tilfelle finner flyktingene selv boliger i det private leiemarkedet (Søholt, Astrup, Holm, & Skrede, 2020). Kommunalt initiert selvbosetting innen en kommune blir imidlertid ikke registrert i IMDi.

Fra de forskjellige studiene kommer det fram flere mellomformer for selvbosetting. Det er eksempler på flyktinger som har kontaktet kommuner/bydeler de ønsker å flytte til. Dersom kommunen har hatt tilgang på passende bolig kan flyktingen ha fått bosettingsplass innenfor kvoten i kommunen. I andre tilfeller har kommunen henvist flyktingen til privat utleier som kan ha ledig bolig. Deretter har flyktingen søkt om avtalt selvbosetting. (Avsnittet her eller lenger bak)

## 2.1 Omfang av avtalt selvbosetting 2015 - 2021

Fra og med 2016 har IMDi registrert bosettinger i kommunene som ifølge IMDi er gjennomført med avtalt selvbosetting. IMDi registrerer ikke det vi har kalt for kommunalt initiert selvbosetting som skjer på kommunalt nivå, *etter* at en flykting har fått tilvist kommune. Figuren nedenfor omfatter kun *avtalt selvbosetting*, det vil si de tilfelle hvor flyktingen finner kommune og bolig selv og får dette godkjent av kommunen og IMDi. Både avtalt selvbosetting og kommunalt initiert selvbosetting er *innenfor* kommunens årlige kvote for bosetting av flyktinger.

Figur 2.1: Oversikt over bosetting av flyktinger 2015-2021. Ordinær bosetting og avtalt selvbosetting. Prosent som har benyttet avtalt selvbosetting



Kilder: IMDi årsrapport 2015. For årene 2016 til 2021, tall levert fra IMDi. 2021 er kun for første kvartal.

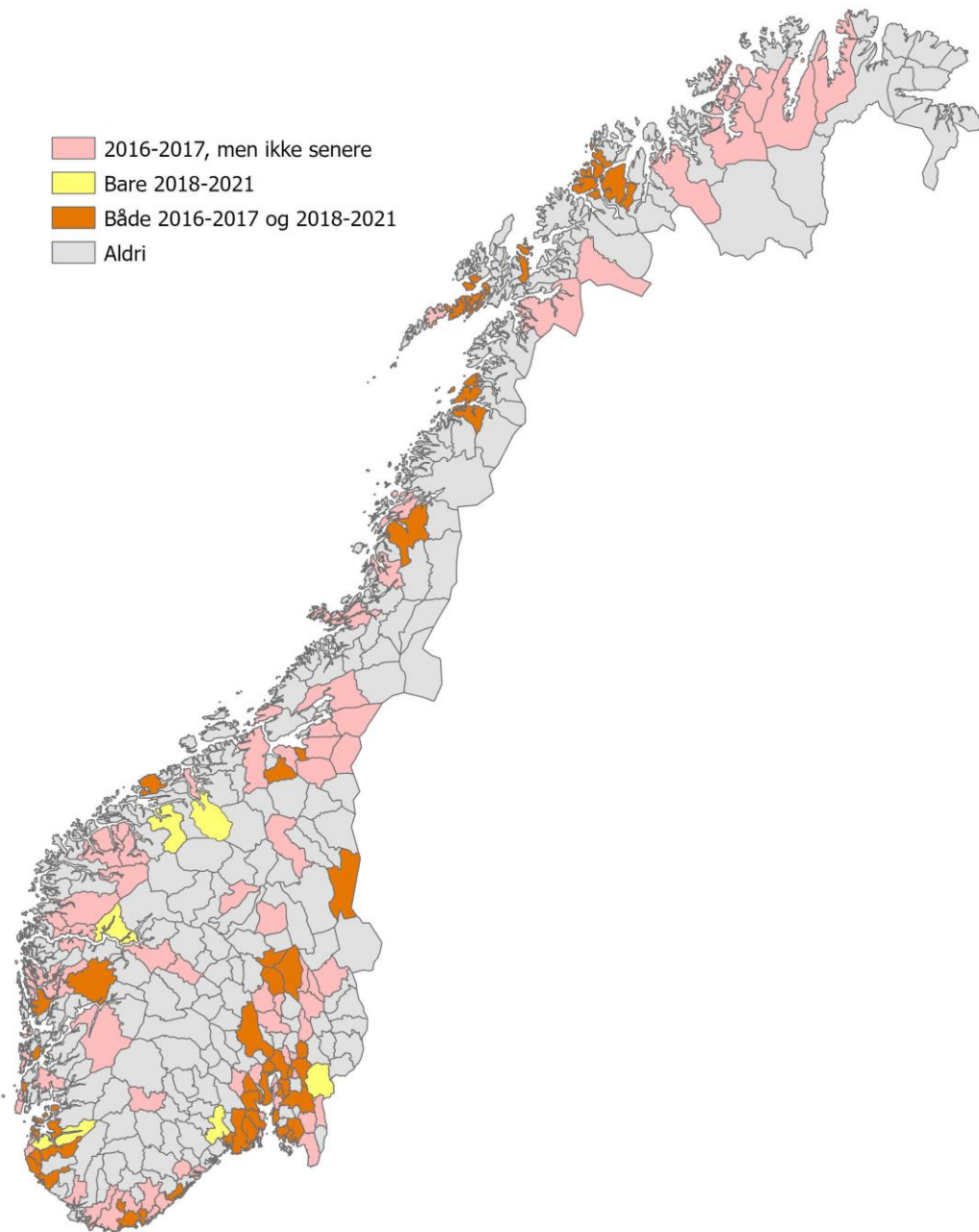
Tabell 2.1: Antall kommuner som har praktisert avtalt selvbosetting pr. år.

2015	2016	2017	2018	2019	2020
97	117	86	38	38	21

Kilder: IMDi årsrapport 2015. Direkte opplysninger fra IMDi om bosetting av flyktninger i kommuner og bydeler i Oslo for perioden 2016-2020, inkludert kommuner og bydeler som har praktisert avtalt selvbosetting.

I asylforliket i 2015 var det et mål at IMDi skulle bidra til at flere kommuner ville åpne for avtalt selvbosetting. Tabell 2.1 viser at antallet kommuner som godkjenner avtalt selvbosetting varierer med behovet for bosetting. Figur 2.2 viser spredningen av avtalt bosetting over hele landet i perioden 2016 til 2021.

Figur 2.2: Kommuner som har praktisert avtalt selvbosetting i perioden 2016 til 2021



Registrering av avtalt selvbosetting i IMDi's bosettingssystem kom på plass i 2016. Kartet over er basert på denne registreringen. Kartet viser at kommuner i alle regionene har praktisert avtalt selvbosetting. Praksisen var mest utbredt i perioden 2016-2017 da det var mange flykninger å bosette. Men kartet viser at flere kommuner har praktisert ordningen gjennom hele perioden. Det betyr at de har praktisert avtalt selvbosetting minst ett år i 2016-2017 og minst ett år i 2018-2021.

I surveyen som ble sendt til kommunene i januar 2016 om bruk av avtalt selvbosetting siste tre år, ble det anslått at opp mot 145 kommuner hadde benyttet denne formen for bosetting (Henningsen & Sørholt, 2018). En eller annen form for selvbosetting ble dermed benyttet i mange kommuner før denne måten å bosette på ble mer formalisert og systematisert i 2016. Tabell 2.1 viser hvor mange kommuner i perioden 2016 – 2020 som praktiserte avtalt selvbosetting, ifølge oversikter fra IMDi. Ikke overraskende har antallet gått ned i takt med færre flykninger å bosette. Antallet kommuner som praktiserte avtalt selvbosetting i 2018 og 2019 er det samme, men kommunene er ikke nødvendigvis de samme. Bydeler i Oslo er registret som selvstendige enheter i oversikten. Antallet bydeler som har praktisert selvbosetting i perioden har variert mellom 14 og 7, med det høyeste antallet i 2017 og det laveste i 2020.

For svært mange av kommunene er antallet avtalte selvboettere lavt. I 2016 da 117 kommuner/bydeler praktiserte avtalt selvbosetting, var det kun 47 kommuner som hadde mer enn tre avtalte selvbosettinger. Av de 21 kommunene som praktiserte avtalt selvbosetting i 2020 var det i kun fire kommuner/bydeler flere enn tre selvboettere.

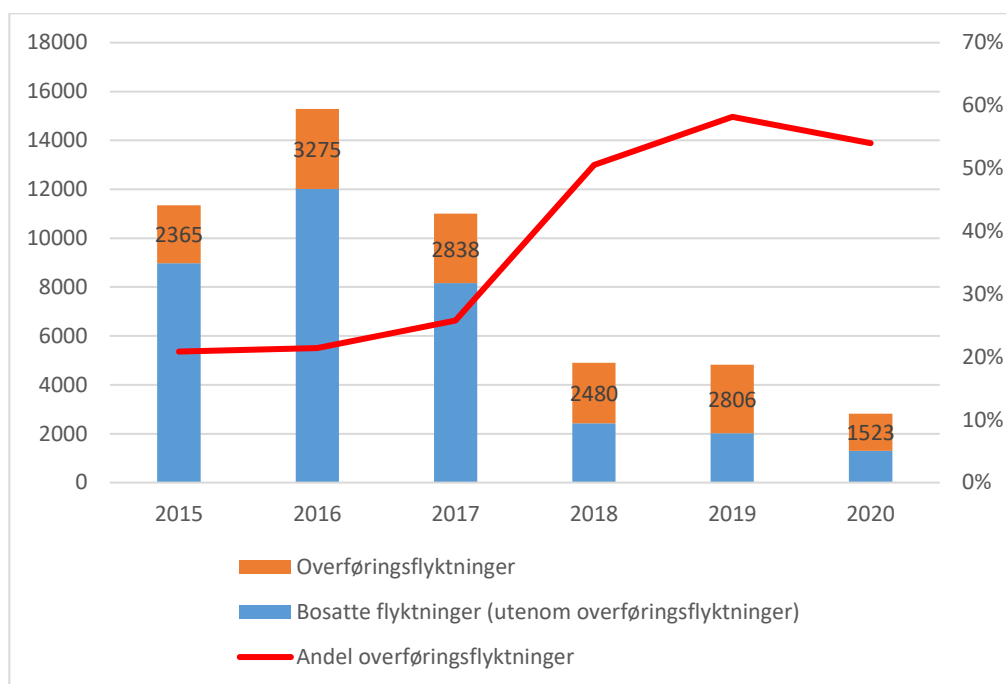
Figur 2.1 over viser at bruken av avtalt selvbosetting har vært begrenset og gikk ned, selv om bosettingsbehovet gikk opp fra 2015 til 2016. Den avtalte selvbosettingen ble nesten halvert fra 2015 til 2017. Deretter gikk antallet og andelen videre ned. Da bosettingen gikk ned til under 5000 kan det lave antallet avtalte selvboettere imidlertid skyldes at kommunene selv hadde kapasitet til å bosette flykningene, og at det var mer attraktivt for kommunene å bosette flykningene i ledige kommunalt disponerte boliger, enn å la disse stå tomme (Sørholt et al., 2020).

### **2.1.1 Økende antall overføringsflykninger reduserer målgruppen for avtalt selvbosetting**

I perioden fra 2015 til i dag har andelen overføringsflykninger økt av det totale antallet flykninger som skal bosettes i kommunene. Andelen har økt fra 21 prosent i 2015 til 58 prosent i 2019 og med en svak nedgang i 2020, noe som antakelig skyldes innreiserestriksjoner på grunn av korona pandemien. Det betyr at målgruppen for avtalte selvboettere har blitt drastisk redusert i perioden fordi overføringsflykninger ikke er i målgruppen for avtalt selvbosetting da de blir bosatt direkte i en kommune når de ankommer Norge.



Figur 2.2: Oversikt over bosetting av flyktninger 2015-2021. Ordinær bosetting og overføringsflyktninger. Prosent overføringsflyktninger



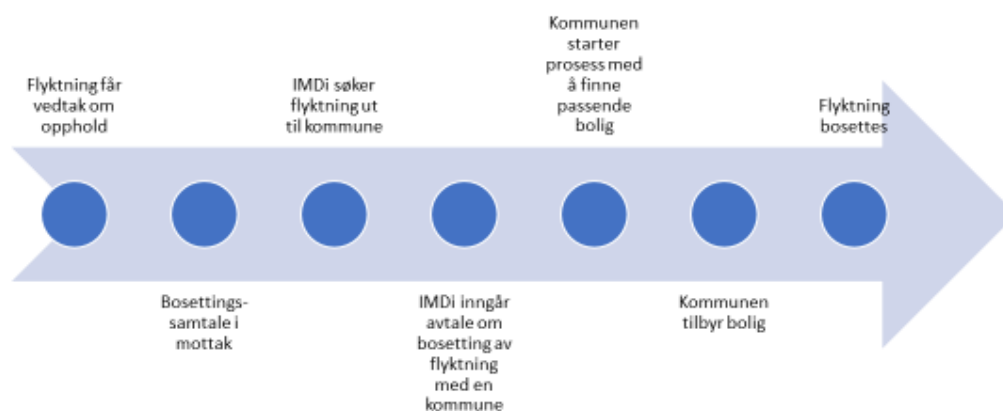
Kilder: IMDi årsrapport 2015. For årene 2016 til 2021, tall levert fra IMDi.

## 2.2 Bosettingsprosessen

Tiden som går fra flyktningen får vedtak om opphold til bosetting kan splittes opp i flere intervaller, slik som vist i figur 2.3 Tiden det tar mellom hvert intervall påvirker hvor lenge flyktningen må vente på å bli bosatt i en kommune, etter at vedkommende har fått vedtak om opphold. Tiden mellom hvert intervall påvirker også flyktingens mulighet til å ta initiativ til og ha mulighet til å gjennomføre avtalt selvbosetting. Flyktingens vindu for avtalt selvbosetting er fra vedtak om oppholdstillatelse til IMDi har inngått avtale med en kommune om bosetting av flyktningen.

IMDi starter ikke utsøkingsprosessen før asylmottaket har gjennomført bosettingsamtalen med flyktningen. Når samtalen er gjennomført blir flyktningen definert som bosettingsklar. Kommunene kan ha passende bolig når det er avklart mellom IMDi og kommune at flyktning X skal bosettes i kommunen, eller kommunen må starte en prosess med å finne passende bolig. Deretter blir flyktningen tilbudt boligen i den aktuelle kommunen.

Figur 2.3: Prosessen fra vedtak om opphold til ordinær bosetting



Det er gjort en studie av tidsbruken av de enkelte elementene i bosettingsarbeidet (Thorshaug, Paulsen, & Berg, 2013). Rapporten er noen år gammel, men viste at det kunne ta inntil 1 måned fra vedtak er fattet til bosettingssamtalen gjennomføres. Det kom også fram at det kunne ta flere måneder fra gjennomført bosettingssamtale til utsøking av flyktning til en kommune. Den gjennomsnittlige tidsbruken for kommunene til å finne bolig var 2,2 måneder i 2012. Det ble bemerket at rask bosetting i denne siste fasen kunne gå på bekostning av god bosetting.

Det ble foreslått effektiviseringer for å korte ned på tidsbruken. IMDi's årsrapport fra 2018 viser at tiden fra vedtak om opphold til bosetting har gått ned fra 9,4 måneder i 2015 til 4,8 måneder i 2018. Nedgangen skyldtes spesielt at IMDi reduserte tidsbruken fra vedtak om opphold til tildeling av kommune fra 6,9 måneder i 2015 til 2,1 måned i 2018. I intervju med bosettingsteamet i IMDi i juni 2021 var tidsbruken redusert til 51 dager. Tiden kommunene brukte på å finne bolig til flyktningen har holdt seg relativt stabil på drøye 2 måneder (IMDi, 2018).

### 2.2.1 'Vindu' for avtalt selvbosetting

Slik systemet med avtalt selvbosetting har fungert til nå, har flyktingenes 'vindu' for å benytte ordningen vært begrenset til tiden mellom vedtak om opphold til IMDi har inngått avtale med en kommune om bosetting av flyktingen. Det betyr at flyktingenes mulighet til avtalt selvbosetting er avhengig av hvor raskt det ordinære bosettingsarbeidet er. Dersom bosettingssamtalen i mottak gjennomføres raskt og IMDi deretter raskt følger opp med å finne en kommune til flyktingen, reduseres flyktingens 'vindu' eller tid til å finne bolig i en kommune selv. Rask bosettingsprosess er et gode for flyktinger som blir offentlig bosatt på ordinært vis. Det reduserer tiden i mottak og flyktingen kan etablere seg i en kommunene, i selvstendig bolig og starte i introduksjonsprogrammet.

# **Del 1**

## **Tidligere studier**

## 3 Hva forteller tidligere studier om avtalt selvbosetting?

Som et utgangspunkt for å vurdere ordningen med avtalt selvbosetting, begynner vi med en oppsummering av tidligere studier som har omhandlet avtalt selvbosetting. Sammen med nye studier av avtalt selvbosetting våren 2021, gir det et bredere grunnlag for å vurdere ordningen, blant annet fordi både behovet for bosetting av flyktninger og kommunenes vilje til å bosette flyktninger har endret seg.

Oppsummeringen av tidligere studier skal bidra til å belyse om avtalt selvbosetting bidro til:

- raskere bosetting,
- flere bosettingsplasser
- om flere ble bosatt i private leieboliger
- geografisk spredning eller klumping av nybosatte flyktninger som igjen bidro til økt bostedssegregering

De tidligere studiene inkluderer også motivasjoner, fordeler og ulemper med ordningen avtalt selvbosetting sett fra flyktingenes side, fra kommunene og fra IMDi.

### 3.1 Data grunnlag

Formålet med denne baselinevurderingen er å summere opp erfaringer med tidligere bruk av avtalt selvbosetting på bakgrunn av tidligere studier og opp mot tidligere og nåværende formål med ordningen. Baselinestudien bygger på både tidligere forskningsrapporter fra NIBR og rapporter fra IMDi. I tillegg henviser vi til annen forskning der det er relevant.

Baselinestudien er basert på følgende tidligere undersøkelser

NIBR-rapport 2016:5. *Avtalt selvbosetting blant flyktninger.*

NIBR-rapport 2017:1. *Bosettingsklare flyktninger og avtalt selvbosetting*

NIBR-rapport 2018:3. *Flere flyktninger bosatt raskere. Hvordan fikk kommunene det til?*

NIBR-rapport 2020:2. *Bosetting av flyktninger i storbyene. Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand.*

De to første rapportene handler spesifikt om avtalt selvbosetting. Datagrunnlaget er en survey til kommunene og til bosettingsansvarlige i asylmottakene, samt intervjuer med seks casekommuner og flyktninger som har bosatt seg her ved hjelp av avtalt selvbosetting. Den tredje rapporten ser på hva kommunene gjorde for å klare å bosette så mange flyktninger i 2016. Datagrunnlaget var registerdata (KOSTRA og IMDi), en survey til alle kommuner som hadde bosatt flyktninger samt intervjuer med bosettingsansvarlige i ni casekommuner. Den fjerde rapporten ser på hva slags strategier og praksiser storbykommunene har for å bosette flyktninger på en måte som kan fremme integrering. Her ble både kommuner/bydeler og flyktninger intervjuet for å få fram flere perspektiver. Avtalt selvbosetting var ikke et hovedtema. Av 19 flyktninger hadde tre flyktninger funnet bolig og kommune selv gjennom avtalt selvbosetting, mens fire, etter invitasjon fra kommunen hadde funnet bolig selv i det private leiemarkedet i bosettingskommunen. Avtalt selvbosetting var ikke et hovedtema i denne rapporten,

men inngår i kommunenes vurderinger av hvordan de kan bosette for å fremme integrering.

I tillegg til forskningsrapportene har vi sett på årsrapporter for bosetting fra IMDi. Avtalt selvbosetting ble ikke merket av i bosettingssystemet i IMDi i NIR før i 2016. Vi finner rapportering av avtalt selvbosetting for årene 2016, 2017, 2018 og 2019. I årsrapporten fra IMDi for 2020 har vi ikke funnet rapportering av antall flyktninger som har benyttet avtalt selvbosetting.

I IMDis kommuneundersøkelser for 2016, 2017 og 2018 har vi ikke funnet at kommunene er spurt eksplisitt om avtalt selvbosetting. Spørsmålene er mer rettet mot boligbehov og hvordan kommunene opplever å måtte forholde seg til raske endringer i bosettingsbehovet. Vi finner at bare kommuneundersøkelsen fra 2015 omtaler avtalt selvbosetting (IMDi, 2015a). Det tas opp under avsnitt (5) om forhold som kan vanskeliggjøre bosetting. Ifølge kommuneundersøkelsen er mangel på boliger den mest framtrædende utfordringen i 2015 for at kommunene skal kunne bosette flyktninger. I denne sammenheng kommer det fram i kommuneundersøkelsen at det har skjedd store endringer i leiemarkedet de siste par årene ved at tilbudet av leieboliger fra private utleiere har økt betydelig og ved at flyktninger i større grad skaffer seg bolig selv gjennom avtale med kommunen som avklarer selvbosettingen med IMDi (såkalt «avtalt selvbosetting»).

## 4 Hva ble oppnådd med avtalt selvbosetting da det var mange flyktninger å bosette

Forventningene til avtalt selvbosetting var at det skulle bidra til raskere bosetting og at det skulle stimulere flyktningene til å ta i bruk egne ressurser og dermed bidra til egen integrering. I tillegg ser vi på om avtalt selvbosetting bidro til å endre det geografiske bosettingsmønsteret mellom og innad i kommunene. Før vi vurderer om avtalt selvbosetting har bidratt til å fremme disse målene, gir vi en kort oversikt over omfanget av avtalt selvbosetting siden 2015.

### 4.1 Raskere bosetting med avtalt selvbosetting?

I asylforliket fra 2015 kan det leses inn en forventning om at avtalt selvbosetting skal bidra til å korte ned ventetiden i mottak for flyktninger som har fått innvilget opphold, for på den måten å bidra til raskere bosetting. Det er laget mål for hvor raskt flyktninger skal bosettes i en kommune etter vedtak om opphold. For barnefamilier har målet vært 3 måneder etter vedtak, mens det for enslige voksne har vært 6 måneder. Flyktninger som venter på bosetting utover dette defineres som lengeventende.

Før vi kan vurdere om avtalt selvbosetting bidrar til raskere bosetting, viser vi oversikt over hvor raskt flyktninger har blitt bosatt over tid, basert på tall fra IMDi. Tallene viser at bosettingen gikk raskere fra 2014/2015 og frem til 2019. I 2020 gikk tidsbruken tilbake til omtrent samme nivå som i 2014/2015. For barnefamilier ble tidsbruken derimot økt til periodens høyeste nivå, 9,6 måneder.

Tabell 4.1: Andel flyktninger som er bosatt innen 6 og 12 måneder etter vedtak.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bosatt innen 6 mnd	49%	51%	81%	76%	80%	95%	48%
Bosatt innen 12 mnd	77%	78%	95%	97%	96%	99%	94%

Kilder: Tildelingsbrev til IMDi 2019, 2018. Måneds rapport for bosetting pr. 31.12. 2019 og 31.12.2020.

Tabell 4.2: Gjennomsnittlig ventetid fra vedtak om opphold til bosetting i måneder.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totalt (inkl. enslige mindreårige)		8,4	4,8	5	4,9	3,3	8,5
Personer i barnefamilier		6,5	4,3	5	4,9	3,2	9,6
Enslige voksne		10,8	5,6	5,3	4,9	3,8	8

Kilder: IMDis årsrapporter for bosetting.

Tabellen over viser at gjennomsnittlig ventetid i mottak fra vedtak om opphold til bosetting går ned for både barnefamilier og enslige voksne. Unntaket er 2020 hvor det er en kraftig økning.

I 2016 gikk ventetiden ned for alle grupper av flyktninger som ble bosatt. Gjennomsnittlig ventetid fra vedtak om opphold for alle som ble bosatt i 2016 var på 4,8 måneder. Det var en nedgang på 3,6 måneder sammenlignet med 2015. For barnefamilier var ventetiden på 4,1 måneder i gjennomsnitt, mens det var 5,6 måneder for enslige voksne. 31 prosent av barnefamiliene ble bosatt i løpet av 3 måneder, mens 71 prosent av enslige voksne ble bosatt i løpet av 6 måneder (IMDi, 2017a). I 2019 var gjennomsnittlig ventetid på 3,3 måneder. For familier var gjennomsnittlig ventetid 3,2 måneder, mens det var 3,8 måneder for enslige voksne (IMDi, 2019).

I årsrapporten for busetting fra IMDi i 2016 s. 6 understrekes den lange ventetiden i mottak i tidligere år: 'Ventetida fra vedtak til busetting har gått jevnt opp siden 2011 og fram til 2015. Deretter har det vært en monaleg nedgang i ventetid fra vedtak til busetting, som tyder på at busetting har gått betydelig raskere i 2016 enn i åra før.' Den tidligere lange ventetiden sammen med økt bosettingsbehov var viktig insitamant for avtalt selvbosetting (Stortinget, 2015; Thorshaug et al., 2013).

Bosettingsrapportene fra IMDi viser at redusert ventetid fra vedtak om opphold til bosetting i stor grad skyldtes at tiden fra vedtak om opphold til tildeling av kommune gikk ned fra gjennomsnittlig 6,9 måneder i 2015 til 2,9 måneder i 2016 (IMDi, 2017a). Det var en omfattende nedgang selv om målet på 2 måneder ikke ble nådd. Tiden fra flyktningene fikk tildelt kommune til bosetting forholdt seg derimot nesten uendret på rundt 2 måneder for hele perioden 2011 til 2016. Det betyr at det er vinduet som flyktningene har til å ta initiativ til avtalt selvbosetting som er blitt kortet ned.

#### **4.1.1 Avtalt selvbosetting bidro til raskere bosetting**

IMDis årsrapport for bosetting i 2016 og 2017 viser at avtalt selvbosetting bidro til raskere bosetting. I 2016 var det 886 flyktninger som benyttet avtalt selvbosetting. Av disse var 604 enslige voksne. De hadde en gjennomsnittlig ventetid på 3 måneder fra vedtak om opphold til bosetting. Enslige voksne som ble bosatt av en kommune på ordinært vis, ventet i snitt 2,6 måneder lenger, dvs. nesten dobbelt så lenge (IMDi, 2017a). I 2017 var ventetiden for avtalt selvbosatte 4 måneder, mens det i gjennomsnitt var 5 måneder for den samla bosettingen (IMDi, 2017b). Både 2016 og 2017 var dermed år hvor avtalt selvbosetting bidro til raskere bosetting, selv om ventetiden gikk ned for alle grupper. For de senere årene har ikke IMDi rapportert på om avtalt selvbosetting har bidratt til kortere ventetid i mottakene.

IMDis årsrapporter sier noe om hvor raskt flyktninger ble bosatt på aggregert nivå, men ikke for avtalte selvbosettere spesielt. Tidligere rapporter har vist at lang venting i mottak var motivasjon som kunne utløse forsøk blant flyktninger på å få til avtalt selvbosetting (Henningsen, Dyb, Kasahara, Søholt, & Tronstad, 2016; Søholt, Henningsen, & Dyb, 2017). Det er derfor antakelig en sammenheng mellom hvor raskt ordinær bosettingen går og flyktnings ønske om å finne bolig på egen hånd. Et annet forhold som spiller inn, er om flyktningene får informasjon i mottaket om muligheter for avtalt selvbosetting og om denne informasjonen inneholder kunnskap om hvilke kommuner som tillater eller er åpne for avtalt bosetting og hvordan man skal gå fram for å få det til. Undersøkelsen fra 2016 viste at rundt 70 prosent av asylmottakene alltid informerte om avtalt selvbosetting i bosettingssamtalene. Det generelle bosettingstempo påvirket antakelig også IMDis oppfatning av denne bosettingsmåtenes egnethet.

#### **4.1.2 Avtalt selvbosetting ga flere bosettingsplasser**

Det er sannsynlig at asylforlikets mål om å øke antall bosettingsplasser i kommunene påvirket hvor raskt bosettingen kunne gjennomføres. Dersom flyktningene bidro til å skaffe boliger, skulle en dermed anta at bosettingen gikk raskere.

I tildelingsbrevet til IMDi i 2015 var det et mål om at kommunene skulle framskaffe 10 000 bosettingsplasser. Det var et ambisiøst mål sett opp mot de foregående årenes bosetting. I 2014 ble det bosatt 7 784 flyktninger totalt. Målet for 2015 ble derimot overoppfyllt ved at kommunene bosatte 11 342 flyktninger dette året. Av disse hadde 961 flyktninger skaffet bolig selv. Det utgjorde 8,5 prosent av de bosatte flyktningene. I 2016 var den totale bosettingen steget til 15 284.<sup>3</sup> Av disse hadde 886 funnet bolig selv, det utgjorde 5,8 prosent av de bosatte. Tallene viser at avtalt selvbosetting bidro til at flere boliger i det private leiemarkedet ble brukt til førstegangsbosetting av flyktninger. Siden enslige voksne flyktninger som benyttet avtalt selvbosetting i 2016 og 2017 ble bosatt raskere enn andre flyktninger, kan vi anta at utvidelsen av boligbeholdningen som flyktningene sto for spilte inn.

En bosettingsplass er en flyktning som blir bosatt og ikke det samme som en bolig. En familie på fem utgjør fem bosettingsplasser, men kun en bolig. Dersom fem enslige menn derimot finner hver sin bolig, vil en bosettingsplass tilsvare en bolig, så fremt de ikke bosetter seg i et bokollektiv.

#### **4.1.3 Begrenset omfang, men flere private boliger til flyktninger**

Avtalt selvbosetting bidro til at flere private leieboliger ble brukt til førstegangsbosetting av flyktninger. Omfanget av avtalt selvbosetting i den enkelte kommune og bydel kan ikke bare knyttets til forespørsler fra flyktninger, men også til om kommunen/bydelen hadde valgt avtalt selvbosetting som strategi, tilgang på passende boliger og bydelens/kommunenes attraktivitet blant flyktningene. Bergen var den kommunen som hadde den mest uttalte strategien for avtalt selvbosetting. I 2016 benyttet 32 prosent av de nybosatte flyktningene i Bergen seg av avtalt selvbosetting, i 2017 gikk dette ned til 19 prosent. I Oslo benyttet 11,5 prosent av nybosatte flyktninger seg av avtalt selvbosetting i 2016, med en oppgang til 13 prosent i 2017. I de ulike bydelene var det stor variasjon, og det var høyest andel avtalte selvbosettere i bydeler med høy innvandrersandel. Det kan skyldes at det var her de hadde personlige nettverk. Avtalt selvbosetting bidro likevel ikke til bostedssegregering mer enn hva ordinær bosetting ville gjort, da selvbosettingene var innenfor kvoten av hvor mange flyktninger bydelene skulle bosette. 2016 og 2017 var ikke preget av at kommunene hadde ledige bosettingsplasser.

Kommunale boliger pr. 1000 innbygger er i gjennomsnitt 20 for kommunene i Norge.<sup>4</sup> Oslo og Bergen har noe lavere med 19 kommunalt disponerte boliger pr. 1000 innbygger. I Oslo utgjorde dette 3 prosent av boligene i 2019.<sup>5</sup> I Oslo varierer andelen kommunalt disponerte boliger stort mellom bydelene. Ingen av bydelene med høy andel avtalte selvbosettere er blant de tre bydelene i Oslo med høyest andel kommunalt disponerte boliger pr. 1000 innbygger. To av bydelene har likevel litt flere kommunale boliger enn gjennomsnittet for Oslo, mens en bydel har fire prosentpoeng lavere andel kommunale boliger enn gjennomsnittet for byen.

---

<sup>3</sup> Kilde: Statistikk fra IMDi 2021.

<sup>4</sup> SSB. Kostra. 13203: Kommunalt disponerte boliger, bydeler, etter region, statistikkvariabel og år

<sup>5</sup> Oslo kommune. Årsrapport Boligbygg 2019.



Ifølge tall fra KOSTRA var andelen nye søkere som fikk avslag på kommunal bolig 30 prosent i landet som helhet utenom Oslo, i 2016. For Oslo var tilsvarende andel som fikk avslag 59 prosent.<sup>6</sup> Flyktninger som skal førstegangsboettes prioriteres til kommunale boliger. Avtalt selvbosetting kan dermed ha lettet trykket på bosetting i kommunalt disponerte boliger i hele landet, men særlig i Oslo ved at flyktingene har funnet boliger i det private leiemarkedet og dermed ikke fortrent andre vanskeligstilte.

Tallene (se figur 2.1) viser at avtalt selvbosetting bidro til at i underkant av 1000 flyktninger i 2015, og noe færre i 2016, skaffet bolig selv i det private markedet gjennom avtale med kommunen og IMDi. I byene kan avtalt selvbosetting sees i sammenheng med storbyenes målsettinger om at flere flyktninger skal førstegangsboettes i private leieboliger (Søholt et al., 2020). Avtalt selvbosetting var likevel ikke kun et storbyfenomen. Drøye 20 prosent av alle kommunene i 2016 svarte at flyktninger i ganske/svært stor grad hadde funnet bolig selv i det private leiemarkedet i 3-års perioden 2015-2017 (Henningsen et al., 2016). Noen flere svarte at flyktingene hadde benyttet denne framgangsmåten i noe grad.

## 4.2 Avtalt selvbosetting sett opp mot målet om å stimulere flyktingene til å ta i bruk egne ressurser

I asylforliket fra 2015 var et av formålene at avtalt selvbosetting kunne stimulere flyktingene til å ta i bruk egne ressurser for på den måten å bidra til egen integrering. I den tidlige fasen av bruk av avtalt selvbosetting (2015 og 2016) var det hovedsakelig voksne, enslige menn som benyttet seg av muligheten for denne formen for bosetting (Henningsen et al., 2016). Mange av dem hadde ventet lenge i mottak; på å få innvilget oppholdstillatelse og deretter på å bli bosatt. Enslige menn var ikke en prioritert gruppe blant kommunene i bosettingsarbeidet når det var mangel på boliger (Thorshaug et al., 2013). Mulighetene for avtalt selvbosetting betydde at de kunne aktivisere seg for å komme ut av den passive mottakssituasjonen. I en studie fra 2017 med intervjuer md flyktninger, kom det fram at muligheten for avtalt selvbosetting framsto som så meningsfull at det virket som en drivkraft for å finne fram til informasjon om hvordan de kunne få det til (Søholt et al., 2017). I samme studie kom det fram at flyktingene opplevde det som viktigere å lykkes med prosessen, enn objektivt sett å finne gode boforhold i første bolig – fordi boligen var et resultat av egen innsats. Noen av kommunene trakk også fram at slik bosetting kunne være et godt utgangspunkt for flyktingenes motivasjon for egen integrering, om kommunene støttet opp om flyktingenes initiativ. Intensjonen var å støtte opp om flyktingenes egne handlinger og siktet ikke mot å overta oppgaven med å skaffe bolig. Ansvaret forble hos flyktingen.

*Avtalt selvbosetting bidrar til å gi flyktingene makt over egen situasjon. De kan gå ut og gjøre noe og ta tilbake kontrollen over eget liv. (Bosettingsansvarlig, bydel i Oslo 2016)*

Kristiansand kommune har benyttet det de kaller frivillig selvbosetting for flyktninger som skal boettes i kommunen fra integreringsmottaket som også ligger i kommunen. Kommunen mener at dette gir flyktingene en opplevelse av mestring. De mener også at denne formen for bosetting «tvinger» flyktingene til å bruke egne ressurser og

---

<sup>6</sup> [12012: Søknad og avslag på boliger som kommunen disponerer \(K\) 2015 - 2020. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#)

nettverk til å finne bolig fordi de blir aktive deltakere i egen bosetting (Søholt et al., 2020).

I studien fra 2016/2017 kom det fram at selv om kommunene antok at det var de mest ressurssterke flyktingene som benyttet avtalt selvbosetting, så var de forsiktige med å trekke slutninger om det.

#### **4.2.1 Hva mente kommunene når de sa at flyktingene var ressurssterke?**

Hva man mente med ressurssterke flyktinger og hva slags ressurser som hadde betydning for å lykkes med avtalt selvbosetting var ikke entydig i de tidligere studiene. Fra flyktingene selv kom det fram at nettverksressurser var det mest sentrale for å lykkes (Søholt et al., 2017) og viktigere enn utdanningsbakgrunn. Fra kommunene og asylmottakene kom det fram et bilde av at selvbosetterne var å finne blant de 'ressurssterke blant de svake' (Henningsen et al., 2016). Også disse mente at nettverk var sentralt for flyktingenes muligheter for å skaffe seg informasjon og finne konkrete boliger. Nettverk kunne være med andre flyktinger de var blitt kjent med i mottaket, familie og venner, andre med samme landbakgrunn eller religiøse tilknytning, eller nordmenn de var blitt kjent med mens de bodde i mottak. Fra kommunene kom det fram at flyktinger fra Eritrea, Somalia og Syria dominerte blant selvbosetterne. Det kan skyldes at flyktinger herfra, kanskje særlig fra Somalia og Eritrea, hadde ventet lenge på å bli bosatt i en kommune før den nye flyktingebølgen i 2015. De var også del av store flyktingegrupper som var bosatt over store deler av Norge og kunne dermed ha verdifulle etniske nettverk i flere og forskjellige typer av kommuner. Kommunikasjonsferdigheter spilte også en viktig rolle ifølge kommunene. Rundt 40 prosent av respondentene (kommuner) mente at det var flest flyktinger med høy utdanning som benyttet seg av avtalt selvbosetting, mens litt over halvparten av respondentene mente at utdanningsbakgrunn ikke hadde betydning. Samtidig var det ingen av respondentene som mente at avtalt selvbosetting ble benyttet mye av flyktinger med lav utdanning.

Kort oppsummert kan en si at avtalt selvbosetting ga flyktinger mulighet til å ta initiativ til å finne kommune og bolig for egen bosetting. Ved hjelp av lokale nettverk fikk de tilført ressurser som gjorde det mulig å ta valg om å prøve avtalt selvbosetting slik at de kunne være aktive i egen bosettingsprosess, i stedet for å være passive mottakere av et boligtilbud.

