

Ida Kjeøy, Silje Andresen og Huafeng Zhang

Vilkårlig og restriktivt

Hvordan unntak fra flyttebegrensninger for flyktninger fungerer i dag





Vilkårlig og restriktivt. Hvordan unntak fra flyttebegrensninger for flyktninger fungerer i dag

Myndighetene har begrenset flyktningers rett til å flytte fritt. Hvis de flytter før det har gått fem år, har de ikke rett til introduksjonsprogram, introduksjonsstøtte og sosiale ytelser i ny kommune. I denne rapporten undersøker vi mulighetene til å få unntak fra disse begrensningene: 1) avtalt sekundærflytting, 2) introduksjonsprogram ved flytting, og 3) sosialhjelp når avslag er «åpenbart urimelig». Vi finner at det er svært sjeldent at unntak gis, noe som henger sammen med manglende rettslige rammer. Funnene har konsekvenser for den enkelte flyktning, for om dagens flyttebegrensninger er i tråd med Grunnloven og Norges menneskerettslige og flyktningrettslige forpliktelser, og for hvordan et eventuelt flytteforbud bør utformes. Rapporten bygger på en spørreundersøkelse til alle landets kommuner og intervjuer med ansatte i kommunene og i Nav.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Summary.....	6
1 Innledning	8
1.1 Sekundærflytting som fenomen.....	9
1.2 Rapportens oppbygning	11
2 Data og metode	12
2.1 Praksiser knyttet til avtalt sekundærflytting.....	12
2.2 Praksiser knyttet til økonomisk sosialhjelp.....	14
2.3 Statsforvalterembetene	14
3 Hvordan kommunene håndterer sekundærflytting i femårsperioden.....	16
3.1 Rammene rundt avtalt sekundærflytting	16
3.2 Fra et ønske om å flytte til henvendelse til avtale	20
3.3 Hvem får unntak – og hvordan gjøres vurderingene?	23
3.4 Hvorfor så restriktiv praksis?.....	33
3.5 Ser ikke på avtalt sekundærflytting som unntak	35
3.6 Oppsummering	37
4 Vurderinger av introduksjonsprogram	38
4.1 Hva er introduksjonsprogram for flyktninger?	38
4.2 Hvordan kommer henvendelsene til flyktningstjenestene?	39
4.3 Vurdering av introduksjonsprogram som ledd i avtalt sekundærflytting.....	39
4.4 Introduksjonsprogram for personer uten avtalt sekundærflytting.....	40
4.5 Oppsummering	41
5 Vurdering av søknader om økonomisk sosialhjelp i Nav	42
5.1 Hva er økonomisk sosialhjelp?	42
5.2 Hvordan kommer søknadene inn til Nav?	45
5.3 Vurderinger av en vignett	46
5.4 Vurdering av hva som er «åpenbart urimelig»	48
5.5 Oppsummering	52
6 Statsforvalterembetenes forståelser og fortolkninger.....	53
6.1 Statsforvalterens rolle og omfang av klager og veiledningssaker	53
6.2 «Åpenbart urimelig» praktiseres strengt	54
6.3 Uenighet om ansvaret ligger til bosettingskommunen eller følger av integreringstilskuddet	56
6.4 Oppsummering	57
7 Oppsummering og anbefalinger	59
7.1 Hovedfunn	59
7.2 Hvem bør få unntak? Menneskelige hensyn og integreringshensyn	61

7.3 Hvorfor er kommunene og Nav så restriktive?	62
7.6 Konsekvenser for flyktningene, dagens ordning og et eventuelt flytteforbud.....	63
7.7 Anbefalinger	63
Referanser.....	67

Forord

Fafo har skrevet denne rapporten på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Vi vil takke Katrine Bakke Lossius, Anniken Lund, Dominik Maas og Øivind Nergaard i IMDi, og Nina Farstadvoll i Arbeids- og velferdsdirektoratet for oppdraget og for gode diskusjoner underveis.

Forfatterne har samarbeidet om innholdet i denne rapporten. Kjeøy har vært prosjektleder og skrevet kapittel 1, 3, 4, 6 og 7. Andresen har skrevet kapittel 5. Zhang har gjort de kvantitative analysene i kapittel 3.

Vi er takknemlige for nyttige innspill fra professor Marius Emberland (BI) og Anette Gordner Guldahl (faglig forum for kommunalt flyktningarbeid).

På Fafo vil vi takke vår kvalitetssikrer Guri Tyldum for flere gjennomlesninger, gode vurderinger og diskusjoner. Vi vil også takke Beret Bråten for nyttige innspill til siste utkast og Mira Refseth Langeland for fin språkvask og layout. Den viktigste takken går til alle som har svart på spørreskjema og latt seg intervjuet til prosjektet.

Oslo, 6. oktober 2026

Ida Kjeøy

Sammendrag

Flyktninger har, som alle andre, i utgangspunktet rett til å flytte i landet hvor de har lovlig opphold. Men norske myndigheter har begrenset flyktningers rett til å flytte *de første fem årene* etter bosetting ved at rettigheter de har til enkelte tiltak og stønader fra velferdsstaten opphører ved flytting. Flyktninger som flytter fra bosettingskommunen før fem år er gått, har ikke rett til introduksjonsprogram, introduksjonsstøtte eller sosiale ytelser i ny kommune. Hvis de flytter, må de klare seg selv økonomisk, og de mister retten til de sosiale ytelsene som utgjør samfunnets nedre sikkerhetsnett.

