

**BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET
NIBR**

Privat bolig i stedet for asylmottak?

**Erfaringer med oppfølging og bosetting av
ukrainske flyktninger som bodde privat, 2022-2024**

Marthe Handå Myhre, Oleksandra Deineko, Mathilde Uttersrud Hjelle,
Vilde Hernes og Kristian Rose Tronstad

STORBYUNIVERSITETET
BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

NIBR-RAPPORT 2025:3



Marthe Handå Myhre
Oleksandra Deineko
Mathilde Uttersrud Hjelle
Vilde Hernes
Kristian Rose Tronstad

Privat bolig i stedet for asylmottak?

Erfaringer med oppfølging og bosetting av ukrainske flyktninger
som bodde privat, 2022-2024

NIBR-rapport 2025:3

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR Report 2024:10	Settlement, integration and employment under a temporary perspective: Experiences and perceptions of Ukrainian refugees and municipal refugee services (2023-2024)
NIBR Policy Brief 2024	The new mobilisation act: policies, target groups and consequences for Ukrainians living abroad
NIBR Policy Brief 2024	Reception and integration policies for displaced persons from Ukraine in the Nordic countries – a comparative analysis
NIBR Report 2023:11	Reception, settlement and integration of Ukrainian refugees in Norway: Experiences and perceptions of Ukrainian refugees and municipal stakeholders (2022-2023)
NIBR Report 2023:8	Governance and policy changes during times of high influxes of protection seekers. A comparative governance and policy analysis in eight European countries, 2015-June 2023
NIBR Report 2023:1	NAV Kommunikasjon og tilgjengelighet i en digital kontekst
NIBR Report 2022:11	Ukrainian refugees – experiences from the first phase in Norway
NIBR Report 2022:4	Evaluering av integreringspakkene II og III
NIBR rapport 2021:18	Avtalt selvbosetting En bærekraftig ordning for framtidig bosetting av flyktninger?
NIBR Report 2021:14	Evaluering av integreringspakke I og midlertidig lov
NIBR-rapport 2020:2	Bosetting av flyktninger i storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand

Tittel: Privat bolig i stedet for asylmottak? Erfaringer med oppfølging og bosetting av ukrainske flyktninger som bodde privat, 2022-2024

Forfatter: Marthe Handå Myhre, Oleksandra Deineko, Mathilde Uttersrud Hjelle, Vilde Hernes og Kristian Rose Tronstad

NIBR-rapport: 2025:3

ISSN: 1502-9794

ISBN: 978-82-8309-440-4 (PDF)

Prosjektnummer: 203596

Prosjektnavn: Bosetting av personer utenfor mottak under flyktningestrømmen fra Ukraina (PRIVATBO)

Oppdragsgiver: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

Prosjektleder: Marthe Handå Myhre

Referat: I perioden 2022 – 2024 bodde mange ukrainske flyktninger privat fra de ankom Norge til de fikk kollektiv beskyttelse og ble bosatt med offentlig hjelp. Denne rapporten gjør rede for bosettingsprosessene i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for disse flyktningene, og hvordan kommunene har fulgt opp ukrainske flyktninger som oppholdt seg privat i kommunene før de ble bosatt. I tillegg til IMDi og kommunenes perspektiver, inkluderer rapporten flyktingenes egne erfaringer med å bo privat og deres syn på oppfølgingen de har fått i kommunene. Rapporten er tenkt som en kunnskapsoppsummering for framtiden, og den kommer avslutningsvis med anbefalinger til forbedringer i bosettingsprosessen og oppfølgingen av flyktninger som bor privat.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: April 2025

Antall sider: 125

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

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2025

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Formålet med rapporten har vært å innhente mer kunnskap om hvordan IMDi og kommunene har fulgt opp ukrainske flyktninger som har bodd privat før bosetting med offentlig hjelp under flyktingestrømmen fra Ukraina i perioden 2022 – 2024, og hvordan bosettingsprosessen for denne gruppen har fungert. Rapporten gjør rede for perspektivene til IMDi, frivillige organisasjoner, politiet, kommuner og flyktningene selv.

Vi ønsker å takke alle de kommunalt ansatte og de ukrainske flyktningene som har delt sine erfaringer og opplevelser med oss til denne rapporten. En stor takk også til representantene for IMDi, UDI, de frivillige organisasjonene og politiet som har stilt til intervju og vært behjelpelige med viktig informasjon i forbindelse med prosjektet. Vi ønsker også å rette en takk til medlemmene i referansegruppa fra UDI, IMDi, politiet, NOAS og den ukrainske forening i Norge for godt samarbeid og gode innspill til rapporten. Takk til Susanne Søholt for hjelpsomme kommentarer på et tidligere utkast av de innledende kapitlene til rapporten.

Prosjektgruppen på NIBR har bestått av Marthe Handå Myhre (prosjektleder), Oleksandra Deineko, Mathilde Hjelle, Vilde Hernes og Kristian Rose Tronstad.

Oslo, april 2025

Kristian Rose Tronstad
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Innhold	2
Tabelliste.....	4
Figurliste.....	4
Begrepsliste	5
Sammendrag.....	7
Summary.....	13
1 Innledning og formålet med oppdraget.....	19
1.1 Innledning	19
1.2 Oppdragets formål og problemstillinger	20
1.3 Forskningsdesign og metode	20
1.4 Etikk og kvalitetssikring.....	29
1.5 Rapportens struktur	30
2 Endringer i mottakssystemet og bosettingen av flyktninger i møte med høye ankomster fra Ukraina	31
2.1 Det norske mottakssystemet og endringer i møte med høye ankomster fra Ukraina	31
2.2 Muligheter for asylsøkere til å bo privat i søknadsfasen	32
2.3 Hvor mange har vært privatboende eller på AMOT/MAMOT før bosetting og hvor mange har bodd på mottak?	37
2.4 Bosettingen av flyktninger i møte med høye ankomster og mange flyktninger som bodde privat.....	40
2.5 Oppsummering	46
3 IMDi erfaringer med bosetting av ukrainske flyktninger som bodde privat	48
3.1 Henvendelser til IMDi og IMDi informasjonsarbeid	48
3.2 Utfordring med eksisterende systemer og prosesser - kartlegging av flyktninger og registrering av bosettingsdato	49
3.3 Tilknytning til kommunen - en utfordring for bosettingsmodellen?	50
3.4 IMDi og MAMOT-ordningen	51
3.5 Utfordringer og bekymringer knyttet til flyktninger som bor privat	52
3.6 Enslige mindreårige fra Ukraina.....	54
3.7 Oppsummering	55
4 Frivillige organisasjoner og politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel. Arbeid og erfaringer knyttet til sårbarhetsfaktorer for ukrainske flyktninger som bodde privat før bosetting.....	57
4.1 Innledning	57
4.2 De frivillige organisasjonenes arbeid opp mot flyktninger.....	57
4.3 Frivillige organisasjoners opplevelse av MAMOT-ordningen og økt mulighet for ukrainske flyktninger til å bo privat før bosetting	58
4.4 Bekymringer knyttet til flyktninger som bor privat og viktigheten av god oppfølging i kommunene.....	59
4.5 Politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel og deres arbeid knyttet til flyktninger som bor privat før bosetting.....	60
4.6 Tegn på menneskehandel og bekymring for ukrainske flyktninger	62
4.7 Oppsummering	63

5 Kommunenenes erfaringer med oppfølging og bosetting av ukrainske flyktninger som bor privat.....	65
5.1 Bruk av MAMOT-ordningen i kommunene	65
5.2 Faktorer som kjennetegner bosettingen og bosettingsprosessen for flyktninger som bodde privat.....	70
5.3 Forskjeller i oppfølgingen av de som bodde privat	80
5.4 Bekymringer knyttet til flyktninger som bor privat	85
5.5 Oppfølging av flyktninger utenfor mottakssystemet etter avviklingen av MAMOT ...	89
5.6 Oppsummering	90
6 Ukrainernes perspektiv på å bo privat før bosetting	92
6.1 Hvem er de som har bodd privat?	92
6.2 Oppfølging i perioden før bosetting	95
6.3 Ingen forskjell i tilfredshet mellom de som bodde privat og de på mottak.....	101
6.4 Fordeler og ulemper med å bo privat før bosetting.....	101
6.5 Oppfatning av private personer som tok imot ukrainske flyktninger	102
6.6 Sårbarhetsrisiko.....	104
6.7 Erfaringer med bosettingsprosessen for de som bodde privat	105
6.8 Raskere og bedre integrering for de som bor privat?	108
6.9 Oppsummering	110
7 Avsluttende diskusjon og anbefalinger	112
7.1 Oppfølging av flyktninger som bor privat	112
7.2 Fordeler og ulemper med å bo privat før bosetting.....	113
7.3 Bosetting av ukrainske flyktninger som bodde privat.....	114
7.4 Særskilte sårbarhetsfaktorer knyttet til ukrainske flyktninger som har bodd privat.....	115
7.5 Forutsetninger for videreføring av MAMOT	116
7.6 Læringspunkter for bosetting av flyktninger innenfor og utenfor mottakssystemet.....	118
7.7 Anbefalinger	119
Litteraturliste.....	121
Appendiks	124

Tabelliste

Tabell 1.1:	Antall informanter	22
Tabell 1.2:	Fordeling etter kommunestørrelse (2024, %).....	24
Tabell 1.3:	Fordeling etter region (2024, %)	24
Tabell 6.1:	Støtte som ukrainske flyktninger fikk fra privatpersoner som tok dem imot....	103
Tabell 6.2:	Regresjonsanalyse.....	110
Tabell A 1:	Oversikt over de ukrainske informantene fra 2022	124
Tabell A 2:	Oversikt over de ukrainske informantene fra 2024	124
Tabell A 3:	Oversikt over utvalget kommuner representert i studien.....	125

Figurliste

Figur 2.1:	Antall og andel flyktninger med kollektiv beskyttelse bosatt av IMDi med status AMOT/MAMOT, privatboende og fra mottak	38
Figur 2.2:	Andel som bodde privat før bosetting (AMOT/MAMOT/privatboende) før bosetting i 2022 og 2023	39
Figur 2.3:	Gjennomsnittstid fra innvilget opphold til bosetting for personer med kollektiv beskyttelse	46
Figur 5.1:	Erfaringene blant kommuner som benyttet MAMOT	66
Figur 5.2:	Hvor enig eller uenig er du i disse påstandene om privat bolig før bosetting: Det at flyktninger bor privat er positivt fordi flyktninger kan oppleve det å bo på mottak som belastende	70
Figur 5.3:	Kommunenenes erfaring med flyktninger som bor privat før bosetting	71
Figur 5.4:	Hvordan vurderer du samarbeidet med følgende aktører om ukrainske flyktninger som har bodd privat før bosetting?	84
Figur 5.5:	Hvor enig eller uenig er du i disse påstandene om privat bolig før bosetting: Det at flyktninger bor privat skaper høyere risiko for at de havner i en sårbar situasjon.....	85
Figur 5.6:	Har dere i din kommune fanget opp bekymringsverdige forhold (menneskehandel, utnyttelse, kritikkverdige boforhold) relatert til flyktninger som bor privat før bosetting?.....	86
Figur 6.1:	Aldersfordeling (N=570, 2022, %)	93
Figur 6.2:	Område i Ukraina hvor flyktninger kom fra (N=568, 2022, %).....	93
Figur 6.3:	Andel med barn, mottak vs. privat (N=568, 2022, %)	94
Figur 6.4:	Nettverk i Norge (N=568, 2022, %).....	94
Figur 6.5:	Bosituasjon blant de som bodde privat i den første fasen (N=290, 2024, %)	95
Figur 6.6:	Har du mottatt økonomisk støtte i følgende perioder og fra hvilke aktører? (blant de som bodde privat, N=259, 2022, %; flere valg mulig).....	96
Figur 6.7:	I hvilken grad ble dine behov for mat, klær og nødvendigheter dekket i denne første perioden? (blant de som bodde privat, N=245, 2024, %).....	97
Figur 6.8:	Hovedinformasjonskilde (N=546, 2022, %).....	99
Figur 6.9:	Område rett etter ankomst til Norge (N=546, 2022, %).....	106
Figur 6.10:	Område etter bosetting blant dem som ble bosatt (N=359, 2022, %).....	107
Figur 7.1:	Kontekstspesifikke faktorer knyttet til flyktninger fra Ukraina som bodde privat	118

Begrepsliste

AMOT	Alternativ mottaksplass. En ordning som gjør det mulig for asylsøkere å søke UDI om å få bo privat, men samtidig være en del av mottakssystemet i påvente av oppholdstillatelse.
Asylsøker	En person som har søkt om beskyttelse (asyl) i Norge. Personen omtales som «asylsøker» fram til søknad om asyl er endelig avgjort.
Avtalt selvbosetting	En ordning for bosetting av flyktninger som går ut på at flyktninger som enda ikke har fått tildelt en bosettingskommune, finner en bolig selv. Flyktninger som finner bolig på egen hånd, må ta kontakt med kommunen boligen ligger i for å avklare muligheter. Hvis kommunen godkjenner boligen og kan ta imot flyktningen, må kommunen avtale dette med IMDi slik at flyktningen kan bli bosatt etter avtale.
Den norske bosettingsmodellen	De overordnede prinsippene for bosetting av flyktninger i Norge. Bosetting av flyktninger er en frivillig kommunal oppgave, og skjer over hele landet. Kommunene får kompensert sine utgifter gjennom tilskudd fra staten.
Den norske bosettingsordningen	Operasjonalisering av den norske bosettingsmodellen. IMDi anmoder hvert år kommunene om å bosette et visst antall flyktninger, i et tett samarbeid med kommunesektorens organisasjon (KS). Anmodningen er basert på et nasjonalt bosettingsbehov fastsatt av Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger. Når IMDi har anmodet en kommune om å bosette flyktninger, vedtar kommunen hvor mange de kan ta imot. På bakgrunn av kommunens vedtak sender IMDi fortløpende forespørsel til kommunen om å ta imot konkrete personer. Kommunene får ulike tilskudd av IMDi som skal bidra til å dekke utgiftene ved bosetting og integrering.
Bosettingssak	Når flyktninger får innvilget oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosetting med offentlig hjelp, oppretter IMDi

	en sak for å finne en bosettingskommune til flyktningen.
Bosetting med offentlig hjelp	En flyktning blir bosatt i en kommune etter avtale mellom kommunen og IMDi. Bosetting etter avtale er et vilkår som kan gi rett og plikt til introduksjonsprogram etter integreringsloven, og utløser integreringstilskudd til kommunen.
Flyktning	I rapporten brukes begrepet om en «person som har måttet flykte fra sitt hjemland; person som flykter, er på flukt» (NAOB, u.å.), uavhengig av deres oppholdsstatus.
Flyktninger som bor privat	Samlebetegnelse for alle flyktninger som før bosetting med offentlig hjelp bor privat, både innenfor og utenfor mottakssystemet.
MAMOT	Midlertidig alternativ mottaksplass for fordrevne fra Ukraina. En ordning som gjorde det mulig for fordrevne fra Ukraina å bo privat, men samtidig være en del av mottakssystemet frem til de kunne bosettes etter avtale. MAMOT ble avviklet i 2024.
Mottakssystemet	Systemet for innkvartering av asylsøkere som administreres av UDI, herunder asylmottak og AMOT-ordningen (og MAMOT-ordningen i 2022 og 2023).
Privatboende	IMDis begrep for asylsøkere og flyktninger som bor utenfor mottakssystemet. Privatboende kan være tidligere mottaksbeboere som har valgt å flytte fra mottak før UDI har fattet vedtak om oppholdstillatelse, eller personer som aldri har bodd i mottak

Sammendrag

Det overordnede formålet med denne rapporten har vært å få bedre kunnskap om hvordan Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og kommunene har håndtert gruppen med flyktninger som har bodd privat før bosetting med offentlig hjelp under flyktningstrømmen fra Ukraina i perioden 2022 – 2024. Rapporten er tenkt som en kunnskapsoppsummering for framtida fra en situasjon hvor mange flyktninger oppholdt seg privat og ikke på asylmottak. Ifølge tall fra IMDi bodde 38 % av de ukrainske flyktningene med kollektiv beskyttelse, som ble bosatt i 2022, privat før bosetting. I 2023 hadde andelen gått ned til 15 % og i 2024 til 9 %, men også det var en vesentlig høyere prosentandel sammenliknet med årene før 2022.

Rapporten omhandler både de flyktningene som har vært omfattet av ordningene for Alternativ mottaksplass (AMOT) og Midlertidig alternativ mottaksplass for personer fordrevet fra Ukraina (MAMOT), mens de bodde privat, og de som har oppholdt seg privat i kommunene uten en slik ordning. Både AMOT og MAMOT er administrert av Utlendingsdirektoratet (UDI). MAMOT-ordningen ble innført 16. mars 2022 ved instruks fra Justis- og beredskapsdepartementet. MAMOT-ordningen gikk ut på at kommunene fikk tilskudd fra UDI for å påta seg ansvaret for å følge opp flyktningene og sikre at de hadde akseptable boforhold fram til bosetting. Ordningen skulle avlaste asylmottakene og gi kommunene støtte og insentiver til å sikre at asylsøkere kunne bo i privat regi med offentlig støtte fram til formell bosetting. Det var frivillig for kommunene å inngå en avtale om MAMOT, og mange ukrainske flyktninger bodde også i norske kommuner før formell bosetting uten at en MAMOT-avtale ble inngått.

Personer på ordningene AMOT og MAMOT regnes som en del av mottakssystemet selv om de ikke bor på asylmottak, og de er dermed i målgruppen for bosetting med offentlig hjelp og blir bosatt av IMDi når de får opphold. Flyktninger som bor privat uten en slik ordning kaller IMDi for privatboende. De regnes som utenfor mottakssystemet og må sende søknad til IMDi selv hvis de ønsker bosetting med offentlig hjelp. Totalt i perioden har det blitt bosatt flere privatboende (10 713) enn fra AMOT/MAMOT (6 080). Det betyr at et flertall av de som bodde privat før bosetting har bodd utenfor mottakssystemet.

Problemstillinger

Rapporten søker å svare på fem overordnede forskningsspørsmål om flyktninger som bodde privat før bosetting, både de som har vært omfattet av ordningene AMOT og MAMOT, og dermed har vært en del av mottakssystemet, og de som har bodd privat i norske kommuner utenfor mottakssystemet.

1. Hvordan har flyktninger som bor privat blitt fulgt opp og informert i kommunene i perioden før bosetting?
2. Hvordan har praksisene for bosetting av flyktninger som bor privat før bosetting med offentlig hjelp vært i IMDi og norske kommuner?
3. Hva karakteriserer flyktningene som har bodd privat, og hvordan har de opplevd bosettingsprosessen og det å bo privat før bosetting?
4. Hvilke utfordringer eller fordeler har det vært knyttet til at flyktninger bor privat før bosetting for flyktningene selv, kommunene og IMDi?
5. Er det noen særskilte sårbarhetsfaktorer knyttet til ukrainske flyktninger som har bodd privat før bosetting med offentlig hjelp?

Avslutningsvis diskuterer rapporten hva som har vært hovedutfordringene og fordelene med at flyktninger bor privat før bosetting med offentlig hjelp, og kommer med anbefalinger for 1. hvordan vi kan sikre at flyktninger som bor privat før bosetting får tilstrekkelig informasjon og

blir ivare tatt på en god måte i kommunene, og 2. hvordan bosettingsprosessen for personer som bor privat før bosetting med offentlig hjelp kan forbedres.

Spørreundersøkelser og intervjuer fra 2022 og 2024

For å kunne svare på spørsmålene over har NIBR hentet inn informasjon fra tre hovedaktører: IMDi, flyktnings tjenesten i kommunene og flyktingene fra Ukraina selv. I tillegg har NIBR intervjuet representanter for UDI, politiet og tre frivillige organisasjoner som har jobbet tett opp mot flyktingene.

I prosjektet har NIBR benyttet data fra to innsamlingsrunder – en i 2022 og en i 2024-2025. I perioden august 2024 – februar 2025 ble det gjennomført intervjuer med IMDi, den kommunale flyktnings tjenesten/NAV/bosettingsansvarlig i 20 kommuner, 10 ukrainske flyktinger og andre aktører (UDI, politiet, frivillige organisasjoner). Høsten 2024 gjorde NIBR i forbindelse med UKRAFLY2-prosjektet (Ukrainske flyktingers erfaringer med integrering og offentlige tjenester i Norge) spørreundersøkelser til norske kommuner og ukrainske flyktinger. I begge spørreundersøkelsene ble det lagt til spørsmål om flyktinger som bodde privat før bosetting.

I tillegg til datainnsamlingen i 2024 – 2025 har NIBR benyttet data som opprinnelig ble samlet inn i forbindelse med prosjektet «Ukrainere på flukt», som NIBR gjorde på oppdrag fra IMDi og UDI i 2022. Her ble det gjort 7 intervjuer med ukrainere som bodde privat. Det ble også gjort en spørreundersøkelse til ukrainske flyktinger hvor det ble registrert hvor flyktingene bodde før bosetting, noe som muliggjorde undersøkelser av denne gruppen sammenliknet med de som bodde på mottak. Bruk av disse dataene fra 2022 har den store fordel at de ble innhentet da erfaringene med å bo privat før bosetting var ferske.

Hovedfunn

Hva slags oppfølging har flyktinger som bor privat fått i kommunene i perioden før bosetting?

Kvaliteten og omfanget av oppfølgingen varierte mellom kommunene. Enkelte kommuner var nøye med å sjekke boforholdene til flyktingene, mens andre ikke hadde nok ressurser til å gjennomføre den typen befaring før formell bosetting. Kommunene har også gjort ulike vurderinger av hva som var et «akseptabelt» midlertidig botilbud. Mens noen kommuner nærmest «bosatte» flyktingene i mer egnede boliger i perioden før bosetting og dekket husleie for dem, var det andre kommuner som hadde som forutsetning for å inngå en MAMOT-avtale at flyktingene kunne oppholde seg gratis i den boligen de oppholdt seg i fram til bosetting. Kommunene har også tenkt ulikt rundt økonomisk støtte – noe de hadde full mulighet til. Retningslinjene for MAMOT-ordningen fra UDI ga ikke noen konkrete føringer her. Mens noen kommuner utbetalte livsopphold etter sosialsatsene i NAV fra dag én, så andre kommuner ingen grunn til å utbetale penger til flyktinger som ble forsørget midlertidig av sin familie. Noen kommuner ga økonomisk støtte også uten at flyktingene var på MAMOT-ordningen, noe de ikke var pliktige til.

De fleste kommuner opplyser at de har brukt kartleggingssamtaler med flyktingene hvor de også har informert dem om deres muligheter og rettigheter. Kommuner som har hatt stor pågang av flyktinger som bodde privat, har nok i større grad blitt stimulert til å lage systemer for oppfølging. Blant annet har noen kommuner laget egne søknadsskjema for MAMOT, noe som hjalp kommunene å hente inn informasjon de trengte for oppfølging av flyktingene.

Når det gjaldt hva slags informasjon kommunene ga flyktingene, var det flere kommuner som sa at de var spesielt opptatte av å informere flyktinger som bodde privat om

muligheten for å bo på asylmottak. De ville forsikre seg om at personene bodde der de bodde av egen vilje og var klar over at det fantes alternativer. Kommuner har også bistått flyktningene – ofte som en del av kartleggingssamtalene – med å søke om MAMOT eller informert om nødvendigheten for privatboende flyktninger av å søke IMDi om bosetting med offentlig hjelp.

Hvordan har bosettingsprosessen vært for flyktninger som bor privat?

Det som kjennetegner bosettingen av ukrainske flyktninger, er den sterke vektleggingen av tilknytning ved bosetting av disse flyktningene, både i IMDi og kommunene. IMDi har konsekvent forsøkt å bosette ukrainske flyktninger som bodde privat, i kommunen der de allerede befant seg, og der de som oftest hadde nettverk. Kommunene på sin side har vært svært velvillige til å bosette flyktninger som allerede oppholdt seg i kommunen. Dette har ført til en kontinuitet i bosettingen som både kommunene og flyktningene har framhevet som svært positiv for integreringen og kanskje spesielt for barn som har sluppet å bytte skole etter ankomst Norge fordi de har blitt bosatt i kommunen de først kom til.

Selv om noen kommuner ga klart uttrykk for at de foretrakk den ordinære bosettingsprosessen fra mottak, var mange kommuner positive til at flyktninger bodde privat før bosetting. Mange kommuner var også tydelige på at nettopp det hadde bidratt til at de kunne bosette flere flyktninger i en situasjon med et høyt antall ankomster. Kommuner som foretrakk den ordinære modellen, syntes prosessen ble mer oversiktlig når flyktninger ble søkt ut til dem fra IMDi på vanlig måte og de hadde tid til å forberede seg på at flyktningene skulle komme. Noen pekte på at de da fikk bedre informasjon om flyktningene de skulle bosette. Andre kommuner synes det var greit å foreta kartleggingen selv, og mente de på den måten fikk den informasjonen de trengte til bosettingsarbeidet. Flere kommuner påpekte at flyktningene og deres nettverk har vært mer delaktige i å framskaffe boliger og at det har bidratt til at bosettingen har gått så raskt, og at de har kunnet bosette flere.

Bosettingen av ukrainske flyktninger i perioden 2022 – 2024 har generelt gått svært raskt. Gjennomsnittstiden fra opphold gis til flyktningen bosettes for flyktninger som bor privat – både de innenfor og utenfor mottakssystemet – har ikke oversteget 2,5 måneder. Rapporten viser at de som bodde privat utenfor mottakssystemet, i 2022 og 2023 ble bosatt raskere enn både flyktninger på AMOT/MAMOT og flyktninger fra mottak.

Hva karakteriserer flyktningene som har bodd privat og hvordan har de opplevd det å bo privat før bosetting?

En stor andel av de ukrainske flyktningene som kom til Norge i 2022, hadde høyere utdanning – 81 %; 70 % av dem var i arbeid i Ukraina og rundt 40 % behersket engelsk i noen grad (11 % flytende; 30 % på grunnleggende nivå ifølge Hernes et al., 2022). Det at de har fullført høyere utdanning og har utstrakt arbeidserfaring og noe engelskkunnskaper, har nok gjort ukrainske flyktninger bedre rustet til å orientere seg i møtet med det offentlige Norge.

Flere flyktninger pekte på at det var utfordrende økonomisk etter ankomst til Norge. Ofte hadde flyktningene kontakt med flyktninger som befant seg i andre kommuner, og flere bemerket det de opplevde som overraskende forskjellsbehandling. Hvilken støtte og oppfølging de fikk var avhengig av i hvilken kommune de befant seg. Samtidig som oppfølgingen av flyktningene i kommunene har vært ulik og noen har fått mer oppfølging og støtte enn andre, ser vi i surveyen til ukrainske flyktninger at de fleste av flyktningene som bodde privat – 88 % – oppga at behovet for mat, klær og nødvendigheter ble dekket delvis eller tilstrekkelig i den første perioden i Norge, mens kun 12 % vurderte at disse behovene ikke ble dekket.

Analysen har ikke bekreftet antakelsen om at de som bodde privat fikk dårligere tilgang til informasjon i den første perioden enn de som bodde på mottak. Det viser seg at disse utfordringene var de samme for alle flyktninger, uavhengig av om de bodde privat eller på mottak. Forskjeller ble oppdaget når det gjelder informasjonskilder: de som bodde privat stolte på eget nettverk og kommuneansatte som hovedkilde. Analysen har ikke oppdaget betydelig forskjell i vurderingen av den overordnede mottakelsen blant de som bodde privat eller på mottak. Når det gjelder tilgang til barnehager, skoler eller helsetjenester, opplevde ikke de som bodde privat i den første perioden noen spesielle utfordringer med tilgang til disse tjenestene.

Hvilke utfordringer eller fordeler har det vært knyttet til at flyktninger bor privat før bosetting for IMDi, kommunene og flyktningene selv?

For IMDi: IMDi hadde tekniske utfordringer knyttet til at ikke alle personer på MAMOT var synlige i IMDi sitt system som «alternativt mottaksplassert». UDI sendte IMDi lister over personer som hadde fått MAMOT slik at IMDi raskt kunne fange opp de som eventuelt ikke var fanget opp av systemet. IMDi opplevde også at ikke alle privatboende flyktninger søkte om bosetting med offentlig hjelp innen fristen på 6 måneder. IMDi bosatte i enkelte tilfeller personer som hadde overskredet fristen. IMDi opprettet også en egen gruppe som i noen tilfeller gjorde om på saker hvor det ble fremmet klager knyttet til vedtak om bosettingskommune. Dette til tross for at flyktninger i utgangspunktet ikke kan påklage vedtak om bosetting. Når det gjaldt MAMOT-ordningen var IMDi redd den i noen tilfeller kunne forsinke bosettingen fordi den ikke opphørte når flyktningene fikk opphold innvilget. Integreringstilskuddet kommunen får ved bosetting er vesentlig større enn tilskuddet kommunen får fra UDI gjennom MAMOT, så fra IMDi sitt perspektiv var det derfor bedre for kommunene at flyktninger som allerede har fått opphold blir bosatt, enn at de er lenge MAMOT-ordningen.

En fordel for IMDi har vært kommunenes velvillighet til å bosette og bidra i bosettingsprosessen, og den svært raske bosettingen under høye ankomster som var resultatet av samarbeidet.

For kommunene: Utfordringene for kommunene var økt arbeidsbelastning og å få oversikt over flyktninger som bodde privat. Noen kommuner var tydelige på at de foretrakk den vanlige bosettingsprosessen av flyktninger fra mottak gjennom IMDi fordi det gav dem større mulighet til å forberede seg og legge til rette for bosettingen. En av de åpenbare fordelene var knyttet til kontinuiteten ved at folk kom direkte til en kommune og ble bosatt der. Kommunene påpekte at dette førte til bedre integrering. Flere kommuner var tydelige på at det at flyktninger bodde privat gjorde at de var i stand til å bosette flere flyktninger i kommunen og at flyktningene selv og nettverkene deres bidro til å framskaffe boliger.

For flyktningene: Blant fordelene ved å bo privat ble den omfattende støtten fra privatpersoner som tok imot ukrainske flyktninger ofte nevnt; den psykologiske tryggheten ved å bo hos sine nærmeste; bedre boforhold sammenlignet med mottak og raskere integrering. Funn fra spørreundersøkelsen til ukrainere i 2024 indikerer at det å bo privat før bosetting kan ha hatt betydning for integreringen av ukrainske flyktninger, spesielt med tanke på sysselsetting og språkopplæring.

Blant de mest nevnte ulempene ved å bo privat var hovedsakelig manglende informasjon, språkproblemer, økonomiske vansker og utfordrende boforhold. Noen pekte også på sosial isolasjon og avhengighet av dem som tok imot ukrainske flyktninger.

Er det noen særskilte sårbarhetsfaktorer knyttet til ukrainske flyktninger som har bodd privat?

Politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel bekreftet at det hadde vært få saker knyttet til flyktninger fra Ukraina som hadde bodd privat. Det betyr imidlertid ikke at det ikke har vært eller er grunn til bekymring for denne gruppen. Ukrainske flyktninger er en gruppe politiet har vært spesielt oppmerksomme på i sitt forebyggende arbeid, og både IMDi, de frivillige organisasjonene og kommunene delte bekymringen for ukrainske flyktninger som har bodd privat.

Nesten halvparten av kommunene opplever at det at flyktninger bor privat før bosetting, kan øke risikoen for at de havner i en sårbar situasjon. Ingen kommuner rapporterte om flere eller omfattende tilfeller, men surveydata viser at 17 % av kommunene har oppdaget enkelte tilfeller av bekymringsverdige forhold blant flyktninger som bodde privat før bosetting. De frivillige organisasjonene og kommunene viste også til konkrete tilfeller hvor ukrainske flyktninger har vært i en sårbar situasjon.

Andelen ukrainske flyktninger som bodde hos ukjente personer i den første perioden var lav sammenlignet med antallet som bodde hos familie og folk de kjente fra før. Dette kan tyde på at andelen som var særlig utsatt for mulig utnyttelse, ikke har vært høy blant ukrainske flyktninger som bodde privat. Kollektiv beskyttelse som gav opphold raskt og også den raske bosettingen har bidratt til å trygge flyktningene og gjøre dem selvhjulpne.

Kontekstspesifikke faktorer ved flyktninger fra Ukraina i perioden 2022 – 2024

Rapporten peker på fire viktige kontekstspesifikke faktorer ved flyktninger fra Ukraina som gjør at det ikke nødvendigvis ville fungere på samme måte med flyktninger som bor privat under en annen flyktningstilstrømning. For det første, ukrainske flyktninger har som hovedregel fått kollektiv beskyttelse og dermed opphold svært raskt, og med den korte søknadsperioden og raske bosettingstakten har det i mange tilfeller ikke vært behov for en MAMOT-avtale fordi bosetting med offentlig hjelp har skjedd før en MAMOT-avtale rakk å komme på plass. Med asylsøkere som må gjennom en individuell vurdering vil søknadsbehandlingen ta lengre tid og en MAMOT-ordning vil kunne være desto viktigere for å sikre oppfølging av de som bor privat i søknadsfasen.

For det andre understreket flere representanter for flyktningtjenesten viktigheten av det eksisterende nettverket mange av de ukrainske flyktningene hadde i Norge for at så mange har kunnet bo privat. Den tredje faktoren er de sosiale kjennetegnene til flyktninger fra Ukraina – der en stor andel har høyere utdanning, har vært yrkesaktive i Ukraina og har noe grunnleggende engelskkunnskaper som kan hjelpe dem med å innhente informasjon og manøvrere systemene i Norge. For det fjerde peker flere informanter på at nordmenn har vist særskilt sterk solidaritet med Ukraina og ukrainere, noe som også har bidratt til at flere har kunnet bo privat.

Anbefalinger for oppfølging av flyktninger som bor privat og bosettingsprosessen for slike flyktninger

Rapporten anbefaler en videreføring av MAMOT-ordningen som en beredskapsordning. Videre anbefales det å sikre god kompetanse og gode rutiner for oppfølging hos kommunalt ansatte som jobber med flyktninger når det gjelder å avdekke sårbarhet. Det anbefales også at ansatte som jobber med flyktninger har god kjennskap til indikatorene for menneskehandel.

Det foreslås at det utvikles standardisert informasjonsmateriell til flyktninger som bor privat på flyktningenes egne språk til bruk i kommunene. Likeledes å lage en veiviser for kommuner ut ifra de erfaringene som er gjort i denne situasjonen blant annet med kartlegging av flyktninger i kommunene.

Når det gjelder bosetting foreslås det å legge vekt på tilknytning til familie og nettverk ved bosetting av flyktninger generelt, da mye tyder på at det kan bidra til bedre integrering. Hva angår den mer tekniske bosettingsprosessen i IMDi anbefales det at systemet endres slik at flyktninger som har MAMOT ved eventuell framtidig bruk blir lette for IMDi å identifisere. Det anbefales også å vurdere en utvidelse av spørreskjema for bosetting med offentlig hjelp slik at kommunene får mer informasjon som kan være nyttig i bosettingsarbeidet. Ved en ny massefluktsituasjon anbefales det å vurdere å etablere et «hurtigspor» hvor flyktningene og kommunen sammen søker om bosetting med offentlig hjelp og at kommunen med det har godtatt å bosette flyktningen.

Summary

The main purpose of this report is to gain better insight into how The Norwegian Directorate of Integration and Diversity (IMDi) and municipalities have managed the group of refugees who lived outside reception centers before settlement with public assistance during the refugee influx from Ukraine in the period 2022–2024. The report is intended as a knowledge summary for future reference, based on a situation where many refugees lived privately and not in reception centers. According to figures from IMDi, 38% of Ukrainian refugees with collective protection settled in 2022 lived privately before being settled with public assistance. This proportion decreased to 15% in 2023 and further to 9% in 2024, yet it still represented a significantly higher percentage compared to the years preceding 2022.

The report addresses both refugees who were part of the schemes for Alternative Reception Placement (AMOT) and Temporary Alternative Reception Placement for persons displaced from Ukraine (MAMOT) while living privately, as well as those who lived privately in municipalities without such arrangements. AMOT and MAMOT are administered by the Norwegian Directorate of Immigration (UDI). The MAMOT scheme was introduced on March 16, 2022, by instruction from the Ministry of Justice and Public Security. The MAMOT scheme involved municipalities receiving funding from UDI to assume responsibility for following up refugees and ensuring they had acceptable living conditions until formal settlement. The arrangement was intended to alleviate pressure on asylum reception centers, providing municipalities with support and incentives to ensure that asylum seekers could live privately with public assistance until formal settlement. It was voluntary for municipalities to enter into a MAMOT agreement, and many Ukrainian refugees also lived in Norwegian municipalities before formal settlement without such agreements.

Individuals under the AMOT and MAMOT schemes are considered part of the reception system even though they do not reside in reception centers, and they are therefore eligible for settlement with public assistance and are settled by IMDi once they receive residence permits. Refugees living privately without such arrangements are referred to by IMDi as refugees in private accommodation. They are considered as falling outside the reception system and must submit an application to IMDi themselves if they wish to be settled with public assistance. Throughout the period 2022 - 2024, more individuals settled with public assistance were settled from private accommodation (10,713) compared to those from AMOT/MAMOT (6,080). This means that the majority of those who lived privately prior to resettlement were outside the reception system.

Research Questions

The report seeks to answer five overarching research questions regarding refugees who lived privately in Norwegian municipalities before settlement, including those covered by the AMOT and MAMOT schemes and thus part of the reception system, as well as those in private accommodation outside the reception system:

1. How have refugees who lived privately been followed up and informed in municipalities during the period before settlement?
2. What have been the practices in IMDi and Norwegian municipalities for settling refugees who lived privately?
3. What characterizes refugees who lived privately, and how have they experienced the settlement process and living privately before settlement?
4. What challenges or advantages have the refugees themselves, municipalities, and IMDi experienced as a result of refugees living privately?

5. Are there any specific risks making Ukrainian refugees more vulnerable as a result of living privately before settlement with public assistance?

The report concludes by discussing the main challenges and advantages of refugees living privately before settlement with public assistance, and provides recommendations for:

1. Ensuring that refugees who live privately receive adequate information and are well cared for in municipalities before settlement.
2. Improving the settlement process for individuals living privately before settlement with public assistance.

Surveys and Interviews from 2022 and 2024

To address the questions outlined above, NIBR gathered information from three main stakeholders: IMDi, municipal refugee services, and Ukrainian refugees themselves. Additionally, NIBR conducted interviews with representatives from The Norwegian Directorate for Immigration UDI, the Police, and three voluntary organizations that have worked closely with the refugees.

In this project, NIBR utilized data collected in 2022 and in 2024-2025. Between August 2024 and February 2025, interviews were conducted with IMDi, municipal refugee services/NAV/settlement coordinators in 20 municipalities, 10 Ukrainian refugees, and other stakeholders (UDI, the Police, voluntary organizations). In the autumn of 2024, as part of the UKRAFLY2 project (Ukrainian Refugees' Experiences with Integration and Public Services in Norway), NIBR conducted surveys targeting Norwegian municipalities and Ukrainian refugees. Both surveys included questions about refugees who lived privately before settlement.

In addition to the data collection in 2024–2025, NIBR utilized data originally gathered for the “Ukrainere på flukt” (“Ukrainians seeking refuge”) project, which NIBR conducted on behalf of IMDi and UDI in 2022. This included seven interviews with Ukrainians who lived privately. A survey was also conducted which recorded where refugees resided before settlement, enabling comparisons between those who lived privately and those who stayed in reception centers. The use of this 2022 data has the significant advantage that the data was collected when experiences of living privately before settlement were still fresh.

Key Findings

What kind of follow-up have refugees who lived privately received in municipalities during the period before settlement?

The quality and scope of follow-up varied between municipalities. Some municipalities were thorough in checking the living conditions of refugees, while others lacked sufficient resources to conduct such inspections before formal settlement. Municipalities also made different assessments of what constituted an “acceptable” temporary housing arrangement. While some municipalities effectively “settled” refugees in more suitable housing during the pre-settlement period and covered their rent, others required refugees to stay in free accommodation until settlement as a condition for entering into a MAMOT agreement.

Municipalities also approached financial support differently, as they had full discretion in this area. The guidelines for the MAMOT scheme from UDI did not provide specific directives. While some municipalities provided subsistence allowances based on social benefit rates from Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) from day one, others saw no reason to provide financial support to refugees temporarily supported by their families. Some municipalities offered financial assistance even to refugees not covered by the MAMOT scheme, which they were not obliged to do.

Most municipalities reported using screening interviews with refugees, during which they informed them about their opportunities and rights. It is likely that municipalities with a high influx of privately housed refugees were more motivated to develop systems for follow-up. For example, some municipalities created their own application forms for MAMOT, which helped them gather the necessary information for refugee follow-up.

Regarding the type of information provided to refugees, several municipalities emphasized informing privately housed refugees about the option to stay in reception centers. They wanted to ensure that individuals were living where they were by choice and were aware of the possibility to live in a reception center. Municipalities also assisted refugees—often as part of screening interviews—with applying for MAMOT. They also informed refugees in private accommodation outside the reception system who wanted settlement with public assistance of the need to apply to IMDi.

How has the settlement process been for refugees who lived privately?

The settlement of Ukrainian refugees has been characterized by a strong emphasis on network ties during the settlement process, both by IMDi and municipalities. IMDi consistently sought to settle Ukrainian refugees who lived privately in the municipality where they were already located, where they often had networks. Municipalities, in turn, were very willing to settle refugees who were already residing in their area.

This approach has led to continuity in settlement, which both municipalities and refugees have highlighted as highly positive for integration, particularly for children who avoided changing schools after arriving in Norway because they were settled in the municipality they initially came to.

Although some municipalities expressed a preference for the regular settlement process from reception centers, many were positive about refugees living privately before settlement. Several municipalities noted that this had enabled them to settle more refugees during a period with high numbers of arrivals. Municipalities that preferred the regular model found the process more manageable when refugees were referred to them by IMDi in the usual way, allowing them time to prepare for the refugees' arrival. Some pointed out that they received better information about the refugees they were settling this way.

Other municipalities found it acceptable to conduct the screening themselves, believing this approach provided the information they needed for the settlement process. Several municipalities noted that refugees and their networks were more involved in securing housing, which contributed to the speed of settlement and enabled them to settle more refugees.

The settlement of Ukrainian refugees during the period 2022–2024 has generally been very rapid. The average time between granting of residence and formal settlement for those living privately—whether within or outside the reception system—has not exceeded 2.5 months. The report shows that those who lived in private accommodation outside the reception system in 2022 and 2023 were settled faster than both refugees under MAMOT and those in reception centers.

What characterizes refugees who lived privately inside or outside the reception system, and how have they experienced living privately before settlement?

A large proportion of Ukrainian refugees who arrived in Norway in 2022 had higher education—81%; 70% of them were employed in Ukraine, and around 40% had some level of English proficiency (11% fluent; 30% basic level, according to Hernes et al., 2022). Having

completed higher education, extensive work experience, and some English skills likely made Ukrainian refugees better equipped to navigate public services in Norway.

Many refugees pointed out that their financial situation was challenging upon arrival in Norway. Refugees often had contact with others in different municipalities, and several noted what they perceived as surprising disparities in treatment. The support and follow-up they received depended on the municipality they were in. While follow-up varied across municipalities, and some refugees received more support than others, surveys of Ukrainian refugees show that most privately housed refugees—88%—reported that their needs for food, clothing, and essentials were partially or adequately met during their initial period in Norway, while only 12% felt these needs were not met.

The analysis did not confirm the assumption that privately housed refugees had poorer access to information during the initial period compared to those in reception centers. It appears that these challenges were the same for all refugees, regardless of whether they lived privately or in reception centers. Differences were observed in sources of information: privately housed refugees relied on their own networks and municipal employees as their primary sources. The analysis did not identify significant differences in the overall reception experience between privately housed refugees and those in reception centers. Regarding access to kindergartens, schools, or healthcare services, privately housed refugees did not experience specific challenges in accessing these services during the initial period.

What challenges or advantages have been associated with refugees living privately before settlement for IMDi, municipalities, and the refugees themselves?

For IMDi: IMDi faced systemic challenges, such as not all individuals under the MAMOT scheme being identified as such. UDI provided IMDi with lists of individuals granted MAMOT, enabling IMDi to quickly identify those who might not have been captured by the system. IMDi also noted that not all privately housed refugees applied for settlement with public assistance within the 6-month deadline. IMDi, in some cases, settled individuals who had exceeded the deadline. IMDi established a dedicated group—that in some cases overturned decisions related to settlement, despite refugees not being able to formally appeal decisions about their settlement.

Regarding the MAMOT scheme, IMDi was concerned that it could, in some cases, delay settlement because it did not end when refugees were granted residence permits. The integration grant municipalities receive upon settlement is significantly larger than the grant municipalities receive from UDI through MAMOT, so from IMDi's perspective, it was better for municipalities to settle refugees who had already been granted residence permits rather than keeping them under the MAMOT scheme for an extended period.

A key advantage for IMDi was the municipalities' willingness to settle refugees and contribute to the settlement process, resulting in very rapid settlement during periods of high arrival number.

For municipalities: Challenges for municipalities included increased workload and gaining an overview of privately housed refugees. Some municipalities clearly preferred the regular settlement process for refugees from reception centers through IMDi, as it gave them more time to prepare and facilitate settlement.

One obvious advantage was the continuity of refugees arriving directly in a municipality and being settled there. Municipalities noted that this led to better integration. Several municipalities emphasized that privately housed refugees enabled them to settle more

refugees in the municipality and that the refugees themselves and their networks contributed to securing housing.

For refugees: Among the advantages of living privately, the extensive support from private individuals who hosted Ukrainian refugees was often mentioned; the psychological comfort of living with relatives or friends; better housing conditions compared to reception centers; and faster integration. Findings from the 2024 survey of Ukrainians indicate that living privately before settlement may have had a positive impact on the integration of Ukrainian refugees, particularly in terms of employment and language acquisition.

Among the most frequently mentioned disadvantages of living privately were lack of information, language barriers, financial difficulties, and challenging housing conditions. Some also pointed to social isolation and dependence on those who hosted Ukrainian refugees.

Are there specific risks making Ukrainian refugees more vulnerable as a result of living privately before settlement with public assistance?

The National Police Task Force against Human Trafficking has confirmed that there have been few cases involving Ukrainian refugees who lived in private housing inside or outside the reception system. However, this does not mean that there is no reason for concern regarding this group. The police have paid particular attention to this group of refugees in their preventive work, and both IMDi, voluntary organizations, and municipalities shared concerns about Ukrainian refugees who lived privately.

Nearly half of the municipalities reported that refugees living privately before settlement could increase the risk of them ending up in vulnerable situations. No municipalities reported multiple or extensive cases, but survey data shows that 17% of municipalities identified some cases of concern relating to refugees who lived privately before settlement. Voluntary organizations and municipalities also pointed to specific instances where Ukrainian refugees were in vulnerable situations.

The proportion of Ukrainian refugees who stayed with strangers during the initial period was low compared to those who stayed with family and acquaintances. This suggests that the proportion particularly exposed to potential exploitation was not high among Ukrainian refugees who lived privately. Collective protection, which granted residence permits quickly, and the subsequent rapid settlement process contributed to ensuring the safety of refugees and enabling them to become self-reliant.

Context-specific Factors Regarding Refugees from Ukraine in the Period 2022–2024

The report identifies four key context-specific factors concerning refugees from Ukraine which suggest that the solutions developed may not necessarily be applicable to refugees living privately during other mass influx situations.

Firstly, Ukrainian refugees have predominantly been granted temporary collective protection, enabling them to obtain residence permits swiftly. Due to the short application period and rapid settlement process, in many cases there has been no need for a MAMOT agreement for Ukrainian refugees, as settlement with public assistance occurred before such agreements could be established. For asylum seekers requiring an individual assessment, the application process will take longer. In such cases, a MAMOT arrangement could become even more critical to ensure proper follow-up for those living privately during the application phase.

Secondly, several representatives from refugee services emphasized the importance of the existing social networks many Ukrainian refugees had in Norway, which facilitated private accommodation arrangements.

The third factor is the socio-demographic characteristics of refugees from Ukraine – a significant proportion have higher education, were employed in Ukraine, and possess basic English skills, enabling them to access information and navigate systems in Norway.

Fourthly, several informants highlighted the strong solidarity shown by Norwegians towards Ukraine and Ukrainians, which has contributed to the ability of many refugees to live privately.

Recommendations for Follow-up of Privately Housed Refugees and Their Settlement Process

The report recommends maintaining the MAMOT scheme as a contingency arrangement. Furthermore, it advises ensuring that municipal employees working with refugees have adequate competence and procedures for identifying risks. It is also recommended that staff working with refugees have a thorough understanding of indicators of human trafficking.

It is proposed to develop standardized information materials for privately housed refugees in their native languages for use by municipalities. Similarly, a guide for municipalities should be created based on experiences from this situation, including screening refugees within municipalities.

Regarding settlement, it is suggested to prioritize family and network ties when settling refugees in general, as this appears to contribute to better integration.

Concerning the technical settlement process at IMDi, it is recommended to improve the system so that refugees with MAMOT agreements, in case of future use, can be easily identified by IMDi. It is also advised to consider expanding the questionnaire for settlement with public assistance, so municipalities receive more information that may be useful in the settlement process.

In the event of another mass influx, it is recommended to consider establishing a fast-track process where refugees and municipalities jointly apply for settlement with public assistance, with municipalities agreeing to house the refugee as part of this process.

1 Innledning og formålet med oppdraget

1.1 Innledning

Russlands fullskala angrep på Ukraina 24. februar 2022 utløste en flyktningsituasjon av et omfang Europa ikke har sett siden andre verdenskrig. Nesten 90 000 personer har fått innvilget kollektiv beskyttelse i Norge i perioden 2022 - 2024. Av dem har mer enn 79 000 blitt bosatt med offentlig hjelp. Til sammenlikning ble det bosatt kun 4 400 flyktninger i 2021 og 2 800 i 2020. En kombinasjon av norske myndigheter, norske lokalsamfunn og ukrainske flyktningers innsats muliggjorde rekordrask bosetting for flyktninger fra Ukraina.

Ukrainske flyktninger¹ skilte seg fra mange andre flyktninggrupper ved at de hadde visumfri tilgang til Schengen og Norge, og mange av de første ukrainerne som kom hit hadde familie eller annet nettverk i landet. Med andre ord kunne ukrainerne ved ankomst til Norge fritt reise til ønsket bestemmelsessted uten noen form for registrering, og oppholde seg lovlig i landet i inntil tre måneder uten å søke om beskyttelse. Tidligere år hadde flyktninger som bodde privat og ikke på asylmottak før bosetting med offentlig hjelp vært et marginalt fenomen. Det faktum at ukrainske flyktninger reiste rett ut i kommune-Norge førte til at andelen flyktninger som oppholdt seg privat før bosetting økte betraktelig. Ifølge tall fra IMDi bodde 38 % av de ukrainske flyktningene som ble bosatt i 2022 privat før bosetting. I 2023 hadde andelen gått ned til 15 %, og i 2024 til 9 %, men også det var en vesentlig høyere prosentandel flyktninger som bodde privat sammenliknet med årene før 2022.

16. mars 2022 innførte Justis- og beredskapsdepartementet en instruks om at kommuner som har ukrainske flyktninger boende privat i kommunen, og ikke på asylmottak, kunne få tilskudd fra UDI ved innvilgelse av Midlertidig alternativ mottaksplass for personer fordrevet fra Ukraina som får midlertidig kollektiv beskyttelse (heretter MAMOT) (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022). MAMOT-ordningen bygget på den eksisterende ordningen for Alternativ mottaksplass (AMOT), men hadde mindre strenge kriterier og kunne derfor benyttes av flere. Ved innvilget MAMOT påtok kommunen seg ansvaret for flyktningene i søknadsperioden fram til bosetting og sikret deres livsopphold mot kompensasjon fra UDI. Det var frivillig for kommunene å inngå en avtale om MAMOT, og mange ukrainske flyktninger bodde også i norske kommuner før formell bosetting uten at en slik MAMOT-avtale ble inngått.

Denne rapporten, som NIBR har skrevet på oppdrag fra IMDi, undersøker praksiser og erfaringer knyttet til ukrainske flyktninger med kollektiv beskyttelse som bodde privat og ikke på asylmottak i perioden før bosetting under flyktningstrømmen fra Ukraina i perioden 2022 – 2024. Rapporten omhandler både de flyktningene som har vært omfattet av ordningene for Alternativ mottaksplass (AMOT) eller MAMOT (begge er administrert av UDI), og de som har oppholdt seg i kommunene uten at det har blitt inngått noen form for avtale om oppfølging av flyktningene mellom kommunen og UDI. Studien gjør rede for erfaringene til IMDi, tre frivillige organisasjoner, politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel og norske kommuner, når det gjelder ukrainske flyktninger som bor privat før bosetting. Sist, men ikke minst, inkluderer studien erfaringene til de ukrainske flyktningene selv.