### **4.3 Geografisk spredning mellom og i kommuner**

Da avtalt selvbosetting ble fremmet som en del av asylforliket i 2015, inngikk ikke geografisk spredning i formålet. Kommunene har imidlertid vært opptatt av om avtalt selvbosetting ville føre til en skjevfordeling av flyktinger mellom kommunene. De tidligere studiene bekrefter at avtalt selvbosetting skjedde innenfor de vedtatte kvotene for bosetting, noe som betydde at flyktingene ble bosatt over hele landet som før. Ordningen kunne imidlertid bidra til noe endring i hvem som ble bosatt hvor. Enslige menn utgjorde hovedgruppen av avtalte selvboettere. De tidligere studiene ga ikke kunnskap om *byrdefordelingen* mellom kommunene ble endret som følge av avtalt selvbosetting eller om kommuner som ikke mottok avtalte selvboettere opplevde at de fikk bosatt for få enslige menn. Storbyene har imidlertid hevdet at dersom de får avtalte selvboettere som krever lite oppfølging, så vil de ha mer kapasitet til å ta imot mer ressurskrevende flyktinger (Søholt et al., 2020). En studie av bosettingspraksis av voksne flyktinger som ble bosatt i perioden 2002 til 2012 viser at det var noe

skjevfordeling av flyktninger relatert til utdanningsnivå helt uavhengig av avtalt selvbosetting (Tønnesen & Andersen, 2019). Høyt utdannede flyktninger og kvinner ble oftere bosatt i sentrale, folkerike kommuner med høyt utdannings- og inntektsnivå og en høy andel innvandrere, mens barnefamilier og overføringsflyktninger i større grad ble bosatt i mindre sentrale kommuner med lavere folketall og lavere innteks- og utdanningsnivå. Denne studien fant også at det så ut til å være færre systematiske forskjeller i hvem som ble bosatt hvor i perioder med stor flyktningetilstrømning og fokus på rask bosetting.

I de tidligere studiene kom det fram at bydelene i Oslo og kommunene mente at avtalt selvbosetting bidro til *større geografisk spredning internt i kommunen/bydelen* av de flyktningene som ble bosatt. Dette ble forklart med karakteren på det private leiemarkedet i Norge. Det var mange små private utleieryrker som var spredd rundt i ulike typer av nabolag og det ble derfor mer tilfeldig hvor flyktningene fant bolig geografisk, enn om de ble bosatt i kommunalt disponerte boliger som oftere var konsentrert.

Tall fra IMDi viser at avtalt selvbosetting i Oslo i årene 2016 til 2018 var mest omfattende i bydeler med høyere innvandrersandel enn gjennomsnittet for byen. Det kan skyldes at det var her de hadde nettverk, rimeligere husleienivå og villighet blant utleieryrker til å leie ut til flyktninger. Det er viktig å ha i mente at selvbosetterne var innenfor kvoten av flyktninger som bydelen skulle bosette. Selvbosettingen førte dermed ikke til at flere flyktninger ble bosatt i de respektive bydelene, men det kunne føre til bydelene bosatte flere enslige menn, sammenlignet med andre husholdstyper. Uten regulering av avtalt selvbosetting kunne slik bosetting ført til sentralisering av bosatte flyktninger om de foretrakk å bo i storbyer og fant bolig i områder hvor det allerede bodde mange innvandrere fra før. Dette har vært tilfellet i Sverige hvor selvbosetting ikke er regulert (Henningsen & Søholt, 2018).

## 5 Avtalt selvbosetting sett fra flyktingene

Vi har tidligere vist at avtalt selvbosetting har fremstått som attraktivt for en del flyktinger, spesielt enslige voksne menn som har ventet lenge i mottak og/eller er opptatt av å ta kontroll over eget liv (Søholt et al., 2017). Vi fant imidlertid at ordningen med avtalt selvbosetting var lite transparent sett fra flyktingenes og asylmottakenes side og at det var stor mangel på informasjon. Under 20 prosent av kommunene oppga i 2016 at de ga informasjon til bosettingsklare flyktinger som skulle motivere dem til å prøve avtalt selvbosetting (Henningsen et al., 2016). Asylmottakene rapporterte imidlertid at de informerte om betingelser for avtalt selvbosetting generelt og i spesifikke kommuner spesielt. Det fantes imidlertid ingen nasjonal oversikt over kommuner som var åpne for avtalt selvbosetting. Det var opp til den enkelte kommune å avgjøre om de tillot avtalt selvbosetting og på hvilke betingelser. Når IMDi hadde startet prosessen med å søke flyktinger ut til en kommune, fikk ikke flyktingene beskjed om dette. Hvis denne prosessen var startet tillot IMDi i prinsippet ikke at flyktingen fant bolig selv gjennom avtalt selvbosetting. Det betydde at flyktinger kunne ha startet prosessen med å finne bolig selv, og bli møtt med avslag fordi IMDi jobbet parallelt med utsøking til en kommune. Derrest var det lite tilgjengelig informasjon om avtalt selvbosetting og hvordan man kunne få det til. Vi fant at flyktingene i hovedsak fikk informasjon gjennom jungeltelegrafene; andre flyktinger på mottaket eller bosatte, andre nettverk, gjennom ansatte på mottaket og i enkelte tilfelle gjennom kommuner de hadde tatt kontakt med.

### 5.1 Forutsetninger

Den viktigste forutsetningen for avtalt selvbosetting var at flyktingene *hadde fått informasjon* om muligheten og ordningen. De tidligere studiene viste deretter at avtalt selvbosetting var for flyktinger som hadde engasjement og overskudd til å gjøre noe aktivt for å flytte ut av asylmottaket. De måtte selv ta initiativ til avtalt selvbosetting. Engasjement var vesentlig siden de selv måtte skaffe kunnskap om ordningen og hvordan de kunne gå fram. Det kom fram at tilgang til nettverk i asylmottaket, i asylkommunen eller andre steder var vesentlig for å skaffe informasjon om muligheter i ulike kommuner, for å leie bolig og betingelser knyttet til å etablere et leieforhold og etablere kontakt med utleier. Fordi det var lite tilgjengelig informasjon om kommuner som var åpne for avtalt selvbosetting og om de fortsatt hadde «ledige» bosettingsplasser for å fylle kvoten sin, betydde det at flyktingene måtte lete og sette i gang prosesser med å få leie bolig under stor usikkerhet. De visste ikke om de ville få boligen og kommunen godkjent, og de visste ikke om IMDi hadde satt i gang prosess med å søke dem til en kommune.

### 5.2 Motivasjoner for avtalt selvbosetting blant flyktingene

Flyktinger som har valgt å prøve å få til avtalt selvbosetting har vært motivert av flere forhold, som til dels henger sammen. Blant de flyktingene som ble intervjuet i studien fra 2016 kom det fram at avtalt selvbosetting var et selvsagt valg *når* flyktingene ble klar over muligheten. Å vente på at IMDi skulle finne bolig til dem var ikke et alternativ til selvbosetting.

En hovedmotivasjon til å finne bolig selv var å unnsnippe en uforutsigbar ventetilværelse og å flytte ut av mottaket for å *komme i gang med livet*. Det er viktig å

bemerke her at hovedgruppen blant selvbosetterne på den tiden var enslige menn som ofte ventet på overtid på å bli bosatt, for noen etter lang ventetid på positivt vedtak om å få opphold i Norge. Å korte ned ventetiden i mottak var forbundet med at mottakstilværelsen ble opplevd som menings-, formålsløs og passiviserende.

Et annet overordnet motiv var at avtalt selvbosetting ga flyktingen mulighet til å velge hvor i Norge og i hva slags kommune de skulle bo. Valg av kommune var både knyttet til nettverk og slektinger og til antatte arbeids- og utdanningsmuligheter. Geografi, klima og type kommune spilte også en rolle. Gjennom avtalt selvbosetting kunne flyktingene påvirke nærhet til attraktive steder slik som storbyer, og f.eks. nærhet til kommunikasjonsmuligheter til Europa. Samtidig som en motivasjon for avtalt selvbosetting kunne være å få flytte til en storby, var andres motivasjon å gjøre det en kunne for å bli boende i asylmottakskommunen. Dette fordi en hadde startet integreringsreisen i mottak, blitt kjent lokalt, bygget opp nettverk osv. Å flytte til et nytt sted betydde å starte hele denne prosessen på nytt.

**Motivasjoner oppsummert:** Komme i gang med livet. Korte ned uforutsigbar ventetid i mottak. Velge bosted. Velge nærhet til nettverk. Velge bosted med ønskete utdannings-, arbeids- og kommunikasjonsmuligheter.

## 5.3 Fordeler

Flyktingenes interesse for avtalt selvbosetting tyder på at det dreier seg om personer som har initiativ og som ønsker å ta hånd om egen livssituasjon. Muligheten til å engasjere seg for å påvirke egen framtid spiller på lag med offentlige målsettinger om at flyktinger snarest mulig skal komme inn i en normal tilværelse for ikke å klientifiseres (Oslo kommune, 2017; Søholt et al., 2020). I avsnittet over viste vi at flyktingene opplevde tiden i mottak som menings- og formålsløs. Avtalt selvbosetting var en anledning til å bryte med formålsløsheten og engasjere seg for å prøve å få til noe en selv ønsket. I studien fra 2016 kom det fram at avtalt selvbosetting framsto som så meningsfullt at det i seg selv virket som en drivkraft for å finne informasjon om hvordan man skulle gå fram for å skaffe bolig og kommune (Søholt et al., 2017). Det kom også fram at prosessen med å skaffe boligen framsto som viktigere enn objektivt sett gode boforhold i den første boligen. Det ble bekreftet av kommunene som fortalte at selvbosetterne var mer tilfredse med boligen de hadde funnet selv, enn andre flyktinger var med boliger kommunen hadde skaffet, selv om de ofte var bedre. Kommunene mente at dette skyldtes at for selvbosetterne var den første boligen et resultat av egen innsats.

Selvbosetting innebærer at både bosted og bolig er resultat av egen innsats. For flyktinger med bestemte utdanningsambisjoner eller med spesielle jobbpreferanser kan muligheten for å bosette seg på bestemte steder oppleves som svært meningsfull. Dersom de lykkes i sine forsett, innebærer det at flyktingene har bidratt til å nå målet om bosetting i områder med mulighet for kvalifisering, arbeid og utdanning (BLD, 2012-2013). En annen gruppe som har vært motivert av avtalt selvbosetting, er flyktinger som ønsker å være del av urbant liv.

**Fordeler oppsummert:** Eget initiativ. Ut av passivitet. Meningsfullt. Løsningsorientert. Bygger på og videreutvikler egne ressurser for å mestre livet i en ny situasjon. Normalisering.

## 5.4 Ulemper

Selv om flyktingene som valgte avtalt selvbosetting i utgangspunktet var fornøyde med at de hadde fått det til og skaffet egen bolig, kom det samtidig fram at de løp en større risiko for å bo dårlig, for å miste boligen og for å bli utnyttet. I 2016 hadde kommunene begrenset politikk for å følge opp selvbosetterne og bidra til at de bedret sine boforhold. Hovedbudskapet var at når flyktingene hadde tatt initiativ til og gjennomført avtalt selvbosetting, ved å skaffe den første boligen selv, så var de også forventet å ta ansvar for egen situasjon fremover. Kommunene kunne ha satt som betingelse for avtalt selvbosetting at flyktingene også måtte skaffe bolig nr. 2 eller 3 selv. Med selvbosetting fikk dermed flyktingene dårligere sikkerhetsnett enn de som ble bosatt av en kommune. De ble i større grad overlatt til betingelser i markedet.

Avtalt selvbosetting betyr bosetting i privat leiebolig. Flyktingen kan ha begrenset innsikt i betingelser og rettigheter i leiemarkedet og kan bli utsatt for uforutsatte oppsigelser, økning av husleia med mer. Men dette kan også gjelde flyktinger som blir bosatt i privat bolig av kommunen med kontrakt direkte mellom utleier og leietaker.

I kommuner med kommunal bostøtte i tillegg til statlig bostøtte, f.eks. Oslo og Bergen, fikk verken selvboettere eller de som ble bosatt privat av kommunen denne bostøtten.<sup>7</sup> Kommunal bostøtte gjaldt bare for dem som ble bosatt i kommunalt disponerte boliger. De som leide privat og som hadde behov for økonomisk støtte for å klare boutgiftene, måtte alternativt søke supplerende sosialhjelp. Supplerende sosialhjelp har den ulempen at det kan redusere muligheter for familiegjenforening for de som søker om familiegjenforening etter at de har fått innvilget beskyttelse for mer enn ett år siden. I studien fra 2020 var en av flyktingene oppmerksom på dette og prøvde å navigere i boligmarkedet på en slik måte at han klarte å betale husleia uten behov for supplerende sosial hjelp.

IMDi og kommunene har vetorett i saker om avtalt selvbosetting. Det betyr at flyktinger kan få avslag selv om 'alt er på plass' for avtalt selvbosetting.

**Ulemper oppsummert:** Avtalt selvbosetting er ikke en rettighet, men en mulighet om IMDi og kommunen vil. Dårligere sikkerhetsnett. Høyere boutgifter. Uforutsigbart.

## 5.5 Bolig- og levekårsutvikling

De tidligere studiene fra 2015 og 2016 har ikke registerinformasjon om selvboetternes bolig- og levekårsutvikling. Analyser av boligkarrierene bygget på hva flyktingene selv og kommunene fortalte. Hovedgruppen blant selvboetterne var som nevnt enslige, voksne menn. Gjennomgående bodde de dårligere og trangere enn de som ble førstegangsbosatt av kommunen. De flyttet også oftere internt i kommunen og det ble trukket fram at de kunne ha høyere husleie. I den tidligere studien kom det fram at de avtalte selvboetterne fortsatte å bo trangt, på hybler og i bofelleskap også i årene etter at de var ferdige med introduksjonsprogrammet. Men, de flyttet raskere ut av asylmottaket, noe som var del av motivasjonen.

Sarpsborg kommune skilte seg ut ved at flere av dem som ble oppgitt å være avtalte selvboettere var familier som bodde i alminnelige, nøkterne familieboliger. De fleste som ble intervjuet hadde kort botid og leide bolig privat, mens noen med lengre botid hadde hatt god utvikling i arbeidsmarkedet og hadde etablert seg med eierbolig.

---

<sup>7</sup> Det er kommunene selv som beslutter om de skal ha og hvem som skal inkluderes i kommunal bostøtte.

I den siste studien fra bosetting av flyktninger i storbyene fra 2020 var det lite fokus på avtalt selvbosetting (Søholt et al., 2020). I denne studien var flyktningene opptatt av at de måtte bosettes til stabilitet og forutsigbarhet. For å oppnå dette mente flere av flyktningene at de burde bosettes i kommunale fremfor private leieboliger. Det kom fram at usikkerhet knyttet til private boliger kunne bidra til at for mye oppmerksomhet ble rettet mot å få på plass ordnete boforhold, i stedet for å fokusere på kvalifisering og arbeid. Det kom også fram at flyktninger som ble bosatt i privat leiebolig av kommunen, fikk samme betingelser som avtalte selvboettere, at de selv var ansvarlig for å skaffe bolig nummer to om det første boforholdet ikke fungerte eller kontrakten ble sagt opp. Dette tilsier at bosettingen på ordinær måte i privat leiebolig ikke nødvendigvis var tryggere og mer stabilt for flyktingen enn om vedkommende fant boligen selv, bortsett fra i de tilfeller hvor kommunene tok medansvar for at første bolig skulle være tilfredsstillende for flykting.

På den annen side kom det fram at enkelte flyktninger som ble bosatt i privat bolig med norske utleiere som var interessert i å bidra til å inkludere flyktninger, opplevde dette som langt mer gunstig enn å bli bosatt i (slik de trodde det var) i kommunal bolig. Intervjuene med flyktningene i denne studien viste at de var opptatt av sammenhengen mellom boforhold og til dels sosialt miljø, muligheter for å kvalifisere seg til arbeidsdeltakelse og få en selvstendig boligsituasjon som de var i stand til å håndtere.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Flyktningenes syn på sammenhengen mellom boforhold og kvalifisering til arbeidsdeltakelse samsvarer med Tildelingsbrevet til IMDi 2021, styringsparameter 3.3.: Bosettingen er treffsikker (Kunnskapsdepartementet, 2021).

## 6 Avtalt selvbosetting sett fra kommunene

De to første studiene av avtalt selvbosetting sett fra kommunenes side var konsentrert om iverksettingsnivået, med noen unntak. Det betyr at disse studiene har informasjon fra bosettingsansvarlige som skulle løse den praktiske bosettingsoppgaven. Hvordan de oppfattet virkemidlet avtalt selvbosetting avhang blant annet av balansen mellom tilgjengelige boliger og flykninger som skulle boettes. Deretter av om kommunen hadde overordnede mål om f.eks. mer bruk av det private leiemarkedet, normalisering av flykningenes situasjon og forståelse av avtalt selvbosetting opp mot integrering. Og ikke minst om kommunene hadde innarbeidet avtalt selvbosetting som en systematisk strategi med virkemidler i sitt bosettingsarbeid, eller om det var opp til den enkelte saksbehandler.

De tidligere studiene viser at for å få til tilfredsstillende avtalt selvbosetting eller frivillig selvbosetting må arbeidsmåten innarbeides i virkemiddelapparatet. Erfaringene er denne formen for offentlig bosetting, krevde annen innsats fra kommunen enn ordinær bosetting. Det innebar opplegg for informasjon om vilkår til flykningen og til utleiersiden, system for å kvalitetssikre boliger og kontrakter og fortrinnsvis opplegg for å følge opp flykningen i etterkant for å kunne å sette inn eventuelle tiltak. Kommunene rapporterte at det ikke førte til mindre arbeid, men til annet arbeid. Fra kommuner som har innarbeidet avtalt selvbosetting som virkemiddel i bosettingsarbeidet kom det fram at denne bosettingsmåten aktiverte en relasjon mellom kommunen og flykning som bidro til å styrke flykningens løsningskompetanse og ga større forståelse for eget ansvar for egen boligsituasjon. Der det fungerte godt ble kommunen mer veileder og støttespiller i flykningenes navigering i boligmarkedet, enn en ren hjelpeinstans.

I kommuner hvor avtalt selvbosetting skjedde mer sporadisk og hvor denne bosettingsmåten ikke var innarbeidet i kommunens bosettingsarbeid, ble avtalt selvbosetting i større grad opplevd som merarbeid (Henningsen et al., 2016).

Avtalt selvbosetting kan ha forskjellige virkninger for kommunene og ikke alle kan klassifiseres som *fordel* eller *ulempe*. Avtalt selvbosetting påvirker ikke fordelingen av antall flykninger mellom og til kommunene, da selvbosetterne inngår i de kommunale kvotene. I Norge har altså ikke avtalt selvbosetting ført til svenske tilstander med overopphoping av flykninger i boligområder hvor det allerede bor mange med (samme) innvandrerbakgrunn. Selvbosetting påvirker derimot hvilke flykninger som bosetter seg i den enkelte kommune, noe som kan få betydning for kommunenes oppfølging og ressursbruk i integreringsarbeidet. I de første årene med avtalt selvbosetting var hovedgruppen enslige, voksne menn. Omfanget på nasjonalt nivå var imidlertid begrenset. Vi har ikke kunnskap om den avtalte selvbosettingen førte til faktiske endringer i byrdefordelingen mellom kommunene, forstått som at kommuner som ikke mottok avtalte selvboettere bosatte flykninger med større bistandsbehov enn de ellers ville ha gjort.

### 6.1 Motivasjoner

Avtalt selvbosetting ble lansert som et alternativt virkemiddel i bosettingsarbeidet da kommunene skulle boette mange nye flykninger etter asyltilstrømningen i 2015 og tidlig 2016. Kommunenes hovedmotivasjon var antakelser om at avtalt selvbosetting ville bidra til avlastning i bosettingsarbeidet. Selvbosetterne fant selv boliger i det private markedet og belastet dermed verken kommunale boliger eller de private boligene som kommunen hadde tilgang til. De bidro dermed til at flere boliger i det private leiemarkedet ble tilgjengelige for husstander som kommunen hadde ansvar for



å skaffe bolig til. I byrådssak om Bosetting av flyktninger 2019 i Bergen kommune, heter det at:

*'for å lykkes med høy bosetting av flyktninger er det avgjørende å bruke det private boligmarkedet i utstrakt grad selv om andelen som er bosatt i kommunale boliger har økt en del i 2017(...). Bosetting i private boliger skjer enten ved at flyktingen selv finner bolig som så godkjennes av kommunen, avtalt selvbosetting eller ved at kommunen tildeler flyktingen en privat bolig'*  
(Bergen kommune, 2019)

Motivasjonene over er knyttet til å ta i bruk boliger i det private leiemarkedet for å bosette flyktninger slik at det blant annet kan avlaste kommunenes arbeid med bosetting og redusere bruken av kommunale boliger til førstegangsbosetting av flyktninger. I rapporten fra 2020 om bosetting av flyktninger i storbyene kom det fram at samtidig som at det var et politisk mål å benytte det private leiemarkedet til bosetting av flyktninger, var det viktig for iverksettingsapparatet i kommunene å bosette flyktninger i ledige kommunalt disponerte boliger.

En annen motivasjon som kom fram var at selvbosettere ble aktivisert gjennom boligsøkeprosessen, noe som samtidig ble sett på som et skritt i retning av normalisering – dvs. å selv være ansvarlig for egen boligsituasjon. Når kun 3-4 prosent av boligene i Norge er kommunalt disponerte, betyr det at majoriteten av dem som bor i Norge, inkludert flyktninger, etter hvert må bo i det private boligmarkedet som leietakere eller som eiere.

**Motivasjoner oppsummert:** Avlastning i arbeidet med å finne passende bolig, flere boliger i det private markedet blir tilgjengelige for flyktninger, flyktingene blir aktivisert, egen boligframskaffing kan bidra til normalisering.

## 6.2 Fordeler

For kommunene kan det være flere fordeler knyttet til avtalt selvbosetting. I asylvedtaket fra 2015 ble IMDi oppfordret til å motivere kommunene til å legge til rette for avtalt selvbosetting. Hensikten var å lette trykket i bosettingsarbeidet ved at flyktingene bidro til å finne boliger. I den første undersøkelsen av avtalt selvbosetting ble dette bekreftet i en del kommuner. Flyktingene fant boliger på egen hånd og avlastet det kommunale boligsystemet ved at de fant bolig i det private leiemarkedet. I noen tilfeller fant flyktingene boliger i andre segment av det private leiemarkedet enn det kommunen benyttet. Dette gjaldt for eksempel utleiere som ikke ville leie ut til NAV og etablerte innvandrere som leide ut til flyktninger. Det betydde at flyktingene bidro til at en større del av det private leiemarkedet ble tilgjengelig for husstander som kommunen hadde ansvar for.

Kristiansand kommune hadde erfaring for at kommunen brukte mye ressurser på å finne boliger og legge til rette for styrt bosetting innad i kommunen. Erfaringen var at når flyktingene fant bolig selv, så blir de mer fornøyde (Søholt et al., 2020, p. 64).

Ifølge kommuner som praktiserte avtalt selvbosetting så det ut til at denne bosettingsmåten førte til større geografisk spredning innad i den enkelte kommune/bydel og spredning til flere typer nabolag. Dette fordi selvbosetterne ofte fant boliger utenfor de mest vanskeligstilte nabolagene. Dette gjaldt spesielt der kommunale boliger var konsentrert. Slik geografisk spredning kan gi flyktingene større sjanse for å få norsktalende naboer og kan større sjanse for spredning av barn

med flyktningebakgrunn på flere skoler, i de få tilfellene selvbosetterne var barnefamilier.

Kommuner opplevde at selvbosetting bidro til at de fikk flyktninger som ønsket å bo i kommunen, noe som bidro til å redusere sekundærflyttinger, fordi flyktningene 'havnet på rett sted' ved første bosetting. Dette ble spesielt trukket fram av kommuner utenfor de mest attraktive områdene. Kommunene erfarte at dersom flyktninger valgte dem fordi de hadde nettverk eller venner i kommunen, så bidro det til bostabilitet, noe kommunene erfarte som positivt. I Kristiansand ble det hevdet at flyktningene blir boende lenger når de finner sin egen bolig og at det bidrar til stabilitet. Det samme har blitt hevdet fra Sarpsborg kommune. Kommunene erfarte også at mulighet for valg av kommune gjennom selvbosetting motiverte flyktningene til å klare seg selv.

En annen positiv erfaring handler om kommunenes kapasitet til å bosette flyktninger med stort behov for oppfølging. Det ble hevdet at selvboettere som klarte seg selv eller trengte begrenset oppfølging bidro til å avlaste systemet slik at kommunen fikk større kapasitet til å følge opp flyktninger med større behov for bistand.

Kommunene får fullt integreringstilskudd for alle flyktninger som bosettes etter avtale med IMDi, uavhengig av individuelle behov. Selvboettere med behov for begrenset oppfølging kan dermed være økonomisk gunstig for kommunene. Samtidig oppfattet ikke kommunene at avtalt selvbosetting førte til reduserte utgifter til bosetting av flyktninger (Henningsen et al., 2016).

**Fordeler oppsummert:** Selvboetterne avlastet det kommunale boligsystemet og utvidet markedet for private leieboliger. Større geografisk spredning innad i kommunen og til flere typer nabolag. Flyktningene ønsket å bo i kommunen, noe som bidro til stabilitet og engasjement, noe som var viktig for kommuner utenfor de mest attraktive områdene. Flyktninger som fant bolig selv, var mer fornøyde med boligsituasjonen. Selvboetterne ga kommunene kapasitet til å bosette andre flyktninger med større bistandsbehov. Kan være økonomisk gunstig for kommunen.

## 6.3 Ulemper

Det hevdes at avtalte selvboettere er ressurssterke og velger seg til de mest attraktive kommunene og at mindre attraktive kommuner må bosette flyktninger med større oppfølgingsbehov. Fra 2015 og 2016, da avtalt selvbosetting var mest utbredt, var erfaringen at det særlig var enslige, voksne menn som valgte selvbosetting. Hvorvidt de vurderes som mer ressurssterke og attraktive enn barnefamilier varierer antakelig mellom kommuner. Men det er antakelig slik at de er i en livssituasjon hvor de har større rom for risiko i bosettingen enn barnefamilier.

Der selvboettere (enslige menn) bosetter seg i bofellesskap har kommunene erfart at det har oppstått konsentrasjon på noen adresser, men fordelt på flere nabolag. Hvorvidt dette er en ulempe for kommunene over tid, har vi ikke kunnskap om fra de tidligere studiene. Det kommer antakelig an på om bofellesskapene fungerer som et første skritt inn i en selvstendig livssituasjon eller som en innlåsing.

Kommuner som ikke har etablert rutiner og systematisert avtalt selvbosetting i sitt virkemiddelapparat, opplevde selvbosettingen som merarbeid. Merarbeidet var knyttet til godkjenning av kontrakter og boliger, og ekstraarbeid i forbindelse med at flyktningene skiftet bolig. Det kom fram flere grunner til boligskifte. I den første undersøkelsen ble det pekt på at flyktningene ikke hadde anledning til å gå på visning og sjekke boligen før innflytting på grunn av reiseavstand, slik at boligen de fikk leiekontrakt for var noe annet enn det de forventet seg. Flytting kunne også skyldes at

første bolig var bokollektiv og at de ønsket noe eget, eller at utleiery sier opp leiekontrakten og ber kommunen om å skaffe ny bolig til flyktingen (Henningsen et al., 2016).

**Ulemper oppsummert:** Kan forstyrre den nasjonale byrdefordelingen av ressurssterke og bistandstrengende flyktinger. Usikkert om bofellesskap er første skritt til en selvstendig livssituasjon eller fattigdomsfelle. Ekstraarbeid for kommunene.

## 7 IMDi

IMDi har ansvar for at bosettingsarbeidet fungerer, men har samtidig ikke instruksjonsmyndighet overfor kommunene. IMDis rolle er å anmode kommunene om å bosette et visst antall flyktninger og så legge til rette for bosettingen med finansiering og 'myke' styringsvirkemidler slik at bosetting blir tilstrekkelig attraktivt for kommunene. Økonomisk støtte, veiledning i hvordan kommunene kan skaffe boliger til flyktninger og tilrettelegging for god kopling mellom bosetting og integrering er sentralt. Avtalt selvbosetting er et av virkemidlene i verktøykassa og spiller sammen med målet om å stimulere flyktninger til å ta i bruk egne ressurser og bidra til egen integrering. I 2015 påla Regjeringen IMDi å legge bedre til rette for avtalt selvbosetting. Det relativt lave omfanget da ordningen ble lansert og senere kan enten tyde på at tilretteleggingen ikke har vært tilstrekkelig, eller at flyktningene og kommunene ikke finner ordningen tilstrekkelig attraktiv, eller kombinasjoner av disse forholdene. Raskere bosetting etter 2018 har gitt flyktningene et smalere mulighetsrom for å benytte seg av ordningen.

### 7.1 Fordeler

I 2016 bidro særlig lengeventende voksne enslige menn til å fremskynde IMDis bosettingsarbeid ved å benytte avtalt selvbosetting. I 2014 og 2015 ventet de rundt 11 måneder i mottak fra vedtak om opphold til bosetting, mens tilsvarende for barnefamilier var rundt 6 måneder. I 2016 var ventetiden for selvbosetterne blant enslige voksne menn redusert til 3 måneder, noe som var 2,7 måneder kortere enn dem som ble bosatt på ordinær måte (IMDi, 2017a).

### 7.2 Ulemper

Omfanget av avtalt selvbosetting har vært begrenset og variert mellom 8,5 og 1,5 prosent i årene 2015 til 2019. Til sammen har det aldri vært over 1000 personer og i 2020 var det kun 51 flyktninger som benyttet denne bosettingsmåten. Manglende oppfordringer til bruk av ordningen, lite transparent system, og begrenset omfang kan ha bidratt til at det ikke er blitt utviklet et fungerende nasjonalt system som motiverer flyktninger og kommuner til å benytte ordningen.

## 8 Oppsummert – hovedfunn fra tidligere studier av avtalt selvbosetting

De tidligere studiene ble gjennomført da det var stort trykk på bosettingen og lang ventetid i mottak for flyktninger med innvilget oppholdstillatelse. Avtalt selvbosetting ble lansert formelt som et verktøy i bosettingsarbeidet da asylmottakene var overfylte senhøsten/tidlig vinter 2015. Formålet var at det skulle bidra til raskere bosetting ved at man tok utgangspunkt i flyktingenes egne interesser og ressurser for å finne bolig selv, innenfor bestemte rammer.

Avtalt selvbosetting bidro til formålet om korte ned tiden i mottak. Bosettingen gikk raskere. I 2016 ventet enslige menn som benyttet avtalt selvbosetting i gjennomsnitt 3 måneder fra vedtak om opphold til bosetting. Enslige menn som ble bosatt på ordinær måte ventet 2,6 måneder lenger. Avtalt selvbosetting bidro også til at det ble flere bosettingsplasser, ved at flyktingene skaffet fram private leieboliger som kom i tillegg til de boligene som NAV/kommunen skaffet i det private leiemarkedet. Fordi boligene ble leid enkeltvis i det private leiemarkedet og fordi den vanligste utleieren i Norge er en privatperson som leier ut del av egen bolig, eller en eller få boliger, var resultatet at de boligene flyktingene fikk leie som lå spredd. Som hovedregel bidro avtalt selvbosetting til et mer spredd bosettingsmønster i den enkelte kommune eller bydel.

Avtalt selvbosetting har hatt begrenset omfang. Det har i hovedsak vært benyttet av enslige menn og har spilt størst rolle for noen av storbykommunene, men har også vært viktig for noen mellomstore kommuner og mindre distriktskommuner. Det relativt lave omfanget kan enten tyde på at tilretteleggingen ikke har vært tilstrekkelig eller at flyktingene, kommunene og IMDi ikke finner ordningen tilstrekkelig attraktiv, at aktørene finner den ordinære modellen for bosetting som tilfredsstillende eller kombinasjoner av disse forholdene.

### **Flyktingene**

For flyktingene som valgte avtalt selvbosetting ble det opplevd som et selvsagt valg, når de fikk vite om muligheten til å ta egne initiativ. Informasjonen var imidlertid vanskelig tilgjengelig. Viktigste informasjonskanal var jungeltelegrafene, noe som forutsatte engasjement for å skaffe seg informasjon om muligheter og betingelser. Utover at avtalt selvbosetting ble opplevd som meningsfullt og verdt å streve for, betydde muligheten til å velge bosted mer enn mulighet til å finne bolig. Det kom også fram at tilfredsstillelsen av å gjøre noe selv og lykkes med prosessen var viktigere enn om de objektivt sett fant en god nok bolig ved første forsøk, i alle fall i begynnelsen. For flyktingene var det klart en ulempe at avtalt selvbosetting var uforutsigbart og ga dårligere sikkerhetsnett enn ordinær bosetting i kommunalt disponert bolig. Et annet forhold som er vesentlig er at avtalt selvbosetting er kun en mulighet for flyktingene, og ikke en rettighet.

### **Kommunene**

Kommunenes opplevelse av avtalt selvbosetting var knyttet til press på bosettingen, om kommunen hadde system for å håndtere avtalt selvbosetting og hvordan iverksetter oppfattet hva som var bra for flyktingen og flyktingens rett og behov til å ta egne valg.

Mer pragmatisk ga avtalt selvbosetting kommunene avlastning i å skaffe nok boliger og de fikk bosette flyktninger som ønsket å bo i kommunen. Dette ble trukket fram av noen av kommunene fordi de hadde erfart at det i seg selv kunne fremme flyktingenes eget engasjement for å klare seg. At flyktingene kunne flytte til ønsket kommune ved

hjelp av avtalt selvbosetting ble særlig framhevet av kommuner utenfor de store byene. Kommunene erfarte også at flyktningene var mer fornøyde med boligene de fant selv, selv om boligene objektivt sett kunne være dårligere enn boliger de kunne fått fra kommunen.

### **IMDi**

De tidligere studiene har ikke hatt hovedfokus på IMDi. Men IMDi var likevel viktig premissleverandør fordi direktoratet fattet den endelige beslutningen i enkeltsaker om konkrete flyktninger fikk godkjent sin 'søknad' om avtalt selvbosetting, etter at kommunen ev. hadde gitt sin godkjenning.

Sett i tilbakeblikk bidro bosettingsverktøyet avtalt selvbosetting til å ta unna noe av køen av lengeventende flyktninger i mottak, spesielt enslige menn. Ved sin egenaktivitet bidro flyktningene til å skaffe flere private leieboliger inn i bosettingssystemet. På den måten bidro avtalt selvbosetting til å fremme IMDis bosettingsmål. Samtidig ble ikke ordningen avtalt selvbosetting, som en del av det offentlige bosettingssystemet, utviklet til et velfungerende og forutsigbart system for flyktningene og kommunene på nasjonalt nivå. Det begrensede omfanget kan ha bidratt til at det ikke ble sett behov for å utvikle ordningen til et likeverdig bosettingsverktøy, samtidig som fraværet av en mer tilgjengelig og forutsigbar ordning kan ha bidratt til å gjøre avtalt selvbosetting mindre attraktivt. Dette kan og henge sammen med at iverksettingsapparatet, især på nasjonalt nivå så på avtalt selvbosetting hovedsakelig som en mulighet som flyktninger kunne benytte i enkelte tilfelle, blant annet for å avlaste trykket på kommunenes bosettingsarbeid.

# **Del 2**

# **Avtalt selvbosetting**

# **i 2021**

## 9 Avtalt selvbosetting i 2021

Gjennomgangen av avtalt selvbosetting våren 2021, gjenspeiler at flyktnings situasjonen og innvandrings- og integreringspolitikken endrer seg raskt. I 2021 er konteksten for avtalt selvbosetting en helt annen enn i 2015 - 2017. I 2016 og 2017 ble kommunene bedt om å bosette det høyeste antallet flyktninger noensinne. I 2020 bosatte kommunene kun i underkant av 2800 flyktninger fordi det var så få å bosette.<sup>9</sup> I tillegg var noe over halvparten overføringsflyktninger. Disse er som nevnt tidligere ikke i målgruppen for avtalt selvbosetting.

Man kan nesten snakke om at det har skjedd et paradigme skifte. I 2021 er kommunene anmodet om å bosette 5025 flyktninger. Langt færre enn forventet er foreløpig bosatt og kommunene etterspør flyktninger å bosette. Pr. november er det bosatt i overkant av 2560 flyktninger.<sup>10</sup> Situasjonen er annerledes enn i årene før flyktningsstrømmingen, da bosetting av flyktninger ble fremstilt som en byrde for kommunene.

Avtalt selvbosetting oppleves fortsatt som å ha både fordeler og ulemper (jf. foregående kapitler) som del av verktøykassa for bosetting av flyktninger.

Det lave antallet anmodninger om bosettinger og faktiske bosettinger bidrar til andre vurderinger av avtalt selvbosetting i 2021, sammenlignet med tidligere år. Ifølge kommunene bidrar mindre press i bosettingsarbeidet også til tid til å forbedre systemet.

Gjennomgang av avtalt selvbosetting våren 2021 skal se på om avtalt selvbosetting fungerer etter hensikten og om ordningen fortsatt bidrar til:

- At bosettingen går raskt
- Å stimulere flyktninger til å ta i bruk egne ressurser og bidra til egen integrering
- Om avtalt selvbosetting bidrar til geografisk spredning av flyktingene mellom kommuner og internt i kommunene

I tillegg kommer det fram andre forhold gjennom intervjuene med kommunene som er relevante for revurderingen av ordningen med avtalt selvbosetting.

Hensikten med denne nye studien er å undersøke om den endrete bosettingssituasjonen bidrar til å befeste eller svekke tidligere konklusjoner om avtalt selvbosetting og om ordningen bør opprettholdes som den er, endres eller avsluttes.

### 9.1 Metode

Den nye studien fra 2021 består av registerinformasjon om bosetting fra IMDi, intervjuer med bosettingsaktører og en survey som er sendt til alle kommunene. Deler av surveyen er en gjentakelse av tilsvarende survey som ble sendt til alle kommuner i 2016 om avtalt selvbosetting. Til forskjell fra de tidligere studiene inkluderer denne nye studien ikke intervjuer med flyktninger. Det skyldes tid og kapasitet i prosjektet og at det ville være vanskelig å gjennomføre på grunn av pandemien. Det er uheldig for helheten i vurderingene at målgruppen for ordningen ikke har fått bidratt med sine synspunkter og erfaringer.