I denne rapporten har vi undersøkt tre muligheter flyktninger har til å få unntak fra dagens flyttebegrensninger. Vi har sett på hvordan ansatte i kommunenes flyktningtjenester og i Nav vurderer 1) avtalt sekundærflytting mellom kommuner, 2) å gi introduksjonsprogram til sekundærttilflyttede flyktninger, og 3) når det er «åpenbart urimelig» å avslå en søknad om økonomisk sosialhjelp fra en flyktning som har flyttet før det har gått fem år.

Spørsmålet om unntak fra dagens flyttebegrensninger aktualiseres av at myndighetene høsten 2026 vurderer å innføre et generelt flytteforbud for flyktninger. For at flyttere-striksjoner og flytteforbud skal være i tråd med Grunnloven og Norges flyktningrettslige og menneskerettslige forpliktelser, må det være rom for å gjøre unntak, for å hindre urimelige utslag i enkelttilfeller.

I rapporten skiller vi mellom situasjoner hvor flyktninger kan trenge unntak av menneskelige hensyn, og situasjoner hvor flytting før fem år kan være fordelaktig for integreringen. Menneskelige hensyn kan for eksempel være opplevd vold eller trusler i bosettingskommunen. Vi finner at selv ikke i situasjoner hvor det er farlig eller svært belastende å bli boende, som ved vold, trusler eller mobbing, er det gitt at unntak gis. Det kan være fordelaktig for integreringen at en flyktning får avtalt sekundærflytting hvis vedkommende har blitt bosatt i en kommune uten relevante arbeidsmuligheter. Men også i slike tilfeller er det svært vanskelig å få unntak.

I saker om avtalt sekundærflytting og introduksjonsprogram ser de ansatte i kommunene i liten grad på det som sin rolle å gi unntak for å hindre urimelige utslag i enkelttilfeller. De har snarere oppfattet sitt mandat som å begrense sekundærflytting blant flyktninger. Ofte gjør de ikke unntaksvurderinger, og de begrunner sin restriktive linje med at unntak vil kunne undergrave bosettingspolitikken, skape mer sekundærflytting eller være ressurskrevende for kommunen. Dette handler ikke om vond vilje hos den enkelte ansatte, men om et system hvor kommuner ikke har insentiver til å gjøre unntak. Det mangler retningslinjer rundt hvilke flyktninger som skal få avtalt sekundærflytting, og hva en slik avtale skal innebære. For den som skal fatte beslutningen lokalt, framstår det som mest rasjonelt å henvise flyktninger tilbake til bosettingskommunen eller videre til en annen kommune.

For vurderinger rundt økonomisk sosialhjelp har Nav-ansatte en forskrift og et rundskriv de skal forholde seg til. Dette regelverket er det ikke alle som kjenner til, og de som

kjenner til det, tolker det strengt. Veilederne vi har intervjuet, kjenner godt til hovedregelen om at flyktninger som flytter før fem år, kan henvises til bosettingskommunen. Presiseringen i rundskrivet om at det finnes saker hvor det er «åpenbart urimelig» å avslå en søknad om økonomisk sosialhjelp, er ikke like godt kjent. Nav-veilederne avslår selv tilsvarende saker som dem rundskrivet nevner som «åpenbart urimelig» å avslå. Det gjelder for eksempel familier som har vært selvforsørget i ny kommune i noe tid, men som trenger økonomisk sosialhjelp i en nødsituasjon. At det er behov for å tydeliggjøre forskrift og rundskriv, ser vi også klart av statsforvalterembetenes praksis. I en klagesak har Statsforvalteren i Trøndelag lagt til grunn at det er tilflyttingskommunen som har ansvaret for sosiale tjenester til sekundærttilflyttede flyktninger, ikke bosettingskommunen. Dette er en annen tolkning enn det som går fram av rundskrivet og som praktiseres på Nav-kontorene vi har intervjuet. Statsforvalteren i Trøndelag har uttalt at de ikke kan se at rundskrivets lovforståelse er i tråd med det velferdsrettslige verket som følger av flyktningkonvensjonen.

Vi finner at hvorvidt en flyktning får unntak, avhenger mer av tilfeldigheter som hvilke ansatte de møter og hvilke kommuner de flytter fra og til, enn av hva slags situasjon de befinner seg i. Konklusjonen vår er at det ikke er godt nok beskrevet i sentrale forskrifter, veiledere og rundskriv når unntak kan gis, og at det er ytterst sjeldent at kommuner og Nav gir slike unntak. Det framstår vilkårlig hvilke flyktninger som får unntak og dermed kan flytte uten å miste sitt sikkerhetsnett. Resultatet er at flyktninger som trenger å flytte av menneskelige hensyn, og flyktninger som ville blitt bedre integrert av å flytte, i praksis ikke har den muligheten.

Funnene i denne rapporten har konsekvenser på tre nivåer. For det første for den enkelte flyktning, som i realiteten ikke får flyttet før det har gått fem år, selv om behovet kan være der. For det andre for hvordan dagens flyttebegrensninger fungerer, og hvorvidt begrensningene er i tråd med Norges grunnlov og våre menneskerettslige og flyktningrettslige forpliktelser. For det tredje for hvordan et eventuelt nytt generelt flytteforbud for flyktninger bør utformes.

Summary

Refugees, like everyone else, in principle have the right to move within the country where they hold legal residence. However, Norwegian authorities have restricted refugees' right to move during the first five years after settlement by making certain welfare-state measures and benefits lapse upon relocation. Refugees who move away from their settlement municipality (*bosettingskommune*) before five years have passed are not entitled to the introduction program, introduction benefit, or social assistance in their new municipality. If they move, they must support themselves financially and lose the right to the social benefits that form society's lower safety net.