¹ I rapporten brukes begrepet «flyktning» om en «person som har måttet flykte fra sitt hjemland; person som flykter, er på flukt» (NAOB, u.å.) og uavhengig av oppholdsstatus. Se mer om begrepsbruken under 1.3.4

1.2 Oppdragets formål og problemstillinger

Det overordnede formålet med denne rapporten er å få bedre kunnskap om hvordan IMDi og kommunene har håndtert gruppen med flyktninger som har bodd privat før bosetting med offentlig hjelp under flyktningstrømmen fra Ukraina i perioden 2022 – 2024. Samtidig som mange ukrainere har uttrykt stor takknemlighet over å ha muligheten til å bo privat mens de ventet på bosetting, pekte flere aktører i 2022 på at denne gruppen kan ha hatt særlig dårlig tilgang til informasjon og at det kunne være økt risiko for at flyktninger som bodde privat kunne bli utnyttet i en sårbar situasjon (Hernes et al., 2022). Rapporten undersøker både hva slags oppfølging flyktninger som bor privat har fått i kommunene i perioden før bosetting, selve bosettingsprosessen for flyktninger som bor privat, og flyktningenes opplevelser med å bo privat før bosetting med offentlig hjelp. Rapporten søker å svare på fem overordnede forskningsspørsmål om flyktninger som bor privat, både de som har vært omfattet av ordningene AMOT og MAMOT, og dermed har vært en del av mottakssystemet, og de som har bodd privat i norske kommuner utenfor mottakssystemet:

1. Hvordan har flyktninger som bor privat blitt fulgt opp og informert i kommunene i perioden før bosetting?
2. Hvordan har praksisene for bosetting av flyktninger som bor privat vært i IMDi og norske kommuner?
3. Hva karakteriserer flyktningene som har bodd privat og hvordan har de opplevd bosettingsprosessen og det å bo privat før bosetting?
4. Hvilke utfordringer eller fordeler har det vært knyttet til at flyktninger bor privat før bosetting for flyktningene selv, kommunene og IMDi?
5. Er det noen særskilte sårbarhetsfaktorer knyttet til ukrainske flyktninger som har bodd privat før bosetting med offentlig hjelp?

Rapporten er tenkt som en kunnskapsoppsummering for framtida fra en situasjon hvor mange flyktninger fra Ukraina opphold seg privat og ikke på asylmottak, og hvor norske myndigheter åpnet opp for at flyktninger som bodde privat kunne søke om en MAMOT-avtale. Avslutningsvis diskuterer rapporten hva som har vært hovedutfordringene og fordelene med at flyktninger bor privat før bosetting med offentlig hjelp, og kommer med anbefalinger for 1. hvordan vi kan sikre at flyktninger som bor privat før bosetting får tilstrekkelig informasjon og blir ivaretatt på en god måte i kommunene, og 2. hvordan bosettingsprosessen for personer som bor privat før bosetting med offentlig hjelp kan forbedres.

1.3 Forskningsdesign og metode

For å kunne svare på spørsmålene over har NIBR hentet inn informasjon fra tre hovedaktører: IMDi, flyktningtjenesten² i kommunene og flyktningene fra Ukraina selv. I tillegg har NIBR innhentet informasjon fra UDI, Politiet og tre frivillige organisasjoner som har jobbet tett opp mot flyktningene.

I prosjektet har NIBR benyttet data fra to innsamlingsrunder – en i 2022 og en i 2024. I perioden august 2024 – februar 2025 ble det gjennomført intervjuer med IMDi, den kommunale flyktningtjenesten/NAV/bosettingsansvarlig, ukrainske flyktninger og andre

² Kommunene har ulike måter å organisere arbeidet sitt opp mot flyktninger på. I noen av kommunene vi intervjuet lå flyktningtjenesten i NAV. Andre kommuner bruker andre betegnelser enn «flyktningtjenesten», som «avdeling flyktning» eller «flyktningtjenesten» har ulike underavdelinger. For eksempel «integreringsavdelingen», «introduksjonsavdelingen» eller «bosettingsteamet»/ «bosettingsavdelingen». I denne rapporten referer vi til alle disse aktørene som «flyktningtjenesten».

aktører (UDI, politiet, frivillige organisasjoner). Høsten 2024 gjorde NIBR i forbindelse med UKRAFLY2-prosjektet (Ukrainske flyktningers erfaringer med integrering og offentlige tjenester i Norge)³ spørreundersøkelser til norske kommuner og ukrainske flyktninger. Her ble det lagt til spørsmål om flyktninger som bodde privat før bosetting.

I tillegg til datainnsamlingen i 2024 – 2025 har NIBR benyttet data som opprinnelig ble samlet inn i forbindelse med prosjektet «Ukrainere på flukt»⁴ som NIBR gjorde på oppdrag fra IMDi og UDI i 2022. Her ble det gjort flere intervjuer med ukrainere som bodde privat. Det ble også gjort en spørreundersøkelse til ukrainske flyktninger hvor det ble registrert hvor flyktningene bodde før bosetting, noe som muliggjør undersøkelser om spesifikt denne gruppen sammenliknet med de som bodde på mottak. Bruk av disse dataene fra 2022 har den store fordelen at de ble innhentet da erfaringene med å bo privat før bosetting var ferske og flyktningene som bodde privat var mange.

Innhenting av data i perioden august 2024 – februar 2025 har vært som følger:

Steg 1. Pilotintervjuer med IMDi (2 intervjuer) og norske kommuner (4 intervjuer). Disse intervjuene dannet grunnlaget for spørsmål til spørreundersøkelsene til kommunene og videre intervjuer.

Steg 2. Runde 1: Intervjuer med flyktningtjenesten/NAV/bosettingsansvarlig i kommunene (10 intervjuer), frivillige organisasjoner (3 intervjuer) og ukrainske flyktninger.

Steg 3: Spørreundersøkelse til flyktningtjenesten i kommunene og ukrainske flyktninger.

Steg 4: Første analyse av data og statusrapport for IMDi med foreløpige funn.

Steg 5: Runde 2: Intervjuer med flyktningtjenesten/NAV/bosettingskontoret i kommunene (10 intervjuer), UDI, Politiet/Kripos og ukrainske flyktninger.

Steg 6: Sammenstillende analyse og rapportskrivning.

- Møte/workshop med referansegruppen.

Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av representanter fra UDI, IMDi, KS, politiet/kripos, NOAS og Den ukrainske forening i Norge. Referansegruppen ga innspill til prosjektet i startfasen og møttes til diskusjon av funn og anbefalinger under steg 6 i mars 2024.

Tabell 1.1 viser det totale antallet intervjuer og informanter i prosjektet fordelt på type aktører. I noen intervjuer har to personer deltatt, og antallet personer vi har snakket med er derfor høyere enn antall intervjuer. Totalt har 52 informanter bidratt til prosjektet. Bortsett fra to intervjuer med IMDi, to intervjuer med kommuner og to intervjuer med frivillige organisasjoner er intervjuene gjennomført digitalt på Zoom eller Teams. Intervjuene har hatt en varighet på mellom 45 minutter og 1 time og 30 minutter.

³ Mer informasjon om prosjektet «Ukrainske flyktningers erfaringer med integrering og offentlige tjenester i Norge» (UKRAFLY2) her: <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/ukrainske-flyktningers-erfaringer-med-integrering-og-offentlige-tjenester-i-norge>

⁴ Mer informasjon om prosjektet «Ukrainere på flukt» her: <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/ukrainere-paa-flukt>

Tabell 1.1: Antall informanter

Aktører	Antall intervjuer	Antall informanter
IMDi	3	4
Politiet/kripos	1	2
Frivillige organisasjoner	3	3
UDI	1	1
Norske kommuner	20	24
Ukrainske flyktninger 2022	7	8
Ukrainske flyktninger 2024-2025	10	10
Totalt	45	52

1.3.1 Intervjuer med IMDi og andre aktører

I forbindelse med prosjektet er det gjort 3 intervjuer med til sammen 4 representanter for IMDi om IMDis erfaringer med og praksiser knyttet til ukrainske flyktninger som bor privat. Kapittel 3 er i stor grad basert på disse intervjuene. To av intervjuene med IMDi var også viktige for utvikling av spørsmål til spørreundersøkelsen til norske kommuner.

I tillegg har NIBR intervjuet tre frivillige organisasjoner: NOAS, Den ukrainske forening i Norge og Caritas, og representanter for politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel. De frivillige organisasjonene har vært i tett kontakt med ukrainske og andre flyktninger i perioden og satt på relevant erfaring med flyktninger som bodde privat. Vi har også foretatt ett intervju med to representanter for politiet/Kripos for å få kjennskap til deres arbeid og erfaringer med ukrainske flyktninger som bor privat. I forbindelse med prosjektet ble det også gjennomført et intervju med UDI med spesielt fokus på å oppklare spørsmål vedrørende AMOT- og MAMOT-ordningene, som UDI administrerer.

1.3.2 Intervjuer med ansatte i kommunene og spørreundersøkelse til kommunene

I prosjektet har NIBR intervjuet flyktningtjenesten, bosettingsansvarlig eller tilsvarende i 20 kommuner om erfaringene deres med oppfølging og bosetting av flyktninger som bor privat før bosetting. I de fleste intervjuene snakket vi med én representant for den aktuelle kommunen, men i noen kommuner valgte kommunen å stille med to personer som hadde utfyllende kompetanse og erfaring med temaet. Antall informanter er derfor høyere enn antall kommuner. De første ti kommunene ble foreslått av IMDi, og intervjuene med dem ble i hovedsak gjennomført i perioden før dataene fra spørreundersøkelsen forelå. NIBR rekrutterte kommunene basert på kontakthinformatjon fra IMDi. IMDi er bedre kjent med kommunenes arbeid med flyktninger som bor privat og det at IMDi spilte inn kommuner var med på å sikre god variasjon i kommunenes praksis når det gjelder personer som har bodd privat før bosetting.

Etter at spørreundersøkelsen var gjennomført valgte NIBR 10 nye kommuner. I det samlede utvalget som foreligger er det lagt vekt på geografisk spredning, antall personer som har oppholdt seg privat i kommunen, kommunestørrelse og sentralitet. Utvalget inkluderer to bydeler i Oslo, som også refereres til som «kommuner». Det er en overvekt av kommuner i utvalget som hadde et betydelig antall flyktninger som bodde privat og som derfor hadde mye erfaring med MAMOT og oppfølging av slike flyktninger. Dette var bevisst for å kunne avdekke eventuelle gode praksiser når det gjelder oppfølging av og bosetting av flyktninger som bor privat.

Stillingsbetegnelsen til de vi har intervjuet har vært ulik, men i flere tilfeller er det snakk om lederen for flyktningtjenesten eller den ansvarlige for bosetting av flyktninger i kommunen.

Intervjuene var semi-strukturerte og forskerne brukte en intervju-guide med tema de skulle innom i alle intervjuene. Temaene som ble berørt inkluderte informantens ansvarsområder, kommunens erfaring med flyktninger som bor privat, kommunens oppfølging av flyktninger som bor privat; herunder kartlegging og informasjon til flyktninger som bor privat før bosetting, tjenestetilgang og økonomisk bistand. Andre spørsmål gjaldt MAMOT-ordningen, samarbeid med IMDi, bekymringer knyttet til de som bor privat og eventuelle erfaringer med utnyttelse av flyktninger som bor privat, og fordeler/ulempes med at flyktninger bor privat for kommunen og flyktningene. Tabell A3 i appendikset viser en anonymisert oversikt over kommunene som er inkludert i utvalget.

Alle kommuneintervjuene ble transkribert ved hjelp av det digitale transkriberingsverktøyet Autotekst (<https://autotekst.uio.no/nb>). Transkriberingsverktøyet fanger ikke alltid like godt opp norske dialekter og alle transkripsjonene er derfor blitt kvalitetssikret og rettet opp manuelt.

Spørreundersøkelse til kommunene (2024)

I denne rapporten bruker vi data fra surveyen til norske kommuner som ble gjennomført som en del av UKRAFLY2 prosjektet i september-oktober 2024. Spørreskjemaet ble distribuert via e-post til alle kommunale e-postbokser, med forespørsel om å videresende det til lederen av flyktningtjenesten i kommunen. En lignende undersøkelse ble sendt til Oslos 15 bydeler parallelt med undersøkelsen sendt til kommunene. 222 kommuner svarte på undersøkelsen og 8 bydeler i Oslo, en svarprosent på omtrent 63 %. Frafallsanalysen med to hovedvariabler, kommunestørrelse og beliggenhet (fylke), har vist at alle kategorier av kommuner (etter størrelse) er representert i materialet, og varierer fra 58 % til 66 % av det totale antallet kommuner. Alle fylker, unntatt Akershus, er representert av minst 50 % av kommunene i fylket. Mens 83 % av kommunene i Vestfold og Rogaland har svart på undersøkelsen, har Akershus 48 % og Finnmark 50 % av sine kommuner som deltar. Alt i alt ble det ikke oppdaget noen åpenbare regionale skjevheter i datasettet, siden alle delene av landet er godt representert.

Spørreundersøkelsen hadde en egen seksjon med spørsmål spesielt relevante for dette prosjektet. Her var det et innledende spørsmål om flyktningtjenesten i kommunen hadde erfaring med ukrainske flyktninger som har bodd privat i kommunen i perioden før bosetting. Kommuner som svarte «Ja, noe erfaring» eller «Ja, mye erfaring» fikk oppfølgingsspørsmål om personer som har bodd privat før bosetting. Totalt svarte 158 av 230 kommuner at de hadde noe (41) eller mye erfaring (117) med dette. Vi spurte også om kommunene har brukt MAMOT-ordningen hvor UDI kompenserer for at kommunen påtar seg ansvar for ukrainske flyktninger før bosetting. 100 kommuner svarte positivt på det. De som svarte positivt, fikk oppfølgingsspørsmål knyttet til MAMOT-ordningen og bruken av den.

Vi har gjennomført en frafallsanalyse basert på kommunestørrelse (se tabell 1.2) og region (se tabell 1.3) for å undersøke fordelingen av kommuner med erfaringer med ukrainske flyktninger som bodde privat før bosetting, samt de som benyttet MAMOT-ordningen. Tabell 1.2 viser at fordelingen er ganske lik det øvrige datasettet, og at både små og store kommuner er godt representert når det gjelder svar på spørsmål om kommunenes erfaringer med ukrainske flyktninger som bodde privat før bosetting, samt de som benyttet MAMOT-ordningen. Vi fikk riktignok litt flere svar fra de største kommunene.

Tabell 1.2: Fordeling etter kommunestørrelse (2024, %)

Kommunestørrelse	Andel av datasett (N=230)	Andel av de som hadde erfaringer med bosetting av ukrainske flyktninger som bodde privat (N=158)	Andel av de som brukte MAMOT-ordningen (N=100)
3000 og færre innbyggere	37	34	36
3001-9000 innbyggere	28	27	28
9001-30000 innbyggere	22	23	20
Over 30000 innbyggere	13	16	16

Tabell 1.3 viser at fordelingene etter region også er ganske lik datasettet generelt, og at alle delene av landet er godt representert i undersøkelsen når det gjelder kommunenes erfaringer med ukrainske flyktninger som bodde privat før bosetting, samt de som benyttet MAMOT-ordningen. Vi fikk litt færre svar fra Trøndelag og litt flere fra Oslo og Viken.

Tabell 1.3: Fordeling etter region (2024, %)

Region	Andel datasett (N=230)	Andel som hadde erfaringer med bosetting av ukrainske flyktninger som bodde privat (N=158)	Andel som brukte MAMOT-ordningen (N=100)
Agder og Sør-Østlandet	14	16	15
Innlandet	11	11	11
Nord-Norge	21	17	20
Oslo og Viken	17	21	20
Trøndelag	8	6	6
Vestlandet	29	29	28

Alt i alt ble det ikke oppdaget noen åpenbare regionale skjevheter eller skjevheter i utvalget knyttet til kommunestørrelse når det gjelder spørsmål om kommunenes erfaringer med ukrainske flyktninger som bodde privat før bosetting, samt de som benyttet MAMOT-ordningen.

1.3.3 Spørreundersøkelser og intervjuer med ukrainske flyktninger

Spørreundersøkelser til ukrainske flyktninger i 2022 og 2024

Som nevnt tidligere bruker vi data fra to spørreundersøkelser rettet mot ukrainske flyktninger – en fra 2022 og en fra 2024. Spørreundersøkelsen fra 2022 var en del av prosjektet «Ukrainere på flukt» som undersøkte hvordan personer som flykter fra Ukraina til Norge opplevde prosessen i Norge, fra de ankom til de fikk opphold og ble bosatt. Spørreundersøkelsen ble gjennomført mellom 10. og 22. juni 2022 og ble besvart av 680 respondenter. Populasjonen vi ønsket å studere var ukrainere over 18 år som flyktet til Norge som følge av den russiske invasjonen i februar 2022. Undersøkelsen var basert på åpen rekruttering via sosiale medier og ukrainske organisasjoner i Norge. Denne metoden ble valgt fordi det ikke fantes noen god oversikt over hvor ukrainerne befant seg og heller ikke kontaklinformasjon basert på befolkningsregistre våren og sommeren 2022.

Respondentene i utvalget hadde en overrepresentasjon av kvinner sammenlignet med den generelle populasjonen av ukrainske flyktninger i Norge. 88 % av respondentene våre var kvinner, mens UDIs statistikk på tidspunktet for undersøkelsen viste at 79 % av ukrainere over 18 år som hadde registrert seg for beskyttelse, var kvinner (per juni 2022, da undersøkelsen ble gjennomført). Som forventet var det en underrepresentasjon av de eldste aldersgruppene, fra 55 år og oppover, og en overrepresentasjon av personer i alderen 26-45 år. Siden det er enkelte forskjeller mellom vårt utvalg og populasjonen når det gjelder alder og kjønn, har vi vektet resultatene for disse variablene i de statistiske analysene for å justere for disse skjevhetene (for mer detaljer, se Hernes et al., 2022).

Formålet med undersøkelsen var å hente inn data og analysere hvordan mottak og bosetting av ukrainske flyktninger fungerte i de første fasene etter flyktningenes ankomst til Norge. Undersøkelsen inneholdt spørsmål om en rekke forhold, blant annet ukrainernes erfaringer med norske myndigheter (f.eks. politiet, UDI, IMDi, kommunen), hvordan og om de fikk informasjon om sine rettigheter i Norge, hvor og hvordan de bodde under de ulike stadiene i sin første periode i Norge, viktigheten av personlige nettverk og frivillige organisasjoner, og fremtidsutsikter. I tillegg spurte vi om bakgrunnsinformasjon som kjønn, alder, språkkunnskaper, utdanningsnivå, bosted, familieband i Ukraina og personer de reiste til Norge sammen med.

Av spesiell viktighet for denne studien var at undersøkelsen gjorde det mulig å skille ut de som bodde privat og de som bodde på mottak som egne kategorier. I undersøkelsen i 2022 stilte vi tre spørsmål for å kartlegge hvordan flyktninger bodde i ulike faser av sin første periode i Norge – før de søkte om kollektiv beskyttelse, i perioden mellom registrering og innvilget beskyttelse, og i perioden mellom innvilget beskyttelse og formell bosetting. Siden vi ønsker å sammenligne erfaringene til de som bor privat med de som bor på mottak, har vi laget en ny variabel hvor vi har valgt fasen «mellom innvilget beskyttelse og formell bosetting» og delt respondentene inn i to grupper: 1) de som bor på mottak (de som valgte «på Råde» og «på asylmottak»); 2) de som bor privat (de som valgte «bor privat», «bor privat hos familie eller venner», eller «bor privat hos andre bekjente i Norge»). Den nye variabelen har nesten like mange som bodde på mottak (55 %) og som bodde privat (45 %), med totalt 570 personer i utvalget. Denne variabelen har blitt brukt i en videre bivariat analyse for å se på eventuelle forskjeller i erfaringene til de to gruppene. I kapittel 6 undersøker vi forskjeller mellom de som bodde privat og de som bodde på mottak.

Som en del av UKRAFLY2-prosjektet ble det gjennomført spørreundersøkelser i både 2023 og 2024. Data fra undersøkelsen fra 2024 brukes inn i denne rapporten. I 2024 hadde vi en todelt rekrutteringsstrategi: vi sendte en personlig invitasjon (lenke) til å delta i undersøkelsen til 'gamle' respondenter fra undersøkelsen i 2022 og 2023 via e-post (445 svar); og vi rekrutterte nye respondenter gjennom ulike kanaler (1 162 svar). Datainnsamlingen fant sted mellom 27. september og 5. november. Utvalget fra 2024 består av 1 547 respondenter og var basert på selvrekruttering, ikke tilfeldig utvalg fra populasjonen. Resultatene er vektet etter alder og kjønn (for mer detaljer, se Hernes et al., 2024). I tillegg til de mange spørsmålene vi hadde i undersøkelsen fra 2022, ble seksjonen om arbeid, arbeidsforhold og integreringsutfall betydelig utvidet i 2024. Dette skyldes at flere ukrainske flyktninger hadde fullført introduksjonsprogrammet og mange hadde kommet inn på arbeidsmarkedet. Vi inkluderte også flere spørsmål om flyktningenes erfaringer med å bo privat før bosetting, med fokus på levekår, boforhold, økonomisk støtte og åpne spørsmål om fordeler og ulemper ved å bo privat og ikke på asylmottak før bosetting. I 2024 oppga kun 19 % av respondentene at de bodde privat før bosetting (290 personer), mens 81 % (1 236 personer) bodde på mottak. Dette gjenspeiler den nedadgående trenden i antall flyktninger som bodde privat i 2023 og 2024 (se kapittel 2.3). Det var likevel mulig også basert på

spørreundersøkelsen fra 2024 å undersøke forskjeller mellom de som bodde privat og de som bodde på mottak (se kapittel 6).

Intervjuer med ukrainske flyktninger i 2022 og 2024

I denne rapporten har vi brukt 7 intervjuer (med 8 informanter) som var gjennomført i april-juni 2022 som en del av Ukrainere på flukt-prosjektet. De 7 intervjuene ble inkludert basert på flyktningenes bosituasjon før bosetting. I alle disse intervjuene bodde informantene privat før bosetting.

Informantene ble rekruttert gjennom flere kanaler: 1) via sosiale medier (en kunngjøring ble lagt ut på Facebook-gruppen 'Ukrainske flyktninger til Norge – info /Біженці з України до Норвегії' med informasjon om prosjektet og en invitasjon til å kontakte oss hvis de ønsket å delta i prosjektet), 2) gjennom representanter for ulike frivillige organisasjoner, 3) gjennom ukrainske foreninger i Norge, 4) gjennom forskernes nettverk (et prosjektmedlem er selv flyktning fra Ukraina og har et nettverk blant ukrainere i Norge), 5) ved å be informantene om å gi oss kontakter blant sine venner og bekjente (snøballmetoden).

For å sikre at vi fikk perspektivene til et bredt spekter av mennesker, forsøkte vi å rekruttere informanter som var forskjellige med hensyn til følgende:

- kjønn
- alder (fra 22 til 68 år)
- ankomst til Norge med barn, eller uten
- eksisterende nettverk i Norge, eller ikke
- språk- og digitale ferdigheter
- bosted under den første fasen i Norge (mottak eller privat)
- ankomstdato i Norge
- geografisk beliggenhet i Norge
- geografisk bostedsregion i Ukraina.

I intervjuene spurte vi om følgende temaer: bakgrunn, migrasjonshistorie, eksisterende nettverk i Norge, registrerings- og søknadsprosess, bolig og bosetting, forventninger til Norge, kunnskap om rettigheter og muligheter, kontakt med ulike aktører, tolketjenester, hverdagsliv og kommunikasjon i Norge, skole/barnehage for barn, kjæledyr, hvor de fikk eller søkte informasjon og deres vurdering av denne informasjonen, introduksjonsprogrammet, flyktningenes økonomiske situasjon, og deres tanker om fremtiden.

6 av 8 informanter bodde hos familie, venner eller nettverk og 2 personer bodde hos nettverk/personer de ikke kjente fra før. Alle de 8 informantene kom til Norge i februar - april 2022 (for mer detaljer, se tabell A1 i appendikset). Disse intervjuene gir detaljerte og unike data som gir innsikt i erfaringene med å bo privat før bosetting i perioden april - juni 2022, da antallet flyktninger som bodde privat var på sitt høyeste. To av intervjuene i 2022 ble gjennomført i NIBRs lokaler, de andre ble gjennomført digitalt på Zoom eller på telefon. Ett ble gjennomført på ukrainsk, to på engelsk og 4 på russisk (informanten kunne velge hvilket språk hen var komfortabel med).

For å utvide datagrunnlaget for ukrainske flyktnings egne perspektiv på å bo privat gjennomførte vi til dette prosjektet 10 nye individuelle intervjuer med ukrainske flyktninger i perioden desember 2024 og februar 2025. Informantene ble rekruttert gjennom annonser i Facebook-gruppen "Ukrainske flyktninger til Norge" og e-postadresser fra spørreundersøkelsen i 2024 med personlig invitasjon til å delta i intervju.

Ved rekruttering tok vi hensyn til at informantene representerte forskjellige sosio-demografiske grupper (kjønn, alder), hadde ulike bosituasjoner (bodde sammen med eller separat fra familie, venner, nettverk; bodde hos nettverk eller ukjente personer), fikk økonomisk støtte fra kommunen før bosetting eller ikke, kom fra forskjellige regioner i Ukraina og ble bosatt i ulike kommuner i Norge. Alle informantene våre kom til Norge i 2022 (for mer detaljer, se tabell A2 i appendikset).

I intervjuene fokuserte vi på følgende temaer: bakgrunn, migrasjonshistorie, eksisterende nettverk i Norge, boligforhold og levekår før og etter bosetting, registrerings- og søknadsprosess, bosettingsprosessen, økonomi før bosetting, tilgang til informasjon, forhold til private personer som tok dem imot, kontakt med ulike aktører, skole/barnehage for barn i perioden før bosetting, medisinsk hjelp før bosetting, samt ulemper og fordeler ved å bo privat. Alle intervjuene fra 2024 ble gjennomført digitalt med bruk av Zoom, og alle intervjuene ble gjort på ukrainsk.

Det ble gjort opptak av intervjuene i både 2022 og 2024 og transkriberingsverktøyet Autotekst ble brukt til å transkribere opptakene. Kvaliteten på transkriberingen fra russisk, engelsk og ukrainsk var generelt god, og i de tilfellene det var usikkerhet rundt kvaliteten på transkriberingen sjekket forskeren med lydopptaket. Det var forskeren som hadde gjort intervjuene som også gjorde analysen av dataene. I appendikset inkluderer rapporten tabeller med oversikt over informantene fra 2022 og 2024, hva slags boforhold de hadde før bosetting, når de kom til Norge og informantens kjønn.

1.3.4 Metodiske utfordringer og begrepsavklaringer

Dette prosjektet er i stor grad av retrospektiv karakter da det belyser en situasjon som var spesielt aktuell i 2022 og i 2023. I 2024 var det fremdeles ukrainske flyktninger som bodde privat før bosetting med offentlig hjelp, men antallet var mye mindre. Samtidig baserer rapporten seg i hovedsak på spørreundersøkelser til norske kommuner og ukrainske flyktninger gjennomført i 2024, og intervjuer gjennomført i perioden august 2024 – februar 2025. Respondenter har derfor vært nødt til å tenke tilbake og gjengi etter hukommelsen hvordan prosessene de ble bedt om å beskrive var. Dette gjelder både kommuneansatte, ansatte i IMDi og ukrainerne selv. I intervjuer med kommuneansatte har vi erfart at det kan ha skjedd rokkeringer eller utskifting av ansatte siden 2022/2023 og at personer som var sentrale i oppfølging av og bosetting av personer som bodde privat ikke lenger jobber i kommunen.

Flyktningtjenesten og derunder bosetting av flyktninger i kommunene er organisert på ulik måte. NIBR har tatt kontakt med flyktningtjenesten eller tilsvarende, og tjenestene selv har avgjort hvem som skulle stille til intervju fra den aktuelle kommunen. Dette medfører at vi har snakket med kommuneansatte med litt ulikt ståsted, erfaring og forutsetning til å svare på spørsmålene i intervjuet.

For de ukrainske flyktningene, som har gjennomgått svært store livsendringer i løpet av de siste årene har det vært spesielt utfordrende å huske tilbake til detaljer rundt situasjonen deres i 2022. Det har vært en fordel i denne situasjonen at NIBR også har kunnet benytte intervju- og surveydata fra 2022.

Begrepsbruk og begrepsavklaringer

En gjennomgående utfordring i prosjektet har vært knyttet til begrepsbruk og at ulike aktører har ulik oppfatning av hva ulike begrep betyr eller ikke kjenner til innholdet i begrepene.

Nedenfor kommer derfor en begrepsavklaring for hvordan vi benytter ulike begreper i rapporten. Se også begrepsliste innledningsvis som oppslagsverk (s. 5 - 6).

«Asylsøker» og «flyktning»

En person kalles **asylsøker** når han eller hun har søkt om beskyttelse (asyl) i Norge, og ikke har fått søknaden sin endelig avgjort.⁵ I henhold til utlendingsloven § 28 kreves vurdering på individuelt grunnlag for å få **flyktningstatus**. Ukrainere som får kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34 i Norge har derfor ikke formell flyktningstatus.

I rapporten omtaler vi likevel som oftest de fordrevne fra Ukraina som «flyktninger». Vi anvender begrepet flyktning med betydningen «en person som har måttet flykte fra sitt hjemland; person som flykter, er på flukt» (NAOB, u.å.), slik det ofte benyttes i dagligtale og i medier, og slik det blir benyttet av våre informanter i denne studien.

Siden søknadene om kollektiv beskyttelse for fordrevne fra Ukraina ofte ble behandlet raskt, var de ofte under «asylsøkerstatus» i svært kort tid. Det har derfor vært krevende å skille tydelig mellom når ukrainerne var i asylsøkerfasen og når de hadde fått opphold, da de kunne ha begge statuser i perioden før de ble bosatt med offentlig hjelp. Informantene våre brukte også betegnelsen «ukrainske flyktninger» uavhengig av om de omtalte personer som hadde fått innvilget opphold eller ikke.

I delene av rapporten hvor vi omtaler asylsystemet spesielt bruker vi i noen tilfeller «asylsøker» om ukrainske flyktninger som har søkt og enda ikke fått opphold.

Det er ikke bare ukrainske borgere som faller innunder kriteriene for kollektiv beskyttelse. Det gjør også tredjelandsborgere og statsløse som har fått internasjonal beskyttelse eller tilsvarende nasjonal beskyttelse i Ukraina, eller tredjelandsborgere og statsløse som er nære familiemedlemmer til personer som faller innunder kriteriene for kollektiv beskyttelse. Likevel er det store flertallet⁶ (99 %) av flyktningene fra Ukraina ukrainske statsborgere. I rapporten vil vi derfor hovedsakelig referere til fordrevne fra Ukraina som «ukrainske flyktninger» eller «flyktninger fra Ukraina» som en overordnet betegnelse.

Oppdraget har fokus på flyktninger fra Ukraina som faller innunder regelverket for kollektiv beskyttelse. Det er også flyktninger fra Ukraina som *ikke* har oppfylt kriteriene for kollektiv beskyttelse og som derfor har måttet søke om beskyttelse på individuelt grunnlag. Disse blir i liten grad omtalt i rapporten.

Flyktninger/personer som bodde privat før bosetting med offentlig hjelp

Rapporten omhandler ukrainske asylsøkere og flyktninger som bodde privat før bosetting med offentlig hjelp. I rapporten forkorter vi ofte dette til «flyktninger/personer som bodde privat» for økt leservennlighet.

To undergrupper flyktninger som bor privat før bosetting med offentlig hjelp

Flyktninger fra Ukraina som bodde privat før bosetting med offentlig hjelp (heretter referert til i rapporten som «flyktninger som bor privat») kan deles inn i to undergrupper:

1. *AMOT og MAMOT: Flyktninger som bor privat innenfor mottakssystemet*

⁵ <https://www.udi.no/ord-og-begreper/asylsoker/>

⁶ I 2022 registrerte UDI 35 095 søknader om kollektiv beskyttelse hvorav 363 hadde annet statsborgerskap enn ukrainsk. I 2023 gjaldt det 203 av 35369. 2024 registrerte UDI 18412 søknader om kollektiv beskyttelse hvorav 91 søknader kom fra personer med annet statsborgerskap enn ukrainsk.

Som vi kommer tilbake til i kapittel 2.2 administrerte UDI i perioden 2022 - 2024 to ordninger som gjorde det mulig å bo privat og ikke på asylmottak: Alternativ mottaksplass (AMOT) og Midlertidig alternativ mottaksplass for personer fordrevet fra Ukraina (MAMOT). Personer omfattet av disse ordningene bor privat før offentlig bosetting, men regnes som en del av mottakssystemet i likhet med personer som bor på asylmottak.

2. «Privatboende»: Flyktninger som bor privat utenfor mottakssystemet

«Privatboende» er IMDi's begrep for flyktningene som har bodd privat uten å ha vært innbefattet av MAMOT- eller AMOT-ordningene, altså flyktninger/personer som bor privat utenfor mottakssystemet.

Det er viktig å understreke at det i datainnsamlingen har vært krevende for informanter å oppfatte forskjellen på når flyktninger som bor privat er «privatboende», altså *utenfor* mottakssystemet og når de er på AMOT/MAMOT, som er *innunder* mottakssystemet.

Ukrainske flyktninger har i de fleste tilfeller problemer med å bekrefte eller avkrefte om de søkte om og fikk MAMOT, da de bodde privat, eller om de ikke har vært på den ordningen. Siden kommuner også kunne velge å gi økonomisk støtte til flyktningene uten at en MAMOT-ordning forelå er heller ikke økonomisk støtte et sikkert tegn på at en person har vært på MAMOT. I spørreundersøkelsen til ukrainere valgte vi å ikke spørre om de hadde søkt og fått MAMOT av den grunn at spørsmålet ikke ville bli forstått av alle.

Noen ansatte i kommunene blander også AMOT- og MAMOT-ordningene og vet ikke forskjellen på dem. I noen tilfeller har informanter referert konsekvent til AMOT selv om det framgår tydelig i intervjuet at det må ha vært snakk om MAMOT-ordningen.

«Avtalt selvbosetting»

Begrepet «avtalt selvbosetting» har også opptatt en videre betydning utenfor IMDi. I henhold til IMDi's definisjon er dette kun en betegnelse på bosetting hvor flyktninger etter å ha fått opphold finner bolig selv og tar med en boligkontrakt til kommunen som kommunen så godkjenner. Under flyktningstrømmen fra Ukraina har flere flyktninger i større grad vært delaktige i bosettingsprosessen og i å finne egen bolig, men ikke alle tilfeller av delaktighet i prosessen vil falle innunder IMDi's definisjon for «avtalt selvbosetting». De kommunale informantene bruker i en del tilfeller begrepet «avtalt bosetting» i tilfeller som ikke ville klassifisert som avtalt bosetting, men der flyktningen har vært en aktiv part.

1.4 Etikk og kvalitetssikring

Prosjektet er registrert og godkjent av SIKT. Det følger etiske retningslinjer for forskning i henhold til anbefalingene til Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH).

Alle informanter (de som blir intervjuet) og respondenter (de som svarer på spørreundersøkelsene) har fått informasjon om prosjektet og om sine rettigheter som informanter – herunder at deltakelse er frivillig, informasjon om lagring, bruk av data og muligheten for å trekke sin deltakelse i etterkant.

Informantene mottok informasjonen på e-post forut for intervjuet og gav skriftlig eller muntlig uttrykk for at de ønsket å delta. Før intervjuet startet ble alle minnet om hensikten til prosjektet og spurt om tillatelse til å gjøre opptak av intervjuet. Alle respondentene i spørreundersøkelsene fikk informasjon om prosjektet og gav skriftlig samtykke til deltagelse i

starten av undersøkelsen. Ukrainske deltakere fikk informasjon på ukrainsk og/eller russisk. De øvrige fikk informasjon på norsk.

1.5 Rapportens struktur

Rapporten er delt inn i 7 kapitler. I dette innledningskapittelet presenteres formålet med rapporten, forskningsdesignet og metodene som danner grunnlaget for den. Kapittel 2 tar for seg viktig bakgrunnsinformasjon om mottakssystemet for flyktninger i Norge, muligheter for flyktninger til å bo privat før bosetting, den norske bosettingsmodellen og prosedyrer ved bosetting av personer som bor privat. Kapittel 3 tar for seg IMDis erfaringer og praksiser knyttet til bosetting av ukrainske flyktninger som har bodd privat. Kapittel 4 presenterer perspektiver fra frivillige organisasjoner som har arbeidet tett med ukrainske flyktninger og politiet, en aktør som er spesielt kvalifisert til å vurdere sårbarhetsfaktorer for flyktninger som har bodd privat. Kapittel 5 omhandler kommunenes erfaringer med oppfølging og bosetting av flyktningene som har bodd privat. Kapittel 6 omhandler erfaringene til ukrainske flyktninger som har bodd privat, og sammenligner ved bruk av surveydata deres erfaringer med erfaringene til de som bodde på mottak. Kapittel 7 diskuterer og sammenstiller funn fra de øvrige kapitlene i rapporten med utgangspunkt i forskningsspørsmålene rapporten presenterer innledningsvis. Kapittel 7 inneholder også NIBRs anbefalinger til forbedringer i bosettingsprosessen for flyktninger som bor privat før bosetting med offentlig hjelp og tiltak for å ivareta slike flyktninger i kommunene.

2 Endringer i mottakssystemet og bosettingen av flyktninger i møte med høye ankomster fra Ukraina

I dette kapitlet gjør vi rede for viktig bakgrunnsinformasjon for studien. I den første delen av kapitlet beskriver vi det ordinære mottakssystemet for flyktninger i Norge og mulighetene for flyktninger til å bo utenfor mottakssystemet. Vi redegjør for ordningen for Alternativ mottaksplass (AMOT) og ordningen for Midlertidig alternativ mottaksplass for personer fordrevet fra Ukraina (MAMOT) som bygger på AMOT og ble innført som et beredskapstiltak under de høye ankomstene fra Ukraina da mange flyktninger bodde privat. Kapitlet tar for seg kommunens ansvar for oppfølging av asylsøkere og flyktninger som oppholder seg i kommunen før bosetting med offentlig hjelp – både når det gjelder flyktninger som har hatt midlertidig alternativ mottaksplass (MAMOT) eller Alternativ mottaksplass (AMOT) og flyktninger som har bodd privat utenfor mottakssystemet. Videre gjør kapitlet rede for hvor mange flyktninger fra Ukraina med kollektiv beskyttelse som har bodd privat før bosetting henholdsvis innenfor mottakssystemet (på mottak og på AMOT/MAMOT) og utenfor mottakssystemet, og hvor i Norge de har bodd.

I den andre delen av kapitlet ser vi på endringer i bosettingen av flyktninger i møte med høye ankomster fra Ukraina. Vi beskriver den norske bosettingsmodellen og hvordan bosettingsprosessen for flyktninger er organisert, forskjeller når det gjelder bosetting av flyktninger innenfor og utenfor mottakssystemet, og endringer i bosettingsprosessene i IMDi som følge av ukrainske flyktninger som bodde privat før bosetting. Ordningen for avtalt selvbosetting blir også gjort rede for. Avslutningsvis viser kapitlet endringer i bosettingstakten, altså hvor raskt flyktningene i gjennomsnitt ble bosatt i perioden, og forskjeller her mellom de som var innenfor og utenfor mottakssystemet.

2.1 Det norske mottakssystemet og endringer i møte med høye ankomster fra Ukraina

De fleste asylsøkere i Norge bor i mottak mens de venter på at asylsøknaden blir behandlet og deretter mens de venter på bosetting med offentlig hjelp i en kommune om søknaden om beskyttelse blir innvilget. Asylsøkere er ikke nødt til å bo på mottak, men hovedregelen er at personer som velger å bo privat i søknadsprosessen må klare seg selv økonomisk (Hernes et al., 2023a). En spørreundersøkelse NIBR gjorde blant ukrainske flyktninger i juni 2022 fant at 65 % av de ukrainske flyktningene som hadde kommet fram til da hadde nettverk i Norge. 30 % hadde familie, 20 % hadde venner mens 15 % hadde mer perifere bekjente (Hernes et al., 2022). Mange ukrainske flyktninger reiste derfor rett til en kommune ved ankomst til landet, og som beskrevet i forrige kapittel bodde et betydelig antall personer privat i kommunene i perioden før bosetting.

Den 2. mars innførte EU midlertidig kollektiv beskyttelse⁷ for ukrainske flyktninger. Få dager senere, 11. mars, fulgte Norge EUs eksempel og innførte midlertidig kollektiv beskyttelse i henhold til § 34 i Utlendingsloven om «Kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon» (Utlendingsloven, 2008). I Norge må fordrevne fra Ukraina, som andre flyktninger, søke om beskyttelse gjennom det ordinære asylsystemet, men flertallet av dem slipper å gå igjennom individuell behandling fordi de faller innunder målgruppen for kollektiv beskyttelse. I henhold

⁷ Temporary Protection Directive

til Forskriften om endringer i utlendingsforskriften (midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina) § 7-5a, anvendes Utlendingslovens § 34 overfor:

- a) ukrainske statsborgere bosatt i Ukraina før 24. februar 2022
- b) tredjelandsborgere og statsløse som har fått internasjonal beskyttelse eller tilsvarende nasjonal beskyttelse i Ukraina før 24. februar 2022
- c) tredjelandsborgere og statsløse som er nære familiemedlemmer av personer som nevnt i bokstav a og b, som ektefelle, samboer, barn under 18 år og andre familiemedlemmer som var del av hovedpersonens husstand før 24. februar 2022.

Retten til kollektiv beskyttelse gjør at søknadsperioden for mange ukrainske flyktninger er veldig kort sammenliknet med andre asylsøkere. Mange flyktninger fra Ukraina har biometriske pass og gode identifikasjonspapirer og gjennomgår ikke asylintervju. Dette bidrar til rask saksbehandling. Siden 2020 ble alle asylsøknader registrert ved Nasjonalt ankomstsenter i Råde. Fra mars 2022 åpnet regjeringen for registrering også ved andre politikontor i landet (Hernes et al., 2023b), og ukrainerne kunne ofte registrere seg i den delen av landet hvor de befant seg. Fra juli 2024 måtte igjen alle ukrainske flyktninger, både de som hadde privat innkvartering i søknadsfasen og de som bodde på asylmottak, registrere seg på Nasjonalt ankomstsenter (Politiet, 2024).

Mens den gjennomsnittlige behandlingstiden for en søknad om asyl i perioden 2019 - 2021 var 255 dager, var behandlingstiden for de som har fått kollektiv beskyttelse omtrent to uker i perioden 2022 – 2024 (Hernes et al., 2022; Hernes et al., 2024). I perioden februar 2022 til august 2022, da de første største ankomstene av ukrainske flyktninger ble registrert og asylsystemet fremdeles var under oppbygging, var gjennomsnittstiden for å få kollektiv beskyttelse noe lengre, men fremdeles kun 30 dager (Hernes et al., 2022). Noen ukrainere, for eksempel de fra okkuperte områder som har reist gjennom Russland, har måttet gjennomføre intervjuer, og behandlingen kan ha tatt noe lenger tid. Tilbake i 2022 var det imidlertid ikke alle ukrainere som søkte om beskyttelse med en gang de kom til landet, og dette kan ha forsinket prosessen for noen. Flere trodde krigen ville bli kortvarig og ukrainere har mulighet til å oppholde seg i Norge 90 dager per periode på 180 dager i henhold til avtalen om visumfri tilgang til Schengen, som har vært virksom siden 2017 (Hernes et al., 2022). Det var dermed også ukrainere som befant seg en betydelig periode i kommunene uten å ha registrert seg hos norske myndigheter.

2.2 Muligheter for asylsøkere til å bo privat i søknadsfasen

Når en person søker asyl i Norge er det UDI som har ansvar for behandlingen av søknaden og for flyktningen frem til formell bosetting i en kommune, dersom flyktningen velger å bo på asylmottak. De fleste asylsøkere i Norge bor i mottak mens de venter på at asylsøknaden blir behandlet og deretter mens de venter på bosetting i en kommune om søknaden blir innvilget.

Før 2022 fantes det en ordning om Alternativ mottaksplass (AMOT) som i noen særskilte tilfeller gjorde det mulig for asylsøkere å bo privat og samtidig få støtte fra det offentlige. I forbindelse med de høye ankomstene fra Ukraina, opprettet UDI i tillegg til AMOT en ny ordning som bygget på AMOT-ordningen, kalt Midlertidig alternativ mottaksplass for personer fordrevet fra Ukraina som får midlertidig kollektiv beskyttelse (MAMOT). Den nye ordningen hadde videre nedslagsfelt enn AMOT og kunne benyttes av flere fordi den hadde mindre strenge kriterier. Mange ukrainere bodde også privat før bosetting uten en AMOT- eller MAMOT-ordning og dermed utenfor det formelle mottakssystemet. Flyktningene har da ikke

hatt rettigheter innenfor asylsystemet til økonomisk støtte, men noen kommuner har valgt å gi dem noe støtte likevel.

Under beskriver vi nærmere de tre ordningene – 1) AMOT, 2) MAMOT og 3) Asylsøkere utenfor mottakssystemet – «privatboende» (altså flyktninger som bor privat i saksbehandlingsfasen uten å være omfattet av støtteordningene til UDI) – og ukrainernes bruk av disse.

2.2.1 Alternativ mottaksplass (AMOT)

AMOT er en løsning der asylsøkere med rett til plass i asylmottak, kan bo i en ordinær bolig i stedet for på asylmottak. Det er et alternativ til mottak i særskilte tilfeller hvor det er mer hensiktsmessig med annen type innkvartering enn mottak. Bestemte kriterier må være oppfylt for at en person kan komme under ordningen. Får å få AMOT er det en forutsetning at flyktingen har rett til et botilbud i et asylmottak. I tillegg må andre kriterier være oppfylt. Flyktningene kan søke om AMOT hvis de har nær familie i en norsk kommune, hvis de har behov for spesielle tilpasninger som det er vanskelig å tilby på mottak eller hvis de har vært ofre for menneskehandel. Det er også noen andre grunner som etter særskilt vurdering kan kvalifisere noen for AMOT, for eksempel i saker hvor det skal tas hensyn til barns beste (se UDI, 2024a).

Flyktningene kan søke om AMOT elektronisk via MOT-portalen⁸ til UDI eller per post til UDI Regionkontor Vest. For enslige mindreårige må også deres representant signere søknaden. UDI vurderer om søker er i målgruppen for AMOT. Hvis de finner at hun/han er i målgruppen, sender UDI en forespørsel til kommunen om å ta imot personen på AMOT. Hvis AMOT innvilges varer tilbudet kun til flyktingen får innvilget oppholdstillatelse, får endelig avslag og må forlate Norge, selv ønsker å flytte, eller til de faktiske forhold har endret seg og personen ikke lenger oppfyller vilkårene for AMOT. Kommunen har mulighet til å si at de ikke lenger ønsker å ta ansvar for personen, og UDI kan også avgjøre å avslutte tilbudet (UDI, 2024a).

AMOT innebærer at kommunen påtar seg ansvaret for å gi et botilbud og følge opp personer på alternativ mottaksplass. Det er frivillig for kommunene å akseptere personer på alternativ mottaksplass. Hvis kommunen aksepterer UDIs forespørsel utbetaler UDI et tilskudd til kommunen som skal dekke kommunens gjennomsnittlige utgifter til bolig, livsopphold, barnehage, helse, barnevern og tolk, samt administrasjon av disse tjenestene (UDI, 2024a). Satsene for tilskuddet blir fastsatt årlig gjennom statsbudsjettet. 1. januar 2025 var tilskuddet per måned 18 377 kroner per person (UDI, 2025). I tillegg til dette får kommunene ekstra tilskudd for å dekke utgifter knyttet til barnevern hvis det er snakk om enslige mindreårige. Som beskrevet i tildelingsbrevet til UDI i 2023, får kommunen også tilskudd for heldagsplass i barnehage når det er aktuelt (Justis- og beredskapsdepartementet, 2023). Kommunen plikter å tilby gratis barnehageplass (UDI, 2021). Det er videre nærmere spesifisert hvilke helsetjenester og økonomiske ytelser personer på AMOT har rett på.

UDI opplyser at 275 kommuner hadde erfaring med bruk av AMOT-ordningen før 2022, men ordningen var brukt i relativt liten grad. I perioden 2007 til 2022 var det rundt 1 600 flyktninger til sammen som hadde AMOT.

⁸ Dette er portal for leverandører av mottakstjenester til Utlendingsdirektoratet.

Ukrainske flyktningers bruk av AMOT-ordningen

Siden det ble opprettet en egen MAMOT-ordning for fordrevne fra Ukraina (se beskrivelse under) har AMOT-ordningen kun i liten grad vært benyttet av ukrainske flyktninger. UDI opplyser at det i 2022 var kun to ukrainere på ordningen, 32 i 2023 og 16 i 2024. 14 av personene som har vært på AMOT hadde tidligere hatt MAMOT, men gikk over til AMOT da MAMOT-ordningen ble avviklet i februar 2024. Noen gikk over til AMOT fordi de endret spor – det vil si at de ikke oppfylte kriteriene for kollektiv beskyttelse og søknaden ble gitt individuell vurdering som for andre asylsøkere. UDI opplyser at AMOT ble gitt forutsatt at de hadde søkt og oppfylte kriteriene for AMOT. En del enslige mindreårige som har kommet til Norge og hatt nettverk i norske kommuner har benyttet AMOT-ordningen mens de har ventet på oppholdstillatelse, siden MAMOT ikke gjelder for enslige mindreårige (se beskrivelse under). Ellers har ordningen vært brukt av personer som ikke faller inn under kategoriene som får kollektiv beskyttelse, men som oppfyller kriterier for å få AMOT. I februar 2025 var det fremdeles 26 personer fra Ukraina som hadde AMOT. UDI opplyser at det er 37 kommuner som har hatt ukrainske flyktninger på AMOT i perioden fra 2022 til 2024.

2.2.2 Midlertidig alternativ mottaksplass for personer fordrevet fra Ukraina (MAMOT)

MAMOT-ordningen ble innført 16. mars 2022 ved instruks fra Justis- og beredskapsdepartementet (Regjeringen, 2022a; Justis- og beredskapsdepartementet, 2022). En av begrunnelsene var at ordningen skulle avlaste asylmottakene og dermed hjelpe på beredskapen i en situasjon hvor asylsystemet var under sterkt press på grunn av høye ankomsttall, og at den eksisterende AMOT-ordningen hadde for strenge kriterier til å kunne brukes til det formålet. En annen like viktig årsak var å gi kommunene støtte og insentiver til å sikre at asylsøkere kunne bo i privat regi med offentlig støtte fram til formell bosetting, og dermed trygge dem og få bedre oversikt i den uoversiktlige situasjonen som oppsto med mange asylsøkere og flyktninger utenfor asylmottak.

Målgruppen for den utvidede MAMOT-ordningen sammenfalt med kriteriene for å få kollektiv beskyttelse, som innebærer at ordningen gjaldt for fordrevne fra Ukraina, og ikke andre asylsøkere. Enslige mindreårige flyktninger fra Ukraina var ikke omfattet av ordningen, men de hadde muligheten til å søke om AMOT (UDI, 2022a). Begrunnelsen for dette var at «enslige mindreårige har behov for tettere oppfølging enn det som normalt gis til personer på MAMOT» (Proba, 2024, s. 17), og å utelukke dem fra ordningen var en måte å sikre en spesielt sårbar gruppe ekstra vern (Proba, 2024, s. 43).

Forutsetningen for å kunne få MAMOT var at flyktingen selv fant en boløsning i en kommune enten hos familiemedlemmer, venner eller andre personer, i bolig formidlet av frivillige organisasjoner eller av en kommune. Før en ukrainsk flyktning kunne søke om MAMOT måtte personen ha registrert seg hos politiet, søkt beskyttelse og fått DUF-nummer og D-nummer. Det var ikke noe krav om at søkeren hadde fått vedtak om midlertidig kollektiv beskyttelse (UDI, 2022a).

Søknadsprosessen innebar at søkeren sendte inn en elektronisk søknad på udi.no. Hvis søknaden gjaldt flere personer som skulle bo sammen kunne de sende et felles skjema. Hvis UDI vurderte at vilkårene var oppfylt, sendte de en forespørsel til den aktuelle kommunen som så kunne velge å akseptere eller avslå at søkeren fikk MAMOT (UDI, 2022a). Det fantes også en hurtigprosedyre som gikk ut på at søkeren tok kontakt med kommunen først for å avklare om kommunen ville godkjenne at søknad om MAMOT ble innvilget. I slike tilfeller fylte søkeren og kommunen sammen ut skjema for hurtigprosedyre på udi.no. Dette gikk

raskere, da det kortet ned på antall steg i prosedyren, og i de fleste tilfeller i løpet av en måned (Proba, 2024).

Søkere som fikk innvilget kollektiv beskyttelse, inngikk fra dato for innvilgelse, i målgruppen for bosetting med offentlig hjelp. Mens AMOT-ordningen opphører når en flyktning får innvilget opphold, varte MAMOT, hvis innvilget, fram til søkeren ble bosatt med offentlig hjelp. Hvis MAMOT ikke ble innvilget, kunne avgjørelsen ikke påklages (Utlendingsloven, 2008, § 95). Tilbudet opphørte også om søkeren takket nei til bosetting med offentlig hjelp eller hvis søkeren flyttet til en annen kommune. Tilbudet kunne også opphøre hvis kriteriene for MAMOT ikke lenger ble oppfylt, hvis kommunen ikke lenger ønsket å ta ansvar for personen, eller dersom UDI hadde behov for å avslutte ordningen (UDI, 2022a).

For hver person som fikk innvilget MAMOT fikk kommunen et månedlig tilskudd fra UDI. Satsene ble fastsatt i de årlige statsbudsjettene og var de samme som for AMOT-ordningen. Satsen per person per måned var 16 105 kroner i 2022, 16 942 kroner i 2023 og 17 687 kroner i 2024.^{9 10} Formålet med tilskuddet var å sette kommunene i stand til å utøve sitt ansvar for ordningen (Proba, 2024):

Kommuner som aksepterer avtale om midlertidig alternativ mottaksplass, må påse at personen som er omfattet av avtalen har tilgang til et enkelt, men akseptabelt midlertidig botilbud og etablere gode rutiner for å ivareta og følge opp personen i avtaleperioden. Tilskuddet fra UDI skal dekke kommunens gjennomsnittlige utgifter til botilbudet og oppfølgingen. (UDI, 2022a)

I UDIs retningslinjer spesifiseres hvilke tjenester kommunen er pliktet å tilby de som bor på MAMOT, herunder helsetjenester, økonomiske ytelser¹¹ og barnehage, men disse er på et nokså overordnet nivå (UDI, 2022a). Utover disse retningslinjene har det vært opp til hver enkelt kommune å lage eventuelle egne retningslinjer for oppfølging av flyktningene på MAMOT.