---

<sup>9</sup> [https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/befolkning/bosatt\\_anmodede](https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/befolkning/bosatt_anmodede)

<sup>10</sup> Samme referanse som over.



### **9.1.1 Registerinformasjon om bosetting fra IMDi**

IMDi har formidlet oppdatert registerinformasjon om bosetting av flyktninger siden 2016. I 2016 ble avtalt selvbosetting innført som nytt kjennemerke i IMDis bosettingsstatistikk, noe som gir oss mulighet til å følge utviklingen for den enkelte flyktning, og dermed også omfanget av denne formen for bosetting på kommune- og nasjonalt nivå og over tid.

### **9.1.2 Intervjuer med bosettingsaktører**

Denne delen av rapporten bygger på intervjuer med syv kommuner og fire bydeler i Oslo og IMDi.

Kommunene ble valgt på bakgrunn av oversikt fra IMDi over avtalt selvbosetting i perioden 2016 til 2021. Dersom det fortsatt var relevant har vi lagt vekt å intervjuer de samme kommunene som deltok i undersøkelsen av avtalt selvbosetting i 2017. Avtalt selvbosetting oppleves og vurderes noe forskjellig av små og store kommuner og av sentrale og perifere kommuner. Det ble tatt hensyn til ved forespørsel til kommuner om å delta i undersøkelsen.

Vi har til sammen intervjuet bosettingsansvarlige i syv kommuner som har egne erfaringer med avtalt selvbosetting eller kommunalt initiert selvbosetting. Flere av dem praktiserer fortsatt ordningen. I Oslo har vi intervjuet to ansvarlige for bosetting av flyktninger på byomfattende nivå og bosettingsansvarlige i fire bydeler. Bydelene i Oslo får individuelle kvoter for bosetting av flyktninger og flyktingene må forholde seg til bydel og ikke til kommunen som helhet. Bosettingspraksis og vurdering av avtalt selvbosetting kan variere mellom bydelene som det gjør mellom kommuner. En bydel i Oslo som nå ikke bosetter flyktninger ble valgt fordi bydelen hadde omfattende erfaring med avtalt selvbosetting fra 2016/2017 og bosettingsansvarlig jobber fortsatt i bydelen. En distriktskommune ble valgt fordi kommunen har erfaring med systematisk bruk av det vi har kalt for kommunalt initiert selvbosetting etter at flyktingen er tildelt kommune. Intervjuene fulgte en felles intervjuguide som sørget for at felles tema ble spurt om, samt at det åpnet for å trekke inn andre erfaringer og vurderinger som kommunene var opptatt av og som har relevans for å forstå avtalt selvbosetting.

Storbykommuner: Bergen og Oslo kommune sentralt og fire bydeler (Frogner, Grünerløkka, Vestre Aker og Grorud).

Mellomstore byer: Sarpsborg og Drammen.

Distriktskommuner: Volda, Ullensvang, Tynset.

Der det er relevant i den videre gjennomgangen vil vi skille på storbyene, de mellomstore byene og distriktskommunene.

IMDi er ansvarlig for den overordnede, nasjonale iverksettingen av bosettingen av flyktninger og for dialogen med kommunene om bosetting. Her har vi snakket med to personer i det nasjonale bosettingsteamet. Ytterligere to personer i IMDi har kommentert utkastet til rapporten.

### **9.1.3 Ny survey til kommunene**

Surveyen tar utgangspunkt i et spørreskjema som ble benyttet i NIBRs undersøkelse av avtalt selvbosetting i 2016. En web-basert survey ble gjennomført i alle kommunene og bydeler i Oslo, som hadde bosatt flyktninger (Henningsen m.fl. 2016). Situasjonen både med hensyn til totale bosettinger og ikke minst omfanget av avtalt selvbosetting er en helt annen i 2021, og spørreskjemaet er tilpasset dagens situasjon. Noen

spørsmål er likevel de samme i de to spørreskjemaene og gir mulighet for sammenligning av kommunenes svar og vurderinger i 2016 og 2021. Spørreskjemaet er lagt ved bak i rapporten.

Surveyen ble denne gang gjennomført i mai-juni 2021. Spørreskjemaet ble sendt til alle landets kommuner, 356 i alt, og til de 15 bydelene i Oslo. Skjemaet ble sendt direkte til IMDi kontaktpersoner og til kommunens postmottak, der IMDi ikke hadde oppgitt kontakt. Med de 15 bydelene i Oslo utgjorde utvalget 370 respondenter. 138 kommuner og bydeler svarte på surveyen. Det gir en svarprosent på 37. Vi var sterkt i tvil om vi skulle sende skjemaet til alle kommuner (og bydeler i Oslo) eller kun til kommuner som er blitt anmodet om å bosette flyktninger i 2021, eller til kommuner som ifølge IMDis oversikt har hatt avtalt selvbosetting i perioden 2016 til våren 2021. Da vi valgte å sende surveyen til alle kommunene, var vi klar over at en stor andel kom til å anse temaet bosetting av flyktninger og avtalt selvbosetting som lite relevant eller ikke relevant i det hele tatt i dagens situasjon, og at dette ville øke frafallet av respondenter. Spørreskjemaet er organisert slik at kommuner som i starten svarer at de ikke har hatt avtalt selvbosetting i perioden 2016–2021 kun får noen få spørsmål.

Ni av de 15 bydelene i Oslo har svart. Det gir en svarprosent på 60. Svarprosenten for Oslo er langt over gjennomsnittet for hele surveyen og kan regnes som svært tilfredsstillende. Tabell 9.1 gir en oversikt over kjennetegn ved kommuner som har svart/ikke svart på surveyen (fracfallsanalyse).

Tabell 9.1 Kjennetegn ved kommuner som har svart/ikke svart på survey om avtalt selvbosetting. N=356 (alle kommuner). Prosent

Kjennetegn ved kommunene	Har svart	Har ikke svart
<b>Bosetting av flyktninger 2016–2021</b>		
Alle bosettinger	46	54
Avtalt selvbosetting bosettinger	66	44
<b>Kommuner gruppert etter antall innbyggere (viser også prosent av befolkningen)</b>		
De fire største byene (25 %)	100	
>30.000 innbyggere utenom storbyene (33 %)	55	45
10.000 – 29.999 innbyggere (26 %)	43	57
<10.000 innbyggere (16 %)	32	68
<b>Region</b>		
Østlandet	47	53
Telemark, Vestfold, Agder	31	69
Vestlandet	37	63
Midt-Norge, Nord-Norge	31	69

Kommuner og bydeler som har svart, representerer 46 prosent av alle bosatte flyktninger og 66 prosent av alle avtalte selvbosettinger i perioden 2016 til første kvartal 2021. Tallene er basert på statistikk over bosettinger fra IMDi. På de to neste variablene i tabell 9.1, kommunestørrelse etter folketall og region, er Oslo behandlet som én enhet. Oslo regnes her som besvart og svarprosenten er 100 for de fire største byene, Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. De fire største byene dekker en fjerdedel av befolkningen i landet. I kommunegruppen med >30,000 innbyggere (utenom storbyene) har over halvparten av kommunene svart (55 prosent). En av tre innbyggere bor i disse 31 kommunene. Kommuner med mellom 10.000 og 30.000 innbyggere utgjør i alt 77 kommuner og 26 prosent av befolkningen. 43 prosent av disse kommunene har svart. Kommuner med færre enn 10.000 innbyggere omfatter

244 kommuner (68 prosent av alle kommunene), men dekker kun 16 prosent av folketallet. En knapp tredel av disse kommunene har svart.

Beregning av svarprosent og frafall etter variabelen region viser at responsen har vært best på Østlandet. Region faller også sammen med kommunistørrelse. Vel halvparten av kommunene med mer enn 30.000 innbyggere (utenom storbyene) ligger i region øst, i henhold til inndelingen vi har benyttet her. Svarprosenten er størst i de folkerike kommunene på det sentrale Østlandet. Disse kommunene bosetter flest flyktninger og har mest erfaring med avtalt selvbosetting (statistikk fra IMDi). Det er imidlertid vesentlig å merke seg at alle typer kommuner i alle deler av landet har besvart surveyen og, må vi anta, oppfatter spørsmål rundt avtalt selvbosetting som relevante.

## 10 Resultater fra intervjuer med kommunene

I dette kapitlet beskriver vi først hvordan kommunene vi har intervjuet opplever at avtalt selvbosetting fungerer for flyktingene og sett opp mot mål for bosetting og integrering. Derneft beskriver vi hvordan kommunene opplever at avtalt selvbosetting fungerer som verktøy i bosettingsarbeidet for dem. Dette avsnittet innledes med synspunkter på hvem avtalt selvbosetting bør være for – flyktingene eller kommunene?

Mens det i dette kapitlet er plass til vurderinger og innspill fra kommunene som er intervjuet, er neste kapittel basert på en bred kartlegging av kommunenes erfaringer og synspunkter på avtalt selvbosetting gjennom en survey som er sendt til alle kommuner.

### 10.1 Hvordan kommunene mener at avtalt selvbosetting fungerer for flyktingene

#### 10.1.1 Hvem er selvbosetterne i 2021?

Siden 2018 har det vært få avtalte selvbosettinger nasjonalt og lokalt. Unntak er Bergen som ifølge kommunen hadde 50 registrerte avtalte selvboettere i 2018 og 40 i 2019, noe som utgjorde henholdsvis 29 og 26 boligkontrakter.<sup>11</sup> Ifølge oversikter fra IMDi hadde imidlertid Bergen henholdsvis 14 og 6 avtalte selvbosettinger i de to årene. Avvikende tall mellom kommunen og IMDi kan ifølge IMDi blant annet skyldes at det varierer fra sak til sak hva IMDi vurderer som førende for utsøking av en flykting til en kommune. Dersom IMDi fordeler en flykting til en kommune fordi vedkommende har etablert en kontakt som IMDi anser som bindende, vil ikke vedkommende bli registrert som avtalt selvbosetter selv om hen har funnet bolig selv.

Tidligere utgjorde enslige, voksne menn majoriteten av avtalte selvboettere. Det gjør det fortsatt (spm.28). Men i de siste årene har avtalte selvboettere også bestått av par og barnefamilier med mer utdanning, hovedsakelig fra Tyrkia.

Kommunene/bydelene forteller at det har vært få tradisjonelle avtalte selvboettere de siste årene. Det er få som kommer med en boligkontrakt som de ber om å få godkjent. Det er mer variasjoner av privatboende som alt bor i bydelen/ kommunen og som får fortsette å bo samme sted, varianter av sekundærboettere og andre som ikke blir bosatt på ordinær måte med offentlig hjelp.

*Her er eksempler på to saker som er registrert som avtalte selvboettere i IMDi. En flykting flyttet inn i boligen til forloveden. Forloveden bodde i kommunal bolig. En annen var privatboende i kommunen og fikk tilbud om kommunal bolig som vedkommende bor i. Begge følger ordinært introduksjonsprogram.*

Privatboende er både asylsøkere som ikke bor i asylmottak mens de venter på behandling av egen søknad, og flyktinger som har fått innvilget opphold og har flyttet ut av asylmottaket før de har fått tilbud om bolig i en kommune. Privatboende med positivt vedtak om opphold må selv ta kontakt med IMDi eller kommunen og søke om å bli offentlig bosatt, eller de oppsøker sosialtjenesten for å få opprettholde og ta i bruk

---

<sup>11</sup> | 2018 bosatte Bergen 179 flyktinger og i 2019 bosatte byen 196 flyktinger.

retten til introduksjonsprogram og introduksjonsstøtte. Noen søker om offentlig bosetting, mens andre har et boforhold de ønsker å fortsette.

#### *Privatboende:*

Privatboende kom ikke opp som tematikk da vi studerte avtalt selvbosetting i 2016/2017. Tabellen under viser antall asylsøkere hvert år, 2016-2020, som har bodd privat mens de venter på første vedtak om oppholdstillatelse. Ifølge Utlendingsdirektoratet (UDI) er dette asylsøkere som har flyttet til privat adresse utenfor mottak og uten avtale om alternativ mottaksplassering. Denne gruppen får ingen økonomisk støtte.

*Tabell 10.2: Asylsøkere som har flyttet til privat adresse utenfor asylmottak.*

År	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt
<b>Antall</b>	287	237	297	253	191	1265

*Kilde: UDI. Enhet for statistikk og analyse (epost 4.6.21)*

Ifølge UDI fikk om lag 60 % av de privatboende i perioden 2016 – 2020 innvilget oppholdstillatelse i UDI vedtak.<sup>12</sup> I 2020 ble det bosatt 273 flyktninger som hadde bodd utenfor mottakssystemet (IMDi, 2020). Noen av disse ble registrert som avtalte selvboettere. Bergen kommune forteller at de bistår privatboende med å informere om kontraktsforhold og hva som er godkjente boliger. Noen privatboende inngår i relasjoner lokalt, kan få barn og bygger på den måten opp tilknytning til kommunen. Da kan de bli utsøkt til kommunen og bli bosatt i kommunal bolig eller de kan søke om avtalt selvbosetting. En del privatboende kommer inn i avtalt selvbosetting med den kontrakten de allerede bor på. Noen bydeler i Oslo opplever registrering av privatboende som avtalte selvboettere som endring av praksis når det gjelder hvem som defineres som avtalte selvboettere.

#### *Forespørsler om bosetting*

Flere av kommunene har fått direkte henvendelser fra flyktninger som ønsker å flytte til bydelen/kommunen. Flyktningene har henvendt seg uten å ha en leiekontrakt. Som hovedregel ba kommunene dem om å henvende seg til IMDi, slik at de eventuelt kunne bli utsøkt til ønsket kommune. Ifølge kommunene var det ingen automatikk i at IMDi utsøkte disse flyktningene til ønsket kommune/bydel, selv om kommunene også formidlet til IMDi at de ønsket å bosette flyktningen på ordinær måte.

#### *Forespørsler om sekundærtiflytting*

Attraktive kommuner får også henvendelser om sekundærtiflyttere. Blant informant kommunene hvor dette er aktuelt, oppfattes ikke sekundærtiflyttere som attraktive flyktninger da de kommer utenom bosettingskvoten og fordi det kun følger med en begrenset sum med penger for denne gruppen dersom de flytter innen 5 år fra bosettingskommunen. Kommunene det gjelder erfarer at sekundærtiflytting er et uttrykk for mislykket første gangs bosetting. De uttrykker at sekundærtiflytting er en konsekvens av at en flyktning er blitt bosatt på et uønsket bosted/kommune ved første bosetting. Etter deres erfaring må flyktninger som flytter etter 5 år fra bosettingskommunen til ønsket kommune, begynne integreringsreisen på nytt. I dette ligger at flyktningene må starte på nytt med å bli kjent med et sted og hvordan stedet fungerer for dem i deres situasjon. Sekundærbosetting oppfattes som 'flyktingens' reaksjon på mindre vellykket førstegangs bosetting og noen ganger avslag på forespørsel om avtalt selvbosetting. For kommunene er det sentralt å førstegangsbosette flyktningene som en del av kvoten slik at de får hele

<sup>12</sup> Mail fra UDIs Enhet for statistikk og analyse pr. 4.11.2021.

introduksjonstilskuddet. Noen av kommunene mener at avtalt selvbosetting kan bidra til at flyktningene blir bosatt på rett plass.

En av distriktskommunene er opptatt av at målet med integrering må være at flyktningen skal klare seg i Norge, og ikke bare i en spesifikk kommune. Denne kommunen har innsett at noen av 'deres' flyktninger trenger å flytte for å kunne gjennomføre relevant og ønsket kvalifisering eller videreutdanning. Å få til en ordnet avtale om sekundærflytting til en annen kommune oppleves svært vanskelig, antakelig fordi det følger begrenset med penger med flyktningen. Dette bekreftes av tilflytterkommuner. Avsenderkommunen etterlyser retningslinjer og kriterier for sekundærflytting til beste for en flyktnings integreringsmuligheter. Kommunen mener at system for sekundærbosetting gjerne kan administreres av IMDi. Hensikten er at det må være mulig å gjøre om på bosettingskommune når for eksempel familiesituasjon, arbeid eller utdanning tilsier det. Slik systemet fungerer i dag oppleves det som at det er kommunen som er viktigere enn flyktningen.

Noen kommuner har erfart uklare skiller mellom avtalt selvbosetting, bosetting av privatboende og sekundærbosetting.

#### *Ressurser blant de avtalte selvbosetterne*

Gruppen av flyktninger som har benyttet avtalt selvbosetting framstår ifølge kommunene som sammensatt når det gjelder ressurser. De ordinære avtalte selvbosetterne som har skaffet leiekontrakt selv framstår som ressurssterke på den måten at de har evne til å navigere og finne fram, ofte ved hjelp av nettverk, i et for mange ukjent boligmarked. De tyrkiske asylsøkerne som har kommet de siste årene har også hatt ressurser som relevant utdannings- og arbeidserfaring samt at mange har kunnet kommunisere godt på engelsk både muntlig og skriftlig. Privatboende flyktninger som blir bosatt som avtalte selvboettere framstår som en mer variert gruppe når det gjelder egne ressurser. Her er det også flyktninger som er mer vanskeligstilte. Sammenlignet med kvoteflyktninger er det derimot en erfaring at asylsøkere generelt oftere kan lese og skrive og oftere har noe utdanning. I tillegg har de lært seg noe norsk, skaffet seg noe kompetanse om livet i Norge og skaffet seg nettverk mens de har bodd i asylmottak. Dette gjelder særlig dem som har bodd i desentraliserte asylmottak. Det er asylmottak hvor flyktningene bor i leide privatboliger rundt om i kommunen og hvor tanken er at de på den måten får en mer normalisert livssituasjon og blir mer kjent med hvordan det norske samfunnet fungerer (Søholt & Holm, 2010).

#### *Hvilke flyktninger passer for avtalt selvbosetting*

Vi har spurt kommunene om avtalt selvbosetting passer for alle kategorier av flyktninger. Tilbakemeldingen varierer, men kommunene er opptatt av at de bosetter alle slags flyktninger og at avtalt selvbosetting derfor i prinsippet er åpent for alle. Kommunene mener likevel at avtalt selvbosetting ikke passer så godt for flyktninger med store helseutfordringer, som har nedsatt funksjonsevne eller som trenger spesialtilpasset bolig. Erfaringene er at ordningen passer best for flyktninger som har nettverk i kommunen.

### **10.1.2 Raskere bosetting**

Kommunene opplever at avtalt selvbosetting fortsatt kan bidra til raskere bosetting. Dette bekreftes i surveyen til kommunene. Bare 13 prosent av kommunene er ikke enige i dette (spm.60). I intervjuene trekker noen kommuner fram at avtalt selvbosetting særlig kan være aktuelt for enkelte flyktninger som har ventet lenge i mottak. De kan

ha ventet lenge på oppholdstillatelse og ønsker å flytte raskt ut av mottaket til kommuner hvor de har relasjoner og antatte muligheter for aktivitet.

### 10.1.3 Avtalt selvbosetting bidrar til at flere flyktninger blir bosatt i privat leiebolig og flere boliger blir tilgjengelig for vanskeligstilte

Noen av kommunene har egne strategier for å førstegangsbosette flyktninger i private leieboliger (Søholt et al., 2020). Avtalt selvbosetting og kommunalt initiert selvbosetting i tilvist kommune bidrar til dette ved at flyktningene finner bolig selv. Begrunnelsene for slike kommunale strategier kan både knyttes til rask normalisering av livssituasjonen til flyktninger og til forhold i boligmarkedet. Flyktninger som skal bosettes for første gang prioriteres blant vanskeligstilte som søker om kommunal bolig. Dersom flyktningene blir bosatt i boliger som ikke benyttes av kommunen til vanskeligstilte, bidrar de til å skaffe flere boliger til vanskeligstilte. Tall fra KOSTRA viser at det er mange nye søkere til kommunal bolig og at det er en høy andel som får avslag. Mens andelene som får avslag på søknad om kommunal bolig i landet utenom Oslo har gått noe ned siden 2016, har andelen økt i Oslo selv om det er langt færre nye flyktninger å bosette.

Tabell 10.3: Andel nye søkere som har fått avslag på kommunal bolig

	2016	2020
Landet utenom Oslo	30%	26%
Oslo	59%	65%

Kilde: KOSTRA, Kommunale boliger. <https://www.ssb.no/statbank/table/12012/tableViewLayout1/>

Utviklingen i avslag på nye søknader om kommunal bolig kan tyde på at det fortsatt er behov for at flyktninger bistår med å skaffe boliger i det private leiemarkedet, når det ligger til rette for det for flyktning og for kommune.

### 10.1.4 Avtalt selvbosetting bidrar til å stimulere flyktningene til å ta i bruk egne ressurser og bidra til egen integrering

Det er gjennomgående i tilbakemeldingene fra kommunene at avtalt selvbosetting er positivt for de flyktningene som ønsker og har mulighet til å være aktive i sin egen bosetting. I vurderingen av forespørslers om avtalt selvbosetting legger tre av fire kommuner ifølge surveyen vekt på at flyktningene har vist interesse og motivasjon for egen integrering gjennom muligheten for selvbosetting (spm.41).

Over har vi vist at avtalte selvbosetterer teller færre personer enn tidligere, men at det kan se ut til å være en mer mangfoldig gruppe i 2021 enn tidligere. Dette skyldes at kategorien avtalt selvbosetting i IMDIs bosettingsstatistikk ifølge kommunene kan se ut til å inkludere flere privatboende som allerede bor i kommunen.

Kun en av kommunene vi har intervjuet i 2021 har asylmottak i nærheten. Denne kommunen opplever at de avtalte selvboetterne har ressurser som inkluderer nettverk lokalt og de har botid i nærområdet som betyr at de har hatt mulighet til å bli kjent lokalt. Avtalt selvbosetting bidrar til at de kan fortsette å bo i sin 'hjemkommune' og bygge videre på den integreringen de startet i asylmottaket. Kommunen opplever at i ressursbegrepet knyttet til avtalt selvbosetting inngår også flyktningenes lyst til å bo i kommunen eller 'Bolyt' som en ressurs i seg selv. Det samme kommer fram i andre kommuner. 'Bolyt' for å bo akkurat her og opplevelsen av at egen innsats betyr noe, bidrar til motivasjon for integrering, større stedsstabilitet og trivsel.

### *Sosial integrering som følge avtalt selvbosetting*

Det er et sentralt funn at avtalte selvbosetter har lokale nettverk som bistår dem med å finne bolig. En av kommunene framhever at lokalt nettverk også bidrar inn i den praktiske integreringen i kommunen. De vet hvor ting er, de kan informere om hvordan ting virker og hva den nybosatte flyktingen bør gjøre for å komme i orden. På den måten kan lokalt nettverk bidra til treffsikker bosetting.

Bosettingssted, nabolag, lokale tilbud og lokal åpenhet for tilflyttere påvirker om sosial integrering hovedsakelig foregår i egen gruppe eller også er rettet mot å delta i norsk miljø. Det betyr for eksempel mye om det er lett tilgjengelige tilbud om språkkafeer, deltakelse i lokale foreninger mm. (Søholt, Onsager, & Vestby, 2012).

Kommunalt initiert selvbosetting handler som nevnt om at flyktingen blir invitert av kommunen til å finne bolig selv, *etter* at det er bestemt at de skal bosettes og er blitt tildelt en kommune. Dette bidro både til raskere bosetting da det var mange flyktinger som skulle bosettes og til at flyktingene kunne ta noe kontroll over eget liv. Kommunene som har erfaring med denne formen for bosetting, mener at den er like aktuell i 2021 som i 2016/2017 fordi *det fortsatt kan gi flyktingen en positiv opplevelse av å være voksen og ta egne valg*. En av kommunene mener denne formen for selvbosetting er fordelaktig både for de flyktingene som ønsker dette og for bosettingssystemet fordi det ikke kommer i konflikt med IMDIs fordeling av flyktinger mellom kommunene. En variant av denne formen for kommunalt initiert selvbosetting kom også fram i Kristiansand kommune i undersøkelsen av bosetting av flyktinger i storbyene (Søholt et al., 2020). Kommunens erfaring var at det bidro til mestring og at flyktingene raskere ble kjent med hvordan det private leiemarkedet fungerte. Kommunene vi kjenner til som har praktisert kommunalt initiert selvbosetting kjennetegnes alle av lokale boligmarkeder med lite press og begrenset knapphet på relevante leieboliger. Lignende ordninger er mindre aktuelle i kommuner med et presset leiemarked. Dersom flyktinger blir stilt overfor lignende forventninger i kommuner de ikke kjenner og med stort press i leiemarkedet vil det være behov for en aktiv veiledningstjeneste.

#### **10.1.5 Bolig og boligkarriere**

Kommunene har ulike erfaringer for hvorvidt de avtalte selvbosetterne lyktes med å skaffe en god bolig ved første forsøk. Ifølge kommunene var en del av de avtalte selvbosetterne ikke fornøyde med de boligene de hadde inngått kontrakt med og lette etter kort tid etter nye boliger, noe som forstyrret deres deltakelse i introduksjonsprogrammet. I surveyen svarer likevel nesten en av to kommuner at de er helt uenig/delvis uenig i at selvbosetterne har dårligere boligstandard enn de som blir bosatt av kommunen (spm.57). Samtidig svarer drøye en av tre kommuner at de er helt enig/delvis enige i at bosituasjonen blir mer ustabil (spm. 56). Det kan blant annet skyldes mer usikre kontrakter. En av bydelene i Oslo forteller at enslige oftere bosatte seg i mer midlertidige hybler, mens familier som tidligere fant egen bolig gjennom avtalt selvbosetting var mer stabile. Lignende erfaringer kom fram i Bergen. En av familiene i Oslo som fant bolig i 2017, bor fortsatt i samme bolig, mens en av de andre familiene har fått kjøpt bolig med startlån.

Noen flyktinger tok selv ansvar for å finne en mer tilfredsstillende bolig nummer to, mens andre oppsøkte kommunen. Hovedinntrykket fra kommunene er at flyktingene stort sett har tatt eget ansvar for videre boligkarriere, noe som er del av intensjonen med avtalt selvbosetting.

Kommunene er også opptatt av at dersom flyktingene er misfornøyde med den første boligen de finner, så klager de mindre enn om de hadde fått bolig fra kommunen og



de tar i større grad selv ansvar for å forbedre situasjonen. Ved ordinær bosetting er det større sjanse for at flyktningene blir passive og etterspør ny bolig fra kommunen. I en av bydelene i Oslo hadde flyktninger fått hjelp av en sosial entreprenør til å finne bolig selv da det var trykk på bosettingen i 2016. Bydelen opplevde at flere av disse boforholdene ofte ikke var tilfredsstillende. Bydelen var opptatt av at det i de fleste tilfelle ville være uansvarlig av kommunen å overlate jakten på ny tilfredsstillende bolig til de nyankomne flyktningene fordi de måtte kunne språket og skjønne hvordan markedet fungerte for å lykkes. Dersom første bolig derimot ble vurdert som et godt nok tilbud, var det ikke behov for kommunal oppfølging og bistand om flyktningen ønsket å flytte.

Enten flyktningene blir bosatt i kommunal eller privat bolig, på egenhånd eller av kommunen, så bosettes de på midlertidige leiekontrakter. Det er en forventning om at de etter noe tid blir i stand til å ta hånd om egen boligkarriere. Noen flyktninger får etter hvert startlån til å kjøpe egen bolig. I Oslo er erfaringen at kombinasjonen av prisnivå og låneutmåling bidrar til at majoriteten av flyktningene må flytte til bydeler med de rimeligste boligene når de skal kjøpe egen bolig. Disse boligene ligger som oftest i bydeler med høy andel innvandrere og hvor det nå ikke førstegangsboettes flyktninger. Dette er et kjent boligpolitisk fordelingsdilemma som det bør søkes etter løsning på som både er bra for flyktning/innvandrere og for byens sosiale bærekraft.

#### **10.1.6 Avtalt selvbosetting bidrar fortsatt til geografisk spredning av flyktningene – ved hjelp av det private leiemarkedet**

IMDi oppmøding til kommunene om bosetting i 2021 bygger på Kunnskapsdepartementets kriterier for fordeling av flyktninger. Her opprettholdes det at flyktningene skal bosettes i alle landsdeler og at bosettingen skal være spredt og styrt. I tillegg står det at som hovedregel skal det ikke bosettes flyktninger i områder med særlig høy andel innvandrerbefolkning. Et område defineres som kommune eller bydel.<sup>13</sup> Utvalget som har sett på levekår i storbyer har fulgt opp dette og mener man bør se på om avtalt selvbosetting bidrar til å spre flyktningene mellom og internt i byer.<sup>14</sup>

Spørsmål om geografiske konsekvenser av avtalt selvbosetting inngår derfor i denne studien.

Det er fortsatt slik at avtalt selvbosetting ikke endrer på den geografiske fordelingen av flyktninger mellom kommunene. Dette styres av IMDi og noen avslag på avtalt selvbosetting kan antakelig skyldes at IMDi prøver å få til en jevn fordeling av flyktninger mellom kommunene. Våren 2021 er likevel tilbakemeldingen fra kommunene og bydelene vi har intervjuet at alle får for få flyktninger å bosette. Dette gjelder også storbyene. Argumentet om for få flyktninger, er relatert til å opprettholde beredskap og kompetanse på bosetting av flyktninger på bakgrunn av hvor mange flyktninger kommunen er bedt om å bosette og har vedtatt i kommunestyret. De mindre kommunene har antakelser om at avtalt selvbosetting kan bidra til at de mer attraktive kommunene får fylt opp sine bosettingskvoter tidligere enn distriktskommunene. Kun en av de mellomstore kommunene fortalte at de hadde fått henvendelser om avtalt selvbosetting i et slikt omfang at det nesten kunne fylt opp årets kvote. Henvendelsene ble imidlertid ikke fulgt opp av kommunen, men henvist videre til IMDi.

<sup>13</sup> <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/imdis-anmodning/>

<sup>14</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-ina/id2829236/>

### *Geografisk spredning på kommunalt nivå*

Det er fortsatt slik at kommunene stort sett erfarer at avtalt selvbosetting bidrar til geografisk spredning internt i kommunene fordi flyktingene finner boliger i forskjellige nabolag og ikke nødvendigvis der det er kommunale boliger og bor andre flyktinger/innvandrere fra før. Unntaket er der flyktingene har flyttet inn i hybelbygg eller lignende og hvor de fleste boligene i bygget er leid ut til flyktinger eller andre innvandrere. Nabolaget kan derimot ha en annen demografisk sammensetning og erfaringen er at dette for de fleste ikke ender opp som varig bolig. I tillegg til at karakteren på det private leiemarkedet bidrar til at avtalte selvboettere ofte bor spredt, har kommunene erfart at flyktingene i tillegg kan ha et eget ønske om å finne bolig i et nabolag med høy andel majoritetsbeboere for lettere ha muligheter til å bli sosialt integrert.

*Ikke alle flyktinger vil bo på samme sted som andre med samme bakgrunn. For eksempel så skjønner mange syrere at de ikke bør konsentrere seg på et sted om de ønsker å bli integrert. (Bydel, Oslo)*

I en av de andre kommunene kommer det fram at flyktinger fra samme land ønsker å bo i ulike områder i kommunen fordi de er i konflikt. Dette er ikke ukjent for flyktinger som kommer fra flyktningeproduserende land i krig.

Surveyen bekrefter inntrykket av lokal spredning (spm.61). Drøye fire av ti kommuner mener avtalt selvbosetting bidrar til at flyktinger bosettes i forskjellige nabolag, mens to av ti ikke har samme erfaring. Nesten en tredel mener at bosettingsmåten ikke har betydning for lokalt bosettingsmønster. Vi mener dette er et interessant funn blant annet fordi bare en av fire kommuner vektlegger om avtalt selvbosetting kan bidra til bokonsentrasjon når de vurderer slike forespørsler (spm.45).

Bosettingsmønster for avtalte selvboettere skjer ikke upåvirket av strukturen og sammensetningen av boligmarkedet som allerede finnes i de kommunene de flytter til. I de mellomstore byene er det for eksempel mindre viktig å bo sentralt for unge enslige enn det er i for eksempel Bergen og Oslo. I Drammen fortelles det at avtalte selvboettere kan finne boliger i utkanten av byen som er rimeligere enn sentrale boliger. Barnefamilier vil også velge seg bort fra sentrum til områder som er mer barnevennlige og rimeligere. I Oslo fungerer det litt annerledes. Her blir flyktingene bosatt i eller får innvilget avtalt selvbosetting i en bydel. Avtalen er ikke gyldig for førstegangsbosetting i en annen bydel, men flyktingen beholder sine rettigheter i kommunen om vedkommende flytter til en annen bydel etter førstegangsbosettingen. Slik flytting regnes ikke som sekundærflytting, hvor en mister rettigheter ved flytting. Siden 2019 har fem bydeler med høy innvandrersandel ikke fått bosette flyktinger, slik at eventuell avtalt selvbosetting foregår i andre bydeler. I Oslo kan bydelen avslå avtalt selvbosetting om boligen ligger i et nabolag som allerede har høy andel beboere med innvandrerbakgrunn. En av distriktskommunene som er slått sammen av tre tidligere kommuner forteller at kommunene hadde helt forskjellig boligstruktur. I den ene kommunen har flyktinger alltid blitt bosatt spredt rundt om i kommunens bygder, mens en av de andre kommunene har hatt mer blokk- og arbeiderboliger hvor kommunen har bosatt flyktingene. Da ble bosettingen mer konsentrert helt uavhengig av avtalt selvbosetting.

#### **10.1.7 Treffsikker bosetting**

I dette oppdraget inngår det å vurdere om avtalt selvbosetting bidrar til treffsikker bosetting. Enkelt uttrykt handler treffsikker bosetting om at man klarer å bosette flyktingen i en kommune som passer til flyktingens behov og forutsetninger når det

gjelder tilbud om kvalifisering, utdanning og arbeid, samt annet tjenestetilbud slik at hovedmålet med integreringspolitikken kan nås.<sup>15</sup>

Hvorvidt avtalt selvbosetting bidrar til bedre eller tilfredsstillende integreringsresultater for flyktningene kan best analyseres over tid gjennom registerdata. Vi har søkt om å få analysere registerdata fra IMDi-nett, for å kartlegge om det blant annet er forskjeller mellom avtalte selvbosettere og flyktninger som er bosatt på ordinært vis når det gjelder spor/nivå i introduksjonsprogrammet ved oppstart, tid i programmet og avslutningsresultat og grunn. Ideelt sett burde det gjennomføres en analyse av registerdata som viser hvordan det har gått med flyktningene for eksempel 5 år etter gjennomført introduksjonsprogram og om bosettingsmåte kan bidra til å forklare eventuelle forskjeller mellom avtalte selvbosettere og flyktninger som er blitt bosatt på vanlig måte. Det kan imidlertid være vanskelig å konkludere fordi vi ikke vet 'hva som er høna og hva som er egget.' Ville de avtalte selvbosetterne lyktes uansett hvor og hvordan de ble bosatt, eller lykkes de bedre *fordi* de fikk påvirke egen bosetting og på den måten måtte være aktive for å nå sine mål?

Kommunenes erfaringer slik de framkommer gjennom intervjuene og surveyen gir imidlertid et godt førsteinntrykk. Kommunene mener å ha erfart at avtalt selvbosetting bidrar til at flyktningene i større grad blir bosatt i rett kommune ved førstegangs bosetting. Rett kommune kan her sikte til både muligheter for kvalifisering og arbeid, bosetting i nærheten av nettverk og bosetting i en kommune som flyktningen tror hen kan trives i. Nettverk i bosettingskommunen kan ha bidratt med informasjon om muligheter som er relevant for flyktningens ønsker og drømmer om hvordan legge til rette for et aktivt liv i Norge. Samtidig er det noen kommuner som sier at de ikke vet om det har gått bedre med selvbosetterne enn med de som ble bosatt på ordinær måte, men de avtalte selvbosetterne klarer seg, forstått som at de ikke er avhengige av NAV. Forklaring på at det kan være vanskelig å vite hva flyktningene får til ved hjelp av hvordan de ble bosatt knyttes til at *'alle blir sluset inn i det samme introduksjonsprogrammet og får tilbud om oppfølging etter behov'*.

I surveyen (spm. 38) kommer det fram at kommunene foretar en samlet vurdering av om de antar at avtalt selvbosetting vil medvirke til god integrering for flyktningen. I dette inngår vurdering av muligheter for arbeid og utdanning. Kommunene svarer også at avtalt selvbosetting bidrar til at flyktningene raskere kommer i arbeid eller utdanning og at de oftere har relevante kvalifikasjoner (spm. 47 og 48). En av kommunene bemerker at de har erfart at avtalte selvbosettere gjennomfører introduksjonsprogrammet raskere og fremstår som mer vellykket.

## 10.2 Avtalt selvbosetting som verktøy for kommunene

Da det var mange flyktninger å bosette i 2015-2017 var et sentralt kommunalt argument for å være positiv til avtalt selvbosetting at flyktningene bidro til å skaffe boliger i det private leiemarkedet og at bosettingen gikk raskere. I 2021 er situasjonen helt annerledes. Kommunene melder om at de får for få flyktninger å bosette og to av tre flyktninger som bosettes fra asylmottak blir bosatt innen tre måneder.<sup>16</sup> Kommunenes motiv for avtalt selvbosetting er ikke knyttet til å skaffe flere boliger raskt,

<sup>15</sup> Tildelingsbrev til IMDi for 2021, styringsparameter 3.2.