In this report, we have examined three possibilities available to refugees for obtaining exemptions from the current relocation restrictions. We have looked at how employees in municipal refugee services and in Nav (the Norwegian Labour and Welfare Administration) assess: 1) agreed secondary settlement (*sekundærflytting*) between municipalities, 2) granting the introduction program to refugees who have secondarily relocated, and 3) when it is "manifestly unreasonable" (*åpenbart urimelig*) to reject an application for financial social assistance from a refugee.

The question of exemptions from the current relocation restrictions has become topical because, in autumn 2026, Norwegian authorities are considering introducing a general relocation ban for refugees. In order for relocation restrictions and a relocation ban to comply with the Constitution and Norway's obligations under refugee law and human rights law, there must be room to make exemptions, to prevent unreasonable outcomes in individual cases.

In the report, we distinguish between refugees who may need an exemption for humanitarian reasons and situations where relocation before five years could be advantageous for integration. Humanitarian reasons can, for example, include experienced violence or threats in the settlement municipality. We find that even in situations where it is dangerous or highly burdensome to remain, such as in cases of violence, threats, or bullying, it is not a given that an exemption is granted. It may be advantageous for integration for a refugee to be granted an agreed secondary settlement if they have been settled in a municipality without relevant employment opportunities. But also in such cases, it is very difficult to obtain an exemption.

In cases concerning agreed secondary settlement and the introduction program, municipal employees see it, to a limited extent, as their role to grant exemptions in order to prevent unreasonable outcomes in individual cases. Rather, they have understood their mandate as being to limit secondary relocation among refugees. Often they do not carry out exemption assessments, and they justify their restrictive approach by arguing that exemptions could undermine settlement policy, generate more secondary relocation, or be resource-intensive for the municipality. This is not a matter of ill will on the part of individual employees, but of a system in which municipalities lack incentives to grant exemptions. There is a lack of guidelines regarding which refugees should be granted agreed secondary settlement and what such an agreement should entail. For the person

who must make the decision locally, it appears most rational to refer refugees back to the settlement municipality or on to another municipality.

For assessments concerning financial social assistance, Nav employees have a regulation and a circular they are required to follow. Not everyone is familiar with this regulatory framework, and those who are familiar with it interpret it strictly. The caseworkers we interviewed are well acquainted with the main rule that refugees who move before five years have passed can be referred back to the settlement municipality. The clarification in the circular stating that there are cases where it is "manifestly unreasonable" to reject an application for financial social assistance is less well known. Nav caseworkers themselves reject cases that the circular identifies as "manifestly unreasonable" to reject. This applies, for example, to families who have been self-sufficient in the new municipality for some time but who need financial social assistance in an emergency situation. The need to clarify the regulation and circular is also evident from the practice of the County Governors. In an appeal case, the County Governor of Trøndelag held that it is the receiving municipality — not the settlement municipality — that is responsible for social services to refugees who have secondarily relocated. This is a different interpretation from that set out in the circular and practiced at the Nav offices we interviewed. The County Governor of Trøndelag has stated that they cannot see that the circular's interpretation of the law is in line with the welfare-law protection that follows from the Refugee Convention.

We find that whether a refugee obtains an exemption depends more on circumstances such as which employees they encounter and which municipalities they move from and to, than on the situation they are in. Our conclusion is that central regulations, guidelines, and circulars do not adequately describe when exemptions can be granted, and that it is extremely rare for municipalities and Nav to grant such exemptions. It appears arbitrary which refugees are granted an exemption and can thus move without losing their safety net. The result is that refugees who need to move for humanitarian reasons, and refugees who would achieve better integration by moving, in practice do not have that option.

The findings in this report have consequences on three levels. First, for the individual refugee, who in reality is unable to move before five years have passed, even where the need may exist. Second, for how the current relocation restrictions function and whether these restrictions comply with Norway's Constitution and its obligations under human rights and refugee law. Third, for how a possible new general relocation ban for refugees should be designed.

1 Innledning

I Norge er det bred politisk enighet om at flyktninger skal bosettes styrt og spredt. Flyktninger bosettes i alle landets kommuner, og mer usentralt enn slik befolkningen ellers bor. Mange flyktninger trives der de blir bosatt, mens andre ønsker eller trenger å flytte. Myndighetene har imidlertid begrenset flyktningers rett til å flytte de første fem årene etter bosetting. Flyktninger som flytter fra bosettingskommunen før det har gått fem år, har ikke rett til introduksjonsprogram, introduksjonsstøtte eller sosiale ytelser dersom de skulle få behov for det. Hvis de flytter, må de klare seg selv økonomisk, og de mister samfunnets nedre sikkerhetsnett. Bakgrunnen er ifølge myndighetene «hensyn til integrering og virkningen av at det i bosettingskommunen kan lages gode og helhetlige opplegg» (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2020). Høsten 2026 utreder regjeringen å begrense flyktningers flytting ytterligere. Det utredes et generelt flytteforbud for flyktninger og et forbud mot at flyktninger flytter til enkelte geografiske områder (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2026).

Denne rapporten undersøker hvordan *unntakene* til dagens flyttebegrensninger fungerer. Når myndighetene begrenser flyktningers mulighet til å flytte, er det viktig å ha unntak, av flere grunner. For eksempel kan det være sterkt urimelig å hindre en flyktning i å flytte i en situasjon hvor det er farlig eller belastende å bli boende, som ved trusler, vold eller mobbing i bosettingskommunen. Unntaksbestemmelser kan også være viktige i et integreringsperspektiv. Fafo har tidligere vist at flyktninger bosettes i kommuner uten relevante arbeidsmuligheter, at flyktninger med barn bosettes på steder uten videregående skoletilbud, at familier splittes ved bosetting, og at flyktninger med store helseutfordringer bosettes langt fra sykehus (Kjeøy mfl., 2025). I flere av disse tilfellene kan det være kontraproduktivt for integreringen å låse flyktninger til bosettingskommunen i fem år ved å ta fra dem sikkerhetsnett dersom de flytter. Mange flyktninger mangler opp-tjente rettigheter i andre deler av tryggesystemet de første årene, noe som gjør at tapet av akkurat disse tiltakene og stønadene kan veie tungt i deres beslutning om å flytte eller ikke.