Proba (2024, s. 3) konkluderte i sin evaluering av ordningen med at MAMOT er «et godt eksempel på innovativ offentlig forvaltning» hvor «staten (UDI) og kommunene snudde seg raskt i møte med en situasjon med høye daglige flyktningankomster». I rapporten fant de at «retningslinjen i hovedsak har truffet en god balanse mellom føringer og krav på den ene siden, og tilstrekkelig fleksibilitet til lokal utforming av løsningen på den andre» (Proba, 2024, s. 4). De påpekte imidlertid at retningslinjene kunne ha gitt tydeligere krav og føringer for beregning av økonomiske ytelser og oppfølging av sårbare personer. Fra Probas rapport framgår det at UDI ikke har hatt mandat til eller ønsket å instruere kommunene i hvordan de skal operasjonalisere MAMOT, men at de forventet at kommunene sikret dette i henhold til retningslinjene for MAMOT hvor de forplikter seg til å «etablere gode rutiner for å ivareta og følge opp personer på MAMOT og påse at disse har et akseptabelt botilbud» (Proba, 2024, s. 42).

Ukrainernes bruk av MAMOT-ordningen

I perioden 2022 – 2024 bodde 6 663 personer på MAMOT fordelt på 245 norske kommuner (Proba, 2024, s. 3). Ifølge UDI var ordningen i 2022 brukt av 5 420 personer, i 2023 1 137 og

⁹ Tilskuddsmidlene dekket ikke grunnskoleopplæring, siden tilskudd til opplæring av barn og unge omfattes av Utdanningsdirektoratet sine tilskuddsordninger (Proba, 2024).

¹⁰ Satsene på AMOT var identiske med MAMOT for 2022, 2023 og 2024 og var oppjustert til 18 377 NOK i 2025.

¹¹ De økonomiske ytelsene var subsidiære, altså de falt bort dersom personen kunne dekke utgifter til livsopphold selv (Proba, 2024).

111 i 2024.¹² MAMOT ble avviklet med virkning fra 15. februar 2024 som en del av flere innstramninger innført for å redusere ankomstene til Norge, som hadde vært uforholdsmessig høye sammenliknet med nordiske naboland (Regjeringen, 2024a). På det tidspunktet da MAMOT ble avviklet kom det svært få søknader om å benytte ordningen.

2.2.3 Asylsøkere utenfor mottakssystemet - “privatboende flyktninger”

Som nevnt over er ikke flyktninger pliktige til å bo på mottak i søknadsperioden. Hvis de har mulighet til å forsørge seg selv eller bli forsørget av noen de kjenner fram til bosetting med offentlig hjelp, kan de bo der de ønsker. IMDi bruker begrepet privatboende om asylsøkere/flyktninger som ikke befinner seg i mottakssystemet, altså de som ikke bor på mottak (eller som har flyttet ut av mottak for å bo privat før de har fått innvilget oppholdstillatelse) og som ikke har en AMOT- eller MAMOT-ordning. I likhet med å bo på asylmottak er bosetting med offentlig hjelp et frivillig tilbud fra staten og i motsetning til flyktninger innenfor mottakssystemet må privatboende flyktninger søke om bosetting med offentlig hjelp (se utførlig beskrivelse under).

Asylsøkere som velger å ikke bo på mottak – og ikke er omfattet av AMOT- eller MAMOT-ordningen – har i utgangspunktet ikke rett på sosialhjelp: «Personer som har søkt om beskyttelse, og som er i, eller kan få statlig innkvartering, har ikke krav på individuelle tjenester etter loven, med unntak av opplysning, råd og veiledning» (Forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse, 2011, § 2). Dette innebærer at «hvis en person på eget initiativ flytter fra statlig innkvartering til en kommune og søker om sosiale tjenester, kan kommunen avslå søknaden med henvisning til det statlige tilbudet, med mindre dette er åpenbart urimelig.»

At det ikke er et *krav* for kommunene innebærer derimot ikke at kommunene ikke har lov til å gi økonomisk bistand til denne gruppen. I Norge har kommunene stor grad av selvstyre innenfor nasjonale rammer. Dette betyr at kommuner har *mulighet* til å tilby økonomisk bistand til asylsøkere og flyktninger som har søkt beskyttelse, selv om de ikke var registrert under AMOT- eller MAMOT-ordningene, og her kan praksisen i kommunene variere.

Asylsøkere som velger å ikke bo i mottak har også noen rettigheter og plikter i kraft av at de har søkt asyl. Med andre ord, rettigheter og plikter som gjelder alle asylsøkere uavhengig av om kommunen påtar seg ansvar for asylsøkerne i saksbehandlingsfasen gjennom AMOT- og MAMOT-ordningene. For det første, alle som har registrert søknad om beskyttelse har rett til de samme helsetjenestene som andre borgere: «Kommunen har ansvaret for at de som oppholder seg i kommunen får helsehjelp. Det vil si at asylsøkere har fulle rettigheter til helsehjelp fra kommunen. Rettighetene gjelder uavhengig av om asylsøkeren bor privat eller i asylmottak» (Helsedirektoratet, 2023).

For det andre, barn i opplæringspliktig alder (vanligvis 6-16 år) som oppholder seg i Norge har rett på opplæring uavhengig av oppholdsstatus, og de har plikt til å følge grunnskoleopplæring når oppholdet har vart i tre måneder (Opplæringslova, 2023, § 2-1). Kommunen har derfor ansvar for at alle flyktningbarn som oppholder seg i kommunen får grunnskoleopplæring (NOU 2023: 9) – uavhengig om de er privatboende eller under AMOT- eller MAMOT-ordningen. *Retten* til grunnskoleopplæring inntreffer når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder, mens *plikten* inntreffer når oppholdet faktisk har vart i tre måneder.

¹² Oppgitt av UDI på etterspørsel.

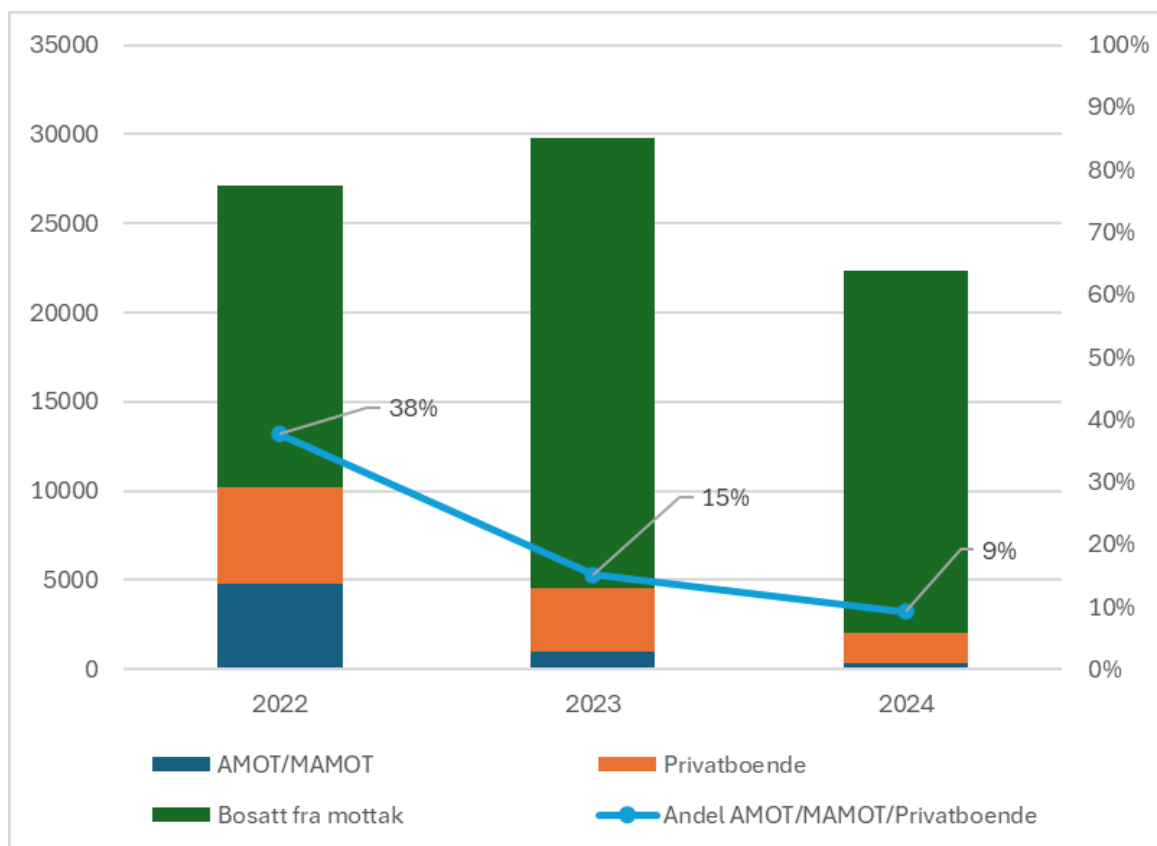
For at kommunen skal kunne sikre tilgang til skole for barn i skolepliktig alder og helsehjelp til asylsøkere i kommunen, er de i stor grad avhengige av at asylsøkerne selv tar kontakt med kommunen. UDI opplyser at de ikke systematisk deler informasjon med vertskommuner for asylmottak eller andre kommuner der det bor asylsøkere privat om hvilke asylsøkere som bor i kommunen. Å være asylsøker er en såkalt «særlig personopplysning» som krever en selvstendig hjemmel for utlevering, og UDI har ingen slik hjemmel for systematisk å dele informasjon om hvilke asylsøkere som oppholder seg i den enkelte kommune.

2.3 Hvor mange har vært privatboende eller på AMOT/MAMOT før bosetting og hvor mange har bodd på mottak?

Over har vi presentert tall fra UDI på hvor mange personer som har vært på AMOT/MAMOT ordningene i henholdsvis 2022, 2023 og 2024. IMDi har ført statistikk over flyktninger med kollektiv beskyttelse bosatt fra mottak, AMOT/MAMOT og kategorien privatboende.

IMDis tall sammenfaller ikke 100 % med tallene for MAMOT og AMOT presentert over, da ikke nødvendigvis alle som var på ordningene ble bosatt det inneværende året eller ble bosatt overhode. Tallene fra IMDi gir oss imidlertid et godt bilde av hvor mange av de bosatte flyktningene som har vært privatboende, altså utenfor mottakssystemet, sammenliknet med antallet på AMOT/MAMOT og flyktninger bosatt fra mottak.

Figur 2.1: Antall og andel flyktninger med kollektiv beskyttelse bosatt av IMDi med status AMOT/MAMOT, privatboende og fra mottak



Figur 2.1 viser andelen flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse fordelt på tre kategorier av status før bosetting i en kommune: AMOT/MAMOT, de som bodde privat før bosetting (privatboende), og de som kom fra mottak.

Hovedtendensen i figuren er en markant nedgang i andelen flyktninger som bodde privat (AMOT/MAMOT og privatboende) før bosetting fra 2022 til 2024. I 2022 utgjorde denne gruppen 38 % av de bosatte, mens andelen sank til 15 % i 2023 og videre til 9 % i 2024.

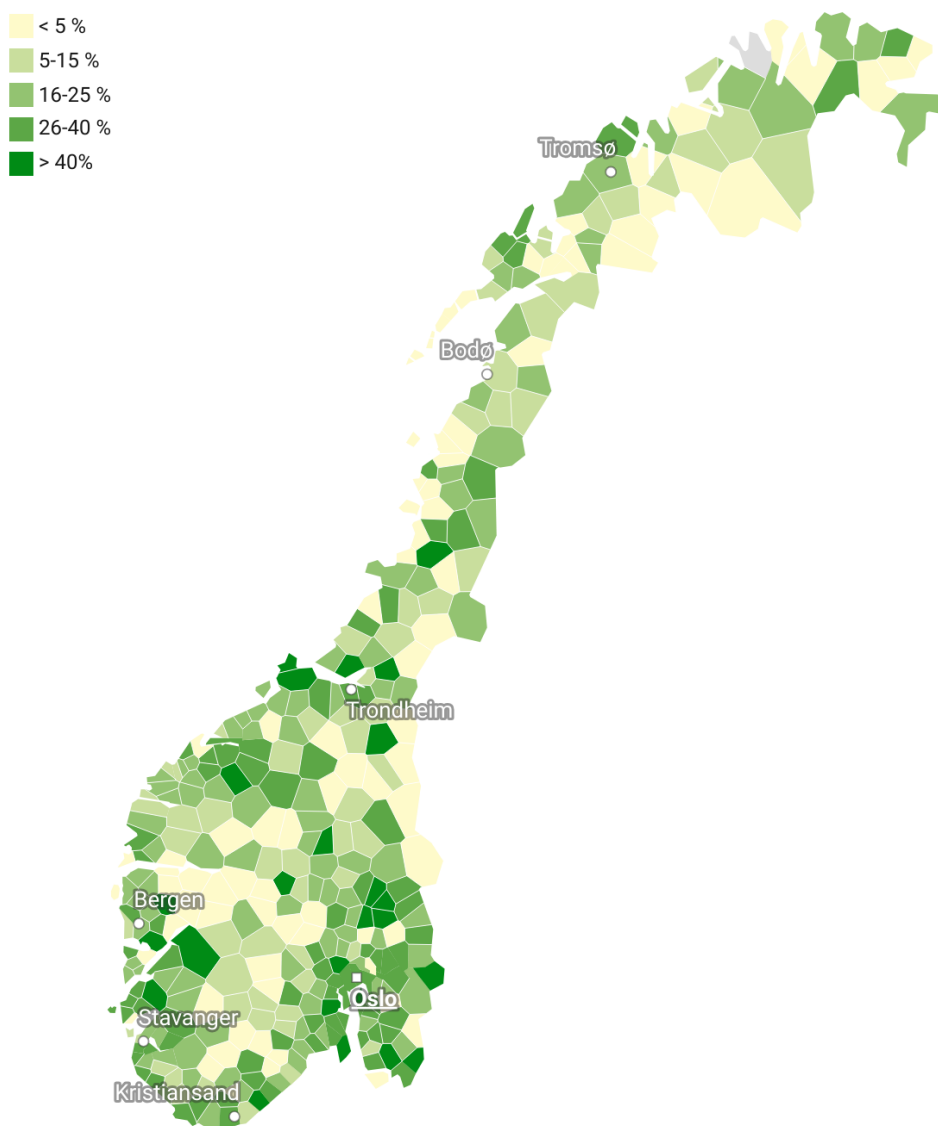
Samtidig viser figuren en stor endring i antall bosatte fra AMOT/MAMOT-ordningen. I 2022 var fordelingen mellom de som var registrert med AMOT/MAMOT (4 814 personer) og de som var privatboende (5 399 personer) nokså lik. Imidlertid var det et mye lavere antall bosatte fra AMOT/MAMOT i 2023 (957 personer) og 2024 (309 personer), mens antallet privatboende som ble bosatt også gikk ned, men ikke like dramatisk (2023: 3 565 personer, 2024: 1 749 personer).

Totalt i perioden har det blitt bosatt flere privatboende (10 713) enn fra AMOT/MAMOT (6 080). Det betyr at et flertall av de som bodde privat har bodd utenfor mottakssystemet, som innebærer at kommunene ikke har påtatt seg noe *formelt* ansvar for dem og blitt kompensert økonomisk av UDI gjennom en MAMOT-avtale.

Figur 2.2 viser andelen flyktninger fra Ukraina som bodde privat før bosetting med offentlig hjelp i 2022 og 2023, da omfanget var størst. Kartet viser at alle landsdeler har hatt flyktninger som har bodd privat før bosetting. Kartet illustrerer betydelige forskjeller mellom kommunene i hvor stor andel av flyktningene som bodde privat før formell bosetting. I mange kommuner var det under 5 prosent av alle fordrevne fra Ukraina som bodde privat før bosetting (lys farge), mens det i andre kommuner var nesten halvparten (> 40 % og mørk

skravurfarge) som bodde privat før bosetting. Kommunene ved Mjøsa, sånn som Hamar, Østre-Toten, Stange og Løten er eksempler på kommuner hvor en stor andel av flyktningene bodde privat.

Figur 2.2: Andel som bodde privat før bosetting (AMOT/MAMOT/privatboende) før bosetting i 2022 og 2023



Created with Datawrapper

Var det vanlig å flytte fra mottak til privat bolig eller fra privat bolig til mottak?

Spørreundersøkelsen til ukrainske flyktninger fra 2022 inkluderte spørsmål som kunne avdekke om målgruppen vekslet mellom å bo på mottak og privat i perioden før bosetting. Vi kan skille mellom tre faser før bosetting: 1) før registrering av søknad for kollektiv beskyttelse, 2) mellom registrering og innvilget opphold, og 3) etter innvilget opphold, men før formell bosetting. Vi finner at flertallet enten bodde kontinuerlig på mottak (45 %) eller privat (47 %). Omtrent 4 % bodde først privat og flyttet deretter til mottak. Dette mønsteret ble også bekreftet i intervjuer i 2022, hvor det ble beskrevet at enkelte i starten bodde hos familie eller venner, men etter hvert flyttet til mottak hovedsakelig fordi de som tok dem imot

ikke hadde nok plass i hjemmene sine. De resterende 3 % flyttet fra mottak til privat bolig i løpet av perioden før bosetting. Hovedtendensen var imidlertid at flyktningene bodde enten privat eller på mottak før bosetting med offentlig hjelp.

2.4 Bosettingen av flyktninger i møte med høye ankomster og mange flyktninger som bodde privat

2.4.1 Den norske bosettingsmodellen

Den norske bosettingsmodellen bygger på noen overordnede mål, presentert i Meld. St. 17 (2023–2024):

Regjeringens mål er at bosettingen skal være styrt, spredt, rask og treffsikker. Styrt bosetting handler om at flyktninger ikke selv kan velge hvor de skal bo den første tiden i Norge. Spredt bosetting vil si at nyankomne flyktninger skal bosettes i alle landsdeler og i kommuner av ulik størrelse. Rask bosetting betyr at nyankomne flyktninger skal bosettes så raskt som mulig etter innvilget oppholdstillatelse eller innreisestillatelse (overføringsflyktninger). Treffsikker bosetting innebærer blant annet at nyankomne flyktninger skal bosettes i kommuner med tilbud om kvalifisering, utdanning, arbeid og andre tjenester. Hvordan bosettingen skjer, er viktig for å kunne nå hovedmålet for integreringspolitikken om at flere innvandrere skal i utdanning og arbeid, og å bygge sterke felleskap og gode fellesarenaer. (Meld. St. 17, s. 64.)

Når flyktninger har fått innvilget opphold skal de bosettes så raskt som mulig hvis de har behov for bosetting med offentlig hjelp (Meld. St. 17, 2023-2024). Norge har en bosettingsmodell hvor ansvaret for bosettingen er fordelt mellom staten og kommunene (Regjeringen, 2024b), men der det er frivillig for kommunene å bosette flyktninger.

Samarbeidsavtalen om mottak og bosetting av flyktninger mellom KS, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet (2022-2025) skal sikre at disse aktørene i fellesskap løser «de nasjonale oppgavene Norge har forpliktet seg til når det gjelder mottak av asylsøkere og bosetting av flyktninger» (Regjeringen, 2022b). Formålet med avtalen er å klargjøre rammebetingelser for kommunene, sikre gode samarbeids- og informasjonsrutiner mellom staten og kommunene og sikre en god og jevnlig dialog om tiltak for å nå nasjonale mål for mottak av asylsøkere og overføringsflyktninger, og bosetting av flyktninger. Viktige premisser for KS og kommunene er at den enkelte kommune selv avgjør den årlige bosettingskapasiteten sin, og at kommunene som bosetter sikres gode rammebetingelser (Regjeringen, 2022b).

Det statlige ansvaret for bosettingen ligger hos IMDi. IMDi utarbeider prognoser over hvor mange flyktninger som vil ha behov for bosetting det kommende året. Det endelige, samlede behovet for vedtaks plasser i kommunene fastsettes av Nasjonalt utvalg for bosetting (et samarbeidsorgan mellom stat og kommune). Deretter får IMDi innspill fra de enkelte fylkeskommunene og KS, før det sendes anmodninger til den enkelte kommune om bosettingsplasser det kommende året (IMDi, 2024b).

Hver enkelt kommune vedtar hvor mange flyktninger de kan ta imot. Vedtaket sendes til IMDi med kopi til KS og registreres i bosettingssystemet IMDinett (et digitalt system og IMDis

primære arbeidsverktøy).¹³ Kommuner som har vedtatt å bosette enslige mindreårige melder inn ledig kapasitet for denne gruppen separat til IMDi.

Når en flyktning får innvilget oppholdstillatelse overføres data knyttet til personens oppholdstillatelse fra UDIs Datasystem for flyktning- og utlendingssaker (Utlendingsdatabasen) til IMDinett. Sakene kommer inn i IMDinett før oppholdstillatelse er innvilget når det er saker som kan være relevante for IMDi. Det kan, f.eks., være mottaksbeboere uten opphold som skal ha asylnorsk. Slike saker trenger IMDi å ha i systemet sitt før opphold er innvilget. Overføringsflyktninger intervjues for eksempel også før de får opphold.

Flyktninger på mottak som har fått oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosetting med offentlig hjelp, blir kartlagt av ansatte på mottaket gjennom en «bosettingssamtale». Hensikten med samtalen er å innhente opplysninger som er viktig i arbeidet med å finne en aktuell bosettingskommune. Da står de som «under kartlegging» i IMDis system. Når mottaket legger inn informasjon i systemet, blir IMDi informert om at bosettingssamtalen er gjennomført og personen endrer status hos IMDi til «fordelingsklar». Det betyr at IMDi kan forespørre en kommune om å bosette flyktningen. Denne fordelingsprosessen er anonymisert, men kommunen får tilgang til informasjon om alder, kjønn, nasjonalitet, behov for oppfølging og tilrettelegging, førerkort, bil og kjæledyr og informasjon om arbeidserfaring og utdanning.

Omfanget av opplysninger mottaket registrerer i IMDinett fra bosettingssamtalen med ukrainske flyktninger ble fra 4. april 2022 redusert til tre spørsmål: 1) Hvorvidt flyktningen har familie eller annet nettverk i Norge, 2) Hvorvidt flyktningen har helseutfordringer som må tas hensyn til og 3) Om flyktningen har kjæledyr. I mai 2022 ble også spørsmål om arbeidserfaring og utdanning igjen inkludert og siden mars 2023 har bosettingssamtalen inneholdt spørsmål om flyktningen har førerkort (Hernes et al., 2023b).

Når IMDi forespør kommunen om å bosette flyktninger bes kommunen om å godkjenne forespørsel om bosetting av tildelte flyktninger. Så snart kommunen godkjenner forespørselen vil det genereres et vedtak om bosettingskommune som sendes til flyktningen. Kommunen vil med dette få tilgang til personlige opplysninger som navn, fødselsnummer, adresse og kontaktinformasjon. Kommunen vil også få et eget brev fra IMDi om inngått avtale om bosetting av flyktninger. Kommunen har da ansvar for oppfølging av den videre bosettingsprosessen for disse personene og vil få utbetalt integreringstilskudd av IMDi, som skal dekke kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til bosetting og integrering av flyktninger i bosettingsåret og de neste fire årene.¹⁴

¹³ IMDinett har også flere funksjoner. Innad i dette systemet ligger et nasjonalt introduksjonsregister, (NIR), som gir informasjon om enkeltpersoners deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og opplæring i mottak (1). Videre dekker IMDinett bosetting og bosettingsforberedende arbeid, kompetansekartlegging og karriereveiledning, og utbetaling av norsktilskudd (1). Personer som er registret i IMDinett står oppført med navn, DUF-nummer og, etter hvert, personnummer. Et DUF-nummer er et registreringsnummer tildelt alle som søker om beskyttelse eller opphold i Norge. DUF-nummeret bevilges av UDI, og kan brukes til å koble registerdata på tvers av UDI og IMDi sine datasystem. Fødselsnummer tildeles de som har oppholdsrett eller oppholdstillatelse, og skal bo i Norge i mer enn seks måneder. Fødselsnummer bestemmes av skatteetaten, og tilegnes ved registrering i folkeregisteret.

¹⁴ Mer utførlig om tilskuddene til kommunen på IMDis nettsider: <https://www.imdi.no/bosetting/norsk-bosettingsordning/bosetting-og-kommuneokonomi/>

2.4.2 Bosetting med offentlig hjelp for flyktninger innenfor og utenfor mottakssystemet

Bosettingsmodellen er som nevnt over offentlig styrt. Det er likevel viktig igjen å understreke at hvis flyktningene klarer seg selv økonomisk står de fritt til å bosette seg hvor som helst i landet (definert som «selvetablerte flyktninger»). Selvetablerte flyktninger kan for eksempel være flyktninger som gikk inn i et arbeidsforhold rett etter ankomst. For å være sikret offentlig bistand med bolig, introduksjonsprogram, introduksjonsstønad og eventuell annen bistand i henhold til integreringsloven må flyktningene derimot bosettes gjennom avtale mellom IMDi og en kommune (IMDi, 2024a). Dette kalles bosetting med offentlig hjelp. Flyktninger som bosettes med offentlig hjelp kan som hovedregel ikke velge hvilken kommune de skal bosettes i, men blir tildelt en kommune av IMDi. Det gis kun ett tilbud om bosettingskommune, og vedtaket om bosettingskommune kan heller ikke påklages (Integreringsloven, 2021, § 46).

Mens flyktninger fra mottak kommer inn i IMDi sine systemer som beskrevet over, må privatboende flyktninger utenfor mottakssystemet, som har fått innvilget oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosetting, i utgangspunktet selv søke om bosetting med offentlig hjelp. Det er et krav om at flyktingen tar kontakt med IMDi innen seks måneder etter at personen har blitt gjort kjent med sitt vedtak om oppholdstillatelse. Hvis de ikke sender en søknad innen fristen, vil de falle ut av målgruppen for bosetting med offentlig hjelp, og vil dermed ikke få utløst rettighetene dette innebærer. Flyktingene blir informert om dette i vedtaksbrevet fra UDI når de får innvilget kollektiv beskyttelse. Vedtaksbrevet for kollektiv beskyttelse fra UDI er det samme for flyktninger som bor på mottak og de som bor privat, men inneholder informasjon som retter seg spesifikt mot begge grupper. I informasjonen «til deg som bor på asylmottak» heter det:

IMDi vil finne en kommune til deg etter at mottaket har gjennomført bosettingssamtale med deg. Hvis du har spørsmål om bosettingsprosessen, kan du spørre mottaket der du bor. (UDI, 2024b)

Det er også lenket til IMDis informasjonsside om bosetting.

Til «deg som bor privat (utenfor mottakssystemet)» heter det:

Hvis du ønsker hjelp til bosetting i en kommune, må du søke IMDi om bosetting med offentlig hjelp her så snart som mulig: registrasjon.imdi.no og senest innen seks måneder fra du får innvilget oppholdstillatelse. (UDI, 2024b)

Deretter lenkes det til IMDis informasjon om bosetting for privatboende.

Privatboende utenfor mottakssystemet som søker om bosetting med offentlig hjelp, fyller ut et søknadsskjema med en kort liste med spørsmål. Spørsmålene gjelder bosettingsrelevante opplysninger, slik som tilknytning til en kommune eller personer i Norge, behov for tilrettelegging, og om de har kjæledyr. Hvis flyktingen allerede har en bolig de ønsker å fortsette å bo i, må flyktingen ta kontakt med den aktuelle kommunen. Hvis kommunen aksepterer boligen, tar de kontakt med IMDi og kan deretter følge prosedyren for avtalt selvboetting som vi kommer til i delkapittel 2.4.4 under.

Personer på AMOT/MAMOT er regnet som en del av mottakssystemet, og faller inn under målgruppen for bosetting med offentlig hjelp så snart de får innvilget kollektiv beskyttelse. Det var imidlertid en teknisk feil som gjorde at personer som var på MAMOT ble vist som privatboende i IMDis systemer. Den tekniske feilen medførte økt ventetid før bosetting for

personer på AMOT/MAMOT. UDI sendte ukentlige oversikter til IMDi over flyktninger på AMOT/MAMOT for å sikre at IMDi hadde en oversikt over personer som var i målgruppen for bosetting med offentlig hjelp.

2.4.3 Endringer i bosettingsprosessen i IMDi som følge av ukrainske flyktninger som bor privat før bosetting

Mens flyktninger fra mottak og de som var registrert som AMOT/MAMOT dukket opp i IMDi sine systemer så snart de fikk opphold, dukket altså privatboende flyktninger ikke opp før de eventuelt tok kontakt selv eller en kommune kontaktet IMDi på deres vegne. Derfor innførte IMDi i 2022 en ny statuskategori for å fange opp hvor mange som hadde fått oppholdstillatelse og oppholdt seg i kommunene som: «Ukrainere eller fordreven med kollektiv bestemmelse som bor privat». På denne måten kunne IMDi se hvilke flyktninger som bodde utenfor mottakssystemet i kommunene, hadde oppholdstillatelse og var i målgruppen for bosetting med offentlig hjelp. IMDi kunne så kontakte kommunen og spørre om det var greit at de søkte ut disse personene til kommunen. IMDi foretok med andre ord en utsiling av privatboende fra flyktninger innenfor mottakssystemet (både de fra mottak og de på AMOT/MAMOT) og slik fikk de varslet kommuner om at de hadde flyktninger som bodde privat i kommunen som hadde fått innvilget opphold. IMDi forklarte denne løsningen med at det ikke skulle bli en propp i systemet med byråkratiske hindringer som forsinket personer i å få hjelp og komme i kontakt med hjelpeapparatet.

Samtidig som IMDi under de høye ankomstene i 2022 begynte å jobbe på denne måten med å finne ut hvor de privatboende oppholdt seg, så fantes det også et nettbasert support-system hvor kommunene kunne melde inn til IMDi DUF-nummeret på personer som hadde fått opphold og befant seg i kommunen. I utgangspunktet må flyktninger som bor privat, som beskrevet over, søke om å bli bosatt i en kommune, men i massefluktsituasjonen i 2022 godtok IMDi også at kommunene sendte en skriftlig henvendelse til IMDi om at de hadde vært i kontakt med vedkommende og at vedkommende ønsket å bli bosatt i kommunen. Basert på den informasjonen sendte IMDi forespørsel til kommunen om å bosette personen. Kommunen bekreftet så at flyktningen ønsket bosetting der. Representanter for IMDi beskrev denne praksisen som en forenkling av prosessen for å få fortgang i bosettingssaken, altså for å få bosatt den enkelte flyktning i en kommune så raskt som mulig.

Noen ganger hadde kommunene informasjon om noen IMDi ikke hadde informasjon om og de spilte inn til IMDi at de hadde personer i kommunen som ønsket hjelp til å bli bosatt der. Kommunene hadde ikke oversikt over hvorvidt personene hadde fått innvilget oppholdstillatelse og IMDi fikk derfor henvendelser om mange personer som ikke ennå hadde fått oppholdstillatelse, og som derfor ikke var i IMDi sitt system.

Samtidig som IMDi godtok at kommunene videreformidlet at flyktninger som bodde privat ønsket bosetting med offentlig hjelp, opprettet de en elektronisk søknadsløsning slik at flyktninger med DUF-nummer og e-postadresse som var registrert ved ankomst kunne registrere søknaden sin om bosetting med offentlig hjelp direkte i IMDinett som beskrevet i delkapittel 2.4.2. Det er mulig å sende inn søknaden før opphold er innvilget, men IMDi vil behandle søknaden først når opphold er innvilget. Mange sendte søknad før de fikk oppholdstillatelse, og da var IMDi allerede informert om hvor personen oppholdt seg og at personen ønsket å bli bosatt med offentlig hjelp. Da kunne IMDi på et tidlig tidspunkt henvende seg til kommunen angående mulighet for bosetting.

I 2024 gikk IMDi tilbake til opprinnelig rutine hvor det er den privatboende flyktningen som kontakter IMDi med forespørsel om å bli bosatt med offentlig hjelp. Dette for å sikre at ønsket

om å bosette seg i kommunen kommer fra flyktingene selv. I 2024 fikk IMDi fremdeles forespørsler fra kommuner om de kunne bosette spesifikke personer, men da fikk kommunene beskjed om at personene det gjaldt måtte sende søknad selv via IMDis nettsider.

2.4.4 Avtalt selvbosetting

I henhold til tanken om spredt bosetting, som beskrevet over, har ikke flyktinger som kommer til Norge rett til å velge hvor de vil bo uten å miste visse rettigheter. Selv om hovedregelen i den ordinære bosettingsmodellen er at IMDi finner bosettingskommune til flyktingene, finnes det en ordning for «avtalt selvbosetting» som flyktingene kan søke om i perioden fra de får opphold til de får tildelt en kommune for bosetting fra IMDi (Søholt et. al., 2020). Nok en viktig endring som følge av at så mange flyktinger bodde privat var at flyktingene i mye større grad enn tidligere flyktinggrupper hadde innflytelse på hvilken kommune de ble bosatt i. Flyktingene og deres nettverk har også vært mer delaktige når det gjelder å framskaffe boligene flyktingene er blitt bosatt i og en del flyktinger er blitt boende i den boligen de først kom til da de ankom Norge.

I IMDis definisjon er «avtalt selvbosetting» en ordning som går ut på at en flykting selv eller ved hjelp av sitt nettverk finner en bolig og deretter tar kontakt med flyktingtjenesten i kommunen hvor boligen befinner seg og spør om å bli bosatt i kommunen i den framskaffede boligen. Det kan ikke være en kommunal bolig, men må være en bolig på det private markedet, og kommunen må godkjenne boligen om de ønsker å ta imot flyktingen. Hvis kommunen ønsker å bosette flyktingen tar de kontakt med IMDi og melder at de har godkjent bolig. IMDi vil da gjøre en vurdering, og i nesten samtlige tilfeller ber de kommunen bosette flyktingen.

Forut for 2022 var det ulikt fra kommune til kommune om de ønsket å bosette flyktinger på avtalt selvbosetting, og ikke alle kommuner har brukt ordningen. I 2016 fikk 5,7 % av flyktingene innvilget avtalt selvbosetting og 116 kommuner hadde praktisert avtalt selvbosetting. Bruken sank derimot drastisk i tiden frem mot 2022, og i 2021 hadde prosentandelen sunket til 1,5 % og kun 21 kommuner som hadde praktisert ordningen (Søholt og Dyb, 2022). Tidligere studier har pekt på avtalt selvbosetting som et meningsskapende alternativ til det å bo på mottak. Flyktingens evne til å selv velge bostedsplass og boligtype har blitt vurdert å fremme selvstendigjøring, og være et integreringsskapende tiltak. I kommuner hvor mangelen på tilgjengelige boliger er stor, kan det også korte ned på ellers lange ventetider (Søholt et al., 2020). I sin studie fra 2022, før ukrainske flyktinger kom til Norge, fant Søholt og Dyb (2022) at kommunene mente avtalt selvbosetting bidro til raskere bosetting og at avtalt selvbosetting bidro til treffsikker bosetting i den forstand at flyktingene ble bosatt i en kommune med tidligere nettverk hvor de trodde de ville trives. IMDi opplevde imidlertid at ordningen var i konflikt med deres mandat som går på å sikre styrt, spredt og jevn bosetting, siden prinsippet om at flyktingene skal bosettes over hele landet og jevnt over hele året ble vanskeligere å ivareta (Søholt og Dyb, 2022). Søholt og Dyb (2022) påpekte at det begrensede omfanget av avtalte selvbosettinger burde tilsi at dette var et lite problem.

Avtalt selvbosetting under flyktingestrømmen fra Ukraina

Ordningen om avtalt selvbosetting ble aktualisert i forbindelse med flyktingestrømmen fra Ukraina. Som nevnt i delkapitlet om metodiske utfordringer innledningsvis har det hersket noe forvirring rundt begrepet og både ukrainere og andre aktører har forstått det videre enn

definert av IMDi. Mange har oppfattet det som avtalt selvbosetting også hvis en flyktning kontaktet kommunen med ønske om bosetting uten at det forelå en boligkontrakt.

I UDIs vedtaksbrev om at flyktningene hadde fått innvilget MAMOT ble det informert om muligheten for «avtalt selvbosetting». Teksten som anvendes i vedtaksbrevet til UDI, er gjennomlest og godkjent av IMDi, men i vedtaksbrevet legges også en videre forståelse av ordningen til grunn enn IMDis mer snevre definisjon på at dette kun gjelder flyktninger som kommer til kommunen med en boligkontrakt de ønsker godkjent. I vedtaksbrevet heter det:

For personer som har fått innvilget kollektiv beskyttelse kan avtalt selvbosetting være en god løsning *dersom kommunen har anledning til å tilby dem egnet bosted*, eller de selv har funnet en egnet boløsning. Ytterlig informasjon om avtalt selvbosetting finner dere på IMDi sine nettsider www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/selvbosetting/. Henvendelser fra kommunene til IMDi om avtalt selvbosetting legges inn i IMDi sin supportportal i IMDinett, eller i Innmeldinger i IMDinett. (UDI, 2022b)

Vedtaksbrevet ser med andre ord ut til å ha bidratt ytterligere til forvirringen knyttet til hva «avtalt selvbosetting» er.

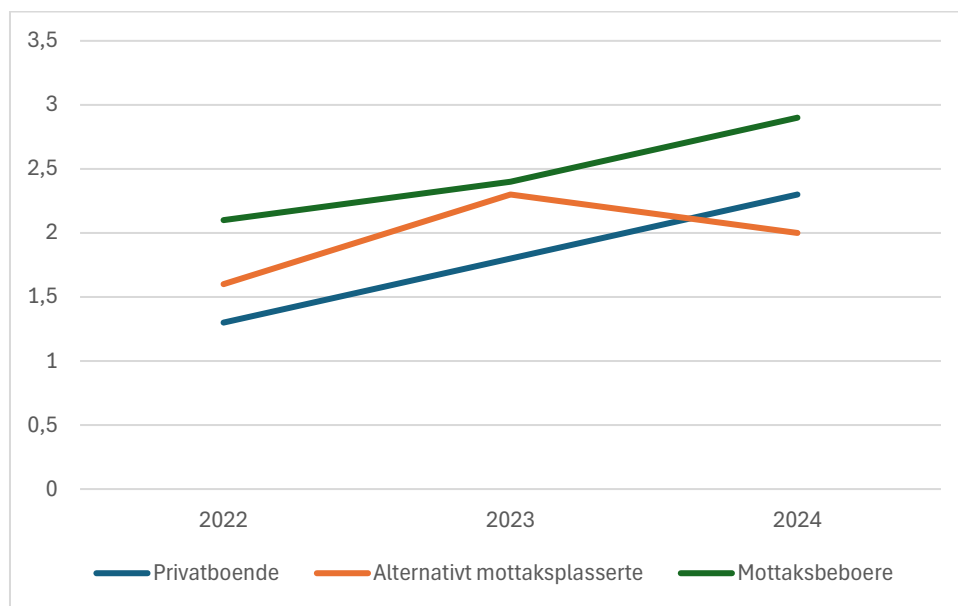
IMDi viser til at det har vært vanskelig å føre statistikk over hvor mange som har benyttet ordningen med avtalt selvbosetting fordi det har vært uklart om det som meldes inn som avtalt selvbosetting er det i henhold til IMDis definisjon. IMDis tall for bruk av denne ordningen er 1 828 i 2022, 640 i 2023 og 231 i 2024, men de presiserer at dette er usikre tall som nok ikke viser det totale omfanget. Tallene omfatter alle flyktninger og ikke kun de fra Ukraina.

2.4.5 Rekordrask bosetting og rekordhøye bosettingstall i perioden 2022 - 2024

I årene forut for 2022 – fra 2018 til 2021 – bosatte Norge omtrent 5 000 flyktninger årlig. Mange kommuner hadde nedbemannet bosettings- og integreringskapasiteten etter en periode med høyere ankomster og oppskalering fra 2015 til 2017 (Hernes et al., 2024; Hernes et al., 2022). De høye ankomstene fra Ukraina etter 2022 førte til rekordhøye bosettingstall i perioden 2022 – 2024. I både 2022 og 2023 bosatte norske kommuner over 30 000 flyktninger totalt, noe som utgjorde over dobbelt så mange som det tidligere rekordåret 2016 (Hernes et al., 2024). Flyktninger fra Ukraina med kollektiv beskyttelse utgjorde det store flertallet av disse.¹⁵ Det har derfor vært et betydelig press på det norske bosettingssystemet etter 2022. Til tross for dette har bosettingen (for alle flyktninger) gått raskere og gjennomsnittstiden fra oppholdstillatelse ble gitt til bosetting var i 2022 kun 2,2 måneder. I 2020 var snittet for alle flyktninger ifølge tall fra IMDi 5,5 måneder og i 2021 lå snittet på 5.9 måneder.

¹⁵ I følge tall fra IMDi ble det i 2022 bosatt 27139 personer med kollektiv beskyttelse, i 2023, 29814 og i 2024 var antallet 22319.

Figur 2.3: Gjennomsnittstid fra innvilget opphold til bosetting for personer med kollektiv beskyttelse



Figur 2.3 viser den gjennomsnittlige tiden fra opphold ble innvilget til bosetting. Figuren skiller mellom personer med kollektiv beskyttelse som har bodd privat utenfor mottakssystemet (privatboende), personer på alternativ mottaksplassering (MAMOT/AMOT) og de som er bosatt fra mottak. Figuren viser at gjennomsnittstiden fra opphold gis til flyktningen bosettes for flyktninger som bor privat – både de innenfor og utenfor mottakssystemet – ikke har oversteget 2,5 måneder. Fram til 2024 hadde de privatboende utenfor mottakssystemet raskest bosetting, men i 2024 ble de på AMOT/MAMOT raskest bosatt. Det har tatt lengre tid å bosette personer fra mottak i hele perioden.

Vi ser imidlertid at gjennomsnittstiden har økt både for flyktninger som bor privat og mottaksbeboere. Likevel er det historisk sett relativt rask bosetting for alle grupper: I 2024 var tiden fra opphold til formell bosetting under 3 måneder for mottaksboere og under 2.5 måneder for flyktninger som bodde privat. Gjennomsnittstiden for alle de tre gruppene ukrainske flyktninger har med andre ord vært rask og aller raskest har den vært for privatboende.

2.5 Oppsummering

I dette kapittelet har vi beskrevet mottakssystemet og bosettingsmodellen for flyktninger i Norge, og hvordan systemene har tilpasset seg en situasjon med høye ankomster fra Ukraina hvor mange flyktninger har bodd privat før bosetting. Asylsøkere har mulighet til å bo der de selv ønsker i tiden før bosetting så fremt de er selvforsørget. Det vanligste er imidlertid at de bor på mottak. Før 2022 hadde det lenge eksistert en ordning om Alternativ mottaksplass (AMOT) som i noen særskilte tilfeller gjorde det mulig for flyktninger å bo privat og ikke på mottak, og samtidig få støtte fra det offentlige. I forbindelse med de høye ankomstene fra Ukraina, opprettet UDI i mars 2022 den nye ordningen Midlertidig alternativ mottaksplass for ukrainske flyktninger (MAMOT) som bygget på AMOT-ordningen. MAMOT ble opprettet for å gi kommunene incentiver til å følge opp ukrainske flyktninger som oppholdt seg privat i kommunene og for å avlaste mottakssystemet. Mens AMOT hadde strenge kriterier, kunne i prinsippet alle flyktninger fra Ukraina som oppfylte kriteriene for kollektiv beskyttelse søke om MAMOT.

MAMOT gikk ut på at UDI betalte kommunene tilskudd for at de tok over oppfølgingen av flyktningene i søknadsfasen. Det var frivillig for kommunene å inngå en MAMOT-avtale, men ved å inngå avtale om MAMOT pliktet kommunen å følge opp flyktningene og sikre at de hadde et akseptabelt botilbud i avtaleperioden. MAMOT-ordningen ble avvirket med virkning fra 15. februar 2024 på et tidspunkt da det var lite etterspørsel etter ordningen. AMOT-ordningen, som fremdeles gjelder, har vært svært lite brukt av flyktninger fra Ukraina.

Flyktninger fra Ukraina som bodde privat i søknadsfasen uten en AMOT/MAMOT-ordning er utenfor mottakssystemet og blir betegnet av IMDi som privatboende flyktninger. Den viktigste forskjellen på privatboende flyktninger og flyktninger på MAMOT/AMOT, som regnes som en del av mottakssystemet, er at de privatboende må søke om bosetting med offentlig hjelp innen 6 måneder etter at de har fått opphold innvilget. Både flyktninger på AMOT/MAMOT og privatboende flyktninger har imidlertid de samme rettighetene som den øvrige befolkningen hva angår helsetjenester, og kommunene skal også sikre at barn får skolegang senest etter tre måneder.

Andelen ukrainske flyktninger som har bodd privat før bosetting var 38 % i 2022, og sank til 15 % i 2023 og 9 % 2024. Mens fordelingen mellom de som var registret med AMOT/MAMOT og som privatboende var nokså lik i 2022, var det få som var registrert som AMOT/MAMOT i 2023 og 2024, mens andelen privatboende har mindre drastisk nedgang. Totalt har IMDi i perioden 2022–2024 bosatt 6 080 flyktninger fra AMOT/MAMOT og 10 713 privatboende.

Når flyktninger har fått innvilget opphold skal de bosettes så raskt som mulig hvis de er i målgruppen og har behov for bosetting med offentlig hjelp. Norge har en bosettingsmodell hvor ansvaret for bosettingen er fordelt mellom staten og kommunene, men der det er frivillig for kommunene å bosette flyktninger. Etter vedtak om antall, fordeler IMDi flyktninger til kommunen. Under denne fordelingsprosessen søker IMDi flyktninger ut til kommunen. I situasjonen med høye ankomster asylsøkere fra Ukraina i 2022 godtok IMDi også at kommunene sendte en skriftlig henvendelse til IMDi om at flyktninger hadde vært i kontakt med kommunen og ønsket bosetting der. Basert på den informasjonen sendte IMDi forespørsel til kommunen om å bosette personen.

Selv om det oftest er IMDi som finner bosettingskommune til flyktningene finnes det en ordning for «avtalt selvbosetting» hvor flyktningen finner bolig selv og spør kommunen om å godkjenne boligkontrakten og bosetting i kommunen. Ordningen om avtalt selvbosetting ble aktualisert i forbindelse med flyktingestrømmen fra Ukraina, men begrepet blir ofte forstått videre enn IMDis definisjon og det er vanskelig å tallfeste bruken av ordningen.

Avslutningsvis viser kapittelet at bosettingen av ukrainske flyktninger med kollektiv beskyttelse har vært rekordrask og i 2022 og 2023 var gjennomsnittstiden fra opphold innvilget til bosetting mindre enn 2,5 måned for alle flyktninger med kollektiv beskyttelse. Privatboende flyktninger ble i 2022 og 2023 bosatt raskere enn både flyktninger på MAMOT/AMOT og de fra mottak. Bosettingen var raskest for alle grupper i 2022 og gjennomsnittstiden fra opphold innvilget til bosetting økte deretter noe for alle grupper.

3 IMDi erfaringer med bosetting av ukrainske flyktninger som bodde privat

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan det store antallet ukrainske flyktninger som bodde privat påvirket arbeidet til IMDi, og hvilke utfordringer det har medført. Kapittelet er i hovedsak basert på tre intervjuer med ansatte i IMDi og redegjør for IMDis informasjonsarbeid og vurderinger gjort i IMDi som følge av at mange flyktninger oppholdt seg privat og ikke på asylmottak. Kapittelet redegjør også for IMDis opplevelse av MAMOT-ordningen, utfordringer IMDi har opplevd knyttet til bosetting av personer som bodde privat og eventuelt potensial for forbedring når det gjelder bosettingsprosessen for personer som bor privat før bosetting.

3.1 Henvendelser til IMDi og IMDis informasjonsarbeid

De store ankomstene med flyktninger fra Ukraina vinteren og våren 2022 satte både mottakssystemet og bosettingen under kraftig press. Vinteren og våren 2022 fikk IMDi mange henvendelser fra ukrainske flyktninger så vel som fra kommuner, som hadde mange spørsmål og lurte på hva de skulle gjøre. Det var mange kommuner som ikke hadde tatt imot så mange flyktninger de siste årene og som derfor hadde lite erfaring, og flere kommuner hadde spørsmål knyttet til flyktninger som bodde privat i kommunene før bosetting.

Spesielt i 2022 fikk IMDi mange henvendelser, også om situasjoner som ikke ligger innunder IMDis ansvarsområde – for eksempel angående ukrainske flyktninger som ventet på opphold og ikke ennå var i målgruppen for bosetting med offentlig hjelp. I slike tilfeller forsøkte IMDi å henvise personene videre til riktig instans, for eksempel UDI. Når IMDi fikk henvendelser fra personer som ikke hadde fått oppholdstillatelse svarte IMDi at de ikke var i målgruppa for bosetting. Det er den første oppholdstillatelsen personen får, som eventuelt danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse og som gjør at personen kommer i målgruppa for bosetting med offentlig hjelp. Ukrainere med kollektiv beskyttelse får *ikke* en tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, men de inngår likevel i målgruppen for bosetting med offentlig hjelp. Hvis spørsmålene til IMDi angikk økonomisk støtte, informerte IMDi om muligheten til å ta kontakt med UDI angående søknad om MAMOT. Flyktninger kontaktet ofte IMDi og lurte på status i sin sak. Da kunne ikke IMDi informere om annet enn at de jobbet med saken og viste til at flyktningene ville få et brev i posten når saken var ferdigbehandlet.

IMDi hadde veiledning på telefon, skriftlig og på nettet. De laget webinar og holdt samlinger med informasjon om bosetting og bosettingsprosessen, med begrepsforklaring og saksflyt. IMDi hadde både en digital support-kanal der de samlet skriftlige henvendelser fra kommunene, og en veiledningstelefon, som var åpen mandag til fredag, og de tok imot henvendelser fra både kommuner, flyktninger og andre. Bosettingsteamet i IMDi organiserte seg i to faggrupper: én hadde ansvar for kontaktsenteret, besvare henvendelser og oppdatere informasjon på IMDis nettsider, og en annen fordelte bosettingsklare flyktninger til kommunene. IMDi hadde fokus på å få lagt ut oppdatert informasjon på nettsiden, på å ha nok bemanning i kontaktsenteret og god nok opplæring av de som satt der og svarte på henvendelser.

I 2022 og i 2023 hadde IMDi mye telefonkontakt med kommunene. Arkivloven pålegger offentlige organer et ansvar for å ha arkiv (1992, § 6). Samtidig har IMDi hatt et ønske om å dokumentere alt skriftlig, og kommunene som tok kontakt på telefon ble ofte bedt om å opprette sak i supportkanalen. IMDi har taushetsplikt og kan ikke diskutere sak når

informasjonen kommer per telefon. Dette er fordi de per telefon ikke kan verifisere hvem de snakker med.

Etter hvert hadde IMDi inntrykk av at kommunene fikk god kontroll og fikk den informasjonen de trengte om prosessene med personer som bodde privat før bosetting. Antallet personer som ble bosatt uten å ha bodd på mottak minket allerede i 2023 til vel 900 og i 2024 var det snakk om rundt 300 som beskrevet under kapittel 2.3.

3.2 Utfordring med eksisterende systemer og prosesser - kartlegging av flyktninger og registrering av bosettingsdato

Det at mange flyktninger bodde privat (enten på MAMOT innenfor mottakssystemet, eller utenfor mottakssystemet som privatboende), skapte visse utfordringer med de eksisterende systemene og prosessene, herunder knyttet til 1) kartlegging av flyktninger og 2) registrering av bosettingsdato.

Normalt sett skal det gjennomføres en bosettingssamtale med flyktningen før bosetting som mottaket er ansvarlig for (se delkapittel 2.4.1). Flyktningene som bodde utenfor mottakssystemet hadde ikke gått gjennom en slik kartlegging. Basert på informasjon i Utlendingsdatabasen (UDB) kunne IMDi informere kommunen om relasjoner, hvor mange som inngår i familien og alder på familiemedlemmene. Utover dette bad IMDi kommunene selv om å kartlegge personene selv når IMDi inngikk avtale med kommunen om bosetting.

Når kommunen aksepterte (takket ja til) en slik forespørsel fra IMDi, hadde kommunen tatt ansvaret for kartleggingen. IMDi laget en tekst hvor de informerte kommunene om ansvaret for å kartlegge – IMDi hadde ingen kunnskap om flyktningenes behov, kun hvor de bodde og at de hadde fått vedtak om kollektiv beskyttelse.

En annen prosessuell og teknisk utfordring var registrering av bosettingsdato i IMDinett. Dette er viktig siden utbetaling av tilskudd til kommunene gjøres automatisk basert på registreringsdatoen i systemet. Manglende registrering kunne også påvirke bosettingsstatistikken.

Normalt sett skjer registreringen av bosettingsdato ved at asylmottaket registrerer datoen når personen flytter ut av mottaket – og denne datoen blir dermed bosettingsdatoen for når flyktningen er registrert som bosatt i IMDinett. For de som hadde bodd privat, var det kommunen som måtte registrere bosettingsdato manuelt i IMDinett. IMDi påpeker at det var en utfordring at kommuner i en del tilfeller glemte å registrere bosettingsdato. Det var en underprioritert oppgave for noen kommuner i en ellers travel tid:

Vi måtte ofte minne kommunene på at «Dere har jo 40 stykker her som står søkt ut. Dere må jo sette bosettingsdato». «Ja, det har vi ikke tid til å prioritere». Ja, men dere må gjøre det for at integreringstilskuddet skal bli utbetalt. (IMDi 1)

Når IMDi da purret på kommunen kunne de få svar fra kommunen om at eksempelvis de aktuelle personene var bosatt for to måneder siden. I slike tilfeller måtte IMDi inn i systemet og korrigere, siden kommunen ikke kunne tilbakestille datoen i sine systemer.

