

Mulige strategier for å framskaffe flere boliger til flyktninger



Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver:	Husbanken
Tittel på rapport:	Mulige strategier for å framskaffe flere boliger til flyktninger
Oppdragsnavn:	Undersøkelse av prosesser for å fremskaffe bolig til ukrain
Oppdragsnummer:	637851-01
Utarbeidet av:	Taryn Ann Galloway, Stian Skår Ludvigsen og Marit Selberg Sigurdson
Oppdragsleder:	Taryn Ann Galloway
Tilgjengelighet:	Åpen

03	06. juni 2023	Endelig	TGA
02	02.juni 2023	2. utkast	TGA, SSL
01	15. mai. 2023	1. utkast	TGA, SSL
Ver	Dato	Beskrivelse	Utarb. av

Sammendrag

Etter utbruddet av krigen i Ukraina februar 2022 har det kommet et rekordhøyt antall flyktninger til Norge, med tilhørende rekord i kommunene med å framskaffe boliger og bosette flyktninger i 2022.

Krigen i Ukraina fortsetter, og kommunene må igjen bosette svært mange flyktninger nå i 2023. Når de høye flyktningstrømmene vedvarer, kan det være en fare for at lett tilgjengelige boligreserver blir brukt opp, at det oppstår betydelig press i leiemarkedet enkelte steder, og generelt at videre arbeid med å framskaffe boliger går tregt. I fravær av nye løsninger og fornyet innsats for å utnytte alle muligheter, kan belastningen og presset på kommunene øke.

Dette notatet oppsummerer innsikt og diskusjoner fra to workshoper som ble gjennomført våren 2023 med mål å om å skape arenaer hvor relevante aktører kunne drøfte muligheter og løsninger for å framskaffe flere boliger til flyktninger framover. Hensikten med dette notatet er å ta vare på og videreformidle innsikten fra workshopene samt forslag til mulige strategier for å øke tilgang til boliger for å bosette flyktninger i Norge.

Oppsummert kan følgende momenter trekkes fram, fra både diskusjonene i workshopene og videre drøftinger i dette notatet:

- Diskusjonene på workshopene tyder på at kommuner nå i stor grad bruker det private leiemarkedet for å framskaffe boliger til de ukrainske flyktningene. Erfaringene med bruk av det private markedet til de ukrainske flyktningene kan gjøre det lettere for kommunene å også bruke det private markedet også for andre grupper i framtiden. Arbeidet med flyktninger kan på den måten gi mer innsikt og kunnskap om leiemarkedet, noe som kan være nyttig generelt i forbindelsen med kommunenes boligsosiale arbeid.
- Samarbeid på tvers av ulike kommunale tjenesteområder som har kommet i stand pga. flyktningsituasjon, kan også gi læring og impulser som er nyttige for kommuner på helt andre områder på sikt. Det handler om å ha en kommuneorganisasjon som er omstillingsdyktig og som kan håndtere ulike typer utfordringer, slik vi også så under pandemien.
- Ulike typer kommuner kunne melde om knapphet på ulike typer boliger: Det kunne være krevende å finne store boliger i bykommuner/sentrale strøk, mens mindre sentrale kommuner kunne oppleve vanskeligheter med å finne mindre boenheter. Av den grunnen kom det et nokså tydelig

ønske om at tilgang til ulike boligtyper skulle ha en klarere rolle eller plass i tildeling av flyktninger til kommunene i en situasjon hvor svært mange skal bosettes på kort tid. Det er ikke helt opplagt hvordan dette kan gjøres, men det finnes muligheter til å kartlegge boligsammensetning og eventuelt også å trekke dette inn i anmodning og/eller tildeling/fordeling. Da fylkeskommunene gir innspill til antall flyktninger den enkelte kommune anmodes om å bosette, kan dette være et område hvor også fylkeskommunene, og ikke bare IMDi, kan ha en rolle.

- Et stort antall flyktninger nå kan gi muligheter eller skape et visst handlingsrom for å få bygd flere praktiske og/eller mindre boliger i tettsteder, og dette kan være særlig gunstig for distriktskommuner hvor bygging av slike boliger ofte har vært vanskelig å få til. Disse boligene vil i første omgang kunne brukes av flyktninger (i nærmere framtid), men over tid vil de også kunne brukes av eldre eller andre grupper. Flyktningekrisen kan på den måte også gi muligheter for å fremme ønsket tettstedsutvikling med tanke på aldring av befolkningen.
- Det virker å være noe forvirring eller noen uklarheter knyttet til kravene eller kriterier som brukes for å vurdere om en bolig er egnet for flyktninger eller ulike typer flyktningfamilier. Dette kan handle om boligkrav knyttet opp mot bostøtte, som er en viktig stønad for flyktninger, eller om kriterier/krav som kommunene opererer med for å vurdere en boligs egnethet, hvor det kan forekomme en del skjønsmessige vurderinger. Generelt ser det ut til å være et behov for å rydde opp i mulige misforståelser og uklarheter rundt boligkrav og/eller hvordan en boligs egnethet vurderes (utover minimumskrav i teknisk forskrift).
- Den midlertidige gjeninnføringen av tilskudd til utleieboliger med prioritering av kjøp og istandsetting vil kunne gi kommunene noe større økonomisk handlingsrom i arbeidet med boligframskaffelse for flyktninger. Midler til istandsetting gjør kommunene bedre i stand til å utvikle eksisterende boligmasse. Kombinert med midler til kjøp av boliger vil kommunene for eksempel få muligheter til å kjøpe og gjøre om på boliger med god beliggenhet/tilgjengelighet. Midlene kan i så fall også bidra til tettstedsutvikling.
- Inntrykket fra workshopene tilsier at mulighetene som ligger i de midlertidige endringene i plan- og bygningsloven (pbl) kan være lite kjent og hittil lite brukt. Dette er ikke nødvendigvis overraskende eller problematisk, da det kan ta litt tid før behov for å se seg om etter nye muligheter melder seg. Å utnytte endringene kan imidlertid også kreve nye og uvante former for samarbeid og samhandling mellom ulike tjenester i kommunene, for eksempel mellom flyktningkonsulenter og

fagfolk med kompetanse innen arealplanlegging og byggesaksbehandling.

- Det kan ha oppstått noen gråsoner knyttet til de midlertidige endringene i plan- og bygningsloven. Det kan være viktig med god dialog mellom kommunene og boligeiere for å unngå uklarheter og senere konflikter.
- I dag finnes det regler som begrenser sekundærflytting blant flyktninger. En oppmykning av disse reglene i en krisesituasjon kan framstå som hensiktsmessig med tanke på boligframskaffelse, men en oppmykning ville tolkes som en nokså stor endring og krever derfor nærmere utredning. Regler som begrenser sekundærflytting, må sees i sammenheng med et ønske om bosetting i hele landet, som er et grunnleggende prinsipp i dagens system for bosetting. Dagens bosettingssystem ser ut til å fungere, også i en krisesituasjon, og det tilsier en viss varsomhet med å rokke ved noe som berører et slikt grunnprinsipp i det norske bosettingssystemet.
- Det kan være muligheter for å øke tilgang til egnede boliger med hjelp av endringer i borettslagsloven eller gjennom dialog/diskusjon med borettslag. Dette er ikke helt opplagt om det er hensiktsmessig eller hvordan det kan/skal gjøres, men det er et tema som kan være verdt nærmere undersøkelse og vurdering.
- Kommunene som deltok på workshopen, merker utfordringer med bruk av kjellerleiligheter for ukrainske flyktninger. Dette henger sammen med at mange av flyktningene allerede har måttet bo lenge i flukt-/bomberom og at kjellerleiligheter derfor kan oppleves som ubehagelige. Her kan det være en glidende overgang eller en gråson mellom hva som oppleves som uproblematisk og hva som flere flyktninger kan reagere på.
- Det kan være gevinster å hente i utvikling av standardiserte (leie-)kontrakter og/eller anskaffelsesprosedyrer (for å raskt få bygd nye boliger), fordi det kan lette byrden/belastning for kommuner.
- Kommuner bruker til dels litt ulike strategier for leiekontrakter. Noen kommuner formidler boliger til flyktningene som formelt inngår leiekontrakt med utleier, mens andre kommuner underskriver leiekontrakten selv og framleier til flyktningene. I workshopene kom det fram at begge strategier kan brukes om hverandre ut ifra hva som framstår som best egnet i en konkret situasjon.
- Kommunene som deltok på workshopen, utvekslet også erfaring med ulike tilnærminger for å holde oversikt over ledige boliger. Større kommuner melder at de muligens kan operere med «boligbanker» og leier boliger fortløpende når de blir tilgjengelige. De kan da «reservere» boliger med hjelp av tomgangsleie, men det forutsetter at tilstrømming av nye flyktninger er noenlunde jevn og/eller forutsigbar. Mindre

kommuner brukte heller «boliglister» som de gikk gjennom og oppdaterte over tid for å holde oversikt.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	7
2. Gjennomføring av workshopene	11
2.1. Workshop med boligaktører	11
2.2. Workshop med kommunene	12
3. Innspill og diskusjoner fra workshopene	14
3.1. Poeng som kom fram i begge workshopene	14
3.2. Workshop med boligaktørene	15
3.3. Workshop med kommunene	18
3.4. Videre forslag/momentene som ikke ble nevnt i workshopene	22
4. Bakgrunnsinformasjon om utvalgte temaer	25
4.1. Midlertidig gjeninnføring av tilskudd til utleieboliger	25
4.2. Midlertidige endringer i pbl grunnet flyktningssituasjonen	25
4.3. Kostnadsdekning for kommunenes arbeid med flyktninger	28
4.4. Bostøtte	32
4.5. Flytting og introduksjonsstønad	33
5. Videre diskusjon og tolkning av forslag og innspill	34
5.1. En krise gir også impulser til læring og ny innsikt	34
5.2. Større hensyn til tilgjengelige boliger i IMDi?	35
5.3. Boligkrav knyttet til bostøtte	36
5.4. Endringene i husleieloven	38
5.5. Om de midlertidige unntakene i plan- og bygningsloven	39
5.6. Borettslag	40
5.7. Oppmykning av regler som begrenser sekundærflytting?	41
5.8. Bosetting i hele landet	42
6. Oppsummering	44

1. Innledning

Etter utbruddet av krigen i Ukraina februar 2022 har det kommet et rekordhøyt antall flyktninger til Norge. Før krigen hadde Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) anmodet norske kommuner om å bosette om lag 5.000 flyktninger i 2022. I mars 2022 ble anmodningstallet oppjustert til om lag 35.000. De fleste kommunene vedtok også å bosette i henhold til den oppjusterte anmodningen, og over 30.000 flyktninger ble faktisk bosatt i 2022. Det er nesten dobbelt så mange som antallet som ble bosatt under den forrige (syriske) flyktningkrisen, og langt flere enn hva som har vært typisk i nyere tid. At kommunene klarte å bosette et så høyt antall på så kort varsel i 2022 vitner om et sterkt engasjement, hardt arbeid og omstillingsdyktighet i norske kommuner.

Krigen pågår fortsatt, og IMDi har nå anmodet kommunene å bosette om lag 38.000 flyktninger i 2023. Til tross for at kommunene klarte å bosette svært mange i 2022, ble det allerede høsten 2022 uttrykt bekymringer om de ville klare en slik bragd igjen i 2023.¹ Bekymringene dreide seg om at lett tilgjengelige boligreserver – ledige boliger med grei standard og hensiktsmessig beliggenhet – ville bli brukt opp, at det kunne oppstå betydelig press i leiemarkedet mange steder og at arbeidet med å framskaffe enda flere boliger kunne gå tregt framover. Samtidig hadde kommunene i 2022 til dels måtte ta til takke med boliger og løsninger som ikke nødvendigvis ville fungere på lengre sikt. Dermed kunne det oppstå et behov for å framskaffe ikke bare boliger til de nyankomne i 2023, men også nye boliger for flere av de allerede bosatte flyktningene. Belastningen og presset på kommunene har med andre ord økt.

Asplan Viak gjennomførte høst/vinter 2022/2023 en kartlegging av kommunenes arbeid med å framskaffe boliger for flyktninger, som første del av et oppdrag fra Husbanken. Det ble da valgt en utforskende tilnærming med dybdeintervju i fem svært ulike kommuner for å prøve å avdekke bredde og variasjon i erfaringene og utfordringene i 2022. Arbeidet ble dokumentert i en rapport og ga innsikt som kunne brukes videre i dialog og arbeid med å sikre fortsatt god kvalitet i kommunenes arbeid med boligframskaffelse.²

¹ Dette kom blant annet fram i rapporten som Asplan Viak utarbeidet høsten/vinteren 2022/2023: Asplan Viak (2023) Kommunenes erfaringer med å framskaffe bolig til ukrainske flyktninger – En kartlegging av situasjon i 2022 og erfaringene i fem kommuner.

²

<https://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Kommunenes%20prosesser%20for%20a%20framskaffe%20bolig%20til%20flyktninger.pdf>

Som videre del av oppdraget har Husbanken i 2023 ønsket å tilrettelegge for arenaer hvor relevante deltakere fra kommuner eller andre organisasjoner/aktører innen boligframskaffelse/-bygging kunne diskutere og lære av hverandre, for å få nye impulser og skape nye løsninger og strategier i arbeidet med å framskaffe nok boliger til flyktningene. Asplan Viak gjennomførte derfor to workshoper våren 2023 med henholdsvis aktører som er involvert i boligbygging og boligtilrettelegging – omtalt som «boligaktører» i dette notatet – og representanter som arbeider med bosetting eller boligframskaffelse for flyktninger i norske kommuner – omtalt som «kommuner». Temaet for workshopene var muligheter og løsninger for å øke og sikre tilgang til boliger for de mange ukrainske flyktningene som fortsatt ventes å komme til Norge i 2023.