<sup>16</sup> <https://www.imdi.no/contentassets/c9595e8903664f5d9c99b9f0c6911bf4/manedsrapport-for-bosetting-mars-2021.pdf>

men til at avtalt selvbosetting fortsatt kan være positivt for de flyktingene som ønsker det og får det til, fordi det gir dem mulighet til å påvirke og ta ansvar for eget liv. I tillegg er det fortsatt mange kommuner som har som mål om å bosette flere flyktinger i private leieboliger. Fra kommunene kommer det fram at avtalt selvbosetting er en fin måte å bosette flyktinger på i det private leiemarkedet

*Jeg tror vi gjør de samme vurderingene av forespørsler om avtalt selvbosetting nå som tidligere. Vi synes det er flott at flyktingene finner bolig selv. Vi er positive selv om det er enklere og mer oversiktlig for oss med kommunal bosetting. (Bydel, Oslo)*

Kommunene sier at de får mindre informasjon om flyktinger som bosettes ved hjelp av avtalt selvbosetting, enn de som bosettes på ordinær måte. De privatboende blant selvbosetterne får tilsendt et skjema for egenutfylling, men det gir ifølge kommunene mindre informasjon enn det kommunene får fra IMDi ved ordinær bosetting. Det betyr at kommunene vet mindre om hva slags behov flyktingene har for veiledning og oppfølging, for eksempel i forhold til helse. I tillegg erfarer kommunene at noen avtalte selvboettere har behov for ekstra bistand i bosettingsarbeidet. De har for eksempel behov for depositumsstøtte fra kommunen for å få leid privat bolig, bistand til å opprette bank id, veiledning til å sikre seg god nok leiekontrakt mm. Enkelte av kommunene som ønsker at avtalt selvbosetting skal fungere som et godt virkemiddel bistår flyktingene med veiledning om krav til en god leiekontrakt m.m.

### **10.2.1 Kommunal oppfølging av henvendelser om avtalt selvbosetting**

Basert på kartlegginger i 2018, kjenner ikke Oslo kommune sentralt til om uformelle henvendelser fra flyktinger om avtalt selvbosetting til bydelene blir registrert som forvaltningsmeldinger. Flere bydeler har likevel laget egne rutiner for å følge opp slike henvendelser, men hvis ikke praksis er endret siden 2018 blir ikke sakene registrert og det vil være vilkårlig hvordan sakene følges opp. Et argument som fremmes mot registrering er at bydelene ikke vet om vedkommende flykting blir bosatt i bydelen. Argument for registrering er at det kan gi større forutsigbarhet for både saksbehandler og flykting. Med registrering vil det følge en rutine for oppfølging av saken.

Flere kommuner følger opp konkrete henvendelser om avtalt selvbosetting med å sjekke leiekontrakten, sjekke boligen i matrikkelen og at den er godkjent for utleie. Dette fant vi også i de tidligere studiene. Bergen kommune har en egen person som følger opp avtalt selvbosetting. Dersom noe er uavklart foretas befaring i boligen. Noen kommuner foretar alltid befaring av boligen. Det gjøres uavhengig av om flyktingen skal bosettes i kommunal bolig, privat leiebolig som formidles av kommunen eller privat leiebolig som flyktingen selv har skaffet til veie. Befaring av bolig i saker som omfatter avtalt selvbosetting blir da ikke vurdert som ekstraarbeid. En av bydelene som hadde mye avtalt selvbosetting da det var mange å bosette, forteller at bydelen ville vært mer kritisk nå. I dette inngår mer befaring av boligene og mer samtale med flyktingen i forkant for å sikre at bydelen og flyktingen vet nok og er innforstått med betingelsene.

Våren 2021 er ikke kommunenes motivasjon for avtalt selvbosetting knyttet til behov for boliger. Men det er fortsatt slik at det kan være vanskelig å finne passende bolig til noen hushold. Eksempler er enslige fordi kommunen mangler små boliger og har bedre tilgang på familieboliger. Ifølge kommunene kan avtalte selvboettere lettere finne passende bolig gjennom nettverk. Selv om avtalte selvboettere som hovedregel bosetter seg i den boligen de selv har skaffet til veie i det private leiemarkedet, fortalte en kommune at de tre selvboetterne de hadde hatt i løpet av første kvartal i 2021 alle var bosatt i kommunale boliger. Dette var avklart med IMDi. På den måten fikk

kommunen kombinert flyktnings behov og ønske om å bli bosatt i kommunen og kommunens behov for å benytte ledige kommunale boliger til flyktninger.

### **10.2.2 Mer tid til oppfølging**

De kommunene og bydelene som inngår i intervjuundersøkelsen har drevet med avtalt selvbosetting over tid. De fleste ønsker å kunne fortsette med dette. De understreker at nå som det er få flyktninger å bosette, har de mer tid til å følge opp avtalt selvbosetting slik at det kan bidra til god bosetting. I det inngår mer sjekking av leiekontrakter, utleier og befaring av bolig for å sikre tilfredsstillende boforhold.

### **10.2.3 Kommunale avslag på avtalt selvbosetting**

Fra kommunene kommer det fram at avslag på avtalt selvbosetting på kommunalt nivå i hovedsak handler om boligen og ikke om flyktningen. En kommune har svartelistet utleiere de vet spekulerer i å leie ut til vanskeligstilte. Andre avslag kan knyttes til for dårlige leiekontrakter eller at boligene egentlig ikke er lov å leie ut. Kommunene er også opptatt av at flyktingene skal inngå selvstendige leiekontrakter og ikke leie seg inn i et privat hjem, om det ikke er nær familie. Kommunene sjekker også at husleienivået er innenfor NAVs rammer.

En av de mellomstore byene sier at de ikke lenger følger opp henvendelser om avtalt selvbosetting fordi ordningen er blitt mer uforutsigbar. Kommunen opplever at det er lite de kan gjøre for å få til avtalt selvbosetting selv om både flyktningen og kommunen ønsker dette. Kommunen avslår derfor å følge opp saker om avtalt selvbosetting fordi de opplever å ikke kunne påvirke verken prosessen eller resultatet. Kommunen ber i stedet flyktningen selv eller asylmottaket om å henvende seg til IMDi for å bli bosatt i kommunen.

Registreringen av avtalt selvbosetting som skjer i IMDi gjelder kun godkjente bosettinger. Så vidt vi vet finnes det ikke registreringer av avslag på avtalt selvbosetting, verken på kommunalt eller nasjonalt nivå. I surveyen kommer det fram at nesten 60 prosent av kommunene som praktiserer avtalt selvbosetting har avslått forespørsler om slik bosetting, mens 30 prosent sier de ikke gjør det.

## 11 Survey til kommunene

En survey om avtalt selvbosetting ble sendt til alle landets kommuner og bydeler i Oslo i slutten av mai og begynnelsen av juni 2021. Antall kommuner og bydeler som har svart på hele og deler av surveyen og kjennetegn ved kommunene er redegjort for under kapittelet om metode (kap. 9.1.3). En lignende survey ble sendt til alle kommunene og bydelen i Oslo i 2016, og der det er sammenfall mellom spørsmålene i de to undersøkelsene og relevant å sammenligne, er data fra den første surveyen inkludert i figurene og teksten.

Spørreskjemaet er delt i to seksjoner. Innledningsvis får kommunene spørsmål om de har hatt avtalt selvbosetting i perioden fra og med 2016 til i dag. De som svarer at de ikke har benyttet ordningen i perioden, eller svarer «vet ikke», får kun noen få spørsmål om hvorfor de ikke har benytte ordningen.

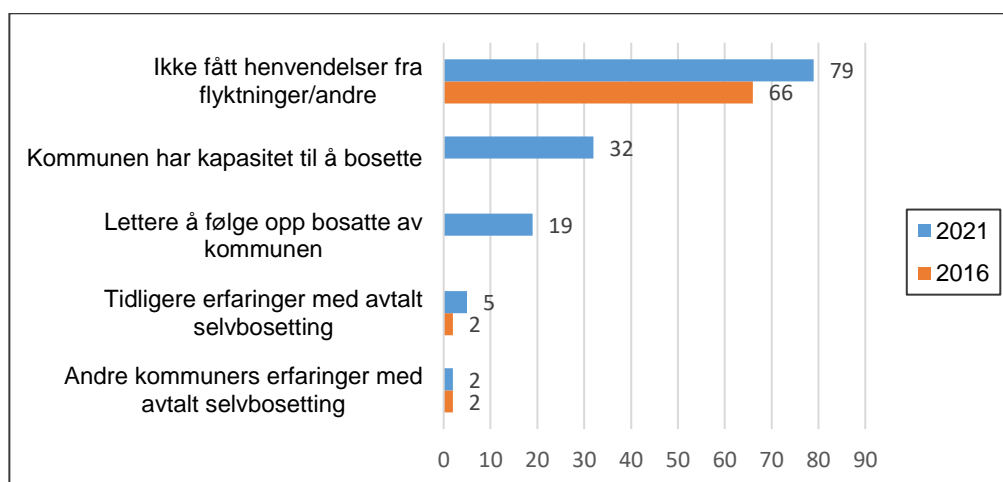
64 kommuner har svart ja på om de har hatt avtalt selvbosetting i perioden, og disse har gjennomført hele undersøkelsen i 2021. I 2016 gjennomførte 100 kommuner hele undersøkelsen. Nedgang i svarprosent fra 2016 til 2021 var forventet og kan primært forklares med den store nedgang i antall selvbosettinger i perioden fra 2016 til 2021. Blant kommuner med erfaringer fra ordninger er det et stort engasjement, som gjenspeiles i at mange respondenter – 61 prosent av alle som har fullført skjemaet – har benyttet muligheten i et åpent felt i spørreskjemaet til å redegjøre for erfaringer med ordningen og forbedringspotensial. Flere har gitt ganske utfyllende kommentarer ut over det en kan forvente i en survey.

Kapittelet rapporterer først svarene fra kommuner som ikke har hatt avtalt selvbosetting i perioden 2016 til mai/juni 2021. Hoveddelen av kapittelet presenterer og drøfter svarene fra kommunene som har gjennomført hele undersøkelsen og denne delen er organisert i fire underkapitler; kommunenes praksis for avtalt selvbosetting, kommunenes vurderinger av flyktninger som benytter ordningen, samarbeid med andre aktører om avtalt selvbosetting og kommunene vurderinger av ordningen slik den fungerer og som verktøy for framtiden.

### 11.1 Kommuner som ikke har hatt avtalt selvbosetting

I denne delen presenteres resultatene fra spørsmålene som ble stilt til kommuner som har svart «nei» eller «vet ikke» på spørsmålet om de har hatt avtalt selvbosetting for flyktninger i løpet av de siste fem årene. Det dreier seg om 74 kommuner. Kun et lite mindretall (14 prosent) av disse svarer at de tidligere, altså før 2016, har hatt avtalt selvbosetting, mens 58 prosent svarer at de ikke har bosatt flyktninger på denne måten. Ganske mange, hele 28 prosent, svarer at de ikke vet om kommunen har hatt avtalt selvbosetting tidligere. Kommuner som svarer «nei» eller «vet ikke» er bedt om å oppi begrunnelser for at kommunen ikke har hatt avtalt selvbosetting tidligere. Respondentene er bedt om å ta stilling til en rekke påstander og om disse passer for situasjonen i kommunen. Flere påstander kan være aktuelle for én kommune, og figur 11.1 summerer derfor ikke til 100 prosent. Noen av spørsmålene/påstandene ble benyttet i en lignende survey i 2016, og svarene fra denne surveyen er tatt med i figur 11.1.

Figur 11.1: Begrunnelser for at kommunen ikke har benyttet avtalt selvbosetting, 2021 og 2016. Prosent. N 2021: 65.

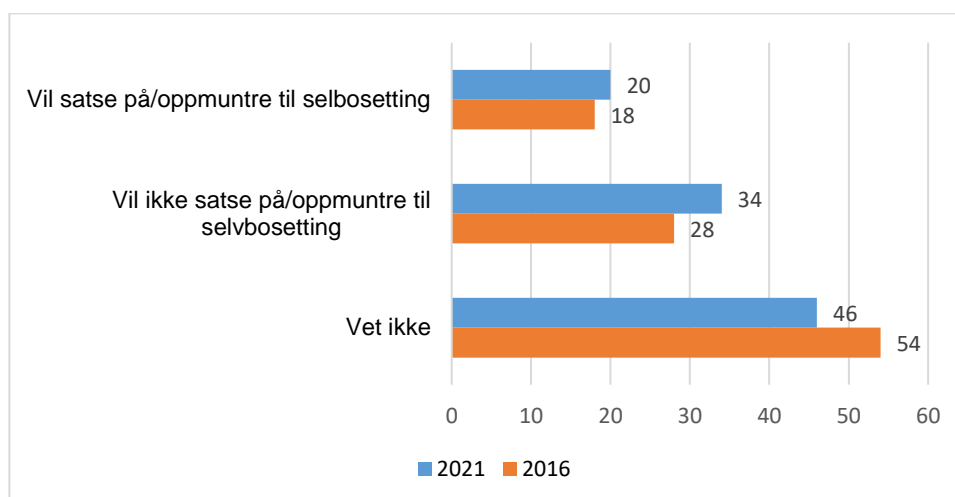


Resultatene fra 2021 har forrang og dersom ikke noe annet er presisert, refererer teksten til tall for denne siste surveyen. Den mest utbredte begrunnelsen er at kommunen ikke har fått henvendelser fra flyktninger eller andre om avtalt selvbosetting. 79 prosent i 2021 og 66 prosent i 2016 svarte at de ikke hadde fått henvendelser fra flyktninger eller andre om avtalt selvbosetting. En av tre oppgir at kommunen har kapasitet til selv å bosette flyktninger. En av fem sier at det er lettere å følge opp flyktninger bosatt av kommunen. Svært få begrunner at de ikke har hatt avtalt selvbosetting, med erfaringer kommunen selv eller andre kommuner har hatt med ordningen. Andelen som valgte disse to svaralternativene, var enda lavere eller lik i 2016 sammenlignet med 2021.

Noen svært få respondenter har svart «annet» og benyttet muligheten å utdype og begrunne. Én respondent oppgir at det er enklere å forholde seg til forespørsel om bosetting fra IMDi. En annen oppgir at kommunen bare har bosatt flyktninger etter avtale med IMDi til og med 2017. Etter dette har kommunen ikke bosatt nye flyktninger. En tredje, forholdvis liten kommunen, skriver at kommunen har drevet asylmottak fra svært langt tilbake og sier videre: «Vi hadde ikke mulighet for å slippe opp for selvbosetting siden det var mange som ønsket å bosette seg i kommunen, langt over det antallet som var avtalt med IMDi. Vi kunne lett ha mistet kontrollen».

Oppsummert er den aller viktigste begrunnelsen for ikke å ha benyttet avtalt selvbosetting at kommunen ikke har vært presentert for denne ordningen verken fra flyktninger eller andre. Denne gruppen av respondenter, som ikke har praktisert avtalt selvbosetting, er videre spurt om de, på bakgrunn av kjennskap til ordningen, kunne tenke seg å satse på eller oppmuntre til dette i framtiden. I figur 11.2, som viser hvordan kommunen har svart på dette spørsmålet, er resultatene fra et identisk spørsmål i 2016 tatt med.

Figur 11.2: Andel kommuner som svarer vil/vil ikke vil satse på/oppmuntre til avtalt selvbosetting i framtiden. Prosent. N 2021: 74.



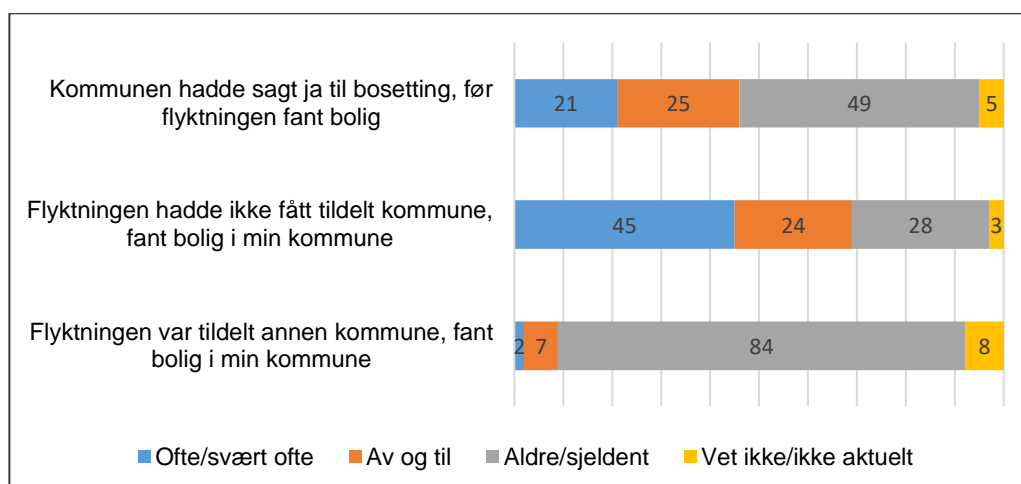
Den største gruppen i 2021, 46 prosent svarer «vet ikke». Det er grunn til å anta at svaret reflekterer lite kunnskap om og/eller ingen erfaringer med ordningen. Hele 34 prosent svarer at de ikke vil satse på eller oppmuntre til ordningen. Kun en av fem (20 prosent) er positive og sier at kommunen vil satse på eller oppmuntre til avtalt selvbosetting i framtiden. Figur 11.2 viser at fordelingen av svar, følger samme mønster i 2020 og 2016. Men det er et par viktig forskjeller: Andelen som signaliserer usikkerhet gjennom å velge «vet ikke» er noe mindre i 2021, og andelen som er negative gjennom å svare «nei» har økt med 6 prosentpoeng. Nedgangen i andelen som er usikre har primært slått ut i at flere er negative. Andelen som er positive til ordningen (svarer «ja») har økt med bare et par prosentpoeng.

## 11.2 Praksis for avtalt selvbosetting i kommunene

Resten av dette kapittelet presenterer svarene fra kommuner og bydeler som har svart de har benyttet ordningen med avtalt selvbosetting de siste fem årene. Dette delkapittelet omhandler hvordan selvbosettingen foregår og kommunenes praksis for avtalt selvbosetting. Spørsmålet om hvordan avtalt selvbosetting foregår er gitt tre alternativer formulert som påstander og med fem svaralternativer: «aldri», «sjelden», «av og til», «ofte», «svært ofte» og i tillegg «vet ikke/ikke aktuelt». Antall respondenter er begrenset til 64 kommuner og bydeler i denne delen av surveyen. Svaralternativene er slått sammen for å unngå at det blir svært få svar i noen av svaralternativene. Med færre kategorier blir også mønsteret i svarene tydeligere. Fordelingen på svar om hvordan avtalt selvbosetting foregår er illustrert i figur 11.3.

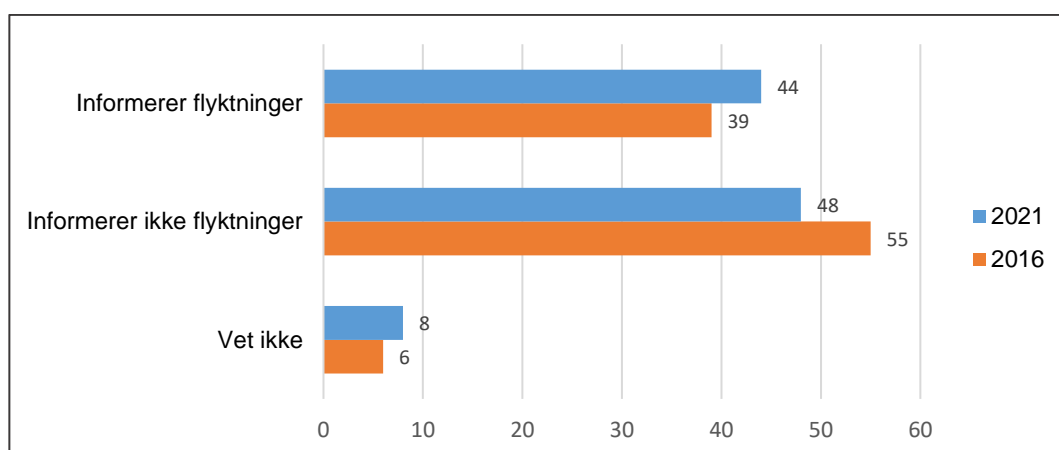


Figur 11.3: Slik foregår avtalt selvbosetting i kommunen. Svarfordeling på tre påstander. Prosent. N: 62.



Den øverste søylen i figur 11.3 viser fordelingen på følgende påstand: «Din kommune hadde takket ja til å bosette flyktingen før vedkommende fant bolig på egen hånd». En av fem kommuner/bydeler svarer at dette skjer ofte/svært ofte, en av fire svarer «av og til», mens halvparten sier at selvbosettingen sjelden eller aldri skjer på denne måten. Nesten halvparten svarer at flyktingen ennå ikke hadde blitt tildelt kommune, før vedkommende fant bolig på egen hånd i «kommunen min» (andre søyle i figuren). En fjerdedel sier at avtalt selvbosetting av og til foregår på denne måten, og litt flere (28 prosent) oppgi at det sjelden/svært sjelden skjer på denne måten. Den nederste søylen viser svarfordelingen på denne formuleringen: «Flyktingen var tildelt en annen kommune, da vedkommende fant bolig i din kommune og fikk godkjent bosettingen i din kommune». Denne formen for avtalt selvbosetting forekommer ikke ofte (ingen svarer «svært ofte»). Noen få sier det skjer av og til, mens 84 prosent oppgir at det skjer aldri eller sjeldent. Av disse har majoriteten svart «aldri».

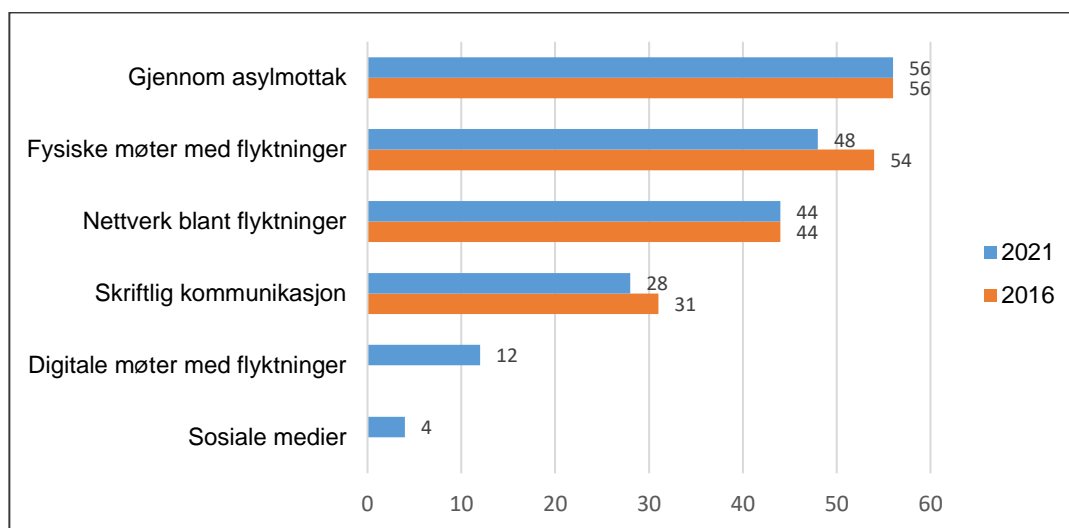
Figur 11.4: Andel kommuner som informerer/ikke informerer bosettingsklare flyktinger om mulighet for avtalt selvbosetting, 2021 og 2016. Prosent. N 2021: 64.



I 2021 svarer 44 prosent av kommunene at de informerer bosettingsklare flyktinger om muligheten de har for avtalt selvbosetting. Nesten halvparten, 48 prosent, sier de ikke informerer om ordningen, og en liten gruppe på 8 prosent svarer «vet ikke». Figur 11.4 har også med svarene fra surveyen til kommunene i 2016. I 2016 var det relativt færre kommuner som informerte om ordningen: 39 prosent oppga at de informerte

flyktingene, mens godt over halvparten (55 prosent) svarte at de ikke informerte flyktingene om ordningen. Figur 11.5 viser hvordan – gjennom hvilke fora og plattformer – kommunene informerte flyktingene om muligheten for å benytte avtalt selvbosetting. Resultatene for 2016 er tatt med, med unntak for to svaralternativer som var nytt i spørreskjemaet i 2021.

Figur 11.5: Ulike måter og kanaler for informasjon fra kommunene til flyktinger om ordningen med avtalt selvbosetting, 2021 og 2016. Prosent. N 2021: 25.



Figur 11.5 viser at mønsteret for hvilke måter, kanaler og plattformer kommunene benytter for å informere flyktinger om avtalt selvbosetting er ganske likt i 2021 og 2016. Den vanligste måten er at kommunene går gjennom asylmottak, som informerer flyktingene. 56 prosent av kommunene, både i 2021 og 2016, oppgir at de benytter denne kanalen. I 2016 var det nesten like stor andel av kommunene som sa at de informerte gjennom fysiske møter med flyktinger (54 prosent), mens det er en noe lavere andel som informerer på denne måten i 2021 (48 prosent). Andelen kommuner som sier de informerer gjennom nettverk av nåværende flyktinger, er nøyaktig den samme i begge surveyene. Andelen kommuner som sier de informerer om ordningen skriftlig er nesten lik i 2021 og 2016.

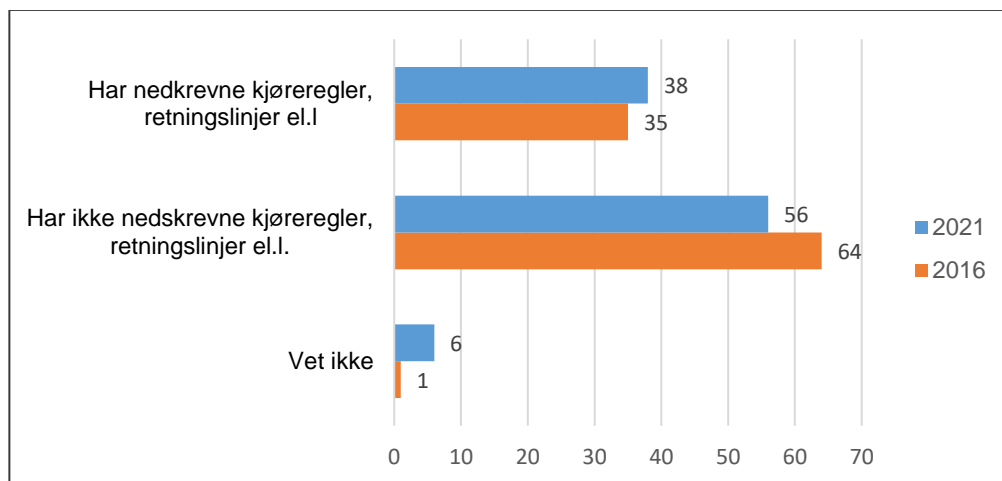
Spørsmål om bruk av digitale møter med flyktinger (konkretisert til zoom, teams, annet) og sosiale medier (konkretisert til facebook, twitter, annet) ble kun spurt om i 2021. Ganske få kommuner benytter disse plattformene. 12 og 4 prosent av 25 kommuner (N i 2021) utgjør et lite antall, men noen kommuner har tatt i bruk disse plattformene for å informere om ordningen med avtalt selvbosetting. Noen respondenter har benyttet muligheten for å legge til informasjon i åpent felt i spørreskjemaet. To av respondentene presiserer at kommunen kun informere om ordningen, dersom flyktingene selv tar kontakt med spørsmål om bosetting. Én respondent framholder at kommunen informerer om ordningen på kommunens nettsider.

### 11.2.1 Kjørereregler i kommunene

Intervjuene i kommunene og flere av spørsmålene i surveyen reflekterer at kommunene har utviklet kjørereregler og rutiner for å håndtere ordningen med avtalt selvbosetting. Både denne studien og tidligere undersøkelser viser at det er variasjon i praksis for hvordan kommunene håndterer ordningen. Praksis i en kommune kan variere over tid, og det kan være glidende overganger i endring av praksis og variasjoner tilpasset ulike situasjoner. I spørreskjemaet har kommunene fått spørsmål om hvorvidt de har nedskrevne regler, retningslinjer, kjørereregler eller lignede for

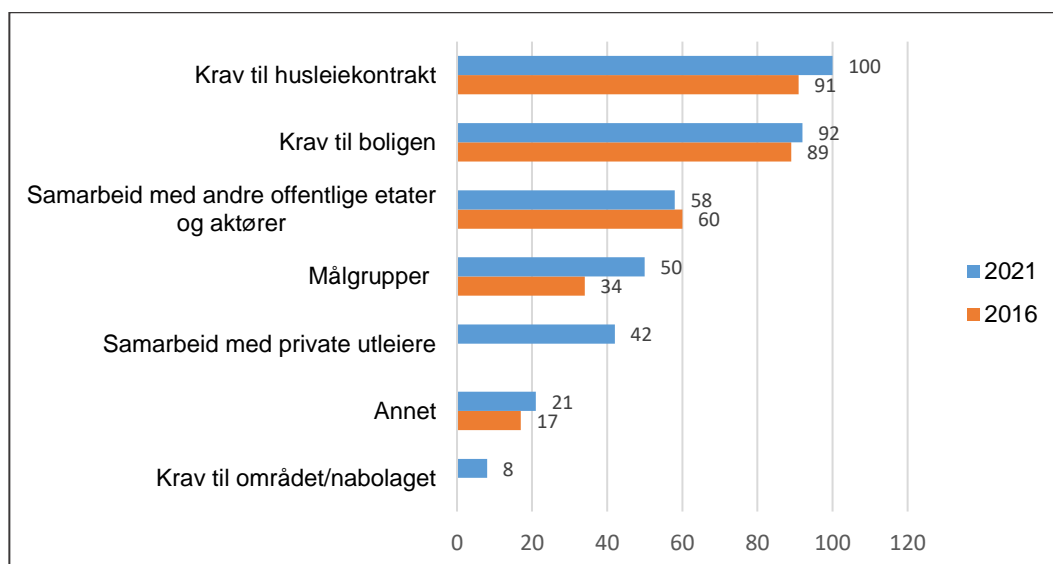
håndtering av avtalt selvbosetting. Praksiser som er nedfelt skriftlig vil gi klare anvisninger for hvordan kommunens ansatte skal håndtere ordningen, sammenlignet med ikke skriftliggjort praksis.

Figur 11.6: Andel kommuner som har/ikke har nedskrevne kjøreregler, retningslinjer el.l. for håndtering av avtalt selvbosetting, 2021 og 2016. N 2021: 64.



Mindretallet av kommuner har formalisert håndtering av avtalt selvbosetting gjennom nedskrevne kjøreregler, retningslinjer eller lignende. Andelen er om lag den samme i 2021 og 2016. Relativt færre svarer i 2021 at de ikke har skriftlig formalisering av ordningen, sammenlignet med 2016. En noe større andel svarer «vet ikke» i 2021 enn i 2016. I realiteten er det ingen endring i andel kommuner som har skriftlige kjøreregler eller retningslinjer mellom første og andre survey. Respondentene er videre spurt om hvilke regler de har skriftliggjort og gitt en rekke alternative valg. Figur 11.7 viser fordelingen på disse valgene for 2021 og 2016 (fire av alternativene var de samme i 2021 og 2016). Hver av søylene i figuren summerer til 100.

Figur 11.7: Kommunenes nedskrevne kjøreregler, retningslinjer el.l. for ordningen med avtalt selvbosetting, 2021 og 2016. Prosent. N 2021: 24.



Mønsteret i svarfordelingen er påfallende likt i 2021 og 2016. Samtlige kommuner i 2021 og ni av ti i 2016 sier at kommunens nedskrevne regler for avtalt selvbosetting omhandler krav til husleiekontrakten. Ni av ti begge årene sier at de stiller krav til boligen flyktingen har funnet. Rundt 60 prosent (58 i 2021) har skriftliggjort

samarbeide med andre offentlige etater og aktører. Det er imidlertid en økning fra 2016 til 2021 i andelen kommuner som sier at de har nedfelt spesifikke målgrupper for ordningene i reglene og retningslinjene. Halvparten av kommunene sier i 2021 at de har definerte målgrupper for ordningen, mens en tredel av kommunene hadde nedfelt målgrupper i retningslinjer og kjøreregler i 2016. Ganske mange sier at retningslinjene inkluderer samarbeid med private utleiere. Kun noen få respondenter oppgir at krav til området eller nabolaget for selvbosetting er nedfelt skriftlig.

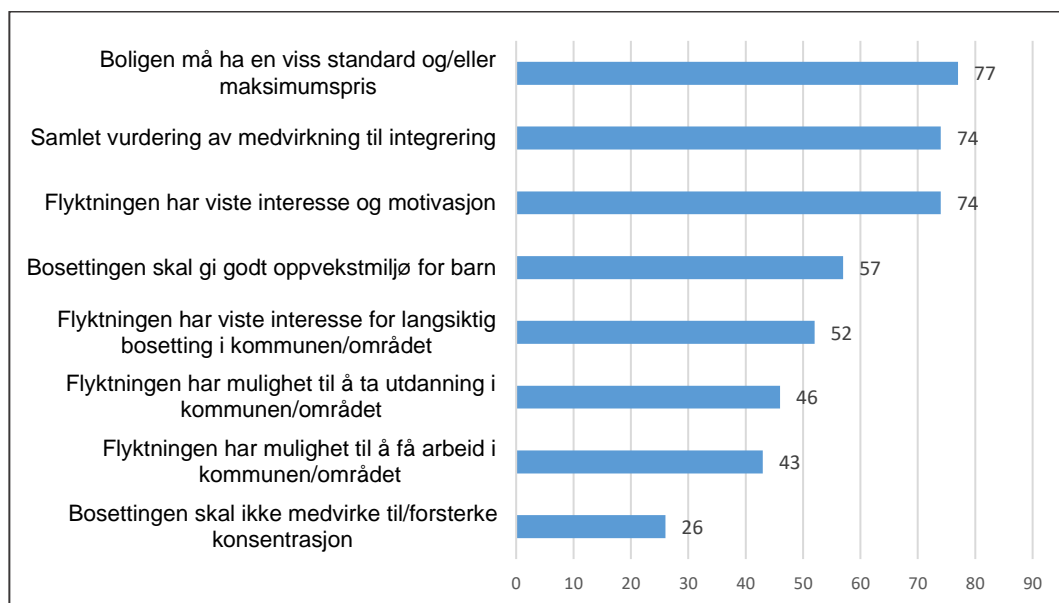
Under svarkategorien annet har noen respondenter valgt å konkretisere retningslinjene og kjørereglene ut over de alternativene som er vist i figur 11.7, eller konkretisere disse alternativene ytterligere. For eksempel framholdes at boligen må være godkjent for bostøtte. En respondent opplyser at kommunen har prosedyrer der godkjenning av boligen inngår. En annen kommune har utarbeidet informasjonsskriv til flykninger som henvender seg for å be om avtalt selvbosetting. Denne kommunen har også informasjonsskriv om avtalt selvbosetting og sosialgaranti, som flykningen kan ta med til en potensiell utleier. Retningslinjene kan også omhandle interne rutiner og samarbeid mellom kommunale etater og andre lokale virksomheter.

### **11.2.2 Forhold som vektlegges av kommunene**

Skriftlige retningslinjer og kjøreregler gir viktig informasjon om hvilke forhold kommunene vektlegger når den skal vurdere og eventuelt godkjenne avtalt selvbosetting. Innhenting av kunnskap om hva kommunene vektlegger når de godkjenner avtalt selvbosetting er fulgt opp av spørsmål som favner litt bredere, og som til en viss grad kan være mindre egnet til å formulere i skriftlige retningslinjer. Spørsmålene, også her formulert som påstander med skalerte svaralternativer, berører i noen grad forholdene som er belyst i delkapittelet over. Fem svaralternativer er rangert fra «passer ikke» til «passer svært godt» med «verken/eller» som nøytral midtkategori. Figur 11.8 viser prosentandel respondenter, som har valgt «passer godt» og «passer svært godt» (slått sammen) på åtte påstander som er presentert i spørreskjemaet i 2021. Spørsmålene/påstandene var ikke likt formulert eller de var ikke inkludert i surveyen i 2016.

Det er ikke overraskende at forhold knyttet til boligen kommer høyt i kommunenes vurderinger. Krav til boligen flykningen har funnet er også nedfelt i mange kommuners skriftlige retningslinjer (jfr, figur 11.7). Husleie og langt på vei boligstandard er objektive størrelser, som forholdsvis greit kan begrunne et avslag eller gi en aksept for avtalt selvbosetting. Som enkelte kommuner har pekt på i intervjuer og i surveyen, sikrer de at boligen og husleien er innenfor regelverket for å få statlig bostøtte. En samlet vurdering av om bosettingen vil medvirke til god integrering av flykninger kommer også høyt opp. Tre av fire kommuner svarer at utsagnet «passer godt/svært godt». En like stor andel vektlegger at flykningen har vist interesse og motivasjon gjennom selvbosetting. Svært få kommuner har valgt alternativet «passer ikke» på disse tre påstandene.

Figur 11.8: Andel kommuner som har svart «passer godt» og «passer svært godt» på om følgende forhold/betingelser vektlegges for å godkjenne avtalt selvbosetting. Prosent. N: 62.



Færre kommuner legger vekt på at bosettingen skal gi et godt oppvekstmiljø for barn. Tatt i betraktning at den største gruppen som benytter avtalt selvbosetting er enslige menn, er andelen kommuner som legger vekt på oppvekstmiljøet ganske høy. Selv om det ikke er mange barnefamilier som benytter avtalt selvbosetting, kan mange kommuner legge vekt på dette når en barnefamilie ønsker å benytte ordningen. Halvparten av kommune legger vekt på at flyktingen har vist interesse for langsiktig etablering i kommunen. Flertallet av kommunene som vektlegger flyktingens interesse for langsiktig etablering er mindre kommuner, men også bydeler i Oslo, oppgir at langsiktig etablering fra flyktingens side har betydning i vurderingen. Mulighet for utdanning og arbeid i kommunen eller området er mindre viktig enn de andre elementene som er omtalt over. Det er likevel en betydelig andel av kommunene som oppgir at det legger vekt på (passer godt/svært godt) utsiktene flyktingen har til å komme i jobb eller ta utdanning.