3.3 Tilknytning til kommunen - en utfordring for bosettingsmodellen?

Den nye arbeidsmåten som ble introdusert i forbindelse med flyktninger som bodde privat før bosetting skapte potensielt utfordringer for bosettingsmodellen. Ordinært ønsker IMDi å fordele flyktninger til bosettingskommuner ut ifra, blant annet, kommunens kapasitet, tjenestetilbudet og det regionale arbeidsmarkedet. Fordelingen skal foregå raskt og ha høy nasjonal spredning. Ettersom flyktninger som bodde privat før bosetting gjerne valgte kommunen de oppholdt seg i selv, var det ikke gitt at de utvalgte kommunene var beredt på det reelle antallet innkommende flyktninger.

I sitt arbeid med bosetting av flyktninger som bodde privat tok IMDi utgangspunkt i at hvis folk befant seg i en kommune, hadde de en tilhørighet der. I tillegg til at de i noen tilfeller oppholdt seg hjemme hos kjente, hadde de ofte allerede vært i kontakt med kommunen angående helse eller økonomisk støtte, og kanskje hadde de allerede benyttet seg av andre tjenester i kommunen. Flyktninger som bodde privat ble derfor i hovedsak bosatt i kommunen hvor de oppholdt seg.

IMDi opplevde imidlertid noen ganger at flyktninger tok kontakt og sa at de ikke ønsket å bli bosatt med offentlig hjelp i kommunen de oppholdt seg i:

Og da fikk vi noen tilbakemeldinger fra personer som sa 'Nei, men jeg skal ikke bo her. Jeg har ikke noe, jeg bare bodde på sofaen til dattera eller niesa av en tidligere nabo. (IMDi 1)

Noen få flyktninger så derfor kanskje på det som en ulempe at de ble bosatt i den kommunen der de først oppholdt seg privat, men selv om disse hadde ønske om en annen kommune, så er det viktig å huske at flyktingenes generelle ønsker (uten videre begrunnelse som for eksempel nær familie) ikke er et kriterium i fordelingen av flyktninger til kommuner. Som nevnt tidligere skal bosettingen av flyktninger være styrt og spredt og det skal bosettes flyktninger i alle landsdeler og i kommuner av ulik størrelse (IMDi, 2024c).

Mens IMDi har prøvd å tilrettelegge for at personer med tilknytning i en kommune blir bosatt der, har det ikke vært mulig i alle tilfeller. Det har vært tilfeller hvor kommunen har meldt at de ikke kunne ta imot flere flyktninger. IMDi har prioritert at de med nær tilknytning som ektefelle, foreldre og barn skal få bo i samme kommune, mens det er greit at barnebarn bor i en nabokommune. Også ukrainske flyktninger som har bodd på mottak har i mange tilfeller blitt bosatt der hvor de har ytret at de har tilknytning (Hernes et al., 2023b). I den grad IMDi hadde kunnskap om det, prøvde de også å bosette familier som kjente hverandre fra før i samme kommune. «De har ikke noe tilknytning der, men de kjenner i hvert fall hverandre. Vi bygde kohorter rundt i kommunene i Norge» (IMDi, 1).

Kommunene hadde ofte spørsmål til IMDi om *hvem* nettverket til personen som befant seg i kommunen var. Dette var derimot informasjon IMDi ikke kunne gi grunnet personvern. Fra kommunens perspektiv ønsket de eksempelvis å vite om personene kunne fortsette å bo hvor de allerede bodde, med tanke på boligtilgang og boligmangel, eller for eldre flyktninger –hvorvidt det var noen til å ivareta personen, og i hvilken grad personen ville belaste hjelpeapparatet i kommunen.

På spørsmålet om faktorer som alder og at folk er hjelpetrengende påvirket hvorvidt kommunene har sagt seg villig til å bosette personer som bodde privat, svarte representanten fra IMDi både og, men tilføyde «i imponerende liten grad når man tenker på

omfanget personer som er blitt bosatt» (IMDi 1). IMDi har imidlertid merket, ettersom tiden har gått og veldig mange er blitt bosatt, at det begynner å tære på ressursene i kommunene:

Men vi ser jo nå at det begynner å røyne på hos kommunene. Og vi har jo noen veldig triste saker, hvor de sier nei til en dement mor. Fordi at, ja, 'Vi har ikke kapasitet'. Si de bor i kommunen deres, oppholder seg der. Bor hos sin sønn, men trenger hjelp. ... Skal vi da sende den personen til en annen kommune, ikke sant? Så det har jo krevd at vi har gått mange runder. Det har vært krevende. (IMDi 1)

3.4 IMDi og MAMOT-ordningen

Fra IMDis perspektiv – som ansvarlig for bosettingen – oppsto det flere utfordringer med MAMOT-ordningen for den videre bosettingsprosessen, herunder manglende funksjonalitet i IMDinett, forsinkelser og manglende kunnskap hos enkelte kommuner om forskjell på MAMOT og bosetting med offentlig hjelp.

En utfordring var teknisk. I den tilpassede bosettingsprosessen skiller de mellom privatboende flyktninger og flyktninger på MAMOT-ordningen. I IMDis systemer var det imidlertid ikke funksjonalitet for å skille mellom de to, men løsningen ble at UDI sendte IMDi lister over personer som hadde fått MAMOT. Det vanskeliggjorde situasjonen for IMDi at ikke alle på MAMOT var synlige i IMDi sitt system som «alternativt mottaksplassert». Når de ikke er synlige for IMDi, ville de i utgangspunktet ikke få tilbud om bosetting med mindre de tok kontakt selv eller IMDi sjekket listene fra UDI manuelt. IMDi hadde en kontaktperson inn mot UDI for å samkjøre listene over personer. En representant for IMDi sa det hadde vært en fordel hvis personer på MAMOT var gjenspeilet i IMDis system:

Da kunne vi hatt bedre flyt og oversikt. Men den situasjonen som var oppsto veldig brått. De [UDI] etablerte masse akuttinnkvarteringer og tiltak som fungerte. De hadde veldig mye å styre med. Så der og da var det en kjempefin løsning på det tidspunktet. ... Skulle det vært ny runde med store ankomster, og vi måtte ta i bruk MAMOT, ville vi ønsket at vi kunne fange opp disse [i systemet]. (IMDi 3)

En annen utfordring var at IMDi hadde inntrykk av at det ikke hastet like mye for kommunene å få personene bosatt når de var på MAMOT. I noen kommuner kunne det være andre personer som hadde ansvaret for å inngå MAMOT-avtaler, enn de som jobbet med bosetting. Ansatte i IMDi tenkte at dette kunne være noe av årsaken til eventuelle forsinkelser. Men det er også trekk ved MAMOT som kompliserte utfordringen. Normalt sett, med personer på AMOT, opphører AMOT i det flyktningen får oppholdstillatelse, og flyktningen blir da formelt bosatt. For personer på MAMOT skjedde ikke dette. Flyktningen kunne fortsette på MAMOT (og kommunen fortsatt motta kompensasjon fra UDI) i stedet for at hen ble bosatt med en gang etter at oppholdstillatelsen var innvilget. MAMOT kunne, slik IMDi oppfattet det, derfor forsinke bosettingsprosessen.

Bosetting med offentlig hjelp utløser både rettigheter og plikter til flyktningene og tilskudd til kommunen. Integreringstilskuddet kommunen får ved bosetting er vesentlig større enn tilskuddet kommunen får fra UDI gjennom MAMOT. Fra IMDi sitt perspektiv er det derfor bedre for kommunene å bosette flyktninger som allerede har fått opphold, enn å ha dem på MAMOT. Når flyktninger har fått opphold innvilget, ville IMDi foretrukket at de ble henvist til IMDi istedenfor at MAMOT ble innvilget. Det ble likevel etter hvert vanlig praksis i noen

kommuner å ikke inngå avtaler om MAMOT, men derimot bosette med en gang. Dette kan nok forklare noe av nedgangen i bruk av MAMOT i 2023 som omtalt i kapittel 2.3.

En tredje utfordring handlet om hvordan noen kommuner manglet kunnskap om forskjellen på MAMOT og den formelle bosettingsprosessen, og misoppfattet MAMOT som «bosetting med offentlig hjelp». IMDi forklarte misforståelsen med at personer som bodde privat før bosetting står som bosatt i kommunen i Folkeregisteret når de er på MAMOT, men dette er imidlertid ikke det samme som å *være formelt bosatt* med offentlig hjelp av IMDi. IMDi peker også på noen få tilfeller der ukrainere som bodde på mottak fikk innvilget MAMOT i en kommune, der kommunene (som ofte hadde lite erfaring med bosetting) hadde oppfattet dette som bosetting med offentlig hjelp. Det kunne også være krevende for kommunene å skille mellom MAMOT og avtalt selvbosetting. Noen flyktninger fant leiebolig hvor de bodde på MAMOT og hvor de kanskje også fortsatte å bo etter bosetting med offentlig hjelp. Hvis de fant boligen og flyttet inn før oppholdstillatelse ble gitt vil det ikke være definert som avtalt selvbosetting. Hvis derimot flyktningen fant bolig selv etter at oppholdstillatelse ble gitt og avtalte bosetting med kommunen, er det snakk om avtalt selvbosetting. Det er imidlertid ikke sikkert dette ble registrert av kommunen eller IMDi som avtalt selvbosetting.

3.5 Utfordringer og bekymringer knyttet til flyktninger som bor privat

IMDi peker på at i motsetning til mottaksbeboere, har ikke flyktninger som bor privat nødvendigvis den samme tilgangen på veiledning, støtte, kurs og andre informasjonstilbud. De er i større grad prisgitt egen evne til å tilegne seg informasjon, eller å få informasjon gjennom familie og utvidet nettverk.

3.5.1 Overskridelse av fristen for å søke om bosetting med offentlig hjelp

En utfordring er at personer ikke får tilstrekkelig informasjon til å ta velinformerte valg. Flyktninger som bodde privat har et særegent ansvar om selv å søke om bosetting med offentlig hjelp som beskrevet under kapittel 2.4.2. Ordinær frist for å søke om bosetting med offentlig hjelp er seks måneder fra effektivert oppholdstillatelse som gir grunnlag for bosetting med offentlig hjelp. IMDi har operert med «mykere» retningslinjer for ukrainske flyktninger delvis for å lette det byråkratiske trykket som oppstod ved den økte arbeidsmengden i 2022, samt for å bistå flyktninger som ikke ble gitt tilstrekkelig informasjon om hjelpetilbudet ved ankomst til Norge. Noen ukrainere tenkte umiddelbart at de kunne begynne å jobbe og klare seg selv, også har de opplevd etter en tid, at de mistet jobben, og da kommer de til NAV. De kan derfor ha oppholdt seg lenge i kommunen før de tok kontakt. Her har IMDi tatt hensyn til at ukrainere som er privatboende kanskje ikke hadde fått med seg informasjonen om at de må søke selv innen en gitt frist. For å sikre likebehandling har det vært de samme saksbehandlerne i IMDi som har hatt ansvar for disse søknadene og henvendelsene fra flyktninger som har gått over fristen før de tok kontakt.

3.5.2 Omgjøring av enkelte vedtak om bosettingskommune på grunn av saksbehandlingsfeil

En annen utfordring var at det i den første perioden i 2022 kunne skje saksbehandlingsfeil og gjøres beslutninger som ble tatt på feilaktig grunnlag. I IMDi opprettet de derfor en egen gruppe – som eventuelt gjorde om på bosettingssaker hvor det ble fremmet klager. Gruppen

jobbet ut fra bestemte kriterier for å sikre likebehandling. IMDi beskriver at flere saker i 2022 og noen i 2023 ble omgjort, for eksempel fordi flyktninger mente IMDi hadde gjort en saksbehandlingsfeil og at de hadde fått bosetting i en kommune hvor de overhodet ikke hadde noen tilknytning. IMDi tok her hensyn til at situasjonen var spesiell og at det hadde vært en kaotisk periode. Mange bosettingssaker i 2022 ble avklart med bakgrunn i for lite informasjon da folk ble fordelt uten kartlegging. IMDi bekrefter at en del slike saker ble omgjort i ettertid. På generelt grunnlag, og ikke bare når det gjaldt personer som bodde privat før bosetting, hendte det at helt essensiell informasjon ikke nådde IMDi før personene ble tildelt kommune. Hvis en person er hørselshemmet eller har helseutfordringer vil det kunne ha noe å si for hvor personen blir bosatt. I slike saker kunne det være aktuelt å gjøre endringer i ettertid. En representant for IMDi oppsummerer det på følgende måte: «Jeg syns 2022 var veldig mye preget av at ... Hvis alle snudde seg raskt for å løse situasjonen på en best mulig måte. Så prøvde vi å rydde litt underveis» (IMDi 1).

3.5.3 Bosettingssaker som avsluttes uten at flyktningen er klar over konsekvensene

For det tredje, det har også vært utfordringer knyttet til ukrainere som først har bodd på mottak, men deretter flyttet ut før det er inngått en avtale om bosetting med en kommune. I slike tilfeller avsluttes bosettingssaken og flyktningene regnes som selv etablerte. Da kan flyktningene miste muligheten for integreringsprogram og integreringsstønad:

Det har vært et problem med nordmenn som sier «Nei, du kan ikke bo her på det mottaket. Flytt heller hjem til meg». (IMDi 1)

I slike tilfeller har IMDi vært i kontakt med det aktuelle mottaket og undersøkt om personene har fått tilstrekkelig informasjon og om de er klar over at bosettingssaken avsluttes. Under intervjuene i 2024 forteller representanter for IMDi at slike saker oppstår fremdeles, men i 2024 var det flere ordinære mottak og mindre akuttinnkvartering, og da opplever IMDi at kunnskapen hos de ansatte på mottakene er bedre. Samtidig er det mye flyktningene har å tenke på den første tiden etter ankomst og informasjon kan gå dem hus forbi:

Vi skal være helt sikre på at personen er innforstått med hva den har takket nei til, hva den har mistet. Samfunnet er tjent med at vi har mennesker her som har hatt en mulighet til å lære seg norsk, å gå introduksjonsprogram, ikke sant, å få hjelp. Og da skal ikke vi avslutte saken til noen hvis ikke vi er helt sikre på at de har tatt et informert valg. (IMDi 1)

For det fjerde, en annen utfordring knyttet til bosetting av ukrainske flyktninger var at de reiste mye fram og tilbake til hjemlandet og at noen «forsvant» etter at bosettingsprosessen var satt i gang. Fram til desember 2023 kunne personer med innvilget kollektiv beskyttelse reise til Ukraina uten å miste oppholdsstatusen i Norge. Her oppstod det utfordringer knyttet til hvor lenge kommunen skulle sitte på bolig og «vente» på at de eventuelt skulle komme tilbake. Innstramningen med reiseforbud til Ukraina fra desember 2023 gjorde at det ble færre slike saker (IMDi 1).

3.5.4 Bekymringer om bjørnetjenester fra «gode hjelpere» og reell utnyttelse av flyktninger

Til slutt, en bekymring har vært risikoen for utnyttelse. IMDi regner personer som bor privat før bosetting som mer sårbare enn flyktninger som bor på asylmottak. I enkelte saker har

IMDi opplevd at ukrainske flyktninger kommer i kontakt med «gode hjelpere», som ønsker å bistå i bosetningsprosessen, men ender opp med å gjøre flyktningen en bjørnetjeneste. Til tross for gode intensjoner har noen av disse møtene gitt uønskede resultater, hvor for eksempel en flyktning signerer en juridisk bindende kontrakt med en utleier før kommunen har godkjent boforholdet.

IMDi bekrefter også at det har vært noen saker med ukrainere som har havnet i et uheldig arbeids- og boforhold:

Det var en del historier. Som at de hadde blitt plukket opp og transportert til Norge og kjørt til en gård, ikke sant, og her bor de kummerlig og må jobbe mye. Og vi har fått noen sånne, og da var de jo allerede bosatt privat. Som privatboende – søkt til kommunen og blitt bosatt. Så har vi fått brev i ettertid om at «Hjelp oss, hvordan skal vi komme oss ut av det arbeidsforholdet? (IMDi 1)

IMDi har mottatt noen bekymringsmeldinger på telefon. Hvis det er snakk om situasjoner med utnyttning har IMDi anbefalt personene å ta kontakt med politiet. IMDi har inntrykk av at kommunene har hatt bevissthet rundt denne tematikken og at mange kommuner har vært på befaring og sjekket boligene før de bosetter ukrainere i private boliger.

3.6 Enslige mindreårige fra Ukraina

IMDi har uttrykt bekymring for enslige mindreårige flyktninger, definert som barn og ungdom under 18 år som ankommer Norge uten foreldre eller andre omsorgspersoner. Mange unge ukrainere kommer med besteforeldre, tanter, eldre søsken eller venner, altså en følgeperson. Noen ankommer alene eller med foreldre som senere returnerer til Ukraina, og ungdommene blir da «enslige mindreårige» etter ankomst. IMDi håndterer enslige mindreårige i alderen 15-18 år, vanligvis med en følgeperson, og har også ansvar for oppfølging av de under 15 år som kommer med en følgeperson. IMDi har sett en økning av ukrainske enslige mindreårige som bor privat.

Når enslige mindreårige kommer til Norge sendes det en melding fra PU til barnevernet i den kommunen de flytter til. Statsforvalteren skal få beskjed når personen registreres hos PU. Statsforvalteren oppnevner så en representant¹⁶ som tar kontakt med IMDi og hjelper barnet med å fylle ut skjema. IMDi har opplevd tilfeller hvor enslige mindreårige ikke har blitt registrert korrekt, og de er bekymret for mørketall.

IMDi har vært spesielt bekymret for at enslige mindreårige med følgeperson som bor privat ikke fanges opp og kan gå under radaren:

Det er ikke sikkert at det fanges opp at det er kommet et barn som ikke er med sine foreldre eller juridiske verge. Men at de bare har kommet med en nabo, eller tante, eller onkel. Og bor privat i kommunen. Så det er bekymringen. (IMDi 1)

IMDi har et eget team som jobber med enslige mindreårige og følger opp de som bor privat. IMDi har hatt spesielt mye kontakt med representantene for å forsikre seg om at de enslige

¹⁶ Representanten, tidligere kalt verge, er en voksen som trer inn i foreldrenes sted for å ivareta den enslige mindreårige asylsøkerens rettigheter i Norge.

mindreårige ønsker å bo der de bor, og for å informere om at det finnes andre muligheter. Ved bekymringer kontakter IMDi barnevernet og/eller representanten.

Kommunene har egne vedtak for om de bosetter enslige mindreårige. I 2024 var det 57 kommuner som bosatte enslige mindreårige. Disse kommunene får informasjon og oppfølging av IMDi blant annet gjennom en årlig fagsamling for kommuner som bosetter enslige mindreårige. Kommuner med lite erfaring har ofte tatt kontakt med IMDi for å få mer informasjon om hvordan de skal følge opp. IMDi har også mottatt flere henvendelser fra kommuner uten vedtak om bosetting av enslige mindreårige, som spør om de likevel kan bosette dem. Dette er opp til hver enkelt kommune, og IMDi har observert ulik praksis. Noen kommuner er strenge på at de må ha et politisk forankret vedtak for å bosette enslige mindreårige, mens andre har tatt imot dem uten et slikt vedtak.

Kommunene er organisert ulikt når det gjelder oppfølgingen av enslige mindreårige og samarbeidet mellom flyktningtjenesten eller NAV og barnevernet. Det er kommunen som har ansvar for enslige mindreårige, uavhengig av hvor de er i prosessen med oppholdstillatelse eller bosetting med offentlig hjelp. IMDi behandler søknader om bosetting med offentlig hjelp og avslutter behandlingen når bosetting av en person er avtalt med en kommune.

IMDi har utviklet et nytt søknadsskjema for bosetting med offentlig hjelp for enslige mindreårige som bor privat. I det nye skjemaet er det flere spørsmål enn i det ordinære skjemaet for privatboende. Skjemaet inneholder spørsmål om hvem de bor hos, relasjonen til denne personen, og om de ønsker å bo der. Det spørres også om deres selvstendighet, som om de kan vaske klær og lage mat. Denne informasjonen hjelper IMDi med å finne det mest passende botilbudet. IMDi er opptatt av å sikre at de mindreårige faktisk ønsker å bo der de bor.

IMDi opplyser at enslige mindreårige som har bodd privat blir raskt bosatt siden de allerede befinner seg i en bolig i kommunen og kommuner derfor ikke trenger å foreta fremskaffelse av bolig eller andre boligtiltak. Dette samsvarer med den generelt raske bosettingen som gjelder for alternativt mottaksplasserte og de som har bodd privat utenfor mottakssystemet (se Figur 2.3). De fleste enslige mindreårige som bodde privat er blitt bosatt i kommunen de opprinnelig kom til, i likhet med andre ukrainere som bodde privat:

La oss si at det er en kommune som ikke har bosatt enslige mindreårige, så blir de bosatt der på bakgrunn av at dette er en person de kjenner, og at de ønsker å bo der, og at personen de bor hos ønsker å ha dem boende - og kommunen og barnevernet sier at de kan følge dem opp. Så da blir de bosatt der. Selv om kommunen ikke har vedtak om å bosette enslige mindreårige. Så ... Ja. I de fleste tilfellene med privatboende enslige mindreårige, så blir de boende i kommunen. (IMDi 2)

IMDi bekrefter at det har tatt lengre tid å bosette enslige mindreårige som kommer gjennom mottak, ettersom botilbudene for enslige mindreårige i kommunene begynner å fylles opp.

3.7 Oppsummering

Dette kapittelet har tatt for seg IMDis erfaringer og utfordringer med ukrainske flyktninger som bor privat før bosetting, og hvilke vurderinger IMDi har gjort i sitt arbeid opp mot gruppen. Det at mange flyktninger bodde privat medførte en del endringer i bosettingsprosessen som gjort rede for i kapittel 2. Noen av endringene og utfordringene var knyttet til at kommunene fikk nye arbeidsoppgaver som vanligvis løses i asylmottak. Dette gjaldt kartlegging av flyktningene og registrering av bosettingsdato. Normalt sett registrerer

asylmottaket bosettingsdatoen den dagen personen flytter ut av mottaket. For de som hadde bodd privat, var det kommunen som måtte registrere bosettingsdato i IMDinett. I en del tilfeller glemte kommunene å registrere bosettingsdato, eller gjorde det lenge etter faktisk bosetting. Da måtte IMDi inn i systemet og korrigere for at kommunen skulle få betalt tilskudd fra og med riktig dato.

Ordinært ønsker IMDi å fordele flyktninger til bosettingskommuner ut ifra, blant annet, kommunen sin kapasitet, tjenestetilbudet og det regionale arbeidsmarkedet. Kapittelet viser at IMDi i sitt arbeid med bosetting av ukrainske flyktninger som bodde privat i svært stor grad har tatt hensyn til hvor flyktningene har familie og nettverk. IMDi gikk ut ifra den tanken at hvis folk befant seg i en kommune, så hadde de en tilhørighet der. Flyktningene ble derfor i hovedsak bosatt i kommunen hvor de oppholdt seg, så fremt kommunen godtok det. I tilfeller hvor kommunen har meldt at de ikke kunne ta imot flere flyktninger, har IMDi prøvd å bosette flyktningene i en kommune i nærheten.

Fra IMDis perspektiv – som ansvarlig for bosettingsordningen – oppsto det flere utfordringer med MAMOT-ordningen for den videre bosettingsprosessen. En utfordring var teknisk. I den tilpassede bosettingsprosessen skiller de mellom privatboende flyktninger og flyktninger på MAMOT-ordningen. Ikke alle personer på MAMOT var synlige i IMDi sitt system som «alternativt mottaksplassert». UDI sendte IMDi lister over personer som hadde fått MAMOT slik at IMDi raskt kunne fange opp de som eventuelt ikke var fanget opp av systemet, men i en eventuell framtidig bruk av ordningen ville IMDi foretrekke at alle på MAMOT framgikk som MAMOT i IMDi sine systemer.

Når det gjaldt MAMOT-ordningen var IMDi redd den i noen tilfeller kunne forsinke bosettingen fordi den ikke opphørte når flyktningene fikk opphold innvilget. Integreringstilskuddet kommunen får ved bosetting er vesentlig større enn tilskuddet kommunen får fra UDI gjennom MAMOT, så fra IMDi sitt perspektiv er det derfor bedre for kommunene at flyktninger som allerede har fått opphold blir bosatt, enn at de er lenge MAMOT-ordningen.

IMDi viste stor grad av fleksibilitet i arbeidet med flyktninger som bodde privat i perioden med høye ankomster. IMDi tok hensyn til at ukrainerne som bodde privat kanskje ikke hadde fått med seg informasjonen om at de må søke om bosetting med offentlig hjelp innen en gitt frist hvis de ikke var på MAMOT, og IMDi bosatte i enkelte tilfeller personer som hadde overskredet fristen. IMDi opprettet også en egen gruppe som i noen tilfeller gjorde om på saker hvor det ble fremmet klager knyttet til bosettingen. Dette til tross for at flyktninger i utgangspunktet ikke kan påklage vedtak om bosettingskommune.

IMDi regner personer som bor privat før bosetting som mer sårbare enn de som bor på asylmottak. IMDi bekrefter at det har vært noen saker med ukrainere som har havnet i et uheldig arbeids- og boforhold. En gruppe flyktninger IMDi har vært spesielt bekymret for er enslige mindreårige. IMDi har et eget team med folk som jobber med enslige mindreårige. IMDi har sett en økning av ukrainske mindreårige som bor privat og har hatt spesielt mye kontakt med representantene til de som bor privat. Dette for å forsikre seg om at de enslige mindreårige ønsker å bo der de bor, og for å informere om at det finnes andre muligheter. IMDi har utviklet et nytt søknadsskjema for bosetting med offentlig hjelp for enslige mindreårige som bor privat, som gir noe mer detaljert informasjon som kan gjøre det lettere for IMDi å sikre dem det best egnede botilbudet.

4 Frivillige organisasjoner og politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel. Arbeid og erfaringer knyttet til sårbarhetsfaktorer for ukrainske flyktninger som bodde privat før bosetting

4.1 Innledning

I dette kapittelet henter vi inn perspektiver fra relevante aktører som har jobbet tett opp mot ukrainske flyktninger, og er spesielt egnet til å vurdere sårbarhetsfaktorer knyttet til ukrainske flyktninger som har bodd privat. Kapittelet bygger på intervjuer med tre frivillige organisasjoner: NOAS, Caritas og Den ukrainske foreningen, og ett intervju med representanter fra politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel.

De frivillige og ideelle organisasjonene har gjennom sitt arbeid god kjennskap til det overordnede tema for rapporten. Politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel jobber spesielt med å øke kunnskapen om menneskehandel i norsk politi, samt å identifisere og motvirke utnyttelse av sårbare grupper. Siden 2022 har de jobbet aktivt med forebygging og avdekking av utnyttelse av ukrainske flyktninger.

Kapittelet belyser hvilke utfordringer eller fordeler det å bo privat har medført for flyktningene, og hvilke eventuelle særskilte sårbarhetsfaktorer som har vært knyttet til ukrainske flyktninger som har bodd privat. De frivillige organisasjonene og politiet deler også sitt syn på hvordan oppfølging av flyktninger kan forbedres ytterligere med tanke på sårbarhetsrisikoen.

4.2 De frivillige organisasjonenes arbeid opp mot flyktninger

De tre frivillige organisasjonene har alle jobbet mye med ukrainske flyktninger siden 2022, og spesielt i 2022 fikk de mange henvendelser fra ukrainske flyktninger som bodde privat.

NOAS (Norsk organisasjon for asylsøkere) er en ideell og uavhengige medlemsorganisasjon. NOAS fokuserer primært på å gi rettshjelp, informasjon og veiledning til asylsøkere, flyktninger og deres familier. De besvarer henvendelser via e-post, telefon og personlige møter. NOAS har et sekretariat i Oslo, men opererer landsdekkende.

Caritas Norge er en humanitær organisasjon tilknyttet den katolske kirken. I Norge driver Caritas informasjonssentre i flere norske byer (bl.a. Oslo, Bergen, Stavanger og Drammen) hvor de gir gratis rådgivning og veiledning til arbeidsinnvandrere og flyktninger.

Caritas tilbyr veiledning på ukrainsk og har et juridisk team som kan bistå i saker knyttet til eksempelvis utnyttelse i arbeid. De bidrar med informasjon fra offentlige kilder for å sikre at flyktninger får korrekt informasjon om sine rettigheter og plikter. Caritas er tilgjengelige for fysiske møter på sitt kontor i Oslo, men tilbyr også veiledning via WhatsApp, noe som gjør dem tilgjengelige for ukrainere i hele Norge og utlandet.

Caritas og NOAS er i stor grad involvert på mottakssentre i Norge. I henhold til utlendingsforskriften har utlendinger som søker beskyttelse rett på «tilbud om individuell veiledning fra en uavhengig organisasjon i forbindelse med at søknaden fremsettes, med mindre det er iverksatt en ordning med kollektiv beskyttelse» (Utlendingsforskriften, 2009, §

17-17). Ikke-statlige organisasjoner er på den måten viktige støttespillere for å bistå og rådggi mottaksbeboere, og da særlig de som ikke omfattes av kollektiv beskyttelse.

Den ukrainske foreningen ble opprettet i 2004. Foreningen har siden sin oppstart fungert som et bindeledd mellom norske myndigheter og den ukrainske befolkningen i landet. Opprinnelig besto organisasjonen av ukrainere som flyttet til Norge på ordinært grunnlag. Først etter krigens utbrudd begynte organisasjonen å fokusere spesifikt på fluktproblematikk. Foreningen besvarer spørsmål om hvordan det norske samfunnet fungerer og bistår til integrering. Foreningen har spilt en viktig rolle i å formidle informasjon om rettigheter og plikter til ukrainere i Norge.

I årene etter 2022 ble pågangen av henvendelser til organisasjonene fra ukrainske flyktninger som bodde privat mindre. Dette tolker organisasjonene dithen at UDI, IMDi og kommunene utvidet sine informasjonskanaler og utarbeidet et bedre kommunikasjonstilbud for nyankomne flyktninger siden 2022. Samtidig påpekte Caritas at de hadde noen henvendelser fra ukrainske flyktninger som bodde privat mer nylig. Dette var tilfeller hvor perioden før bosetting dro ut i tid på grunn av at oppholdstillatelsen ikke ble innvilget raskt. Dette førte til stor økonomisk belastning for familien som huset flyktningene, og som antakelig trodde at prosessen skulle gå raskere. Regelverket tilsier at når man ikke har fått innvilget beskyttelse, kan man heller ikke be om bosetting. Problemer knyttet til det å bo privat i søknadsfasen i senere tid har gjerne vært knyttet til at denne fasen drar ut i tid.

I årene etter at MAMOT-ordningen ble avviklet, har den ukrainske foreningen mottatt svært få henvendelser fra nyankomne flyktninger om muligheten for å bo privat. Foreningen forklarer dette med at de ukrainske flyktningene som ønsket gjenforening med familie i Norge, ofte kom i det første året etter krigens utbrudd.

4.3 Frivillige organisasjoners opplevelse av MAMOT-ordningen og økt mulighet for ukrainske flyktninger til å bo privat før bosetting

MAMOT-ordningen og den økte muligheten til å bo privat for ukrainske flyktninger var generelt sett positivt mottatt blant de frivillige organisasjonene:

Vi tenker at ordningen er en inngangsbillett til bedre integrering blant ukrainerne. Det å være i en kommune bidrar til at man blir bedre integrert i samfunnet, kommer seg raskere i arbeid, og ikke minst [begynner raskere på] skole og barnehage enn det vi ser når man bor på mottak. (NOAS)

NOAS nevnte at det kunne være positivt hvis det fantes en liknende ordning som i større grad åpnet for at også andre flyktninggrupper kunne bo privat mens de venter på opphold. AMOT ordningen ble beskrevet som for rigid i så måte, med lang saksbehandlingstid og lite nedslagsfelt.

Organisasjonene legger vekt på at ordningen ga ukrainerne mer valgfrihet og at mange ukrainere verdsatte muligheten til å bo hos familie og venner, framfor å bo på mottak. Den ukrainske foreningen påpeker at det var naturlig for ukrainske flyktninger å søke hjelp hos eksisterende nettverk i Norge. Mange så det som en effektiv og god løsning å midlertidig flytte inn hos familiemedlemmer eller kjente som allerede var bosatt i Norge, i stedet for å gå gjennom det ordinære mottakssystemet. Det påpektes også at den økte muligheten til å bo privat ofte bidro til raskere integrering fordi flyktningene fikk tilknytning lokalt. Det at kommunene var fleksible og ofte tillot ukrainere å finne bolig selv, ble sett på som positivt.

Dette ga ukrainerne mulighet til å finne bolig som passet deres behov og unngå å bli plassert i boliger de ikke var fornøyde med:

Som jeg sa, personene slapp å bo på mottak, men kunne bo under bedre omstendigheter, men samtidig få støtte fra kommunen, og da bli bosatt i den kommunen. Fordi MAMOT-ordningen [gjorde også] at de kunne velge mer selv. Ikke være en del av det lotteriet: Ja, [hvilken kommune] skal du få? (Caritas)

Til tross for at det var fordeler knyttet til det at flyktninger kunne bo privat erfarte organisasjonene også at det var en del utfordringer med det. Konflikter kunne lett oppstå hvis de som huset flyktningene opplevde det som en belastning å ta inn nyankomne familiemedlemmer og finansiere livsopphold for dem over lengre tid. Samtidig opplevde mange flyktninger det som vanskelig å være avhengige av andres hjelp og ikke være økonomisk selvstendige. Her trekker organisasjonene fram at MAMOT-ordningen, eller økonomisk støtte uavhengig av MAMOT-ordningen, var viktig for å gi mer fleksibilitet og selvstendighet til den enkelte flyktningen og gi dem mulighet til å lette det økonomiske presset på de som huset dem:

Vi har jo sett i noen henvendelser at det er mye avhengighet av familie og venner. Også økonomisk avhengighet. Det har vært flere som har kontaktet oss om økonomiske uenigheter. De skjønnte ikke at de kunne få hjelp fra kommunen, særlig i 2022. Og så var det flere som sa at de slet med forholdet til venner som de hadde bodd hos. (NOAS)

Vi vet hvor vanskelig det er for selvstendige mennesker som er vant til å ha et sånt vanlig selvstendig, uavhengig liv, å komme og være helt avhengige av f.eks. venner eller familiemedlemmer, eller ha usikkerhet i livet. Det skapte en del psykologisk belastning for mange. Og en del kanskje komplikasjoner, avhengighet og uavhengighet, til de som støtter dem. Så når man tenker sånn, da, så er den økonomiske støtten de får fra staten utrolig viktig for dem. De tenker på seg selv som selvstendige mennesker som kan klare livet, som kan søke på ulike muligheter og utforske det nye samfunnet. Det er utrolig viktig. (Den ukrainske foreningen)

Organisasjonene pekte på at den økonomiske støtten varierte fra kommune til kommune og at det forvirret ukrainerne. Noen kommuner tilbød mer personlig oppfølging, noe som generelt ga nyankomne flyktninger et bedre grunnlag for å forstå hvordan støtteordningene fungerer. I andre kommuner gikk flyktninger lenge uten å kjenne til muligheten for å søke om bosetting med offentlig hjelp. Caritas fortalte også at det var flere som ikke visste om muligheten for å søke om MAMOT og ikke hadde oversikt over hvilke rettigheter de hadde.

4.4 Bekymringer knyttet til flyktninger som bor privat og viktigheten av god oppfølging i kommunene

Selv om de frivillige organisasjonene hadde inntrykk av at de fleste ukrainske flyktningene som bodde privat, bodde hos familie eller folk de kjente godt, har organisasjonene vært bekymret for at ukrainere som bodde privat kunne være mer sårbare for utnyttelse. NOAS og Caritas har bistått i saker der kvinner i vanskelige situasjoner har trengt juridisk hjelp for å flytte eller avklare sine rettigheter rundt videre bosetting. Risikoen er særlig høy når de bor hos menn de ikke kjente fra før. Caritas og Den ukrainske forening har fremhevet de betydelige fordelene ved at ukrainske flyktninger har mulighet til å bo hos familie og nære

bekjente. Bekymringen oppstår ofte i boforhold som involverer ukjente personer. Derfor kunne det være et hensiktsmessig tiltak å begrense hvem som kan ta inn flyktninger, slik noen kommuner allerede har gjort (se kapittel 5). NOAS var imidlertid skeptisk til en slik innstramning og var redd det kunne føre til at man mistet sårbare flyktninger av synet fordi de kunne velge å bli hos en potensiell overgripsmann og «gå under jorda» heller enn å flytte på asylmottak. I slike tilfeller var det viktig «å følge opp kvinnen videre og finne en måte å gi den bistand på som man er forpliktet til» (NOAS).

I 2022 mottok den ukrainske foreningen spesielt mange henvendelser fra private aktører over hele landet som ønsket å bistå flyktningene ved å tilby bolig. Siden det var ressurskrevende å undersøke kvaliteten på disse botilbudene, valgte foreningen å ikke følge opp slike henvendelser av bekymring for mulige problemer som kunne oppstå. De ønsket ikke å stå ansvarlig for å ha utsatt sårbare mennesker for risiko eller direkte harme ved at de havnet hos personer med uærlige hensikter.

Organisasjonene var enige om at god oppfølging fra kommunene er avgjørende for å sikre at ukrainere som bor privat får den støtten de trenger. Dette innebærer å gi tilstrekkelig informasjon og veiledning, etablere god kontakt tidlig og ha klare retningslinjer for oppfølging av sårbare grupper. Den ukrainske foreningen understreker at for å sikre at flyktninger som bor privat før bosetting får et godt tilbud, er det nødvendig med oppfølging fra kommunen og tilgang til en veileder fra ankomst. NOAS fremhever at det er behov for tydeligere rutiner for oppfølging av sårbare flyktninger som bor privat. Sårbarhet kan knyttes til faktorer som helse, alder, utrygge relasjoner og menneskehandel. På asylmottak er sårbarhetsfaktorer ofte lettere å avdekke, selv om det også der kan gå under radaren. NOAS etterlyser tydeligere retningslinjer for kommunene om oppfølging av sårbare flyktninger, også etter bosetting. De påpeker at det er behov for mer opplæring og kompetanseheving blant kommuneansatte for å sikre at alle flyktninger får den hjelpen de trenger. For å sikre at flyktninger som bor i private hjem får tilsvarende oppfølging, anbefales det å utarbeide retningslinjer for kommunalt ansatte som kan brukes til å identifisere utrygge relasjoner eller særlig belastning i de individuelle hjemmene:

For de ansatte, at man skulle hatt mer retningslinjer for hva man kan gjøre i gitte situasjoner. Det henger jo sammen med opplæring. Det er ulike typer sårbarheter vi snakker om. Det kan være helse, det kan være ... Det å være enslige mindreårige. (NOAS)

4.5 Politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel og deres arbeid knyttet til flyktninger som bor privat før bosetting

Politiets nasjonale kompetansegruppe driftes av Kripas. Hovedmålet med gruppens arbeid er å øke kunnskapen om menneskehandel i norsk politi, samt å identifisere og motvirke utnyttelse av sårbare grupper. Gruppen består av fagledere på menneskehandel og har om lag 40 medlemmer. De ansatte finnes i hvert politidistrikt, inkludert en påtalejurist fra hvert distrikt og representanter fra Kripas, Økokrim og Politiets utlendingsenhet (PU). Som følge av flyktningstrømmen fra Ukraina, har kompetansegruppen jobbet med forebygging og avdekking av utnyttelse av ukrainske flyktninger i Norge. Representantene for kompetansegruppen bekrefter at det har vært en bekymring for at flyktninger som bor privat, kan være mer sårbare enn de som bor i mottak.

Risikoen for utnyttelse av ukrainske flyktninger som bor privat, spesielt for kvinner og barn, ble påpekt av kompetansegruppen mot menneskehandel tidlig i 2022. Politiet uttrykte blant annet bekymring for at sårbare flyktninger kunne bosette seg hos personer med kriminell bakgrunn. Maktubalanse og takknemlighetsgjeld hos flyktingen ble også nevnt som faktorer som kan føre til utnyttelsesforhold som prostitusjon eller tvangsarbeid. Disse risikovurderingene gjorde politiet til dels basert på erfaringer fra saker før 2022 som involverer ukrainske borgere bosatt i Norge.

På bakgrunn av disse bekymringene opprettet politiet i 2023 en tiltaksgruppe med fokus på menneskehandel og mulig utnyttelse av ukrainske flyktninger. Gruppen har samarbeidet med organisasjoner som Rosa¹⁷ – et nasjonalt hjelpetiltak og kompetansesenter mot menneskehandel, som tilbyr hjelp med krisesenterplass, bistandsadvokat og rådgivning. Politiet har også vært synlig på ulike asylmottak, etter oppfordring fra UDI, for å informere og snakke med beboere om mulige farer for utnyttelse. I tillegg har tiltaksgruppen hatt kontakt med Kirkens Bymisjon, lokale NAV-kontorer og den ukrainske ambassaden for å spre informasjon.

Politiet har også samarbeidet med flere etater, inkludert UDI, Bufdir og IMDi, for å informere flyktninger som bor privat om rettigheter og risikoer knyttet til utnyttelse. Det ble utarbeidet eget informasjonsmaterieell og videoer som ligger tilgjengelig på internett.¹⁸ På oppfordring fra Bufdir ble det sendt ut et brev til alle kommunene som informerte om risikoen for menneskehandel. Skrevet anmoder kommunene om å øke oppmerksomheten om faren for at flyktninger fra Ukraina kan utsettes for menneskehandel eller annen utnyttelse og overgrep. Videre inkluderer brevet en rekke informasjonstiltak rettet mot alle kommunale instanser som kan komme i kontakt med flyktninger fra Ukraina, inkludert skoler, barnehager, helsetjenesten, barneverntjenesten, flyktingtjenesten, mottak og krisesentre. Politiet har også samarbeidet med UDI i utarbeidelsen av informasjonsplakater og en landingsside med videre informasjon om menneskehandel, vold og tvangsforhold.¹⁹ Anbefalingen var at denne informasjonen skulle nå ut til alle som ble bosatt i kommunene.

I perioden da Norge desentraliserte asylregistreringen (se kapittel 2.1), hadde politiet flere ressurser for registrering av nyankomne flyktninger i distriktene. Det er primært ved disse instansene at politiet kan fange opp flyktingenes bosituasjon, og kartlegge bekymringsverdige boforhold i et etterretningsregister. Politiet har opplevd juridiske utfordringer med å gripe inn i private hjem, selv ved bekymring for utnyttelse. Dersom et politikontor avdekker bekymringsverdige forhold, som ikke tillater direkte inngripenen, blir dette registrert for senere oppfølging. Dette gjelder for eksempel i situasjoner hvor nyankomne ukrainske kvinner flytter direkte inn hos menn i Norge som har en problematisk historikk. Hvis vedkommende ikke har en sak mot seg, kan ikke politiet gripe inn, men de kan holde dialog med flyktingen og sørge for at hun har tilgang til den støtten hun trenger ved et eventuelt valg om å flytte. En utfordring på dette feltet er at det er vanskelig å kontrollere hva som skjer i private hjem. Politiet har i noen tilfeller kartlagt adressene til nyankomne flyktninger og sjekket disse opp mot politiets registre for å avdekke foruroligende forhold. Det er likevel ofte begrenset av lovverket hva politiet kan gjøre utover det å ha en veiledende funksjon.

I likhet med de frivillige organisasjonene påpeker også politiet at det ikke bare er flyktninger som bor privat som er sårbare; også de som bor på mottak kan være utsatt. Politiet har

¹⁷ ROSA står for Reetablering, Oppholdssteder, Sikkerhet og Assistanse.

¹⁸ [Informasjonsmaterieell til ukrainske flyktninger](#)

¹⁹ [Informasjon til Ukrainere](#)

imidlertid mindre kontroll i private hjem enn i mottak. På mottak har gjerne de ansatte rutiner utarbeidet av UDI for å avdekke menneskehandel og lignende utnyttelsesforhold.

4.6 Tegn på menneskehandel og bekymring for ukrainske flyktninger

Koordineringsenheten mot menneskehandel (KOM) inngår som en del av myndighetenes innsats mot menneskehandel i Norge. Enheten fremmer samarbeid på tvers av etater og fagområder. I Norge finnes det ingen enkelt etat eller organisasjon som har enerett på å identifisere mulige ofre for menneskehandel. Dette innebærer at alle etater, organisasjoner eller personer som får en bekymring om at noen kan være i en menneskehandelssituasjon, har et ansvar for å identifisere personen som et mulig offer og sette vedkommende i kontakt med ansvarlige myndigheter og hjelpetiltak (KOM, u.å.).

En person som er identifisert som et mulig offer for menneskehandel har rett til umiddelbar bistand, uavhengig av om vedkommende sin status som offer er verifisert. Verifiseringen utføres av politiet, UDI eller barnevernet dersom personen er mindreårig. Dette skjer som en del av de ulike etatenes ordinære oppgaver, deriblant UDIs behandling av arbeids- og oppholdssøknader, barnevernets vurdering av barns omsorgssituasjon og politiets avdekking og straffeforfølgning av kriminelle. De ulike etatene er ikke nødvendigvis avhengige av en sammenfallende vurdering for å iverksette tiltak ovenfor et mulig offer (KOM, u.å.) Alle yrkesgrupper som kan komme i kontakt med mulige ofre for menneskehandel gjennom sitt arbeid, er pliktige til å identifisere og hjelpe dem. Dette inngår som en del av avvergingsplikten, som gjelder uten hensyn til taushetsplikt ved grove lovbrudd.

Politiet bemerker også at kommunene ofte er de første som møter flyktningene og kan spille en viktig rolle i å fange opp sårbarheter. Det er viktig at kommunene har kunnskap om indikatorer på menneskehandel og lav terskel for å varsle politiet. Politiet har ikke fullstendig oversikt over alle bekymringsmeldingene som meldes inn til kommunene om menneskehandel. Dette gjelder spesielt hvis saken enten ikke anmeldes eller hvis den blir klassifisert som en annen type anmeldelse. Det er ikke uvanlig at forholdene som ligger til grunn i menneskehandelssaker overlapper med andre former for utnyttelse. Dette gjelder også saker som først ble vurdert som menneskehandel, men som til slutt ble anmeldt som noe annet. Disse bakenforliggende vurderingene er noe politiet generelt skulle hatt bedre statistikk og oversikt over.

For å sikre at flyktninger som bor i private hjem får tilstrekkelig oppfølging, anbefaler også politiet at kommunalt ansatte som jobber med flyktninger gjøres kjent med Koordineringsenhetens indikatorliste for ofre for menneskehandel. Dette er et verktøy som kan benyttes for å vurdere urovekkende forhold i private hjem, og eventuelt inngå i en videre bekymringsmelding dersom flere av indikatorene er til stede. Indikatorene er utarbeidet til å gjelde for «alle mennesker, uavhengig av kjønn, alder, nasjonalitet, etnisitet eller annen gruppetilhørighet.» (KOM, u.å.). De overordnede områdene for indikatorlisten omhandler hvorvidt vedkommende kan 1) være under tvang/forledelse/kontroll/misbruk av sårbar situasjon, 2) være utsatt for vold eller trusler mot egen person eller mot familie og venner, 3) være tvunget til å begå brudd på norske lover som en del av utnyttingen, og 4) yte tjenester/arbeide under uverdige forhold (KOM, 2008).

Basert på informasjonsarbeidet som ble utført i den aktuelle perioden, foreslo politiets representant å evaluere tiltakene som ble igangsatt, og vurdere hvor godt disse nådde ut til de relevante målgruppene. Selv om dette ligger utenfor denne rapportens fokusområde,

henviser vi, i tråd med politiets anbefaling, til videre oppfølging av informasjonsarbeidet både innenfor og utenfor mottakssystemet.

Som nevnt, er det et behov for å se på hvordan man kan fange opp og systematisere informasjon om bekymringsmeldinger og saker som ikke ender med en anmeldelse for menneskehandel. En helhetlig tilnærming er nødvendig for å beskytte utsatte flyktninger mot utnyttelse og menneskehandel. Dette innebærer bevissthet, samarbeid og god dialog mellom instanser som jobber opp mot denne gruppen og møter dem i deres hverdag. Ved å sikre at flyktninger har tilgang til nødvendige ressurser og beskyttelse, gjennom rettigheter og støtteordninger, reduseres risikoen for utnyttelse.

Totalt sett har det vært få anmeldelser eller etterforskninger om menneskehandel, eller andre utnyttelsesforhold, knyttet til ukrainske flyktninger. Politiet har hovedsakelig jobbet forbyggende, og hatt dialog der det foreligger en bekymring. Gode ordninger for ukrainske flyktninger, som kollektiv beskyttelse og økonomisk støtte, antas å ha bidratt til å redusere sårbarhet. Det at ukrainske flyktninger har hatt kollektiv beskyttelse og mulighet til å jobbe gjør dem mindre utsatte, sammenlignet med andre grupper som kanskje lettere faller utenfor både arbeidslivet og sosiale nettverk. Politiet understreker at det fortsatt er grunn til bekymring for mulig utnyttelse av ukrainske flyktninger. Hvis de økonomiske rammene endres eller sympatien for flyktingene i samfunnet reduseres vil risikoen for utnyttelse kunne øke. Politiet fremhever derfor at det er viktig å fortsette å overvåke situasjonen og være bevisst på endringer i risikobildet for ukrainske flyktninger når det gjelder utnyttelse og menneskehandel.

4.7 Oppsummering

I dette kapittelet har vi hentet inn perspektivene til de tre frivillige organisasjonene NOAS, Caritas og Den ukrainske foreningen, samt representanter fra politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel, om oppfølgingen av ukrainske flyktninger som har bodd privat før bosetting. Vi har spesielt undersøkt om aktørene har erfaring med at disse flyktingene er mer utsatt for å havne i sårbare situasjoner eller bli utnyttet.

De frivillige organisasjonene har erfart at ukrainske flyktninger stort sett har bodd under trygge omstendigheter når de har bodd privat. Gode støtteordninger og rettigheter knyttet til kollektiv beskyttelse har gitt bedre forutsetninger for at flyktingene kan bo trygt hos familie og kjente i kommunen. I mange tilfeller kan flyktninger være like sårbare på mottakssentre eller etter bosetting.

De frivillige organisasjonene vurderer generelt MAMOT-ordningen positivt og fremhever blant annet den økte valgfriheten som ordningen har gitt ukrainske flyktninger når det gjelder hvor de skal bo. Organisasjonene har også inntrykk av at MAMOT-ordningen, og den økte muligheten til å bo privat, har bidratt til raskere integrering, fordi flyktingene raskt fikk lokal tilknytning og i hovedsak ble bosatt i samme kommune som de først oppholdt seg i.

Til tross for fordelene ble det også påpekt at muligheten til å bo privat førte til at ukrainske vertsfamilier måtte bære store kostnader for å huse de nyankomne flyktingene og at flyktingene kunne kjenne på en avhengighet til de de bodde hos. Dette, i tillegg til trangboddhet, kunne føre til konflikter. Samtlige organisasjoner fremhever behovet for god oppfølging fra kommunene som en avgjørende faktor for å sikre at ukrainere som bor privat før bosetting får den støtten de trenger. Den økonomiske støtten som noen kommuner ga, ble beskrevet som viktig fordi den ga flyktingene mulighet til å redusere avhengighetsforholdet til de de bodde hos. Organisasjonene bemerker at det var forvirrende

for flyktningene at den økonomiske støtten varierte så mye avhengig av hvilken kommune de befant seg i.

Organisasjonene påpeker at ikke alle i den aktuelle perioden ble tilstrekkelig informert om muligheten til å søke om bosetting med offentlig støtte, samt muligheten til å søke på MAMOT-ordningen. De frivillige aktørene bemerker at kommunikasjonstilbudet har forbedret seg og blitt mer tilpasset siden de første ankomstene i 2022.

Selv om de frivillige organisasjonene hadde inntrykk av at ukrainske flyktninger stort sett har bodd trygt hos venner og kjente, anerkjenner de at det kunne være fare for at nyankomne ukrainske flyktninger skulle havne i uheldige boforhold hos ukjente personer. Samtlige av de frivillige organisasjonene har uttrykt særlig bekymring for enslige kvinner og barn som flyttet inn hos menn i Norge.

Politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel påpekte også tidlig i 2022 risikoen for utnyttelse av ukrainske flyktninger som bor privat. På bakgrunn av bekymringene ble det opprettet en tiltaksgruppe med fokus på menneskehandel og mulig utnyttelse av ukrainske flyktninger. Politiet har samarbeidet med flere etater, inkludert UDI, Bufdir og IMDi, for å informere flyktninger, kommuner og andre aktører om risikoer for utnyttelse og menneskehandel.