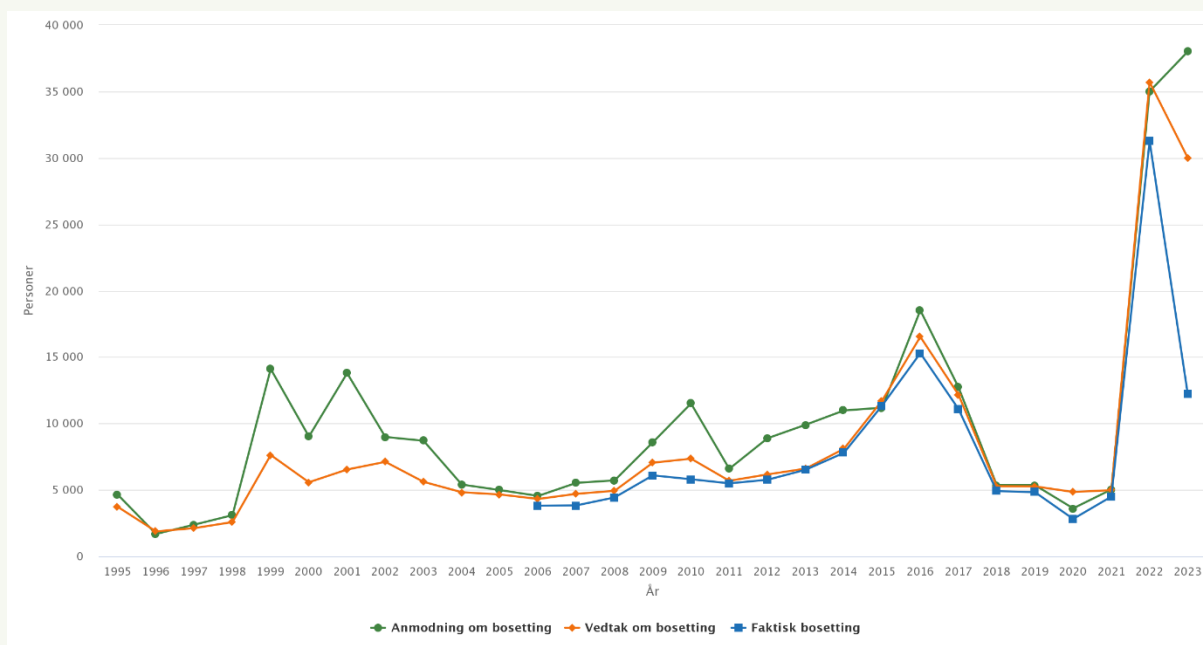
Dette notatet oppsummerer innsikt fra de to workshopene. Samtidig som workshopene skapte en diskusjonsarena for relevante deltakere har de også vært en rikelig kilde til videre kunnskap og innsikt i hvordan arbeidet med bosetting og boligframskaffelse har gått for seg i perioden med et fortsatt høyt antall ankomster av flyktninger fra Ukraina. Hensikten med dette notatet er derfor å ta vare på og videreformidle den innsikten samt forslag til mulige strategier for å øke tilgang til boliger for å bosette flyktninger i Norge.

Vi bruker noen ganger uttrykket «krisesituasjon» når vi på kortfattet vis ønsker å understreke at situasjonen med de ukrainske flyktningene skiller seg nokså markant fra hva som er vanlig for bosetting av flyktninger i Norge. Samtidig bør det understrekes at situasjonen ikke nødvendigvis ble en krise i ordentlig forstand for norske kommuner. De fleste klarte faktisk å bosette et rekordhøyt antall flyktninger i 2022. Likevel er det nyttig å kunne skille mellom hva som er «normalsituasjon» og hva som er uvanlig for å kunne drøfte de særskilte utfordringene og mulige løsninger som gjelder når uvanlige omstendigheter inntreffer.

Med noen unntak har bosettingstall for flyktninger i hele landet svingt rundt 5.000 per år de siste årene, se figur 1. I 2022 klarte norske kommuner å bosette godt over 30.000 flyktninger, dobbelt så mange som i ett enkelt år under den forrige (syriske) flyktningkrisen (2016) og om lag seks ganger så mange som i et mer normalt år.

Som figuren også viser, er det nå anmodet om rundt 38.000 flyktninger i 2023. Ifølge nettsiden til UDI hadde per 8. mai 2023 om lag 10.500 flyktninger søkt om asyl eller

kollektiv beskyttelse i Norge ved utgangen av april, en takt som bekrefter et bosettingsbehov på 30.000-40.000 flyktninger i Norge i 2023.³



Figur 1. Anmodnings-, vedtak- og bosettingstall for hele landet, 1995-2023

Notatet er organisert slik:

I det påfølgende kapitlet gjør vi kort rede for hvordan workshopene ble organisert og gjennomført.

Kapittel 3 gjengir hovedmomentene fra diskusjoner fra begge workshopene. Momentene og forslag legges fram der uten å gjøre vurderinger av realisme eller om hensiktsmessighet.

Kapittel 4 presenterer noe bakgrunnsinformasjon som ikke ble utførlig presentert i den tidligere rapporten fra Asplan Viak, men som kan være nyttig å ha innblikk i og forståelse for i videre drøftinger av mulig lærdom og forslag til å øke tilgangen til boliger for flyktninger. Kapitlet tar for seg de midlertidige endringene i plan- og bygningsloven som

³ Se også UDI-rapportene med scenarioer for antall flyktninger fra Ukraina her: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikknoter/tre-ulike-scenarioer-for-antall-flyktninger-fra-ukraina/>

ble innført med bakgrunn i den ukrainske flyktningkrisen (4.1), integreringstilskuddet som kommuner mottar fra staten når de bosetter flyktninger (4.3) og nærmere detaljer om bostøtte fra Husbanken, som er et viktig virkemiddel for å sikre bolig til flyktninger (4.4). Vi gjør også kort rede for regelen at flyktninger mister rett til introduksjonsprogram hvis de flytter fra bosettingskommunen før de har fullført programmet (4.5).

Kapittel 5 drøfter enkelte av temaene videre for å trekke lærdom ut av erfaringene og innsikt som har blitt samlet. Det er i det kapitlet vi eventuelt gjør nærmere vurderinger om vanskeligheter knyttet opp mot forslagene eller løsninger som eventuelt har blitt foreslått.

Kapittel 6 oppsummerer og lister opp noen hovedpunkter fra arbeidet, fra både diskusjonene i workshopene og videre drøftinger i dette notatet.

2. Gjennomføring av workshopene

2.1. Workshop med boligaktører

Workshopen med boligaktørene fant sted 20. april i Oslo. Det var i alt 9 deltakere fra følgende organisasjoner: NBBL, Huseierne, Norsk eiendom, Entreprenørforeningen Bygg og anlegg (EBA), Boligprodusentenes forening, Leieboerforeningen, OBOS og Kirkens bymisjon. I tillegg deltok en representant fra DiBK og en fra Husbanken som observatører. En videre representant fra DiBK var innom for å presentere et pågående DiBK-prosjekt, se omtale nedenfor. Det var to personer fra Asplan Viak som arrangerte/fasiliterte workshopen.

Programmet fra workshopen finnes i vedlegget. I forkant av den første gruppediskusjonen presenterte Asplan Viak høydepunkter fra rapporten med den første kartleggingen av kommunenes erfaring med bosetting av ukrainske flyktninger i 2022 og Husbanken orienterte mer generelt om deres arbeid og perspektiv i arbeidet med bolig til flyktninger.

Deltakerne ble delt i to grupper og fikk utdelt følgende spørsmål til gruppediskusjonen under tittelen «Utfordringer med å framskaffe boliger til flyktninger – Tanker fra egen organisasjon og bransjen»:

- 1) Det er mange eksempler på bransjeaktører som har prøvd å bidra eller være på tilbudssiden når det gjelder bolig til flyktninger. Har dere gjort noe langs slike linjer?
- 2) Kjenner dere til initiativer fra andre aktører?
- 3) Hva har fungert bra? Hva har vært suksesskriteriene? Hva fungerte mindre bra?
- 4) Hvilke utfordringer har dere møtt på i sammenheng med disse initiativene eller generelt med tanke på boligframskaffelse for flyktninger?

En representant fra Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) holdt et kort innlegg om et pågående prosjekt med å ordne for bedre informasjon og veiledning om utleie av bolig. Målgruppen for det prosjektet har i første omgang vært privatpersoner som vil leie ut areal som allerede er godkjent som boligareal, men deltakerne på workshopen mente at prosjektet og informasjon kunne være like nyttig for andre, også profesjonelle utleier og aktører.

I den siste gruppediskusjonen ble deltakerne utfordret med å komme med forslag til hvordan omfanget av tilgjengelige boliger for flyktninger kan økes. Her ble gruppene bedt

om å tenke på forslag/tiltak som kan fungere på kort, mellomlang og lengre sikt (hhv. 1-3 måneder, cirka 4-11 måneder og 12+ måneder), og de ble spurt å gi en vurdering om hva som vil kreves av innsats og hvem som kan være de mest aktuelle aktører og samarbeidspartnere for å få gjennomslag.

Forslag og momenter som kom fram i workshopen med boligaktørene oppsummeres i 3.2. Vi gir noe utfyllende informasjon for å forstå og tolke forslagene og momenter der, men legger mest vekt å videreformidle essensen av hva som ble drøftet og foreslått. Noen forslag kom fram allerede i den første gruppediskusjonen, som en naturlig følge av diskusjoner om utfordringer og tidligere erfaringer.

2.2. Workshop med kommunene

Workshopen med kommunene fant sted i Husbankens kontor for Midt-Norge i Trondheim 25. april. Det var i alt 19 deltakere fra følgende kommuner: Trondheim, Namsos, Frøya, Bergen, Moss, Overhalla, Hustadvika, Solund, Levanger, Heim og Meråker. I tillegg deltok flere representanter fra Husbanken som observatører. Tre fagpersoner fra Asplan Viak arrangerte og ledet workshopen.

Programmet fra workshopen finnes i vedlegget.

Kommunene ble delt inn i fire grupper til gruppediskusjonene. En gruppe besto av bykommuner, de andre tre gruppene var satt sammen av representanter fra mindre kommuner.

Det første gruppearbeidet gikk under overskriften «Fremskaffing av boliger til flyktninger – utfordringer og suksesser» og følgende spørsmål ble stilt:

- a) Hvordan er situasjonen i deres kommuner nå? Hva er/blir vesentlige utfordringer for boligfremskaffelse hos dere?
- b) Hva skaper disse utfordringene?
- c) Hva vil dere trekke frem som positivt at dere har fått til? Hva er dere mest stolt av når det kommer til å fremskaffe boliger for flyktninger?
- d) Hva er de viktigste suksesskriteriene for det dere har lyktes med?

Gruppene presenterte høydepunkter fra sine diskusjoner i en påfølgende plenumssesjon.

Det andre gruppearbeidet gikk under overskriften «Framskaffing av boliger til flyktninger – Muligheter og løsninger». Her fikk kommunene samme oppgave som boligaktørene om å komme med forslag til nye løsninger/tiltak, med følgende punkter som veiledning:

- Hva må til for at kommunene fortsatt kan klare å bosette et høyt antall flykninger i år og årene fremover? Hva er mulige løsninger?
 - o Raske løsninger/tiltak
 - o Løsninger/tiltak på mellomlang sikt
 - o Langsiktige løsninger/tiltak?
- Hvordan får vi det til? Hva kreves av innsats, endring eller arbeid?
- Hvem må bidra? Hvor ligger ansvaret for løsningen/tiltaket?

Dette arbeidet ble også avsluttet med en plenumssesjon hvor det ble formidlet innsikt fra de ulike gruppene.

3. Innspill og diskusjoner fra workshopene

I dette kapitlet gjengir vi hovedmomentene som ble trukket fram eller drøftet i workshopene. Momentene legges fram her uten at det gjøres en vurdering av realisme eller hensiktsmessigheten i forslagene/momentene. Av og til var det likevel et behov for å utdype noe for at forslagene og konteksten som de er en del av, var forståelige. I tekstene vil vi understreke når vi trekker inn videre informasjon ved å skrive «som bakgrunninformasjon» eller lignende. Videre drøfting og vurderinger vedrørende innsikten som har kommet fram i workshopene legges inn i kapittel 5. På den måten prøver vi å skille mellom hva som ble sagt/foreslått i workshopene og hva som er oppdragteamets videre tolkning eller vurderinger vedrørende disse.

3.1. Poeng som kom fram i begge workshopene

3.1.1. Tolkning av boligkrav

Et moment som kom fram i workshopene, er at mange ulike aktører kan være usikre angående reglene rundt bostøtte i ulike sammenhenger. Etter kommunenes oppfatning eller vurdering, er rett til bostøtte viktig, fordi flyktningene ofte vil være avhengige av bostøtte for å få økonomien å gå rundt den første tiden. Kommunene selv uttrykte noe usikkerhet rundt reglene for bostøtte. I workshopen med boligaktørene ble det foreslått at en kunne se på kriteriene som kommuner krever for boliger til flyktninger. Dette kan tolkes å handle om krav knyttet opp mot bostøtte, men kan også handle om andre kriterier som kommunene selv bruker for å vurdere en boligs egnethet (utover hva som er minimumskrav for bostøtte).

3.1.2. Gjeninnføre tilskudd for utleieboliger til kommunene

I begge workshopene ble det uttrykt et ønske om at tilskudd til utleieboliger fra Husbanken skulle gjeninnføres eller videreføres. Et slikt tilskudd fantes fram til 2022, men ble fjernet som virkemiddel fra og med 2023.

Etter at workshopene fant sted, ble det kjent at tilskudd til utleieboliger skulle gjeninnføres midlertidig i revidert nasjonalbudsjett. Dette omtales nærmere i 4.1.

3.2. Workshop med boligaktørene

3.2.1. Standardiserte kontrakter og prosedyrer

Standardiserte kontrakter eller prosedyrer vil kunne lette arbeidsbyrden og minske noe av usikkerheten knyttet til leie/utleie for utleiere, for flyktninger og/eller for kommuner. Å ha tilgang til standardkontrakter eller standardprosedyrer vil kunne gjøre det lettere for kommunene å nyttiggjøre seg av muligheter som finnes i det private markedet.