Unntaksbestemmelser er med andre ord viktige av både menneskelige og integreringspolitiske grunner. Det kan også være i strid med Norges grunnlov og våre menneskerettslige og flyktningrettslige forpliktelser å ha flytterestriksjoner eller flytteforbud uten at det gis unntak. Retten til å flytte innenfor landet hvor man har lovlig opphold, er nedfelt både i Grunnloven, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og flyktningkonvensjonen. For at myndighetene skal kunne begrense denne retten, må begrensningene være hjemlet i lov, begrunnet i legitime hensyn og være forholdsmessige.¹ Ifølge en utredning av statens juridiske handlingsrom til å regulere flyktningers mulighet til å flytte, er det å innføre generelle ordninger på gruppenivå ikke i seg selv uforholdsmessig. For at et flytteforbud skal være i tråd med Grunnloven og Norges menneskerettslige forpliktelser, er det samtidig slik at «Det må [...] gis rom for varianter av skjønn,

¹ «I et krav om forholdsmessighet ligger at argumentene for tiltaket må være sterkere enn argumentene mot. Det legges opp til en bredspektret vurdering. Også utslag på enkeltpersonnivå tas med i betraktningen» (Emberland, 2026, s. 10).

konkrete vurderinger eller unntak for å hindre urimelige utslag i enkelttilfeller» (Emberland, 2026). Departementet har også selv uttalt at det må følge unntaksbestemmelser med dersom de skal innføre mer restriktive tiltak enn det som finnes i dag (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2026; Skårdalsmo, 2026). I lys av dette er det viktig å undersøke om dagens unntaksbestemmelser fungerer på en tilfredsstillende måte.

Det finnes noen åpninger for at flyktninger skal kunne flytte før det har gått fem år og samtidig beholde sitt nedre sikkerhetsnett og få tilgang på rettigheter også etter flytting. Men som vi skal vise i denne rapporten, er ikke disse samlet i noe felles regelverk. Disse er: 1) Bosettingskommunen og den nye kommunen kan inngå en avtale om sekundærflytting, 2) tilflyttingskommunene kan velge å tilby introduksjonsprogram til flyktninger som opprinnelig er blitt bosatt i andre kommuner, og 3) Nav i tilflyttingskommunen kan vurdere det som «åpenbart urimelig»² å avslå en søknad om økonomisk sosialhjelp.³

Unntaksbestemmelsene forvaltes av ansatte i kommunene og Nav. Vi har undersøkt hvordan disse unntakene håndteres, både reelt og hypotetisk. Det siste ved å spørre hva som kan skje i situasjoner hvor det kan være urimelig å hindre flyktninger i å flytte før det har gått fem år. Blant annet har vi undersøkt: Får flyktninger flytte når politiet mener det er utrygt for dem å bli boende i den opprinnelige bosettingskommunen? Får mor og barn flytte med hvis far får jobb i annen kommune? Og hva skjer når en selvforsørget flyktning flytter, men så mister jobben eller noe i familiesituasjonen gjør at de trenger ekstra ressurser i en nødsituasjon?

Det kan være nærliggende å tenke på unntaksbestemmelsene som en fleksibilitet kommunene har, og som en mulighet de kan bruke hvis de vil strekke seg litt ekstra for de som har det vanskeligst. Men det følger altså også av Norges menneskerettslige og flyktningrettslige forpliktelser at det *må* være muligheter til å gjøre unntak i gitte situasjoner. Velfungerende unntaksbestemmelser er en forutsetning for at man kan sette inn så inngripende tiltak som begrensning i flyktningers flytting faktisk er. Spørsmålet denne rapporten stiller, er altså ikke om det bør finnes unntak – det er allerede slått fast at vi må ha det (Emberland, 2026) – men om unntakene som finnes i dag fungerer.

Rapporten bygger på en spørreundersøkelse til kommunene og intervjuer med ansatte i flyktningtjenestene, Nav-veiledere og ansatte hos statsforvalterne.

1.1 Sekundærflytting som fenomen

Selv om denne rapporten handler om flytting, er det viktig å ha i mente at flertallet av flyktningene som blir bosatt i Norge, *ikke* flytter, men blir boende i bosettingskommunen. Ifølge den siste monitoren for sekundærflytting fra SSB bor i overkant av 80 prosent av flyktningene som ble bosatt i årene 2010–2017, fremdeles i sin bosettingskommune fem år etter de ble bosatt. For dem som ble bosatt i perioden 2018–2019, har enda flere, 87–88 prosent, blitt boende i bosettingskommunen. Etter åtte års botid bor litt over

² Forskrift til sosialtjenesteloven gir tilflyttingskommunen adgang til å avslå søknad om sosiale tjenester. Søknaden kan likevel ikke avslås hvis dette er åpenbart urimelig.

³ Sosialtjenesteloven omtaler flere former for sosiale ytelser. I denne rapporten er det økonomisk sosialhjelp som undersøkes.