Politiet påpeker at kommunene ofte er de første som møter flyktningene og kan spille en viktig rolle i å fange opp sårbarheter. Det er derfor svært viktig at kommunene har kunnskap om indikatorer på menneskehandel og lav terskel for å varsle politiet. Politiet har ikke fullstendig oversikt over alle bekymringsmeldingene som meldes inn til kommunene rundt menneskehandel. Dette gjelder særlig saker som klassifiseres som annen type kriminalitet, men hvor elementer av utnyttelse og tvang kan inngå. Et mer helhetlig og nyansert statistikkgrunnlag vil gi bedre innsikt i omfang og mønstre, og legge til rette for mer målrettede tiltak både lokalt og nasjonalt. Politiet bekrefter at det totalt har vært få anmeldelser eller etterforskninger om menneskehandel eller andre utnyttelsesforhold knyttet til ukrainske flyktninger. I likhet med de frivillige organisasjonene trekker politiet fram at ukrainske flyktninger har hatt kollektiv beskyttelse og mulighet til å jobbe, noe som gjør dem mindre sårbare for utnyttelse. Politiet understreker imidlertid at det fortsatt er grunn til bekymring for mulig utnyttelse av ukrainske flyktninger, og at risikoen kan øke hvis de økonomiske rammene for flyktningene endres betydelig eller sympatien for flyktningene i samfunnet reduseres.

5 Kommunenes erfaringer med oppfølging og bosetting av ukrainske flyktninger som bor privat

Dette kapittelet omhandler kommunenes erfaringer med oppfølging av flyktninger som bor privat før bosetting. Våren 2022 opplevde kommunene en ny situasjon da et betydelig antall flyktninger fra Ukraina ankom direkte til kommunene, ofte på eget initiativ, men også gjennom private aktører og organisasjoner. Mange kommuner hadde i årene før 2022 nedskalert sine flyktnings tjenester, noe som gjorde at de måtte oppskalere kapasiteten raskt i møte med de høye ankomsttallene. Mange kommuner hadde også begrenset eller ingen erfaring med flyktninger som bodde privat, og MAMOT-ordningen som ble etablert i mars 2022 var ny for dem.

Basert på spørreundersøkelsen til flyktnings tjenesten i kommunene fra 2024 og intervjuer med 20 kommuner ser kapittelet på hvordan kommunene har fulgt opp og informert flyktninger som har bodd privat, og praksisene og prosessene for bosetting av flyktninger som har bodd privat.

Kapittelet gjør først rede for kommunenes bruk av MAMOT-ordningen, erfaringer med den og tanker om eventuell framtidig bruk av ordningen. Deretter presenterer kapittelet faktorer som kjennetegner bosettingen og bosettingsprosessen for flyktninger som bodde privat og forskjeller mellom kommuner når det gjelder oppfølgingen av de som har bodd privat.

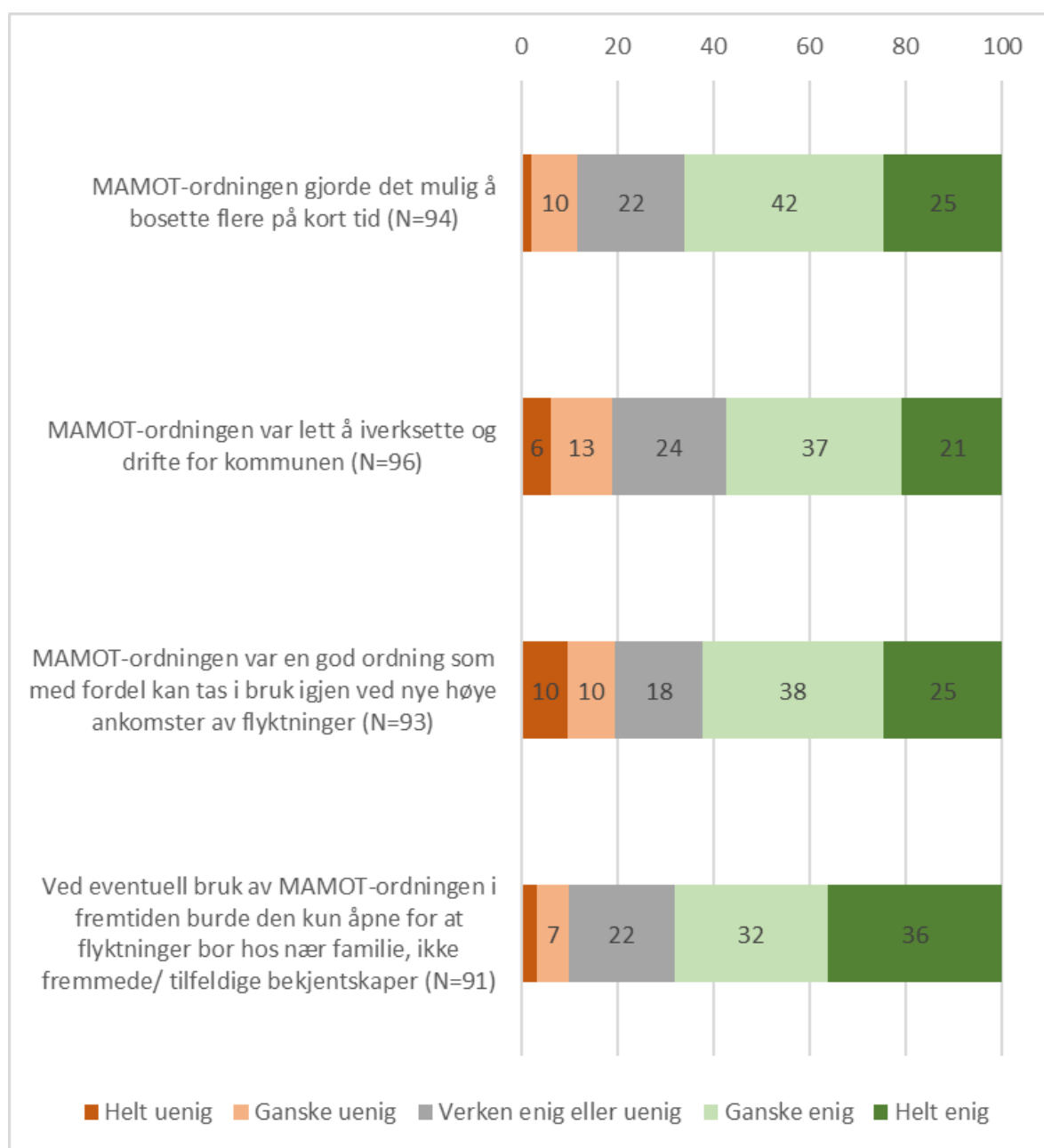
Videre belyser kapittelet i hvilken grad kommunene har hatt særskilte bekymringer knyttet til flyktninger som bor privat og hva slags bekymringer det har vært snakk om. Avslutningsvis ser kapittelet på hvordan oppfølgingen av flyktninger som bor privat har vært etter avviklingen av MAMOT-ordningen.

5.1 Bruk av MAMOT-ordningen i kommunene

MAMOT-ordningen ble innført som et beredskapstiltak for å avlaste mottakssystemet og gi kommunene insentiver til å følge opp flyktingene. Et flertall av norske kommuner (64 %) benyttet MAMOT-ordningen. Omtrent en tredjedel av kommunene brukte ikke ordningen.

Figur 5.1 (under) viser kommunenes erfaringer med MAMOT. Den første søylen gjenspeiler kommunenes vurdering av hvorvidt ordningen gjorde det mulig å bosette flere flyktninger på kort tid. Et klart flertall (67 %) oppgir at de er enten ganske eller helt enige i dette, hvorav hele 25 % er helt enige. Det tyder på at MAMOT-ordningen i stor grad ble oppfattet som et effektivt virkemiddel for rask bosetting.

Figur 5.1: Erfaringene blant kommuner som benyttet MAMOT



Den neste søylen omhandler hvorvidt MAMOT-ordningen var enkel å iverksette og drifte. Her er også et flertall positive (58 %), men en betydelig andel (24 %) stiller seg nøytrale, og én av fem uttrykker uenighet (til sammen 19 %). Dette indikerer at selv om mange kommuner opplevde ordningen som håndterbar, var det ikke uten utfordringer i praksis.

Den tredje søylen viser hvordan kommunene vurderer MAMOT som en modell som kan tas i bruk igjen ved nye, høye ankomster av flyktninger. Totalt 63 % er enige i dette, og andelen som er helt enige (25 %) er omtrent like høy som i vurderingen av effektiv bosetting. Samtidig er én av fem enten uenige eller usikre, noe som kan tyde på at noen kommuner ønsker justeringer før eventuell gjeninnføring.

Den siste søylen gjelder spørsmålet om MAMOT i fremtiden bør forbeholdes tilfeller der flyktninger bor hos nær familie, og ikke hos fremmede eller tilfeldige bekjenskaper. Her finner vi den tydeligste konsensusen: Hele 68 % er enige i en slik innstramming, hvorav over

én av tre (36 %) er helt enige. Det tyder på at mange kommuner mener at mer avgrensede kriterier vil kunne bidra til bedre oppfølging og stabilitet.

Oppsummert viser figuren at MAMOT-ordningen i hovedsak ble vurdert positivt av kommunene, særlig med tanke på rask bosetting og som et mulig verktøy ved framtidige flyktningsituasjoner. Samtidig ser vi et tydelig ønske om å stramme inn bruken, spesielt når det gjelder hvem flyktingene kan bo hos.

I de åpne svarene i spørreundersøkelsen hadde kommunene mulighet til å begrunne hvorfor de ikke har benyttet MAMOT-ordningen. Noen kommuner svarer her at det ikke har vært aktuelt, noe vi forstår som at de ikke har hatt tilfeller av personer som bodde privat i sin kommune. Det var også flere kommuner som begrunnet det med at det var for mye for kommunen å håndtere og at kommunen ikke har hatt kapasitet til å påta seg ansvaret for MAMOT.

En kommune rapporterte å ha hatt en negativ opplevelse knyttet til at de bosatte en familie som hadde bodd privat hvor det viste seg at personen hadde store helseutfordringer som ble krevende for den kommunale organisasjonen å hanskes med:

Kommunen kom derfor raskt fram til at vi ønsket å bosette flyktinger som tidligere var i mottak. Dette ble en sikkerhet for kommunen fordi spesielle utfordringer eller behov for tilrettelegging og annen hjelp da har blitt avdekket i mottaket før bosetting. (Kommune, survey)

Andre peker på at de har søkt om MAMOT i noen tilfeller, men at flyktingene fikk oppholdstillatelse enten før eller nærmest samtidig som MAMOT ble innvilget, og at de derfor besluttet at det var nødvendig å søke MAMOT når flyktingene fikk opphold så raskt. Denne begrunnelsen fant vi igjen i flere av kommuneintervjuene:

Vi laget vedtak om alternativ mottaksplassering, og så gikk det ei uke. Og så hadde de normalt opphold. Og så måtte vi begynne å gjøre prosessen på nytt med bosetting og andre vedtak. Det var mye dobbeltarbeid. Unødvendig arbeid... Men sett i ettertid så kunne vi kanskje ha ... Bare roa litt [og bosatt direkte uten MAMOT]. I hvert fall for de som var ivaretatt og trygge i sine familier. (Kommune G)

Dobbeltarbeidet gikk på skjemaene de hadde fylt ut for å søke MAMOT, blant annet dokumentasjon fra huseier der de skulle bo og møter med huseier og flykting hos flyktingtjenesten:

Hvis de hadde fått innvilget beskyttelse og alt var på plass, så vi at det ofte gikk fortere å spørre IMDi om de kunne fordele vedkommende til kommunen med en gang. (Kommune Q)

Mens noen kommuner var av den oppfatning at MAMOT-ordningen var for mye å håndtere i en ellers veldig travel situasjon, var andre positive og beskrev selve søknadsprosessen som veldig enkel:

Så var det veldig enkel søknadsprosess. [...] Man måtte ikke fylle ut veldig mye informasjon i den søknaden som var digital. Og at idet man hadde sendt søknaden, så kunne man bare sette i gang og gi penger. Selv om det kunne bli et avslag, men det var det jo veldig få av. Så det ble veldig effektivt akkurat det der, da. (Kommune M)

Flere av kommunene fortalte at de ofte bistod flyktingene med å søke om MAMOT:

Når man brukte den digitale løsningen så gikk det jo fortere, for da var søknaden godkjent fra kommunen allerede. (Kommune P)

Som beskrevet i Proba (2024) sin evaluering av MAMOT var det en del kommuner som følte at det lå for få føringer fra UDI om hvordan kommunen skulle følge opp flyktningene på MAMOT. Andre kommuner satte pris på denne fleksibiliteten til å forme ordningen til situasjonen og mulighetene i den spesifikke kommunen.

5.1.1 Egne kriterier for MAMOT

Som beskrevet i kapittel 2.2 gav MAMOT nokså få føringer for hvordan tilskuddet til kommunene skulle benyttes og det var opp til kommunen om de ville akseptere flyktninger på ordningen. Kommunene laget sine egne kriterier for hvem som fikk MAMOT, altså under hvilke forutsetninger kommunen kunne godta en MAMOT-avtale, og hva flyktningene på MAMOT fikk støtte til. Noen kommuner godtok MAMOT kun under forutsetning av at flyktningen hadde et sted å bo gratis fram til bosetting:

Ja, men [sted] hadde satt det premisset at vi bosatte dem på det premisset at de faktisk bodde gratis, for å si det sånn. At det skulle ikke være noen kostnader for kommunens del knyttet til bostedet. (Kommune P)

Noen kommuner utformet egne søknadsskjema for MAMOT der de hentet inn informasjon om personene. Hvis de oppgav at de kunne bo der de bodde privat i mindre enn en måned, var det lite sjans for at de fikk MAMOT i kommuner som satte «gratis bolig» som kriteria for MAMOT. Kommunen valgte da å henvise flyktningene til mottak. En kommune i utvalget satte som forutsetning for MAMOT at flyktningene også formelt kunne bosettes i boligen de bodde i på MAMOT, og at de, hvis de ønsket et annet bosted, måtte finne bolig selv.

Flere kommuner satte som forutsetning for MAMOT at flyktningen bodde hos nær familie eller noen de kjente før de kom til Norge. Dette ble begrunnet med at kommunen ikke hadde mulighet til å foreta en vurdering av huseier og at de var opptatt av å trygge flyktningene. Hvis flyktningene i skjema krysset av for at de bodde hos privatpersoner de ikke kjente fra før, eller at dette ble tydelig i kartleggingssamtalen med kommunen, avsto noen kommuner MAMOT på det grunnlaget. Et par av kommunene vi intervjuet fortalte at de hadde snevret inn sine kriterier etter hvert og gått fra å akseptere nærmest alle som søkte om MAMOT til å stille krav om at flyktningen hadde slektskap eller nær relasjon til personene flyktningen bodde hos.

En kommune fortalte at de i 2023 innførte strengere kriterier for hvem som kunne få MAMOT etter å ha opplevd et veldig trykk med henvendelser. Mange flyktninger fra Ukraina ønsket å bosette seg i kommunen på grunn av kommunens sentrale beliggenhet.

Og så synes vi jo at... At det har vært litt vanskelig å forsvare virksomheten som helhet, at ukrainere som gruppe får lov å håndplukke kommune helt uavhengig av om de har noen slektninger der. I motsetning til andre grupper, den AMOT-avtalen er veldig restriktiv, så du har ikke den muligheten til å velge hvor du skal bo. Så da satte vi noen kriterier fra 2023, hvor du enten måtte ha nær familie, eller en jobb- eller skoletilknytning i [sted].[...] Men når jeg sier nær familie, så tok vi hver sak individuelt. Hvis det var en 18-åring som hadde en gammel grandtante i kommunen, og det var den eneste som hadde kommet til Norge, så var det nær familie nok. Så det var ikke så firkantet, men vi måtte sette noen begrensninger da. (Kommune B)

5.1.2 Kommunenes syn på en eventuell framtidig bruk av MAMOT

I spørreundersøkelsen fikk kommuner som hadde erfaring med bruk av MAMOT spørsmål om de syntes ordningen var en god ordning som med fordel kan tas i bruk igjen ved nye høye ankomster av flyktninger (se Figur 5.1). Til tross for utfordringer knyttet til for eksempel økt arbeidsmengde for flyktningtjenesten i kommunene, så er mange kommuner positive til å ta i bruk MAMOT igjen i framtiden.

Selv om surveydataene tyder på at flere kommuner er mer positive (48 %) enn negative (13 %) til framtidig bruk av MAMOT så påpeker flere kommuner at det nok er en del kontekstuelle faktorer som er viktig for at ordningen skal kunne fungere på samme måte en eventuell annen gang. En kommuneansatt var av den oppfatning at det var veldig viktig for MAMOT at det bodde en del ukrainere i Norge fra før, og at det nok må finnes en viss kontingent av landsmenn i Norge hvis ordningen skal fungere godt også for en ny flyktninggruppe.

Jeg tror dette var en av nøklene til at det fungerte såpass godt. Det var at det allerede var en ressurs her til stede, både en språk- og veiledningsressurs i form av ukrainere som bodde her fra før. Jeg tror det har vært nokså avgjørende. (Kommune K)

I et par av intervjuene gav informantene uttrykk for at de savnet ordningen og de mulighetene den gav kommunen:

Begrensningen her nå er at vi ikke kan håndtere folk som ikke har oppholdstillatelse. For MAMOT-ordningen håndterer jo folk som ikke har oppholdstillatelse. Da kunne vi håndtere alt. Men nå kan vi ikke håndtere det før du får oppholdstillatelse. Vi har bare et lite vindu, for bosettingene skjer jo veldig raskt med ukrainere. Så vi har bare et lite vindu hvor vi kan få snappa dem inn. Og det skaper en del problemer for oss, i og med at vi er så interessert i relasjoner. (Kommune A)

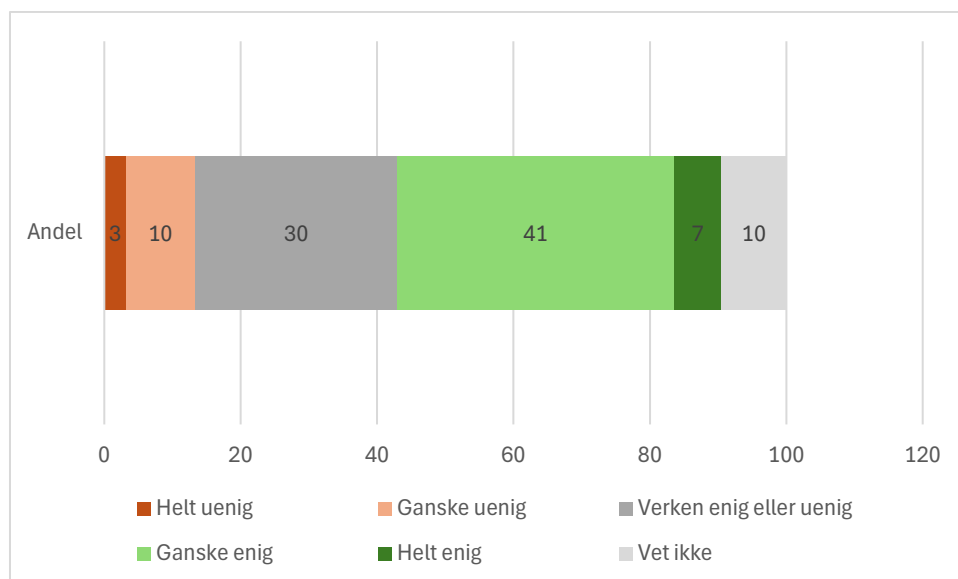
I kommunen over var de spesielt opptatt av å sikre at folk fikk bo et sted hvor de hadde tilknytning. Mulighetsrommet som skisseres over er ordningen med avtalt selvbosetting hvor flyktningen kan «velge» kommune så lenge hen klarer å skaffe seg bolig der som kommunen kan godkjenne.

En annen kommune påpekte også som en fordel med MAMOT at ordningen gjorde at kommunen fikk bosatt folk som hadde tilknytning der, og at kommunen nøt godt av at flyktningene hadde andre enn kommunen til å følge dem opp:

Vi var kanskje litt mer av den gruppa som tenkte at når MAMOT ble borte, at vi tenkte at det var litt synd. For da fungerte det litt som et buffersystem for oss, for da kunne vi fylle opp kvota [med flyktninger] litt. At det er mindre ressurskrevende i noen tilfeller enn å bosette fra mottak. (Kommune F)

I spørreundersøkelsen hadde vi også et spørsmål om hvorvidt kommunene er enige eller uenige i at det at flyktninger bor privat er positivt fordi flyktninger kan oppleve det å bo på mottak som belastende.

Figur 5.2: Hvor enig eller uenig er du i disse påstandene om privat bolig før bosetting: Det at flyktninger bor privat er positivt fordi flyktninger kan oppleve det å bo på mottak som belastende



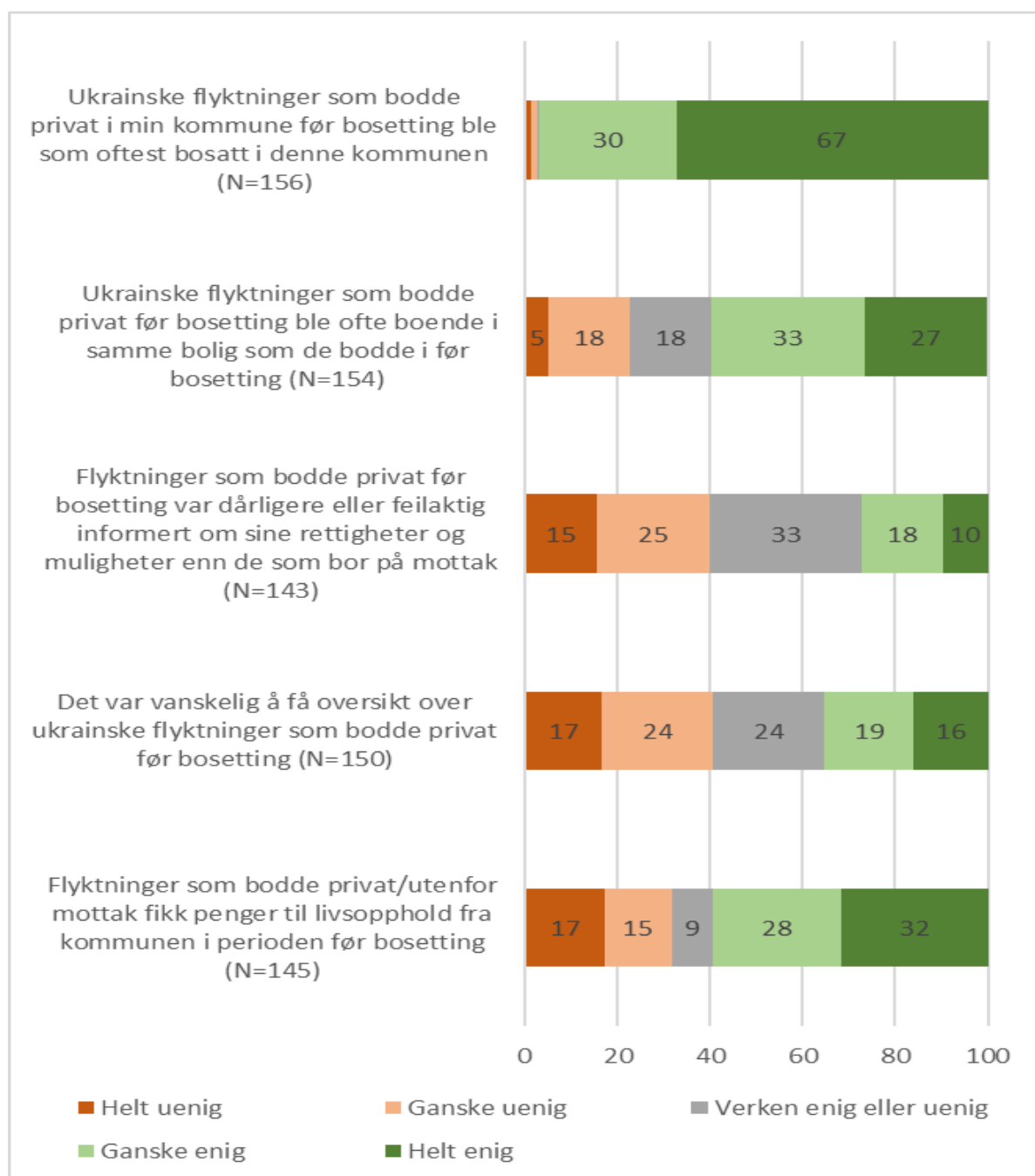
Figur 5.2 viser at nesten 50 % av kommunene sier seg ganske enige eller enige i påstanden. Det er imidlertid en betydelig andel som verken er enige eller uenige (30 %), mens kun 13 % er helt eller ganske uenige. Det at så mange er positive til framtidig bruk av MAMOT kan være basert på positive effekter kommunene mener det å bo privat før bosettingen kan ha for flyktningene.

5.2 Faktorer som kjennetegner bosettingen og bosettingsprosessen for flyktninger som bodde privat

Det er flere faktorer som kjennetegner bosettingen av ukrainske flyktninger som har bodd privat og oppfølgingen de har fått i norske kommuner. I spørreundersøkelsen hadde vi flere spørsmål knyttet til kommunenes erfaring med flyktninger som bor privat før bosetting. I Figur 5.3 ser vi svarene på flere av disse spørsmålene i sammenheng for å tydeliggjør hvilke spørsmål det hersket mest enighet om og hvilke det var mer delte meningen om blant kommunene.

Figur 5.3 viser en svært tydelig tendens med hensyn til sammenhengen mellom flyktninger som bodde privat før bosetting, og om de ble boende i samme kommune etter bosetting. Øverste søyle viser at nesten alle kommunene er enige i at dette var tilfellet, og særlig mange er helt enige. Det viser at flyktningene i stor grad ble værende i samme kommune, noe som tyder på en viss forutsigbarhet og stabilitet i bosettingsprosessen

Figur 5.3: Kommunenes erfaring med flyktninger som bor privat før bosetting



Den neste søylen handler om hvorvidt flyktningene ble boende i samme bolig som de bodde i før formell bosetting. Her er flertallet fortsatt enige, men svarene er mer spredt enn i forrige tilfelle. En del kommuner er nøytrale eller uenige, noe som tyder på at det er større variasjon når det gjelder hvorvidt den konkrete boligsituasjonen forble den samme.

Den tredje søylen tar for seg om privatboende flyktninger var dårligere eller feilaktig informert om rettigheter og muligheter sammenlignet med dem som bodde på mottak. Her er svarene tydelig delt. En betydelig andel er uenige, men også mange er enige eller svarer nøytralt. Det antyder at informasjonsflyten til denne gruppen har variert, og at enkelte kommuner opplevde utfordringer med å nå ut med riktig informasjon.

Neste søyle viser hvordan kommunene vurderte om det var vanskelig å få oversikt over privatboende flyktninger før bosetting. Svarene er jevnt fordelt, men det er en svak overvekt av uenighet. Det kan tyde på at enkelte kommuner klarte å skaffe seg god oversikt, mens andre slet mer med å identifisere og følge opp disse flyktningene – noe som igjen kan henge sammen med lokal variasjon, størrelse eller erfaring.

Den siste søylen handler om hvorvidt flyktninger som bodde privat fikk penger til livsopphold fra kommunen før bosetting. Her svarer flertallet bekreftende, og mange er helt enige i påstanden. Likevel er det også her en del uenighet og usikkerhet, noe som peker på at det har vært ulik praksis eller forståelse av ansvarsforholdet i denne fasen.

Oppsummert viser figuren at kommunene i stor grad bekrefter at flyktningene ble boende i samme kommune og ofte i samme bolig etter bosetting. Samtidig peker svarene på utfordringer og ulik praksis når det gjelder informasjonsformidling, oversikt og økonomisk støtte til dem som bodde privat før de ble formelt bosatt som vi diskuterer nærmere i gjennomgangen av de kvalitative intervjuene under.

5.2.1 Informasjon til og kartlegging av flyktninger som bor privat

I 2022 ble det uttrykt bekymring blant flere aktører om at flyktninger som bodde privat kunne ha spesielt dårlig tilgang til informasjon (Hernes et al., 2022). I spørreundersøkelsen til kommunene i 2024 spurte vi om flyktninger som bodde privat før bosetting var dårligere eller feilaktig informert om sine rettigheter og muligheter enn de som bor på mottak. Igjen er det store forskjeller mellom kommunene: omtrent én fjerdedel var helt eller ganske enig i påstanden, mens en tredjedel var uenig. Resten svarte verken enig eller uenig eller «vet ikke». Det er med andre ord ikke noen entydig oppfatning i kommunene av at flyktninger som har bodd privat før bosetting har vært spesielt dårlig informert.

I den første tiden etter at fullskalakrigen brøt ut oppholdt mange flyktninger seg i kommunene uten å ha søkt oppholdstillatelse. Før registrering hos politiet var de å regne som 'turister' med begrensede rettigheter. Ofte tok flyktningene, eller de som de bodde hos, kontakt med kommunen per telefon eller ved å møte opp i flyktningtjenestens kontorer. Våren 2022 var det ofte kommunene som informerte om at flyktningene måtte registrere seg som asylsøkere hos politiet for å få tilgang til rettigheter. Noen kommuner var hjelpeløse med å organisere skyss til nærmeste regionale politikontor hvor det var mulig å registrere seg etter at det ble åpnet for registrering andre steder enn ved Nasjonalt ankomstsenter på Råde.

I mars 2022 og senere den våren var det flere kommuner som arrangerte folkemøter hvor de inviterte ukrainerne som befant seg i kommunen og informerte om MAMOT og andre rettigheter og muligheter i Norge. Noen kommuner brukte disse møtene til å innhente kontaklinformasjon om flyktningene og invitere dem til individuelle samtaler for videre kartlegging.

Ved bosetting fra mottak kartlegger mottaket flyktningene og gir kommunen informasjon om dem som de kan bruke inn i det bosettingsforberedende arbeidet. Når flyktninger bor privat i kommunen foreligger det ingen slik kartlegging fra mottak og hvis kommunen inngår en MAMOT-avtale er det kommunen selv som må innhente informasjon om de som er kommet og informere dem om videre oppfølging. Flyktninger som bor privat utenfor mottakssystemet må som beskrevet i delkapittel 2.4.2 søke IMDi om bosetting med offentlig hjelp. I søknadsskjemaet inngår noen få spørsmål, men kartleggingen der er begrenset.

I spørreundersøkelsen spurte vi hvordan flyktningtjenesten har kartlagt og informert personer som har bodd privat før bosetting. Spørreundersøkelsen viser at den mest brukte metoden

var samtaler/møter med enkeltpersoner/familier for å kartlegge deres behov, benyttet av hele 72 % av kommunene. Videre samarbeidet 25 % av kommunene med det ukrainske miljøet /ukrainske foreninger lokalt for å spre informasjon. Informasjon på kommunens nettsider rettet mot denne gruppen ble brukt av 24 % av kommunene. Andre metoder som ble brukt inkluderer informasjon via sosiale medier (Facebook, Telegram, andre) brukt av 19 %, informasjonsmøter/webinar (14 %), samarbeid med frivillige organisasjoner (12 %), og korrespondanse på e-post før ankomst (9 %). Det er også viktig å merke seg at 11 % av kommunene oppga at de ikke hadde noen spesielle tiltak for å informere denne gruppen.

I tillegg til disse metodene ble det i de åpne svarene i undersøkelsen nevnt oppsøkende virksomhet på arbeidsplasser, ukentlige drop-in tilbud, og utdeling av informasjonsskriv om rettigheter ved henvendelse til kommunen.

I intervjuene så vi også at kartleggingssamtaler ofte var brukt av kommunene. Kartleggingssamtalene kunne foregå enten hos flyktningsjenesten eller hjemme hos flyktingen. I kartleggingssamtalene innhentet kommunen informasjonen de trengte for videre oppfølging og informerte samtidig flyktingene om rettigheter og muligheter i Norge:

Vi fortalte om ulike måter å bli bosatt på. Via MAMOT og den ordinære bosettingen. Og vi fortalte litt om rettigheter. Vi var på i forhold til at de ikke måtte ta imot et tilbud [om å bo privat] hvis de ikke ville det, hvis de kjente at de ikke hadde lyst til å bo her. Vi informerte om mottak og økonomi, og så var det litt med helse. (Kommune Q)

Kommuner som har opplevd en betydelig tilstrømning av flyktinger som har bodd privat har utarbeidet og brukt egne kartleggingsskjemaer eller søknadsskjemaer flyktingene har måttet fylle ut for å søke kommunen om MAMOT. Her har de blant annet spurt om hva slags forhold flyktingene har til dem de bor hos, hvor lenge de har mulighet til å bo der, og eventuelt om de har mulighet til å bo der etter bosetting. En av de tingene kommunene var spesielt opptatte av å informere flyktingene om var muligheten til å bo på mottak. Flere kommuner var opptatte av at flyktingene ikke skulle føle seg tvunget til å bo i den private løsningen de befant seg i, men at det skulle være etter eget valg.

Kommuner har også drevet oppsøkende virksomhet for å informere personer som de var oppmerksomme på og som ikke selv hadde tatt kontakt med flyktningsjenesten. I en kommune hadde de en gruppe ukrainske sesongarbeidere da fullskala krigen brøt ut. Da regelverket ble endret slik at de oppfylte kriteriene til kollektiv beskyttelse oppsøkte ansatte fra NAV og flyktningsjenesten sesongarbeiderne og informerte dem om deres rettigheter. De kommuneansatte understreket at det var frivillig for ukrainerne å søke asyl, men at det var en forutsetning hvis de skulle ha rett på for eksempel økonomisk støtte og norskopplæring i introduksjonsprogram. Flere av sesongarbeiderne valgte å søke asyl i etterkant av møtet.

Bruk av morsmålsbrukere, tolk og andre aktører i informasjonsarbeidet

Flere av kommunene fortalte at de hadde ansatt ukrainsk eller russiskspråklig personell som bisto med kommunikasjonen med flyktingene. Dette ble framstilt som en kjærkommen ressurs inn i arbeidet med å følge opp flyktingene. Andre kommuner har hatt utstrakt bruk av tolk – eller en kombinasjon:

Vi bestilte veldig mye tolk når vi dro på hjemmebesøk. Telefontolk. Så hadde vi en ansatt som jobbet i resepsjonen [som snakket ukrainsk/russisk], så hun var med i den arbeidsgruppa også. Og da bisto hun med tolking hvis vi skulle ringe rundt og gi informasjon eller lurte på

noe. Eller hun tok en telefon på vegne av oss og spurte om det vi trengte av informasjon. (Kommune Q)

Både ukrainske organisasjoner og lokale frivillige organisasjoner har bidratt til å informere flyktningene lokalt. I en kommune samarbeidet de med den lokale ukrainske diasporaen om å informere både ukrainske flyktninger som var på vei til Norge og de som allerede befant seg i kommunen. Én annen kommune hadde ansatt personer som var aktive i den lokale ukrainske foreningen. Foreningen bidro til å spre informasjon fra kommunen og kommunen fikk likeledes informasjon fra foreningen. I en kommune hadde noen av ukrainerne vist ganske stor mistro til myndighetene og kommunen fortalte at det hjalp når ukrainske personer som hadde bodd lenge i Norge og kjenner Norge godt kunne gå god for lokale myndigheter og informasjonen de kom med. Kommunene trekker også fram at flyktningene som bodde privat fikk mye praktisk hjelp og hjelp til å innhente informasjon av sine familiemedlemmer og nettverk. I en kommune hadde et oppslag om flyktningetjenesten i lokalavisen vært svært nyttig for å gjøre lokalbefolkning, som hadde ukrainske flyktninger boende hos seg, kjent med flyktningetjenestens arbeid.

5.2.2 Uoversiktlig og arbeidskrevende for kommunene med flyktninger som bor privat før bosetting

En av de mest gjennomgående kommentarene i intervjuene med kommunene gikk på den økte arbeidsmengden før de oppskalerte bemanningen – da særlig i starten i 2022. Flere påpekte at det våren 2022 var utfordrende å få tak i informasjon og sette seg inn i ulike ordninger. Tjenestene var under sterkt press og det var vanskelig å holde seg oppdatert. Mens den ordinære bosettingsprosessen gjennom mottak og IMDi gir kommunene forberedelsestid var det her flyktninger som «stod på trammen» og trengte oppfølging straks:

I det praktiske arbeidet så ble det litt sånn snudd opp ned, og mere krisehåndtering og ad hoc jobbing -.... Så det var en stor arbeidsbyrde, det var det som skjedde.. [...] Midlertidig var det en kjempestor arbeidsbyrde på de som jobbet i flyktningtjenesten. Fordi her måtte man bare brette opp de ermene som man hadde, og jobbe så fort som mulig. (kommune P)

Det kvalitative materiale bekrefter funn fra spørreundersøkelsen om blandende erfaringer (se Figur 5.3). Flere kommuner påpekte i intervjuene at bosettingen var mer oversiktlig når de mottok flyktninger gjennom IMDi, siden de da var kartlagt på forhånd. Når flyktninger allerede befant seg i kommunen, fikk kommunene ikke forberedt bosettingen like grundig som ved en ordinær anmodning fra IMDi:

Vi fikk ikke planlagt på samme måte som ved vanlig bosetting, der vi først skaffer bolig, deretter møbler og ordnede forhold, og har en klar plan for når de skal starte i introduksjonsprogrammet. (Kommune P)

Flere kommuner beskrev to hovedutfordringer med manglende oversikt over hvem som faktisk oppholdt seg i kommunen.

For det første var det tilfeller der personer hadde bodd lenge i kommunen uten å ta kontakt. Dette førte til at barn ikke fikk startet i barnehage eller skole så tidlig som ønskelig, og i verstefall ikke innen det som er lovpålagt. Noen kommuner fryktet at personer med behov for offentlig hjelp kunne falle utenfor systemet og etterlyste en ordning der statlige myndigheter informerer kommunene om asylsøkere som oppholder seg der. UDI bekrefter, som beskrevet i delkapittel 2.2.3, at det de per i dag ikke har hjemmel til å dele slike personopplysninger med kommunene.

En annen utfordring var at noen flyktninger forlot landet uten å informere kommunen. Dette skapte ekstraarbeid og i enkelte tilfeller merutgifter for kommunene til blant annet bolig.

5.2.3 Kontinuitet i bosettingen

I spørreundersøkelsen til kommunene ble de bedt om å ta stilling til om ukrainske flyktninger som bodde privat i deres kommune før bosetting som oftest ble bosatt i denne kommunen (se Figur 5.3). Figuren viser en tydelig tendens til at ukrainske flyktninger som bodde privat som regel også blir værende i samme kommune etter bosetting.

I intervjuene bekreftet kommunene at de fleste som var i kommunen på MAMOT, eller bodde privat utenfor mottakssystemet, ble bosatt i kommunen. Kommunene var positive til å bosette flyktninger som allerede befant seg i kommunen, da de så det som en fordel at de hadde tilknytning der allerede.

Flere kommuner gav uttrykk for at én av grunnene til at de var positive til å ta i bruk MAMOT var at det nokså snart ble klart at de som var på MAMOT i kommunen også kunne bosettes der:

For da blir det bryet verdt for kommunen. Og hvis ikke så ville det også blitt veldig leit for de som flyttet hit. [...] Men noe av det som var veldig bra med denne ordningen var jo at folk kom til et sted som de etter hvert fikk vite at: «vi får lov å bli i denne kommunen». Og barna kunne begynne på skole, de kunne begynne i barnehage. Foreldrene visste at: «her kan vi bli».
(Kommune P)

I kommuneintervjuene trekker informantene fram kontinuiteten i oppholdssted som en av fordelene for flyktningene og kommunene ved at flyktninger bor privat før bosetting. Spesielt gjelder dette barn som har kommet raskt i gang med barnehage og skole og ikke har måttet flytte på seg flere ganger etter ankomst Norge.

Imidlertid påpekte noen informanter at personer fra mottak også kan oppleve å bli bosatt i samme kommune, eller i nærheten av mottaket hvor de har gjort seg godt kjent i nærmiljøet, og at det kan ha en tilsvarende positiv effekt. I en kommune etterlyste de nettopp at de fikk flere bosettinger fra det «lokale» mottaket istedenfor folk som hadde bodd lenge i mottak på en helt annen kant av landet før bosetting. Tilknytning var altså noe kommunene trakk fram som positivt enten det var tilknytning i form av familie og nettverk eller tilknytning til et sted som gradvis vokser fram ved at man bor der over tid.

Et spørsmål er om flyktningene fortsetter å bo i samme kommune, et annet om de også fortsetter å bo i samme bolig som de bodde i den første perioden før formell bosetting. I spørreundersøkelsen spurte vi derfor om ukrainske flyktninger som bodde privat før bosetting ofte ble boende i samme bolig (som de bodde i før bosetting).

Figur 5.3 viser at en stor andel av kommunene erfarte at ukrainske flyktninger som bodde privat før bosetting, ofte ble boende i samme bolig også etter at de ble bosatt. Samtidig var det en mindre andel kommuner som var uenige i dette, og en del som enten var usikre eller mente det ikke var aktuelt i deres tilfelle. Dette tyder likevel på at det i mange tilfeller har vært en kontinuitet i bosituasjonen for flyktninger som starter med privat innkvartering.

Intervjuene viser variasjon og eksempler på ulike praksiser. Noen flyktninger – for eksempel en del eldre foreldre som var kommet til barna sine – fortsatte av og til å bo der etter bosetting. Mange fikk imidlertid hjelp av kommunen til videre bosetting eller fant egen bolig

selv. I noen tilfeller tipset nettverket til flyktningen kommunen om boliger som kunne være aktuelle:

Noen få ble faktisk bosatt på den plassen de fikk MAMOT i. For de andre ble vi selvfølgelig ansvarlige for å finne et bosted som passet. Men der var vi på en måte heldige i at de ofte bodde med venner, eller at venner, bekjente eller slektninger fra før hadde funnet en bolig på privatmarkedet selv og hadde på en måte ... ja, sørget ... gjort en del av jobben vår ved å si: «Men vi har en bolig her, kan det passe? Vi er allerede i kontakt med huseier». Så fikk vi opplysningene videre, så vi kunne sjekke ut og ta tråden videre derfra. (Kommune K)

Personer som var privatboende (og altså ikke var på MAMOT-ordningen) måtte søke IMDi om bosetting med offentlig hjelp (se delkapittel 2.4.2). Én kommune påpekte at det hadde vært fint om IMDi søknadsskjema etterspurte informasjon om hvorvidt personen som søker om bosetting kunne bli boende i samme bolig som hen bor i før bosetting. Dette hadde vært svært nyttig informasjon for kommunen når de planlegger videre bosetting:

Det er veldig relevant informasjon for oss. Vi trenger ikke finne ny bolig, men kan bosette i den boligen. Så kunne det gå mye kjappere. For det sier veldig lite at de har familie i [sted]. Hva mener de med det? Mener de at personen er søkt ut til oss fordi de har familie i [sted]? Eller er personen søkt ut fordi personen ønsker å bo akkurat i den boligen hvor familien bor? (Kommune S)

5.2.4 Tilknytning til kommunen oppleves som positivt for bosetting og integrering

Flere kommuner påpekte positive effekter av at flyktninger hadde nettverk i kommunen som hjalp dem i de innledende fasene i Norge. Noen informanter trakk fram at det var veldig bra for flyktningenes psykiske helse å være blant noen av sine og de mente dette på sikt ville gjøre det lettere for dem å ta del i lokalsamfunnet i kommunen. Kanskje spesielt viktig var dette når det var snakk om små og usentrale kommuner:

Det er mye lettere å bosette når du får et miljø. Når du får et miljø, et nettverk som kjenner hverandre fra før av. ... For oss er det veldig viktig å få det nettverket rundt dem, at de får familie. Det har mye med psykisk helse og velvære å gjøre for de som er der. Det gjør at de, selv om en kan tenke at de blir ikke så godt integrert fordi de er sammen, så er det likevel mye bedre fordi de vil ha det bedre med seg selv. Og med det så tror jeg at de blander seg mer i de tingene som skjer i kommunen, når de selv har det bra. (Kommune T)

Informanten over understreker at hen synes det skulle vært fokusert mer på at flyktninger også fra mottak får bo i nærheten av sine familiemedlemmer og da ikke bare flyktninger fra Ukraina, men også andre grupper som syrere og afghanere. Flere kommuner har påpekt at IMDi har vært strengere i fordelingen av andre nasjonaliteter enn ukrainere.

Kommuner har også påpekt at det er bra for integreringen at flyktningene kommer raskt i kontakt med kommunen som de skal bo i og at det igjen gjør kommunen i stand til å ta imot flere flyktninger. Flere kommuner bekreftet at de hadde gått utover antallet de var bedt om å bosette når det var snakk om flyktninger som hadde tilknytning til kommunen:

Det som er fordelen er at vi får inn mennesker i [kommunen] som har relasjon til andre mennesker i [kommunen]. [...] Og da begynner folk å

hjelpe hverandre, og når de hjelper hverandre, så får vi mindre press på helt sentrale tjenester. Det er det vi er ute etter. Relasjoner. (Kommune A)

Nettverket til flyktningene har ikke bare vært behjelpelige med å finne bosted, de har også vært aktive i integreringsarbeidet på andre måter:

Mange av de [som bodde privat] har kommet seg i jobb. Jeg tror de har fått god hjelp, mange av de som har hatt en søster eller en bror her, eller ja. En del nettverk har hjulpet mange med å finne seg jobb. Det er jo kjempepositivt. (Kommune Q)

Noen kommuner pekte også på at selv om det hadde vært utfordrende å følge opp flyktninger som bodde privat før bosetting, så var det mindre behov for hjelp og støtte fra kommunen *etter* formell bosetting fordi flyktningene da allerede hadde blitt kjent med forholdene og hadde kontakter i kommunen som kunne bistå dem ved behov.

Én kommune var opptatt av at nettverket til flyktningene i kommunen hadde lettet arbeidet til flyktningtjenesten fordi de var med på å skape forståelse for hva flyktningtjenesten er og minske skepsis ovenfor norske myndigheter:

De private [som flyktningene bodde hos] overførte tillit til de ansatte i kommunen. Fordi de private visste at man kunne stole på de ansatte i kommunen. De private visste at kommunen ikke var korrupt og kom til å be om tjenester som de ikke skulle be om. Det tenker jeg er en kjempestor fordel med dette. Så det er kanskje det viktigste. (Kommune P)

I samsvar med IMDis observasjoner melder flere kommuner at de har strukket seg langt for å bosette folk som har familie i kommunen, selv der bolig har vært en utfordring:

Så strekker vi oss jo alt det vi kan for å bosette folk som har familie her. Så er det alltid disse husene og sånne ting som bestemmer når vi kan bosette. Det er ikke sikkert vi kan bosette dem denne uka eller neste uke, men om en måned. Det er boligene som bestemmer det. Vi må ha hus til folk. (Kommune G)

5.2.5 Raskere bosetting for flyktninger som bodde privat

I kapittel 2.4 så vi at flyktninger som bodde privat før bosetting ble bosatt raskere enn flyktninger fra mottak (se Figur 2.3). Funn fra spørreundersøkelsen, gjengitt i figur 5.1 innledningsvis i dette kapittelet, viste at et flertall av kommuner var helt eller delvis enig i at MAMOT-ordningen gjorde det mulig å bosette flere flyktninger og bosette raskere.

I intervjuene er det flere kommuner som bekrefter at ikke bare flyktninger på MAMOT, men det faktum at flyktninger bodde privat i kommunen, ofte hos nettverk og familie, bidro til raskere bosetting. I og med at flere ukrainere skaffet bolig selv økte det kommunenes kapasitet til å bosette. «I starten av Ukraina-krigen førte dette til at kommunen ikke trengte så mange kommunale boliger. Vi kunne bosette flere på grunn av dette» (Kommune, survey). I intervjuene ble det samme poenget også gjentatt:

Før 2022 tok [sted] kommune imot en plass mellom 50 og 60 flyktninger. Så det var jo en firdobling i 2022 og fram til nå. I 2022 klarte vi bosettingsanmodningen. Det har vi ikke klart i 2023 og 2024 fordi vi har hatt mangel på boliger. Ja, vi tok imot veldig mange av de som bodde privat. Hvis vi ikke hadde gjort det i 2022, hadde vi ikke nådd

bosettingstallet, eller anmodningen. Det har vært gull verdt for oss som kommune. (Kommune Q)

Flyktingene som bodde privat og nettverkene deres var i noen kommuner i stor grad delaktige i å framskaffe boliger. I noen kommuner bidro kommunenes kriterier for å akseptere MAMOT til dette ved at alle på MAMOT ble bosatt der de bodde opprinnelig med mindre de fant annen egnet bolig selv:

MAMOT-ordningen for oss er egentlig bare en boliganskaffelsesordning. Der er det flyktingene selv som skaffer boligen. Så det er to ting. Det er boliganskaffelse og relasjon.... Vi hadde ikke greid bosettingstallet hvis det ikke var for den løsningen i 2022. Og i 2023 hadde vi også mange bosettinger gjennom MAMOT-ordningen. (Kommune A)

Med relasjon mente informanten det positive med at flyktingen hadde tilknytning til kommunen via familie og nettverk, eller følte tilknytning til kommunen ved å ha vært der fra starten av.

Mens flere kommuner understreket at flyktingene og nettverkene i stor grad hadde bidratt til å finne boliger var det én kommune som pekte på at kommunen selv hadde vært så proaktiv når det gjaldt å sikre seg boliger til flyktninger på det private markedet at det av den grunn ble vanskelig for flyktingene å finne noe selv:

Et lite fåtall har funnet bolig selv, men i all hovedsak så er det jo oss. Det tror jeg er litt fordi vi saboterer litt. Vi har jo våre kommunale boliger, men vi har hentet inn primært privat utleide, som vi har fremleie på. Vi støvsuger jo det markedet de er i. Så det har jo vært vanskelig for dem å finne private boliger, rett og slett. I og med at vi har tatt det meste. (Kommune B)

Dette var en kommune som i 2022 i hovedsak tok imot flyktninger som bodde privat før bosetting. I en periode praktiserte de en «totrinns» bosetting hvor flyktingene først ble bosatt i boligen de oppholdt seg i, med lovnad om flytting når kommunen fikk en ledig bolig. Denne løsningen bidro også til raskere bosetting og på den måten kunne flyktingene komme i gang med introduksjonsprogram, osv. som formelt bosatt med en midlertidig boløsning til kommunen fant ledig bolig til dem.

Flere kommuner peker på stor vilje blant private til å leie ut til ukrainske flyktninger generelt. Det var også de som pekte på MAMOT-ordningen – og det at flyktingene befant seg i kommunen allerede, som en direkte årsak til at flere huseiere var velvillige. Dette gav huseierne muligheten til å møte leietakerne personlig før de inngikk kontrakt.

I utgangspunktet har flyktninger fra mottak også mulighet til å finne bolig selv i det begrensede tidsrommet fra de får opphold til IMDi fordeler dem til en kommune (for mer om avtalt selvbosetting, se delkapittel 2.4.4), men dette var mindre utbredt. Én kommune påpekte at det at flyktninger finner bolig i kommunen selv, kunne føre til mer spredt bosetting innad i kommunen, siden flyktingene selv gjerne klarer å finne bolig i «finere» boligstrøk enn det kommunen ville ha klart. En kommune hadde også før 2022 gitt flyktninger fra mottak mulighet til å prøve å finne bolig selv – med ganske stort hell:

Vi har en ordning, som vi alltid har hatt, der vi tenker at flyktninger skal være sjef i eget liv. Så alle som får [sted] som kommune, får en sjanse til å finne egen bolig. Den ordninga har vi veldig tro på. Nå er det litt forskjellig hvor mange prosent som greier det. Mens vanligvis ligger vi på 50 % som greier å finne egen bolig. (Kommune L)

5.2.6 Flere kommuner positive til avtalt selvbosetting

Som forklart innledningsvis i rapporten er det vanskelig å bedømme når en bosetting er «avtalt selvbosetting» etter IMDi's snevre definisjon, som innebærer at flyktningene etter innvilget opphold kommer med en boligkontrakt til kommunen og får den godkjent før IMDi har rukket å gi dem en annen bosettingskommune. Intervjuene med kommunene viser at ukrainske flyktninger i større grad har vært delaktige i å framskaffe boligene de har blitt bosatt i enn det som har vært vanlig tidligere. Når kommunene bruker begrepet «avtalt selvbosetting» er det imidlertid ikke klart i alle tilfeller om de bruker begrepet strengt i henhold til IMDi's definisjon.

Noen kommuner forteller at de hadde liten erfaring med avtalt selvbosetting før 2022, men at det ble mer brukt med ukrainerne. Etter at MAMOT ble avviklet har noen kommuner fortsatt å praktisere avtalt selvbosetting – både med privatboende og flyktninger fra mottak. Når det gjelder flyktninger fra mottak har det ofte vært snakk om flyktninger som har nettverk i kommunen som bistår dem med å finne bolig. Noen kommuner forteller at de etter 2022 og erfaringen med ukrainerne også har bosatt flyktninger fra andre land enn Ukraina gjennom avtalt selvbosetting nå som de er blitt mer kjent med ordningen:

Nå tenker vi litt mer åpent om det. Så det har gjort noe med at hvis de ...
Jeg tenker ikke at bare ukrainere skal få det, jeg tenker som alle flyktninger. Og har de, kommer de med en kontrakt. 'Jeg ønsker bosettinga, her er kontrakt', og vi tenker at ... Vi har jo Eiendomsregisteret. Vi sjekker er bolig registrert etter gjeldende lovverk. Er utleier troverdig? Er alle kriteriene: husleie og boligforhold, bra nok? Vi drar på befaring, snakker med utleier. Så godtar vi personen på selvbosetting. (Kommune S)

Kommunen fortalte videre at mange av flyktningene som henvender seg til kommunen om avtalt selvbosetting har nettverk i kommunen og at det er en viktig årsak til at de ønsker seg nettopp dit.