Huseierne tilbyr ulike kontraktsmaler til sine medlemmer. For huseiere som leier ut til ukrainske flyktninger kunne det være en fordel at disse malene/standardkontraktene blir oversatt til ukrainsk.

Maler for kravspesifikasjonene eller eksempler på standardiserte anskaffelsesprosedyrer kunne også være nyttige for å lette på kommunenes saksbehandling. Forslag ble diskutert knyttet opp mot eventuelle ønsker å få bygd nye boligheter raskt for å huse flyktninger og kan sees i sammenheng med den midlertidige lov/forskriften knyttet til pbl som omtales nærmere i 4.2. Bakgrunn for et slikt forslag med standardiserte anskaffelsesprosedyrer/kravspesifikasjoner er at kommuner kan mangle den relevante anskaffelseserfaringen, noe som kan hemme evnen til å ta i bruk mulighetene som allerede finnes. Hvis en statlig/sentral aktør kunne legge til rette for relevante eksempler/maler, vil det lette den administrative byrden for den enkelte kommune og øke sjansen for at kommunene kan få bygd nye boliger etter behov. Hvis nye boliger skal bygges raskt, vil det uansett være snakk om å bruke standardiserte byggemoduler, og av den grunnen ville det trolig gå an å få til maler eller standardeksempler for kravspesifikasjoner.

3.2.2. Utnytte eksisterende bygg

I workshopen med boligaktørene, ble det nevnt at kommuner ofte eier gamle/ledige institusjonsbygg (som gamle sykehus/sykehus o.l.) som kunne være egnet for å huse flyktninger eller for å lage boliger til flyktninger. Det ble påpekt at bruksendringer av større bygg kan kreve betydelig tilpasning, og at dette kan være krevende å få til. Her kan noen krav til kvalitet muligens kunne senkes. Her var det ikke nødvendigvis snakk om å senke de tekniske kravene, men mer om eventuelle krav til standard utover hva som gjelder i det tekniske regelverket, se også diskusjonen i 5.3, hvor vi drøfter mulige skjønnsmessige kriterier som brukes for å vurdere boligers egnethet.

3.2.3. Muligheter for nybygg

Det oppgis å være mye ledig kapasitet i byggenæringen for tiden. Boligprodusentene har vært på banen for å tilby ulike muligheter for nybygg, men opplever at det er vanskelig med anskaffelsesprosesser i kommunene.

Utbyggerne kunne gjerne tenkt seg at kommunene går inn og kjøper noen av boligene i prosjekter som venter på å få solgt nok til å starte opp bygging, evt. i kombinasjon med offentlige finansieringsgarantier (for eks. fra Husbanken) eller tilskudd for å holde boliger ledige/tilgjengelige, lignende diskusjon med kommunene om tomgangsleie.

Mest diskusjon var det rundt modulbygg/midlertidige bygg. I workshopen med boligaktørene ble raske og delvis flyttbare moduler som oppfyller TEK17 nevnt som en mulighet, som til nå er tatt lite i bruk. Utfordringer som ble nevnt er tilgang på tomt og infrastruktur.

Innenfor unntaksmuligheten for å etablere varige boliger ble det også pekt på muligheter for fleksible bygg, for eksempel boliger som først bygges for flyktninger, men som senere kan brukes til for eksempel eldre, se også videre diskusjon rundt dette i 3.3.6. Det ble pekt på som viktig å ikke lage ad-hoc-løsninger for flyktninger akkurat nå, men å gjøre gode løsninger tilgjengelige for alle. Et aspekt ved dette er at bygging av kostnadseffektive boliger med flerbruksmuligheter krever samarbeid mellom flere aktører, departement og kommunalavdelinger. En mulighet kan være å etablere en felles mal for kravspesifikasjon for kommunale boliger, hva gjelder TEK17, universell utforming og omsorgsboligstandard, se også 3.2.1.

3.2.4. Saksbehandling og byggesaksgebyrer

I workshopen med boligaktørene ble det foreslått at gebyrer for byggesaksbehandling kunne reduseres for å stimulere til ønskede endringer. Dette kunne gi flere godkjente leiligheter.

Som bakgrunn for å forstå dette kan saksbehandling knyttet til arealplaner eller byggesaksbehandling ta mye tid og i seg selv tenkes å være en faktor som bidrar til at privatpersoner eller kommuner nøler med å sette i gang tiltak som kan øke antall boliger som er tilgjengelige for flyktninger (eller andre grupper med boligsosiale behov). Hvis kommunene har et behov for å omregulere, gi dispensasjon eller gjøre om på bygg/boliger, vil det vanligvis innebære søknadsplikt og saksbehandling, og tiltakshaver vil under normale omstendigheter pålegges byggesaksgebyrer. Det er slike gebyrer/rutiner som det virker å være snakk om.

3.2.5. Borettslag og borettslagsloven

Lov om burettslag ble diskutert i gruppearbeidene. Det ble foreslått at kommuner i større grad kjøper seg inn i borettslag,⁴ og det ble foreslått at den samlede grensen på 30 % utleieboliger blir lempet litt på i krisesituasjoner. Forslag til hvordan 30 %-grensen kan gjenopprettes til normaltilstand ble (så vidt vi har registrert) ikke diskutert.

Som bakgrunn for å forstå dette forslaget, kan det være nyttig å kjenne til noen hovedprinsipper i borettslagsloven. Det er et grunnleggende prinsipp i at andelseierne skal bo i borettslagsleiligheter⁵. Likevel er det mulig for andelseier å leie ut hele boligen til andre i inntil tre år, forutsatt styresamtykke og at andelseier eller dennes ektefelle, barn eller foreldre har bodd i boligen selv i minst ett av de to siste årene. Dette er ment som en midlertidig mulighet dersom andelseier har midlertidig fravær fra boligen. Dersom andelseier ikke har til intensjon å komme tilbake til boligen, skal andelen selges.

Borettslagsleiligheter kan derfor som hovedregel ikke *kjøpes* med intensjon om utleie.

Unntatt fra dette er

- a) stat, fylkeskommune, kommune, offentlige boligselskap- eller stiftelser, og selskap, stiftelser og andre som har samarbeidsavtale med det offentlige om å skaffe bolig til vanskeligstilte. Disse har - uavhengig av lagets vedtekter - adgang til å til sammen eie opp til ti prosent av andelene i lag med fem eller flere andeler (borettslagslova, § 4-2).
- b) borettslaget kan gjennom vedtektene åpne opp for at det offentlige, boligbyggelag, institusjoner, og samfunnsnyttige sammenslutninger kan eie opp til tjue prosent av andelene i tillegg til de ti prosent nevnt under punkt a). Det samme gjelder arbeidsgivere som skal leie ut til sine ansatte (brl § 4-3).
- c) boligbyggelag eller annen yrkesutøver som står for erverv eller oppføring av boliger for borettslaget kan eie alle andelene i laget, men disse har slik vi tolker det ikke adgang til å avtale rett til bolig utover salg til fysiske personer og de juridiske personer nevnt over (brl § 2-12).

⁴ Stat og fylke har også anledning til å eie andeler i borettslag. Hvorvidt Husbanken selv har et formål som faller inn under burettslagslova §§ 4-2 og 4-3 ble ikke diskutert, men hvorvidt Husbanken har anledning til å overta boliger som panthaver i private boligprosjekt ble diskutert. Se kap. 4.2.3.

⁵ Se for eksempel <https://www.huseierne.no/alt-om-bolig/sameier-og-borettslag/borettslag/forhold-mellom-andelseierne/>

3.2.6. Generelt, diverse

Deltakerne på workshopen for boligaktørene var enige om at de ikke burde lages for mange ad-hoc-løsninger med bakgrunn i situasjonen med et høyt antall ukrainske flyktninger. De mente at gode løsninger i all hovedsak burde gjøres tilgjengelige for alle.

Det var også en oppfatning at det trengs en viss grad av statlig koordinering og statlige tilskudd (gjennom for eksempel Husbanken) for å få ting gjort. Begrunnelsen virket å være at kommunene ikke nødvendigvis ordnet opp selv eller koordinerte seg selv hvis det ikke var statlig koordinering eller statlige virkemidler.

Det var også en oppfatning at det igjen kan være behov for en informasjonskampanje for å nå ut med informasjon om behov for boliger. Kommunene og boligaktørene var riktignok flinke til å gi informasjon om behov for boliger tidlig, i starten av krigen, men at det kunne være på tide for å følge opp nå igjen for å mobilisere flere. Det var en oppfatning om at det fortsatt kunne være reserver å finne i uutnyttete sokkelleiligheter o.l. blant privatpersoner.

3.3. Workshop med kommunene

3.3.1. Bruk av det private utleiemarkedet

De fleste kommunene vil være nødt til å bruke det private leiemarkedet for å finne nok boliger til flyktninger når antallet som skal bosettes er særdeles høyt. Under vanlige omstendigheter (når antall flyktninger ikke er særlig høyt) finnes det kommuner som bosetter flyktninger kun – eller hovedsakelig – i kommunale boliger. Å måtte operere i det private markedet er derfor i seg selv en helt ny erfaring for noen kommuner.

Når kommunen formidler eller selv står som leier av forholdsvis mange boliger, kan det være med å presse boligprisene opp og/eller å fortrenge andre grupper. Det kan gjøre seg særlig gjeldende om høsten når også studenter er tungt inne i leiemarkedet.

Den første tiden etter utbrudd av krigen i Ukraina var det mange som ønsket å leie ut for å bidra til hjelpe flyktningene, men nå er det tegn til flere som ønsker å leie ut for å møte utfordringer med økte levekostnader (høyere rente, høyere strømpriser osv.). Det kan ha bidratt til å holde tilbud av boliger oppe.

Mange kommuner understrekte viktigheten av å pleie gode forhold til utleiery. Utleiere må føle seg godt ivaretatt og oppleve at kommunen stiller opp ved utfordringer. Alt dette er viktig med tanke på å opprettholde tilbudet av boliger, både i denne flyktningkrisen og i

framtiden. Å ta godt vare på utleiery som kanskje får sin første erfaring med utleie av boliger til leietagere med boligsosiale behov, kan også gjøre det lettere å få folk til å tilby boliger til andre brukergrupper etter hvert.

3.3.2. Mangel på ulike boliger ulike steder

Bykommuner melder om utfordringer med å framskaffe større boliger med plass til familier med flere barn, mens det ofte er omvendt i andre kommuner. Flere mindre kommuner opplever å ha tilgang til større boliger, men slet med å finne mindre boliger til enslige flyktninger. Disse kommunene kan nøle med å formidle eller leie ut de store boligene til enslige eller små husholdninger. Det opplevdes som dårlig utnyttelse av boligressursene. Samtidig vil leieprisen for en større bolig også ofte ligge høyere og kan tenkes å overstige den øvre grensen for hva en enslig kan motta i bostøtte.

Kommunene bekreftet en generell opplevelse av å måtte lete «lengre og lengre ut» (fra sentrumsområder eller områder med god tilgang til kollektiv, butikker, skoler osv.) for å finne egnede boliger når det ble behov for flere og flere boliger.

Kommunene diskuterte ulike muligheter for å bedre utnytte de større boligene for enslige, for eksempel å etablere bokollektiv eller å seksjonere/dele opp boligene. Det var noe usikkerhet knyttet til mottak av bostøtte for bokollektiv. Husbanken kunne imidlertid i etterkant av workshopen formidle at det er mulig for flyktninger å motta bostøtte for bokollektiv. Unntaket fra hovedregel om at rom i kollektiv ikke gir rett til bostøtte ble innført i forbindelse med den syriske flyktningkrisen. Personer som bor sammen med samboer eller nær familie kan ikke søke bostøtte til kollektiv, da de blir behandlet som en husholdning. Videre informasjon om de særskilte reglene for bostøtte i kollektiv finnes her: <https://www.husbanken.no/person/bostotte/bokollektiv/>.

Med bakgrunn i utfordringer med ulike boligtyper i ulike kommuner undret mange kommuner seg over at informasjon om tilgjengelige boliger tilsynelatende ikke har en mer framtrødende plass i IMDi rutiner/system for tildeling av flyktninger. Kommunene fortalte at de kunne formidle informasjon om tilgjengelige boliger til IMDi, men de hadde inntrykk at det ikke hadde noe å si for flyktningene som de ble tildelt. Kommunene savnet derfor mer/bedre dialog med IMDi angående tildelingen av flyktningene med tanke på tilgjengelige boliger.

3.3.3. Ulike tilnærminger for leiekontrakter

Noen kommuner formidler boliger til flyktningene som formelt inngår leiekontrakt med utleier, mens andre kommuner underskriver leiekontrakten selv og framleier til

flyktningene. På workshopen virket det som kommunene hovedsakelig brukte den ene eller den andre strategien, ikke begge deler.⁶ I workshopene kom det fram at begge strategier kan brukes om hverandre ut ifra hva som framstår som best egnet i en konkret situasjon. En av kommunene, som hovedsakelig bruker framleie, hadde likevel dialog med boligeiere om å flytte kontakten over på flyktningen etter hvert, dvs. de begynte med framleie, men jobbet for at flyktningen og utleier etter hvert inngikk kontrakt direkte.

Ved framleie har kommunen større ansvar og forpliktelser for å sikre at leieforhold fungerer, men også større risiko. Med kommunen som formell leietaker kan behov for depositum ofte frafalles, noe som kan være kostnadsbesparende.

At enkelte utleiere ønsket å kun leie ut til ukrainske flyktninger ble også trukket inn i diskusjonen rundt ulike strategier for leiekontrakter. Kommunene i workshopen bekreftet erfaringen (som ble omtalt i Asplan Viaks første rapport) at mange utleiere ønsket å leie ut kun til ukrainske flyktninger, ikke andre flyktninger/grupper. Det ble nevnt i workshopen at framleie kan gi kommunen litt større handlingsrom til å plassere andre nasjonaliteter i boligene.