60 prosent fremdeles i bosettingskommunen (Kirkeberg, 2025).⁴ Fordi flyktninger i utgangspunktet bosettes mer spredt enn slik befolkningen ellers bor, er deres bosettingsmønstre etter flytting relativt likt bosettingsmønsteret for den øvrige befolkningen. Ale-neboende, som ofte er menn, har en høyere sannsynlighet for å flytte fra bosettingskommunen, mens barnefamilier oftere er mer bofaste (Kjeøy mfl., 2025).

Årsakene til at flyktninger flytter, er mange av de samme som for andre som bor i Norge. De flytter for studier, et annet arbeidsmarked eller for å bo nærmere en kjæreste, familie eller venner. Ifølge Kjeøy mfl. (2025) er det også en betydelig gruppe som flytter fordi de er ensomme, ikke føler seg hjemme eller mangler tilhørighet i kommunen de har blitt bosatt i. Blant flyktninger som flytter, finnes det også flere som har blitt bosatt i kommuner som ikke har nødvendige tjenester, og som opplever at de må flytte for å få tilgang til utdanning eller relevante helsetilbud. Når flyktninger flytter, flytter de til større og mer sentrale kommuner. De flytter fra steder med få innbyggere til steder med flere innbyggere, og de flytter ofte til steder hvor de har nettverk som kan hjelpe dem, oftere til Østlandet og oftere mer sentralt. Det kan føre til konsentrasjon av enkelte grupper av flyktninger enkelte steder (Kjeøy mfl., 2025).

Det er ikke registrert noen markant økning i flytting blant flyktninger etter fem år. Flyttingen øker heller gradvis og kontinuerlig i årene etter bosetting, før den flater ut etter omtrent ti år (Kjeøy mfl., 2025, s. 26). Det skjer forholdsvis lite flytting de aller første årene etter bosetting, noe SSB tolker som en indikasjon på at introduksjonsprogrammet gir et insentiv til å bli boende i første bosettingskommune til programmet er avsluttet (Strøm mfl., 2020).

I debatten om sekundærflytting blant flyktninger har det vært mye oppmerksomhet om noen få kommuner på det sentrale Østlandet, som opplever press på kommunale budsjetter og frykter opphopning av levekårsutfordringer som følge av mye sekundærflytting til akkurat deres kommune. I Kjeøy mfl. (2025) beskriver vi hvordan disse situasjonene oppstår og kommer med forslag til alternative løsninger som ikke innebærer flytteforbud for flyktninger. I rapporten beskriver vi også sekundærflytting sett fra flyktningenes perspektiv og viser at flyktninger gjennomgående får det bedre av å flytte, også økonomisk. Høsten 2024 gjennomførte Fafo en spørreundersøkelse blant ledere i introduksjonsprogrammet i kommunene, hvor vi spurte om i hvor stor grad de opplevde sekundærflytting som en utfordring. De fleste av kommunene som hadde mye sekundærttilflytting, oppga at det bare i liten grad var en utfordring for dem (Kjeøy mfl., 2025).

Siden det er begrensninger på flytting de første fem årene, skulle man tro at de som flytter i denne perioden, skiller seg noe fra gruppen flyktninger i stort. Vi har lite kunnskap om hvorvidt det er tilfelle. Ifølge Kjeøy mfl. (2025) har flyktninger med lønnsinntekt en sterkere tendens til å flytte før det har gått fem år, og tendensen forsterkes jo høyere inntekten er. Demografiske kjennetegn som alder, kjønn og husholdningstype skiller i mindre grad de som flytter de første fem årene, fra de som ikke gjør det (Kjeøy mfl., 2025). SSBs monitor for sekundærflytting lar oss følge med på hvor mange fra hver

⁴ Når man forsker på flytting, må man se på personer bosatt et stykke tilbake i tid for å fange flyttetidspunktet og ikke få skjevhet i datamaterialet.

kohort av flyktninger som flytter, men den gir lite informasjon om hva som eventuelt skiller flyktninger som flytter før og etter fem år.

«Sekundærflytting» er et begrep som brukes i forskning og av myndighetene for å beskrive flyktningers flytting fra bosettingskommunen. I kommunene brukes ofte begrepet «sekundærbosetting». I denne rapporten bruker vi i all hovedsak begrepet sekundærflytting, men der kommunene selv bruker sekundærbosetting og «avtalt sekundærbosetting» om det samme fenomenet, følger vi deres begrepsbruk. Vi har også brukt begrepet sekundærbosetting i spørreundersøkelsen.

1.2 Rapportens oppbygning

Rapporten har sju kapitler. I kapittel 2 presenterer vi data og metode. Kapittel 3 viser hvordan kommunene håndterer spørsmål om avtalt sekundærflytting. Kapittel 4 viser hvordan de samme aktørene vurderer det å tilby introduksjonsprogram for sekundærtillflyttede flyktninger. Kapittel 5 viser hvordan ansatte i Nav vurderer søknader om økonomisk sosialhjelp fra flyktninger som har flyttet i femårsperioden. Kapittel 6 viser hvordan statsforvalteren fortolker det samme regelverket som Nav-veilederne gjør sine vurderinger på bakgrunn av, og hvordan de håndterer klagesaker. I kapittel 7 oppsummerer vi og kommer med anbefalinger.

2 Data og metode

Analysene i denne rapporten bygger på en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder. Vi har undersøkt praksis rundt avtalt sekundærflytting og introduksjonsprogram til sekundærtillflyttede flyktninger gjennom en spørreundersøkelse til alle kommuner, utdypet gjennom intervjuer med ansatte i flyktningtjenestene. For å undersøke hvordan Nav-kontorene håndterer søknader om økonomisk sosialhjelp fra sekundærtillflyttede har vi gjennomført kvalitative intervjuer med veiledere i Nav. For å forstå statsforvalterens rolle og vurderinger har vi gjennomført intervjuer med ansatte i utvalgte statsforvalterembeter. I dette kapitlet beskriver vi datainnsamlingen og de metodiske valgene vi har tatt.