En informant i en kommune som hadde bosatt et betydelig antall flyktninger fra MAMOT virket ikke å tenke på det som avtalt selvbosetting selv om flyktninger og nettverk hadde vært delaktige i å finne boliger. Kommunen hadde imidlertid fått flere henvendelser fra ukrainske flyktninger som befant seg på mottak rundt om i landet og som kunne tenke seg å bli bosatt i akkurat denne kommunen. Disse henvendelsene hadde ikke kommunen hatt tid til å følge opp:

Men det har vi ikke gått inn på å begynne å deale med i det hele tatt, faktisk. For det har vi ikke hatt kapasitet til.» [...]«De har ikke rettigheter [til å velge bostedskommune], nei. Men de kunne hatt muligheten hvis vi hadde plukket opp hansken. I noen tilfeller hadde det kanskje vært lurt av oss å gjøre det. Men vi har ikke ... Vi har i veldig liten grad gjort det. (Kommune P)

Ut ifra vårt begrensede materiale virker det som kommuner som har fått erfaring med «avtalt selvbosetting», er blitt mer positive til å praktisere det videre, også med tanke på andre flyktninggrupper.

5.2.7 Muligheten for kommunen til å spille inn flyktninger de ønsker å bosette til IMDi

Kommunene forteller at de aktivt brukte muligheten til å spille inn til IMDi at de ønsket å bosette personer som oppholdt seg privat i kommunen. Stort sett fungerte det bra å sende support-meldinger til IMDi om personer de ønsket å bosette: «Så da sender vi en forespørsel i IMDi-nett til IMDi og sier at nå har denne personen kommet, man har nettverk her, vi ønsker å bosette denne personen» (Kommune P).

Kommunene bekrefter at bosetting av flyktninger med kollektiv beskyttelse i mange tilfeller gikk veldig raskt. Når flyktninger i kommunen hadde fått kollektiv beskyttelse meldte de inn til IMDi at de ønsket å bosette personene. IMDi var da ofte raskt på banen, og i noen tilfeller kunne personer bli bosatt i løpet av et par dager:

Jeg tror noen av de raskeste bosettingene var sånn at fra MB12 [kollektiv beskyttelse] til bosetting gikk det to dager. Men da hadde NAV nærmest allerede vedtakene klare, så det var unntaksvis. Men stort sett så skjedde det på halvannen uke. (Kommune A)

Også etter at IMDi fjernet muligheten for kommunene til å melde inn at de ønsket å bosette konkrete personer (se delkapittel 2.4.3) forteller noen kommuner at de har fortsatt å henvende seg til IMDi om personer som har tilknytning til deres kommune og ønsker bosetting der:

Vi har jo enda en sånn ordning at hvis folk får opphold og har familie i [sted], så kan vi be IMDi om å få bosatt personen fordi at de har barn her [f.eks. voksne barn som får foreldre til kommunen]. Det kan vi gjøre. (Kommune G)

5.3 Forskjeller i oppfølgingen av de som bodde privat

Som vist over var det relativt store forskjeller i hvorvidt kommunene har brukt MAMOT-ordningen og hvilke kriterier de satte for å inngå en MAMOT-avtale. Praksisene for oppfølging av flyktninger var også ulike, både når det gjaldt de på MAMOT og de uten en MAMOT-ordning.

5.3.1 Sikring av boforhold

Som gjort rede for i kapittel 2.2 pliktet kommuner som aksepterte flyktninger på MAMOT å sikre at de hadde «et enkelt, men akseptabelt midlertidig botilbud». Det var ulikt hvordan kommunene valgte eller følte de hadde anledning til å følge opp dette. Flere kommuner har praktisert befaring av boligene før de eventuelt godkjente en MAMOT-avtale. Noen kommuner forteller at dette gikk på kvalitetssikring og sjekk av brann- og rømningsveier. Noen kommuner forutsatte også at flyktningene hadde tilgang til eget soverom. Andre kommuner sa at de dessverre ikke hadde hatt kapasitet til å sjekke boligforholdene og at dette var noe som uroet dem. På grunn av den øvrige arbeidsbyrden måtte de nøye seg med å spørre flyktningene om boforholdene i kartleggingssamtalen.

Det virker også å ha vært forskjeller mellom kommunene når det gjaldt hva de godtok som et akseptabelt bosted på MAMOT. En kommune bekreftet at de var på befaring i boligene, men at de gav MAMOT også i tilfeller hvor folk bodde nokså trangt. De vurderte bostedet på MAMOT mindre stengt enn de ville ha gjort ved en formell bosetting:

Så vi var rundt omkring og så på boforholdene. Men på den annen side så var det jo deres valg. Så det var ikke sånn at vi sjekket på den måten at dette var noe vi ville anbefalt for en bosetting. Det var det ikke. Vi ville ikke anbefale folk å bo sånn som man bor på mottak heller i en bosetting. Så det var sånn: ok, men dette er det dere som bestemmer dere for at dere vil gjøre. Så da gjør dere det. (Kommune P)

Noen steder hjalp kommunen til med å finne bolig hvis boligen hvor flyktingene bodde privat ble vurdert som uegnet. Det var også tilfeller hvor situasjonen i den midlertidige boligen før bosetting etter hvert ble veldig utfordrende. For eksempel hadde flere kommuner opplevd at det oppstod gnisninger mellom de som bodde sammen, og da har kommunene i mange tilfeller vært hjelpeløse med å skaffe annen bolig også før formell bosetting. Dette gjaldt også kommuner som i utgangspunktet hadde som et kriterium for å godta en MAMOT-avtale at personene kunne bo gratis fram til bosetting.

I noen kommuner ble flyktingene nærmest «bosatt» mens de var på MAMOT i den forstand at de flyttet inn i en leilighet de kunne bo i på sikt og fikk utbetalt penger til livsopphold: «Da MAMOT-avtalen var på plass, så bidro avdelingen med penger til livsopphold, husleie og strøm» (Kommune Q).

5.3.2 Ulike vurderinger av økonomisk støtte

Når det gjaldt hva slags økonomisk støtte flyktingene fikk, var det nokså store forskjeller mellom kommunene. Den økonomiske støtten til flyktinger på MAMOT-ordningen skal være subsidiær. Det lå ingen føringer i MAMOT-ordningen om hvor mye støtte flyktingene på ordningen skulle få og her måtte kommunene foreta egne bestemmelser.

I spørreundersøkelsen spurte vi hvorvidt flyktinger som bodde privat før bosetting fikk penger til livsopphold fra kommunen i perioden før bosetting. Figur 5.3 (over) viser at 6 av 10 kommuner rapporterer om at flyktingene som bodde privat fikk økonomisk støtte til livsopphold i perioden før bosetting.

På den andre siden er en av tre kommuner ganske eller helt uenige i denne påstanden, noe som kan indikere at flyktinger i disse kommunen ikke fikk økonomisk støtte. 8 % er verken enige eller uenige i påstanden. Det kan bety at det har variert basert på behov og praksis.

Intervjuene bekrefter at det har vært ulike praksiser for økonomisk støtte til de som bodde privat før bosetting på flere områder. For det første var det forskjell om kommunene betalte ut stønad før en eventuell MAMOT-ordning var på plass. Noen ga økonomisk støtte før MAMOT var på plass eller uten at MAMOT var aktuelt på grunn av rask bosetting. Spesielt i mars 2022 – da situasjonen var høyst uavklart og MAMOT ennå ikke var kommet i gang – startet noen kommuner utbetalinger til flyktinger som var kommet til kommunen:

I starten (mars 2022) visste man ikke helt hva man skulle gjøre, men alle ble tatt vare på gjennom sosialhjelp-utbetalinger og NAV. Alle fikk tak over hodet og mat mens man ventet på mer informasjon om opphold.
(Kommune R)

For det andre, det var også stor variasjon i hvordan kommunene vurderte og utformet støtten. Noen besluttet å følge sosialhjelpssatsene til NAV når det gjaldt økonomisk stønad til flyktingene:

De har jo ikke rettigheter i henhold til sosialtjenesteloven når de er i AMOT / MAMOT. Men vi bestemte oss for å bruke regelverket i

sosialtjenesteloven likevel. For det var enklere å gjøre det, enn å gjøre noe annet. (Kommune P)

I en kommune bestemte de seg for å følge sosialtjenesteloven og at NAV skulle behovsprøve stønaden, men det ble en veldig belastning for NAV siden det var så mange som skulle ha tjenester. Det virket derfor som en del kommuner fant det enklere å beslutte en felles sats som alle som bodde privat fikk, enn å skulle behovsprøve i hvert enkelt tilfelle.

I flere kommuner fortalte de at de utstyrte flyktningene med utbetalingskort:

Det vi gjorde, var at i samme samtale som vi når vi søkte om MAMOT-ordninga, så fikk de samtidig et utbetalingskort hvor vi fylte på penger samme dag. Hvor vi forholdt oss til sosialhjelpssatser for livsopphold. I tillegg dekket kommunen også akutt tannbehandling hvis noen hadde behov for det. (Kommune M)

For det tredje var det forskjell på om samtlige fikk livsopphold, og hva man eventuelt fikk støtte til. Mens enkelte kommuner utbetalte livsopphold til alle, hadde andre kommuner ikke praksis med utbetalinger før bosetting hvis flyktningene bodde privat hos familie som forsørget dem.

En kommune laget egne bestemmelser for økonomisk støtte på MAMOT hvor de ikke betalte husleie. De innførte også lavere satser for utbetalinger til flyktningene enn sosiale satser, men opererte med summer som var høyere enn utbetalingene i mottak (Kommune A). Andre kommuner gav både økonomisk støtte, og i den grad det var nødvendig, støtte til bolig fra dag en:

Vi starta fra dag én med å hjelpe dem i hus og utstyr til ungene, for de var ikke så godt utstyrt. Økonomien kunne òg være deretter. Så vi hjalp dem fra dag én. Med bolig og klær og penger til mat, for å si det sånn. For det viste seg at noen kunne jo ikke bo i det huset de hadde flytta inn i en familie, og tenkte at her skulle de bo alle sammen. Det gikk jo ikke alltid det. Så det var mange varianter. (Kommune O)

5.3.3 Oppfølging på helse, barnehage og skole

Helse

Organisering av og kontakt med helsetjenestene varierte i kommunene. Som nevnt over var det tilfeller hvor helse var den første instansen i kommunen flyktningene oppsøkte. Flere av kommunene opplyste at de har en flyktningehelsetjeneste som tar inn alle som har flyktningstatus eller kollektiv beskyttelse til samtaler for å sjekke om de har behov for videre oppfølging.

I kommuner hvor det ikke var flyktningehelsetjeneste måtte flyktningene kontakte legevakten – eller på annen måte blitt satt i kontakt med helsevesenet gjennom flyktningtjenesten før de hadde blitt tildelt fastlege. Noen kommuner forteller at de har foretatt helsekartlegging også av flyktninger som ikke har søkt om bosetting med offentlig hjelp.

Kommunen har ansvar for å bistå asylsøkere med å søke om fastlege (Helsedirektoratet 2023). Flere kommuner nevnte at flyktningene ikke nødvendigvis fikk fastlege før de var formelt bosatt, men de hadde tilgang til legehjelp:

Nei, de fikk ikke fastlege på ... Jeg tror ikke de gjorde det, men de fikk det når de er bosatt, ja. Men det er veldig mye mangel på fastlege generelt i [sted]. Så det er en utfordring fra flere. Men nå når vi har tatt imot veldig mange flyktninger, så er det jo lange ventelister. Men de har løst det med at de har hatt en egen lege på legevakten som har vært tilgjengelig for våre brukere én dag i uka. Så vi har kunnet bestilt time som om det var en vanlig fastlege. (Kommune Q)

Overordnet sett er inntrykket at kommunene er bevisst flyktningenes rett til helsetjenester. Flere kommuner uttrykker imidlertid at det har vært et veldig press på helsetjenesten i kommunen, og at det har vært utfordringer knyttet til flyktninger med behov for mye helsemessig oppfølging.

Skole og barnehage

Kommunene har vært opptatte av å få barna raskt i aktivitet. Flere kommuner bekreftet at barna stor sett kom fort i gang og innenfor det lovverket sier at de har rett på: «Det har vi vært veldig opptatt av hele veien. At barna må komme raskt i gang med skole og barnehage. At det er noe av det viktigste» (Kommune P).

Noen ganger avventet kommunene skolestart til bosetting og forsøkte derfor å bosette så raskt som mulig. Andre ganger informerte de om at de kunne prøve å bosette i samme skolekrets, men at det kunne ta litt lenger tid før de ble bosatt da:

Vi vil jo at ungene skal være i gang, men det er jo dumt å starte med en gang på nærskolen hos tante, og så får vi ikke til å bosette dem i samme skolekrets når den dagen kommer. Så det er den avendingen som egentlig var mest vanskelig. Fordi voksne kan vi jo flytte på, men vi hadde jo ikke noe lyst til å bryte opp ungene flere runder enn vi måtte. (Kommune B)

Noen kommuner har opplevd utfordringer med å ha nok barnehageplasser til alle og da har det kunnet ta noe lenger tid før barna har fått begynne:

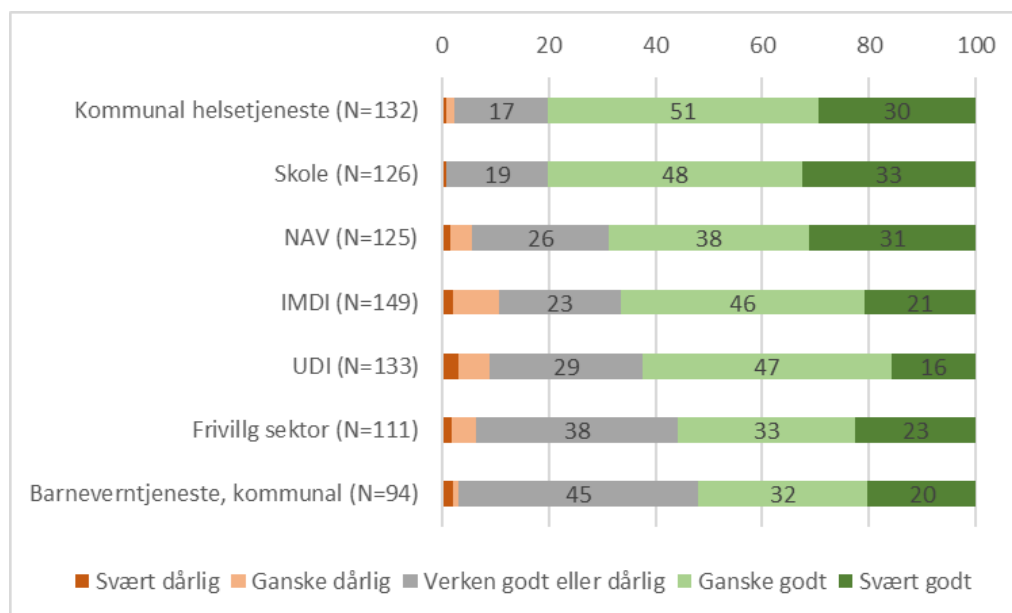
Kommunen har en egen mottaksbarnehage som tar imot alle, også foreldre som startet introduksjonsprogrammet, de må jo ha en plass å plassere ungene. Men det var perioder der det var vanskelig å få plass i barnehagen, der det var stort trykk. Så det var en periode der vi måtte vente lenger før de fikk plass i barnehagen. (Kommune Q)

Det overordnede bilde er likevel at det har hatt høy prioritet hos kommunene å få barna i aktivitet.

5.3.4 Samarbeid med andre aktører

Flyktningtjenesten i kommunene samarbeider med flere aktører i og utenfor kommunen når det gjelder oppfølgingen av flyktninger. I spørreundersøkelsen spurte vi hvordan de vurderer samarbeidet med en rekke aktører om flyktninger som har bodd privat før bosetting. Resultatene er presentert i Figur 5.4.

Figur 5.4: Hvordan vurderer du samarbeidet med følgende aktører om ukrainske flyktninger som har bodd privat før bosetting?



Øverst i figuren finner vi den kommunale helsetjenesten, som får de mest positive vurderingene blant aktørene. Hele 81 % av kommunene vurderer samarbeidet som ganske godt (51 %) eller svært godt (30 %), og kun 2 % som ganske eller svært dårlig. Dette tyder på at helsetjenesten har vært en stabil og velfungerende samarbeidspartner i arbeidet med bosetting og integrering. Et funn som ble støttet av det kvalitative materialet som vist over.

Skolen kommer på neste plass, med tilsvarende høye vurderinger: 81 % av kommunene vurderer samarbeidet som godt eller svært godt, og bare 2 % som dårlig. Dette tyder på at skolene i stor grad har klart å møte utfordringene som følger med økt bosetting.

NAV vurderes også positivt, men skårer noe lavere: 69 % rapporterer godt eller svært godt samarbeid, mens 7 % er negative. Dette kan tyde på at NAV har vært en viktig aktør, men har møtt noen praktiske eller kapasitetsmessige utfordringer i enkelte kommuner.

For IMDi og UDI er vurderingene mer blandede. IMDi får 67 % positive vurderinger, mens 10 % er negative. UDI skårer litt lavere, med 63 % som oppgir at samarbeidet har vært godt eller svært godt, og 8 % som mener det har vært dårlig. Det er også en relativt høy andel som er nøytrale (hhv. 23 % og 29 %), noe som kan tyde på at flere kommuner har opplevd uklar rollefordeling, informasjonstilgang eller kapasitetsproblemer i samarbeidet med statlige aktører.

Frivillig sektor får mer delte vurderinger. 56 % vurderer samarbeidet som godt eller svært godt, mens hele 38 % er nøytrale og 7 % negative. Dette kan reflektere stor variasjon i frivillig kapasitet og organisering mellom ulike kommuner. I de kvalitative intervjuene framgikk det at flere kommuner opplevde at lokale innbyggere hadde organisert busser og fraktet mange ukrainske flyktninger til kommunen. I noen tilfeller var det snakk om religiøse organisasjoner som hadde samarbeidet med likesinnede i Ukraina. Når bussene kom til kommunen bistod de frivillige lokalpersonene kommunen med å få oversikt over hvem som hadde kommet til kommunen og hvor de befant seg. Noen kommuner samarbeidet tett med lokale ukrainske foreninger om å informere flyktningene.

Nederst i figuren finner vi den kommunale barneverntjenesten, som skårer klart lavest. Kun 52 % mener samarbeidet har vært godt (32 %) eller svært godt (20 %), mens hele 13 %

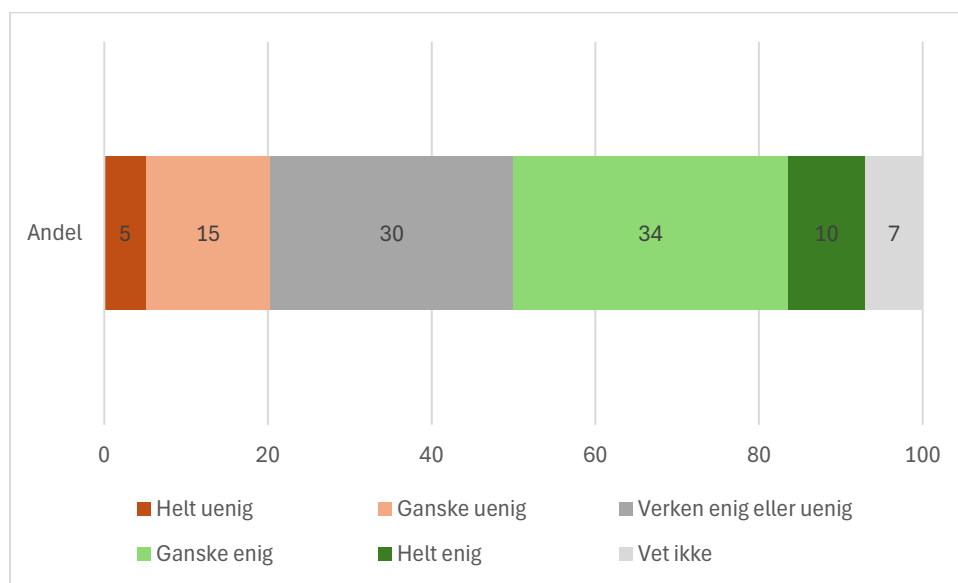
mener det har vært ganske eller svært dårlig. I tillegg svarer hele 45 % «verken godt eller dårlig». Dette kan dels skyldes at mange kommuner ikke har hatt behov for samarbeid med barnevernet, for eksempel fordi de ikke har bosatt enslige mindreårige.

Oppsummert viser figuren at de mest velfungerende samarbeidene har vært med helsetjenesten og skole, mens det har vært større utfordringer i samarbeidet med barnevern og frivillig sektor. Resultatene peker på behov for styrking av kapasitet og samordning hos enkelte aktører, særlig i situasjoner med høyt press på bosettingsapparatet.

5.4 Bekymringer knyttet til flyktninger som bor privat

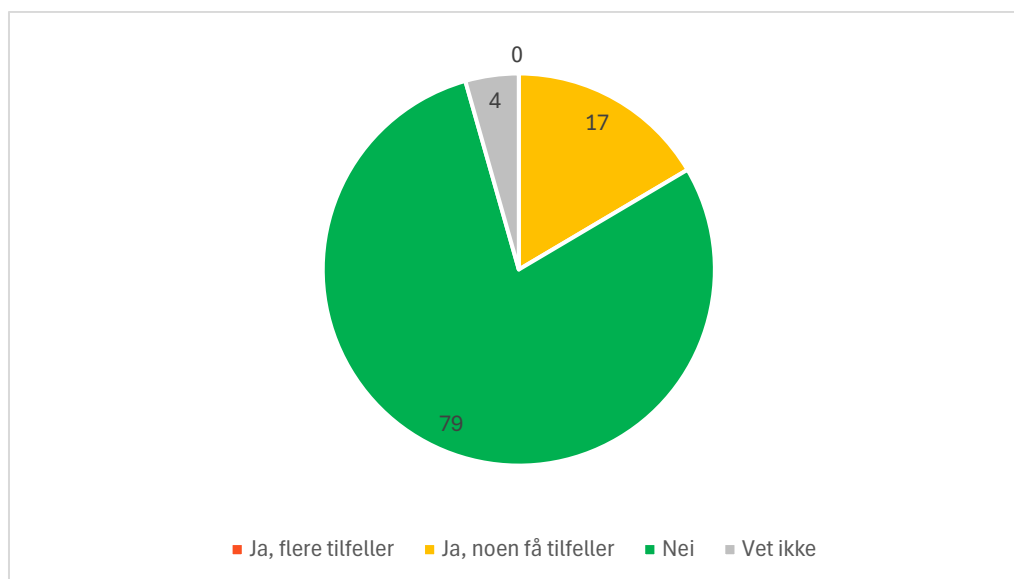
Kommunene har hatt bevissthet rundt flyktingenes sårbarhet med tanke på boforholdene i perioden før bosetting og i mange tilfeller har de undersøkt hvordan flyktingene bor for å trygge dem. I spørreundersøkelsen og intervjuene prøvde vi å finne ut mer om hvilke erfaringer kommunene har gjort seg når det gjelder flyktninger som havner i en uheldig og sårbar situasjon. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at nær halvparten av kommunene (44 %) opplever at det at flyktninger bor privat skaper høyere risiko for at de havner i en sårbar situasjon.

Figur 5.5: Hvor enig eller uenig er du i disse påstandene om privat bolig før bosetting: Det at flyktninger bor privat skaper høyere risiko for at de havner i en sårbar situasjon



I tillegg ble kommunene spurt om de hadde avdekket bekymringsverdige forhold (som menneskehandel, utnyttelse eller uverdige boforhold) i tilknytning til flyktninger som hadde bodd privat. Spørreundersøkelsen viser videre at 17 % av kommunene har oppdaget enkelte tilfeller av bekymringsverdige forhold blant flyktninger som bodde privat før bosetting (se Figur 5.6, under). Det er framgår ikke om det har vært snakk om menneskehandel, utnyttelse eller uverdige boforhold. Ingen kommuner rapporterte om flere eller omfattende tilfeller. Selv om flertallet (79 %) ikke har gjort slike funn, innebærer andelen likevel at om lag 25 kommuner har vært involvert i enkeltsaker – uten at alvorlighetsgraden i disse sakene er kjent.

Figur 5.6: Har dere i din kommune fanget opp bekymringsverdige forhold (menneskehandel, utnyttelse, kritikkverdige boforhold) relatert til flyktninger som bor privat før bosetting?



I intervjuene spurte vi også om kommunene hadde hatt noen bekymringer knyttet til flyktninger som bodde privat før bosetting og om det har vært eventuelle tilfeller av utnyttelse av flyktninger eller andre bekymringsverdige forhold som flyktnings-tjenesten kjenner til.

Flere informanter fortalte om tilfeller hvor de hadde vært bekymret. Ofte var dette knyttet til ukrainske kvinner som oppholdt seg hos norske menn eller hvor menn tilbød bolig til kvinnene. I begynnelsen var det mange kvinner og barn som kom, og mange av disse er særlig sårbare. En kommune fortalte at i tilfeller hvor kommunen hadde bekymringer, tok de kontakt med flyktingen alene (uten eventuelt mannen de bodde hos), og spurte hvordan hun hadde det. Hvis det var tydelig at vedkommende bodde med noen de kjente godt, tenkte de at dette var greit. «Men i noen få tilfeller (to) var det for stor bekymring, og man måtte koble på politiet samt finne et nytt bosted» (Kommune L).

Flere kommuner fortalte at de prøvde å finne ut om de aktuelle kvinnene var i en god og trygg relasjon eller ikke. Noen ganger var det snakk om et forhold som hadde utviklet seg på nettet før kvinnen kom til Norge.

Vi hadde flere samtaler med dem. Ofte prøvde vi å ha samtaler med dem uten nettverk eller uten utleier eller de som hadde boligen. Og så prøvde vi å si at det er ikke alle som har gode intensjoner. Noen prøver å utnytte det. Prøvde å fortelle om rettigheter, at de hadde egne rettigheter. At de kunne være enten på mottak, eller at vi kunne bistå med boliger. (Kommune Q)

Og i noen tilfeller så var det sånn at man anbefalte krisesenter også som en mulighet. Altså at ikke kvinnen skal føle seg forpliktet til å bli værende i en type relasjon som de hadde innledet. Og så vil de enten være høflige, eller de føler at de er i takknemlighetsgjeld. Eller alle mulige sånn litt skeivere relasjoner, da. At de derfor skal vite hvilke muligheter de har for å ivareta sine egne ting, da. (Kommune H)

Flere kommuner knyttet bekymringene til den uoversiktlige situasjonen flere kommuner kjente på i 2022, og det at kommunen ikke nødvendigvis hadde oversikt over alle som befant

seg der. En kommune sa at bekymringen var knyttet til «at noe kan glippe, at noen ikke får varslet at de er der. (...) Og at det er noen som kan bo et sted de ennå ikke ønsker å bo, men som ikke føler de har noe valg» (Kommune N).

Noen steder ble det etablert systemer for å dele informasjon om personer som var kommet til kommunen innad i kommunen. Flere kommuner erfarte at flyktningene var i kontakt med helsetjenester før de tok kontakt med flyktningtjenesten, og da lagde de et system hvor ansatte på helse spurte om de kunne dele kontaktinformasjon med flyktningtjenesten som deretter fulgte opp. I en kommune fortalte flyktningtjenesten at politiet sendte beskjed til kommuneoverlegen når flyktningene registrerte seg der og satte flyktningtjenesten på kopi slik at de fikk oversikt over flyktninger som bodde privat i kommunen (Kommune G).

5.4.1 Enslige mindreårige

Fordi IMDi har uttrykt særskilt bekymring for enslige mindreårige som bor privat, inkluderte vi spørsmål om denne gruppen i intervjuene med kommunene. Utlendingsdirektoratet har ansvar for å gi enslige mindreårige asylsøkere over 15 år plass i mottak for enslige mindreårige eller i egne avdelinger tilknyttet et vanlig asylmottak. For enslige mindreårige fra Ukraina kan derimot botilbudet være familiebasert, så lenge det oppfylles kravene som ordinært stilles til fosterforeldre (Barnevernsloven, 2021, § 11-1).

Ingen kommuner er pålagt å ta imot flyktninger, inkludert enslige mindreårige. Noen kommuner vedtar å bosette et visst antall enslige mindreårige, men de kan likevel velge å takke nei til en konkret forespørsel om bosetting. Flere kommuner i vårt utvalg, som ikke har vedtak om å bosette enslige mindreårige, bekrefter at de likevel har bosatt enslige mindreårige med følgeperson, inkludert de som tidligere har bodd privat før bosetting. Eksempelvis hadde en kommune, som ordinært kun tar imot enslige mindreårige med følgeperson, gjort unntak for to enslige mindreårige i 2022 fordi de hadde nettverk i kommunen. Den ene bodde først hos fosterfamilie, men fikk så egen bolig etter hvert. Kommunene har sådan utvist fleksibilitet når ungdom har hatt tilknytning til kommunen.

Kommunene bestemmer selv hvordan de organiserer arbeidet med enslige mindreårige etter innvilget opphold. Enslige mindreårige asylsøkere i alderen 15–18 år faller ikke automatisk inn under barnevernets ansvar, og det er variasjoner mellom kommunene når det gjelder om arbeidet med enslige mindreårige er forankret i barnevernet. Noen kommuner har for eksempel enten et team eller en egen kontaktperson for enslige mindreårige, og de kontakter barnevernet kun ved bekymring. Basert på intervjuene fremkommer det at kommunene ofte har en klar ansvarsfordeling i de tilfellene hvor ansvaret er forankret hos barnevernet. Flyktningtjenesten i kommunen står for bosettingen, mens barnevernet ofte følger opp de enslige mindreårige på områder som økonomi, inkludert tilgang til mat, klær og aktiviteter. Kommunen vurderer omsorgssituasjonen tett og sørger for at den enslige mindreårige har en verge. Samarbeidet mellom kommunene og barnevernet ser ut til å fungere godt blant kommunene i vårt utvalg. Hvis flyktningtjenesten oppdager bekymringsverdige forhold, kan de melde fra til barnevernet. Barnevernet kan i sin tur kan etterspørre flyktningtjenestens uttalelser i pågående saker.

En bekymring for IMDi er at enslige mindreårige kan befinne seg i kommunene uten at dette blir fanget opp av tjenesteapparatet. Denne bekymringen deles av noen av kommunene. I noen tilfeller var det ikke før IMDi forespurte kommunen om å bosette flyktningen at kommunen ble oppmerksom på at det befant seg en enslig mindreårig i kommunen:

Vi har også ofte fordelt litt ansvar. At barnevernet kartlegger omsorgssituasjonen, og vi kartlegger boligsituasjonen. Og så aksepterer vi

det på bosetting. Men det er jo snakk om de vi oppdager. Så mitt spørsmål er om det er noen enslige mindreårige som har bodd en stund og ikke kommet i kontakt med NAV. Hvordan oppdager jeg dem? Men da regner jeg med at IMDi hadde søkt [dem] ut til oss. For de sitter jo med den informasjonen, hvilken adresse de har registrert. Så jeg må bare ha tillit til at systemet funker. (Kommune S)

En kommune fortalte om et tilfelle der kommunen ikke kjente til at én enslig mindreårig befant seg i kommunen før hen ble søkt ut til dem av IMDi. Informanten fra kommunen påpekte at når kommunen først får informasjon om dette når det søkes om formell bosetting, vil personen kunne ha gått lengre tid uten oppfølging.

En annen utfordring er knyttet til potensielle feilregistreringer. En kommune forteller om en sak tilknyttet en enslig mindreårig flyktning fra Ukraina som ankom Norge som 17-åring, men ved en feil ikke ble registrert som mindreårig på mottak. Da gutten så flyttet fra mottak til noen slektninger i Norge, fikk han støtte til å bo i kommunen gjennom AMOT-ordningen. Familierelasjonen ble ikke umiddelbart vurdert som et vergeforhold. Gutten kjente ikke den delen av familien han bodde hos spesielt godt, så dette kunne ha vært å regne som en sårbar situasjon. Da kommunen oppdaget guttens egentlige alder, ble enslige mindreårig-teamet i kommunen koblet på for å følge opp saken og snakke med familien han bodde hos. Gutten vil bli fulgt opp av teamet for enslige mindreårige frem til han fyller 18 år.

En tredje utfordring er problematiske situasjoner knyttet til at enslige mindreårige har en for løs relasjon til følgepersonen. Dette kunne også gjelde enslige mindreårige som hadde vært innom mottak:

Vi har i hvert fall fått ei jente søkt ut til en familie. Og der ble det sagt at hun mor i familien var gudmora hennes. Ja. Hun er nok ei venninne av mor. Men nå vil hun ikke ha henne boende der lenger. (Kommune E)

For kommuner som ikke har vedtak på å ta imot enslige mindreårige skaper dette en vanskelig situasjon, og for den enslige mindreårig er det svært uheldig når apparatet for oppfølging ikke er på plass.

Videre har enkelte kommuner hatt tilfeller av foreldre som reiser tilbake til Ukraina og etterlater sine barn i Norge. Disse barna blir da behandlet som enslige mindreårige og får oppfølging deretter:

De har jo kommet med ... Du kommer med storesøster, eller du blir hentet av storesøster, eller du blir værende igjen hos kjærestens familie mens mor reiser hjem igjen, og du er 17,5 ... Det er mye av den typen. Det er én liten, ellers har jo alle vært på øvre sjikt. Altså over 15 [år]. Men barnevernet blir kobla på, og verge og alle de vanlige prosedyrene på det. (Kommune R)

I en kommune ble det nevnt at det hadde vært tilfeller der noen enslige mindreårige ventet med å registrere seg hos politiet til de fylte 18:

Ei som kom og bosatte seg hos en kjæreste som bodde hos besteforeldrene sine. Hun dro til Råde og registrerte seg idet hun fylte 18, men vi hadde kontakt med henne i forkant. Rettighetene hennes blir annerledes om hun gjør det sånn. (Kommune C)

I de tilfellene virket det ikke som barnevernet hadde vært koblet på overhodet, da personene ikke ennå hadde registrert seg for kollektiv beskyttelse.

En kommune uttrykte bekymring om enslige mindreårige får nok oppfølging i kommunene etter fylte 18 år. Når de enslige mindreårige fyller 18 år, fortalte kommunen, blir de fordelt til ungdomsteamet i NAV. Informanten var bekymret for om de der får den oppfølgingen de trenger spesielt om de har lite nettverk rundt seg. Informanten mente enslige mindreårige burde ha fått ettervern og vært tilknyttet barnevernet helt til fylte 20 år, og lenger ved behov.

5.5 Oppfølging av flyktninger utenfor mottakssystemet etter avviklingen av MAMOT

Som beskrevet innledningsvis var det i 2022 og 2023 at flest ukrainske flyktninger bodde privat før bosetting. I 2024 ble MAMOT-ordningen avviklet og på det tidspunktet var det allerede få søknader til UDI på ordningen. Da vi gjennomførte intervjuene høsten 2024 og vinteren 2025 bekreftet flere kommuner at de ikke kjente til at det var ukrainske flyktninger som nå oppholdt seg privat i kommunen. I andre kommuner hadde de fremdeles noen flyktninger som bodde privat uten at de var formelt bosatt.

Kommunene bekreftet under intervjuene at de fremdeles hadde kontakt med flyktninger som bodde privat, men at de nå var tydelige på å informere om at flyktningene må flytte på mottak hvis de ikke er økonomisk selvforsørget:

Kommunen merker nå en reduksjon i antallet flyktninger som kommer. Noen privatboende kommer likevel, men da er det gjerne familie. Kommunen følger tett på og sørger for at vedkommende som «tar imot» vet at de må være forsørger, altså at kommunen ikke kan bistå privatboende. (Kommune F)

Likevel var det oppfølging kommunene tok på seg fremdeles. Dette gjaldt i hovedsak barns skolegang og flyktningenes helse:

De som kommer nå, får beskjed om å flytte til mottak om nødvendig, men kommunen prøver å hjelpe de som allerede er i kommunen. I mange tilfeller forsørger familiene sine egne, ettersom MAMOT ikke lenger et alternativ. Man prøver å få barn ut i barnehage så tidlig som mulig og sørge for at bosettingen går raskt. (Kommune R)

Kommunene meddelte også at de informerer flyktningene om at de må søke om bosetting med offentlig hjelp og eventuelt hjelper dem med søknaden:

Men vi gjør det jo litt sånn tydelig for dem da at de får jo ikke noe støtte fra oss. Det er de som har tatt imot dem, og som har tatt dem hit, som må ta ansvar for dem. Men vi må få i gang søkeprosess, så vi kan få bosetting via IMDi så fort som mulig. Vi prøver å hjelpe dem med det. Vi skjønner at de vil veldig gjerne bo i vår kommune når de har noen her. (Kommune E)

Visse utfordringer blir trukket frem i senere tid (2024). Én kommune etterlyste en bedre kartlegging fra IMDi for eksempel av hva slags helsemessig oppfølging flyktningene hadde fått allerede når de søkes ut til kommunen som privatboende. Dette kunne ifølge kommunen medvirke til at det ikke ble gjort dobbeltarbeid. Relatert til helseproblematikk, var det også nevnt som en utfordring at noen ukrainske flyktninger fikk eldre foreldre med store helseproblemer til kommunen før bosetting. Dette skapte problemer for et allerede presset helsevesen i kommunen:

Når de har fått kollektiv beskyttelse og de har meldt flytting til kommunen. Det er en fortvilende situasjon. Og helse sier de ikke har kapasitet verken på hjemmetjenesten eller bopel. De bor nå tre voksne. De har henta en gammel mann og skal bo på ett soverom på en liten hybel. (Kommune O)

Dette gjaldt altså en eldre person som etter å ha søkt om kollektiv beskyttelse på Råde reiste ut til kommunen for å bo sammen med slektninger. Personen er i sin fulle rett til å gjøre det hvis hen forsørger seg selv eller blir forsørget av sine, men asylsøkere og personer med innvilget kollektiv beskyttelse har fortsatt fulle rettigheter til helsetjenester, noe som kan være krevende når kommunen ellers har sprenget kapasitet.

En annen utfordring var knyttet til situasjonen for ukrainske flyktninger som hadde jobbet eller studert i utlandet da krigen brøt ut og derfor ikke falt inn under kriteriene for kollektiv beskyttelse. Søknaden deres om beskyttelse ble registrert som individuell:

Jeg har tre-fire unge folk som ønsker å jobbe, studere videre, komme seg videre med livet. De har stått i stampe her. Og vi har tatt kostnadene ved å bosette dem. To av dem har fått MAMOT. Som nå igjen er borte. (Kommune O)

Her virket det som kommunen av ren generøsitet hadde fortsatt å dekke boutgifter for disse flyktningene selv om de fremdeles ventet på svar på søknaden sin om asyl til UDI og ikke var formelt bosatt i kommunen.

5.6 Oppsummering

I dette kapittelet har vi basert på data fra spørreundersøkelsen til kommunene og intervjuer med flyktingetjenesten i 20 kommuner, beskrevet og analysert kommunenes erfaringer med oppfølging og bosetting av flyktninger som bodde privat før formell bosetting.

MAMOT-ordningen ble brukt av 64 % av kommunene og ble ansett som et effektivt tiltak for å bosette flere flyktninger på kort tid. En av årsakene til at MAMOT ikke ble brukt var den raske bosettingstakten. Kommunene laget ofte sine egne kriterier for hvem som fikk MAMOT, altså under hvilke forutsetninger kommunen kunne godta en MAMOT-avtale, og gjorde egne vurderinger for hva flyktningene på MAMOT fikk støtte til.

Kommunene opplevde en stor tilstrømning av flyktninger, noe som førte til en betydelig økning i arbeidsmengde og et behov for rask oppskalering av kapasiteten i kommunene, spesielt i begynnelsen av 2022. Det var også utfordringer med å få oversikt over flyktninger som bodde privat. Til tross for utfordringene, så er mange kommuner positive til å ta i bruk MAMOT igjen i framtiden.

Når det gjelder praksiser for bosetting av flyktninger som bodde privat, viser kapittelet at flyktninger som bodde privat før bosetting, som oftest ble bosatt i samme kommune, og at flyktningene ofte også ble boende i samme bolig som de bodde i før bosetting, selv om det var større variasjon her. Bosetting av flyktninger som bodde privat ble opplevd som raskere, da flyktningene og deres egne nettverk bidro til å skaffe boliger, og dette igjen bidro til at kommunene greide å bosette flere.

Tilknytning til kommunen gjennom familie, nettverk eller oppholdstid i kommunen, ble sett på som positivt for videre bosetting og integrering, og kommunene var positive til å bosette personer med slik tilknytning. Disse erfaringene førte til økt bruk av avtalt selvbosetting, og noen kommuner vurderer nå denne praksisen mer positivt, også for andre flyktninggrupper.

Kommunenes praksiser for oppfølging av flyktningene før bosetting var ulik. Mange kommuner ga økonomisk støtte til flyktninger som bodde privat før bosetting, men ikke alle. Kommunene praktiserte også i mange tilfeller befaring og kvalitetssikring av boligene før de eventuelt godkjente en MAMOT-avtale, men dette ble også gjort i ulik grad. Samarbeidet med helsetjenesten og skolen ble generelt vurdert som godt og kommunene bekreftet at flyktningene får tilgang på de tjenestene de har rett på i så måte.

Det var bekymring for at flyktninger som bodde privat kunne befinne seg i sårbare situasjoner, og enkelte kommuner avdekket bekymringsverdige forhold. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at nær halvparten av kommunene (44 %) opplever at det at flyktninger bor privat skaper høyere risiko for at de havner i en sårbar situasjon, og 17 % av kommunene har oppdaget enkelte tilfeller av bekymringsverdige forhold blant flyktninger som bodde privat før bosetting. Etter avviklingen av MAMOT har kommunene informert flyktninger som bor privat om at flyktningene må flytte på mottak hvis de ikke er økonomisk selvforsørget og at de må søke IMDi om bosetting med offentlig hjelp.

6 Ukrainernes perspektiv på å bo privat før bosetting

I dette kapitlet ser vi nærmere på erfaringene til ukrainske flyktninger som bodde privat før bosetting, og forsøker å sammenligne deres erfaringer med erfaringene til de som bodde på mottak. Kapitlet er basert på surveydata fra 2022 og 2024, samt individuelle intervjuer med ukrainske flyktninger gjennomført i april-juni 2022 og januar-februar 2024. Vi undersøker hvilke bakgrunnsfaktorer som kjennetegner flyktninger som har bodd privat, hvordan ukrainske flyktninger som bodde privat opplevde bosettingen og oppfølgingen fra kommunen, hvordan de vurderer tilgang til informasjon og offentlige tjenester i den perioden, hvilke fordeler og ulemper de har opplevd knyttet til det å bo privat, og hvordan erfaringen med å bo privat har påvirket deres integreringsutfall.

6.1 Hvem er de som har bodd privat?

6.1.1 Eldre, de uten barn og de med nettverk bodde i større grad privat

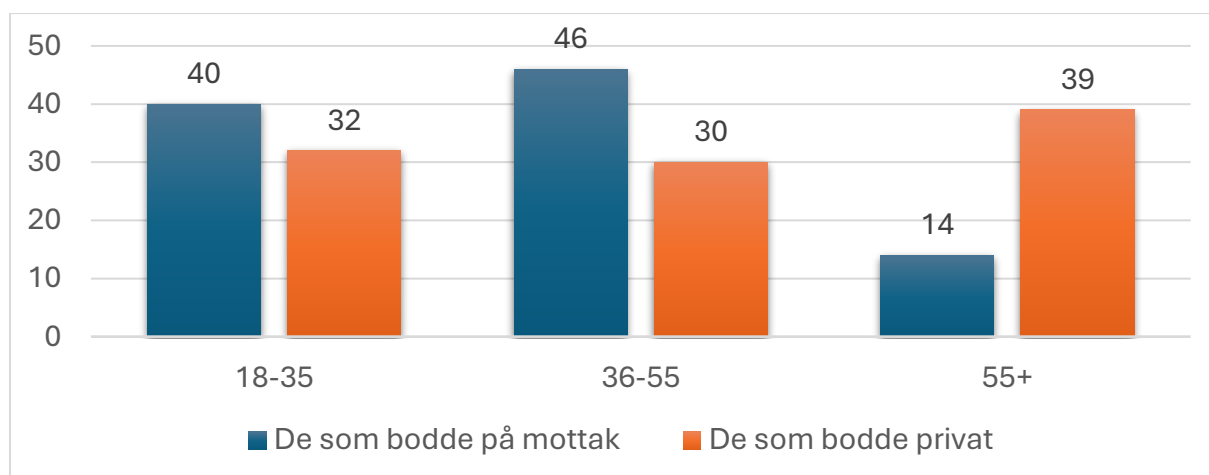
Tidligere NIBR-rapporter har vist at selv om visse bakgrunnsfaktorer på ukrainske flyktninger generelt har vært relativt stabile de siste tre årene (alder, andel med barn, osv.), har nyere ankomster skilt seg ut på bakgrunnsfaktorer som utdanningsnivå og kjønn (Se Hernes et al., 2022, 2023b, 2024). Ettersom majoriteten av de som bodde privat kom i de første månedene, bruker vi spørreundersøkelsen fra juni 2022 for å beskrive forskjeller i bakgrunnsfaktorer, slik at forskjeller i ankomsttidspunkt ikke feilaktig blir tillagt forskjeller mellom de som bodde privat og på mottak.

En stor andel av de ukrainske flyktningene som kom til Norge i 2022, hadde høyere utdanning – 81 %. Hele 70 % var i arbeid i Ukraina og rundt 40 % behersker engelsk i noen grad (11 % flytende og 30 % på grunnleggende nivå, ifølge Hernes et al. 2022). Selv om det var en del variasjoner blant de som kom i 2023 og 2024, med lavere andel som hadde høyere utdanning og dårligere engelsk for senere kohorter, er disse kjennetegnene viktige å ha i bakhodet når man vurderer denne gruppens erfaringer med å bo privat før bosetting. Å ha fullført høyere utdanning, omfattende arbeidserfaring og noe engelskkunnskaper har sannsynligvis gjort ukrainske flyktninger bedre i stand til å navigere det offentlige Norge og forstå regelverk og muligheter for flyktninger, sammenlignet med andre flyktninggrupper med lavt utdanningsnivå, manglende nettverk og ingen engelskkunnskaper.

Som beskrevet i metodekapittelet opprettet vi en ny variabel for å sammenligne erfaringene til de som bor privat med de som bor på mottak. Vi valgte fasen «mellom innvilget beskyttelse og formell bosetting» og delte respondentene inn i to grupper: 1) de som bor på mottak (de som valgte «på Råde» og «på asylmottak»); 2) de som bor privat (de som valgte «bor privat», «bor privat hos familie eller venner», eller «bor privat hos andre bekjente i Norge»). Den nye variabelen har nesten like mange som bodde på mottak (55 %) og som bodde privat (45 %), med totalt 570 personer i utvalget. Denne variabelen har blitt brukt i en videre bivariat analyse for å kunne si noe om eventuelle forskjeller i erfaringene til de to gruppene og hvem de er.

Vi finner ingen markante forskjeller på personer som bodde henholdsvis privat og på mottak når det gjelder kjønn eller utdanningsnivå. Det var derimot noen forskjeller når det gjelder 1) alder, 2) tidligere bosted i Ukraina, 3) andel med barn under 18 år og 4) om de hadde tidligere nettverk i Norge.

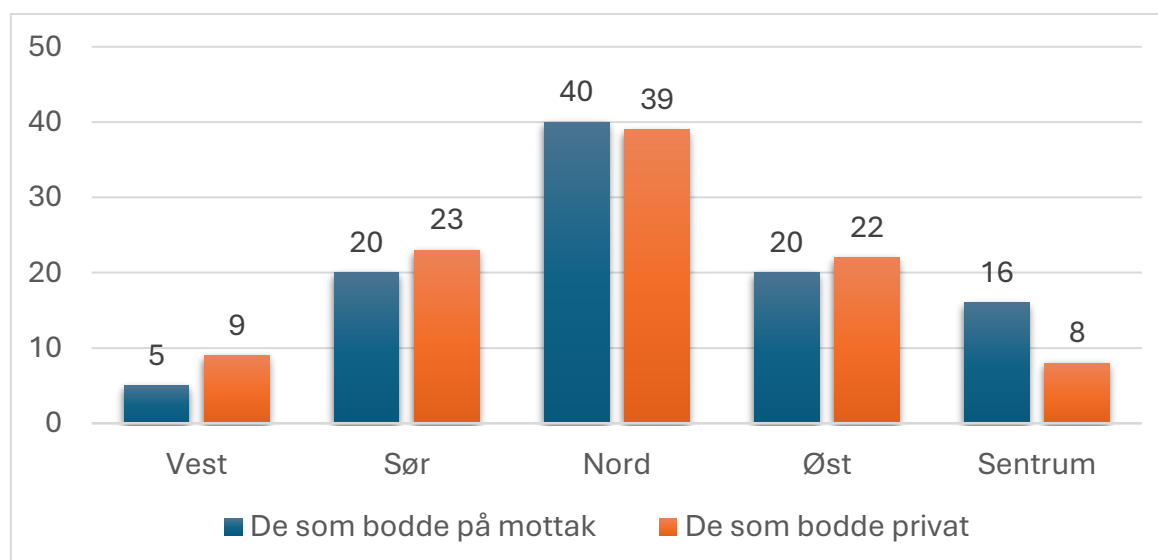
Figur 6.1: Aldersfordeling (N=570, 2022, %)



Figur 6.1 viser at det er en større andel eldre (over 55 år) blant de som bodde privat, sammenlignet med de som bodde på mottak. 4 av 10 som kom til Norge de første månedene i 2022 og bodde privat var over 55 år, mens bare 14 % av de som bodde på mottak var i denne aldersgruppen. Flyktningene som bodde på mottak, var oftere yngre – 86 % av dem var under 55 år.

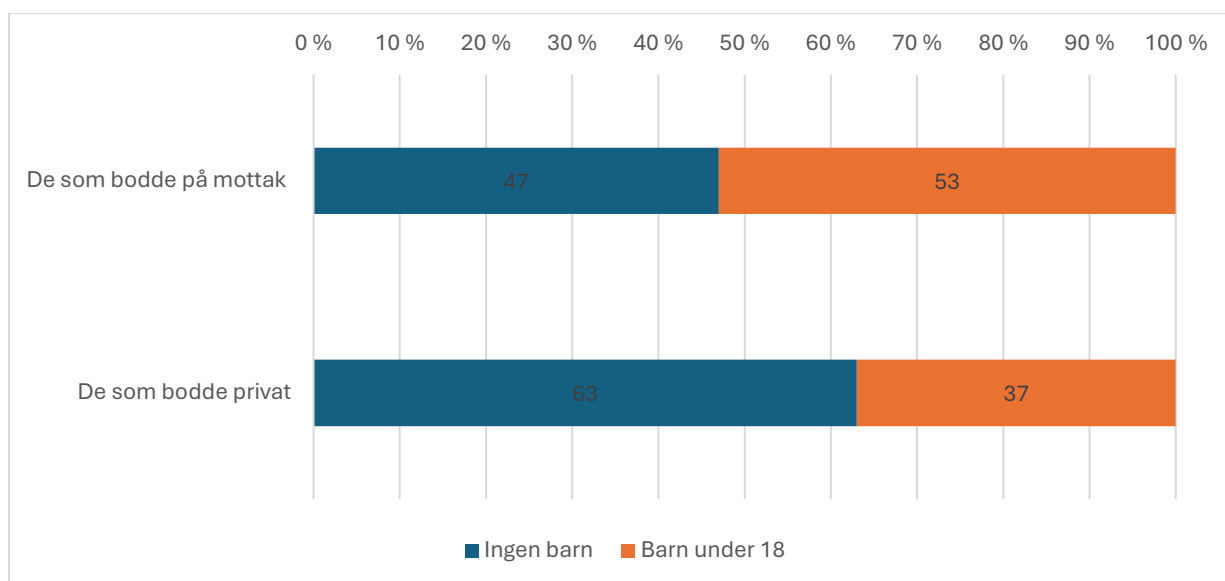
Det er videre en sammenheng mellom hvor i Ukraina flyktningene kom fra og om flyktningene bodde på mottak eller privat, som vist i figur 6.2 under.

Figur 6.2: Område i Ukraina hvor flyktninger kom fra (N=568, 2022, %)



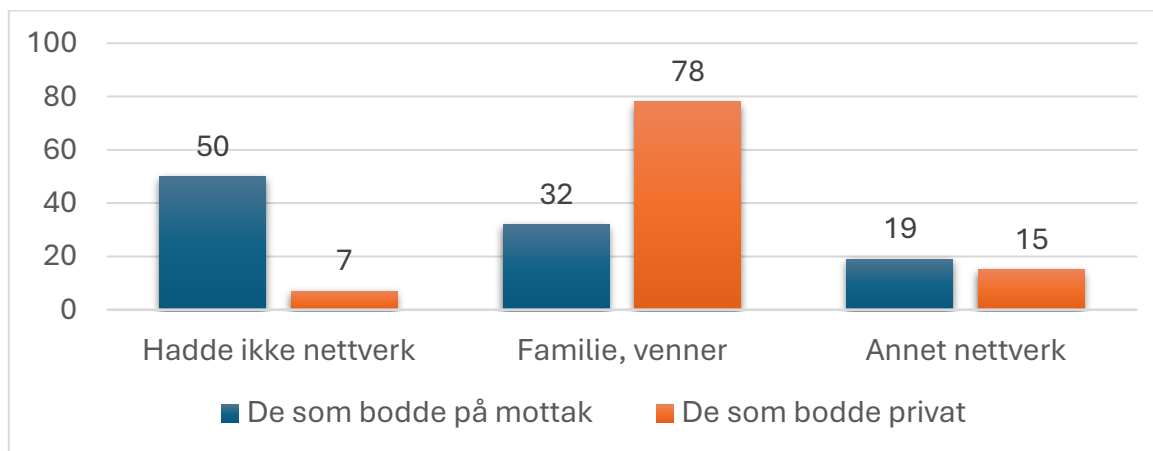
Det er flere av de som kom fra vestlige regioner i Ukraina som bodde privat, mens færre av de fra sentrale deler av Ukraina bodde privat. Det kan forklares med at det alltid har vært mer utbredt blant ukrainere som bodde i vestlige regioner å reise vestover som arbeidsinnvandrere til andre europeiske land, og at ukrainere som bodde i Norge før fullskalainvasjonen kan ha tatt imot slektningene sine. Antallet flyktninger fra sørlige, nordlige og østlige regioner var ganske jevnt fordelt mellom de som bodde privat og de som bodde på mottak.