3.3.4. Kjeller- og sokkelleiligheter

Kommunene merker utfordringer med bruk av kjellerleiligheter for ukrainske flyktninger. Dette henger sammen med at mange av flyktningene allerede har måttet bo lenge i flukt-/bomberom og at kjellerleiligheter derfor kan oppleves som ubehagelige. Dette gjelder særlig for leiligheter som hovedsakelig ligger under bakkeplan. Sokkelleiligheter hvor store deler av boligen ligger vesentlig over bakkeplan er mindre problematiske. Her kan det være en glidende overgang eller en gråson mellom hva som oppleves som uproblematisk og hva som flere flyktninger kan reagere på.

3.3.5. Boliglister, boligbanker og tomgangsleie

Det virker som mange kommuner nå har lister over mulige utleieboliger, men disse boligene kan forsvinne igjen (leies for eksempel ut til andre) hvis det tar litt tid før kommunen bosetter en flyktning/flyktningfamilie der. Da noen av boliger kan bli leid ut til andre enn kommunen/flyktninger, var det et behov for å oppdatere disse listene over tid.

Tomgangsleie brukes av noen kommuner når kommunen vil holde på en bolig når det er grunn til å tro at den ellers vil leies ut til andre hvis kommunen ikke sikrer den til

⁶ Ved avtalt selvbosetting vil flyktningen trolig selv undertegne leiekontrakten. Diskusjonen virket å dreie seg om bolig til flyktninger som ble tildelt gjennom IMDi.

flyktninger. Det er dermed en strategi som er mest aktuell i pressområder. Utenfor pressområder vil det være en mindre fare for at tilgjengelige boliger fort leies ut til andre.

Større kommuner melder at de muligens kan operere med «boligbanker» og leier (reserverer) boliger fortløpende når de blir tilgjengelige med hjelp av tomgangsleie, men det forutsetter at tilstrømming av nye flyktninger er noenlunde jevn og/eller forutsigbar. En slik strategi kan ellers være kostbar, da kommunene vil risikere å betale tomgangsleie i mange måneder. Her mente kommunene også at det kunne være en fordel at IMDi på en eller annen ordnet med dialog og koordinering rundt tilgjengelige boliger og bosetting.

3.3.6. Boliger til flyktninger kan bidra til tettstedsutvikling i distriktene

Distriktskommuner opplever ofte utfordringer med å få bygd eller ordnet med nok boliger av riktig type og med kvalitetene som trenges i henhold til en aldrende befolkning.⁷ Det er da snakk om mindre boliger/leiligheter med sentral beliggenhet. Boligprisene kan være så lave at det ikke framstår som særlig lønnsomt med nybygg av den typen, og dermed sitter mange kommuner igjen med en boligmasse som ikke er helt tilpasset dagens og framtidens behov.

Behovet for å bosette mange flyktninger kan være en mulighet for å få satt i gang bygging av flere mindre boenheter med sentral beliggenhet i slike kommuner. Modulbyggene som ble nevnt av boligaktørene, se 3.2.3, kan være relevante i den sammenhengen. Disse kan settes opp raskt og i første omgang brukes til flyktninger i noen år. Etter hvert vil de kunne brukes til eldre eller andre grupper med boligsosiale behov eller ønsker om å bo nærmere tettsted. På den måten kan bosetting av flyktninger være med å skape handlingsrom for tettstedsutvikling og lokal boligutvikling. Her kan det være nyttig å merke at boligaktørene understreket i sin workshop at modulene i dag holder bra standard og ikke ville oppleves som «dårligere» boliger.

3.3.7. Generelt, diverse

Flere kommuner har nevnt at de akkurat hadde fullført en nedbemanning og nedbygging av ressurser knyttet til bosetting og integrering (etter den syriske krisen) før krigen i Ukraina brøt ut. Dermed hadde de ofte et behov for å bygge opp og hente inn riktig kompetanse igjen. Det har synliggjort behovet for å ta vare på en viss grad av nøkkelkompetanse over tid.

⁷ Se for eksempel Asplan Viak (2023) Analyse av begrepet «tilstrekkelig boligbygging» her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/analyse-av-begrepet-tilstrekkelig-boligbygging/id2965666/>

Det ble påpekt at en del av slik nøkkelkompetanse handler om generell erfaring med krisehåndtering og omstilling. Evnen til fleksibilitet og omstilling var noe som alle kommuner fikk øvd seg på under pandemien. Det er muligens en kompetanse med overføringsverdi til andre områder, som bosettingsarbeid, i kommunene og som kan flyttes til ulike oppgaver ut ifra hva kommunen konkret trenger til enhver tid.

Samhandling på tvers av sektorer/etater i kommunen ble også nevnt som en viktig suksessfaktor av kommunene som deltok på workshopen. Da saksbehandleren i NAV har god oversikt over regelverket for ulike stønadsordninger og hva flyktninger kan få, ble samarbeid med NAV særlig trukket fram.

En kommune nevnte en ordning som de har med avlastningslokaler. Disse ble brukt når ulike institusjoner (som skole, barnehage) hadde behov for oppussing for eksempel og måtte ha midlertidige lokaler. En kunne tenke noe tilsvarende for avlastningsboliger. Hvis kommunen er stor nok, vil det alltid være noen som kan ha et midlertidig behov for alternative boliger, og det vil alltid være en mulighet å vente med oppussingsarbeider eller lignende hvis det plutselig blir et behov for å bruke avlastningsboliger til flyktninger i noen år.

3.4. Videre forslag/momententer som ikke ble nevnt i workshopene

I etterkant av workshopene har vi i Asplan Viak noterte noen videre momenter/muligheter.

3.4.1. Eksproprierte bygg

Flere av workshopdeltakerne nevnte mulighetene som kunne finnes å nyttiggjøre seg av for eksempel eksisterende institusjonsbygg i kommunalt eie som nå står tomme og som kunne med litt arbeid bygges om til egnede boliger for flyktninger. Boliger og andre bygg som kunne gjøres om til boliger finnes trolig også i *statlig* eierskap. Aktører som Statens vegvesen eller Bane Nor kan også drive med oppkjøp eller ekspropriasjon av eiendommer i forkant byggeprosjekter innen samferdsel, for eksempel. Av den grunnen kan de ha tilgang til en del boliger som står tomme i påvente av videre saksgang i byggeprosessene. Det kunne være interessant å få innhentet informasjon fra relevante statlige infrastrukturaktører for å høre om de kan ha boliger som kunne være egnet for ukrainske flyktninger.

3.4.2. Mikrohus

Noen av boligaktørene nevnte muligheter for å sette opp modulhus raskt. Et lignende alternativ som ikke ble eksplisitt nevnt, er mikrohus. Slike små hus har vært omtalt en del i

norske medier de siste årene, ofte i forbindelse med at folk vil leve et «enklere» liv og begrense materielt forbruk. Det finnes norske tilbydere av slike hus som oppfyller de vanlige tekniske kravene til boliger i Norge. Mikrohus er ofte på hjul eller lett flyttbare og innehar alt som trenges for en enslig å bo. De større utgavene kan trolig også være egnet for et par. Fra 1. juli 2023 kommer det nye regler som skal gjøre det lettere å få satt opp mikrohus i Norge⁸. Sammen med de midlertidige endringene i pbl, se 4.1, kan dette være en måte å raskt få satt opp slike hus for å huse flyktninger. Hvis kommunen har tilgang til tomter med gunstig beliggenhet, for eksempel i eller ved tettsteder, kan dette være gunstig for å sikre god lokalisering av bolig til flyktninger. Dette kan også være en mulighet for kommuner som sliter med å få tak i mindre boenheter for enslige/par.

Her kan det være et behov å få avklart om flyktningen kan motta bostøtte til et slikt hus. Da mikrohus vanligvis er flyttbare, vil de kunne selges videre og flyttes til andre lokaliseringer hvis kommunen ikke lenger selv har et behov for dem etter noen år.

3.4.3. Logistikk

Det er ikke gjort i en håndvending å klargjøre en bolig for utleie dersom den ikke allerede er tiltenkt eller i bruk til slikt formål. Det åpenbare – som teknisk/forskriftsmessig oppgradering av boligen – ble diskutert i workshopene, og en del kommuner oppgir å ha ordninger for dette, men fritids- og sekundærboliger og -tomter kan inneholde mye møbler, verdigjenstander, klær, sportsutstyr, redskaper, maskiner, båter, mat- og husholdningsvarer, osv., som det ikke er ønskelig følger med i et leieforhold. Boliger må ryddes og vaskes. Gjenstander må lagres eller flyttes – noen ganger over lange avstander. En fritidsbolig brukt over generasjoner kan ta lang tid å rydde ut – eiendeler sorteres og fordeles på de respektive familier som disponerer boligen. Pågående oppussingsprosjekter eller hage-/anleggsarbeid må ferdigstilles eller stilles i bero. Tomten kan ha uthus, naust, brygge eller andre anneks eller anlegg som eier fremdeles ønsker å disponere. Dersom boligen ligger i lang avstand fra eiers primærbolig, eller eier ikke har tid/kapasitet/fysikk til å håndtere logistikken rundt boligklargjøringen, vil utfallet fort kunne bli at boligen går tapt for kommunen. Kommuner som sliter med å få tilgjengeliggjort boliger, kunne være tjent med å undersøke om slike utfordringer gir høy terskel for å leie ut og om kommunene kan lage ordninger som avhjelpe.

⁸ <https://dibk.no/om-oss/Nyhetsarkiv/na-blir-det-enklere-a-bygge-mikrohus#:~:text=Man%20m%C3%A5%20s%C3%B8ke%20kommunen%20om,begrensinger%20i%20lokalt%20vedtatte%20planer>

«Småting» som er gjentakende mangler i mulige utleieboliger, som røykvarslere og brannslukkere, kan kommunene gjerne allerede ha med seg når de kommer på befaring, og selge videre mot selvkost. Dersom kommunen kan tilby/videreformidle håndverkertjenester vil det også kunne senke terskelen for klargjøring og tilgjengeliggjøring av bolig.

Det er ikke urimelig at det er huseier selv som bekoster oppgraderinger som hever standarden og verdien på boligen, men dersom kommunene tilbyr/formidler klargjøring av boliger på avbetaling eller i motregning mot senere husleie, vil det kunne senke terskelen ytterligere.⁹

⁹ Vi har ikke undersøkt om det er lovhemmel for kommunene å gjøre dette.

4. Bakgrunnsinformasjon om utvalgte temaer

4.1. Midlertidig gjeninnføring av tilskudd til utleieboliger

Til og med 2022 hadde kommunene fortsatt muligheter å søke Husbanken om tilskudd til å kjøpe, bygge eller bygge om boliger til utleie. Midlene for 2022 ble imidlertid allerede brukt opp i løpet av sommeren det året, og ordningen ble avviklet med det opprinnelige statsbudsjettet for 2023. Avvikling av tilskuddet ble selvsagt også nevnt i begge workshopene.

I *revidert* statsbudsjett for 2023 (Prop. 188S) foreslår Regjeringen en midlertidig gjeninnføring av tilskuddet i 2023, med bakgrunn i flyktningkrisen.¹⁰ Det åpnes også for at Husbanken vil kunne gi tilskudd til istandsetting av utleieboliger over den aktuelle posten. Omtalen i budsjettproposisjonen påpeker at flere kommuner kan ha leiligheter som trenges noen grep for å gjøre dem i stand til å brukes og at kjøp og istandsetting av utleieboliger skal prioriteres under tilskuddet i 2023.¹¹ I særskilte tilfeller vil tilskuddet imidlertid også kunne brukes til bygging av nye utleieboliger.

Gjeninnføring av tilskuddet er midlertidig. Den midlertidige gjeninnføringen vil gi kommunene større handlingsrom innen boligframskaffelse for flyktninger. Prioritering av kjøp og istandsetting vil kunne gjøre kommunene bedre i stand til å utvikle eksisterende boligmasse ved å kjøpe og eventuelt tilpasse/bygge om boliger med god beliggenhet/tilgjengelighet. Midlene kan i så fall også bidra til tettstedsutvikling. Som det kom fram i workshopene, kan det være særlig viktig i mindre sentrale kommuner, hvor det har vært vanskelig å få til bygging/ombygging i tettsteder. I sentrale strøk kan det imidlertid også gjøre det lettere for kommunene å kjøpe egnede boliger.

4.2. Midlertidige endringer i pbl grunnet flyktningsituasjonen

For å kunne sikre tilstrekkelig kapasitet for innkvartering, bosetting, barnehage og skole, ble det av regjeringen i Prop. 107 L (2021-2022) foreslått endringer i en rekke lover,

¹⁰ Finansdepartementet (2023) [Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2023](#), Prop. 118S (2022-2023).

¹¹ Se særlig s. 107-108 i Prop. 118S (2022-2023).

herunder plan- og bygningsloven, med en ny § 20-9 «som gir kommunene myndighet til å gi unntak fra arealplan og krav om søknad om tillatelse for oppføring, tidsbestemt bruksendring av eksisterende bygninger og plassering eller oppføring av midlertidige bygninger. Bestemmelsen er i første rekke rettet mot tiltak med varighet i inntil to år. For å sikre at kommunene har tilstrekkelig handlingsrom og fleksibilitet til å skaffe nok boliger, åpner likevel lovforslaget for at kommunene også kan gi unntak for oppføring av nye, permanente boliger. Det er også foreslått enkelte unntak fra krav i lov og forskrift, deriblant krav til nabovarsel, midlertidig brukstillatelse, ferdigattest og tekniske krav» (ibid., s. 9). Regjeringen vurderte det «ikke som nødvendig å gjøre tilpasninger i arbeidsrettslige regler, regler om arbeidsmarkedstiltak eller regelverk om økonomiske ytelser» (op.cit.).