I all vår datainnsamling, både kvalitativ og kvantitativ, har vi både hentet inn reelle erfaringer og brukt vignetter. Vignetter er beskrivelser av tenkte case som respondentene blir bedt om å ta stilling til.⁵ Ved at de kommune- og Nav-ansatte tok stilling til vignetter, ble det mulig å sammenligne vurderinger på tvers av kommuner. Vignettene ble utviklet basert på innledende kvalitative intervjuer og eksempler fra Kjeøy mfl. (2025). Vignettene viste seg også å være viktige fordi det er mange kommuner som ikke har konkrete erfaringer med sekundærtillflyttede flyktninger, og også en del som bare har få slike saker.

2.1 Praksiser knyttet til avtalt sekundærflytting

Kommunenes praksiser knyttet til avtalt sekundærflytting er ikke regulert, og det er opp til kommunene selv å inngå slike avtaler og fastsette innholdet i dem. Vi har undersøkt forståelser og praksis rundt avtalt sekundærflytting gjennom en spørreundersøkelse sendt til alle landets kommuner, og gjennom kvalitative intervjuer med ansatte i flyktningtjenestene i 18 kommuner.

Spørreundersøkelse til kommuner og bydeler i Oslo

For å kartlegge omfanget av og praksisene knyttet til tilbudet om introduksjonsprogram for flyktninger som har flyttet til kommunen, gjennomførte vi en digital spørreundersøkelse blant personer med hovedansvar for introduksjonsprogrammet i landets kommuner.⁶ Her undersøkte vi:

- hvor ofte kommunen får henvendelser om sekundærflytting, og hvordan disse behandles
- om kommunen har faste retningslinjer for hvordan sekundærflytting håndteres, og når de eventuelt inngår avtaler om sekundærflytting
- hvilke faktorer ved flyktningenes situasjon som vektlegges i kommunens vurdering, som tilknytning til kommunen, familiesituasjon, arbeidstilknytning eller jobbmuligheter, behov for utdanning eller helsetjenester, og opplevd vold, mobbing eller utestenging i bosettingskommunen

⁵ Vi har ikke gjennomført vignetteeksperimenter hvor opplysninger varieres mellom respondenter.

⁶ Personen som mottok undersøkelsen, kunne videreformidle undersøkelsen dersom vedkommende mente andre i kommunen var bedre egnet til å svare.

- om kommunen erfarer at flyktninger tar kontakt om oppstart i introduksjonsprogram etter å ha flyttet uten avtale

Videre ba vi respondentene vurdere om, og i hvilken grad, ulike kjennetegn ved flyktningene øker eller reduserer sannsynligheten for at det inngås en avtale. På enkelte spørsmål ga vi respondentene mulighet til å utdype eller gi alternative svar i fritekst.

For å undersøke om det var noen systematiske forskjeller i svarene avhengig av kjennetegn ved kommunene, koplet vi svarene til registerbaserte kjennetegn ved kommunen. Vi har sett på kommunestørrelse, kommunens skår på SSBs sentralitetsindeks, antall flyktninger kommunen har bosatt i perioden 2020–2025, antall henvendelser kommunen har fått om sekundærflytting de siste tre årene, landsdel (region) og samlet til- og fraflytting (2020–2025). I analysene ser vi at det er betydelig overlapp mellom de ulike bakgrunnsvariablene, og at de forskjellene som finnes, i stor grad handler om hvorvidt kommunen er sentralt beliggende, har mange innbyggere og får relativt mange henvendelser. For å lette lesingen oppgir vi derfor bare én bakgrunnsvariabel i hver av de kvantitative analysene som presenteres. Bakgrunnsvariabelen som brukes mest, er sentralitet.

Spørreundersøkelsen ble sendt til alle landets 357 kommuner. I Oslo ble undersøkelsen sendt til de 15 bydelene. Totalt har 182 kommuner og åtte bydeler i Oslo besvart undersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 51,3 prosent.⁷

Vi har gjort en vurdering av hvor representativ undersøkelsen er med blikk for sentralitet og geografisk fordeling blant kommunene som har svart. Samlet sett er disse kommunene relativt jevnt fordelt over landet. En nærmere gjennomgang viser imidlertid variasjoner i svarprosenten mellom sentralitetskategoriene. Den høyeste svarprosenten ble registrert blant kommuner med sentralitetsindeks 1–2, der over 75 prosent deltok, mens kommuner med sentralitetsindeks 6 hadde den laveste svarprosenten, på 39 prosent. Det var også geografiske forskjeller i svarprosenten. Den høyeste svarprosenten ble registrert i Akershus (71 prosent), mens de laveste svarprosentene ble observert i Finnmark (33 prosent) og Troms (38 prosent). Dette mønsteret tyder på at kommuner som vanligvis bosetter et større antall flyktninger, og som også mottar flest henvendelser om avtalt sekundærflytting, i større grad deltok i undersøkelsen.