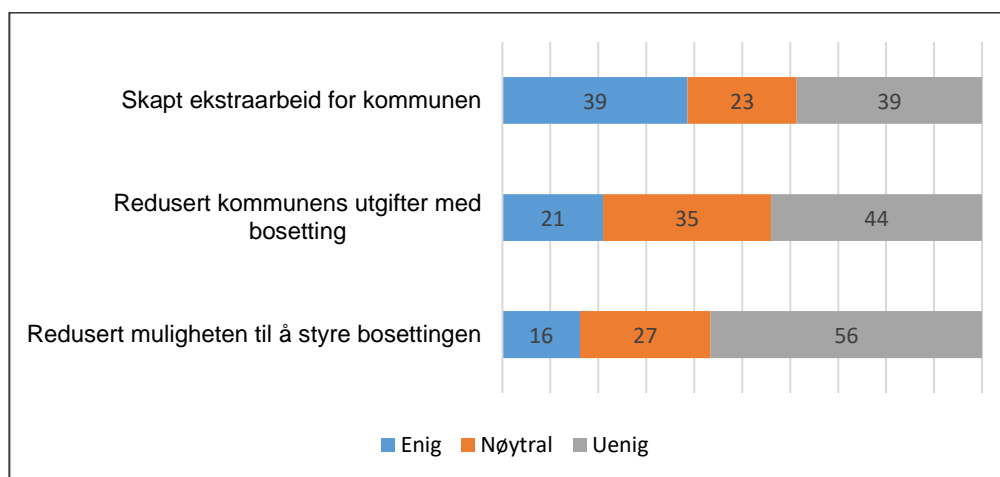
En fjerdedel av kommunene sier de legger vekt på at avtalt selvbosetting ikke skal medvirke til eller forsterke konsentrasjon av spesifikke grupper. Noen kommuner har en boligstruktur uten innslag av konsentrert bebyggelse, som kunne gitt grunnlag for opphopninger av spesifikke grupper. Dette gjelder primært i rurale områder preget av spredt bosetting. Men også i denne typen kommuner finnes det mindre konsentrasjoner, for eksempel hele bygg med leiligheter og hybler, som leies ut til vanskeligstilte på boligmarkedet og/eller flyktinger. Muligens kan eventuelle ulemper ved konsentrasjon av enkelte grupper veies opp av fordelene forbundet med avtalt selvbosetting. Både surveyen og intervjuene, som denne rapporten bygger på, dokumenter at flertallet av kommunene mener ordningen har overveiende positive sider.

Noen få respondenter har benyttet muligheten til å beskrive andre forhold som kommunen vektlegger. En respondent framholder at flyktinger som er selvbosatte gjennomfører introduksjonsprogrammet raskere og mer «vellykket». En annen respondent understreker at mulighet for jobb/utdanning er generelt svært ønskelig, men det er ikke avgjørende for om kommunen godkjenner avtalt selvbosetting. Endelig formulerer en respondent at kommunen vektlegger de samme hensynene ved avtalt selvbosetting, som ved alle andre bosettinger.

### 11.2.3 Konsekvenser av avtalt selvbosetting

Avtalt selvbosetting kan medføre ulike positive og negative konsekvenser for kommunenes arbeid og for bosetting av flyktninger generelt. Det kan tenkes at ordningen skaper ekstraarbeid for kommunen, at den øker eller reduserer utgiftene og/eller at ordningen har konsekvenser som påvirker bosettingen i kommunen eller bydelen. Surveyen har presentert kommunene for åtte påstander om denne tematikken og bedt dem rangere svarene sine fra «helt uenig» til «helt enig». De åtte påstandene presenteres i tre tematisk organisert figurer. Fem svarkategorier er slått sammen til tre for tydeligere å få fram mønsteret i kommunenes erfaringer og vurderinger. «Helt uenig» og «delvis uenig» er samlet i «uenig», «delvis enig» og «helt enig» i «enig» og «verken enig eller uenig» er gitt betegnelsen «nøytral». Svaralternativet «vet ikke» er lagt inn i «nøytral». Med unntak av ett spørsmål/påstand er andelen som svarer «vet ikke» svært liten.

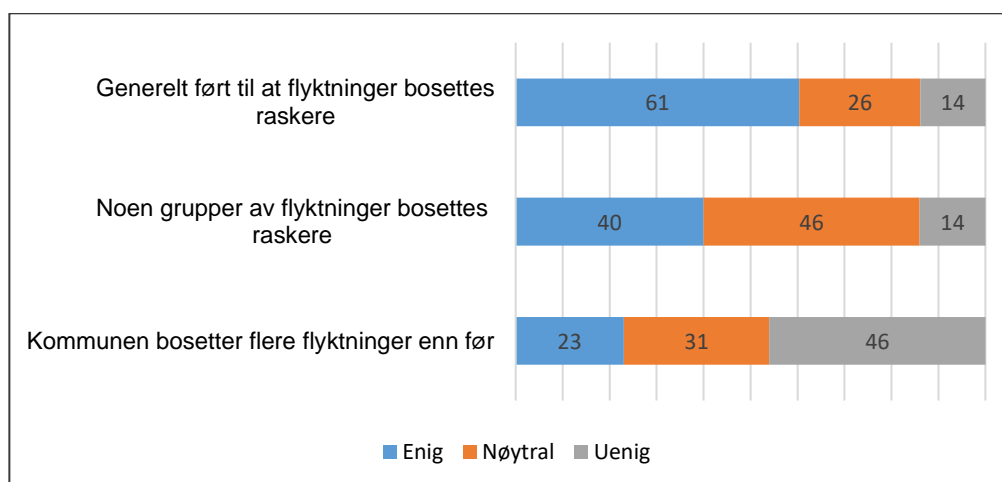
Figur 11.9: Kommunenes vurderinger av tre påstander om konsekvenser av avtalt selvbosetting for kommunes arbeid. Prosent. N: 62.



Figur 11.9 viser svarfordelingen på to påstander om konsekvenser for kommunes arbeidsbyrde og utgifter knyttet til avtalt selvbosetting målt mot vanlig bosetting, samt konsekvenser for muligheten til å styre bosettingen. 39 prosent av kommunene mener avtalt selvbosetting har skapt ekstraarbeid for kommunen, og like mange kommuner er uenige i påstanden. En av fire kommuner stiller seg nøytrale til påstanden. En av fem kommuner sier seg enig i at ordningen har redusert kommunens utgifter med bosetting av flyktninger. Hele 44 prosent svarer at de ikke deler denne oppfatningen (andel uenige), mens en tredel av kommunens er nøytrale. Andelen som sier at avtalt selvbosetting har redusert muligheten til å styre bosettingen av flyktninger er forholdsvis liten (16 prosent). Flertallet av kommunene sier seg uenige i at ordninger gir mindre mulighet til styring av bosettingen.

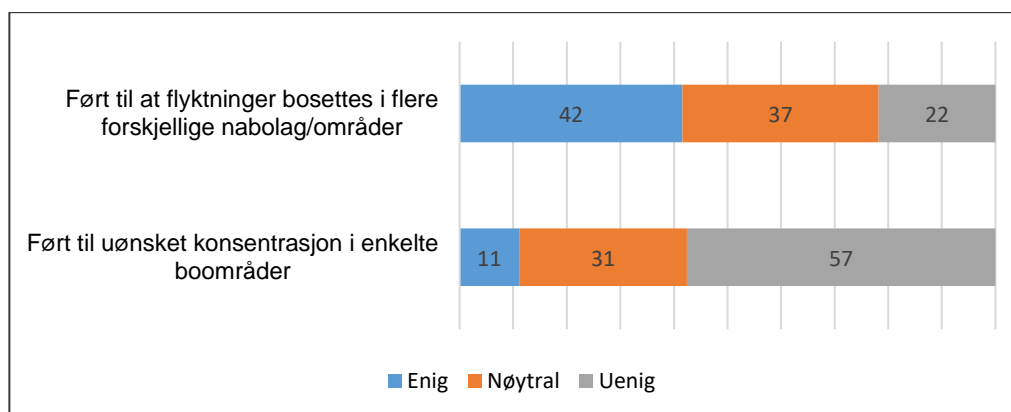
Figur 11.10 gir et bilde av kommunenes oppfatninger av tempo og omfang knyttet til avtalt selvbosetting. Også her er påstandene relatert til vanlig bosetting.

Figur 11.10: Kommunenes vurderinger av tempo og omfang av bosetting med avtalt selvbosetting. Prosent. N: 62.



Hele 61 prosent av kommunene svarer at avtalt selvbosetting generelt har ført til at flyktninger bosettes raskere enn før. En av fire stiller seg nøytral til utsagnet, mens en liten andel sier seg uenig. En del færre (40 prosent) svarer at noen grupper av flyktninger bosettes raskere enn før. Her er det en stor gruppe som stiller seg nøytral, som inkluderer svarene «verken eller» (29 prosent) og «vet ikke» (17 prosent). En av fire respondenter oppgir at kommunen bosetter flere med ordningen, men den største gruppen her er uenige i påstanden. Andre deler av denne studien viser at en del kommuner mener de bosetter for få flyktninger. Antall flyktninger som skal bosettes har gått ned med langt færre ankomster. I den kvalitative delen av studien framholder enkelte kommuner at de får færre som skal bosettes, enn det antallet de har fått fordelt fra IMDi.

Figur 11.11: Kommunenes vurderinger av konsekvenser av avtalt selvbosetting for enkelte områder/nabolag. Prosent. N: 61.

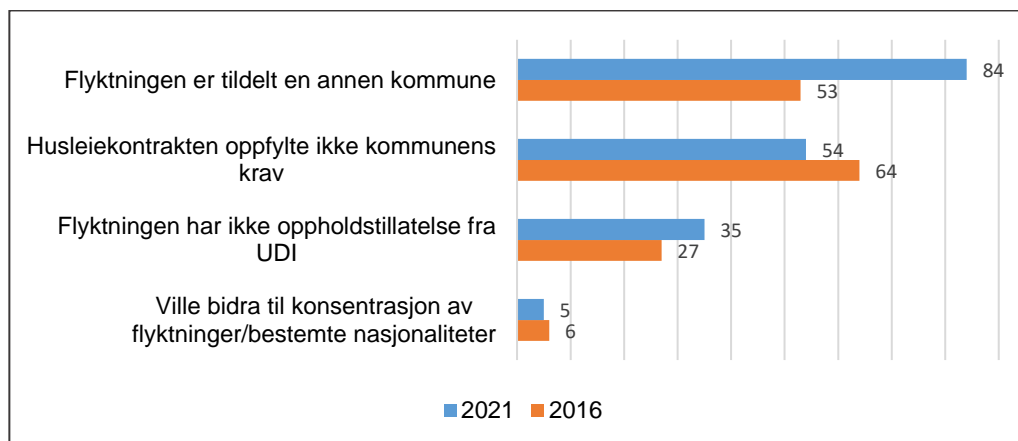


Figur 11.11 viser kommunenes erfaringer med og vurderinger av hvorvidt avtalt selvbosetting kan påvirke enkelte nabolag og områder, og hvordan områdene kan bli påvirket. Den første påstanden, «Avtalt selvbosetting har ført til flyktninger bosettes i flere forskjellige nabolag/områder», kan oppfattes som nøytral. 42 prosent av respondentene sier seg enige i denne påstanden, 37 prosent stiller seg nøytrale og en av fem sier seg uenig. Det andre utsagnet som er gjengitt i figur 11.11 gir uttrykk for det motsatte, nemlig at avtalt selvbosetting har ført til uønsket konsentrasjon i enkelte boområder. Formuleringen er også negativt ladet med begrepet «uønsket». Kun en av ti respondenter sier seg enig i utsagnet (flesteparten sier seg delvis enig). Langt over halvparten sier seg uenig.

### 11.2.4 Begrunnelser for å si nei til avtalt selvbosetting

37 kommuner (58 prosent) svarer at de har avslått forespørsler om avtalt selvbosetting. Spørreskjemaet lister opp fire mulige begrunnelser for å avslå slike forespørsler. Dette spørsmålet med de samme alternative begrunnelsene ble benyttet i surveyen i 2016. Figur 11.12 viser resultatene for begge årene.

Figur 11.12: *Begrunnelser for at kommunene avslår forespørsler om avtalt selvbosetting. Prosent. N 2021: 37.*



Med en N på 37 kommuner i 2021 vil små endringer i antall kommuner gi betydelige prosentvise utslag. Mønsteret som framkommer i tabell 12.12 er imidlertid så pass entydig, at resultater må sies å være rimelig solid. Den aller viktigste begrunnelsen for å si nei til avtalt selvbosetting er at flyktingen er tildelt en annen kommune. 84 prosent av kommunene har krysset av på dette svaralternativet. I 2016 krysset vel halvparten av kommunene av på at de avslø forespørsel om avtalt selvbosetting med denne begrunnelsen. Den nest viktigste begrunnelsen for avslag i 2021 er at husleiekontrakten ikke oppfyller kommunens krav. At flyktingen ikke har oppholdstillatelse fra UDI kommer som begrunnelse nummer tre. Forklaringen på den relativt lave andelen som oppgir dette som grunn til avslag, er sannsynligvis at det kommer få slike henvendelser.

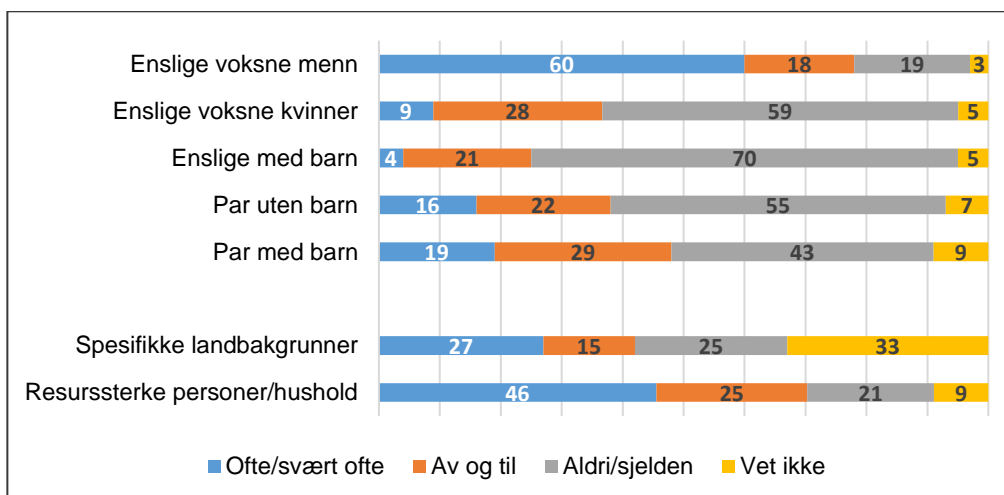
Kun et svært lite antall kommuner har begrunnet avslag på forespørsel om avtalt selvbosetting med at bosettingen ville bidratt til konsentrasjon av flyktinger eller bestemte nasjonalitetsgrupper i et område. Svaret er konsistent med resultatene fra andre spørsmål i surveyen. Som illustrert i figur 11.12, svarer en av ti respondenter at avtalt selvbosetting ville bidra til konsentrasjon i enkelte boområder.

## 11.3 Flyktinger som benytter avtalt selvbosetting

Hvem er flyktinger som finner bolig selv? Hvordan finner de bolig? Skiller flyktinger som finner bolig gjennom avtalt selvbosetting seg på noen måter fra andre grupper eller hele populasjonen av flyktinger? Spørsmålene er stilt til kommunene, og det er ansatte i kommuner som formidler sin kunnskap og sine erfaringer. Et spørreskjema med lukkede svarkategorier kan i begrenset utstrekning besvare disse omfattende spørsmålene, men surveyen gir en form for systematisk kunnskap, som gjør det enkelt å sammenligne over tid, og som sammen med intervjuene i kommuner bidrar til bredde- og dybdeinformasjon om temaet.



Figur 11.13: Kommunenes vurderinger av hyppighet i bruk av avtalt selvbosetting blant ulike familietyper og grupper av flyktninger, 2021. Prosent. N 62.



Figur 11.13 viser hvordan kommunene rangerer bruk av avtalt selvbosetting blant ulike familietyper og grupper blant flyktninger. De første fem søylene i figuren viser familietyper og disse er gjensidig utelukkende. En person kan kun inngå i en av familietypene. De to nederste søylene, som spør om landbakgrunn og ressurser blant flyktningene som benytter avtalt selvbosetting, kan overlappes både med hverandre og med alle familietypene i figuren. Kommunene er bedt om å rangere hver av gruppene etter følgende skala: «aldri», «sjelden», «av og til», «ofte» og «svært ofte». For å unngå at det blir for få svar i enkelte av kategoriene, og for å gjøre figuren mer oversiktlig, er svaralternativene slått sammen til «aldri/sjelden», «av og til» og «ofte/svært ofte» samt «vet ikke».

Gruppen som oftest benytter avtalt selvbosetting, er enslige voksne menn. 60 prosent av kommunene oppgir at familietypen bestående av enslige voksne menn benytter avtalt selvbosetting ofte/svært ofte. En av fire av alle kommunene sier at enslige voksne menn benytter avtalt selvbosetting «svært ofte» (inngår i kategorien ofte/svært ofte). For enslige voksne kvinner er fordeling mellom svaralternativene det motsatte av den for enslige menn. 59 prosent av kommunene sier at enslige voksne kvinner «aldri/sjelden» benytter avtalt selvbosetting. Kun 9 prosent av kommunene sier at enslige kvinner benytter ordningen med avtalt selvbosetting «ofte/svært ofte». Svarene reflekterer nok at det er langt flere enslige voksne menn blant flyktninger enn det er kvinner i samme situasjon. Enslige med barn benytter nesten ikke ordningen. Par uten og par med og barn benytter ordningen noe mer enn familietypen én voksen med barn.

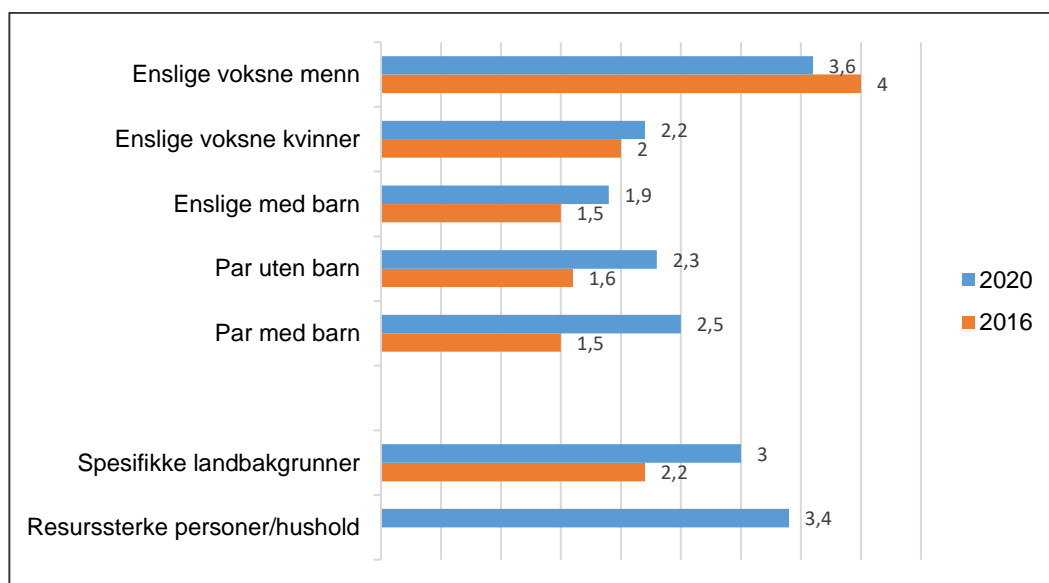
De to søylene i figur 11.13 for henholdsvis landbakgrunn og resurssterke personer/hushold er overlappende med familietyper. Søylene for spesifikke landbakgrunner viser at en tredel svarer «vet ikke», som signaliserer en viss usikkerhet blant respondentene om hvorvidt det er sammenhengen mellom landbakgrunn og bruk av ordningen med avtalt selvbosetting. 27 prosent svarer imidlertid «ofte/svært ofte» og en mindre gruppe (15 prosent) svarer «av og til». Flere respondenter har valgt å benytte muligheten til å konkretisere landbakgrunner. Nesten alle som konkretiserer landbakgrunn oppgir Syria og en del kommuner oppgir Tyrkia. Noen svært få kommuner nevner flyktninger fra Eritrea og Sudan blant grupper som benytter avtalt selvbosetting.

Nest nederste søyle i figur 11.13 viser at kommunene generelt vurderer flyktninger som benytter avtalt selvbosetting som resurssterke. Opp mot halvparten av respondentene (46 prosent) svarer at selvbosetterne ofte eller svært ofte er resurssterke hushold eller grupper (18 prosent svarer «svært ofte»). En av fire kommuner svarer at

flyktninger som gjør seg nytte av ordningen med avtalt selvbosetting «sjelden/aldri» er resurssterke. Andelen som har valgt «aldri» er mikroskopisk.

Spørsmålene om hvilke familietyper og grupper som benytter avtalt selvbosetting ble stilt i surveyen til kommunene i 2016. Spørsmålene, formulert som påstander, er likt formulert i 2021 og 2016 og svaralternativene er de samme. Kun ett spørsmål ble lagt til i 2021, nemlig om de som benytter ordningen er resurssterke hushold og grupper. Figur 11.14 viser gjennomsnittlig score på hver av påstandene. Grunnlaget for gjennomsnittet er rangering av svaralternativene på en skala fra 1 til 5, der «aldri» er gitt verdien 1 og «svært ofte» er gitt verdien 5. Det vil for eksempel si at dess flere som har svart «svært ofte» på en påstand, dess høyere blir gjennomsnittsverdien. Svaralternativet «vet ikke» er utelatt fra skalaen. Et gjennomsnittsmål gir i denne sammenhengen begrenset informasjon. Blant annet kan to helt like gjennomsnittstall oppnås på svært forskjellige måter. Det ene gjennomsnittet kan for eksempel framkomme ved at de fleste respondentene velger et svar som ligger midt på skalaen, «av og til», mens det andre like gjennomsnittet kan ha framkommet ved at respondentene deler seg i to grupper, som velger ytterpunktene i skalaen. På den andre siden er en forenkling ved bruk av gjennomsnitt egnet til å gi en indikasjon ved sammenligning av for eksempel tall i en tidsserie.

Figur 11.14: Kommunenes vurderinger av hyppighet i bruk av avtalt selvbosetting blant ulike husholdningstyper og grupper av flyktninger 2021 og 2016, gjennomsnittlig score.

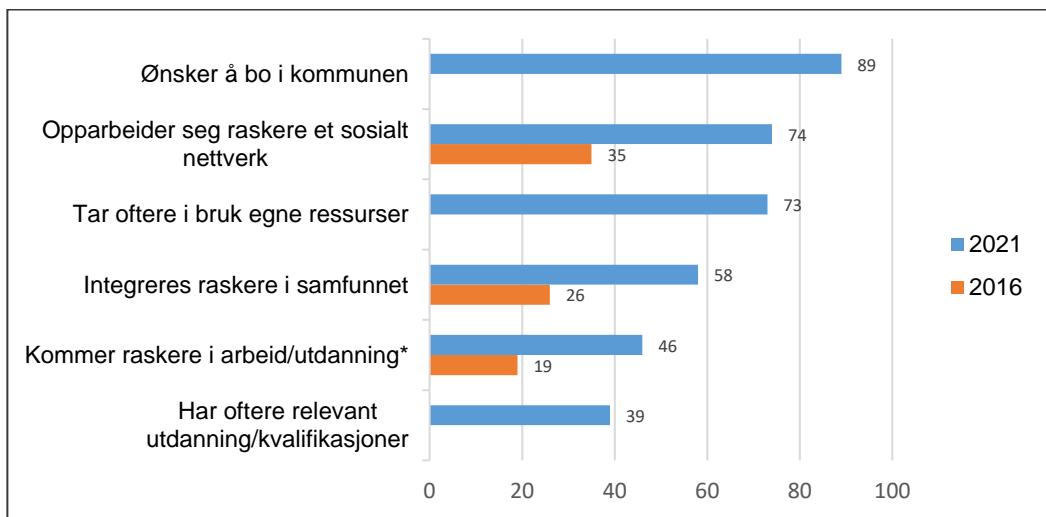


Figur 11.14 illustrerer at det er både likheter og noen markante forskjeller i mønsteret for 2021 og 2016. Husholdstypen enslige voksne menn dominerer begge årene, men gjennomsnittlig score er litt lavere i 2021 enn i 2016. Alle andre familietyper har et høyere gjennomsnitt i 2021 sammenlignet med 2016. Spesifikke landbakgrunner har også en klar økning i gjennomsnittsverdi. Som omtalt over, har mange av kommunene presisert at det i hovedsak er flyktninger fra Syria og dels Tyrkia som har benyttet avtalt selvbosetting fra og med 2016. En lavere score i den tidligere surveyen, som gjelder perioden fram til 2016, kan tyde på at landbakgrunn blant selvbosatte flyktninger var mer differensiert for seks år siden enn i dag.

### 11.3.1 Integrering og boforhold blant flyktninger som benytter avtalt selvbosetting

Kommunene er spurt om kjennetegn ved flyktninger som benytter seg av avtalt selvbosetting, ut over kjennetegnene som er omtalt over. Videre er de spurt om ordningen har betydning for boforholdene og bomiljøet til flyktningene som er bosatt gjennom avtalt selvbosetting. De fleste av disse spørsmålene, men ikke alle, ble stilt i surveyen til kommunene i 2016. Spørsmålene er formulert som påstander med svaralternativer på en skala fra «helt uenig» til «helt enig». Kommunene er eksplisitt bedt om å vurdere flyktninger som benytter avtalt selvbosetting opp mot flyktninger som er bosatt av kommunen. Resultatene er presentert i to figurer, der den første viser resultatene for påstander som er formulert positivt om kjennetegn ved flytningene og den andre formulert negativt, primært om noen konsekvenser av avtalt selvbosetting. Figurene 11.15 og 11.16 viser andelen respondenter som har sagt seg «delvis enig» og «helt enig» i påstandene.

Figur 11.15: Andel kommuner som har svart «delvis/helt enig» i vurderinger av positive kjennetegn ved flyktninger som benytter avtalt selvbosetting, 2021 og 2016. Prosent. N 2021: 64



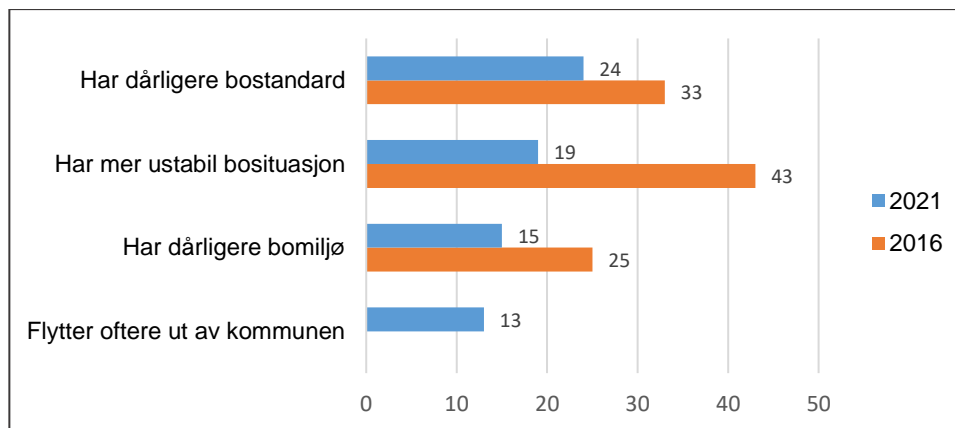
\*I 2016 omfattet spørsmålet kun raskere i arbeid – ikke utdanning

Tre av påstandene var ikke med i surveyen i 2016. Til tross for dette er det generelle inntrykket fra figur 11.15 at kommunene gir et langt mer positivt bilde av kjennetegn ved flyktningene som bosettes gjennom avtalt selvbosetting i 2021 enn 2016. Ni av ti kommuner har svart at denne gruppen av flyktninger gir uttrykk for at de ønsker å bo i kommunen. Sett fra kommunens posisjon må det karakteriseres som positivt. Tre av fire kommuner er delvis eller helt enige i at flyktninger som benytter avtalt selvbosetting raskere opparbeider seg et sosialt nettverk, mens vel en tredel av kommunene hadde denne oppfatningen i 2016. Nesten like mange sier seg enige i at denne gruppen av flyktninger oftere tar i bruk egne ressurser (ikke spurt om i 2016).

Andelen kommuner som sier at flyktninger, som benytter avtalt selvbosetting, integreres raskere i samfunnet er mer enn doblet fra 2016 til 2021. Det samme gjelder for påstanden om at flyktninger som benytter ordningen raskere kommer i arbeid eller utdanning. Andelen som velger svaralternativene «enig» eller «helt enig» er imidlertid lavere på denne siste variabelen, enn på spørsmålet om raskere integrering i samfunnet. Nederste søyle i figur 11.15 viser at 39 prosent av kommunene oppfatter at flyktninger som finner bolig gjennom avtalt selvbosetting oftere har relevant utdanning eller kvalifikasjoner. Selv om det er færrest kommuner som mener at dette

er kjennetegn ved flyktninger som benytter avtalt selvbosetting, er det verdt å merke seg at mange kommuner likevel vurderer denne gruppen til å ligge foran flyktninger som kommunen bosetter.

Figur 11.16: Andel kommuner som har svart «delvis/hel enig» i vurderinger av negative konsekvenser for flyktninger og kommunen ved avtalt selvbosetting, 2021 og 2016. Prosent. N 2021: 64.



Også figur 11.16 kan leses som at kommunene gir klart mer positive vurderinger av avtalt selvbosetting i 2021 enn i 2016. I 2021 sier en av fire kommuner seg delvis eller helt enig i at flyktninger som benytter ordningen har dårligere bostandard enn flyktninger kommune selv bosetter, mens en av tre mente det samme i 2016. Andelen kommuner som vurderer at bosituasjonen er mer ustabil for flyktninger som bosettes gjennom avtalt selvbosetting har sunket markant fra 43 prosent i 2016 til 19 prosent i 2021. Færre mener også at flyktninger som bosettes gjennom ordningen har dårligere bomiljø enn andre flyktninger (ned med 10 prosentpoeng). En forholdsvis liten andel er delvis eller helt enig at denne gruppen oftere flytter ut av kommunen, sammenlignet med flyktninger som bosettes av kommunen.

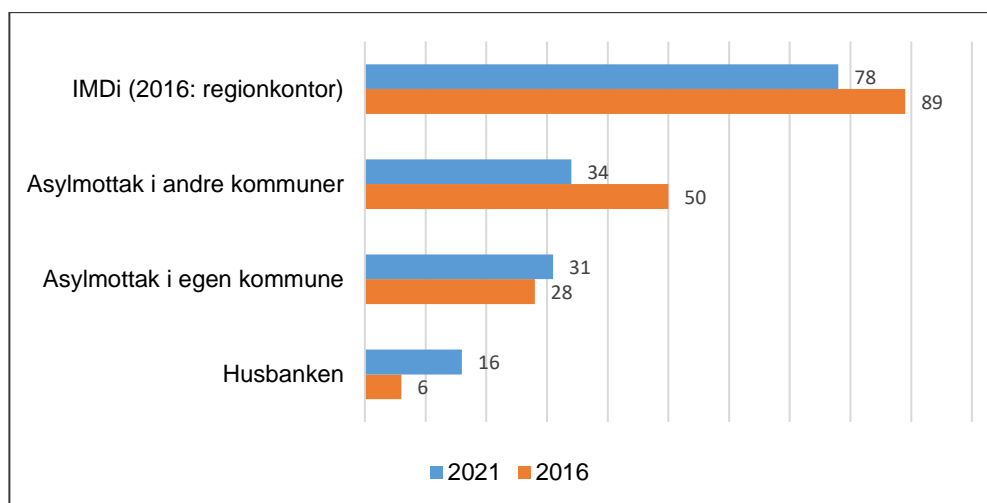
Generelt gir resultatene som illustreres i figur 11.15 og 11.16 et inntrykk av at kommunene vurderer både kjennetegn ved flyktingene, som bosettes gjennom avtalt selvbosetting, og boligsituasjonen for gruppen som klart bedre enn for flyktinger kommune selv bosetter. Det positive bildet, som tegnes av både flyktinggruppen og resultater av ordninger for flyktingene, styrkes av svarene i den andre enden av skalaen (ikke vist i figurene). Kun noen svært få respondenter svarer «helt uenig» på de positivt formulerte påstandene i figur 11.15, og for noen av kjennetegnene er ikke dette mest negative svaralternativet valgt. Andelen som sier seg «helt enig» i de negativt formulerte påstandene i figur 11.16 er tilsvarende lav. Et viktig funn er at kommunene er langt mer positive i 2021 enn 2016. I 2021 har kommunene fått mer erfaring med avtalt selvbosetting og svarene må forventes å være basert på mer langsiktige vurderinger av denne gruppen av flyktinger, og av resultatene i form av blant annet boforhold og stabilitet i bosettingen. Oppsummert leverer kommunene her sterke argumenter for at avtalt selvbosetting er et gode for flyktinger som ønsker og kan benytte seg av ordningen.

## 11.4 Samarbeid om avtalt selvbosetting

Både i 2021 og i 2016 er kommunene spurt om de har faste samarbeidspartnere om håndtering av avtalt selvbosetting, hvem de samarbeider med og om kvaliteten på samarbeidet. Alternativene er avgrenset til en liten gruppe statlige aktører, som er vurdert som de meste relevante samarbeidspartnerne i bosettingsarbeidet. Andel

kommuner som oppgir at de har faste samarbeidspartnere om avtalt selvbosetting blant en eller flere av aktørene, som er listet i spørreskjemaet, er gjengitt i figur 11.17.

Figur 11.17: Andel kommune som har fast samarbeid om avtalt selvbosetting med statlige aktører. Prosent. N 2021: 64

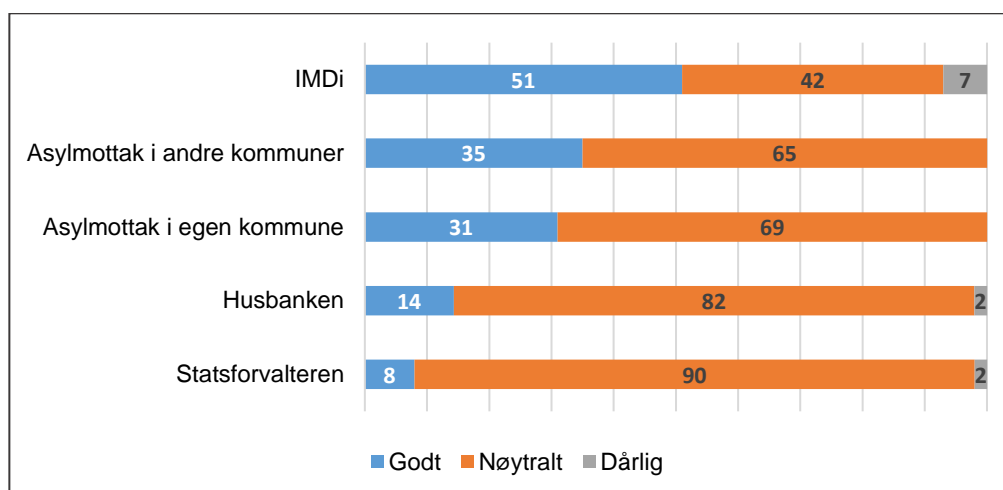


Det er selvsagt ingen overraskelse at IMDi er den viktigste samarbeidspartneren for kommunene. Det er likevel færre kommuner som oppgir IMDi som fast samarbeidspartner i 2021 enn i 2016. Som redegjort for andre steder i rapporten, er IMDi omorganisert i perioden mellom de to surveyene. IMDis regionkontorer er nedlagt. Et funn fra andre deler av i studien, er at kommunene opplever at distansen til IMDi har økt etter omorganiseringen. At færre kommuner oppgir IMDi som fast samarbeidspartner i 2021 enn fem år tidligere, kan være uttrykk for at IMDi ikke oppleves som like tilgjengelig etter omorganiseringen. Men det kan også være uttrykk for at kommunene har langt færre henvendelser om avtalt selvbosetting i 2021 enn i 2016, slik at behovet for et fast samarbeid med IMDi om ordningen er begrenset.

Rundt en av tre kommuner oppgir asylmottak i andre kommuner og i egen kommune som faste samarbeidspartnere. Ganske få oppgir at de samarbeider fast med Husbanken. Både i 2021 og 2016 er statsforvalteren (2016: fylkesmannen) listet som et svaralternativ. Svært få kommuner i 2021 og kanskje få i 2016 har krysset av på fast samarbeid med statsforvalteren. Under muligheten for å oppgi andre, som ikke er nevnt i spørreskjemaet, har noen kommuner nevnt NAV (ikke presisert om statlig og/eller kommunal del av NAV), private utleiende og andre kommunale etater og tjenester.

Respondentene er bedt om å vurdere kvaliteten av samarbeidet med hver av aktørene på en skala fra «svært dårlig» til «svært godt». I figur 11.18 er flere av svarkategoriene slått sammen. «Svært god» og «godt» vises i figuren som «godt», «nøytralt» består av «verken/eller» og «vet ikke/ikke relevant» og «dårlig» omfatter «svært dårlig» og «dårlig». Omfanget av samarbeid, målt i hvor stor andel av kommunene som sier de samarbeider med den enkelte aktør, varierer svært mye. Derfor er kategorier som uttrykker nøytralitet også en viktig faktor i helhetsvurderingen. I figur 11.18 er også statsforvalteren tatt med. Det er flere kommuner som har besvart spørsmålene om kvaliteten av samarbeidet, enn antall kommuner som sier de har fast samarbeid om avtalt selvbosetting med statsforvalteren.

Figur 11.18: Kommunenes vurderinger av samarbeidet med ulike samarbeidspartnere. Prosent. N: 54.