Blant utgangspunktene for endringene var at regjeringen har sett det som «viktig å legge til rette for at personer som er fordrevet fra eget land, skal kunne leve fullverdige og gode liv mens de er i Norge» (ibid., s. 156). Med et slikt utgangspunkt, vil endringene ikke være laget for å redusere bokvaliteten, men «å sikre at nødvendige tiltak kan bli iverksatt raskt og effektivt, blant annet for å sikre tilstrekkelig med boliger» (op.cit.). Uten lovendringen, inneholder plan- og bygningsloven blant annet en del tidsfrister som vil være for lange i akutte situasjoner. For eksempel skal naboer ha minst to uker til å komme med merknader til bruksendringer eller dispensasjoner, og kommunene har tolv uker på seg til å behandle søknader som omfatter både bruksendring og dispensasjon. Det er i tillegg en rekke samtykke- og klagefrister, selv for kortvarige endringer for å dekke akutte behov.

Under Covid-19 ble det innført en beredskapshjemmel i plan- og bygningsloven (også den gang § 20-9) for å kunne overholde krav og anbefalinger til karantene, isolasjon og avstand, ta i bruk eksisterende bygninger, som idrettshaller eller kontorbygg, til nye formål, og midlertidig plassering av brakker og telt utover den perioden som loven åpner for (Prop. 109 L (2019-2020)). Den nye § 20-9 «er utformet langt på vei tilsvarende» den tidligere § 20-9, men en vesentlig forskjell er at det er åpnet for at det også gjøres unntak for oppføring av nye, varige bygninger, som kan brukes til annet varig boligformål når behovet for innkvartering og bolig for «personer fordrevet fra Ukraina» faller bort. Dette forutsetter at området er avsatt til bebyggelse og anlegg, og det ikke finnes andre alternativer som medfører mindre ulemper. En mindre vesentlig forskjell er at saksbehandling etter § 20-9 ikke er lagt til samme paragraf, men i en ny § 20-10.

Fra kommunesektoren uttalte enkelte store kommuner seg til høringen, samt KS. Kommunene (Asker, Bergen, Oslo, Skien) uttalte seg i all hovedsak positivt til forslaget. KS var noe mer avmålt. Fra bolignæringen (Boligprodusentenes Forening, Byggenæringens

Landsforening (BNL) og Norsk Eiendom) kom det støtte til forslaget. Bergen og BNL forutsatte at byggteknisk forskrift fortsatt skal oppfylles.

I Prop. 90 L (2022–2023) har regjeringen foreslått at de midlertidige endringene blir videreført til 1. juli 2024. Det foreslås ingen endringer i videreføringen av de midlertidige endringene av plan- og bygningsloven, men i *Husleieloven* § 9-3 a er det foreslått at det «for bygning hvor det er gitt unntak for tidsbestemt bruksendring fra fritidsbolig til bolig etter plan- og bygningsloven §§ 20-9 og 20-10, kan det inngås tidsbestemt leieavtale med minstetid på ned til ett år».

Unntaket gjelder *alle* leietakere (ikke bare flyktninger) av bygninger hvor det er gitt unntak for tidsbestemt bruksendring fra fritidsbolig til bolig, men det gjelder ikke vanlige (leie)boliger. For ordinære boliger gjelder minstetid på tre år for tidsbegrensede leieavtaler. Slik departementet ser det, vil det være vanskelig å skille mellom boliger som blir tilgjengelige på grunn av unntaket (slik som boliger som brukes til fritidsformål), og boliger som uansett ville blitt leid ut.

Fra høringen til Prop. 90 L (2022–2023) er det interessant å merke seg merknadene fra Asker kommune, som peker på utfordring med tilstrekkelig kapasitet til å behandle søknader om bruksendring for boliger som ikke er formelt godkjente utleieenheter, og Drammen kommune som uttrykker at det er utfordrende å skaffe egnede boliger til enslige, og som ser på for eksempel bofellesskap som alternativ. Det er også interessant å merke seg nabokommunene Asker og Bærum sine uttalelser, der Asker mener at endringen i husleieloven kan bidra til at det blir enklere å bosette flyktninger i kommunen, mens Bærum mener det er for få sentrale fritidsboliger i kommunen til at endringen får noen betydning.

Prop. 90 L var til første stortingsbehandling 25.5. og andre behandling 31.5.2023, og er enstemmig vedtatt. Loven ble sanksjonert 10. juni 2022, med varighet til 1. juli 2023. Loven trådte i kraft 15. juni 2022.

Fra 15. juni 2022 trådte tilhørende forskrift i kraft (*Midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven for å håndtere høye ankomster av fordrevne fra Ukraina*). Følgende paragrafer og ledd i forskriften er av spesiell interesse i forbindelse med dette oppdraget:

§ 2, andre, tredje og fjerde ledd:

Gjelder tiltaket tidsbestemt bruksendring eller plassering av midlertidige bygninger, skal tiltakshaver i anmodningen bekrefte at vilkårene i plan- og bygningsloven § 20-9 og denne forskriften samt at kravene til brannsikkerhet etter byggteknisk forskrift er oppfylt.

Dersom tiltaket gjelder oppføring av ny varig bolig, skal tiltakshaver bekrefte at boligen oppfyller kravene i byggeteknisk forskrift, og vedlegge gjennomføringsplan som viser at alle fagområder i tiltaket er belagt med ansvar.

Ved anmodning om unntak fra private tilbydere innen barnehage eller skole eller private utbyggere av bolig, skal det legges frem bekreftelse fra relevant offentlig myndighet på at unntaket er nødvendig.

§ 4, femte ledd:

En eksisterende fritidsbolig som midlertidig skal brukes som bolig, skal ha stue, kjøkken, bad og toalett og soverom. Fritidsboligen må oppfylle kravene til brannsikkerhet etter byggeteknisk forskrift § 11-1 og være tilknyttet et offentlig eller privat ledningsanlegg, jf. plan- og bygningsloven § 27-1 og § 27-2.

§ 5, første ledd:

Kravet om midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest etter plan- og bygningsloven § 21-10 gjelder ikke for tidsbestemt bruksendring av bygning eller del av bygning eller midlertidig plassering av bygninger.

4.3. Kostnadsdekning for kommunenes arbeid med flyktninger

Mange av tiltakene og strategiene som kommuner kan ta i bruk for å bosette flere flyktninger, vil kunne medføre ulike former for kostnader for kommuner eller stat. Av den grunn kan det være nyttig med grunnleggende innsikt i hvordan arbeidet med bosetting og integrering finansieres i Norge.

Å bosette flyktninger innebærer både et ansvar og en kostnad for norske kommuner. Av den grunn mottar kommuner som bosetter flyktninger, et integreringstilskudd fra staten i 5 år. Tilskuddet er ment å dekke kommunenes merkostnader knyttet til bosetting og integrering av flyktninger utover hva som gjelder for vanlig drift av kommunale tjenester og tilbud til befolkningen. Tilskuddssatser differensieres etter bosettingsår (år siden bosetting i kommunen), og i det første bosettingsåret for noen utvalgte grupper etter alder og familiestatus, se tabell 1. Satsene justeres årlig gjennom statsbudsjettet.

Tabell 1. Satser for integreringstilskudd 2023

Bosettingsår	Gruppe	Beløp
--------------	--------	-------

1	Voksen	189 400
1	Enslig voksen	234 900
1	Barn	189 400
1	Enslig mindreårig	182 300
1	Ekstra tilskudd barnehage	27 100
1	Ekstra tilskudd eldre	176 000
2	Alle	243 100
3	Alle	172 900
4	Alle	85 700
5	Alle	70 200

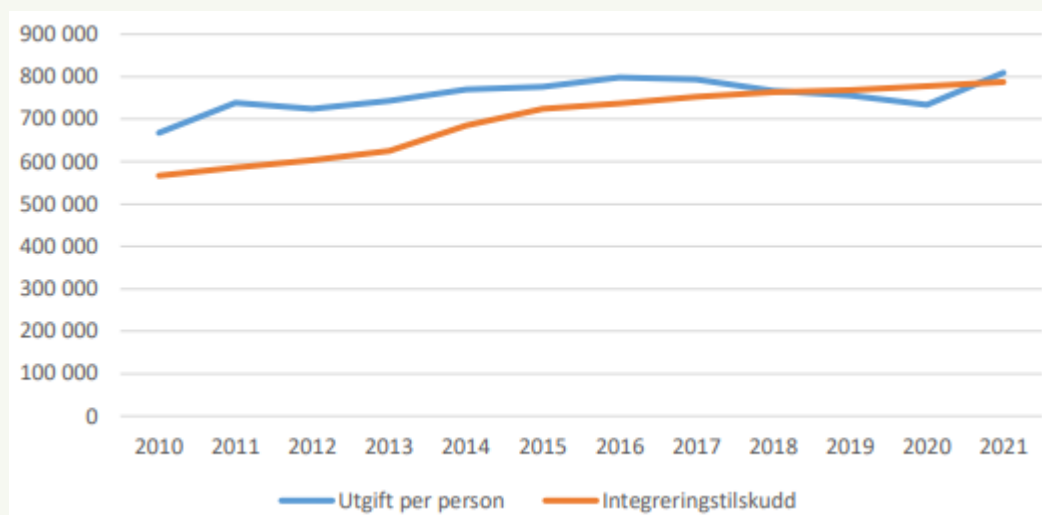
Kommunene kan også motta et ekstratilskudd for flyktninger med alvorlige funksjonsnedsettelse.

Kommunene bestemmer selv detaljene i hvordan pengene fra integreringstilskudd disponeres i deres eget bosettings- og integreringsarbeid, men lovpålagte krav til tilbud og tjenester må oppfylles, både de som gjelder generelt for befolkningen og de som gjelder særskilt for flyktninger, som introduksjonsprogrammet.

Et såkalt beregningsutvalg satt sammen av representanter fra staten og kommunene foretar en kartlegging og analyse av kommunenes faktiske utgifter knyttet til bosetting hvert år, og resultatene fra den kartleggingen brukes for å justere satsene for integreringstilskuddet hvert år. Beregningsutvalgets analyser omfatter typisk utgifter innen følgende områder:

- Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid
- Introduksjonsordningen
- Grunnskoleopplæring for voksne
- Administrasjon av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad
- Sysselsettingstiltak
- Bolig og boligadministrasjon
- Støttekontakt, aktivisering, pleie og omsorg i hjemmet
- Barne- og ungdomsvern
- Ekstratiltak i grunnskolen
- Barnehage og ekstratiltak
- Felleskostnader

Beregningsutvalgets analyser viser en gjennomsnittlig dekningsgrad på om lag 100 prosent for integreringstilskudd fra 2017-2021, dvs. at tilskudd i snitt dekket kommunenes faktiske gjennomsnittlige merkostnader knyttet til bosetting av flyktninger de årene¹². Før 2017 var dekningsgraden lavere, men den økte i perioden fram til cirka 2017, se figur 2.



Figur 2. Samlede utgifter for femårsperioden per person sammenlignet med gjennomsnitt av satser for integreringstilskudd i perioden 2010-2021.

Kilde: IMDi (2022)

<https://www.imdi.no/contentassets/0fc1a4e874ad463bbb9aba2ca9a123e4/beregningsutvalet-rapport-2021.pdf>, Rapport fra Beregningsutvalget august 2022.

Da kommunene har et visst handlingsrom eller fleksibilitet i hvordan de organiserer arbeidet med bosetting og integrering (innenfor lovpålagte rammer), vil de faktiske kostnadene i den enkelte kommune variere. Den faktiske dekningsgraden for den enkelte kommune vil av samme grunn også kunne være høyere eller lavere, avhengig av behovene til flyktningene som bosettes, ut ifra kostnadseffektiviteten til relevante tjenester i kommunen eller eventuelt ut ifra hva kommunene ønsker å tilby flyktninger utover hva som er lovpålagt. Et slikt statlig finansieringsopplegg gir gode insentiver til kommunene både for å yte tjenester kostnadseffektivt samtidig som det sikrer at de vanligvis har nok midler til å dekke merkostnadene knyttet til bosettings- og integreringsarbeid.

Da kommunene vanligvis har stor frihet og fleksibilitet i hvordan de disponerer og forvalter inntektene fra integreringstilskuddet innenfor rammen av lovpålagte oppgaver, vil vi kunne observere ulike ordninger og løsninger i kommunene. Hvis enkelte kommuner ser et behov for å yte ekstra pengestøtte til flyktninger utover hva som gjelder for

¹² IMDi (2022) [Utgiftene kommunene har til busetting og integrering av flyktninger og personar med opphald på humanitært grunnlag i 2022](#), Rapport fra Beregningsutvalet august 2022.

introduksjonsstønad vil de i prinsipp kunne gjøre det, gjennom sosialhjelp eller ved å opprette egne støtteordninger rettet mot flyktninger. Kommuner som vi har hatt kontakt med, har eksempelvis nevnt noen former for overgangsstønader for å dekke livsopphold de første ukene før introduksjonsstønaden utbetales første gang eller for å dekke deler av leiekostnader før flyktningen mottar bostøtte. Enkelte kommuner forteller også at de gir flyktningene et visst beløp i lommepenger dagen de ankommer, for at de skal kunne kjøpe inn husholdningsartikler og andre småting. Andre kommuner har også snakket om bruk av «tomgangsleie», dvs. at kommunen betaler leie for å holde på en bolig i påvente av at det kommer flyktninger i løpet av de neste månedene. Gjennom integreringstilskudd har kommunene i prinsipp et handlingsrom til å innrette seg på den måten som de tror er best for å håndtere de konkrete – og muligens også ulike – utfordringene som de møter.