Kvalitative intervjuer med ledere og ansatte i flyktningtjenestene

I tillegg til spørreundersøkelsen har vi gjennomført kvalitative intervjuer med 55 ledere og ansatte i 18 kommuner,⁸ hovedsakelig i flyktningtjenestene, men også andre ansatte som har befatning med disse spørsmålene. Av disse kommunene er sju større, sentrale tilflyttingskommuner (sentralitet 1–2), sju mellomstore regionsentre (sentralitet 3–4), og fire mindre distriktskommuner med relativt høy fraflytting (sentralitet 5–6). Utvalget er også satt sammen for å sikre geografisk spredning. Åtte av kommunene er på Østlandet, fem i Nord-Norge, tre på Vestlandet og to i Trøndelag. Ingen av kommunene i utvalget ligger på Sørlandet. Nord-Norge er dermed noe overrepresentert sammenlignet

⁷ I noen tilfeller har to personer fra samme kommune eller bydel svart. I disse tilfellene er det benyttet vektning for å sikre lik representasjon fra hver kommune og bydel.

⁸ Blant disse inngår også bydeler i Oslo.

med landsdelens andel av befolkningen. Det henger sammen med at landsdelen har betydelig fraflytting generelt, og også blant flyktninger (Kjeøy mfl., 2025).

I intervjuene var hensikten å framskaffe og analysere «tykke data» som kunne gi innsikt i hvordan kommunene resonnerer og handler i spørsmål om avtalt sekundærflytting, og hvordan de vurderer det å tilby introduksjonsprogram til sekundærttilflyttede flyktninger.

For å sikre at vi snakket med de mest relevante informantene i hver kommune, undersøkte vi hvilke ansatte i kommunene som har mest erfaring med denne typen saker, og inviterte disse til intervju. I intervjuene ba vi informantene dele sine refleksjoner fra faktiske saker på en anonymisert måte, og presenterte vignetter for å kunne sammenligne på tvers av kommuner og bydeler i Oslo.

2.2 Praksiser knyttet til økonomisk sosialhjelp

Selv om hovedregelen er at flyktninger som flytter før det har gått fem år, ikke har rett på sosiale tjenester i ny kommune, og kommunen derfor kan avslå søknaden, må søknaden likevel innvilges hvis Nav-ansatte vurderer at det er «åpenbart urimelig» å avslå. For å finne ut hvordan de Nav-ansatte fortolker dette regelverket og hvilke unntak de eventuelt gir, intervjuet vi 18 veiledere ved elleve Nav-kontorer.

Nav-kontorene i utvalget er valgt for å få fram variasjon i organisering, kommunestørrelse, geografisk plassering og sentralitet. Dette ut fra en tanke om at type kommune påvirker hvor mange søknader om økonomisk sosialhjelp de får, og at dette igjen påvirker veilederens kjennskap til regelverket og kanskje også deres fortolkning av det. Noen Nav-kontorer har flyktningtjenesten integrert, og vi passet på at utvalget varierte med tanke på hvordan kontorene var organisert. Vi har intervjuet Nav-ansatte og ansatte i flyktningtjenestene i de samme kommunene, men Nav-utvalget består av sju færre kommuner.

I intervjuene spurte vi veilederne om hvordan de mottok og håndterte søknader. Vi undersøkte om de kjente det relevante regelverket⁹, hvordan de fortolket det, og hvilke saker de vurderte som «åpenbart urimelig» å avslå. Vi ba dem også fortelle om de siste sakene de hadde behandlet, og hvordan de da gikk fram. Etter at vi hadde gjennomført noen innledende intervjuer, utarbeidet vi en vignett som vi brukte i de siste intervjuene for å kunne sammenligne på tvers av Nav-kontorer.

2.3 Statsforvalterembetene

Statsforvalterembetene er viktige aktører i spørsmål om sekundærflytting, selv om embetene ikke selv avgjør om en flyktning får flytte. Kommunene står fritt til å inngå eller avslå avtaler om sekundærflytting. Dette er en avgjørelse statsforvalterembetene ikke kan overprøve. Statsforvalteren er imidlertid klageinstans for kommunenes enkeltvedtak etter sosialtjenesteloven og integreringsloven. Det innebærer at de behandler klager på enkeltvedtak om økonomisk sosialhjelp, og fører tilsyn med kommunenes forvaltning av lovene. Ettersom retten til introduksjonsprogram og sosialhjelp er knyttet til at

⁹ Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge 2011 og Rundskriv R35-00 til sosialtjenesteloven.

flyktningen blir boende i bosettingskommunen, berører også dette regelverket spørsmål om sekundærflytting.

Statsforvalterembetenes fortolkninger av regelverket har betydning utover den enkelte klagesak, fordi de legger føringer for hvordan kommunene forstår og praktiserer de samme bestemmelsene. I dette prosjektet har vi derfor undersøkt hvordan statsforvalterembetene selv forstår og anvender regelverket.

For å undersøke statsforvalterembetenes forståelser og praksiser gjennomførte vi to separatintervjuer og et gruppeintervju. Til sammen har vi intervjuet åtte ansatte ved fem av de ti statsforvalterembetene i Norge. Målsetningen var å få innsikt i om og i hvilket omfang de ulike statsforvalterembetene opplever henvendelser og klager knyttet til denne typen saker, og å kunne drøfte eventuelle ulike tolkninger av de juridiske standardene som disse forvalter.

Gruppeintervjuet tok utgangspunkt i vignetter, typiske brukersituasjoner og foreløpige funn i andre deler av prosjektet, og la opp til gruppediskusjon og refleksjon rundt eksisterende rutiner, praksiser og mål. Ved å ta utgangspunkt i typiske saker som løftes til statsforvalterembetene, skapte vi et felles grunnlag for diskusjon av hvordan saker løses i praksis, og søkte å få fram eventuelle forskjeller i fortolkning av regelverket. Som forberedelse til separat- og gruppeintervjuene fikk vi også innsyn i 30 anonymiserte saker hos de ulike statsforvalterembetene som var merket sekundærflytting eller sekundærflytting i elnnsyn.¹⁰

¹⁰ elnnsyn er en felles nasjonal innsynsløsning som gjør det mulig for innbyggere å søke i offentlige postjournaler og saksdokumenter fra norsk forvaltning.