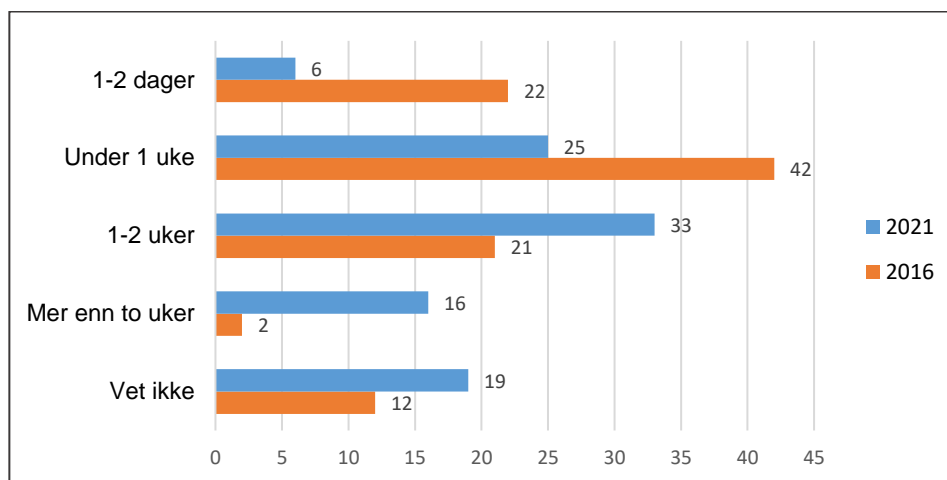


Det dominerende området i de fleste søylene i figur 11.18 dekker nøytrale svar. Unntaket er vurdering av samarbeid med IMDi, der halvparten av kommunen har valgt enten «godt» eller «svær godt». Fordelingen på svaralternativer reflekterer til dels omfanget av samarbeidet mellom kommunene og de ulike aktørene. Rundt en tredel av kommunene betegner samarbeidet med asylmottak i nabokommunen og i egen kommune som godt. De andre kommunene gir en nøytral vurdering, og ingen har svart dårlig/svært dårlig. Nøytrale svar er enda mer dominerende i vurderingen av samarbeid med Husbanken og statsforvalteren, og svaralternativet «vet ikke/ikke aktuelt» utgjør hovedtyngden i alternativet «nøytralt».

#### 11.4.1 Samarbeid med IMDi om avtalt selvbosetting

Ordningen med avtalt selvbosetting for flyktinger innebærer at bosetting i kommunen, der flyktingen har funnet bolig, skal godkjennes av IMDi. Leiemarkedet i Norge er lite, og selv om det er store forskjeller rundt om i landet, er det generelt underskudd på private leieboliger og rift om boligene. Tidsaspektet fra flyktingen finner en bolig, henvender seg til kommunen, som eventuelt aksepterer forespørselen, og den endelige godkjenningen fra IMDi, kan være avgjørende for om flyktinger faktisk får leie boligen han eller hun har for hånden. Både i 2021 og i 2016 er kommunene spurt om hvor lang tid det vanligvis tar å få avklart en godkjenning av avtalt selvbosetting med IMDi (2016: IMDis regionkontor). Resultatet for begge årene er gjengitt i figur 11.19.

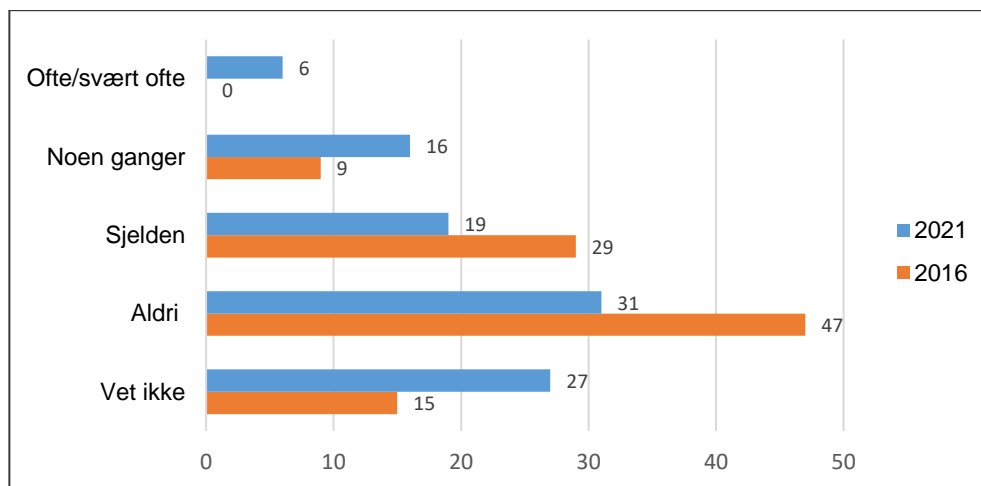
Figur 11.19: Vanlig saksbehandlingstid i IMDi fra kommunens henvendelse om avtalt selvbosetting til avklaring foreligger, 2021 og 2016. Prosent. N 2021: 63.



Det generelle bildet er at det tar lengre tid å få avklart en selvbosetting med IMDi i 2021 enn i 2016. Bare noen få kommuner opplever i 2021 at vanlig avklaringstid er på 1-2 dager, og en av fire svarer under en uke. I 2016 svarte nærmere to av tre kommuner at saksbehandlingen tok under en uke (inkludert kommuner som har svart 1-2 dager). En tredel av respondentene i 2021 oppgir at avklaringen med IMDi tar 1-2 uker og ytterligere 16 prosent svarer at avklaringen vanligvis tar mer enn to uker.

I begge surveyene får kommunene spørsmål om det kan ta så lang tid å få avklaring fra IMDi angående forespørselen om avtalt selvbosetting, at flyktingen mister boligen. Resultatene vises i figur 11.20.

Figur 11.20: Risiko for at flyktingen mister boliger på grunn av lang behandlingstid av forespørsel om avtalt selvbosetting i IMDi. Prosent. N 2021: 52.



Sammenligning av svarene i 2021 og 2016 tyder på at risikoen for at flyktingen mister boligen på grunn av saksbehandlingstiden i IMDi har økt. Det er riktig nok kun et fåtall kommuner som svarer at det skjer «ofte/svært ofte» (to svaralternativer som er slått sammen), men ingen kommuner valgte disse svaralternativene i 2016. Andelen som svarer «noen ganger» har økt med 7 prosentpoeng i perioden. Flertallet svarer «sjelden» eller «aldri», men mange flere kommuner valgte disse svaralternativene i 2016 enn i 2021.

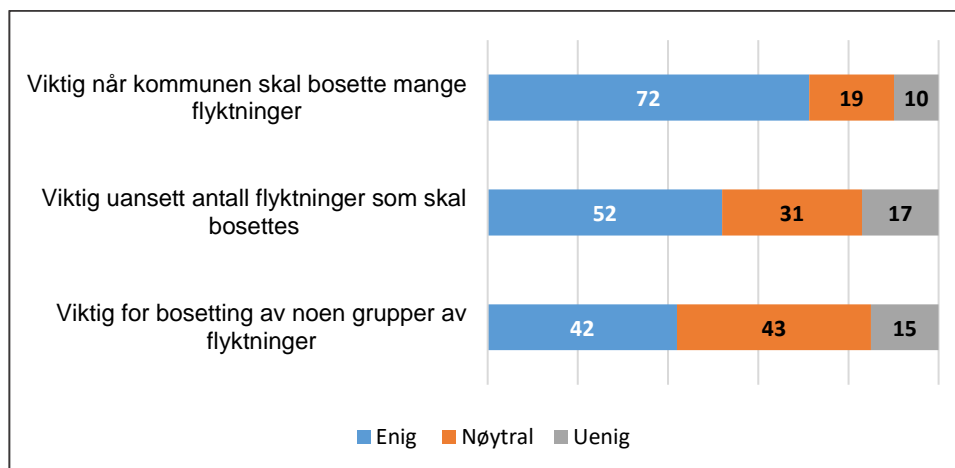


## 11.5 Kommunenes vurdering av ordningen for framtiden

Ordningsen med avtalt selvbosetting ble etablert i forbindelse med den store tilstrømningen av flyktninger før 2016. Presset på kommunene var stort, og ordningen ble introdusert som et virkemiddel for å bosette flyktninger raskere. Som beskrevet ellers i rapporten er situasjonen i dag en helt annen. Flere kommuner får færre flyktninger enn de var forespeilet, som kan medføre at det blir utfordrende å opprettholde gode tjenester, som er nødvendige for arbeidet med bosetting av de som kommer, og arbeidet med integrering og hjelp til flyktninger som allerede er bosatt.

Kommunene blir først bedt om å vurdere ordningen med avtalt selvbosetting gjennom et spørsmål med lukkede svaralternativer. Figur 11.21 viser svarfordeling på tre påstander om ordningen. Påstandene har fem svaralternativene rangert i fem kategorier fra «helt uenig» til «helt enig». Svaralternativene er slått sammen og vises i figuren som tre svar. Helt og delvis enig vises som «enig», «nøytral» omfatter «verken enig eller uenig» samt «vet ikke», og «uenig» omfatter de opprinnelige kategoriene helt og delvis uenig.

Figur 11.21: Svarfordeling på tre påstander om ordningen med avtalt selvbosetting som et viktig virkemiddel i tre ulike situasjoner. Prosent. N: 63



Nærmere tre av fire kommuner mener at ordningen er et viktig virkemiddel når kommunen skal bosette mange flyktninger. Halvparten av alle kommunene sier seg «helt enig» i utsagnet (ikke markert i figuren). En av to kommuner mener også at ordningen er viktig uansett hvor mange flyktninger som skal bosettes. Svært mange, 31 prosent, stiller seg nøytrale til denne påstanden. Utsagnet om at ordningen med avtalt selvbosetting er viktig for bosetting av noen grupper av flyktninger har svakest oppslutning. Men 42 prosent sier seg enig i påstanden, og om lag like mange velger nøytralitet. Svært få uttrykker at de er uenige i at ordningen er viktig, uavhengig av hva slags situasjonen den skal anvendes i.

Surveyen har, i tillegg til spørsmålene med faste svarkategorier, et åpent svarfelt som gir respondentene mulighet til å utdype synspunkter og erfaringer med ordningen. Flertallet av respondentene (39 av 64) har benyttet muligheten til å skrive kommentarer om ønskede og uønskede konsekvenser av avtalt selvbosetting for flyktninger. De aller fleste kommentarene er positive, noen støtter ordningen under gitt betingelser og enkelt er skeptiske til ordningen. En rekke av kommentarene utdyper spørsmål som er stilt ellers i spørreskjemaet. Noen temaer går igjen i kommentarene: Det ene temaet, som fremmes av flest respondenter, dreier seg om at ordningen gir medbestemmelse,



medvirkning og eierskap til egen prosess for flyktingene. Brukermedvirkning er et sentralt begrep i offentlig tjenesteyting i dag. Mottakerne eller brukerne av tjenestene skal få mulighet til å medvirke både på overordnet nivå og i utforming av tjenester den enkelte selv mottar. I mange tjenester er det formulert som et krav at tjenesteyterne skal sikre brukermedvirkning. Enkelte respondenter bruker nettopp begrepet brukermedvirkning i sammenheng med avtalt selvbosetting. De framhever at ordningen gir flyktinger en mulighet for å medvirke. Andre respondenter framholder at ordningen gir flyktingen mer eierskap til bosettingsprosessen og at den legger til rette for at flyktingen kan ta i bruk egne ressurser.

Den andre temaet som peker seg ut handler om nettverk og relasjoner. Et titalls respondenter poengterer at avtalt selvbosetting legger til rette for relasjonsbygging mellom flyktingen og flyktinggrupper, som allerede er bosatt i kommunen, og/eller mellom flyktingen og lokalsamfunnet generelt. De som bosettes gjennom ordningen kommer raskt ut i det private boligmarkedet. Noen ser dette som en fordel for flyktingene. Det fleste kommuner har etter hvert innført tidsbegrensede leiekontrakter i sine boliger. Flyktinger som bosettes i kommunal bolig forventes å flytte videre til det private leiemarkedet, dersom de ikke har særlige behov for å få ny tildeling av kommunal bolig eller fornyet leiekontrakten sin. Noen framholder at flyktinger som benytter avtalt selvbosetting allerede har et nettverk, som legger til rette for at de kan benytte ordningen. Men ordningen kan også utvikle og styrke nettverk: «Flere flyktinger som finner bolig på egenhånd, gjør dette via nettverk, og nettverk er viktig for flyktingene når de skal etablere seg og integreres på et nytt sted».

Like mange respondenter, det vil si om lag et titalls, legger vekt på at ordningen på flere måter effektiviserer bosettingen. Blant de mest åpenbare, og som nevnes oftest, er at tiden i mottak kan kortes ned, som vanligvis er en fordel for flyktingene. Like mange nevner at ordningen avlastar kommunene med å framskaffe boliger til flyktinger: Den kan blant annet bidra til å gi kommunen tilgang til det private leiemarkedet og, som formulert i en kommentar: «Det er en form for samarbeid mellom kommunen og flyktingen med å framskaffe bolig for flyktingen». Ordningen betegnes her som en «vinn-vinn» situasjon. Det at ordningen, etter manges erfaring, effektiviserer bosettingen framholdes som et argument for at den bør kunne benyttes, selv om det kommer forholdvis få flyktinger nå. Mer generelt er de positive resultatene av ordningen for flyktingene et argument for at ordningen bør kunne fortsette.

Enkelte respondenter argumenter ut fra flere hensyn og – primært – positive faktorer knyttet til ordningen, som i dette eksempelet:

*De (flyktingene) er ofte resurssterke og målrettet. Vi opplever at de finner arbeid eller begynner utdanning raskere enn gjennomsnittlig flyktinger og raskere integreres. De deltar i frivillighet mer enn gjennomsnittet og er mer synlige i samfunnet. Vi mener selvbosetting bidrar til raskere avklaring og integrering og er en stor fordel for både flyktingene, de kommunene de bosetter seg i og for hele Norge.*

Andre deler av surveyen viser at flere kommuner er kritiske til ordningen med avtalt selvbosetting. Noen respondenter gir også uttrykk for ulemper med ordningen i det åpne svarfeltet. Ingen sier eksplisitt at de er mot ordningen. Argumenter som legges fram dreier seg om at ordningen bør begrenses i en tid med liten ankomst av flyktinger: Flyktingene bør i hovedsak fordeles av IMDi, slik at kommunene får tilstrekkelig statlig tilskudd til å opprettholde forpliktelse sin overfor flyktinger som skal bosettes, og som er bosett, og sikre en god integreringsprosess. Andre nevner at ordningen bør begrenses til spesielle situasjoner og hensyn, som «familierelasjoner, jobb, fagkunnskap, helse og så videre».

### 11.5.1 Forbedring av ordningen

Det siste spørsmålet i spørreskjemaet oppfordrer respondenten til å konkretisere og kort beskrive hvordan ordningen med avtalt selvbosetting kan forbedres. Færre respondenter (23 av 64) har valgt å gi innspill til forbedring. Forbedringspotensial ligger gjerne i det en ser som ulemper eller som mindre fordelaktig med ordningen, slik at svakhetene vil få en større plass i beskrivelser av mulige forbedringer. Dette stemmer også her. I kommentarene som svarer på spørsmålet om forslag til forbedringer, kommer det fram mer kritiske innvendinger sammenlignet med kommentarene som er referert over. Noen respondenter framholder at en del flyktninger som finner bolig selv får ustabile boforhold, for eksempel ved at utleier sier opp leieavtalen, og kommunen må finne en ny løsning. I de store byene kan det bety flytting til en annen bydel der det er en ledig kommunal bolig. Flytting kan forstyrre gjennomføring av introduksjonsprogrammet.

Flere forslag handler om at det bør gis informasjon om ordningen på asylmottak, både for å informere om mulighetene for avtalt selvbosetting, og for å gjøre flyktningene kjent med hva som kreves, inkludert risiko for at kontrakten i et privat leieforhold kan sies opp på forholdsvis kort varsel. Noen respondenter argumenterer for at det bør utarbeides felles retningslinjer og felles forståelse av ordningen over hele landet. En respondent sier klart at ordningen bør avvikles.

Temaet som tas opp hyppigst under spørsmålet om forbedring av ordningen, er IMDi responstid for å få en bosetting godkjent. Ett av de lukkede spørsmålene tar opp hvordan kommunene vurderer IMDi responstid. De fleste har der valgt svaralternativer som indikerer at tiden IMDi bruker på å godkjenne en forespørsel om avtalt selvbosetting ikke har skapt problemer (figur 11.20). Men det er en økning i andel kommuner fra 2016 til 2021 som svarer at flyktninger har mistet boligen sin på grunn av lang svartid hos IMDi. I det åpne svarfeltet om forbedring av ordningen skriver en av respondentene følgende:

*IMDi må forbedre svartiden og gi relevante svar. De siste årene har vi opplevd at IMDi ikke ønsker selvbosetting, men har ikke sagt det direkte. Siden sommeren 2020 har svartiden for forespørsler om selvbosetting økt betraktelig.*

Siste årene og særlig i 2021 har det vært svært få avtalte selvbosettinger. En grunn til at misnøyen med IMDi svar- og saksbehandlingstid, som framkommer i den åpne svarmuligheten, bare til en viss grad reflekteres i svarene som er vist i figur 11.20, er at flertallet av kommunene ikke har hatt avtalt selvbosetting i vesentlig grad siste året. Vurdering av IMDi responstid kan derfor være vurdert på grunnlag av kontakt med IMDi på et tidspunkt nærmere introduksjon av ordningen, det vil si i første del av perioden som omfattes av denne undersøkelsen.

## 11.6 Oppsummering av surveyen

Fire av fem kommuner, som svarer at de ikke har praktisert avtalt selvbosetting i perioden 2016 til 2021, begrunner dette med at de ikke har fått henvendelser fra flyktninger eller andre om å benytte ordningen. En av tre sier at kommunen har kapasitet til selv å bosette flyktningene, og en av fem oppgir at det er lettere å følge opp flyktninger som er bosatt av kommunen. Noen kommuner har valgt flere av begrunnelsene. Egen eller andre kommuners erfaringer med avtalt selvbosetting har hatt minimal betydning for at kommunene ikke praktiserer ordningen. En av fem kommuner, som ikke har hatt avtalt selvbosetting, sier de vil satse på eller oppmuntre til ordningen i framtiden. En tredel sier nei til å satse på eller oppmuntre til ordningen,

mens den største gruppen svarer «vet ikke». Skepsisen mot å satse på eller oppmuntre til bruk av ordningen har økt litt fra 2016 til 2021.

Hoveddelen av kapittelet handler om undesøkelse av praksis, erfaringer og vurderinger blant de 64 kommunene, som oppgir at de har hatt avtalte selvbosettinger fra 2016 til medio 2021. Den vanligste måten avtalt selvbosetting foregår på er at flykningen finner bolig i kommunen, før vedkommende har fått tildelt en bosettingskommune. I en del tilfeller har kommunen sagt ja til bosetting, før flykningen har funnet bolig i kommunen. Det som svært sjelden forekommer, er at flykningen har fått tildelt en annen kommune, for deretter å finne en bolig i kommunen der vedkommende ber om avtalt selvbosetting. Dette synes å være en unntaksvis praksis. 44 prosent sier at de informerer bosettingsklare flykninger om muligheten for avtalt selvbosetting. De vanligste kanalene for informasjon om ordningen er gjennom asylmottak, fysiske møter med flykninger, nettverk blant flykninger og, noe sjeldnere, gjennom skriftlig kommunikasjon.

Et mindretall (38 prosent) av kommunene har nedskrevne kjøregler eller retningslinjer for avtalt selvbosetting. Av kommunene som har skriftlige regler svarer samtlige at de har krav til husleiekontrakten, og de aller fleste har nedfelt krav til boligen. Flertallet har skriftliggjort samarbeid med andre offentlige etater og aktører. Mønsteret i svarfordelingen på innholdet i skriftlige kjøregler og retningslinjer er i stor grad det samme i 2021 og 2016. Det er imidlertid en klar økning i andelen kommuner som sier de har skriftlige regler/retningslinjer om målgrupper for ordningen. En betydelig andel kommuner har nedfelt samarbeid med private utleiere.

Kommunenes praksis kan også omfatte forhold som ikke nødvendigvis er nedfelt i skriftlig. På spørsmål om forhold som kommunen vektlegger for å godkjenne avtalt selvbosetting, kommer standard og maksimumspris på boligen på topp. Nesten like mange svarer at de foretar en samlet vurdering av om bosettingen medvirker til integrering og at flykningen har vist interesse og motivasjon. Disse tre vurderingene eller betingelsene for avtalt selvbosetting peker seg klart ut som mest utbredt. Over halvparten av kommunene legger vekt på at bosettingen skal gi godt oppvekstmiljø for barn, og at flykningen har vist interesse for langsiktig bosetting i kommunen eller området. Mulighet for utdanning eller arbeid i området vektlegges av færre kommuner. At bosettingen ikke skal forsterke eller medvirke til konsentrasjon av spesifikke grupper kommer sist på listen, selv om en av fire kommuner sier de vektlegger et slikt hensyn.

Spørsmål eller påstander om konsekvenser av avtalt selvbosetting for kommunen avdekker en viss polarisering i oppfatningene. Like mange kommuner (39 prosent) sier seg enige og uenige i at ordningen har skapt ekstraarbeid for kommunen. En fjerdedel er nøytrale til utsagnet. En av fire sier at ordningen har redusert kommunes utgifter med bosetting, mens 44 prosent er uenige. En liten gruppe kommuner mener at ordningen har redusert muligheten til å styre bosettingen, mens hele 56 prosent av kommunene sier seg uenige i dette. Flertallet av kommunene mener at ordningen har medført at flykninger generelt bosettes raskere, mens det er mindre oppslutning om påstanden om at noen grupper av flykninger bosettes raskere. Med hensyn til konsekvenser av avtalt selvbosetting for enkelte områder og nabolag er det generelt størst oppslutning om at ordningen medvirker til spredning og ikke til konsentrasjon av flykninger i enkelte områder.

Over halvparten av kommunene, som praktiserer ordningen, har sagt nei til forespørsler om avtalt selvbosetting. Den desidert mest utbredte begrunnelsen er at flykningen er tildelt en annen kommune (84 prosent). Det er en klar økning fra 2016, da vel halvparten av kommunene sa at de ga avslag med denne begrunnelsen. At husleiekontrakten ikke oppfylte kommunens krav er også en utbredt grunn til avslag, og, i noe mindre utstrekning, at flykningen ikke har oppholdstillatelse. Igjen bekrefter

kommunene at konsentrasjon av flyktninger, eventuelt enkelte nasjonaliteter, i forbindelse med ordningen, har relevans for svært få kommuner.

På spørsmål om hvem som benytter seg av ordningen med avtalt selvbosetting, kommer enslige voksne menn øverst på listen. Det er i tråd med tidligere undersøkelser. Men selv om 60 prosent av kommunene som har svart «ofte/svært ofte» på husholdstypen enslige menn, har en av fem likevel svart «aldri/sjelden». En av fem kommuner oppgir at par med barn ofte eller svært ofte benytter avtalt selvbosetting. I tillegg til om spesifikke familietyper benytter ordningen, er det spurt om landbakgrunn og individuelle ressurser hos flyktingene. 27 prosent svarer at det ofte er flyktninger med spesifikke landbakgrunner. 46 prosent oppgir at det ofte er ressurssterke personer/hushold som benytter ordningen.

### **Integreres raskere**

Kommunene er forelagt noen positive utsagn om flyktninger som benytter avtalt selvbosetting og er bedt om at denne gruppen vurderes opp mot flyktninger som bosettes på vanlig måte. Ni av ti svarer at flyktninger som benytter avtalt selvbosetting ønsker å bo i kommunen (delvis/helt enig). Tre av fire mener denne gruppen raskere opparbeider seg et sosialt nettverk, og like mange mener at gruppen oftere tar i bruk egne ressurser. Over halvparten av kommunene mener også at selvbosetterne integreres raskere i samfunnet, noe under halvparten sier at gruppen kommer raskere i arbeid eller utdanning, og en betydelig andel kommuner mener at selvbosetterne oftere har relevant utdanning/kvalifikasjoner. Kommunene er videre forelagt noen negative utsagn om konsekvenser for selvbosetterne opp mot vanlig bosetting. Et klart mindretall mener at selvbosetterne har dårligere bostandard, mer ustabil bosituasjon, dårlige bomiljø og flytter oftere ut av kommunen, vurdert opp mot flyktninger som bosettes på vanlig måte. Kommunenes vurdering av selvbosetterne, og resultatene av avtalt selvbosetting har for flyktingene, er langt mer positive i 2021 enn i 2016.

### **Samarbeid mellom kommunene og IMDi**

Tematikken samarbeid om avtalt selvbosetting er begrenset til kommunenes samarbeid med statlige aktører. Den vanligste samarbeidspartneren er som forventet IMDi. En tredel av kommunene samarbeider med asylmottak i andre kommuner og litt færre med asylmottak i egen kommune. En liten andel kommuner samarbeider med Husbanken om ordningen. Halvparten av kommunene vurderer samarbeidet med IMDi som godt/svært godt. Andelen som svarer «godt/svært godt» om samarbeidet med de andre aktørene, er om lag den samme andelen som sier at de samarbeider. Alle andre svar på vurdering av samarbeidet med disse er nøytrale med et par minimale unntak.

### **Økt responstid i IMDi**

I egenskap av å ha myndigheten til å godkjenne forespørsler om avtalt selvbosetting, står IMDi i en særstilling blant samarbeidspartnerne. Surveyen går derfor nærmere inn på hvordan kommunene vurderer nettopp denne relasjonen. Spørsmål om IMDis responstid vedrørende henvendelser om avtalt selvbosetting er likt formulert med de samme svaralternativene i 2021 og 2016. Mønsteret i kommunenes svar på de to tidspunktene viser entydig at kommunene opplever at responstiden har gått opp i perioden mellom de to surveyene. Spørsmålet er fulgt av spørsmål om vurdering av risiko for at flyktingen mister boligen sin på grunn av lang behandlingstid. I 2016 svarte ingen kommuner at dette skjedde ofte/svært ofte, mens en liten gruppe kommuner sier at dette hender ofte/svært ofte i 2021. Andelen som svarer av og til har også økt, mens andelen som svarer sjelden og aldri har gått betydelig ned fra 2016 til 2021.

### **Avtalt selvbosetting alltid viktig, og særlig når mange skal bosettes**

I siste del av spørreskjemaet inviteres kommunene til å vurdere avtalt selvbosetting som et virkemiddel for bosetting av flyktninger under ulike forhold og til å utdype sine synspunkter på ordningen. Det store flertallet (72 prosent) mener at ordningen er viktig når kommunene skal bosette mange flyktninger. Vel halvparten av kommunen oppgir at ordningen er viktig uansett antall flyktninger som skal bosettes. Utsagnet om at ordningen er viktig for bosetting av noen grupper av flyktninger har lavest oppslutning, men det er likevel 42 prosent av kommunene som sier seg enige i utsagnet.

### **Avtalt selvbosetting fremmer medvirkning**

I et åpent kommentarfelt i spørreskjemaet har flertallet av kommunene gitt utfyllende synspunkter på ordningen med avtalt selvbosetting. Tre temaer peker seg ut: For det første understreker mange kommuner at ordningen er viktig for flyktingenes selvbestemmelse, medvirkning i egen bosetting og eierskap til prosessen. Noen trekker fram begrepet brukermedvirkning og legger vekt på at ordningen gir flyktingene anledning til å medvirke som brukere av tjenestene. Nesten like mange kommuner legger vekt på at ordningen bidrar til å bygge nettverk mellom den som skal bosettes og et miljø av flyktninger og/eller samfunnet generelt. Om lag like mange kommuner sier at ordningen effektiviserer bosettingen og avlaster kommunene. Noen tar forbehold om at ordningen har effektiviseringsgevinst primært når det er mange flyktninger som skal bosettes. Noen, men færre, nevner bedre integrering som effekt av ordningen.

Innspill til forbedring av ordningen med avtalt selvbosetting legger blant annet vekt på at responstiden i IMDi må forbedres. Det kommer også forslag om å gjøre ordningen mer enhetlig for hele landet, inkludert mer enhetlig informasjon til flyktninger om både fordeler og ulemper med ordningen. Selv om det framkommer en del kritiske innspill, er det kun en respondent sier klart at ordningen bør avvikles.

## 12 IMDi praktisering og vurdering av avtalt selvbosetting i 2021

Studien fra våren 2021 følger opp de tidligere studiene av avtalt selvbosetting. I 2016 fant vi at summen av enslige voksne menn som benyttet avtalt selvbosetting bidro til å fremskynde det nasjonale bosettingsarbeidet ved at de fant boliger i det private leiemarkedet. Egenaktiviteten bidro også til raskere bosetting. Det kom imidlertid fram at ordningen avtalt selvbosetting var lite tilgjengelig og forutsigbar for både flyktingene og kommunene. For flyktingene var jungeltelegrafene viktigste informasjonskanal.

Dagens ordinære system for bosetting av flyktinger og senere avtalt selvbosetting ble utformet i tider da det var press på bosettingssystemet og færre tilgjengelige boliger i kommunene enn det var behov for. I 2021 melder ikke kommunene om mangel på boliger, men derimot om mangel på flyktinger.

IMDi har det overordnede ansvaret for å anmode om og legge til rette for at kommunene kan bosette det antallet flyktinger som det til enhver tid er behov for å bosette. Kunnskapsdepartementet har fastsatt et sett av kriterium for fordeling av flyktinger til kommunene i 2021 som er styrende for IMDi arbeid.<sup>17</sup> I iverksettingen av bosettingen skal IMDi ta hensyn til flyktingenes behov for rask bosetting og bosettingen skal være treffsikker.<sup>18</sup> I fordelingen av flyktinger mellom kommunene er IMDi opptatt av at bosettingen skal være spredt og styrt og foregå jevnt over hele året. *Spredt bosetting* innebærer at kommuner i alle landets regioner blir anmodet om å bosette flyktinger. Kommuner eller bydeler med høy andel innvandrerbefolkning fra før blir ikke anmodet om å bosette (om lag 30 prosent eller mer).<sup>19</sup> <sup>20</sup> *Styrt bosetting* innebærer at IMDi fordeler flyktinger som skal bosettes i tråd med anmodningene. *Jevn bosetting* innebærer at IMDi prøver å spre bosettingen tidsmessig over hele året og til alle kommunene. I det ligger det at IMDi prøver å holde igjen bosettingen i de mest attraktive kommunene på begynnelsen av året.

Disse prinsippene ligger bak IMDi arbeid med fordeling av flyktinger til kommunene i 2021. Forespørsler om avtalt selvbosetting og andre henvendelser om bosetting i spesifikk kommune inngår i IMDi vurdering av helheten i fordeling av flyktinger mellom kommunene.

### 12.1 IMDi oppfølging av forespørsler om avtalt selvbosetting

IMDi gir ingen generell informasjon om muligheter for avtalt selvbosetting direkte til flyktingene. Flyktingene får informasjon om muligheter for avtalt selvbosetting når de er i asylmottak. Når flyktingen har fått innvilget oppholdstillatelse skal mottaket

---

<sup>17</sup> [IMDi si oppmoding om busetting | IMDi](#)

<sup>18</sup> Tildelingsbrev til IMDi for 2021, Mål 3.

<sup>19</sup> <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/imdis-anmodning/>

<sup>20</sup> I sin rapport om evaluering av anmodningskriteriene skriver Ideas2Evidence at hensikten bak dette fordelingskriteriet er å unngå segregering. Det er et ønske om å unngå bosetting i områder (kommuner eller bydeler) hvor det alt bor mange innvandrere, i alle fall dersom det samtidig er levekårsutfordringer der. Da det kun var fire kommuner som hadde en innvandrerbefolkning som utgjorde 30 prosent eller mer av befolkningen, fungerte kriteriet mer for fordeling av flyktinger innad i kommunene (Lerfaldet, Høgestøl, Ryssevik, & Åsheim, 2020).

innkalle flyktingen til bosettingssamtale.<sup>21</sup> IMDi og UDI samarbeider om informasjonsbehovet til flyktinger som får innvilget oppholdstillatelse. Omtale av avtalt selvbosetting skal ifølge IMDi være en integrert del av bosettingssamtalen i asylmottak, selv om det ikke nevnes eksplisitt i oppsettet for bosettingssamtalen. I brevet som IMDi sender til flyktingene rett etter at de har fått oppholdstillatelse står det at flyktingen vil få et tilbud om bosettingskommune og at vedtaket ikke kan påklages (se vedlegg 1). Om flyktingen takker nei til dette tilbudet mister de retten til å fortsette å bo i mottak og de vil heller ikke ha rett til å delta i introduksjonsprogram. Det opplyses om at de som kan klare seg selv og ikke er avhengige av hjelp fra det offentlige kan bosette seg hvor de vil. Det opplyses imidlertid ikke om muligheten for avtalt selvbosetting og betingelsene for dette.

I forespørsler om avtalt selvbosetting foretar IMDi en skjønnsmessig vurdering av individuelle hensyn opp mot generelle bosettingsregulerende hensyn. I det siste inngår vurderinger som handler om å opprettholde bosettingsvilje- og beredskap i kommunene gjennom at kommunene opplever at fordelingen av flyktinger dem imellom er 'rettferdig' eller at ingen av kommunene blir forfordelt.

I følge IMDi er rutinene for avtalt bosetting de samme som før. Flyktingen finner bolig i en kommune, kommunen sjekker leiekontrakten og sender forespørsel til IMDi dersom kommunen ønsker å støtte forespørselen. Hvis flyktingens bosettingssak i IMDi ikke har kommet så langt at det er inngått avtale om bosetting med en annen kommune så kan IMDi gi tilslag. Hvis det er inngått avtale med en annen kommune gis normalt avslag. I IMDis vurdering av avtalt selvbosetting inngår imidlertid flere forhold enn leiekontrakten. I tillegg vektlegges om flyktingen allerede har jobbkontrakt eller utdanningsplass. Nære familieforhold kan også spille inn. Dersom det er konkrete hensyn utover et ønske om å bo et sted som oppleves som et attraktivt sted å bo for flyktingen, vil det veie tungt. Dersom den aktuelle kommunen i slike tilfelle allerede har bosatt så mange flyktinger den er anmodet om, kan IMDi bosette flyktingen i nabokommunen. IMDi mener selv at direktoratet strekker seg langt for at avtalt selvbosetting skal gå i orden.

I tillegg til forholdene nevnt over, vurderer IMDi forespørsler om avtalt selvbosetting opp mot prinsippene om spredt, styrt og jevn bosetting. Disse hensynene kan komme i konflikt med individuelle forespørsler fordi det er færre flyktinger å bosette enn det kommunene er anmodet om. Alle kommuner vil nå bosette flyktinger og forespørsler om avtalt selvbosetting går ifølge IMDi hovedsakelig til de mest attraktive kommunene på sør-øst landet og til storbyene. Tabell 12.1 viser at det er noe variasjon i hvilke kommuner som er blant dem med høyest antall avtalte selvbosettinger. Figur 2.2 viser geografisk spredning av avtalte selvbosettinger mellom kommuner. Her kommer det fram at også mindre distriktskommuner har vært åpne for avtalt selvbosetting.

---

<sup>21</sup> [UDI 2009-040 \(udiregelverk.no\)](http://udi.regjeringen.no/UDI/2009-040)

Tabell 12.1: Avtalt selvbosetting i 2016 og 2020. De ti kommunene som i 2016 og 2020 hadde høyest antall avtalte selvbosettinger.

Kommune 2016	Antall avtalt selvbosatte	Kommune 2020	Antall avtalt selvbosatte
<b>Bergen</b>	205	<b>Oslo</b>	51
<b>Oslo</b>	106	<b>Bærum</b>	19
<b>Tromsø</b>	40	<b>Asker</b>	4
<b>Asker</b>	34	<b>Stavanger</b>	3
<b>Lillestrøm</b>	33	<b>Randaberg</b>	3
<b>Stavanger</b>	31	<b>Ås</b>	3
<b>Lillehammer</b>	28	<b>Bergen</b>	2
<b>Strand</b>	28	<b>Drammen</b>	2
<b>Kristiansand</b>	27	<b>Larvik</b>	2
<b>Steinkjer</b>	26	<b>Moss</b>	2

Kilde: IMDi. Registerdata.

Fire av kommunene er blant ti på topp kommunene i begge årene. Tabellen gir en enkel oversikt over forekomsten av avtalt selvbosetting i kommunene og av at avtalt selvbosetting er blitt kraftig redusert. Vi har ikke sett på avtalte selvbosettinger opp mot folketall.

IMDi er opptatt av å fordele lette og tyngre bosettingssaker mellom kommunene. Storbykommunene hevder at hvis de får noen enklere bosettingssaker ved hjelp av avtalt selvbosetting, så er de bedre rustet til å ta tyngre bosettingssaker. Direktoratet ser derimot en fare for at ordningen med avtalt selvbosetting kan bidra til at noen kommuner kan 'plukke flyktninger' hvis de får henvendelser fra flyktninger som er enkle å bosette og velger å følge opp disse. Attraktive kommuner for avtalt selvbosetting kan allerede tidlig på året få så mange forespørslers at de kan få bosatt sin kvote lenge før andre kommuner, dersom IMDi skulle godkjenne disse.

Slik vi forstår det vurderer IMDi de enkelte forespørslene om avtalt selvbosetting og andre henvendelser om bosetting i spesifikke kommuner opp mot det direktoratet forstår som en styrt, spredt og jevn fordeling av flyktninger. Avslag på avtalt selvbosetting fra IMDi begrunnes individuelt dersom flyktningen alt er utsøkt til en annen kommune. Dersom det ikke er tilfelle begrunnes avslaget med en helhetlig vurdering av bosettingssituasjonen.

Regjeringen lanserte ordningen med avtalt selvbosetting tidlig i 2015 etter et tverrpolitisk initiativ på Stortinget og ba IMDi om å legge bedre til rette for avtalt selvbosetting i kommunene. Så vidt vi har avklart, registreres ikke forespørslers om avtalt selvbosetting verken i kommunene eller i IMDi før de godkjennes. Forvaltningen kan ikke dokumentere oversikt over forespørslers og hva som er skjedd med forespørslers som ikke har resultert i godkjente bosettingssaker om avtalt selvbosetting. Det er derfor vanskelig å vite om avtalt selvbosetting reelt utfordrer den ordinære bosettingen. Det dokumenterte omfanget av godkjent avtalt selvbosetting er svært lavt i 2020 og 2021 og kan vanskelig påstås å utfordre den ordinære bosettingen og IMDis fordeling av flyktninger mellom kommunene. Det er også vanskelig å vurdere ordningen opp mot ordinær bosetting fra asylmottak fordi det kan se ut til at en del privatboende som får bosetting i kommunen på et annet grunnlag enn den typiske avtalte selvbosetter, også blir registrert som avtalt selvbosetter. Et annet forhold som spiller inn på fordelingen av flyktninger mellom kommunene er at et økende antall flyktninger som skal bosettes er overføringsflyktninger. De er ikke i målgruppen for avtalt selvbosetting og kan fordeles mellom kommunene etter de overordnede kriteriene som er fastlagt av Kunnskapsdepartementet.