Når kommuner tar imot langt flere flyktninger enn vanlig, vil de samlet også motta større inntekter fra staten gjennom integreringstilskudd. Tjenester rettet mot flyktninger kan innebære noen former for stordriftsfordeler, dvs. at kommunene har lavere kostnader *per flyktning* hvis de bosetter 25 enn hvis de bosetter kun 5. Dette tar ikke integreringstilskudd eksplisitt hensyn til: Satsene er de samme om en kommune bosetter 5 eller 25 flyktninger. Samtidig har den ukrainske flyktningekrisen ført til at noen kommuner har måttet omstille seg fra en situasjon hvor de ikke hadde bosatt flyktninger i det hele tatt de seneste årene til å ta imot et nokså høyt antall. Andre kommuner har måttet foreta en omfattende omorganisering og oppbemanning av de relevante tjenestene for å håndtere et langt større antall enn hva de har vant med de siste årene. Slike drastiske endringer kan være kostnadskrevende og taler imot at *alle* kommuner vil kunne dra nytte av stordriftsfordeler ved bosetting av langt flere flyktninger i den nåværende situasjonen.

Ut ifra kartlegginger og erfaringer de siste årene er det grunn til å vente at dekningsgrad for kommunenes arbeid med flyktninger i 2022 er høy, men ikke nødvendigvis 100 prosent. Av den grunn vil vi ikke nødvendigvis kunne forvente at kommunene generelt opplever en kostnadskrise når de må bosette langt flere flyktninger enn som har vært vanlig de siste årene. I all hovedsak vil mange kommuner trolig få dekket en stor andel av sine kostnader knyttet til flyktninger. Noen kommuner vil imidlertid kunne oppleve kostnadsbyrden som krevende. Beregningsutvalgets kartlegginger i de kommende årene vil med tid muligens kunne gi et mer direkte svar på hva slags økte merkostnader som vi ser i en krisesituasjon med svært mange flyktninger.

4.4. Bostøtte

Hvis flyktningens eller flyktningfamiliens inntekter ikke overstiger grensene som gjelder for å motta bostøtte, vil de kunne motta bostøtte på lik linje med alle andre i Norge. Voksne flyktninger deltar vanligvis på et introduksjonsprogram, dvs. opplæring i norsk språk og samfunnskunnskap, den første tiden etter at de blir bosatt, og introduksjonsstønad gis for å dekke levekostnadene til flyktningene mens de deltar i introduksjonsprogrammet. For de fleste flyktningene tilsvarer introduksjonsstønaden to ganger grunnbeløpet i folketrygden.¹³ Gitt størrelsen på introduksjonsstønaden vil mange flyktninger være kvalifisert til å motta bostøtte de første årene etter at de har blitt bosatt, avhengig av bokostnader. Hvor mye de kan motta i bostøtte, er avhengig blant annet av hvor de er bosatt og faktiske boutgifter. Det finnes en øvre grense for boutgiftene som bostøtte kan gis for.

At svært mange flyktninger vil være kvalifisert å motta bostøtte, gjør at bostøtte er virkemiddelet fra Husbanken som brukes mest direkte inn i bosettingsarbeid i kommunene. Bostøtte er en statlig ordning som kommer i tillegg til integreringstilskudd. Innenfor handlingsrommet som gis gjennom integreringstilskuddet og ved behov, kan kommuner eventuelt velge å supplere bostøtte fra Husbanken med en form for kommunal bostønad eller botilskudd, eller de kan gi flyktninger ekstra penger i form av sosialhjelp for å dekke boutgifter utover hva som gis i statlig bostøtte.

Hvis bosetting av svært mange flyktninger i en krisesituasjon medfører betydelige merkostnader knyttet til bolig og boligframskaffelse, er det ikke lett å vite om – og eventuelt hvordan – disse bør kompenseres. I prinsipp kunne det gjøres gjennom økt integreringstilskudd, gjennom tilpasninger knyttet til bostøtte eller ved å opprette nye statlige virkemidler eller ordninger. Hvis det er grunn til å tro at økt etterspørsel etter utleieboliger gir utslag i høyere priser for hele leiemarkedet i et område, kan det være hensiktsmessig å gjøre tilpasninger som hjelper *alle* vanskeligstilte i det markedet, for eksempel ved å gjøre justeringer i bostøtte. Hvis de økte kostnadene hovedsakelig er knyttet til merarbeid eller merkostnader for kommunene, for eksempel behov for omfattende bruk av tomgangsleie for å sikre boliger til flyktninger, vil en økning i integreringstilskudd muligens være mer hensiktsmessig.

¹³ Dette er om lag kr 223.000 i året per slutten av 2022. Det finnes reduserte satser for noen grupper flyktninger, se også <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/selvbosetting/>.

4.5. Flytting og introduksjonsstønad

Flyktninger som blir bosatt med offentlig hjelp, dvs. fordeles til bosettingskommune via IMDi eller benytter seg av avtalt selvbosetting, deltar vanligvis i et introduksjonsprogram og mottar introduksjonsstønad. Introduksjonsprogrammet gir opplæring i språk og samfunnskunnskap. Introduksjonsstønad gis for å dekke levekostnadene til flyktningene mens de deltar på introduksjonsprogrammet. For de fleste flyktningene tilsvarer introduksjonsstønnen to ganger grunnbeløpet i folketrygden.¹⁴

Flyktninger som flytter fra den opprinnelige bosettingskommunen før de har fullført introduksjonsprogrammet, mister retten til introduksjonsprogram og introduksjonsstønad ved flytting. Tilflyttingskommunen kan likevel *velge* å la flyktningen delta på introduksjonsprogrammet (og dermed motta introduksjonsstønad). Kommunene får bruke skjønn i en slik situasjon.

Integreringstilskudd følger flyktningen uansett, dvs. tilflyttingskommunen vil motta integreringstilskudd (for relevant botid) hvis en flyktning flytter til i løpet av de første fem årene etter vedkommendes opprinnelige bosetting.

Regelen med at flyktningen mister retten til introduksjonsprogram ved flytting er begrunnet med at det kan være ressurskrevende å tilrettelegge programmet for den enkelte og at det dermed er best at flyktninger som hovedregel fullfører programmet hvor de har begynt på det. Samtidig må det sees i sammenheng med et mål om at flyktninger skal bosettes i hele landet og tidligere erfaringer med at flyktninger fort flyttet til sentrale områder.

¹⁴ Dette er om lag kr 223.000 i året per slutten av 2022.

5. Videre diskusjon og tolkning av forslag og innspill

I dette kapitlet drøftes enkelte av de tidligere nevnte temaene videre for å trekke lærdom ut av erfaringene og innsikt som har blitt samlet. Her gjør vi også nærmere vurderinger om vanskeligheter knyttet opp mot forslagene eller løsningene som har tidligere kommet fram i notatet.

5.1. En krise gir også impulser til læring og ny innsikt

Så å si alle kommuner som vi har hatt kontakt med, bruker i stor grad det private leiemarkedet for å framskaffe boliger til de ukrainske flyktingene. Noen kommuner hadde knapt brukt det private markedet for å framskaffe bolig til flyktinger i senere tid. Å være tvunget til å operere i det private markedet kan oppleves som en utfordrende nødvendighet nå, men det kan også gi nyttige impulser til læring og ny innsikt.

Gitt «eierlinjen» i norsk boligpolitikk og høye eierandeler i befolkningen, er det grunn til å forvente at kunnskap og innsikt om leiemarkedet ofte er begrenset. Det kan ikke tas for gitt at alle kommuner har utstrakt erfaring med leiemarkedet og leieforhold i egen kommune/region når det gjelder bosetting av flyktinger. Når kommunene nå har vært nødt til å forholde seg til det private leiemarkedet på en annen måte pga. det høye antallet flyktinger, kan de ha fått innsikt og kunnskap som kan være nyttig i en større sammenheng. Det kan for eksempel gjøre det lettere for kommunene å bruke det private markedet senere, til andre grupper eller ved andre anledninger. Samtidig vil kommunene også kunne ha fått verdifull innsikt i utfordringene som gjelder i leiemarkedet, og det kan være nyttig for bedre tilrettelegging og planlegging av boliger og sosial boligbygging i kommunene.

Kommunene har også framhevet nyttig erfaring med samarbeid mellom deler og etater og å jobbe tverrfaglig og fleksibelt. Det er også en type erfaring som kan være nyttig for framtiden, på mange områder.

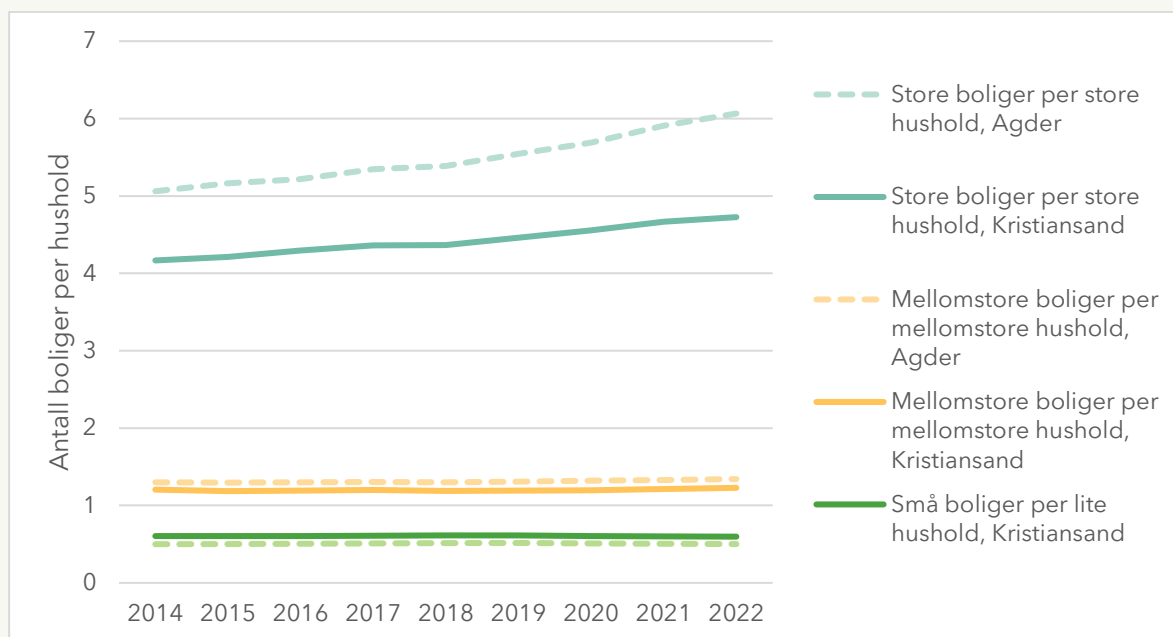
5.2. Større hensyn til tilgjengelige boliger i IMDi?

Kommunene uttrykte et tydelig ønske om at tilgang til ulike boligtyper skulle ha en klarere rolle eller plass i IMDis arbeid med å tildele flyktninger i en situasjon hvor så mange skal bosettes på kort tid, se 3.3.2.

Det er klart at verken kommunene eller IMDi vil kunne ha eller få fullstendig oversikt over hva slags boliger som den enkelte kommune kan få tak i før en flyktningkrise inntreffer, da det også avhenger av hva eierne ønsker samt standard på boligene. Det er imidlertid grunn til å tro at visse regelmessigheter om ledige boliger vil kunne oppdages med hjelp av eksisterende statistikk. Relevante data fra SSB basert på informasjon fra matrikkelen og folkeregister kan være nyttig i den sammenhengen. Denne problemstillingen må også sees i sammenheng med punktet over (i 3.3.6) at boliger til flyktninger kan være en mulighet for å få til en tettstedsutvikling og boligbygging som er i takt med mange kommunenes framtidige behov.

Med hjelpe av lett tilgjengelig statistikk fra nettsiden til SSB (statistikkbanken) går det også an å få oversikt over forhold mellom ulike typer husholdninger og ulike boligtyper/-størrelser på kommunenivå (eller for ulike kategorier av kommuner, eventuelt i ulike deler av landet). Slike analyser/kartlegginger har Asplan Viak også nylig omtalt og anbefalt i en rapport til KDD, i forbindelse med kartlegging av tilstrekkelig boligbygging. Figur 3 viser et eksempel på en slik kartlegging fra Agder og Kristiansand.¹⁵ Figuren viser at det har vært *nesten* balanse i antallet mellomstore boliger og antallet mellomstore hushold, og noe underdekning av små boliger i de områdene. Kristiansand og Agder hadde imidlertid også en kraftig – og tilsynelatende økende – overdekning av store boliger. Gitt aldring i befolkningen er det ikke helt uventet at flere små husholdninger blir sittende på store boliger.

¹⁵ Husholdsstørrelse er definert slik: små hushold - 1 og 2 personer; mellomstore hushold - 3 og 4 personer; store hushold - 5 personer eller fler. Boligtyper/-størrelser er definert som følger: små boliger - til og med 99 kvm; mellomstore boliger - 100-159 kvm; store boliger - 160 kvm og større.



Figur 3. Antallet boliger per hushold i Agder og Kristiansand, etter bolig- og husholdstype.

Kilde: Asplan Viak AS basert på SSB Statistikkbanken tabell 06070, 06079 og 06513.

En slik kartlegging med ulike kommunetyper og i ulike deler av landet vil kunne gi en pekepinn på hva slags boliger en kommune har over- eller underskudd på og dermed hva slags boliger som kan være mer eller mindre krevende å få tak i til flyktninger. Dette er i prinsipp noe som IMDi kunne trekke inn i vurderinger knyttet til anmodning av flyktninger i ulike kommuner. En slik pekepinn kunne også være nyttig for at kommuner kan ha en viss formening om hva slags boliger som de lettere vil kunne få tak i, for å tilpasse strategier for boligframskaffelse.

Fylkeskommunene er også involvert i forberedelsene til anmodning og gir innspill til antall flyktninger som den enkelte kommune anmodes om å bosette. Da fylkeskommunene kan forventes å ha eller opparbeide oversikt over situasjonen i egne kommuner på områder som angår fylkeskommunale oppgaver, kunne det være hensiktsmessig at også de trakk boligsammensetning og boligmarkedet sterkere inn i sine analyser og vurderinger.