Figur 6.3: Andel med barn, mottak vs. privat (N=568, 2022, %)



Figur 6.3 viser at en større andel av de som bodde på mottak hadde barn under 18 år (53 %) enn de som bodde privat (37 %). Dette kan delvis skyldes aldersforskjeller mellom de to gruppene, da det er en overrepresentasjon av personer over 55 år som mest sannsynlig har voksne barn.

Figur 6.4: Nettverk i Norge (N=568, 2022, %)



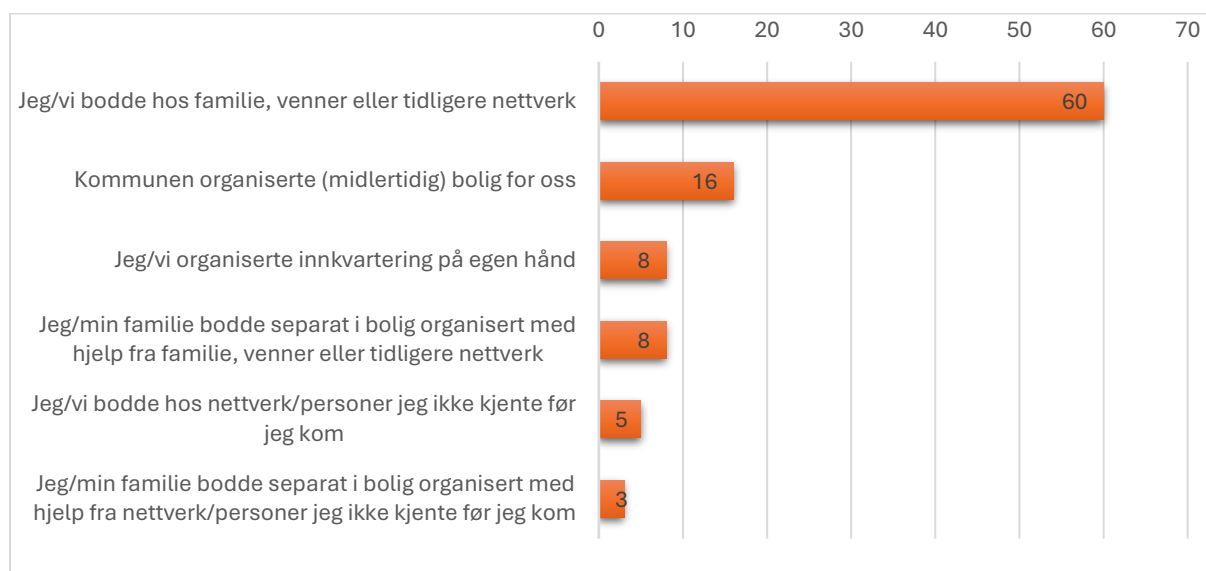
Ikke overraskende hadde de som bodde privat oftere nettverk i Norge. Figur 6.4 viser at 78 % av de som bodde privat hadde familie eller venner, mens 15 % hadde annet nettverk. Nesten halvparten av de som bodde på mottak hadde også nettverk, men som nevnt i intervjuene, kunne ikke alle kjente i Norge huse de nyankomne over tid på grunn av blant annet plassmangel.

6.2 Oppfølging i perioden før bosetting

6.2.1 Boligforhold før bosetting

I undersøkelsen fra 2024 prøvde vi å kartlegge bosituasjonen til de som bodde privat i den første perioden, med fokus på 1) om de bodde separat eller sammen med nettverk, og 2) relasjonen til de som de bodde med eller hadde fått hjelp av.

Figur 6.5: Bosituasjon blant de som bodde privat i den første fasen (N=290, 2024, %)



Figur 6.5 viser at majoriteten – 60 % – bodde sammen med familie, venner eller tidligere nettverk. Videre bodde 8 % separat i en bolig organisert av slikt nettverk. Nesten 7 av 10 blant de som bodde privat, fikk dermed bosted ved hjelp av personer de kjente fra før. Kommunen hjalp til med å skaffe midlertidig bolig til 16 %, og kun 8 % fikk hjelp fra personer de ikke kjente før ankomst (5 % bodde i samme bolig som disse personene, og 3 % bodde separat i en bolig organisert av dem). Andelen som bodde hos ukjente personer er derfor lav sammenlignet med antallet som bodde hos noen de kjente fra før.

Boforholdene for de som bodde privat varierte betydelig i den første perioden. Noen av informantene pekte på at de fikk et eget rom hos sine bekjente og at det var nok plass til dem: «Vi hadde vårt eget rom. Alt i kjøleskapet var tilgjengelig» (Informant 6, 2024). Andre sov på stuen og bodde ganske trangt. I de åpne svarene i spørreundersøkelsen pekte flere på trangboddhet som en ulempe med å bo privat før bosetting: «Vi var fire som bodde på ett rom» (survey, 2024). Noen nevnte at det skapte en del spenning, men hovedsakelig gikk det greit med tanke på at det var en midlertidig løsning. Selv om bosettingen for de som bodde privat generelt gikk ganske raskt, var det en informant som hadde opplevd å vente lenge på oppholdstillatelse og bosetting. Dette førte delvis til psykologisk ubehag og en følelse av avhengighet til de som vedkommende bodde hos. Flere av informantene bodde under forhold som var akseptable i en kortere periode, men som kunne ha vært uheldige om det tok lang tid før bosetting.

Gode boforhold ble også ofte nevnt som en fordel ved å bo privat sammenlignet med å bo på mottak. En av respondentene oppsummerte det slik: «En egen leilighet med eget kjøkken og vaskemaskin er mye mer komfortabelt enn en plass på et mottak» (survey, 2024). For mange var det viktig å ha vante boforhold – noe som hjalp dem med å håndtere stress og

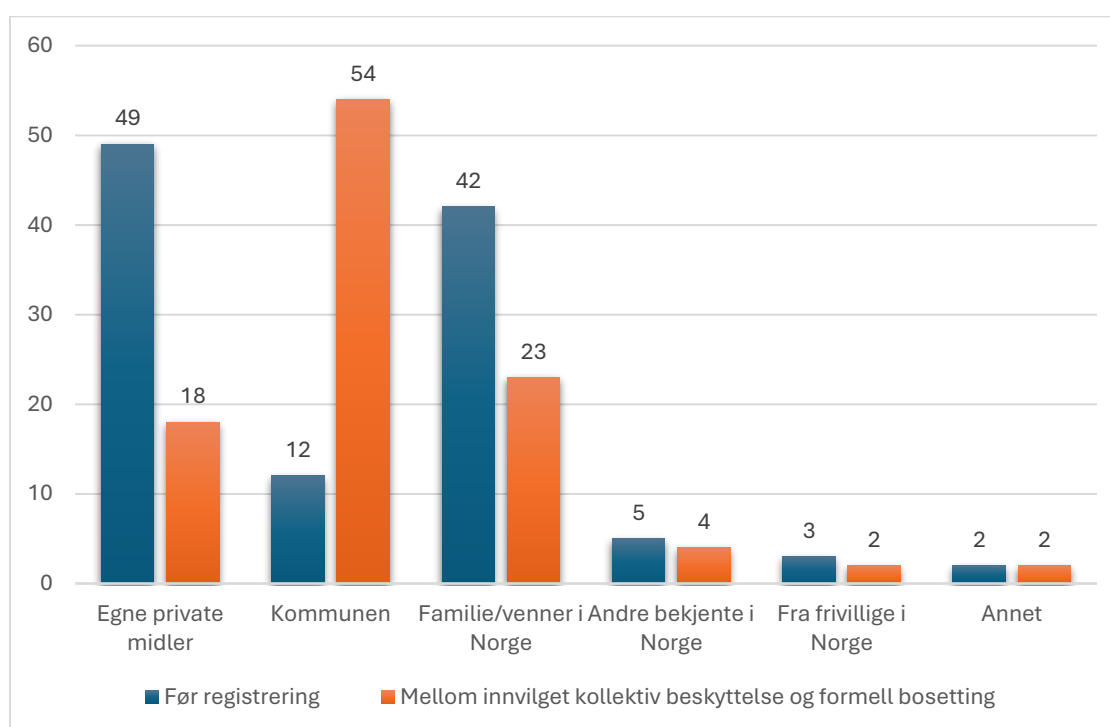
normalisere hverdagen. Noen koblet muligheten til å bo privat med en viktig følelse av å ikke miste kontrollen over eget liv og ha mer frihet.

6.2.2 Økonomi i den første perioden

Hva slags økonomisk støtte fikk ukrainerne som bodde privat, og hvordan vurderer de sin økonomiske situasjon i denne perioden?

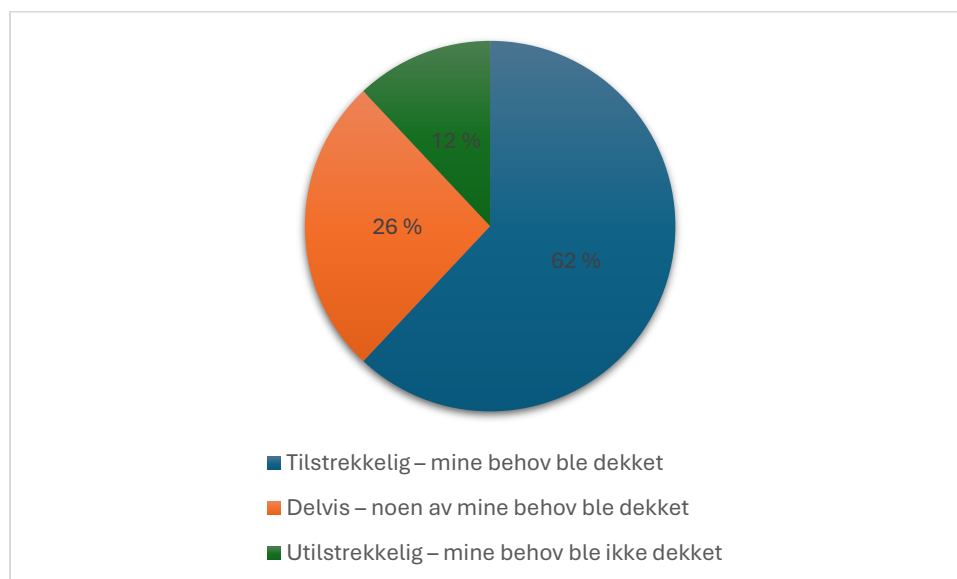
Ukrainske flyktninger mottok økonomisk støtte fra ulike kilder i de forskjellige fasene de oppholdt seg i Norge – både fra private og offentlige aktører. Dette illustreres i figur 6.6, under. Ifølge surveydata fra 2022, var egne private midler (49 %) og støtte fra familie, venner og kjente (42 %) viktigst for flyktninger som bodde privat tidlig i prosessen. Kun 12 % oppgav at de fikk støtte fra kommunen før registrering. Dette tyder på at private aktører var viktige støttespillere for de som bodde privat i den første fasen – særlig når det gjaldt økonomisk trygghet. Etter at kollektiv beskyttelse var innvilget og frem til formell bosetting, ble kommunen hovedstøttespiller økonomisk for de som bodde privat. Blant denne gruppen økte kommunens støtte til 54 %, mens støtten fra familie og venner gikk ned til 23 %.

Figur 6.6: Har du mottatt økonomisk støtte i følgende perioder og fra hvilke aktører? (blant de som bodde privat, N=259, 2022, %; flere valg mulig)



I undersøkelsen fra 2024 ba vi deltakerne vurdere i hvilken grad deres behov for mat, klær og nødvendigheter ble dekket «i den første perioden». Figur 6.7 viser at de fleste av de som bodde privat – 88 % – oppga at disse behovene ble dekket delvis eller tilstrekkelig, mens kun 12 % vurderte at de ikke ble dekket.

Figur 6.7: I hvilken grad ble dine behov for mat, klær og nødvendigheter dekket i denne første perioden? (blant de som bodde privat, N=245, 2024, %)



Inntrykket fra intervjumaterialet og åpne svar i spørreundersøkelsen gir et mer nyansert bilde. I de åpne svarene pekte flere på at det var ganske utfordrende økonomisk i den første perioden. Noen fikk ikke støtte fra kommunen og hadde ikke råd til å dekke sine primære behov: «Alt var veldig dyrt, og vi manglet mat. Kommunen vi kom til, nektet å hjelpe» (Survey, 2024). Noen påpekte at de brukte opp alle pengene de hadde med seg, og at de på grunn av manglende informasjon ikke visste når de kunne få støtte fra kommunen – noe som skapte utrygghet. Samtidig var det flere som nevnte at de fikk betydelig støtte fra private personer som tok dem imot: «Vi mottok ingen støtte fra kommunen i løpet av de første 3 månedene, det var helt opp til den norske familien som tok oss inn» (Survey, 2024). Flere informanter nevnte at private personer brukte egne sosiale nettverk for å samle inn penger og støtte ukrainske flyktninger: «Vennene mine samlet inn donasjoner til meg gjennom Spleis for å hjelpe meg i starten» (Informant 4, 2024). Private lokale aktører (familiemedlemmer, venner eller ukjente) gjorde derfor en innsats for å dekke behovene til ukrainske flyktninger i perioden før bosetting. Noen flyktninger søkte også hjelp fra kirken og ikke-statlige organisasjoner: «Vi levde av matpakker som man kunne få hver uke på Grønland» (Informant 10, 2024).

Det var også eksempler på de som slet for å få endene til å møtes. En av informantene pekte på store utfordringer i den første perioden – hun brukte opp alle sine egne penger og måtte låne en del fra venner og slektninger i Ukraina (Informant 3, 2024). Informanten søkte om støtte fra NAV, men fikk avslag. Hun beskrev sin økonomiske situasjon som ganske krevende i denne perioden: «Vi spiste pasta hver dag og kjøpte alt med tilbud på matbutikken» (Informant 3, 2024). I tillegg pekte informanten på at hun opplevde en følelse av avhengighet fordi hun måtte bo hos ukjente personer i over tre måneder i stedet for noen dager, som hun opprinnelig hadde planlagt. Dette skapte en del psykologisk ubehag, selv om de sosiale relasjonene med vertene ble beskrevet som ganske gode.

Det var vanskelig for flere å mangle informasjon om veien videre og ikke vite om de kom til å få støtte fra kommunen eller ikke:

Ja, selvfølgelig var det bekymring i begynnelsen, vi var veldig avhengige av våre egne sparepenger fordi vi ikke visste om vi ville få noen penger i det hele tatt fra kommunen, om det ville være noen hjelp, om det ville være

arbeid, og generelt hva som ville skje videre, det var en veldig usikker periode. (Informant 1, 2024)

Som beskrevet i forrige kapittel var det store forskjeller og ulike praksiser når det gjelder økonomisk støtte i ulike kommuner. Noen flyktninger fikk utbetalt støtte de første dagene etter ankomst, mens andre fikk avslag. I noen av kommunene fikk ukrainske flyktninger et betalingskort for å få penger umiddelbart. For noen var det en positiv overraskelse å få pengestøtte i de første dagene:

Vi fikk et eksistensminimum, og det var lavt. Men på det tidspunktet var det mer enn nok for oss. Vi ble veldig overrasket over at vi fikk penger med en gang vi kom. (Informant 2, 2024)

Det viser seg at flere kommuner prøvde å finne løsninger for å støtte ukrainske flyktninger som bodde privat. En av informantene fra 2022 fortalte at hun fikk et lån fra kommunen i den første perioden, og at disse pengene ble tilbakebetalt til kommunen etter at hun fikk kollektiv beskyttelse:

Vi kom til kommunen, og de ga oss, jeg vet ikke hvordan jeg skal beskrive det, et lån. De overførte penger til kontoen, og jeg skrev en kvittering på at jeg hadde mottatt dem. Da pengene kom etter at vi hadde fått beskyttelsen, ble det oppgitt at 10 000 ble holdt tilbake. (Informant 5, 2022)

Andre informanter fra 2022 delte at de fikk ukentlige kort for å handle mat på KIWI (800 kr per person) før de åpnet bankkontoer (Informant 6 og 7, 2022). En av informantene våre fra 2022 reflekterte over det hun opplevde som en urettferdig praksis, som skapte en del spenning blant ukrainske flyktninger, hvor de ble behandlet på forskjellige måter i forskjellige kommuner:

Noen i min situasjon, som bor privat, får €500 i måneden selv før de får innvilget beskyttelse ... Og jeg får ingenting. Jeg forventet ikke å finne slik ulikhet i Norge. Hver kommune er som et lite kongerike i seg selv. Noen [flyktninger] har alt, andre har ingenting. (Informant 2, 2022)

6.2.3 Tilgang til informasjon

Hernes et al. (2022) viste at mer enn 70 % av de ukrainske flyktningene opplevde utfordringer med å skaffe informasjon i de første månedene etter februar 2022. I rapporten ble det uttrykt bekymring for at familie, venner eller andre lokale aktører som prøvde å hjelpe de ukrainske flyktningene kunne feilinformere dem om ulike prosedyrer knyttet til ukrainernes opphold i Norge. De første månedene var preget av raske politikkendringer for å møte den høye tilstrømmingen, samtidig som det tok noe tid før informasjon om visse ordninger og veiledninger om nye prosesser kom på plass. Mangelen på sammenhengende informasjon i denne første fasen førte til en del rykter og misforståelser som påvirket ikke bare flyktningene, men også arbeidet til de statlige og lokale aktørene som var involvert.

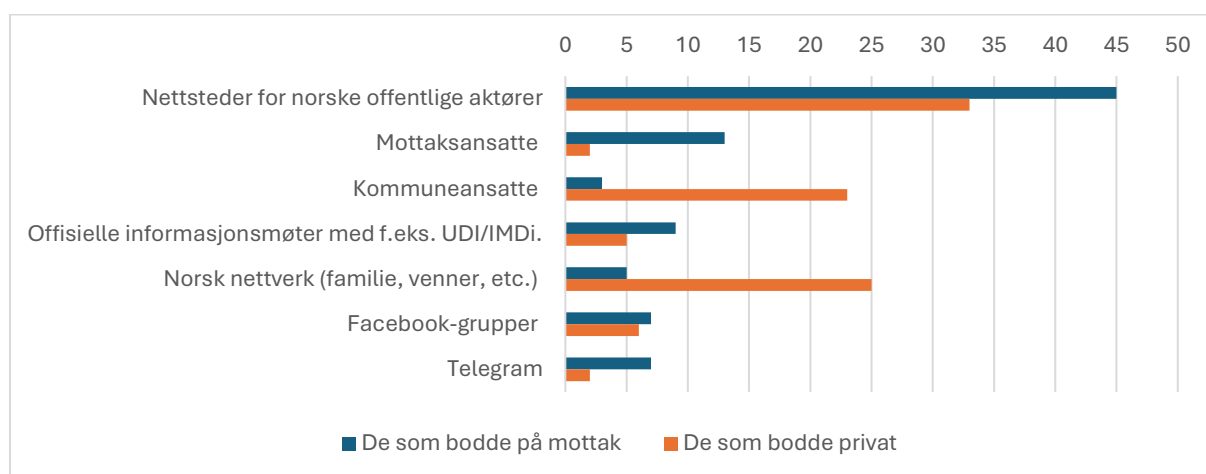
Spørsmålet som her undersøkes er om de som bodde privat opplevde større utfordringer med informasjon i disse innledende månedene enn flyktninger på mottak. En kunne anta at de som bodde privat fikk dårligere tilgang til informasjon enn de som bodde på mottak og hadde ansatte i mottaksapparatet de kunne stille spørsmål til.

Nye analyser av 2022-surveyen viser at dette ikke er tilfellet. Det var ingen signifikante forskjeller mellom de som bodde privat og de som bodde på mottak når det gjelder

informasjonsutfordringer i den første perioden.²⁰ Mangelen på informasjon i denne første perioden var derfor et generelt problem, og ikke noe som var spesielt for de som bodde privat.

I spørreundersøkelsen fra 2022 ble informantene spurt om å velge tre hovedkilder de fikk informasjon fra i Norge. Figur 6.8 viser at nettsteder for norske offentlige aktører var den viktigste informasjonskilden for begge gruppene, men de som bor på mottak bruker disse sidene litt oftere (45 %). Videre var naturlig nok mottaksansatte viktig for de som bodde i mottak, mens kommuneansatte var viktig for de som bodde privat. Videre svarer en fjerdedel av de som bodde privat at norsk nettverk²¹ har vært en av de viktigste kildene for dem.

Figur 6.8: Hovedinformasjonskilde (N=546, 2022, %)



Utfordringene med informasjon for de som bodde privat

Manglende informasjon ble ofte nevnt som en ulempe ved å bo privat i de åpne svarene i spørreundersøkelsen fra 2024, men det er viktig å huske at majoriteten av de som bodde privat kom våren 2022 da det var et generelt informasjonsvakuum og stadige endringer i regelverk og praksis. Respondentene delte at mange var blant «de første som kom til kommunen» og at det var uklart hva de skulle gjøre og hvilke steg de måtte gå gjennom. Noen pekte på at de ikke kjente til sine rettigheter. I noen tilfeller var ikke de lokale prosessene rigget til å ta imot flyktninger som kom:

I den perioden [i 2022] var det ganske vanskelig å finne informasjon om integreringsprosessen og bosettingsprosessen i kommunen. Det var også vanskelig å finne tolker. Ingen psykologisk hjelp ble heller gitt, selv om den var spesielt nødvendig. (Survey, 2024)

Utfordringer med tilgang til informasjon hadde ofte sammenheng med manglende språkferdigheter (både i engelsk og norsk). De som behersket engelsk opplevde informasjonsutfordringene i mindre grad: «Jeg har engelsk på C1-nivå og veldig gode ferdigheter i å finne informasjon. Derfor hadde jeg ingen problemer» (Survey, 2024).

²⁰ Blant utfordringene tok vi utgangspunkt i ulike påstander, som for eksempel: «Å finne riktig informasjon har ikke vært en utfordring», «Det var vanskelig å navigere mellom ulike nettsider for relevant informasjon», «Informasjonen var uklar eller utilstrekkelig for min spesifikke situasjon», «Informasjonen var motstridende», og «Informasjonen var ikke tilgjengelig på et språk jeg forstod».

²¹ Med 'norsk nettverk' mener vi flyktningers familiemedlemmer eller venner som har bodd i Norge over lengre tid, bekjente fra Norge eller andre typer nettverk – det vil si personer flyktningene kjente fra før gjennom profesjonelle, religiøse eller andre forbindelser.

Det overordnede inntrykket fra intervjumaterialet fra 2022 og 2024 er at ukrainske flyktninger som bodde privat før bosetting, opplevde utfordringer med å forstå «hvordan systemet fungerer» i Norge. Disse utfordringene var ofte knyttet til manglende kunnskap om hvor nødvendig informasjon befinner seg i et ukjent miljø. Mange pekte på at de var i et «informasjonsvakuum» og at de måtte vente for å få svar på sine spørsmål. Mangelen på informasjon skapte usikkerhet og denne usikkerheten førte til utpreget psykologisk ubehag for ukrainske flyktninger som bodde privat:

Det var mentalt vanskelig fordi vi har en annen mentalitet, vi er annerledes ... Vi har et annet verdensbilde, for oss er det rett og slett umulig å bare vente. Og da visste vi ingenting, vi fikk bare svaret, vent. Med barnehagen. Vent, alt vil ordne seg. Når vi blir plassert i bolig. Vent, alt vil ordne seg. Det var nettopp dette som var vanskelig, at det i prinsippet ikke var noen klarhet. (Informant 2, 2024)

Det viste seg at flyktninger som bodde privat ikke alltid var informert om muligheten til å bo på mottak. Dette kom fram både i de åpne svarene fra undersøkelsen i 2024 og i intervjumaterialet. Noen opplevde ubehag ved å bo sammen med slektninger eller ukjente personer i trange forhold i flere måneder:

Ja, det var vanskelig. Jeg var gravid og hadde et 7 år gammelt barn. Vi sov i samme seng fordi det ikke var plass, og derfor fikk jeg nesten ikke sove. Det var en liten leilighet, og vi var seks personer som bodde der. Jeg forsto ingenting av hva vi ventet på, hva vi hadde rett til i henhold til loven, hvor vi skulle henvende oss, det var ingen tolker, og jeg fikk ikke svar på mange spørsmål. Psykologisk var det vanskelig fordi vi dessverre ikke har det beste forholdet med søsteren min -jeg bodde hos henne, noe jeg er veldig takknemlig for. Men følelsen av fullstendig håpløshet, som om jeg var fanget og helt avhengig av andre mennesker, og at jeg ikke hadde noe sted å gå. Fordi jeg kunne jo ikke, gravid og med et barn, bo på gaten. (Survey, 2024)

Det som ofte ble nevnt, er at de private personene som bisto nyankomne med bolig, også hjalp dem med informasjonssøk og støtte i kommunikasjonen med kommunene, NAV og nasjonale myndigheter. Dette gjaldt ikke bare familiemedlemmer eller venner som ukrainerne bodde hos, men også ukjente personer (frivillige, kirkemedlemmer) som engasjerte seg for å følge opp flyktningenes behov for informasjon. Noen av informantene våre pekte på at det ikke var lett for de private personene som tok dem imot å orientere seg i 2022. Det var vanskelig å skille mellom ansvarsområdene til nasjonale myndigheter (UDI, IMDi) og å forstå rekkefølgen av prosedyrene (registrering, bosetting, og integrering): «Vennene våre visste ikke hvordan systemet fungerer. De måtte samle informasjon og etterpå sammenligne forskjellige kilder» (Informant 7, 2024).

I tillegg til de private personene som de ukrainske flyktningene bodde hos ble det også nevnt i intervjuene at de fikk hjelp med informasjon fra andre aktører. Blant annet kom lokale ukrainske sentre og foreninger med viktige forklaringer om rettigheter, prosedyrer og praktiske råd for de nyankomne:

Det var et ukrainsk senter, det ble grunnlagt på frivillig basis, men kommunen visste om det. Der ble det holdt noen informasjonsmøter. Og der kunne man i prinsippet snakke med folk og få nyttig informasjon. Vi henvendte oss dit litt, der delte de erfaringer. Og det hjalp også. Vi ble

fortalt om våre rettigheter, om videre steg. Alt var i orden på den måten.
(Informant 1, 2024)

En av våre informanter i 2024 nevnte at hun fikk tilstrekkelig informasjon og at forventningsstyringen fungerte bra. Det har vist seg at det å forklare til flyktninger at "ting tar tid" har vært en nyttig strategi for å unngå misforståelser:

Jeg synes informasjonen var tilstrekkelig. Jeg fikk den indirekte fra venner. Jeg tror ikke det kunne vært noe mer på den tiden. At det ville være en leilighet omtrent på et bestemt tidspunkt, at de umiddelbart sa at alt her ikke gjøres veldig raskt, men de vil prøve å gjøre det på kortere tid, at vi først gjør dette, så gjør vi dette. Så, etter min mening, var informasjonen tilstrekkelig for meg. (Informant 9, 2024)

6.3 Ingen forskjell i tilfredshet mellom de som bodde privat og de på mottak

Man kunne anta at de som flyktet til Norge fordi de hadde eksisterende nettverk her, kanskje spesielt de som kunne bo hos familie eller andre bekjente, ville føle seg mer velkomne og være mer fornøyd med hvordan de har blitt mottatt i denne kritiske perioden. I NIBRs rapport fra 2022 fant vi imidlertid ingen betydelig forskjell i den samlede vurderingen mellom de som bodde på asylmottak og de som hadde privat innkvartering før bosetting (Hernes et al., 2022). Vi har utført en lignende regresjonsanalyse basert på spørreundersøkellesdata fra 2024, hvor vi brukte tre påstander som avhengige variabler: «Alt i alt er jeg veldig fornøyd med hvordan jeg har blitt mottatt i Norge»; «Det norske folk har fått meg til å føle meg velkommen»; og «Det norske mottakssystemet for ukrainere som flykter til Norge har fungert godt». Vi inkluderte bosituasjon (mottak vs. privat), utdanning, kjønn, ankomsttidspunkt i Norge og jobb som uavhengige variabler. Regresjonsanalysen avdekket ingen betydelig forskjell i vurderingen av disse tre påstandene blant de som har bodd privat eller på mottak før bosetting.

Når det gjelder tilgang til barnehager, skoler eller helsetjenester viser også intervjumaterialet og de åpne svarene i undersøkelsen at de som bodde privat i den første perioden, ikke opplevde noen spesielle utfordringer med tilgang til disse tjenestene. Ingen av våre informanter i 2024 opplevde vanskeligheter knyttet til barnas skolegang eller tilgang til barnehager. Barna ble aktivert ganske raskt og flyktningene var nokså fornøyd med disse prosessene. En av informantene fra 2022 var imponert over hvor raskt skolegangen ble organisert for datteren hennes:

Jeg visste ikke da jeg kom til Norge at datteren min kunne begynne på skolen med en gang, allerede neste dag. De fortalte meg at vi ikke trenger å vente på godkjenning for kollektiv beskyttelse eller tillatelse til å bli. Hun kan bare gå, og det gjorde vi. (Informant 3, 2022)

Blant informantene fra 2022 var det flere som påpekte at barna fikk mulighet til å gå på skole før de fikk innvilget kollektiv beskyttelse.

6.4 Fordeler og ulemper med å bo privat før bosetting

I surveyen spurte vi om hvilke fordeler det var med å bo privat, og svarene kan grovt oppsummeres i fire hovedtemaer: 1) den omfattende støtten fra de private aktørene som tok

imot ukrainske flyktninger; 2) raskere integrering; 3) bedre boforhold sammenlignet med mottak og 4) den psykologiske tryggheten ved å bo hos sine nærmeste.

Det sistnevnte punktet, psykologisk trygget, knyttes til at den første perioden i Norge var ganske utfordrende for de fleste, med tanke på psykiske lidelser, krigstraumer og det å være i et helt nytt land. Mange åpne svar i spørreundersøkelsen fra 2024 fremhevet fordelene ved å bo privat, spesielt med tanke på den psykologiske tryggheten ved å være blant kjente. Dette gjaldt særlig for dem som bodde hos familie eller venner, og bidro til bedre tilpasning til det nye samfunnet. Flere påpekte at dette var spesielt gunstig for barn:

Ja, jeg anser det som en fordel å bo privat, både praktisk og moralsk. Spesielt for et barn som befinner seg langt hjemmefra og har opplevd sterkt stress på grunn av tapet av sitt vannte liv. Det var lettere for meg å skape så komfortable forhold for mitt barn som mulig ved bo privat, så langt det var mulig. (Survey, 2024)

I intervjuene ble også viktigheten av å bli boende i den første kommunen – og ikke kunne bli sendt hvor som helst i Norge – understreket som en fordel med å bo privat. Noen opplevde dette som en mulighet til å unngå å bli bosatt et sted de ikke ønsker å bo (Nord-Norge ble ofte nevnt på grunn av klimaet eller de avsidesliggende områdene hvor det er vanskelig å skaffe seg jobb), selv om ingen hadde garanti for at det ville bli slik til slutt. Det å bo privat før bosetting ble også knyttet til det å ha mer frihet og medbestemmelse i livet.

Det ble også nevnt at man hjalp norske myndigheter ved at de unngikk å overbelaste Råde og mottakssystemet på et tidspunkt hvor det var stor pågang der: «Hvorfor skal jeg overbelaste Råde hvis jeg kan bo hos mine nære» (Informant 5, 2024).

Flere av informantene mente at muligheten til å bo privat gjorde at de ble raskere kjent med det norske samfunnet og kulturen. Mange nevnte at det gjorde det lettere å bli kjent med nordmenn og skaffe seg et nettverk. Noen understrekte dette som en mulighet til raskere integrering.

Blant de mest nevnte ulempene ved å bo privat var utfordringer som vi har presentert tidligere – hovedsakelig manglende informasjon, språkproblemer, økonomiske vansker og utfordrende boforhold. Det er viktig å påpeke at disse utfordringene også har vært gjeldende for personer som bodde på mottak.

En mer spesifikk utfordring for de som bodde privat, som ble nevnt av noen informanter, var sosial isolasjon og avhengighet av de som tok imot ukrainske flyktninger. Noen av våre informanter opplevde sosial isolasjon mens de bodde privat i den første perioden, spesielt de som bodde separat fra familie eller venner. En av informantene pekte på dette:

Jeg tror vi levde veldig asosialt en stund, spesielt om sommeren, fordi vi ikke kjente noen. Når du kommer til mottaket, kommuniserer du uansett med folk og ansatte. (Informant 3, 2024)

6.5 Oppfatning av private personer som tok imot ukrainske flyktninger

I undersøkelsen for 2024 stilte vi et åpent spørsmål om utfordringer eller fordeler knyttet til at flyktninger bor privat før bosetting. Mange svarte at de ikke opplevde noen spesielle problemer eller utfordringer i denne perioden, ofte takket være familiemedlemmer eller

venner som tok vare på dem: «Min sønn og jeg ble tatt hånd om av nære venner før den offisielle bosettingen i kommunen. Det oppsto ingen vanskeligheter» (Survey, 2024).

Også ukrainske flyktninger som bodde hos personer de ikke kjente fra før uttrykte hvor stor hjelp de fikk fra dem:

Vi opplevde ingen vanskeligheter, vertsfamilien ga mer enn nødvendig. Jeg bodde der i litt mindre enn 4 måneder og fødte et barn i Norge. Vi bodde hos vertsfamilien i ytterligere 2 måneder etter fødselen, deretter fikk vi bolig fra kommunen. Familien mottok ingen kompensasjon fra staten, alt var på deres egen regning». (Survey, 2024)

Den gjennomgående støtten fra personene som tok imot ukrainske flyktninger er en rød tråd både i svarene fra undersøkelsen og i intervjumaterialet. Respondentene svarte at familiemedlemmer, venner eller ukjente personer støttet dem både økonomisk og psykologisk, og hjalp betydelig med informasjon og kommunikasjon med offentlig sektor:

Vi bodde hos en familie med en ukrainsktalende venninne. Hun fortalte oss alt og oversatte for oss. Hun fulgte oss overalt og forklarte hva som var hvor og hvordan ting fungerte. Språkbarrieren var det verste. For når du må bestille time hos legen eller dra til sykehuset, og du ikke vet hvordan du tar bussen, hvor du skal gå av, hvor du skal gå, og du ikke kan spørre noen, føles det som verdens ende. (Survey, 2024)

De lokale private aktørene som tok imot flyktninger hjalp ikke bare med formell kommunikasjon med offentlig sektor (informasjon om prosedyrer, hjelp med å fylle ut skjemaer, tolking, osv.), men bidro også betydelig til å skape et normalt hverdagsliv for flyktningene som bodde privat. Dette inkluderte hjelp med klær og mat, økonomisk støtte (noen samlet inn penger), hjelp med å skaffe bolig og møblere den, underholdning (turer) og generell introduksjon til det lokale miljøet.

Alle informantene har påpekt at de har skapt gode sosiale relasjoner til disse lokale aktørene som tok dem imot, uansett om det var familie, venner eller ukjente personer, og at de fortsetter å opprettholde kontakten. Noen uttalte at de har fått ekstra «familiemedlemmer» for å understreke både egen takknemlighet og viktigheten av hjelpen de fikk i denne perioden.

Tabell 6.1 under sammenfatter de ulike type støtte som privatpersoner viste overfor ukrainske flyktninger som bodde privat i den første perioden.

Tabell 6.1: Støtte som ukrainske flyktninger fikk fra privatpersoner som tok dem imot

Bolig	"Foreldrene brukte sine kontakter for å finne bolig til oss."	Informant 1, 2024
Informasjon om lokale forhold og tjenester	"De fortalte oss hvor butikkene, tannlegen, sykehuset og tjenesten for flyktninger var."	Informant 1, 2024
Bosetting	"De sa at det var bedre for meg å bli i Stavanger, siden det er flere jobbmuligheter her, spesielt med engelskkunnskaper. De foreslo at jeg kunne bo hos dem for å registrere meg i Stavanger kommune."	Informant 7, 2024
Kommunikasjon med institusjoner	«En person fra kirken hjalp oss med dette. Hun visste hvor vi skulle henvende oss, hva vi skulle gjøre, og fulgte alle ukrainere».	Informant 10, 2024

Innflytting i ny bolig	«Takk til sportsklubben. Mannen vi bodde hos, ga oss en vaskemaskin. De spurte meg hva jeg trengte i leiligheten, og jeg skrev en liste over hva jeg trengte. De la ut denne listen på Facebook, og alle vennene deres brakte alt jeg trengte til leiligheten»	Informant 3, 2024
Økonomisk støtte	«Da vi ankom, ga de oss 5000 kroner fra seg selv og vennene sine, slik at vi skulle føle oss komfortable. Deretter hjalp de oss med klær.»	Informant 6, 2024
Psykologisk støtte	«Det var viktig at vi var nær familien vår»	Informant 1, 2024
Integrering	"De gjorde alt de kunne for å kommunisere mer med oss og bli kjent med byen. Vi gikk mye tur sammen. De ble veldig glad i sønnen min. Nå har vi kontakt som om de var hans besteforeldre."	Informant 7, 2024

6.6 Sårbarhetsrisiko

2024-surveyen viser at antallet ukrainske flyktninger som bodde hos personer de ikke kjente fra før i den første perioden er ganske lavt sammenlignet med antallet som bodde hos kjente - kun 8 % bodde hos personer de ikke kjente før ankomst (5 % bodde i samme bolig som disse personene, og 3 % bodde separat i bolig organisert av dem). Siden det kan være større sannsynlighet for utnytting av personer i relasjoner der de ikke kjenner hverandre fra før, indikerer dette at det ikke er en veldig stor gruppe. Dette betyr likevel ikke at det ikke kan ha vært ukrainere som har blitt utnyttet blant de som bodde privat.

Det er naturlig nok krevende å komme i kontakt med informanter som har blitt eller blir utnyttet. I spørreundersøkelsen fra 2024 var det to åpne svar som kan tolkes som bekymringsfulle. Det første handlet om nære relasjoner mellom ukrainske kvinner og menn som tok dem imot. En av respondentene påpekte at hun ble nektet sosialhjelp fra kommunen med den begrunnelsen at kjæresten hennes «skulle forsørge meg, selv om han faktisk ikke var noe for meg» (Survey, 2024). Et annet eksempel handler om at ukrainske flyktninger ble tatt imot på et hotell (en base) hvor de bodde og «jobbet frivillig» for å få mat og et sted å sove:

Ja, vi visste ikke om våre rettigheter og hadde ingen anelse om vi ville ha nok mat. Lokale folk kom for å hilse på oss og ønsket oss velkommen, og de brakte mat nesten annenhver eller tredje dag. Men vi visste ikke hvem som kom, når de kom, eller om de kom i det hele tatt. Derfor var vi aldri sikre på om vi ville ha mat, hvor lenge den ville vare, og hva som ville skje hvis ingen brakte mat. Vi bodde på en øy på en base (et hotell) ... men vi visste ikke hvor lenge vi ville bli i slike forhold ... Derfor jobbet vi nesten hver dag som frivillige med alt arbeidet vi ble bedt om å gjøre på basen (hotellet) der vi bodde, for å forberede den til sesongåpningen. Faktisk jobbet vi for tak over hodet og mat i løpet av disse tre ukene. (Survey, 2024)

En av informantene våre fra 2022 fortalte at hun tidligere bodde på Råde, men ble venn med en lokal mann og flyttet til leiligheten hans. Hun var ikke sikker på om hun ble sett på som denne mannens venn eller kjæreste (Informant 4, 2022).

Følelsen av avhengighet ble nevnt oftere både i intervjumaterialet og som en hovedutfordring i de åpne svarene i undersøkelsen fra 2024. Denne følelsen oppsto ikke bare i forhold til ukjente personer som tok imot ukrainske flyktninger, men også i forhold til familiemedlemmer. Noen påpekte at de følte seg som en byrde:

Alt var bra, siden vi bodde hos min søster. Men det var fortsatt veldig ubehagelig å føle seg som en byrde fordi vi ikke fikk noe støtte før den offisielle bosettingen, og søsteren min har små barn, lån og alt sånt. (Survey, 2024)

Til tross for eksempler på trange boligforhold og avhengighet av hjelp, klarte informantene å opprettholde gode sosiale relasjoner med vertene sine og var svært takknemlige for muligheten til å bo privat:

Det var veldig ubehagelig å være til bry for menneskene vi bodde hos. Det var ekstremt vanskelig for oss, og det var enda vanskeligere for eierne av huset. Men vi kom oss gjennom det sammen og fortsetter å leve som en familie. Min venninne, som tok oss inn i sin norske familie, er utrolig glad for at vi er hos henne. Hun sier at hun har fått en familie. Jeg setter stor pris på hennes støtte, og alt hun har gått gjennom med oss. (Survey, 2024)

6.7 Erfaringer med bosettingsprosessen for de som bodde privat

I kapittel 2.3 fant vi at bosettingsprosessen har gått raskere for de som bodde privat. Intervjuene understøtter at dette gikk raskt. En av informantene ga oss nøyaktige tidspunkter basert på papirene hun fikk fra norske myndigheter der det totalt tok mindre enn én måned fra ankomst til bosetting:

19.06.2022: Ankomst til Norge; 21.06.2022: Registrert i Råde; 23.06.2022: Fikk kollektiv beskyttelse; 29.06.2022: Sendte inn søknad til IMDi for å bli bosatt; 12.07.2022: Fikk en kommune. (Informant 5, 2024)

I den tidlige fasen i 2022 hadde kommunen ofte hovedansvaret for kommunikasjonen med IMDi. En av informantene fra 2022 påpekte at en kommuneansatt raskt satte i gang bosettingsprosessen:

Da jeg hadde fått kollektiv beskyttelse, sendte jeg mine data, og hun (kommunalt ansatt) skrev til IMDi at personen ønsker å bo hos oss, vennligst gi tillatelse. (Informant 2, 2022)

Det overordnede inntrykket fra intervjumaterialet er at det ikke var spesielt utfordrende eller problematisk. Noen har sagt at de gikk gjennom selvbosetting, og at de som leide ut bolig til dem, støttet dem i denne prosessen gjennom kommunikasjonen med kommunen:

Jeg tror at selve kontrakten og all informasjon om selve bosettingsordningen ble gitt til oss direkte av huseier, fordi hun jobber i fylkeskommunen. Hun kjenner til alt dette byråkratiet, hun ringte dit, spurte og ga oss informasjonen, og sa bare: gjør dette, gjør dette. Så fikk vi

kontrakten med en gang, men før signering måtte den sendes til kommunen for godkjenning. (Informant 1, 2024)

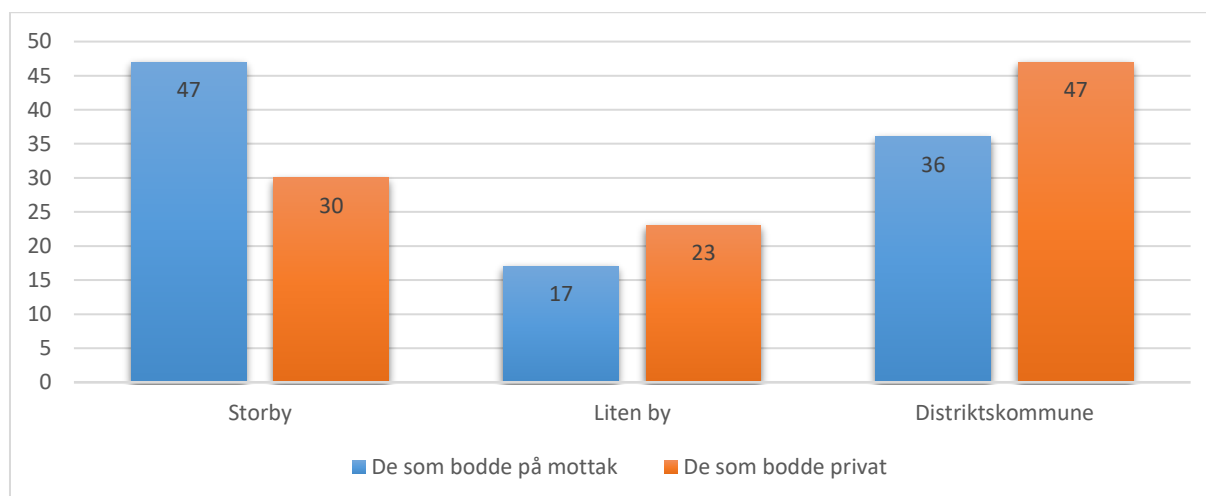
En informant kom til Norge og bodde hos ukjente personer som var anbefalt av hennes nettverk i Ukraina. De hadde kontaktet kommunen før hennes ankomst og spurt om det var mulig å bosette henne i den kommunen. Informanten påpekte at det var kommunen som ordnet en søknad til IMDi for at de skulle bli bosatt i denne kommunen:

Så vidt jeg forsto, hadde kommunen på det tidspunktet muligheten til å kontakte IMDi for å sende inn en søknad om at vi allerede var her og at de var klare til å ta oss imot. Så da vi reiste, visste kommunen og flyktningsjenesten at vi skulle komme. Etter at vi fikk blått kort [oppholdstillatelse], ble vi invitert til et møte i kommunen. Vi kom til kommunen, og jeg husker at vi sendte inn en søknad. (Informant 2, 2024)

6.7.1 Bosettingsmønster før og etter bosetting

Hvordan skiller bosettingsmønsteret seg for de som bodde privat versus de som bodde i mottak? Figur 6.9 viser at etter ankomst til Norge bodde 47 % av de som var på mottak i storbyer, mens 17 % bodde i småbyer.²² Dette kunne skyldes transportlogistikken knyttet til muligheten for å komme til Norge med fly eller tog.

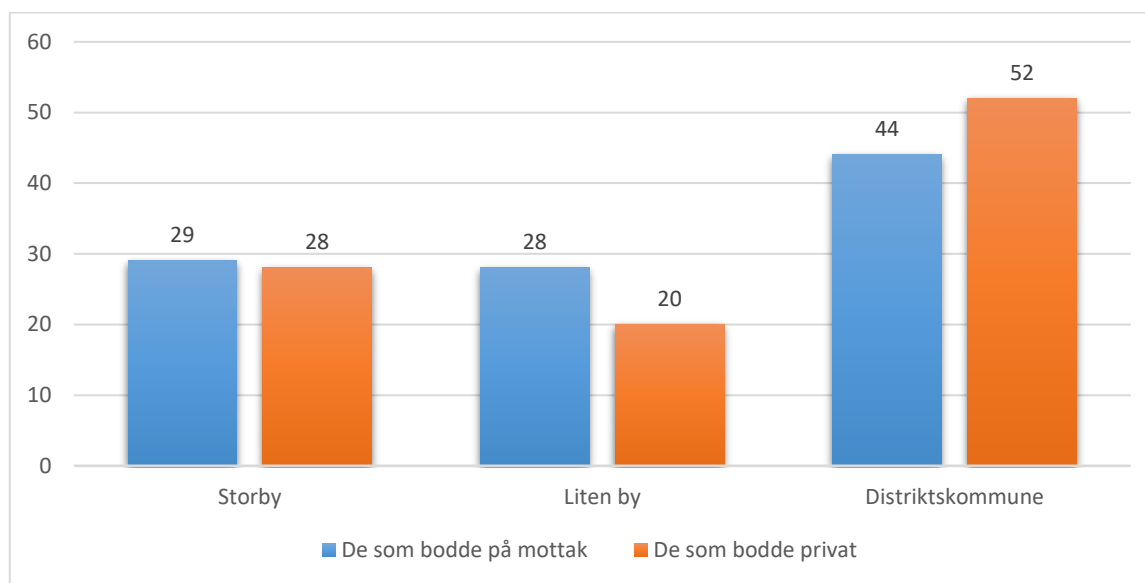
Figur 6.9: Område rett etter ankomst til Norge (N=546, 2022, %)



Til sammenligning, oppholdt de som bodde privat seg litt oftere i småbyer (23 %) og i distriktskommuner (47 %) i den første fasen. Men hvordan var denne fordelingen etter bosetting? Figur 6.6 viser at det ikke skjedde store endringer i bosettingsmønsteret for de som bodde privat etter bosetting: 28 % i storbyer, 20 % ble bosatt i småbyer, og 52 % i distriktskommuner. Fordelingsmønsteret fra starten ble dermed opprettholdt. Dette tyder på at de fleste sannsynligvis har blitt bosatt i de samme kommunene som de bodde privat i, og at det er blitt tatt hensyn til at flykningene hadde familiemedlemmer, venner eller bekjente der, slik kapitlene om IMDi og kommunene også viser.

²² Det var flykningene selv som har definert om de bodde i en stor/liten by eller en distriktskommune.

Figur 6.10: Område etter bosetting blant dem som ble bosatt (N=359, 2022, %)



Samtidig ser vi større endringer når det gjelder bosetting av de som bodde på mottak. Blant de som allerede var bosatt i juni 2022, var den største andelen av de fra mottak bosatt i distriktskommuner (44 %) eller i små byer (28 %), mens kun 29 % ble værende i storbyer (nesten halvparten så mange som bodde i storbyer etter ankomst til Norge). Dette gjenspeiler strategien om å bosette flyktninger over hele landet, og de som bodde på mottak ble i større grad flyttet til en annen kommune enn der de først oppholdt seg.

Det samme inntrykket blir bekreftet i intervjumaterialet – alle våre informanter som bodde privat fra 2022 og 2024 ble bosatt i de samme kommunene hvor de kom fra starten, og det var ønskelig for alle å bli bosatt i disse kommunene. Noen påpekte at de hadde vært de første ukrainske flyktningene som kom til kommunen og at etter en samtale med kommunen visste de at de kom til å bli bosatt der. De private personene som tok imot de ukrainske flyktninger, spilte en viktig rolle i kommunikasjonen med kommunene – noen kontaktet kommunen med ønske om en bekreftelse på at slektninger eller bekjente ukrainere kunne bli bosatt i den bestemte kommunen:

Før de (familiemedlemmer) tok meg til seg, ringte de til kommunen og spurte om det var mulig å bosette meg der hvis de tok meg til seg privat. Kommunen sa da at ja, de hadde plass og ville ta meg uten problemer. (Informant 5, 2024)

De som gikk gjennom avtalt selvbosetting, fikk også beskjed om at de hadde sikret seg bosetting i en bestemt kommune:

Hvis du søker om selvbosetting, betyr det automatisk at du ønsker å bli i denne kommunen. Så ja, en representant fra kommunen kom for å se på boligen, og eieren var til stede. Hun sa: 'Se, her er det en barnehage i nærheten for barnet, og de har allerede slått seg til ro her, la dem bli boende her.' De sa da at ja, nå sender vi som kommune en melding til IMDi om at denne familien bør bli i denne kommunen. (Informant 1, 2024)

For noen av våre informanter var muligheten til å bo privat en løsning for å unngå bosetting til et uønsket sted. En av informantene mente at hun hadde flere sjanser til å få jobb i

kommunen hvor hun befant seg, og at dette var viktig for å få mer kontroll over eget liv i en usikker situasjon:

Jeg var egentlig ikke imot å bo på mottak. Men jeg ønsket ikke å overlate mitt videre liv til systemet. Det føltes som om ingen spurte om din mening. Jeg ønsket å ha en viss grad av kontroll. Jeg var redd for at systemet tilfeldig skulle bestemme hvor folk skulle sendes. For pensjonister ville det være greit å bo i en rolig by eller på landet, hvor de ikke trenger å gå noe sted. Men for unge som meg, som trenger å finne jobb og komme seg videre, er det viktig å bli i byen. (Informant 7, 2024).

Mens noen var sikre på at de ville bli bosatt i den samme kommunen hvor de befant seg, fikk noen av informantene fra 2022 beskjed fra kommunen om at det ikke nødvendigvis ville bli tatt hensyn til at de hadde slektninger i kommunen når beslutningen om bosettingskommune ble tatt:

De (i kommunen) advarte om at hvis IMDi bestemmer at vi må flytte, vil de bosette oss i en annen kommune, uavhengig av om vi har slektninger her. De sa at de ikke er forpliktet til å ta hensyn til at jeg har en søster her, så de kan bosette oss i hvilken som helst kommune. (Informant 5, 2022).

6.8 Raskere og bedre integrering for de som bor privat?

Intervjuene med informanter i 2024 tyder på at de kom raskere i gang med livet i kommunen fordi de bodde privat. De kunne etablere nye sosiale nettverk rett etter ankomst, bli kjent med folk lokalt og de kunne delta i forskjellige aktiviteter. Enkelte har påpekt at den raske introduksjonen til livet i kommunen bidro til at de begynte å lete etter jobb før de ble formelt bosatt i kommunen:

Mens vi bodde i familien, visste vi i prinsippet alt om kommunen etter en måned. Vi forsto allerede hvor ting var, vi kjente til noen bedrifter, vi begynte allerede å planlegge hvor vi kunne få jobb ... Jeg mener at dette spilte en positiv rolle for vår familie. (Informant 3, 2024)

En av informantene som kom til Norge i slutten av 2022 for å gjenforenes med sin kone, som hadde kommet i mars 2022 og bodd privat, fortalte at kona allerede hadde lært seg en del norsk, fordi privatpersonene, som tok henne imot, laget navnelapper på møbler og andre småting i huset. Ifølge vår informant bidro dette til at kona raskt ble bedre i norsk. To andre informanter nevnte at de fikk tilgang til voksenopplæring før den offisielle starten av introduksjonsprogrammet:

Vi begynte på skolen før vi fikk kollektiv beskyttelse. Tidlig på sommeren begynte vi på skolen. Vi var der i omtrent en uke. Deretter begynte ferien. Og vi startet undervisningen på introduksjonsprogrammet fra august. (Informant 4, 2024)

Informantene som hadde barn, pekte på at det var en stor fordel for barna å få tilgang til idrettsaktiviteter (som tilbud fra frivillige organisasjoner eller idrettsklubber) rett etter ankomst og at de hadde inntrykk av at barna deres ble sosialisert raskere sammenlignet med de som har gått gjennom mottak.