## 12.2 Bosettingsdialogen mellom IMDi og kommunene

Dialogen mellom IMDi og kommunene om bosetting foregår gjennom et elektronisk meldingssystem, IMDinett - bosetting. All informasjon fra henvendelser fra kommuner og flyktninger om avtalt selvbosetting blir lagt inn i meldesystemet. Dette er IMDis primære arbeidsverktøy for bosetting, men også kommunenes saksbehandlingssystem for anmodning om bosetting av flyktninger og fordeling og utsøking til kommunene. IMDinett – bosetting er også et verktøy for å planlegge og forberede bosetting.<sup>22</sup>

Tidligere hadde kommunene kontaktperson i IMDi på region nivå som hadde kompetanse om regionen. I 2021 har derimot de ansatte i bosettingsteamet i IMDi i et nasjonalt bosettingsansvar. Noen bosettingsansvarlige i kommunene som har opplevd endringen mener at kontaktperson i IMDi kan styrke saksbehandlingen i forespørsler om avtalt selvbosetting.

IMDis arbeid med fordeling av bosettingsklare flyktninger er vidt forskjellig når det er mange eller få flyktninger å bosette. Når det som i 2020 og 2021 er færre flyktninger å bosette enn hva kommunene er anmodet om, har vedtatt og har kapasitet til, og har forberedt seg på å bosette, mener IMDi at fravær av flyktninger å bosette på kommunalt nivå kan utgjøre en risiko for å kunne opprettholde kommunal beredskap knyttet til bosetting. Kommunene forventes å opprettholde beredskap for å bosette det antallet flyktninger de er anmodet om. Noen kommuner har uttrykt at det er et problem at de ikke får noen økonomisk kompensasjon *før* de har bosatt konkrete flyktninger. Dette bidrar til at IMDis vektlegger likebehandling av kommunene når det gjelder fordeling av flyktninger.

## 12.3 IMDis vurderinger av avtalt selvbosetting framover

Våren 2021 uttaler IMDi at direktoratet ikke reklamerer for avtalt selvbosetting og at avtalt selvbosetting som verktøy bør stilles i bero, men ikke avvikes. Ifølge IMDi bidrar ikke avtalt selvbosetting til en jevnere bosetting. Våren 2021 skjer bosettingen raskt og kommunene melder at de ikke har mangel på boliger, flere har derimot mangel på flyktninger å bosette i ledige boliger. Direktoratet mener derfor at det ikke er behov for avtalt selvbosetting under gjeldende forhold i bosettingsarbeidet.

Kommunene kan søke Husbanken om får tilskudd til å skaffe utleieboliger til vanskeligstilte, inkludert flyktninger.<sup>23</sup> I tråd med behovet for å bosette flyktninger i 2016 ga Husbanken tilsagn til 2638 utleieboliger til vanskeligstilte. En av fire av boligene til vanskeligstilte var øremerket til flyktninger. I 2021 ble det tilsvarende gitt tilsagn til 249 utleieboliger til vanskeligstilte, hvor andelen til flyktninger var redusert til rundt 22%. Boligene kan ifølge regelverket ikke leies ut til andre enn vanskeligstilte. Kommunene kan imidlertid søke Husbanken om tillatelse til å leie ut boligene til andre i perioder. KOSTRA data viser at det er en økning i kommunalt disponerte boliger som ikke er leid ut, særlig i mindre kommuner i distriktene. I følge IMDi vil kommuner med

---

<sup>22</sup> IMDInett bosetting. Brukerveiledning for kommunebrukere.

<sup>23</sup> Opplysninger fra Husbanken i epost 25.06.2021. [Statistikk – Husbanken](#)

ledige kommunalt disponerte boliger være opptatt av et bosettingsystem som tar hensyn til dette.

## 12.4 IMDi synspunkter på avtalt selvbosetting opp mot mål for bosettingen

Dette avsnittet bygger på innspill fra IMDi etter gjennomlesing av kapittel 12..

IMDi legger vekt på å bosette flyktninger i tråd med føringer direktoratet har fått fra Kunnskapsdepartementet i Tildelingsbrevet for 2021, med særlig vekt på styringsparameterne 3.1 (rask bosetting) og 3.2 (treffsikker bosetting).

Når det gjelder rask bosetting fra mottak, mener IMDi at bosettingen på nåværende tidspunkt tilfredsstillende kravet om rask bosetting. I Tildelingsbrevet kommer det likevel fram at det fortsatt er personer i mottak som har en ventetid på over 12 mnd. etter at oppholdstillatelse er gitt.<sup>24</sup>

Når det gjelder treffsikkerhet er IMDi usikker på om avtalt selvbosetting fremmer treffsikkerheten. Treffsikker bosetting innebærer at nyankomne skal bosettes i kommuner med relevant tilbud om kvalifisering, utdanning og arbeid. Som nevnt tidligere vurderer IMDi avtalt selvbosetting ikke bare opp mot egnet bolig, men også opp mot treffsikkerhet, styrt, spredt og jevn bosetting. Basert på en slik helhetlig vurdering av hele bosettingen kan IMDi avslå en forespørsel om avtalt selvbosetting selv om boligen flyktingen har funnet er egnet. I følge IMDi skaper dette lite forutsigbarhet for flyktingen og kan bidra til å bygge ned tillitt til en bosettingsordning som allerede kan oppleves som vilkårlig fra noen flyktingers ståsted.

Videre mener IMDi at avtalt selvbosetting er en ordning som er vanskelig å forvalte for både stat og kommune. Direktoratet mener at de siste årene har vist at flyktingenes egeninitiativ kan skape både merarbeid og forvirring blant involverte. IMDi har opplevd at ressurssterke flyktninger har tatt kontakt med flere kommuner samtidig med ønske om å bli bosatt. Kommunene var som regel positive og velvillige innstilt til disse henvendelsene; særlig i en tid med få flyktninger å bosette og utbredt overkapasitet. Forespørslene kunne føre til at flere kommuner forberedte seg på bosetting av den samme flyktingen, og kunne holde av plass til en flykting som til slutt ble fordelt til en annen kommune. I følge IMDi medfører dette systemet merarbeid for direktoratet og for kommunene. NIBR har ikke kunnskap om dette har vært hyppig forekommende eller om det er snakk om enkelthendelser jmf. tidligere kommentar om at forvaltningen ikke ser ut til å dokumentere forespørslene om avtalt selvbosetting som ikke blir godkjent.

Når IMDi anmoder kommuner om å bosette flyktninger, er IMDi opptatt av å fordele flyktninger jevnt til alle kommuner som er anmodet. Direktoratet mener at et system hvor kommuner konkurrer om flyktninger eller hvor flyktninger i stor grad bosetter seg selv, skader IMDi's anmodnings- og bosettingsarbeid. IMDi mener videre at en bosettingsordning som er tuftet på kommunal frivillighet bør ivareta prinsippet om at flyktninger fordeles mer eller mindre jevnt mellom alle bosettingskommuner. Direktoratet tror at dersom noen kommuner føler at andre kommuner bosetter langt mer ressurssterke personer, kan effekten være skadelig.

Basert på argumentene over, kan det virke som IMDi oppfatter at avtalt selvbosetting er utbredt. Figur 2.1 og tabell 12.1 viser at avtalt selvbosetting har variert mellom rundt

---

<sup>24</sup> Tildelingsbrev til IMDi 2021, Mål 3.

8 og 1,5 prosent av alle bosettinger og har blitt sterkt redusert i perioden 2016-2021. Når det gjelder antakelsen om at avtalte selvboettere er mer ressurssterke enn andre flyktninger vil NIBR påpeke at vi har begrenset kunnskap om dette. Vi vet ikke om de avtalte selvboetterne er mer ressurssterke enn flyktninger som blir bosatt på ordinært vis. Men, surveyen fra 2021 viser at kommunene vurderer at nesten halvparten av de avtalte selvboetterne er ressurssterke. Systematisk kunnskap om hvorvidt avtalte selvboettere er mer ressurssterke enn andre og på hvilke måter er vesentlig for å kunne vurdere hvorvidt ressurssterkhet bør påvirke muligheter for avtalt selvboetting. Å få mer kunnskap om dette var opprinnelig del av NIBRs oppdrag, men måtte som nevnt utgå da IMDi ikke hadde mulighet til å levere data.

IMDi oppgir å følge nøye med på ventetiden fra utsøknings- til bosettingstidspunkt og er forberedt på å åpne for avtalt selvboetting igjen dersom tilgjengelighet på egnete boliger igjen skulle bli en begrensende faktor i bosettingsarbeidet.

# **Del 3**

## **Vurderinger og anbefalinger**

## 13 Drivere og flaskehalsar for avtalt selvbosetting

Avtalt selvbosetting er avhengig av at flyktingen tar initiativ til å finne bolig selv. Det er imidlertid flere forhold i bosettingsapparatet på statlig og kommunalt, og i boligmarkedet som ligger utenfor den enkelte flyktnings kontroll som kan bidra til å fremme eller vanskeliggjøre denne formen for bosetting. Nedenfor beskriver vi dette som drivere og flaskehalsar.

### 13.1 Drivere for avtalt selvbosetting

#### *Geografisk nærhet mellom asylmottak og bosettingskommune*

Fra flere av kommunene kommer det fram at det var lettere for flyktingene å få til god avtalt selvbosetting tidligere når de bodde på asylmottak i eller i nærheten av kommunen de fant bolig i. Da hadde de ofte etablert lokalt sosialt nettverk, kjente til kommunen, kunne gå på visning og ha kontakt med utleier før kontrakt ble inngått. I 2021 er det få asylsøkere og få kommuner som har asylmottak. Denne formen for avtalt selvbosetting er dermed mindre utbredt.<sup>25</sup> Det er nå kun noen få integreringsmottak. Flyktinger herfra blir som hovedregel bosatt i mottakskommunen eller i omkringliggende kommuner, uavhengig av avtalt selvbosetting.

#### *Sosiale nettverk*

Som i de forrige studiene blir nettverk framhevet som en driver for avtalt selvbosetting. Gjennom nettverk får flyktingen informasjon om forholdene i konkrete kommuner og får hjelp til å skaffe bolig. Lokalt nettverk i bosettingskommunen framheves også som helt sentralt for å bistå flyktingene i dagliglivet, for å finne seg til rette og for å trives. Flyktingene kan ha nettverk som både virker til å skape trygghet og nettverk som bygger bro over til andre miljøer, slik som f.eks. flyktinger med annen bakgrunn som de har truffet i mottak og personer fra frivillige organisasjonar som bistår flyktinger (Granovetter, 1973). Brobyggende og løse nettverk har vist seg å være mest effektivt for å skaffe tilgang til ressurser som finnes utenfor de mer lukkede nettverkene, slik som for eksempel kjennskap til private utleiere og jobb kontakter. Nettverk som driver, er spesielt viktig når asylmottakene legges ned og få bor i mottak i eller nær ønsket bosettingskommune.

#### *Relevant utleiemarked*

Det er eksemplar fra alle typer kommuner om at lokalt leiemarked både kan lette og hindre avtalt selvbosetting. Type boliger, boligstruktur, husleienivå og beliggenhet spiller inn. Det gjør også lokale utleieres vilje til å leie ut til flyktinger. Leiemarked eller leiesegment med lite press er fordelaktig. Det framheves også som en fordel at en del utleiere etter hvert kjenner til ordningen med avtalt selvbosetting slik at de vet hvordan de skal forholde seg. Det fremmes når det f.eks. utvikles løse nettverk og kontakter mellom kommunen, utleiere og flyktinger. Det gjør prosessen enklere for både flyktingene, utleierne og for kommunene som skal følge opp.

---

<sup>25</sup> Ifølge UDIs nettsider var det 18 ordinære asylmottak pr. 18.06.2021 med i underkant av 1 500 asylsøkere. Til sammenligning bodde det 29 000 asylsøkere i mottak i januar 2016 fordelt på alle 19 fylker <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/beboere-i-asylmottak-etter-fylke-og-maned-2016/>

### *Arbeids- og utdanningsmuligheter*

Ifølge kommunene spiller flyktingenes antakelser om arbeids- og utdanningsmuligheter inn når de prøver å få til avtalt selvbosetting. Slik informasjon kan de ha fått i mottak eller gjennom eget nettverk. Det bidrar til engasjement for å få flytte til den aktuelle kommunen for å lykkes med sine forsetter.

### *Muligheten til å ta egne valg*

Flyktinger har lenge vært i en situasjon hvor de ikke har kunnet påvirke viktige beslutninger om eget liv. Når de får oppleve at de har mulighet til å ta valg og selv påvirke og ta ansvar for egen bosettingsprosess, kan noen få krefter av å engasjere seg for å få til det de ønsker, selv om det kan være strevsomt. Kommunene har erfart at avtalt selvbosetting gir flyktingene større eierskap til bosettingsprosessen og at de i større grad tar ansvar for videre boligkarriere.

## 13.2 Flaskehals for avtalt selvbosetting

### *Mangelfull håndtering av saker om avtalt selvbosetting i IMDi*

Noen av kommunene savner bedre kompetanse i IMDi om avtalt selvbosetting og at IMDi anerkjenner prosessen rundt avtalt selvbosetting. For eksempel har kommuner erfart at IMDi inngår avtale med en annen kommune om bosetting, mens kommunene sjekker opp leiekontrakter for flyktinger som har søkt om avtalt selvbosetting. Fra kommunene kommer det fram at dialogen med IMDi har blitt vanskeligere etter at kommunikasjonen foregår gjennom et digitalt support/meldesystem. Kommunene uttrykker behov for en kontaktperson i IMDi som følger opp konkrete henvendelser om avtalt selvbosetting. Kommunene erfarer at saksbehandlingen i kommunen og i IMDi rundt avtalt selvbosetting må være samkjørt, samtidig som den må skje raskt for at flyktingen ikke skal miste leiekontrakten om den avtalte selvbosettingen blir godkjent.

IMDi sier at de har et mål om å svare på henvendelser om avtalt selvbosetting i løpet av tre dager. I surveyen svarer drøye 30 prosent av kommunene at IMDi bruker under en uke å svare på slike henvendelser, mens like mange svarer at IMDi bruker 1-2 uker på å svare på forespørsler om avtalt selvbosetting. 16 prosent svarer at IMDi bruker mer enn 2 uker på slike avklaringer (Figur 12.19). 22 prosent av kommunene svarer at lang saksbehandlingstid i IMDi har ført til at flyktinger har mistet leiekontrakten (Figur 12.20). I kommentarene til dette spørsmålet er det flere av kommunene som bemerker at IMDi bruker for lang tid på saksbehandling. I intervjuene fortalte en av bydelene i Oslo for eksempel at en flykting som til slutt fikk godkjent avtalt selvbosetting mistet boligen på grunn av lang saksbehandlingstid. Resultatet ble at bydelen måtte skaffe kommunal bolig.

Tilbakemeldingene fra kommunene er at de opplever utydelige signaler fra IMDi om ordningen med avtalt selvbosetting gjelder eller ikke. Kommunene har på den ene siden fått beskjed om at alle flyktinger som har spesielle ønsker når det gjelder bosetting skal henvende seg til IMDi. Noen av kommunene har tolket det som at de ikke skal gå videre med forespørsler om avtalt selvbosetting. I juni 2021 inneholder nettsidene til IMDi fortsatt informasjon og veiledning om avtalt selvbosetting (datert fra 3. desember 2020). Her står det at flyktingene skal kontakte kommunen. Dersom kommunen ønsker å ta imot flyktingen, må kommunen avklare dette med IMDi. Et par av kommunene vi har intervjuet får flere henvendelser fra flyktinger som ønsker avtalt selvbosetting. Kommunene henviser flyktingene videre til IMDi fordi de opplever ordningen som uklar og uforutsigbar.

### *Mangelfull informasjon om utsøkningsprosessen*

Når flyktninger starter en prosess for å prøve å få til avtalt selvbosetting så vet de ikke om IMDi alt er i gang med å finne kommune og bolig til vedkommende. Noen kommuner har opplevd at IMDi hadde inngått bosettingsavtale med en annen kommune om en flyktning som søkte om avtalt selvbosetting mens prosessen var i gang. Kommunen som ble forespurt om avtalt selvbosetting var positiv til dette. Mangel på informasjon til flyktingen om egen prosess bidro til å gjøre prosessen med avtalt selvbosetting uforutsigbar og negativ for både kommunen og flyktingen.

### *Manglende kapasitet i kommunen pga mange bosettinger*

Dette er en erfaring som hentes fram fra da det var mange flyktninger å bosette. Da kunne kommunene ha for liten kapasitet til å følge opp avtalte selvbosettere på en god nok måte. Erfaringen var at flyktingene ikke alltid var godt nok kartlagt i forkant og boforholdene ikke var sjekket godt nok opp, noe som førte til at kommunene kunne få uforutsett ekstraarbeid i etterkant.

### *Lavere økonomisk integreringsstøtte for voksne flyktninger under 25 år*

Enslige, voksne menn har vært den største gruppen blant avtalte selvbosettere. Etter at den nye integreringsloven trådte i kraft 1.1.2021 mottar enslige under 25 år 2/3 introduksjonsstønad. Kommunene er bekymret for hvordan de skal klare bostøtten. På grunn av svak økonomi og usikkerhet i det private leiemarkedet kan bosetting i kommunalt disponert bolig være å foretrekke. I kommunal bolig kan den avtalte selvbosetteren få statlig og i enkelte kommuner med høyt prisnivå kan de også få kommunal bostøtte. I private utleieboliger får de derimot kun statlig bostøtte. Den enkeltes privatøkonomi som følger av redusert introduksjonsstøtte kan dermed vanskeliggjøre avtalt selvbosetting.

### *Usikkerhet i det private leiemarkedet*

Bosetting i det private leiemarkedet kan være usikkert fordi flyktingene ikke vet nok om hvordan boligmarkedet fungerer. De kan ha inngått kontrakter for boliger de ikke har sett, boligene kan være annerledes enn forespeilet og det er eksempler på at boligene er utleid til andre. Dessuten kan kontrakter avsluttes før forventet og flykting må skaffe ny bolig. Noen kommuner opplever at avtalt selvbosetting kan bidra til en del uro i begynnelsen på bosettingen på grunn av flyttinger, mens andre framhever at flyktingene på denne måten blir realitetsorientert om forholdene i leiemarkedet.

En annen usikkerhet kommunene rapporterer om er at en del utleiere ikke kjenner betingelsene for utleie av egen bolig. De vet heller ikke hvordan de skal forholde seg til flyktinger som leietakere, noe som kan medføre ekstraarbeid for kommunen, blant annet med å veilede utleier om rettigheter og plikter for partene i et leieforhold.

## 14 Diskusjon: Fordeler og ulemper med avtalt selvbosetting

*Avtalt selvbosetting kan være både positivt og negativt, men utgangspunktet må være hva som er best for flyktningen. (Bydel, Oslo)*

*Selvbestemmelse er et viktig prinsipp i offentlig forvaltning og bør ivaretas for alle Norges innbyggere. (Kommentar i survey)*

Vurderingen av avtalt selvbosetting i 2021 skjer i en annen bosettingskontekst enn før den store tilstrømningen av flyktninger i 2015 – 2016. To forhold som henger sammen, påvirker vurderingene. For det første handler det om at det å bosette flyktninger i kommunene har endret seg fra å være oppfattet som en byrde som skulle fordeles mellom kommunene til å bli et kommunalt gode. Bosetting av flyktninger som et kommunalt gode kan ifølge IMDi knyttes til økonomi ved at kommunene får et ikke øremerket tilskudd for hver flyktning som bosettes. Bosettingen kan også bidra til opprettholdelse av kommunale arbeidsplasser og kompetanse og til at kommunene får nye innbyggere, noe som særlig er relevant for distriktskommuner. Sammen med dette skiftet er det blitt en markant nedgang i antall flyktninger som skal bosettes. De siste årene har det også vært færre flyktninger å bosette enn det kommunene er blitt anmodet om, har vedtatt og har opprettholdt beredskap for å ta imot. I nåværende situasjon har flyktningene derfor blitt et knapt kommunalt gode. Avtalt selvbosetting spiller inn i og påvirker IMDis fordeling av flyktninger mellom kommunene og det spiller inn i debatten av hva som gir god fordeling. Her kan det hjelpe å hente fram igjen de to formålene som ble formulert for avtalt selvbosetting i 2015:

- 1) raskere bosetting for flyktninger fra mottak
- 2) stimulere flyktninger til å ta i bruk egne ressurser og bidra til egen integrering

Dette er også bestillingen fra Kunnskapsdepartementet i dette prosjektet. I vår studie kommer det tydelig fram at IMDi og noen av kommunene er mest opptatt av bosettingsregulerende hensyn som ivaretar fordelingsmekanismer og hva som oppfattes som fordelingsrettferdighet mellom kommunene. Vi minner om at flyktningenes stemme ikke er inkludert i vurderingene av avtalt selvbosetting i denne nye studien våren 2021.

Nedenfor presenterer vi en skjematisk tabell som viser i hvilke situasjoner avtalt selvbosetting kan ha positiv og negativ betydning for å nå formålene med ordningen. I tillegg har vi lagt til bosettingsregulerende hensyn som har vært framtrødende i intervjuene med IMDi og noen av kommunene. Vi har tatt som utgangspunkt at omfanget av avtalt selvbosetting er omtrent som det har vært til nå.



Tabell 14.1: *Hvordan avtalt selvbosetting påvirker formålene med ordningen og bosettingsregulerende hensyn når det er få/mange flyktninger å bosette fra asylmottak*

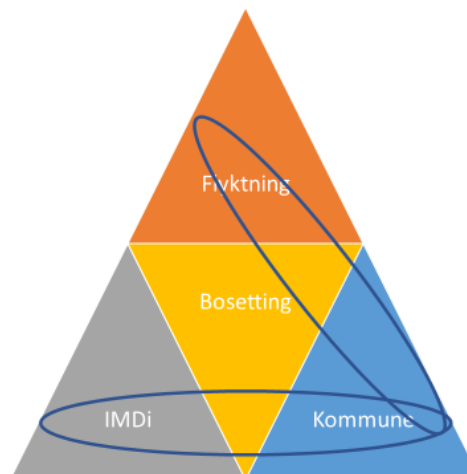
Antall flyktninger å bosette fra asylmottak	Formål med avtalt selvbosetting		Bosettingsregulerende hensyn
	Få	Raskere bosetting	Stimulere flyktninger
Liten betydning		Positiv betydning	Negativ betydning
Mange	Positiv betydning	Positiv betydning	Liten betydning

Tabellen over viser at vi nå befinner oss i en situasjon hvor det er konflikt mellom et av formålene med avtalt selvbosetting – at det skal stimulere flyktninger til å ta i bruk egne ressurser og bosettingsregulerende hensyn. IMDi og en del av kommunene mener at avtalt selvbosetting forstyrrer IMDis arbeid med å legge til rette for styrt, spredd og jevn bosetting mellom kommuner og over tid. Omvendt kan en si at et for rigid system for fordeling av flyktninger til kommunene kommer i konflikt med målet om å stimulere flyktningers bruk av egne ressurser for på den måten raskt å komme i gang med egen integrering.

#### 14.1.1 Tre aktører – sammenfallende og ulike interesser

Den norske bosettingsmodellen involverer et sett av aktører på ulike nivåer. Når bosettingen skal iverksettes er det tre aktører som er sentrale; staten ved IMDi, kommunene og flyktingene. Kommunene og flyktingene kan ha forskjellige interesser på aggregert nivå og i den enkelte bosettingssak.

Figur 14.1: *Aktører som inngår i bosettingsprosessen.*



I figuren kan det se ut som at det er tre likeverdige parter som inngår i iverksettingen av bosetting av flyktninger. Det er det ikke. Mens flyktingen er et enkelt individ med begrenset kunnskap om systemet og egne rettigheter og muligheter og uten en organisasjon i ryggen, er IMDi og kommunene tunge institusjoner som håndhever bosettingsfeltet. I det ordinære systemet tilbyr IMDi kommunene et visst antall

flyktninger på gitte betingelser og kommunene tilbyr konkrete flyktninger en første bolig, introduksjonsprogram og introduksjonsstøtte. Ved avtalt selvbosetting snus dette om. Da er det flyktningen som vurderer fordeler og ulemper for egen integrering og trivsel i ulike kommuner. De vurderer også slik de ser fordeler og ulemper med å bli bosatt på den ordinære måten via IMDi og en kommune, opp mot muligheter og risiko ved å prøve avtalt selvbosetting. Ved avtalt selvbosetting mister IMDi styringen over fordeling av individuelle flyktninger mellom kommunene, men ikke over hvor mange flyktninger som potensielt skal bosettes i den enkelte kommune. IMDi har imidlertid ikke kontroll over hvor mange asylsøkere og flyktninger som faktisk kommer til Norge og får innvilget opphold for bosetting. De avtalte bosettingskvotene i kommunene er basert på anslag og fordelingsproblemet oppstår når det skal bosettes færre enn anslått.

Figuren viser at IMDi kommuniserer med kommunene om bosetting, mens kommunene kommuniserer med både IMDi og flyktning, mens flyktning normalt kun har kontakt med kommunen. Systemet for avtalt selvbosetting følger denne modellen. Flyktningen skal kontakte kommunen med forespørsel om avtalt selvbosetting. Kommunen kontakter deretter IMDi. Det som endres med avtalt selvbosetting er retningen på kommunikasjonen. Ved ordinær bosetting går kommunikasjonen fra IMDi til kommunen og til flyktning. Ved avtalt selvbosetting går kommunikasjonen derimot nedefra, fra flyktning til kommune til IMDi. Systemet endres fra å være tilbudsrevet til å bli mer etterspørselsrevet.

Ny informasjon fra kommunene tyder imidlertid på at en del kommuner henviser flyktninger direkte til IMDi ved forespørsler om avtalt selvbosetting og ønsker om å bli bosatt i spesifikk kommune. Utover avtalt selvbosetting og eventuelle henvendelser til IMDi om ønsket bosetting, har flyktningene liten påvirkning på egen bosetting. De får en omfattende 'tjenestepakke' som følge av vedtak om opphold. Tjenestepakken inkluderer et sett av betingete tjenester; rett til kun ett tilbud om førstegangsbosetting i en kommune, rett og plikt til introduksjonsprogram; rett til introduksjonsstøtte. Dersom flyktningen finner bolig selv gjennom avtalt selvbosetting opprettholdes rett og plikt til introduksjonsprogram og rett til introduksjonsstøtte.

Flyktninger som benytter avtalt selvbosetting, vil ofte være opptatt av å kunne ta egne valg, ta kontroll over eget liv og bli bosatt i et område som spiller på lag med egne preferanser. Det kan bygge på antakelser om hvor en tror en har mulighet til å bygge opp et ønsket liv for seg og sin familie, nettverk, klima, nærhet til offentlig kommunikasjon eller type kommune (stor, liten, sentral, periferi) og geografi (kyst, innland og fjell).

Ønsket kommune og andre kommuner kan imidlertid ha ulike interesser når det gjelder hvem som skal fordele flyktningene mellom kommunene, spesielt når det er færre flyktninger enn det kommunene ønsker å bosette. Mens kommunene tidligere vegret seg for å bosette så mange flyktninger de ble anmodet om, har bosetting av flyktninger etter den store flyktningetilstrømningen i 2015-2017 blitt vurdert som et attraktivt gode. En bydel i Oslo kan fungere som eksempel:

*Bydelen trenger flyktninger. Vi må ha flyktninger for å drive en god [integrerings-] tjeneste. I 2021 har vi en kvote på 23 flyktninger. Vi ønsker å bosette folk, vi har en tjeneste vi vil drive.*

Kommuner som er attraktive for avtalt selvbosetting kan mene at avtalt selvbosetting er en god måte å legge til rette for en positiv integrering av flyktninger på fordi de gjennom egen aktivitet bygger opp motivasjon og ferdigheter i å klare seg selv. Kommuner med ingen eller få forespørsler fra flyktninger om avtalt selvbosetting kan

mene at forholdene objektivt sett ligger like godt til rette for kvalifisering og arbeid i deres kommune og kan anta at mulighet for avtalt selvbosetting vil frata dem et gode.

Tilbakemeldingen fra både attraktive bykommuner og bydeler i Oslo, samt mindre kommuner våren 2021, er at alle har fått færre flyktninger å bosette enn forespeilet. Gitt de lave tallene for avtalt selvbosetting, er det liten grunn til å anta at kommunene hadde fått vesentlig flere flyktninger å bosette om avtalt selvbosetting ikke var mulig.

Noe av interessekonfliktene som kan spores i intervjuene knyttet fordeling av flyktninger mellom kommunene, kan kobles til bosettingsregulerende hensyn. I dette kan det ligge en innebygget konflikt mellom hvordan IMDi skal håndtere kommunenes interesser opp mot flyktingenes interesser. I klartekst handler dette om hvem som i siste instans er målgruppe for arbeidet med bosetting av flyktninger og hvem bosettingsarbeidet skal tjene.

## 14.2 Argumenter for å opprettholde ordningen 'Avtalt selvbosetting'

Hovedbudskapet i tilbakemeldingene fra kommunene gjennom survey og intervjuer er at ordningen med avtalt selvbosetting bør opprettholdes. Rundt tre av fire kommuner i surveyen mener ordningen bør opprettholdes når det er mange flyktninger å bosette og rundt halvparten mener at ordningen bør opprettholdes uavhengig av antall flyktninger som skal bosettes.

Nedenfor har vi sortert argumenter for å opprettholde ordningen avtalt selvbosetting opp mot de to formålene med avtalt selvbosetting.

### 14.2.1 Avtalt selvbosetting setter flyktingen i sentrum og aktiviserer bruk av deres egne ressurser

Et sentralt argument for å opprettholde avtalt selvbosetting uavhengig av hvor mange flyktninger som skal bosettes, knyttes til at det er flyktingene som må stå i sentrum for bosettingen. En av kommunene uttrykker det slik: *'Dersom flyktingene opplever avtalt selvbosetting som positivt, bør det opprettholdes'*.

*Aktivisering av egne ressurser:* Et formål med avtalt selvbosetting har vært at det skal stimulere flyktingene til å ta i bruk egne ressurser. Dette bekreftes i intervjuene. I surveyen mener tre av fire kommuner at selvbosetterne raskere opparbeider seg lokalt nettverk, og oftere tar i bruk egne ressurser. Over halvparten av kommunene mener at selvbosetterne raskere integreres i samfunnet og noe under halvparten mener at de raskere kommer i arbeid eller utdanning. I intervjuene blir dette omtalt som at de ser ut til å klare seg, forstått som at de er uavhengige av NAV.

*Brukermedvirkning:* Kommunene er opptatt av at avtalt selvbosetting kan bidra til mer selvbestemmelse, medvirkning i egen bosetting og gi eierskap til bosettingsprosessen. Det vektlegges at flyktingene er voksne mennesker med rett og mulighet til å ta initiativ for å legge til rette for og ta ansvar for egen framtid i Norge. Fordi avtalt selvbosetting handler om å skaffe til veie en leiebolig i det private leiemarkedet, bidrar det også til en normalisering av boligsituasjonen, gitt at majoriteten av leietakere i Norge bor i privat leiebolig. Dette gjelder også flyktninger. Et argument som trekkes fram er at avtalt selvbosetting i et brukermedvirkningsperspektiv ikke må gi flyktingen reduserte rettigheter. Det innebærer at avtalte selvbosetterne ikke bør få dårligere sikkerhetsnett enn flyktninger som bosettes i kommunalt disponerte boliger. Begge måtene å bosette på inngår i den offentlige førstegangsbosettingen av flyktninger.

*Nettverk:* I surveyen legger kommunene vekt på at avtalt selvbosetting bidrar til å bygge nettverk mellom den som skal bosettes og lokalt miljø. I intervjuene understreker noen av kommunene også at bosetting i nærheten av familie bidrar til sosial trivsel og praktisk hjelp. Dessuten at kunnskap fra lokalt nettverk kan bidra til informasjon og kontakter om relevante kvalifiserings/utdannings- og arbeidsmuligheter som igjen kan bidra til treffsikker bosetting.

*Redusere uønsket sekundærflytting:* Noen av kommunene kopler sekundærflyttinger med at flyktningen er blitt bosatt i 'feil' kommune første gang. Det antas at dersom avtalt selvbosetting var en noe mer tilgjengelig ordning så kunne noe av sekundærbosettingen vært unngått. Dette gjelder både avsender- og mottakerkommuner for 'feilplasserte' flyktninger.

#### **14.2.2 Avtalt selvbosetting bidrar til større utnyttelse av det private leiemarkedet og raskere bosetting**

I surveyen svarte tre av fire kommuner at avtalt selvbosetting bør opprettholdes når det er mange flyktninger å bosette. Dette fordi flyktningene bidrar til å skaffe boliger i det private leiemarkedet slik at en større del av dette markedet blir utnyttet til fordel for flyktninger. Noen av kommunene mener at flyktningene på denne måten avlaster kommunene i arbeidet med å skaffe boliger og en av fire sier at avtalt selvbosetting har redusert kommunens utgifter. Dette inkluderer reduserte kostnader og frigjort tid som ellers ville blitt brukt på å få bosettingen på plass. Dette gjelder også kommuner som inviterer til frivillig selvbosetting etter at flyktningen er tildelt kommune.

Uavhengig av volumet på bosettingen, spiller avtalt selvbosetting på lag med målsettinger i noen kommuner om at flere flyktninger skal førstegangsboettes i det private leiemarkedet. Som en sier: *'Avtalt selvbosetting er en fin måte å bosette på i det private leiemarkedet'*. Som i studien fra 2016 kan det se ut til at kommunene må ha bygget seg opp et system og ha rutiner for å håndtere avtalt selvbosetting for at denne bosettingsmåten skal effektivisere bosettingsarbeidet. I underkant av 40 prosent svarer at de har dette på plass i 2021 og det er en klar økning siden vi spurte kommunene om det samme i 2016.

Tall fra KOSTRA har vist at andelen nye søkere til kommunal bolig som får avslag er høyt, spesielt i Oslo, hvor avslagsprosenten har steget fra 2016 til 65 prosent. Det er et signal om at det fortsatt er behov for at flyktningene bidrar til å skaffe boliger i det private leiemarkedet. Det kan blant annet redusere eventuelle fordelingskonflikter i kommunene mellom ulike grupper av vanskeligstilte.

Avtalt selvbosetting bidro til raskere bosetting da det var mange flyktninger som skulle bosettes, og gjør det fortsatt ifølge kommunene. Dette skjer selv om det ordinære arbeidet med å bosette flyktninger går mye raskere nå enn i 2016.

#### **14.2.3 Avtalt selvbosetting bidrar til geografisk spredning og stedsstabilitet**

Både svar fra surveyen og fra intervjuene opprettholder tendensen fra forrige undersøkelse om at avtalt selvbosetting bidrar til geografisk spredning og ikke konsentrasjon innad i kommunene. Det blir ikke bosatt flere flyktninger i kommunene enn det som er avtalt med IMDi. Kommunene får i prinsippet dermed like mange eller like få flyktninger uavhengig av hvordan de blir bosatt. Det kan imidlertid hende at kommuner kan få bosatt flyktninger tidligere dersom flyktninger får innvilget avtalt selvbosetting. I kommuner som normalt bosetter flyktninger i kommunale boliger, kan avtalt selvbosetting bidra til større spredning enn ved bosetting i kommunalt disponerte

boliger fordi de kommunale boligene ofte ligger mer konsentrert, mens det vil være mer tilfeldig hvor flyktninger får leie privat bolig.

Ifølge kommunene bidrar også avtalt selvbosetting til at kommunene får bosette flyktninger som ønsker å bo i kommunen, noe som igjen bidrar til stedsstabilitet.

*Robust verktøykasse for bosetting:* I 2021 er det få flyktninger å bosette fra asylmottak. Dersom behovet for bosettingsplasser skulle øke, framhever kommunene at bosettingssystemet bør ha flere verktøy og framgangsmåter for å lykkes med jobben.

### 14.3 Argumenter for å avvikle ordningen 'Avtalt selvbosetting'

Majoriteten av kommunene mener at avtalt selvbosetting bør opprettholdes, selv om det også er noe skepsis til ordningen. En tredel av respondentene i surveyen svarer at de ikke vil oppmuntre til avtalt selvbosetting i framtiden. Noen få kommuner mener at ordningen bør avvikles helt. Flere er imidlertid oppmerksomme på at ordningen kan ha uheldige konsekvenser når det gjelder fordeling av flyktninger mellom kommunene når det er færre flyktninger å bosette enn det kommunene har vilje og kapasitet til. Ingen har imidlertid uttrykt at ordningen er prinsipielt dårlig for flyktningene, men at det er behov for forbedringer om den skal opprettholdes. Kommunene har færre argumenter mot enn for avtalt selvbosetting

*Uforutsigbart:* Slik avtalt selvbosetting er regulert i dag, er det en uforutsigbar ordning for både flyktningene og kommunene. Avtalt selvbosetting er ikke en rettighet, men kun en mulighet som det er opp til kommunen og IMDi å ta stilling til. Begge parter kan avslå forespørsler etter eget skjønn og uten krav om å begrunne avslaget. Dette kan skape falske forhåpninger hos flyktningen, og noen ganger i kommunen, dersom ikke IMDi godkjenner bosettingen. Avslag fra IMDi kan skape ekstra trykk på bosettingsansvarlig for å forklare flyktningen hvorfor vedkommende ikke fikk godkjent bosettingen.

*Ikke tilstrekkelig informasjon:* Omtale av avtalt selvbosetting skal ifølge IMDi inngå i bosettingssamtalen i mottak. Det er likevel usikkert om flyktningene får informasjon i mottak om muligheter for avtalt selvbosetting, da dette ikke inngår direkte i hva denne samtalen skal ta opp. Flyktningen orienteres ikke om muligheten i det første bosettingsbrevet som hen mottar fra IMDi. Litt over halvparten av kommunene opplyser at de informerer flyktningene om ordningen når de fortsatt er i mottak. I 2016 fant vi at jungeltelegrafen var viktigste informasjonskilde for flyktningene. Hvis det fortsatt er tilfelle vil det innebære at ordningen er mer tilgjengelig for flyktninger med nettverk enn for andre.