5.3. Boligkrav knyttet til bostøtte

Både kommunene og boligaktørene var innom denne problemstillingen, men det var ikke alltid like lett å forstå om det handlet kun om (Husbankens) regler knyttet til bostøtte eller om det også handlet om kriterier/krav som kommunene opererte med for å vurdere om en bolig var egnet for flyktninger, muligens også ulike husholdningstyper. Noen av

boligkravene fra Husbanken knyttet opp mot bostøtte kan kreve nærmere tolkning og veiledning, for eksempel knyttet til om en bolig er «selvstendig».¹⁶ Boligkravene knyttet til Husbanken sier heller ikke noe om størrelse på bolig eller rom/rominndeling. En liten hybel kan oppfylle de *formelle* boligkravene knyttet til bostøtte, men de færreste vil vurdere at en liten hybel er egnet for en familie med flere barn. Slik Asplan Viak forstår det, ble det også gjort noen større endringer i boligkrav knyttet til bostøtte for noen år siden, og det kan ikke tas for gitt at alle kommunale ansatte er oppdatert og godt orientert om de nye reglene. Da kommunene også melder at de har hatt et behov for å øke bemanning og hente inn flere som kan jobbe med flyktninger, kan det tenkes at noen av disse «nye» ansatte kan mangle relevant erfaring/kunnskap. Det oppstår dermed en reell fare for at de ikke er riktig informert/opplært ennå.

Generelt tyder disse diskusjonene på et behov for å rydde opp i mulige misforståelser og uklarheter rundt kravene som gjelder for bostøtte vs. kravene/kriteriene som kommunen stiller. Hvis privatpersoner eller saksbehandlere i kommuner er usikre angående krav som stilles knyttet til bostøtte, kan kommunene gå glipp av gode boliger ved at de avslår tilbud om egnede boliger. Mulige utleierye kan også avstå fra å tilby boliger hvis de opplever kommunen som krevende å forholde seg til eller forstå. Her kan Husbanken trolig bidra nokså direkte til opprydding, både gjennom presiseringer og veiledning til kommunene. Det kunne være en tanke å tilby (nett-)kurs rettet mot nye ansatte som skal jobbe med flyktninger/boligframskaffelse til flyktninger eller å finne måte å nå ut til et videre publikum av mulige utleierye som kan være usikre.

Videre er det trolig en del skjønn knyttet til kravene og kriteriene som kommunen eventuelt stiller utover hva som gjelder formelt for bostøtte eller i tekniske krav. Her er det en fare for at kommunene kan «bomme» med noen av kravene sine, dvs. være for strenge eller ikke strenge nok. Dette blir ikke mindre komplisert hvis en tar i betraktning at også flyktninger kan ha ulike bo- og boligpreferanser: Enkelte flyktninger kan oppleve det som veldig uvant å bo langt ut på landet og ville kanskje foretrekke å bo sentralt og trangt, for eksempel. Da er det uheldig hvis en kommune har gitt avkall på en mindre, men sentral bolig med bakgrunn i (for strenge) kommunale krav og kriterier. Også dette tilsier at det kunne være et behov for mer dialog mellom kommunene og IMDi/flyktningene for å kunne ta mer treffsikre vurderinger og ikke miste boliger som flyktningene kunne være fornøyde med.

¹⁶ Se <https://www.husbanken.no/person/bostotte/godkjent-bolig/>

5.4. Endringene i husleieloven

Endringene i husleieloven begrenset til fritidsboliger kan skape utfordringer med tilgang på sekundærboliger som i praksis er i bruk som fritidsboliger, men som er registrert som boliger. Regjeringen viser til at det finnes ca. 450 000 fritidsboliger i landet, men basert på vårt notat til Husbanken om boligreserver i kommunene (Asplan Viak, 2023), er det i kommuner med sentralitet 4, 5 og 6 beregnet å være et høyere antall ledige boliger enn det er fritidsboliger nær tettsted i alt.¹⁷

For eksempel kommer vi til at det i tettbygde grunnkretser i sentralitet 4 er en teoretisk boligreserve på 12 300 flere boliger enn det er husholdninger, mens vi teller bare litt over halvparten så mange fritidsboliger - 6 800. For sentralitet 5 kommer vi til en boligreserve på 9 100, mens det er 5 000 fritidsboliger, og for sentralitet 6 kommer vi til en boligreserve på 3 800, mens det kun er 1 900 fritidsboliger som ligger nær tettsted. Av de 430 000 fritidsboligene vi har talt, ligger kun 35 500 nær tettsted, og over halvparten av disse ligger i sentralitet 1, 2 og 3. Gevinsten av å vedta endringer i husleieloven som bare gjelder fritidsboliger, synes altså kun å være til stede i de mest sentrale kommunene (men merk forskjellene i Asker og Bærum sine høringssvar til forslag til endringer i husleieloven).

Begrunnelsen om at det blir vanskelig å skille ordinære leieboliger fra sekundærboliger som blir tilgjengelige på grunn av unntaket er forståelig, men selv om det er høy leieandel i de minst sentrale kommunene, er det grunn til å undersøke nærmere hvor stor andel av boliger i de minst sentrale kommunene som er leid ut, og hvor stor andel som er sekundærboliger i praksis brukt som fritidsboliger. Vår antakelse er at endringen i husleieloven får minimal betydning i de minst sentrale kommunene. Spørsmålet blir om loven burde vært innrettet slik at unntaket gjelder også for *boliger* i de minst sentrale kommunene. Dersom endringer i husleieloven begrenses slik regjeringen har foreslått i Prop. 90, vil det være nyttig å evaluere omfanget av korte tidsbegrensede leiekontrakter etter sentralitet.

Ettersom utleie av fritidsboliger til boligformål forutsetter midlertidig bruksendring til bolig, og denne bruksendringen må være begrunnet i boligbehov for flyktninger, ser vi liten grunn til å vente seg at det midlertidige unntaket for treårsregelen vil utløse et større tilfang av boliger i leiemarkedet.

¹⁷ Dette er kartlagt i en separat analyse for Husbanken som ble gjennomført vinteren 2023.

5.5. Om de midlertidige unntakene i plan- og bygningsloven

5.5.1. Blir de midlertidige endringene i pbl mye brukt?

Inntrykket fra workshopene, Prop. 90 L, samt tidligere kartlegging, tilsier at mulighetene som ligger i de midlertidige endringer i plan- og bygningsloven kan være lite kjent og hittil lite brukt. Dette er ikke nødvendigvis overraskende eller problematisk. Det kan ta litt tid før kommunene merker at leiemarkedet strammer seg skikkelig til og at de må se seg rundt etter andre muligheter.

De midlertidige endringene vil være forholdsvis enkelt å forstå og bruke for kommunale saksbehandlere som jobber med arealplaner og byggesak, men disse er ikke nødvendigvis koblet inn i arbeidet med bosetting og integrering av flyktninger. Å utnytte endringene kan derfor kreve nye og uvante former for samarbeid og samhandling mellom ulike tjenester i kommunene.

I 3.2.4 ble det rapportert om en diskusjon av saksbehandling og gebyrer i workshopen med boligaktørene. Etter Asplan Viaks vurdering vil den midlertidige forskriften om unntak fra plan- og bygningsloven, se 4.2, i prinsipp kunne delvis løse denne utfordringen, fordi det gir mulighet å unnta mange relevante typer tiltak/endringer fra søknadsplikten og dermed også gebyrene som vanligvis gjelder. Når denne diskusjonen likevel dukket opp i workshopen, kan det være et videre tegn på at mulighetene som finnes i den midlertidige forskriften er lite kjent eller lite tatt i bruk hittil.

5.5.2. Gråsone for fritidsboliger

Det kan synes å oppstå en gråsone mellom husleieloven og de midlertidige endringene i plan- og bygningsloven. Hovedregelen etter husleieloven er tidsubegrensede leiekontrakter, og at evt. tidsbegrensede leiekontrakter ikke kan settes kortere enn tre år. I Prop. 90 L (2022-2023) er det foreslått at det *«for bygning hvor det er gitt unntak for tidsbestemt bruksendring fra fritidsbolig til bolig etter plan- og bygningsloven §§ 20-9 og 20-10, kan det inngås tidsbestemt leieavtale med minstetid på ned til ett år»*. Proposisjonen sier ikke noe om hva som kan tenkes å skje med avtaler med lengre løpetid enn ett år når grunnlaget for den midlertidige bruksendringen bortfaller. Etter pbl § 20-9, tredje ledd, heter det at tidsbestemte bruksendringer kan gjelde for *inntil* to år. Dermed vil leieavtaler som løper over mer enn to år falle i en gråsone som det bør gjøres juridiske betenkn timer rundt. Man bør altså ikke (og kan kanskje ikke?) inngå leieavtaler om fritidsboliger for mer enn to år. Om vi tar som utgangspunkt at unntaksbestemmelsen videreføres inntil 1. juli 2024, vil leietakere av fritidsboliger maksimalt kunne leie fram til ut juni 2026.

Selv dersom krigen skulle være over, og det ikke lenger er et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina som gir grunnlag for videreføring av pbl. § 20-9, kan det fremdeles være et svært høyt boligbehov for allerede ankomne fordrevne.

Basert på dette, kan det virke som om flyktninger (og andre) med antatt mer langsiktige boligbehov, *ikke* bør inngå leieavtaler om fritidsboliger.

5.5.3. Varige bruksendringer – gråsone også her?

Tiltakshavere bør veiledes godt for å unngå uklarheter og konflikter når de midlertidige unntakene opphører. Det vil komme tilfeller der tiltakshaver ønsker å la endringene bestå, for eksempel hvis en bolig har blitt delt opp i to enheter, eller en bynær hytte har blitt brukt som bolig og kan fungere godt som bolig også framover. I utgangspunktet vil slike tiltak igjen være søknadspliktige etter at de midlertidige endringene i pbl går ut, og tiltakshaver/eier vil kunne måtte betale byggesaksgebyrer for å få godkjent en endring som allerede har blitt gjort med bakgrunn i de midlertidige endringene. Hvorvidt kommuner velger å frafalle gebyrer og være lempelige med dispensasjoner vil trolig først avklares når det blir aktuelt, men det *kan* forekomme en forventning blant tiltakshavere om lempelighet. Som for byggesaker generelt, vil det også her komme til å oppstå uenigheter mellom kommuner, tiltakshavere/eiere og statsforvalter.

5.6. Borettslag

I praksis finnes det tilfeller der private andelseiere har intensjon om å selge, men avventer salget inntil 12 måneder for å leie ut i mellomtiden (ved salg av bolig må man skatte av gevinsten ved boligsalget dersom man i løpet av de siste 24 månedene har bodd mindre enn 12 måneder i boligen). Jussen her kan være komplisert, men slik praksis synes å være i strid med både borettslagsloven og husleieloven, spesielt dersom det inngås tidsavgrensede kontrakter kortere enn tre år. Leietaker vil trolig kunne bestride tidsavgrensningen, noe som medfører risiko for andelseier, som må flytte inn igjen i boligen i inntil et år for å både kunne heve leieavtalen og selge boligen skattefritt.

Det er svært begrenset hvilke muligheter private andelseiere har til å leie ut boliger i borettslag til flyktninger. Det vil kunne finnes unntak, men landets 371 000 borettslagsboliger vil i liten grad kunne være tilgjengelige til bosetting av flyktninger, med mindre det offentlige gjør seg god bruk av sine rettigheter og muligheter til andelseie, evt. om det også åpnes opp for midlertidige unntak i borettslagslova for privat utleie. Et slikt unntak vil i få fall i hovedsak dekke fraflyttede borettslagsboliger hvor salg kan utsettes og

midlertidig erstattes av utleie. Det er neppe god boligpolitikk, da utstrakt bruk av et slikt unntak ville forrykket markedet av borettslagsboliger, samtidig som leietakere ville fått begrenset varighet på sine leieforhold. Et alternativ ville være å åpne for at private kan anskaffe seg borettslagsleiligheter med intensjon om utleie, men det strider så grunnleggende med formålet med borettslag, at det neppe vil være ønskelig politikk.

Da er vi tilbake på at kommunene i så fall må gjøre seg større bruk av muligheten til å eie og leie ut boliger i borettslag: Det kan oppstå situasjoner der flyktninger leier borettslagsleiligheter som legges ut for salg der hvor eiers livssituasjon endrer seg slik at det ikke er aktuelt å flytte tilbake til leiligheten. Leietakere i disse leilighetene må i så fall flytte, med mindre kommune, fylke, stat eller boligstiftelse overtar boligen for videre utleie.

5.7. Oppmykning av regler som begrenser sekundærflytting?

Flytting fra den opprinnelige bosettingskommune omtales som «sekundærflytting» og er et fenomen som SSB kartlegger regelmessig etter oppdrag fra departementet som til enhver tid har ansvar for integrering.¹⁸ I dag begrenses sekundærflytting av reglene som tilsier at en flyktning mister retten til introduksjonsprogram og introduksjonsstønad ved flytting før fullført program, se 4.5. Når mange skal bosettes og hvis kommunene opplever vanskeligheter med å finne nok boliger eller riktige typer boliger, kan denne begrensning låse både flyktningen og kommunen til en ugunstig situasjon. Flyktningen ble tvunget til å bli boende i en situasjon som ikke er helt bra, og kommunen kan få merarbeid knyttet til å finne en mer egnet bolig. Hele tiden kan nabokommuner eller kommuner like i nærheten ha ledige boliger som er bedre egnet. Dette må også sees i sammenheng med at leiemarkedet i mange mindre kommuner vil være nokså begrenset, og et større marked vil vanligvis innebære større utskifting av leietakere og dermed større sjans for at en ledig bolig dukker opp til enhver tid.