For noen har muligheten til å bo privat i den første perioden blitt en ekstra motivasjon for bedre og raskere integrering fordi de måtte «ordne alt selv» og ikke «mistet tid på mottak»:

Vel, du befinner deg mye raskere i det virkelige livet, du kaster ikke bort tid på byråkrati. Dette er veldig viktig, spesielt når du er i en tilstand av dyp stress, har mistet alt i livet ditt, og alt du har gjort blir verdiløst på et øyeblikk. Her gjør du alt selv, du har et mål - språket, integreringen, å komme videre. For noen er det jobb eller utdanning. Det er ikke noe byråkrati som kaster deg ut av livet [noe som skjer på mottak]. (Informant 10, 2024).

Intervjuene peker i retning av at det å bo privat før bosetting har vært positivt av flere grunner, som sosial integrering, forebygging av mental uhelse, og en økt følelse av økt kontroll og mestring over eget liv.

Men bekrefter de kvantitative analysene inntrykket fra de kvalitative intervjuene? Er det forskjell mellom de som bodde privat eller på mottak når det gjelder om de, for det første har fått jobb, for det andre har blitt økonomisk selvforsørget, og for det tredje behersker norsk bedre? For å teste denne antakelsen har vi gjennomført kvantitative analyser (regresjonsanalyser) basert på undersøkelsen fra 2024 for de tre utfallene, i *arbeid*, *økonomisk selvforsørget* og *norskferdigheter*.

De tre avhengige variablene er operasjonalisert som følger:

I arbeid: Analysen omfattet de som oppga at de er i arbeid eller selvstendig næringsdrivende. Vi utelukket respondenter som oppgav at de var i kvalifisering, det vil si de som deltok i introduksjonsprogrammet²³ eller som var studenter. I tillegg ekskluderte vi fra analysen pensjonister, hjemmeværende og funksjonshemmede.

Selvforsørgelse: I undersøkelsen kunne de svare på om de hadde blitt selvforsørget eller fortsatt fikk støtte fra offentlige sektor eller nettverk. Av de spurte har 449 blitt økonomisk selvforsørget, mens 1 098 ikke har oppnådd dette.

Språkferdigheter: Vi brukte nivået i norsk som den tredje avhengige variabelen. Dette ble målt på en skala fra 1 til 4 basert på respondentens selv vurdering, hvor 1 representerer lavt nivå (ingen kunnskap) og 4 representerer høyt nivå (flytende).

I analysen ønsket vi å analysere forskjellen mellom de som bodde privat og de som bodde på mottak. Den uavhengige variabelen av interesse er de som bodde privat versus de som bodde på mottak. Basert på tidligere regresjonsanalyser av materialet om integreringsutfall (Hernes et. al., 2024) – men der boligsituasjon ikke var inkludert, inkluderer vi følgende kontrollvariabler: kjønn, alder, botid, (antall måneder i Norge), omsorgssituasjon (om personen har barn i Norge), og utdanningsnivå.²⁴

²³ Vi ekskluderte personer som deltar i introduksjonsprogrammet, siden de fleste av dem ikke jobber, selv om noen kan ha deltidsjobber.

²⁴ Utdanningsnivået ble målt som: grunnskole (9 trinn), videregående skole (11 trinn), yrkesfaglig utdanning, ufullført høyere utdanning og høyere utdanning.

Tabell 6.2: Regresjonsanalanlyse

	Binær logistisk regresjon: AV = I arbeid	Binær logistisk regresjon: AV = Selvforsørgelse	Multipel lineær regresjon: AV = Norsknivå
Privat (vs. mottak)	,489*	,172	,087*
Kvinner (vs. menn)	-,084	-,408*	,017
Alder (antall år)	-,053**	-,061**	-,021**
Barn (vs. ikke har)	,626**	,371*	,028
Høyere utdanning (vs. ikke-høyere utdanning)	,626	,385*	,156**
Ankomsttidspunkt (antall måneder i Norge)	,093**	,106**	,046**
Konstant	-,097	-,715*	1,990**
N	716	1505	1515
R2	0,343	0,267	0,403

*Signifikant på 0,05-nivå, ** Signifikant på 0,01-nivå

Tabell 6.2 viser resultatene fra tre separate regresjonsanalyser hvor vi undersøker sammenhengen mellom ulike bakgrunnsvariabler og tre integreringsmål: arbeid, selvforsørgelse og norsknivå. Resultatene fra de binære logistiske regresjonene indikerer at det å bo privat i perioden før bosetting, sammenlignet med å bo i mottak, har en signifikant positiv sammenheng med å være i arbeid ($p < 0,05$). Det er også en signifikant sammenheng mellom privat innkvartering og høyere norsknivå ($p < 0,05$) i den lineære regresjonen. For selvforsørgelse finner vi ikke en signifikant effekt av privat innkvartering.

Modellene har forklaringskraft på henholdsvis 0,343 for arbeid, 0,267 for selvforsørgelse og 0,403 for norsknivå. Det innebærer at mellom 27 % og 40 % av variasjonen i de avhengige variablene forklares av modellene. Flere kontrollvariabler viser også signifikante sammenhenger med integreringsutfallene. For eksempel har personer med barn større sannsynlighet for å være i arbeid og være selvforsørget. Høyere utdanning er signifikant knyttet til både selvforsørgelse og norsknivå. I tillegg viser antall måneder i Norge en positiv sammenheng med alle tre utfall. Det ble også funnet at kvinner har en lavere sannsynlighet for å være selvforsørget, og høyere alder er negativt knyttet til sannsynligheten for selvforsørgelse og norsknivå.

Samlet sett indikerer funnene at det å bo privat før bosetting kan ha hatt betydning for integreringen av ukrainske flyktninger, spesielt med tanke på sysselsetting og språkopplæring. Dette kan skyldes både støtte fra nettverk og muligheten til kontinuitet i bosettingskommunen og opplæringstilbudet, som ofte ble nevnt i intervjuer med både kommuner og flyktninger. Den kvantitative analysen bekrefter det overordnede inntrykket fra de kvalitative dataene om at de som bodde privat i den første perioden, muligens hadde flere muligheter til å starte integreringsprosessen tidligere enn de som gikk gjennom mottakssystemet.

6.9 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett på flyktningers egne opplevelser med å bo privat før bosetting og sammenliknet opplevelsene til de som har bodd privat med de som har bodd på mottak ved hjelp av surveydata fra 2022 og 2024. Selv om kun 12 % av de som bodde privat vurderte at deres behov for mat, klær og nødvendigheter ikke var tilstrekkelig dekket i den første perioden, viser det seg at det var økonomisk utfordrende for flere å klare seg. Intervjuer vi har gjennomført med ukrainske flyktninger som har blitt bosatt i forskjellige kommuner, har

vist store forskjeller og ulike praksiser når det gjelder økonomisk støtte. Noen fikk støtte de første dagene etter ankomst, mens andre fikk avslag. Felles for alle som bodde privat, var den sterke støtten fra privatpersoner som tok imot ukrainske flyktninger. Dette gjaldt både familiemedlemmer, venner og ukjente. Støtten omfattet hjelp til å finne bolig, informasjon, kommunikasjon med institusjoner, hjelp til å flytte, økonomisk og psykologisk støtte og integrering.

Analysen har ikke bekreftet antakelsen om at de som bodde privat fikk dårligere tilgang til informasjon i den første perioden enn de som bodde på mottak. Det viser seg at disse utfordringene var ganske universelle for alle flyktninger, uavhengig av om de bodde privat eller på mottak. Forskjeller ble oppdaget når det gjelder informasjonskilder: de som bodde privat stolte på eget nettverk og kommuneansatte som hovedkilde. Det har vist seg at denne gruppen ofte brukte offisielle nettsider og tok kontakt med kommuneansatte – noe som bidrar til å redusere risikoene for å bli feilinformert. Bruken av sosiale medier som hovedinformasjonskilde er heller ikke særlig utbredt blant de som bor privat, noe som delvis kan forklares med at denne gruppen er eldre i gjennomsnitt.

Analysen har ikke oppdaget betydelig forskjell i vurderingen av overordnet mottakelse blant de som bodde privat eller på mottak. Når det gjelder tilgang til barnehager, skoler eller helsetjenester, opplevde ikke de som bodde privat i den første perioden noen spesielle utfordringer med tilgang til disse tjenestene.

Blant fordelene ved å bo privat ble den omfattende støtten fra privatpersoner som tok imot ukrainske flyktninger ofte nevnt; den psykologiske tryggheten ved å bo hos sine nærmeste; bedre boforhold sammenlignet med mottak og raskere integrering. Samlet sett indikerer funnene at det å bo privat før bosetting kan ha hatt betydning for integreringen av ukrainske flyktninger, spesielt med tanke på sysselsetting og språkopplæring. Dette kan skyldes både støtte fra nettverk og muligheten til kontinuitet i bosettingskommune og opplæringstilbud.

Blant de mest nevnte ulempene ved å bo privat var hovedsakelig manglende informasjon, språkproblemer, økonomiske vansker og utfordrende boforhold. Noen pekte også på sosial isolasjon og avhengighet av vertskapet de bodde hos. Vi har påpekt noen bekymringsfulle hendelser som kan tyde på mulig utnyttelse av ukrainske flyktninger som bodde privat. Samtidig var andelen ukrainske flyktninger som bodde hos ukjente personer i den første perioden lav sammenlignet med antallet som bodde hos kjente. Dette kan tyde på at andelen som var utsatt for mulig utnyttelse, ikke er spesielt høy blant ukrainske flyktninger som bodde privat før bosetting.

7 Avsluttende diskusjon og anbefalinger

I dette kapittelet tar vi utgangspunkt i de overordnede forskningsspørsmålene stilt innledningsvis, og diskuterer og sammenstiller funn fra de øvrige kapitlene i rapporten. Rapporten er i stor grad retrospektiv og belyser en situasjon som var mest prekær i 2022, men som vedvarte til 2024 og i noen grad også etter det.

24. februar 2022 gikk Russland til fullskala angrep på Ukraina. Vinteren og våren 2022 kom det mange ukrainske flyktninger til Norge som hadde familie eller annet nettverk i landet. Fordi ukrainere har visumfri adgang til Schengen, kunne de reise rett til familie og kjente og oppholde seg der lovlig i inntil tre måneder før de søkte om kollektiv beskyttelse. For å avlaste mottakssystemet, og ikke minst for å gi kommunene insentiver til å følge opp flyktninger som befant seg i kommunene, opprettet UDI, på instruks fra Justis- og beredskapsdepartementet, MAMOT-ordningen. Ordningen gjorde det mulig for ukrainske flyktninger som er i målgruppen for kollektiv beskyttelse å bo privat før formell bosetting, og samtidig være en del av mottakssystemet og få noe støtte og oppfølging i kommunene. MAMOT-ordningen ble avviklet i 2024. Tall fra IMDi viser at mange ukrainske flyktninger bodde i kommunene før bosetting som privatboende, altså uten at en MAMOT-avtale ble inngått. Asylsøkere og flyktninger har likevel rett til helsehjelp på lik linje med andre bosatte i kommunen og barn har rett/plikt til grunnskole selv om de er utenfor mottakssystemet.

Det var frivillig for kommunene å akseptere en avtale om MAMOT. Flyktningene måtte søke UDI om MAMOT, enten på egenhånd, eller sammen med kommunen, hvis kommunen allerede hadde godkjent at flyktingen kunne få MAMOT i kommunen. Rapporten viser at MAMOT først og fremst ble brukt i relativt stor skala i 2022, og at bruken av ordningen gikk drastisk ned i 2023 og 2024. Noe av nedgangen i bruk av MAMOT mens antallet privatboende fremdeles var høyt, kan forklares med den raske bosettingstakten. I mange tilfeller vurderte kommunene at det ikke var behov for MAMOT fordi bosettingen gikk så raskt, noe som støttet IMDis grunntanke om at flyktninger som har fått opphold, skal bosettes så raskt som mulig.

7.1 Oppfølging av flyktninger som bor privat

To av de overordnede forskningsspørsmålene i rapporten var hvordan flyktningene som bodde privat er blitt fulgt opp og informert i perioden før bosetting, og hvordan flyktningene opplevde det å bo privat. Retningslinjene for MAMOT var på et nokså overordnet nivå, og det var i stor grad opp til kommunene hva slags oppfølging de ga flyktningene. Kapittelet om kommunenes erfaring, bekrefter at kommunene har tenkt ulikt rundt for eksempel økonomisk støtte – noe de hadde full mulighet til, siden retningslinjene fra UDI ikke ga konkrete føringer her. Mens noen kommuner utbetalte livsopphold etter sosialsatsene i NAV fra dag én, så andre kommuner ingen grunn til å utbetale penger til flyktninger som ble forsørget midlertidig av sin familie. Noen kommuner ga økonomisk støtte også uten at flyktningene var på MAMOT-ordningen, noe de ikke var pliktige til.

Fra flyktningenes perspektiv er det ikke alle flyktninger som har vært klar over om de hadde en MAMOT-ordning eller ikke. Flere flyktninger pekte på at det var utfordrende økonomisk etter ankomst Norge. Ofte hadde flyktningene kontakt med flyktninger som befant seg i andre kommuner, og flere bemerket det de opplevde som overraskende forskjellsbehandling. Hvilken støtte og oppfølging de fikk, var avhengig av i hvilken kommune de befant seg. De frivillige organisasjonene på sin side påpekte at den økonomiske støtten som ble gitt, var

svært velkommen, da den kunne redusere risikoen for at flyktninger havnet i et avhengighetsforhold til personene flyktningene bodde hos.

Kommunene som inngikk MAMOT-avtaler pliktet å sikre at «personen som er omfattet av avtalen, har tilgang til et enkelt, men akseptabelt midlertidig botilbud». Enkelte kommuner var nøye med å sjekke boforholdene til flyktningene, mens andre ikke hadde nok ressurser til å gjennomføre den typen befarings før formell bosetting. Kommunene har også gjort ulike vurderinger av hva som var et «akseptabelt» midlertidig botilbud. Noen kommuner nærmest «bosatte» flyktningene i mer egnede boliger i perioden før bosetting, og dekket husleie for dem. Andre kommuner hadde som forutsetning for å inngå en avtale om MAMOT at flyktningene kunne oppholde seg gratis der de bodde privat fram til bosetting.

Samtidig som oppfølgingen av flyktningene i kommunene har vært ulik og noen har fått mer oppfølging og støtte enn andre, ser vi i surveyen til ukrainske flyktninger at de fleste av flyktningene som bodde privat – 88 % – oppga at behovet for mat, klær og nødvendigheter ble dekket delvis eller tilstrekkelig i den første perioden i Norge. Kun 12 % av flyktningene vurderte at disse behovene ikke ble dekket.

Rapporten viser at under de høye ankomstene av flyktninger fra Ukraina våren 2022, før nye ordninger var blitt etablert og godt kjent blant aktørene, var informasjon en utfordring for alle flyktninger – både de som bodde på mottak og de som bodde privat. De fleste kommuner opplyser at de har hatt kartleggingssamtaler med flyktningene, hvor de også har informert dem om deres muligheter og rettigheter. Kommuner som har hatt stor pågang av flyktninger som bodde privat, har nok i større grad blitt stimulert til å lage systemer for oppfølging. Blant annet lagde noen kommuner egne søknadsskjema til flyktninger som ønsket MAMOT i kommunen. Basert på svarene, vurderte kommunen om flyktningen oppfylte kommunenes kriterier for å inngå en avtale om MAMOT.

Når det gjaldt hva slags informasjon kommunene ga flyktningene, var det flere kommuner som sa at de var spesielt opptatte av å informere flyktninger som bodde privat om muligheten for å bo på asylmottak. De ville forsikre seg om at personene bodde der de bodde av egen vilje, og var klar over at det fantes alternativer hvis det ikke fungerte å bo der. Kommuner har også bistått flyktningene med å søke om MAMOT og informert om nødvendigheten for privatboende flyktninger av å søke IMDi om bosetting med offentlig hjelp.

Da intervjuene for denne rapporten ble gjennomført i perioden august 2024 – februar 2025 hadde antallet flyktninger som oppholdt seg privat før bosetting gått drastisk ned. Noen kommuner fortalte at de fremdeles hadde noen få flyktninger som bodde privat, selv etter at MAMOT-ordningen ble avvirket. Alle kommunene i vårt utvalg var på det tidspunktet tydelige på at flyktningene må klare seg selv økonomisk, eller forsørges av de de bor hos, hvis de skal bo privat.

7.2 Fordeler og ulemper med å bo privat før bosetting

I intervjuene med ukrainske flyktninger var ulempene ved å bo privat som oftest ble nevnt; manglende informasjon, språkproblemer, økonomiske vansker og utfordrende boforhold. Det er viktig å understreke at dette er utfordringer som også i stor grad har vært gjeldende for personer som bodde på mottak. Mer spesifikke utfordringer for de som bodde privat, var sosial isolasjon og en opplevelse blant flyktningene av å stå i et avhengighetsforhold til de som huset og bistod dem. For kommunene var det i stor grad den økte arbeidsbelastningen som var utfordrende, og det faktum at kommuneapparatet i 2022 måtte tilpasse seg, omstille seg og etablere nye rutiner – da spesielt kommuner som opplevde at svært mange flyktninger oppholdt seg der privat før bosetting.

Til tross for utfordringene trekker både kommunene og flyktningene fram flere fordeler med at flyktningene hadde muligheten til å bo privat før bosetting. En av de åpenbare fordelene var knyttet til kontinuiteten ved at folk kom direkte til en kommune og ble bosatt der. Både kommunalt ansatte og flyktningene selv understreket hvor viktig det var for barn å komme rett inn i et lokalmiljø og begynne på en skole eller barnehage uten å måtte bryte opp igjen fordi de skulle bosettes et annet sted. Etter hvert som praksisen med å bosette flyktninger i den samme kommunen som de befant seg i, etablerte seg, ble det en trygghet for flyktningene som bodde privat å vite på et tidlig tidspunkt at de mest sannsynlig fikk fortsette å bo der.

Både kommunale aktører, frivillige organisasjoner og flyktningene selv trekker fram betydningen av å bo hos eller i nærheten av familie og venner. Nettverk og familie er positivt for flyktningenes psykiske helse og flyktningene fra Ukraina har opplevd å få mye hjelp og støtte fra dem de har bodd hos. Denne hjelpen har inkludert bistand i forbindelse med kommunikasjonen med det offentlige, så vel som økonomisk og annen praktisk støtte. Flere av informantene har vært fullt ut forsørget av private personer i perioden før bosetting. Både frivillige organisasjoner, kommunalt ansatte og flyktningene selv har omtalt det å bo privat før bosetting som integreringsfremmende. Resultatene fra 2024 surveyen til ukrainske flyktninger bekrefter også at det å bo privat, faktisk kan ha sammenheng med å komme raskere i jobb og lære norsk raskere.

7.3 Bosetting av ukrainske flyktninger som bodde privat

Som nevnt over, gikk bosettingen av ukrainske flyktninger i perioden 2022 – 2024 svært raskt. De som bodde privat uten å være på en MAMOT-ordning, er blitt bosatt raskest av alle.

Det som kjennetegner bosettingen av ukrainske flyktninger er den sterke vektleggingen av tilknytning ved bosetting av disse flyktningene, både i IMDi og kommunene. IMDi har konsekvent søkt å bosette ukrainske flyktninger som bodde privat, i kommunen de allerede befant seg, og der de som oftest hadde nettverk. Kommunene på sin side har vært velvillige til å bosette flyktninger som allerede oppholdt seg i kommunen. Dette har ført til den kontinuiteten i bosettingen som både kommunene og flyktningene har framhevet som svært positiv for integreringen.

I perioden 2022 – 2024 hadde kommunene mulighet til å melde inn til IMDi at de hadde personer i kommunen som de ville bosette. Det var altså ikke lenger bare IMDi som anmodet kommunene om å bosette flyktninger, kommunene tok selv kontakt med IMDi om personer de ønsket å bosette. Fra 2024 av, ble IMDi igjen strengere på at flyktninger som bor privat før bosetting, selv må søke om bosetting med offentlig hjelp. Dette var for å sikre at flyktningen faktisk ønsket å bli bosatt. IMDi opplevde noen tekniske utfordringer med å identifisere flyktninger på MAMOT som skulle bosettes av IMDi uten at de måtte søke om det selv. Løsningen ble at UDI delte lister med IMDi over flyktninger som var på MAMOT. Ansatte i IMDi gav uttrykk for at de ønsket et bedre system ved eventuell bruk av MAMOT i framtiden.

En potensiell svakhet ved bosetting av flyktninger som bodde privat utenfor mottakssystemet, er nettopp knyttet til at de må søke om bosetting med offentlig hjelp, og utfordringen med å sikre god nok informasjon om dette. IMDi bekreftet at det hadde vært flere tilfeller hvor flyktninger ikke hadde forstått at de må søke for å få rett til bolig og introduksjonsprogram gjennom det offentlige. Flyktningene informeres om dette gjennom vedtaksbrevet fra UDI når de får innvilget beskyttelse, men ikke alle har oppfattet det.

Selv om noen kommuner ga klart uttrykk for at de foretrakk den ordinære bosettingsprosessen fra mottak, var mange kommuner positive til at flyktninger bodde privat. Mange kommuner var tydelige på at det hadde bidratt til at de kunne bosette flere flyktninger i en situasjon med høye ankomster. De som foretrakk den ordinære modellen, syntes prosessen ble mer oversiktlig når IMDi fordelte flyktninger til dem på vanlig måte, og de hadde tid til å forberede seg på at flyktningene skulle komme. Noen pekte på at de da fikk bedre informasjon om flyktningene de skulle bosette. Andre kommuner synes det var greit å foreta kartleggingen av flyktningene selv, og de mente de på den måten fikk den informasjonen de trengte til bosettingsarbeidet. Flere kommuner påpekte at flyktningene og deres nettverk hadde vært delaktige i å framskaffe boliger, og at det var en av årsakene til at bosettingen hadde gått så raskt, og til at de hadde kunnet bosette flere.

Selv om det er vanskelig å tallfeste bruken av ordningen «avtalt selvbosetting», virker det som at ordningen har blitt aktualisert gjennom situasjonen med ukrainske flyktninger. Flere kommuner sier at de etter å ha fått mer erfaring med ordningen, har blitt mer positive til å bruke den, også for andre flyktninggrupper.

Overordnet har flyktningene som bodde privat før bosetting, vært fornøyd med bosettingsprosessen.

7.4 Særskilte sårbarhetsfaktorer knyttet til ukrainske flyktninger som har bodd privat

I kapittel 4 bekreftet politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel at det hadde vært få saker knyttet til flyktninger fra Ukraina, som hadde bodd privat. Det betyr imidlertid ikke at det ikke har vært eller er grunn til bekymring. Ukrainske flyktninger er en gruppe politiet har vært spesielt oppmerksomme på i sitt forebyggende arbeid, og både IMDi, de frivillige organisasjonene og kommunene delte bekymringen for ukrainske flyktninger som har bodd privat. Nesten halvparten av kommunene opplever at det at flyktninger bor privat før bosetting, kan øke risikoen for at de havner i en sårbar situasjon. Ingen kommuner rapporterte om flere eller omfattende tilfeller, men surveydata viser at 17 % av kommunene har oppdaget enkelte tilfeller av bekymringsverdige forhold blant flyktninger som bodde privat før bosetting. De frivillige organisasjonene og kommunene viste også til konkrete tilfeller hvor ukrainske flyktninger har vært i en sårbar situasjon.

De konkretiserte bekymringene har ofte vært knyttet til ukrainske kvinner som har bodd hos, eller vært i et forhold med en mann lokalt, og hvor det er vanskelig å avdekke hvorvidt forholdet er godt og trygt, eller om det foreligger utnyttelse på grunn av økonomisk avhengighet eller maktubalanse. Det har vært bevissthet i kommunene rundt flyktningenes sårbarhet, og flere kommuner bekrefter å ha undersøkt flyktningenes boforhold og hva slags relasjon flyktningene har til de de bor hos. Dette har imidlertid blitt gjort i ulik grad og vært avhengig av hvor mye ressurser kommunene har hatt til rådighet. Dette prosjektet har ikke undersøkt hvor informerte kommunale aktører er, om for eksempel politiets indikatorliste for menneskehandel, og hvorvidt kommunale aktører kjenner til politiets informasjonskampanjer i så måte. Det er uklart hvor systematisk kommunene arbeider for å sikre at ansatte har nødvendig kompetanse for å være oppmerksomme på eventuelle bekymringsfulle forhold, og det antas at det her kan være et forbedringspotensial.

IMDi har uttrykt særskilt bekymring for enslige mindreårige. Oppfølging av enslige mindreårige har kun vært et mindre under tema i dette oppdraget, som ble berørt i intervjuene med IMDi og kommunene. Kommunene og IMDi fortalte om enkelte bekymringsverdige situasjoner hvor enslige mindreårige ikke var blitt registrert i denne kategorien, eller der

relasjonen til følgepersonen viste seg å ikke være solid nok. Dette tyder på at grundigere studier av oppfølgingen av enslige mindreårige er nødvendige.

En hovedutfordring for noen av kommunene, var at situasjonen ble mer uoversiktlig med flyktninger som bodde privat, og at de ikke fikk planlagt bosetting på samme måte som når flyktninger kommer fra mottak. En særskilt sårbarhetsfaktor som noen kommuner pekte på, var at kommunene ikke vet at flyktningene som bor privat befinner seg i kommunen, med mindre flyktningene tar kontakt selv. Kommunene får ikke nødvendigvis vite om flyktningene før IMDi tar kontakt med kommunen om bosetting når flyktningene har fått opphold og søkt IMDi om bosetting med offentlig hjelp. I mange tilfeller har flyktningene da allerede vært i kontakt med kommunen, men det er en viss fare for at flyktninger kan gå under radaren og oppholde seg i kommunene uten å være i kontakt med det offentlige mens de venter på vedtak om opphold. Da vil ikke kommunene ha mulighet til å sikre at flyktningbarn kommer i gang med skole innen den gitte fristen.

UDI har bekreftet at det ikke foreligger et system for å informere kommunene om asylsøkere som befinner seg i kommunen. Det er ingenting i vår studie som tyder på at det er en omfattende utfordring at kommuner ikke vet om flyktninger som bor privat i deres kommune, siden de fleste flyktninger tar kontakt, men det kan likevel utgjøre en potensiell sårbarhetsrisiko. Per nå har ikke UDI hjemmel til å dele personopplysninger om flyktninger med kommunene på grunn av personvern, men UDI er kjent med behovet og vurderer tiltak sammen med blant annet KS.

Samtidig som sårbarhetsfaktorer er til stede er det viktig å påpeke at det er flere forhold som har vært med på å trygge ukrainske flyktninger som bodde privat. Vi har allerede nevnt den raske bosettingen som gjorde at eventuelt uegnede boforhold var relativt kortvarige. MAMOT-ordningen gav incentiver til kommunene for å følge opp og bistå flyktningene som bodde privat økonomisk, noe som kunne minske avhengigheten til de flyktningene bodde hos. En annen faktor som kan ha vært med på å trygge flyktningene, er at nesten 7 av 10 av de som bodde privat, bodde med personer de kjente fra før, eller i bolig som familiemedlemmer eller bekjente stilte til deres disposisjon. De færreste har dermed bodd hos ukjente personer.

7.5 Forutsetninger for videreføring av MAMOT

Den overordnede konklusjonen i denne rapporten er at de ukrainske flyktningene som har bodd privat har vært glad for muligheten til å gjøre det. Mange kommuner vurderer det også som positivt for deres arbeid med bosetting og integrering at flere ukrainske flyktninger bodde privat. Flyktningene og deres nettverk har vært med på å bidra til rask bosetting i en situasjon med stort bosettingspress. Flyktningene selv har satt pris på å kunne bo med eller i nærheten av familie og kjente, og å bli bosatt i kommunen de først kom til.

Det er likevel visse kontekstspesifikke faktorer ved flyktninger fra Ukraina og situasjonen som er beskrevet i denne rapporten, som gjør at alt ikke nødvendigvis ville fungere på samme måte under en annen flyktningsstrømning, når det gjelder flyktninger som bor privat.

For det første, ukrainske flyktninger har som hovedregel fått kollektiv beskyttelse, og dermed opphold, svært raskt. Vår rapport viser at både søknadsperioden og perioden fra opphold til formell bosetting har vært betydelig kortere for ukrainske flyktninger enn for asylsøkere og flyktninger i Norge i årene før 2022. Det å bo privat før bosetting vil kunne være mer utfordrende, både for kommunen og individene, hvis perioden før bosetting dro ut i tid. Rapporten viser at med den korte søknadsperioden og raske bosettingstakten, har det i mange tilfelle ikke vært behov for MAMOT for ukrainske flyktninger, fordi bosetting med

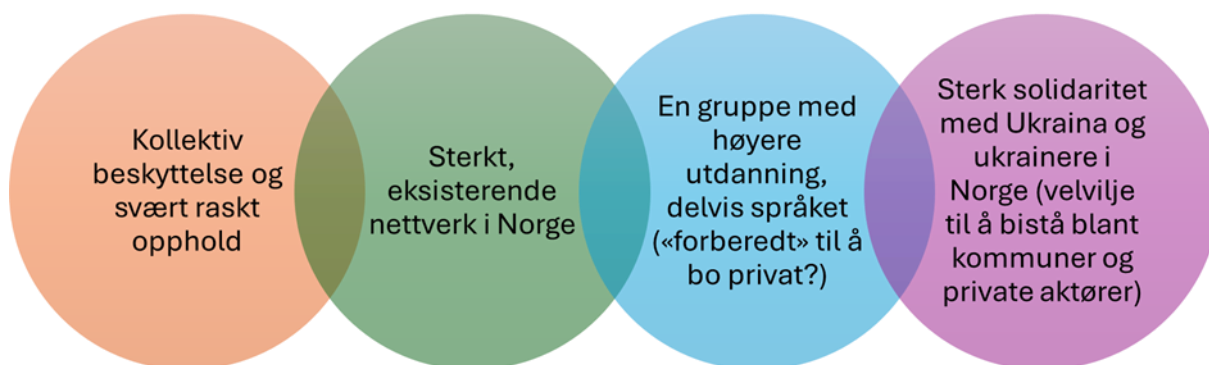
offentlig hjelp har skjedd før en avtale om MAMOT rakk å komme på plass. Med asylsøkere som ikke er i målgruppen for kollektiv beskyttelse og må undergå en individuell vurdering, vil situasjonen være annerledes. MAMOT-ordningen vil da kunne være desto viktigere, for å sikre oppfølging av asylsøkere som bor privat i søknadsfasen. Behovet for MAMOT kan derfor være større (ev. som en beredskapsordning) i tilfeller der mange asylsøkere som må undergå en individuell vurdering, oppholder seg privat.

For det andre, flere representanter for flyktningtjenesten understreket viktigheten av det eksisterende nettverket mange av de ukrainske flyktingene hadde i Norge, for at så mange har kunnet bo privat. I stor grad besto nettverket av ukrainere som bodde her allerede da fullskala invasjonen inntraff. Vår rapport understøtter at flertallet av de som bodde privat, nettopp bodde hos familie og folk de kjente fra tidligere. Det er derfor ikke gitt at omfanget av personer som vil eller kan bo privat vil være det samme i en situasjon med nye tilstrømminger fra andre land, der personene ikke har tilsvarende nettverk i Norge.

For det tredje, forskningen vår viser at det å bo privat før bosetting, krever en del innsats fra flyktingen selv eller deres nettverk, som å skaffe informasjon, kontakte myndighetene og få tilgang til tjenester. Derfor er de sosiale kjennetegnene til flyktinger fra Ukraina en viktig faktor. En stor andel av flyktingene har høyere utdanning, mange var yrkesaktive i Ukraina, og en del har grunnleggende engelskkunnskaper. I tillegg til kontaktnettet, som understreket i punktet over, kan utdanningsnivået, (og delvis språket) ha bidratt til at de som bodde privat før bosetting, i hovedsak klarte å skaffe nødvendig informasjon, kontakter og hjelp fra andre aktører underveis. Eventuelle andre flyktinggrupper med lavere utdanning, manglende nettverk og mindre relevante språkkunnskaper, vil kunne ha større vanskeligheter med å orientere seg om muligheter og rettigheter for flyktinger som bor privat.

For det fjerde, flere informanter i kommunene påpeker at nordmenn viste særskilt sterk solidaritet med Ukraina og ukrainere. De fremhever at dette kan ha påvirket omfanget og velviljen til å bistå de som bodde privat før bosetting både økonomisk og med informasjon.

Figur 7.1: Kontekstspesifikke faktorer knyttet til flyktninger fra Ukraina som bodde privat



7.6 Læringspunkter for bosetting av flyktninger innenfor og utenfor mottakssystemet

Et viktig prinsipp i den norske bosettingsmodellen er at det er frivillig for kommunene å ta imot flyktninger. Kommunene kan regulere selv hvor mange de kan ta imot. Den kommunale autonomien og handlingsrommet til kommunen virker å ha bidratt positivt til flyktningarbeidet i kommunene. Kommunene har hatt mulighetene til å bruke MAMOT-ordningen på en måte som støttet bosettingsarbeidet i kommunen, og regulere hvem de gav MAMOT til, ut ifra hva de tenkte var hensiktsmessig og forsvarlig. Kommunene kunne også avstå fra å bruke MAMOT, og flere gjorde nettopp det, når de så hvor raskt flyktningene fikk opphold, og ble klare for bosetting med offentlig hjelp. Slik har kommunene regulert bruken av MAMOT selv, i henhold til målsettingen om rask bosetting.

Den kommunale autonomien kan føre til ulik praksis i ulike kommuner og for ulike personer. Flyktningene har lagt merke til slik ulik praksis mellom kommunene og har opplevd det som forskjellsbehandling. I en potensiell framtidig situasjon vil det derfor være viktig med tydelig forventningsavklaring og informasjon til flyktningene om at det vil kunne være ulike kommunale praksiser når det gjelder oppfølging av flyktninger som bor privat før bosetting. Informasjon om hvilke rettigheter og muligheter asylsøkere har *uavhengig* av en eventuell MAMOT-ordning – for eksempel muligheten til å bo på asylmottak og retten til helsehjelp, er svært viktig.

Under de høye ankomstene fra Ukraina hadde kommunene mulighet til å informere IMDi om flyktninger de ønsket å bosette. IMDi har vært opptatt av at det skal være flyktningene selv som søker om bosetting. I en potensiell ny situasjon med høye ankomster, der mange flyktninger oppholder seg privat, kan det likevel være hensiktsmessig å vurdere et «hurtigspor» slik som det på MAMOT-ordningen, hvor kommunen og flyktningen kan sende søknad til IMDi om bosetting med offentlig hjelp sammen, og der kommunen dermed bekrefter at de ønsker å bosette flyktningen.

Når IMDi først har et søknadskjema til privatboende flyktninger er det også muligheter for å utvide dette skjemaet med spørsmål som kan gi nyttig informasjon til kommunene. Kommunene ønsker for eksempel informasjon om hvorvidt den privatboende kan fortsette å bo i samme bolig også etter bosetting.

For en framtidig situasjon med mange asylsøkere og flyktninger som oppholder seg privat, vil det være hensiktsmessig å utforme felles informasjonsmateriell på morsmålet til de som ankommer om:

1. Hvilke muligheter og rettigheter som gjelder for alle asylsøkere som bor privat, altså muligheten til å bo på asylmottak, retten til helsehjelp og plikten for barn til å gå på grunnskole.
2. Forskjeller på asylsøkere innenfor og utenfor mottakssystemet, MAMOT-ordningen og nødvendigheten for privatboende av å søke om bosetting med offentlig hjelp.

7.7 Anbefalinger

Avslutningsvis presenterer vi en rekke anbefalinger for å styrke og forbedre oppfølgingen av flyktninger som bor privat før bosetting, og bosettingsprosessen for flyktninger.

Anbefalingene er basert på analysene og funnene presentert i denne rapporten. Målet er å gi konkrete og praktiske råd som kan bidra til å løse de utfordringene rapporten har identifisert, samt forbedre prosessene hos IMDi og i kommunene.

7.7.1 Anbefalinger knyttet til oppfølging av flyktninger som bodde privat

- Videreføring av MAMOT-ordningen som en beredskapsordning. Ordningen ville kunne få enda større betydning i en situasjon med høye ankomster med flyktninger som ikke omfattes av kollektiv beskyttelse, og hvor søknadene om asyl behandles på individuelt grunnlag
- Løfte/sikre kompetansen i kommunen slik at de som jobber opp mot flyktninger bedre er i stand til å avdekke forhold hvor flyktninger er i en sårbar situasjon, og vet hvordan de skal følges opp.
- Bedre samordning og dokumentasjon av bekymringer om menneskehandel. For å styrke arbeidet med å avdekke og forebygge menneskehandel, anbefales det at det etableres bedre rutiner for informasjonsdeling mellom kommunene og politiet. Kommunene bør ha klare retningslinjer for når og hvordan bekymringer om mulig menneskehandel skal varsles, også i tilfeller hvor det ikke foreligger en konkret mistanke som tilsier anmeldelse. Ansatte som jobber opp mot flyktninger bør ha god kjennskap til indikatorene for menneskehandel.
- Flere kommuner virker å ha etablert gode systemer for kartlegging av personer som bor privat. Det kan vurderes om det bør lages en veiledning om kartlegging, som kunne være til hjelp for kommuner, ved en eventuell framtidig situasjon hvor mange flyktninger oppholder seg privat.
- Utarbeide et system slik at kommunen får informasjon om at det oppholder seg flyktninger i kommunen som bor privat. Som vi har pekt på har ikke UDI slik det er i dag hjemmel til å dele personopplysninger om flyktninger til kommunene.
- Utarbeide standardskriv til flyktninger som bor privat, som kan benyttes av kommunene med tydelig informasjon om muligheten til å bo på mottak, informasjon om nødvendigheten av å søke om bosetting med offentlig hjelp, informasjon om rett til helsehjelp og skoleplikt for barn. En del kommuner har laget eget informasjonsmateriell, men det vil kunne lette kommunenes arbeid hvis det foreligger en standardisert utgave som var lett for kommunene å ta i bruk – og gjerne med

utgaver på flere språk. Ved en eventuell masseflyktsituasjon bør informasjonen legges lett tilgjengelig på kommunens og andre offentlige nettsider.

- Sørge for forventningsstyring av flyktninger når det gjelder informasjon om mottak, bosetting og integrering. Dette gjelder generelt, men er spesielt viktig i en masseflyktsituasjon hvor systemene er i endring. Det er viktig å forklare at «ting kan ta tid», eller hvorfor oppfølgingen og den økonomiske støtten i kommunene er ulik. Det er også viktig å unngå å gi lovnader som ikke kan holdes. Det er bedre å informere om at det for øyeblikket ikke finnes informasjon, enn å skape et informasjonsvakuum.

7.7.2 Anbefalinger knyttet til bosettingsprosessen for flyktninger og IMDi

- Noe av det mest positive med at flyktninger har kunnet bo privat, er at de har kunnet være sammen med nettverk og familie. IMDi har sterkt vektlagt tilknytning ved bosetting av ukrainske flyktninger. Flere kommunale aktører og de frivillige organisasjonene etterlyser at det også i større grad tas hensyn til andre flyktninggruppers tilknytning til familie eller nettverk som bor i Norge, ved bosetting. Funn i denne rapporten tyder på at det bidrar til bedre og raskere integrering å bo i nærheten av eller med familie og nettverk.
- Ved ny bruk av MAMOT-ordningen anbefales det at IMDi og UDI ser på tekniske løsninger for å forbedre systemet slik at flyktninger på MAMOT blir synlige for IMDi når de har fått opphold, og skal bosettes med offentlig hjelp.
- IMDi bør vurdere å utvide søknadsskjema for bosetting med offentlig hjelp for privatboende. I samråd med kommunene bør IMDi se på hvilke tilleggsspørsmål det kunne være hensiktsmessig å inkludere, slik at informasjonen som innhentes er til større hjelp for bosettingsarbeidet i kommunene. Konkret foreslås det å legge til spørsmål om personen kan fortsette å bo i samme bolig. Da vet kommunen at om de trenger å framskaffe ny bolig eller ikke. Spørsmål knyttet til hva flyktningen har vært igjennom av kartlegging når det gjelder helse eller tuberkulosestest, er vanskeligere å legge til, fordi verken UDI eller IMDi har hjemmel til å innhente helseopplysninger, men slik informasjon har vært etterspurt av kommuner for å unngå dobbeltarbeid. IMDi har allerede utvidet spørreskjemaet for enslige mindreårige.
- I en ny masseflyktsituasjon hvor mange oppholder seg privat, kan IMDi vurdere å gjeninnføre muligheten for at kommunene kontakter IMDi om flyktninger som befinner seg i kommunen som de ønsker å bosette. Eventuelt kunne det innføres et «hurtigspor», hvor kommunen og flyktningene kan søke om bosetting med offentlig hjelp sammen.

7.7.3 Anbefalinger til videre forskning

- Vi etterspør mer forskning på enslige mindreårige og oppfølgingen de får etter ankomst i Norge; Hvordan sikre god oppfølging og godt samarbeid mellom aktørene som er involvert?
- Vi etterspør mer forskning på koblingen mellom integreringsutfall og erfaringer med å bo privat før bosetting med offentlig hjelp; Hvilke mekanismer er det egentlig som fører til bedre integrering?

Litteraturliste

Arkivloven. (1992). *Lov om arkiv* (LOV-1992-12-04-126). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-12-04-126>

Barnevernsloven. (2021). *Lov om barnevern* (LOV-2021-06-18-97) Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-18-97>

Endr. i utlendingsforskriften. (2022). *Forskrift om endring i utlendingsforskriften (midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina)* (FOR-2024-02-16-279). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2024-02-16-279>

Flyktning. (u.å.). I *Det Norske Akademis ordbok* (NAOB). Det Norske Akademi for Språk og Litteratur. Hentet 29. april 2025 fra <https://naob.no/ordbok/flyktning>

Forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse. (2011). *Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge* (FOR-2011-12-16-1251). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-16-1251>

Helsedirektoratet. (2023). *Helsetjenester til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente: Rettigheter, ansvar, organisering*. Hentet 1.mars 2025 fra <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/helsetjenester-til-asylsokere-flyktninger-og-familiegjenforente/rettigheter-ansvar-organisering>

Hernes, V., Aasland, A., Deineko, O., Myhre, M. H. & Myrvold, T. (2024). *Settlement, integration and employment under a temporary perspective: Experiences and perceptions of Ukrainian refugees and municipal refugee services (2023-2024)*. NIBR-rapport: 2024:10. By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet. <https://hdl.handle.net/11250/3172723>

Hernes, V., Danielsen, Å., Tvedt, K. & Staver, A. B. (2023a). *Norway country report. Governance and policy changes during times of high influxes of protection seekers, 2015-June 2023*. NIBR rapport: 2023:8. By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet. <https://hdl.handle.net/11250/3112660>

Hernes, V., Aasland, A., Deineko, O., Myhre, M. H., Liodden, T., Myrvold, T., Leirvik, M. S. & Danielsen, Å. Ø. (2023b). *Reception, settlement and integration of Ukrainian refugees in Norway: Experiences and perceptions of Ukrainian refugees and municipal stakeholders (2022-2023)*. NIBR-rapport: 2023:11. By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet. <https://hdl.handle.net/11250/3114138>

Hernes, V., Deineko, O., Myhre, M. H., Liodden, T. & Staver, A. B. (2022). *Ukrainian refugees – experiences from the first phase in Norway*. NIBR-rapport: 2022:11. By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet. <https://hdl.handle.net/11250/3029151>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). (2024a). *Tildeling av bosettingskommune*. Hentet 1. mars 2025 fra <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/tildeling-av-bosettingskommune/>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). (2024b). *Nasjonalt utvalg for bosetting*. Hentet 15 april 2025 fra <https://www.imdi.no/bosetting/norsk-bosettingsordning/nasjonalt-utvalg-for-bosetting/>

- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). (2024c). *Anmodningsprosessen*. Hentet 15. april 2025 fra <https://www.imdi.no/bosetting/norsk-bosettingsordning/anmodningsprosessen/>
- Integreringsloven. (2021). *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid* (LOV2020-11-06-127). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2023). *Tildelingsbrev 2023: Utlendingsdirektoratet (UDI)*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/tildelingsbrev-2023-udi2206885.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022). *Utvidelse av alternativ mottaksplass for personer fordrevet fra Ukraina som får midlertidig kollektiv beskyttelse*. (Rundskriv GI-04/2022). Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/3bfce5623ca44faa9542fff822f399b3/gi-04-2022.pdf>
- Koordineringsenheten mot menneskehandel (KOM). (u.å.). *Veileder – Identifisering av mulige ofre for menneskehandel*. Politiet. <https://www.politiet.no/globalassets/rad-og-veiledning/menneskehandel/veileder-for-identifisering-av-mulige-ofre-for-menneskehandel.pdf>
- Koordineringsenheten mot menneskehandel (KOM). (2008). *Menneskehandel – utnyttelse i tvangsarbeid og tvangstjenester, herunder tiggging*. Politiet. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/id/vedlegg/veiledninger/menneskehandel_i_tvangsarbeid.pdf
- Meld. St. 17. (2023-2024). *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20232024/id3030469/?ch=4>
- NOU 2023: 9. (2023). *Generalistkommunesystemet. Likt ansvar – ulike forutsetninger*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-9/id2968517/>
- Opplæringsloven. (2023). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (LOV-2023-06-09-30). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2023-06-09-30>
- Politiet. (2024, 15. juli). *Slik søker ukrainske borgere kollektiv beskyttelse i Norge*. Hentet 1. mars 2025 fra <https://www.politiet.no/tjenester/opphold-i-norge-og-asyll/ukraina/slik-soker-ukrainske-borgere-kollektiv-beskyttelse-i-norge/>
- Politiet. (u.å.). *Informasjonsvideoer til ukrainske flyktninger*. Hentet 1. mars 2025 fra <https://www.politiet.no/tjenester/opphold-i-norge-og-asyll/ukraina/informasjonsvideoer-til-ukrainske-flyktninger/>
- Proba samfunnsanalyse & PricewaterhouseCoopers (PWC). (2024). *Evalueringsrapport av ordningen med midlertidig alternativ mottaksplass (MAMOT)*. Rapport 2024 – 10. Proba samfunnsanalyse. <https://proba.no/rapporter/evalueringsrapport-av-ordningen-med-midlertidig-alternativ-mottaksplass-mamot/>
- Regjeringen. (2024a, 29. januar). *Statsråd Mehls innlegg på pressekonferansen om mottak og opphold for fordrevne fra Ukraina*. Justis- og beredskapsdepartementet [Tale/innlegg]. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/statsrad-mehls-innlegg-pa-pressekonferansen-om-mottak-og-opphold-for-fordrevne-fra-ukraina/id3023302/>

- Regjeringen. (2024b, 14. desember). *Busetting av flyktninger*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og Barne- og familiedepartementet [Artikkel]. <https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring-og-integrering/asd/bosetting-av-flyktninger/id2343754/>
- Regjeringen. (2022a, 24. mars). *Kommunene får dekket kostnader for ukrainske flyktninger i private hjem*. Justis- og beredskapsdepartementet [Pressemelding]. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kommunene-far-dekket-kostnader-for-ukrainske-flyktninger-i-private-hjem/id2904346/>
- Regjeringen. (2022b, 11. mars). *Samarbeidsavtale om mottak og bosetting av flyktninger*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet [Reglement]. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samarbeidsavtale-om-mottak-og-bosetting-av-flyktninger/id2902740/>
- Søholt, S., Astrup, K., Holm, A., & Skrede, J. (2020). *Bosetting av flyktninger i storbyene: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand*. NIBR-rapport: 2020:2. By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/2993>
- Søholt, S., & Dyb, E. (2022). *Avtalt selvbosetting. En bærekraftig ordning for framtidig bosetting av flyktninger?* NIBR-rapport: 2021:18. By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet. <https://hdl.handle.net/11250/2836062>
- Utlendingsdirektoratet (UDI). (2025, 8. januar). *UDI 2020-005V1 Satser for tilskudd til kommuner med avtale om alternativ mottaksplass*. Hentet 1. mars 2025 fra <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2020-005/udi-2020-005v1/>
- Utlendingsdirektoratet (UDI). (2024a, 14. mars). *UDI 2020-005 Alternativ mottaksplass*. Hentet 1. mars 2025 fra <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2020-005/>
- Utlendingsdirektoratet (UDI). (2024b, 24. september). *Vedtaksbrev. Kollektiv Beskyttelse*. Hentet fra UDIs arkiv 24. februar 2025.
- Utlendingsdirektoratet (UDI). (2022a, 1. april). *UDI 2022-003 Retningslinje for midlertidig alternativ mottaksplass for personer fordrevet fra Ukraina*. Hentet fra UDIs arkiv 9. januar 2025.
- Utlendingsdirektoratet (UDI). (2022b). *Vedtaksbrev. Du får midlertidig alternativ mottaksplass*. Hentet fra UDIs arkiv 9. januar 2025.
- Utlendingsdirektoratet (UDI). (2021, 7. mai). *UDI 2020-005V2 Tilskuddsbrev om tildeling av tilskuddsmidler for alternativ mottaksplass*. Hentet 1. mars 2025 fra <https://www.udiregelverk.no/en/documents/udi-guidelines/udi-2020-005/udi-2020-005v2/>
- Utlendingsdirektoratet (UDI). (u.å.). *Informasjon til ukrainere*. Hentet 1. mars 2025 fra <https://www.udi.no/asylmottak/jobber-i-mottak/informasjon-til-ukrainere/>
- Utlendingsforskriften. (2009). *Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*. (FOR-2009-10-15-1286). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-10-15-1286>
- Utlendingsloven. (2008). *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her* (LOV-2008-05-15-35). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35>

Appendiks

Tabell A 1: Oversikt over de ukrainske informantene fra 2022

Informant	Bosituasjon	Ankomst til Norge	Kjønn
Informant 1	Bodde hos nettverk/personer som de ikke kjente fra før	Mars 2022	Kvinne
Informant 2	Bodde hos familie, venner eller tidligere nettverk	Mars 2022	Kvinne
Informant 3	Bodde hos familie, venner eller tidligere nettverk	Mars 2022	Kvinne
Informant 4	Bodde hos familie, venner eller tidligere nettverk	Februar 2022	Kvinne
Informant 5	Bodde hos familie, venner eller tidligere nettverk	Mars 2022	Kvinne
Informant 6, 7	Bodde hos familie, venner eller tidligere nettverk	Mars 2022	Kvinne og mann
Informant 8	Bodde hos venner først og har flyttet til ukjente personer	Mars 2022	Kvinne

Tabell A 2: Oversikt over de ukrainske informantene fra 2024

Informant	Bosituasjon	Ankomst til Norge	Kjønn
Informant 1	Bodde separat i bolig organisert med hjelp fra familie, venner eller tidligere nettverk	Mars 2022	Kvinne
Informant 2	Bodde hos nettverk/personer jeg ikke kjente fra før	April 2022	Kvinne
Informant 3	Bodde separat i bolig organisert med hjelp fra nettverk/personer som de ikke kjente fra før	Juni 2022	Kvinne
Informant 4	Bodde separat i bolig organisert med hjelp fra nettverk/personer som de ikke kjente fra før	Mars 2022	Kvinne
Informant 5	Bodde hos familie, venner eller tidligere nettverk	April 2022	Kvinne
Informant 6	Bodde hos familie, venner eller tidligere nettverk	Mars 2022	Kvinne
Informant 7	Bodde hos nettverk/personer de ikke kjente fra før	Mai 2022	Kvinne
Informant 8	Bodde hos kona si som kom til Norge i mars 2022 og bodde privat	November 2022	Mann
Informant 9	Bodde hos familie, venner eller tidligere nettverk	Mars 2022	Kvinne
Informant 10	Bodde separat i bolig organisert med hjelp fra nettverk/personer som de ikke kjente fra før	Mars 2022	Mann

Tabell A 3: Oversikt over utvalget kommuner representert i studien.

Kommune	Landsdel	Kommune- størrelse	Sentralitets-klasse	Antall flyktninger utenfor asylmottak 2022 - 2024
Kommune A	Østlandet	20 000 -	02	190
Kommune B	Østlandet	20 000 -	02	200
Kommune C	Østlandet	20 000 -	03	53
Kommune D	Nord-Norge	5000 - 19999	04	54
Kommune E	Trøndelag	20 000 -	04	41
Kommune F	Østlandet	5000 - 19999	03	49
Kommune G	Nord-Norge	20 000 -	03	106
Kommune H	Vestlandet	20 000 -	02	495
Kommune I (bydel Oslo)	Østlandet	20 000 -	01	ukjent
Kommune J	Østlandet	5000 - 19999	03	33
Kommune K	Vestlandet	20 000 -	03	139
Kommune L	Sørlandet	20 000 -	03	288
Kommune M	Trøndelag	20 000 -	02	436
Kommune N	Vestlandet	5000 - 19999	04	225
Kommune O	Nord-Norge	5000 - 19999	05	58
Kommune P	Østlandet	20 000 -	03	87
Kommune R	Østlandet	20 000 -	03	224
Kommune S (bydel Oslo)	Østlandet	20 000 -	01	ukjent
Kommune T	Sørlandet	2000 - 4999	05	11