*Vindu for avtalt selvbosetting er redusert:* IMDi har kortet ned tiden fra flyktningen har fått vedtak om opphold til det er inngått avtale med en kommune om bosetting av flyktningen. Dette er bra for den ordinære bosettingen av flyktninger fra mottak. Det gir imidlertid flyktninger som ønsker avtalt selvbosetting begrenset tid til å finne bolig på egen hånd. Argumentet om at avtalt selvbosetting bidrar til raskere bosetting har blitt mindre viktig.

*Bosettingsregulerende hensyn:* IMDi og kommunene er opptatt av at det kan være konflikt mellom avtalt selvbosetting og IMDis helhetlige bosettingsarbeid hvor de legger vekt på styrt, spredd og jevn bosetting mellom kommunene og over tid. Det antas at velvilje for avtalt selvbosetting i attraktive kommuner kan forrykke fordelingen av flyktninger mellom kommunene.

*Kommunene har ledige boliger:* I 2021 melder flere kommuner at de har ledige boliger til bosetting av flyktninger. Kommunene foretrekker å bosette flyktninger i kommunalt disponerte boliger framfor å la dem stå tomme. Dette gjelder alle typer kommuner, men mest utsatt er antakelig distriktskommuner som har skaffet nye boliger med Husbankstøtte da bosettingen var høy og man trodde at de høye asylankomstene skulle fortsette.

## 15 Veien videre

Avtalt selvbosetting ble fremmet som virkemiddel da bosettingsbehovet økte drastisk som følge av asylsøkertilstrømmingen i 2015. Da ble det forutsatt at asylankomstene ville fortsette å stige. Utviklingen gikk ikke slik. Innvandringsregulerende hensyn og innstramning av muligheter for å ankomme Norge som individuell asylsøker er strammet inn i både EU og i Norge. Omfanget av bosetting av flyktninger er dermed drastisk redusert siden 2016 som var et topp år. Samtidig har det skjedd to viktige endringer som påvirker kommunenes bosettingsvilje. Mens kommunene før 2015 vegret seg for å bosette det antallet flyktninger de ble anmodet om fra IMDi, etterlyser kommunene etter nedgangen i asylankomster flere flyktninger å bosette. Den andre endringen er knyttet til flyktingene. Mens majoriteten av flyktingene tidligere kom til Norge som asylsøkere, kommer nå over halvparten som overføringsflyktninger. I prinsippet skal de bosettes direkte i en kommune etter ankomst og er ikke i målgruppen for avtalt selvbosetting. Det innebærer at andelen flyktninger som er aktuelle for eventuell avtalt selvbosetting er blitt redusert i takt med økningen av overføringsflyktninger.

Spørsmålet nå er om avtalt selvbosetting fortsatt har relevans i tider med færre flyktninger å bosette enn det kommunene har vilje og kapasitet til å bosette.

I forrige kapittel presenterte vi argumenter for både å opprettholde og avvike ordningen med avtalt selvbosetting. Dette i seg selv viser at ordningen som del av den overordnede bosettingsmodellen har innebygde motsetninger. Ordningens to formål; raskere bosetting og at den skal stimulere flyktingene til å ta i bruk egne ressurser signaliserer at ordningen både har bosettingsregulerende og individuelle formål. Vi har vist at disse hensynene kan komme i konflikt, spesielt når det er færre flyktninger å bosette enn hva kommunene har vilje og kapasitet til. IMDi ønsker å fryse ordningen fordi den er i konflikt med bosettingsregulerende hensyn. Dette hensynet finner også gjenklang i kommunene samtidig som de har argumenter for å opprettholde ordningen som en mulighet fordi den bidrar til å stimulere flyktingenes bruk av egne ressurser. Kommunene er imidlertid opptatt av at ordningen må forbedres om den skal opprettholdes. Forslagene til forbedringer er knyttet til systemnivå og hva som bør forbedres på nasjonalt og kommunalt nivå.

Selv om ordningen med avtalt selvbosetting har innebygde dilemmaer, anbefaler vi å opprettholde ordningen for å ivareta formålet om å stimulere flyktninger til å ta i bruk egne ressurser og bidra til egen integrering. Om behovet for boliger til flyktninger igjen skulle øke, viser denne og tidligere studier at flyktingenes aktivitet for å bosettes gjennom avtalt selvbosetting, også bidrar til å åpne det private boligmarkedet for flyktninger generelt og skaffe flere boliger.

### 15.1 Forslag til forbedringer av ordningen med avtalt selvbosetting

Hensikten med å forbedre ordningen med avtalt selvbosetting er å gjøre ordningen mer tilgjengelig for flere flyktninger, legge til rette for likere muligheter og gjøre ordningen mer transparent.

Avtalt selvbosetting er en del av verktøykassa for bosetting av flyktninger. Fra intervjuene kommer det imidlertid fram at dersom dette skal opprettholdes som et *godt* verktøy i det fortsatte bosettingsarbeidet må det være enighet mellom IMDi og kommunene om at avtalt selvbosetting er del av verktøykassa for bosetting. På

bakgrunn av dette bør det utarbeides bedre rutiner for relasjonen mellom IMDi, kommune og flyktning, i IMDi og på kommunalt nivå.

### 15.1.1 Forbedringer på nasjonalt nivå

Det er foreslått flere forbedringer på nasjonalt nivå for å gjøre avtalt selvbosetting mer tilgjengelig for flere flyktninger og gjøre ordningen mer transparent. Ordningen er kritisert fordi den fungerer best for ressurssterke flyktninger. Det er gjerne ressurssterke brukere som kommer til orde eller er best i stand til å nyttiggjøre seg ulike ordninger, som er rettet mot en hel gruppe, slik at argumentet som her framføres mot avtalt selvbosetting, kan anvendes mot brukermedvirkning generelt. Men det er selvsagt et mål at flest mulig brukere skal kunne dra fordel av en ordning og påvirke egen situasjon, og det gjelder også for ordningen med avtalt selvbosetting. Forslagene under legger vekt på å gjøre ordningen mer kjent og tilgjengelig for flere enn ressurssterke flyktninger, om de skulle ønske å prøve denne muligheten.

#### *Bedre informasjon og informasjonsflyt mellom aktører i bosettingssystemet*

Det etterlyses lik og tilgjengelig informasjon til aktørene som inngår i bosettingsarbeidet og som skal forberede flyktningene på å bli bosatt i en kommune, samt betingelsene for dette. De mest sentrale aktørene er flyktningene, asylmottakene, kommunene, private utleiery og IMDi.

- IMDi bør ta nasjonalt ansvar for å utvikle informasjon om muligheter og betingelser for avtalt selvbosetting, slik at informasjonen blir lik for aktørene som inngår i bosettingssystemet. Hensikten er at flyktningene skal få samme informasjon fra ulike bosettingsaktører.
- Informasjon til flyktninger om muligheter for avtalt selvbosetting bør være enkel og på flere språk.
- Bosettingssamtalene i mottak bør være på språk som flyktningen forstår
- Nettbasert informasjon til private utleiery om utleie av bolig til flyktninger
- Lenker til anbefalte husleiekontrakter

#### *Flyktningens 'vindu' for å ordne avtalt selvbosetting:*

Flyktningens 'vindu' for å få til avtalt selvbosetting er formelt tiden fra vedtak om opphold til IMDi har inngått avtale med en kommune om bosetting av flyktningen. IMDi har effektivisert arbeidet med å utsøke flyktning til kommunene, noe som er bra for flyktninger som skal bosettes på ordinær måte i en kommune. For flyktninger som ønsker å få til avtalt selvbosetting gir det imidlertid mindre tid til å områ seg. For å gi flyktningen en forutsigbar mulighet til å gjennomføre avtalt selvbosetting foreslås følgende endring:

- Det første bosettingsbrevet fra IMDi til flyktning som kommer rett etter vedtak om opphold, må inneholde punkt om muligheter for avtalt selvbosetting og betingelser for dette. Det foreslås at flyktningen får f.eks. 10 dager etter mottatt brev til å melde tilbake til mottaket om at hen ønsker å prøve avtalt selvbosetting. Mottaket melder videre til IMDi. Flyktning kan ta kontakt med mottaket for å fremskynde bosettingssamtalen som både skal gi informasjon om bosettingsprosess og muligheter og kartlegge flyktningens behov og forutsetninger. Deretter får flyktningen inntil 4 uker på å skaffe leiekontrakt og forespørre en kommune om avtalt selvbosetting. I denne perioden utsøker ikke IMDi flyktning til annen kommune. Flyktningen kan melde til mottaket i løpet av denne perioden at hen trekker forslaget. Flyktning må si ifra til mottaket når hen har levert forespørsel til en kommune. Kommuner som støtter forespørsler, sender som i dag forespørselen videre til IMDi.



- Bosettingssamtalen i mottak skal inneholde informasjon om avtalt selvbosetting og kan følge opp bosettingsinformasjonen i brevet fra IMDi.

#### *Bedre dialog mellom IMDi og kommunene om avtalt selvbosetting*

Avtalt selvbosetting krever rask saksbehandling både i kommunene og i IMDi for at flyktingen ikke skal miste leiekontrakten om forespørselen blir godkjent. Kommunene ønsker kontaktperson i IMDi for å få dette til, da de opplever at det digitale meldingssystemet ikke er effektivt nok i slike saker.

- IMDi registrerer alle forespørsler om avtalt selvbosetting for å dokumentere potensielt omfang.

### **15.1.2 Forbedringer på kommunalt nivå**

Kommunene er opptatt av at ordningen med avtalt selvbosetting bør formaliseres noe mer for at den skal være mer forutsigbar for flyktingene og for kommunene. Det etterspørres mer enhetlige nasjonale retningslinjer. Samtidig har kommunene kommunalt selvstyre når det gjelder hvordan de vil løse sitt boligsosiale arbeid, inkludert hvordan de vil bosette flyktinger.

Her presenterer vi forslagene som er kommet fram:

#### *Formalisering og rutiner*

- Det foreslås at alle henvendelser om avtalt selvbosetting fra flyktinger til kommuner registreres som en bosettingshenvendelse, uavhengig av utfall. Det krever rutiner for arbeidet og oppfølging av sakene blir mer forutsigbart og mindre vilkårlig for både saksbehandler og flykting.
- Samtale med flykting ved første henvendelse for å sikre at de får tilstrekkelig informasjon om betingelsene for avtalt selvbosetting i aktuell kommune

#### *Rutiner for sjekk av boforholdet*

Mange kommuner har rutiner for å sjekke boforholdet, men det kommer fram behov for mer tid til å sjekke opp boforholdet. I dette inngår følgende sjekklister:

- Sjekke forslaget til leiekontrakt og leienivå
- Sjekke at boligen kan leies ut og at utleier har rett til å leie den ut
- Sjekke at boligen ikke er leid ut til andre
- Befaring av boligen
- Tilby standard leiekontrakt til utleier om flyktingens leiekontrakt ikke er tilfredsstillende, og det er aktuelt å følge opp saken

#### *Tilbud til flyktingene om veiledning og kontaktperson på kommunalt nivå*

Bergen kommune har kontaktperson som kan veilede flyktinger om avtalt selvbosetting. Oslo kommune sentralt ser et lignende behov og foreslår at en slik tjeneste ideelt sett bør legges til aktør i sivilsamfunnet. Det anbefales at en slik tjeneste kan tilby tolk i de første samtale.

#### *Frivillig bosetting etter tildelt kommune*

I representantforslaget om felles løft for integreringen fra 2015 inngår å vurdere mer systematisk bruk av selvbosetting innenfor de kommunale bosettingsvedtakene. Dette er fulgt opp gjennom muligheten for avtalt selvbosetting, men kan også inkludere frivillig selvbosetting som kun handler om relasjonen mellom bosettingskommune og flykting, etter at IMDi har inngått bosettingsavtale med kommunen. Kommunen er

forpliktet til å skaffe bolig til flyktingen, men kan invitere flyktinger til å finne bolig selv, om de ønsker det. En slik eventuell praksis er på kommunalt nivå og påvirker ikke IMDIs fordeling av flyktinger mellom kommunene, men kan være et gode for de flyktingene som ønsker og ser muligheter for å skaffe bolig selv i bosettingskommunen. Dette er innenfor det andre målet med avtalt selvbosetting som er knyttet til *å stimulere flyktingene til å ta i bruk egne ressurser og bidra til egen integrering*.<sup>26</sup>

Oppfølging, veiledning og kvalitetssikring knyttet til avtalt selvbosetting bidrar til at kommunene fortsatt har ansvar for at denne formen for bosetting også skal fremme god bosetting.

### **15.1.3 Fortsette som før, fryse avvikle eller endre ordningen med avtalt selvbosetting**

Det er mange hensyn og aktører som skal ivaretas ved fordeling og bosetting av flyktinger i kommunene. IMDi ønsker å fryse ordningen med avtalt selvbosetting fordi bosettingen stort sett går raskt og kommunene har vilje og kapasitet til å bosette flyktinger fra mottak, som får oppholdstillatelse. Kommunene mener både at IMDi bør ha det overordnede ansvaret for fordeling av flyktinger mellom kommunene og at ordningen bør bestå uavhengig av hvor mange flyktinger som skal bosettes, fordi ordningen framstår som et mulig gode for flyktingene og bidrar til å stimulere flyktingene til å ta i bruk egne ressurser.

Ovenfor har vi foreslått noen endringer for å forbedre ordningen dersom den skal opprettholdes. Her har vi noen forslag som tar opp bosettingsregulerende hensyn. I stedet for å fryse ordningen med avtalt selvbosetting foreslår vi at det kan settes et tak på hvor mange flyktinger som kan få innvilget avtalt selvbosetting i den enkelte kommune. Andelen bør være omforent og formidlet på IMDIs nettsider. Andelen kan endres med behovet for bosettinger. Mulige andeler kunne være inntil en firedel i tider med få bosettinger og inntil halvparten i tider med høy bosetting. Et forslag til definisjon av høy bosetting er når kommunene i snitt bruker mer enn 2 måneder på å framskaffe bolig til flyktinger, etter at kommunen har avtalt med IMDi å bosette flyktingen.

### **15.1.4 Avtalt selvbosetting, en bærekraftig ordning for fremtiden?**

Avtalt selvbosetting på norsk skjer innenfor strenge rammer, er regulert og bidrar ikke til å endre bosettingskvotene mellom kommunene. Det taler for at det bør være mulig å opprettholde ordningen innenfor bosettingsmodellen. Dersom en kommune har bosatt det antall flyktinger som er avtalt, innvilges i prinsippet ikke avtalt selvbosetting her. I tider med færre flyktinger å bosette enn det kommunene er forespeilet kan det imidlertid være konflikt mellom bosettingsregulerende hensyn og formålet om å stimulere flyktingene til å ta i bruk egne ressurser for egen integrering, dersom flyktinger som søker om avtalt selvbosetting foretrekker noen kommuner framfor andre. Det er ingen enkle løsninger på dette dilemmaet. På bakgrunn av funn fra denne studien, og med støtte i tidligere undersøkelser, har vi presentert en rekke argumenter og forslag til hvordan balansere spenningene mellom ulike hensyn som er innebygget i ordningen. Forslagene vil neppe løse opp i alle dilemmaer, men de kan bidra til at ordningen blir bedre institusjonalisert som en del av bosettingsregimet. Det kan igjen gi ordningen økt legitimitet

---

<sup>26</sup> Asylforliket på Stortinget 2016 og statsbudsjettet i 2015.

## Referanser

- Bakkeli, V., & Jensen, R. S. (2015). *Samordnet bosetting av flyktninger. Perspektiver fra IMDi, Husbanken og kommunene*. Oslo: Fafo.
- Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2015). *Tildelingsbrev til integrerings- og mangfoldsdirektoratet*. Oslo
- Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet. (2015a). *Prop. 1S (2015-2016). Forbudsåret 2016 Statsbudsjettet*. Oslo
- Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet. (2015b). *Tillegg nr. 3 til tildelingsbrev til IMDi for 2015*. Oslo
- Bergen kommune. (2019). *Bosetting av flyktninger 2019. Byrådssak av 29. januar 2019*. Bergen
- BLD. (2012-2013). *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap*. (Meld. St. 6). Oslo
- Granovetter, M. (1973). The strength of weak ties. *American journal of Sociology*, 78(6). doi:<https://doi.org/10.1086/225469>
- Henningsen, E., Dyb, E., Kasahara, Y., Søholt, S., & Tronstad, K. R. (2016). *Avtalt selvbosetting blant flyktninger*. Oslo: NIBR, HiOA.
- Henningsen, E., & Søholt, S. (2018). Avtalt selvbosetting blant flyktninger og det norske bosettingsregimet. *Tidsskrift for bolligforskning*, 1(1), 7-26. doi:10.18261/issn.2535-5988-2018-01-02
- IMDi. (2015a). *Kommuneundersøkelsen 2015*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- IMDi. (2015b). *Årsrapport for busetting 2015*. Oslo: IMDi
- IMDi. (2016). *Årsrapport*. Oslo: Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet.
- IMDi. (2017a). *Årsrapport for busetting 2016* Retrieved from Oslo:
- IMDi. (2017b). *Årsrapport for busetting 2017*. Oslo Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet.
- IMDi. (2018). *Årsrapport for busetting*. Retrieved from Oslo:
- IMDi. (2019). *Månedrapport for busetting desember 2019*. Retrieved from Oslo:
- IMDi. (2020). *Månedrapport for busetting*. Oslo
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Meld.ST. 30 (2015-2016) Fra mottak til arbeidsliv - en effektiv integreringspolitikk* Oslo
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015-2016). *Fra mottak til arbeidsliv - en effektiv integreringspolitikk*. (Meld. St. 6). Oslo
- Kunnskapsdepartementet. (2018). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022*. Oslo
- Kunnskapsdepartementet. (2019). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2021). *Tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2021*. Oslo
- Lerfaldet, H., Høgestøl, A., Ryssevik, J., & Åsheim, K. (2020). *Anmodningskriterier for bosetting av flyktninger i 2019*. Retrieved from Bergen:
- NOU. (2020:16). *Levekår i byer - Gode lokalsamfunn for alle*. (NOU 2020:16). Oslo: Regjeringen
- Oslo kommune. (2017). *"Flyktningemeldingen"*. Oslo kommunes innsats knyttet til mottak av asylsøkere og integrering av nyankomne flyktninger. Oslo: Oslo kommune
- Stortinget. (2015). *Representantforslag om felles løft for god integrering*. (Dokument 8:37 S (2015-2016)). Oslo
- Søholt, S., Astrup, K., Holm, A., & Skrede, J. (2020). *Bosetting av flyktninger i storbyene* (2020:2). Retrieved from Oslo:
- Søholt, S., Henningsen, E., & Dyb, E. (2017). *Bosettingsklare flyktninger og avtalt selvbosetting. Erfaringer fra casekommuner og flyktninger. Rapport 2*. Oslo: NIBR, HiOA.
- Søholt, S., & Holm, A. (2010). *Desentraliserte asylmottak og bosetting*. Oslo: NIBR, HiOA.
- Søholt, S., Onsager, K., & Vestby, G. M. (2012). *"Derfor blir vi her"*. Oslo: NIBR.
- Thorshaug, K., Berg, B., Paulsen, V., & Svendsen, S. (2011). *Det er litt sånn at veien blir til mens en går*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

- Thorshaug, K., Paulsen, V., & Berg, B. (2013). *Tidsbruken i bosettingsarbeidet. En studie av prosessen fra positivt vedtak til bosetting.* . Retrieved from Trondheim:
- Tønnesen, M., & Andersen, S., N. (2019). *Bosettingskommune og integrering blant voksne flyktninger. Hvem bosettes hvor, og hva er sammenhengen mellom bosettingskommunens egenskaper og videre integreringsutfall?* (2019/13). Retrieved from Oslo:

# Vedlegg 1

## Informasjon fra IMDi til flyktning i asylmottak

### INFORMASJON TIL DERE SOM HAR FÅTT OPPHOLDSTILLATELSE

DUF-nummer	Reg-nummer	Navn	Født	Kjønn

Du/dere har fått en oppholdstillatelse som gjør at du/dere får tilbud om bosetting med offentlig hjelp. Dette betyr at du/dere vil få tilbud om en bosettingskommune og har rett til introduksjonsprogram.

Du/dere vil bli innkalt til en bosettingssamtale ved asylmottaket du bor på. På bakgrunn av de opplysningene vi måtte ha om deg/dere vil dere få tilbud om en kommune som kan ta imot deg/dere. For de av dere som er i aldersgruppen 18 – 55 år kan dette tilbudet gi rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram.<sup>27</sup>

Vi gjør oppmerksom på at du/dere kun vil få ett tilbud om bosettingskommune. Vedtaket kan ikke påklages.<sup>28</sup> Dersom du/dere takker nei til tilbudet fra IMDi vil du/dere miste retten til å bo i statlig mottak.<sup>29</sup> Du/dere vil heller ikke ha rett til å delta i introduksjonsprogram.

Din/deres oppholdstillatelse gir normalt rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Fristen for å gjennomføre opplæringen starter fra tidspunktet oppholdstillatelsen din ble innvilget. Gjennomført opplæring er et vilkår for å få permanent oppholdstillatelse, og du bør derfor ta kontakt med vertskommunen for asylmottaket du bor på så snart som mulig for å avklare dine rettigheter.

Dersom du/dere har inntekt til å forsørge dere selv – og ikke er avhengig av økonomisk hjelp fra det offentlige – kan du/dere fritt velge hvilken kommune du/dere vil bosette dere i. Du/dere vil ha rett og plikt, eller bare rett, til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.<sup>30</sup> Du/dere vil imidlertid ikke ha rett til å delta i introduksjonsprogram.

Med vennlig hilsen

Integrerings – og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

---

<sup>27</sup> jf. introduksjonsloven §§ 2 og 3

<sup>28</sup> jf. utlendingsloven § 95 tredje ledd

<sup>29</sup> jf. utlendingsloven § 96

<sup>30</sup> jf. introduksjonsloven § 17

## Vedlegg 2

Vedlegg – spørreskjema til kommuner og bydeler i Oslo

### **Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt om avtalt selvbosetting - erfaringer fra 2016 til 2021**

By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet storbyuniversitetet gjennomfører for tiden et forskningsprosjekt om kommunenes erfaringer med og synspunkter på avtalt selvbosetting blant flyktninger. Dette spørreskjemaet inngår i forskningsprosjektet og sendes til et utvalg kommuner i Norge. Oppdragsgiver er Kunnskapsdepartementet, som også finansierer prosjektet. Formålet med undersøkelsen er å gi Kunnskapsdepartementet et godt beslutningsgrunnlag for å vurdere ordningens framtid. Prosjektet omfatter, i tillegg til dette spørreskjemaet, intervju med bosettingsansvarlig/ tilvarende stilling i rundt 10 kommuner og anonymiserte data fra IMDi, som omhandler flyktninger.

Avtalt selvbosetting ble lansert som virkemiddel i bosettingsarbeidet gjennom asylforliket i 2015. Formålet var at ordningen skulle bidra til raskere bosetting og stimulere flyktningene til å ta i bruk egne ressurser og bidra til egen integrering. Bosettingsbehovet har endret seg mye siden 2015/2016. Det er derfor viktig å få kunnskap om hvordan denne formen for bosetting av flyktninger fungerer i dag. Spørreskjemaet omhandler spørsmål om hvordan kommunene vurderer og håndterer avtalt selvbosetting i dag, og om hvorvidt ordningen anses som et egnet verktøy for bosetting i framtiden.

Du mottar spørreskjemaet på vegne av kommunen du er ansatt i. Vi har fått din epostadresse fra IMDi i egenskap av at du er IMDis kontaktperson for bosettingsarbeidet i kommunen, eller vi har benyttet kommunens epostadresse. Informasjonen vi samler inn gjennom spørreundersøkelsen vil bli offentliggjort i anonymisert form i en forskningsrapport høsten 2021 og en vitenskapelig artikkel i 2022.

Det er frivillig å delta, men NIBR er svært takknemlig dersom du tar deg tid til å besvare spørreskjemaet. Dersom din kommune ikke har erfaring med avtalt selvbosetting, ber vi deg likevel om å svare på noen få spørsmål.

Prosjektet er godkjent av NSD/Personvernombudet for forskning

## Flyktninger og avtalt selvbosetting - 2016 til 2021

Kommunenavn og bydel (Oslo) skal brukes til å koble svarene på spørreskjemaet til statistikk som NIBR har fått fra IMDi. Navn på kommune eller bydel vil ikke bli brukt i rapporten om undersøkelsen. Dine svar vil heller ikke kunne tilbakeføres til kommunen eller bydelen.

**1) \* Hvilken kommune svarer du på på vegne av? Velg fra meny**

**2) \* Velg bydel (gjelder Oslo)**

### **Avtalt selvbosetting**

Innledningsvis vil vi stille noen spørsmål som skal avklare om bosetningsklare flyktninger finner bolig på egenhånd i din kommune og hvordan dette foregår. Slik bosetting kan skje på flere måter. Med «avtalt selvbosetting» mener vi følgende:

*Når flyktninger finner bolig på egen hånd i det private leiemarkedet i en kommune. Bosettingen godkjennes av kommunen og IMDi og flyktningen får rettigheter til introduksjonsprogram i bosettingskommunen.*

**3) Har flyktninger funnet bolig på egen hånd og etablert seg i din kommune gjennom avtalt selvbosetting de siste fem årene?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Ut i fra svarene du har gitt på de foregående spørsmålene forstår vi at din kommune ikke praktiserer avtalt selvbosetting av flyktninger. Her følger noen spørsmål om hvordan din kommune forholder seg til denne formen for bosetting av flyktninger.

**4) Har din kommune tidligere (før 2016) bosatt flyktninger gjennom avtalt selvbosetting?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke

**5) Hva er grunnen til at kommunen ikke praktiserer avtalt selvbosetting? Kryss av det som passer best. Flere valg er mulig.**

- Har ikke fått henvendelser om dette fra flyktninger eller andre
- På grunn av tidligere erfaringer med slik bosetting av flyktninger
- På grunn av erfaringer andre kommuner har hatt med slik bosetting av flyktninger
- Kommunen har selv kapasitet til å bosette flyktninger
- Det er lettere å følge opp flyktninger bosatt av kommunen
- Vet ikke
- Annet

**6) På bakgrunn av det du/din kommune vet om avtalt selvbosetting, er dette noe kommunen vil satse på/oppmuntre til i framtiden?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke

**7) Hvordan foregår avtalt selvbosetting i din kommune? Sett ett kryss for hver linje. Svaralternativer fra "aldri" til "svært ofte"**

	Aldri	Sjeldent	Av og til	Ofte	Svært ofte	Vet ikke/ikke aktuelt
Din kommune hadde takket ja til å bosette flyktningen før vedkommende fant bolig på egen hånd i kommunen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Flyktningen hadde ennå ikke blitt tildelt en kommune da vedkommende fant bolig på egen hånd i din kommune.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Flyktningen var tildelt en annen kommune, da vedkommende selv fant bolig i din kommune og fikk godkjent bosettingen i din kommune	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Informasjon til bosettingsklare flyktninger**

Her følger noen spørsmål om kommunen informerer flyktningene om muligheten til avtalt selvbosetting og hvordan kommunen eventuelt informerer om dette. Du går videre til spørsmål om hvordan kommunen informerer og hva slags informasjon kommunen gir, bare dersom du svarer "ja" på spørsmålet under.



**8) Informerer kommunen bosettingsklare flyktninger om muligheten de har til avtalt selvbosetting?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke

**9) Hvordan informerer kommunen bosetningsklare flyktninger om muligheter de har til avtalt selvbosetting? Kryss av det som passer best. Flere valg er mulig.**

- Gjennom fysiske møter med flyktninger
- Gjennom digitale møter med flyktninger (zoom, teams, annet)
- Gjennom skriftlig kommunikasjon
- Gjennom asylmottak som informerer flyktninger
- Gjennom sosiale medier (facebook, twitter, annet)
- Gjennom nettverk blant nåværende/tidligere flyktninger
- På andre måter

**10) Hva slags informasjon formidler din kommune til bosettingsklare flyktninger? Kryss av det som passer best. Flere valg er mulig**

- Informasjon som skal motivere flyktninger til avtalt selvbosetting
- Informasjon om hvilke krav som må oppfylles for å få godkjent avtalt selvbosetting
- Informasjon om boligmarkedet og hvordan man finner bolig
- Informasjon om Husbankens ordninger (f.eks. bostøtte, startlån, tilskudd)
- Informasjon om private utleiere flyktningene kan kontakte
- Annet

**11) Får flyktningen informasjon om avtalt selvbosetting på sitt morsmål eller et språk flyktningen behersker godt? Sett ett kryss på hver linje. Svaralternativer fra "aldri/sjelden" til "alltid"**

	Aldri	Sjelden	Av og til	Som oftest	Alltid	Vet ikke
Ved bruk av autoriser tolk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gjennom oversatt skriftlig materiell	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andre flyktninger benyttes som tolk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**12) Dersom du har svart "annet" på spørsmål om informasjon på morsmålet/et språk flyktningen behersker godt, konkretiser gjerne:**

**13) Hvordan finner avtalt selvbosatte flyktninger vanligvis bolig?**

	Aldri	Sjelden	Av og til	Ofte	Svært ofte	Vet ikke
Offentlige annonser (internett, aviser, annet)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gjennom familie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gjennom nettverk av andre flyktninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gjennom nettverk basert på etnisitet/nasjonalitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gjennom norske nettverk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ved hjelp av kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Skriftlige retningslinjer, kjøreregler eller lignende**

Her følger noen spørsmål om kommunen har egne skriftlige retningslinjer, kjøreregler eller lignende for håndtering av avtalt selvbosetting. Du får spørsmål om innholdet i retningslinjene, kjørereglene osv. bare dersom du svarer "ja" på spørsmålet under.

**14) Har kommunen utviklet egne nedskrevne kjøreregler, retningslinjer eller lignende for håndtering av avtalt selvbosetting?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke

**15) Hva omhandler din kommunes kjøreregler/retningslinjer for håndtering av avtalt selvbosetting? Kryss av det som passer best. Flere valg er mulig.**

- Målgrupper for avtalt selvbosetting
- Krav til boligen ved avtalt selvbosetting
- Krav til husleiekontrakter ved avtalt selvbosetting
- Krav til området/nabolaget ved avtalt selvbosetting
- Samarbeid med andre offentlige etater og aktører ved avtalt selvbosetting
- Samarbeid med private utleiere ved avtalt selvbosetting
- Annet
- Vet ikke

**16) Dersom du har svart "annet" på innholdet i kommunens kjøreregler/retningslinjer, konkretiser gjerne:**

### Kjennetegn ved flyktninger som benytter avtalt selvbosetting

Her følger noen spørsmål om flyktningene som har etablert seg i din kommune gjennom avtalt selvbosetting i perioden fra og med 2016 til i dag.

**17) Er det spesifikke husholdningstyper og/eller grupper som etablerer seg i kommunen gjennom avtalt selvbosetting? Sett ett kryss på hver linje. Svaralternativer fra "aldri" til "svært ofte".**

	Aldri	Sjelden	Av og til	Ofte	Svært ofte	Vet ikke
Enslige voksne menn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Enslige voksne kvinner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Enslige med barn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Par uten barn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Par med barn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Flyktninger med spesifikke landbakgrunner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Resurssterke personer/hushold	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**18) Dersom du har svart "flyktninger med spesifikke landbakgrunner" og/eller "andre", konkretiser gjerne:**

**19) Legger kommunen vekt på noen av følgende forhold og/eller betingelser for å godkjenne avtalt selvbosetting? Ranger påstandene på en skal fra "passer ikke" til "passer svært godt"**

	Passer ikke	Passer litt	Verken/eller	Passer godt	Passer svært godt	Vet ikke/ikke aktuelt
Kommunen har vurdert at flyktningen har mulighet for å få arbeid i kommunen/området	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen har vurdert at flyktningen har mulighet til å ta utdanning i kommunen/området	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Flykningen har vist interesse og motivasjon gjennom selvbosetting	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Passer ikke	Passer litt	Verken/eller	Passer godt	Passer svært godt	Vet ikke/ikke aktuelt
Flyktningen har vist interesse for langsiktig bosetting i kommunen/området	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligen flyktningen har funnet må ha en viss standard og/eller maksimumspris	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bosettingen skal gi godt oppvekstmiljø for barn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bosettingen skal ikke medvirke til/forsterke konsentrasjon av spesifikke grupper	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen foretar en samlet vurdering av at bosettingen vil medvirke til god integrering av flyktningen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**20) Om andre forhold vektlegges, konkretiser gjerne**

**Integrering, boforhold og avtalt selvbosetting**

Her følger noen påstander om integrering og boforhold for flyktninger som har benyttet avtalt selvbosetting. Vi ber om at påstandene vurderes opp mot flyktninger som bosettes av kommunen/gjennom ikke-avtalt selvbosetting. Vurder hver av påstandene på en skala fra "helt uenig" til "helt enig"

**21) Flyktninger som etablerer seg i kommunen gjennom avtalt selvbosetting ...**

	Helt uenig	Delvis uenig	Verken enig eller uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
kommer raskere i arbeid eller utdanning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
opparbeider seg raskere et sosialt nettverk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
har oftere relevant utdanning/kvalifikasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
tar oftere i bruk egne ressurser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
gir uttrykk for at de ønsker å bo i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Verken enig					
	Helt uenig	Delvis uenig	eller uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
integreres raskere i samfunnet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
flytter oftere ut av kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
har mer ustabil bosituasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
har dårligere boligstandard	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
har dårligere bomiljø	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### Konsekvenser av avtalt selvbosetting

Her følger noen påstander om mulige konsekvenser av avtalt selvbosetting. Vi ber om at påstandene vurderes opp mot flyktninger som etableres av kommunen/ gjennom ikke-avtalt selvbosetting. Vurder hver av påstandene på en skala fra "helt uenig" til "helt enig"

#### 22) Avtalt selvbosetting har...

	Verken enig					
	Helt uenig	Delvis uenig	eller uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
generelt ført til at flyktninger bosettes raskere enn før	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
ført til at noen grupper av flyktninger bosettes raskere enn før	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
reduisert kommunens utgifter med bosetting av flyktninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
skapt ekstraarbeid for kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
ført til at kommunen bosetter flere flyktninger enn før	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
ført til at flyktninger bosettes i flere forskjellige nabolag/områder	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
ført til uønsket konsentrasjon i enkelte boområder	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
reduisert muligheten til å styre bosettingen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### Samarbeid

De neste spørsmålene omhandler samarbeid med andre offentlige offentlige aktører/instanser om avtalt selvbosetting.

#### 23) Har kommunen etablert faste rutiner for samarbeider med noen av følgende instanser om avtalt selvbosetting? Flere valg er mulig.

- Asylmottak i egen kommune
- Asylmottak i andre kommuner
- IMDi
- Husbanken
- Statsforvalteren
- Andre

#### 24) Konkretiser gjerne "andre" samarbeidspartnere:

#### 25) Gi en vurdering av hvor godt samarbeidet med disse etatene/aktørene om avtalt selvbosetting fungerer. Sett ett kryss på hver linje. Svaralternativer fra "svært dårlig" til "svært godt".

	Svært dårlig	Dårlig	Verken/eller	Godt	Svært godt	Vet ikke/ikke relevant
Asylmottak i egen kommune	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asylmottak i andre kommuner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
IMDi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Husbanken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Statsforvalteren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

#### 26) Når din kommune henvender seg til IMDi angående en forespørsel om avtalt selvbosetting, hvor lang tid tar det vanligvis å få en avklaring på om dette godkjennes av IMDi?

- 1-2 dager
- Under en uke
- 1-2 uker
- Mer enn to uker
- Vet ikke

**27) Hender det at det tar så lang tid å få avklaring fra IMDi angående en forespørsel om avtalt selvbosetting at flyktningen mister boligen?**

- Aldri
- Sjelden
- Noen ganger
- Ofte
- Svært ofte
- Vet ikke

**Ikke-avtalt selvbosetting**

noen tilfeller hender det at flyktninger bosetter seg i en kommune gjennom det som kalles ikke-avtalt selvbosetting. Med ikke-avtalt selvbosetting mener vi følgende:

*Når flyktninger finner bolig på egen hånd i en kommune og etablerer seg der uten at det er gjort avtale med kommunen og IMDi. Disse flyktningene får ikke rettigheter til introduksjonsprogram i bosettingskommunen*

**28) Har flyktninger funnet bolig på egen hånd og etablert seg i din kommune gjennom ikke-avtalt selvbosetting de siste fem årene?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke

**29) Hender det at din kommune avslår forespørsler fra flyktninger om avtalt selvbosetting?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke

**30) Hva er grunnene til at din kommune har avslått forespørsler fra flyktninger om avtalt selvbosetting? Kryss av. Flere valg er mulig.**

- Flyktningen har ikke oppholdstillatelse fra UDI
- Flyktninger er tildelt en annen kommune
- Husleiekontrakten oppfylte ikke kommunens krav
- Ville bidra til konsentrasjon av flyktninger eller bestemte nasjonalitetsgrupper i et område
- Annet

### Avtalt selvbosetting som virkemiddel videre

Til slutt har vi noen spørsmål knyttet til videreføring av ordningen med avtalt selvbosetting. Dine/kommunens erfaringer er et bidrag til vurderingen av om ordningen bør opprettholdes som virkemiddel i arbeidet med bosetting av flyktninger. Under følger noen påstander som vi ber deg vurdere på en skala fra "helt uenig" til "helt enig".

#### 31) Avtalt selvbosetting er et viktig virkemiddel ....

	Helt uenig	Delvis uenig	Verken enig eller uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
når kommunen skal bosette mange flyktninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
uansett antall flyktninger som skal bosettes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
for bosetting av noen grupper av flyktninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

#### 32) Dersom du/din kommune mener ordningen med avtalt selvbosetting bør opprettholdes, oppgi gjerne begrunnelse(r) for å beholde ordningen:

#### 33) Dersom du/din kommune mener ordningen med avtalt selvbosetting kan forbedres, konkretiser gjerne hvordan:

#### 34) Hva er din stilling/funksjon i kommunen?

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.  
Trial Essentials for free - Click here to create your survey today.