Mer og bedre dialog med IMDi hvor boligmarkedet og boligtilbud inngår som en del av vurderingene knyttet til anmodning og fordeling av flyktninger, se 5.2, kan skape bedre samsvar mellom boligbehov/-ønsker og boligtilbud for flyktninger og lette noe på belastningen i kommunene. Det kan også bidra til å minske ønsker om å flytte fra den opprinnelige bosettingskommunen etter kort tid, og dermed gjør det overflødig å drøfte utfordringer med begrensningene på sekundærflytting. Likevel bidrar reglene som hindrer

¹⁸ Se <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/monitor-for-sekundaerflytting--41634>

sekundærflytting til at noen tilpasningsmuligheter knyttet til bolig og boligframskaffelser er utelukket.

Det finnes gode grunner for at oppmykning av reglene som begrenser sekundærflytting kan være nyttig, spesielt med tanke på at det *vil* oppstå et visst behov for sekundærflytting pga. arbeid, sosiale forhold osv. Likevel kan en svekking av tilknytningen til den primære bosettingskommunen medføre en så kraftig svekkelse av insentivene i bosettingssammenhengen, at hele samarbeidet svekkes, og de overordnede målene for bosetting ikke nås.

5.8. Bosetting i hele landet

Bosettingsordningen for flyktninger generelt er ikke lovregulert, men *«nedfelt i styringsdokumenter, retningslinjer og samarbeidsavtaler, herunder samarbeidsavtalen mellom staten (ved Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og distriksdepartementet og Barne- og familiedepartementet) og kommunesektoren (ved KS) om mottak og bosetting av flyktninger (2022-2025)»* (Prop. 107 L (2021-2022), s. 13).

En merknad fra behandlingen av Prop. 107 L i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité som bør nevnes, er en flertallsmerknad fra Arbeiderpartiets, Senterpartiets og Sosialistisk Venstreparti sine medlemmer, som *«viser til at den norske modellen med spredt bosetting og måten det norske samfunnet er organisert på, er blant hovedgrunnene til at Norge har lyktes bedre med integreringen enn mange andre land. Et overordnet mål for integreringen av ukrainske fordrevne må være at barn og voksne tas godt imot av lokalsamfunn over hele landet, at veien ut i arbeid eller utdanning blir kortest mulig, og at alle møter et trygt og seriøst arbeidsliv uten fare for å bli utnyttet i en sårbar situasjon»* (Innst. 352 L (2021-2022), kap. 3. Komiteens merknader).

Frivilligheten i samarbeidsavtalen mellom staten og kommunene i integrerings- og bosettingsarbeidet nevnes ofte som en mulig nøkkel til suksess i det norske bosettingsarbeidet. Staten gjennom IMDi uttrykker et ønske og gir en tilrådning gjennom anmodning. Kommunene bestemmer likevel selv hvor mange de forplikter seg til å bosette, og i all hovedsak er det antallet i samsvar med anmodning fra IMDi. Dette systemet som gir kommunene mye selvstyre, men som likevel krever at de stiller opp når de selv har vedtatt det, kan betraktes som et nokså finstemt system som sikrer oppslutning samtidig som det likevel fordeler ansvar og tilordner plikt i integreringsarbeid.

For å nå samarbeidsavtalens resultatmål om at alle ved utgangen av hvert år skal være bosatt i samsvar med bosettingsbehovet,¹⁹ er det også helt vesentlig at kommunene samlet sett dekker bosettingsbehovet. Da kan den *distriktpolitiske* innrettingen av bosettingsarbeidet faktisk være noe som bidrar vesentlig til måloppnåelsen, både i normalsituasjon og i krisesituasjoner. De store byene som ellers opplever press i boligmarkedet, får relativt færre flyktninger å bosette enn størrelsen skulle tilsi. Mindre kommuner får uproporsjonalt mange flyktninger å bosette, noe som kan være velkommen gitt manglende/lavere befolkningsvekst der. Det kan også muligens være lettere for mindre kommune å holde oversikt over flyktningene og tilby bedre oppfølging når det i absolutt tall er langt færre enn i større bykommuner. For distriktskommunene *kan* det da være både ønsket med mange flyktninger og enklere å håndtere en enda større tilstrømming, enn det er for de store byene – selv om utleiemarkedet er langt større i byene.

Tiltak eller endringer som kan rokke ved prinsippene og balansen som finnes i dagens system for bosetting, som for eksempel oppmykning av regler knyttet til sekundærflytting, vil kunne ha alvorlige konsekvenser for landets samlede evne til å bosette et høyt antall flyktninger. Det vil også kunne gjelde hvis bolig skulle telle mer i IMDis vurderinger knyttet til fordelingen av flyktninger til de ulike kommunene, da kommunene kan bli fristet til å jobbe mindre målrettet med å framskaffe de «vanskelige» boligtypene og generelt å snu alle steiner. Det er en fare for at alle prøver å skyve ansvar over på andre når det oppleves vanskeligheter.

Det kan virke noe «typisk norsk» å ta distriktpolitiske hensyn også i krig og flyktningkrise, men det *kan* være noe av det som fungerer, og altså noe man skal være forsiktig å rokke ved. Samarbeidsavtalen om mottak og bosetting av flyktninger ser ut til å holde vann, også i krise.

¹⁹ Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samarbeidsavtale-om-mottak-og-bosetting-av-flyktninger/id2902740/>

6. Oppsummering

Oppsummert kan følgende momenter trekkes fram, fra både diskusjonene i workshopene og videre drøftinger i dette notatet:

- Diskusjonene på workshopene tyder på at kommuner nå i stor grad bruker det private leiemarkedet for å framskaffe boliger til de ukrainske flyktningene. Erfaringene fra den nåværende situasjonen kan gjøre det lettere for kommunene å også bruke det private markedet, til flyktninger, til andre grupper eller ved andre anledninger. Arbeidet med flyktninger kan på den måten gi mer innsikt og kunnskap om leiemarkedet, noe som kan være nyttig generelt i forbindelsen med kommunenes boligsosiale arbeid.
- Samarbeid på tvers av ulike kommunale tjenesteområder som har kommet i stand pga. flyktningsituasjon, kan også gi læring og impulser som er nyttige for kommuner på helt andre områder på sikt. Det handler om å ha en kommuneorganisasjon som er omstillingsdyktig og som kan håndtere ulike typer utfordringer, slik vi også så under pandemien.
- Ulike typer kommuner kunne melde om knapphet på ulike typer boliger: Det kunne være krevende å finne store boliger i bykommuner/sentrale strøk, mens mindre sentrale kommuner kunne oppleve vanskeligheter med å finne mindre boenheter. Av den grunnen kom det et nokså tydelig ønske om at tilgang til ulike boligtyper skulle ha en klarere rolle eller plass i tildeling av flyktninger til kommunene i en situasjon hvor svært mange skal bosettes på kort tid. Det er ikke helt opplagt hvordan dette kan gjøres, men det finnes muligheter til å kartlegge boligsammensetning og eventuelt også å trekke dette inn i anmodning og/eller tildeling/fordeling. Da fylkeskommunene gir innspill til antall flyktninger den enkelte kommune anmodes om å bosette, kan dette være et område hvor også fylkeskommunene, og ikke bare IMDi, kan ha en rolle.
- Et stort antall flyktninger nå kan gi muligheter eller skape et visst handlingsrom for å få bygd flere praktiske og/eller mindre boliger i tettsteder, og dette kan være særlig gunstig for distriktskommuner hvor bygging av slike boliger ofte har vært vanskelig å få til. Disse boligene vil i første omgang kunne brukes av flyktninger (i nærmere framtid), men over tid vil de også kunne brukes av eldre eller andre grupper. Flyktningkrisen kan på den måte også gi muligheter for å fremme ønsket tettstedsutvikling med tanke på aldring av befolkningen.
- Det virker å være noe forvirring eller noen uklarheter knyttet til kravene eller kriterier som brukes for å vurdere om en bolig er egnet for flyktninger eller ulike typer flyktningfamilier. Dette kan handle om boligkrav knyttet opp mot bostøtte, som er en viktig stønad for flyktninger, eller om kriterier/krav som kommunene opererer med for å vurdere en boligs egnethet, hvor det kan forekomme en del skjønnsmessige vurderinger. Generelt ser det ut til å være et behov for å rydde opp

i mulige misforståelser og uklarheter rundt boligkrav og/eller hvordan en boligs egnethet vurderes (utover minimumskrav i teknisk forskrift).

- Den midlertidige gjeninnføringen av tilskudd til utleieboliger med prioritering av kjøp og istandsetting vil kunne gi kommunene noe større økonomisk handlingsrom i arbeidet med boligframskaffelse for flyktninger. Midler til istandsetting gjør kommunene bedre i stand til å utvikle eksisterende boligmasse. Kombinert med midler til kjøp av boliger vil kommunene for eksempel få muligheter til å kjøpe og gjøre om på boliger med god beliggenhet/tilgjengelighet. Midlene kan i så fall også bidra til tettstedsutvikling.
- Inntrykket fra workshopene tilsier at mulighetene som ligger i de midlertidige endringene kan være lite kjent og hittil lite brukt. Dette er ikke nødvendigvis overraskende eller problematisk, da det kan ta litt tid før behov for å se seg om etter nye muligheter melder seg. Å utnytte endringene kan imidlertid også kreve nye og uvante former for samarbeid og samhandling mellom ulike tjenester i kommunene, for eksempel mellom flyktningkonsulenter og fagfolk med kompetanse innen arealplanlegging og byggesaksbehandling.
- Det kan ha oppstått noen gråsoner knyttet til de midlertidige endringene i plan- og bygningsloven. Det kan være viktig med god dialog mellom kommunene og boligeiere for å unngå uklarheter og senere konflikter.
- I dag finnes det regler som begrenser sekundærflytting blant flyktninger. En oppmykning av disse reglene i en krisesituasjon kan framstå som hensiktsmessig med tanke på boligframskaffelse, men en oppmykning ville tolkes som en nokså stor endring og krever derfor nærmere utredning. Regler som begrenser sekundærflytting, må sees i sammenheng med et ønske om bosetting i hele landet, som er et grunnleggende prinsipp i dagens system for bosetting. Dagens bosettingssystem ser ut til å fungere, også i en krisesituasjon, og det tilsier en viss varsomhet med å rokke ved noe som berører et slikt grunnprinsipp i det norske bosettingssystemet.
- Det kan være muligheter for å øke tilgang til egnede boliger med hjelp av endringer i borettslagsloven eller gjennom dialog/diskusjon med borettslag. Dette er ikke helt opplagt om det er hensiktsmessig eller hvordan det kan/skal gjøres, men det er et tema som kan være verdt nærmere undersøkelse og vurdering.
- Kommunene merker utfordringer med bruk av kjellerleiligheter for ukrainske flyktninger. Dette henger sammen med at mange av flyktningene allerede har måttet bo lenge i flukt-/bomberom og at kjellerleiligheter derfor kan oppleves som ubehagelige. Her kan det være en glidende overgang eller en gråson mellom hva som oppleves som uproblematisk og hva som flere flyktninger kan reagere på.
- Det kan være gevinster å hente i utvikling av standardiserte (leie-)kontrakter og/eller anskaffelsesprosedyrer (for å raskt få bygd nye boliger), fordi det kan lette byrden/belastning for kommuner.
- Kommuner bruker til dels litt ulike strategier for leiekontrakter. Noen kommuner formidler boliger til flyktningene som formelt inngår leiekontrakt med utleier, mens andre kommuner underskriver leiekontrakten selv og framleier til flyktningene. I

workshopene kom det fram at begge strategier kan brukes om hverandre ut ifra hva som framstår som best egnet i en konkret situasjon.

- Kommunene som deltok på workshopen, utvekslet også erfaring med ulike tilnærminger for å holde oversikt over ledige boliger. Større kommuner melder at de muligens kan operere med «boligbanker» og leier boliger fortløpende når de blir tilgjengelige. De kan da «reservere» boliger med hjelp av tomgangsleie, men det forutsetter at tilstrømming av nye flyktninger er noenlunde jevn og/eller forutsigbar. Mindre kommuner brukte heller «boliglister» som de gikk gjennom og oppdaterte over tid for å holde oversikt.

Vedlegg

Program fra workshopen med boligaktører



Ukrainske flyktninger – Hvordan kan Norge få tilgang til nok boliger?

Program

- 11.00 **Velkommen og introduksjonsrunde**
- 11.10 **Introduksjon til dagen tema:**
Kommunenes erfaringer med å fremskaffe bolig til ukrainske flyktninger
Taryn Galloway, Asplan Viak
- 11:25 **Husbankens arbeid og perspektiv**
Erik Simensen, Husbanken
- 11:40 **Gruppearbeid 1**
- 12:05 **Orientering om pågående prosjekt i DiBK**
Ragnhild Amdam, DiBK
- 12:15 **Lunsj**
- 12:50 **Plenumsoppsummering fra gruppearbeid 1**
- 13:00 **En privatpersons erfaringer med bosetting av en ukrainsk familie**
Stian Ludvigsen, Asplan Viak
- 13:10 **Gruppearbeid 2: Løsninger på kort, mellomlang og lang sikt**
- 13:45 **Pause**
- 13:55 **Plenumsdiskusjon etter gruppearbeid 2**
- 14:25 **Avslutning**

Program fra workshopen med kommunene



Ukrainske flyktninger – Hvordan kan Norge få tilgang til nok boliger?

Program kl. 11.00 – 15.00

- Velkommen og introduksjonsrunde
- Introduksjon til dagen tema:
- Kommunenes erfaringer med å fremskaffe bolig til ukrainske flyktninger
Taryn Galloway, Asplan Viak
- Husbankens arbeid og perspektiv
Husbanken midt
- Gruppearbeid 1
Situasjonen i dag og fremover: utfordringer og suksesser (se oppgaver på ark 2)
- Lunsj
- Plenumsoppsummering fra gruppearbeid 1
- En privatpersons erfaringer med bosetting av en ukrainsk familie
- Stian Ludvigsen, Asplan Viak
- Gruppearbeid 2: Muligheter og løsninger på kort, mellomlang og lang sikt (se oppgaver på ark 3)
- Plenumsdiskusjon etter gruppearbeid 2
- Avslutning