3 Hvordan kommunene håndterer sekundærflytting i femårsperioden

Når en flyktning ønsker eller trenger å flytte før det har gått fem år kan bosettingskommunen og tilflyttingskommunen avtale sekundærflytting. I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan kommunene vurderer hvem som skal få en slik avtale, og hva dette innebærer av forpliktelser for kommunene og tilbud for flyktningene.

Det er ansatte i kommunene og bydelenes flyktningstjenester som avtaler sekundærflytting. Kapittelet bygger derfor på en spørreundersøkelse til ledere for flyktningstjenestene i alle landets kommuner og alle bydeler i Oslo, og på kvalitative intervjuer med ansatte og ledere i disse tjenestene i 18 kommuner og bydeler i Oslo.

Kapittelet starter med å gå gjennom rammene, eller mangelen på rammer, rundt avtalt sekundærflytting, før vi ser på omfanget av henvendelser og hvordan de behandles. Til slutt undersøker vi hvordan kommunene selv vurderer ulike typer saker som kunne gitt grunnlag for avtale.

3.1 Rammene rundt avtalt sekundærflytting

Det at kommuner kan avtale sekundærflytting, står i forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge § 3. Forskrift § 3 regulerer ikke kommunenes adgang til å avtale sekundærflytting, men fastsetter at personer som flytter etter avtale har rettigheter i tilflyttingskommunen på lik linje med personer som er bosatt der:

Personer som er bosatt i en kommune som mottar integreringstilskudd for vedkommende, har rett til tjenester i denne kommunen.¹¹ Flytter en person som nevnt i første ledd til en annen kommune, har vedkommende rett til tjenester der, **dersom flyttingen er avtalt mellom de to kommunene** [vår utheving].

Avtalt sekundærflytting er altså et unntak fra den generelle regelen om at flyktninger som flytter, ikke har rett på sosiale tjenester andre steder enn i bosettingskommunen.

Forskrift om sosiale tjenester er det eneste lovverket som nevner avtalt sekundærflytting. Det finnes ikke noen føringer eller veiledninger som ansatte i kommunene kan lene seg på når de gjør vurderinger rundt avtalt sekundærflytting. Kommunene står fritt til å lage sine egne rutiner og regler, og til å innvilge eller avslå med de begrunnelsene de

¹¹ I rundskriv 25-00 til sosialtjenesteloven presiseres det at «hvis en person flytter til en annen kommune, har vedkommende bare rett til tjenester fra Nav-kontoret i tilflyttingskommunen dersom flyttingen er avtalt mellom kommunene. Dette gjelder selv om integreringstilskuddet følger folkeregistrert adresse og overføres til en ny kommune ved flytting». Spørsmålet om hvorvidt det er bosettingskommunen eller kommunen som mottar integreringstilskuddet, som har ansvar for sosiale tjenester til flyktninger som har flyttet før fem år, kom ikke opp i intervjuer med de ansatte i kommunene. Det diskuteres derimot under kapittel 5 om statsforvalterens rolle og fortolkninger, hvor dette var et sentralt tema.

ønsker, eller uten begrunnelse. Innvilgelse eller avslag er heller ikke enkeltvedtak som kan påklages til statsforvalteren.

Som vi skal komme tilbake til, har kommunene begrensede insentiver til å avtale sekundærflytting. Dette er flyktninger som eventuelt kommer i tillegg til deres ordinære bosettingskvote. Så lenge flyttingen meldes i Folkeregisteret, får også tilflyttingskommunen integreringstilskuddet fra staten, uavhengig av om flyttingen er avtalt. Utgiftene til integrering av flyktninger som flytter før det har gått fem år, dekkes altså av staten.¹² Integreringstilskuddet er imidlertid størst de første to årene etter bosetting, og i femte bosettingsår er det redusert til under en tredjedel av toppsatsen. Når flyktninger flytter, har dermed bosettingskommunen ofte allerede mottatt og brukt størstedelen av tilskuddet, mens en eventuell tilflyttingskommune ikke får noen tilsvarende kompensasjon.

Faktaboks 3.1. Sentralitetsindeksen

Sentralitetsindeksen er Statistisk sentralbyrås (SSB) mål på hvor sentralt en kommune ligger. Den er beregnet ut fra hvor mange arbeidsplasser og servicefunksjoner innbyggerne kan nå med bil i løpet av 90 minutter, der tilbud nær bostedet teller mer enn tilbud lenger unna. Hver kommune får en verdi på en skala fra 0 til 1000, der den mest sentrale kommunen alltid har verdi 1000 (Oslo) og de minst sentrale kommunene har verdier ned mot 300. I denne rapporten bruker vi sentralitetsklassen som bakgrunnsvariabel for å undersøke om kommunenes vurderinger av sekundærbosetting varierer systematisk med hvor sentralt kommunen ligger. Tidligere forskning har vist at flyktninger som flytter, ofte flytter fra små, usentrale steder til større, mer sentrale kommuner – gjerne på Østlandet (Kjæøy mfl., 2025).

Sentralitets-klasse	Kjennetegn	Eksempler på kommuner
1 – mest sentral	Oslo og kommunene rundt, svært god tilgang til arbeidsplasser og tjenester	Oslo, Lørenskog,
2	De øvrige storbyene og andre sentrale kommuner	Bergen, Drammen, Sarpsborg
3	Mellomstore byer og regionsentre	Kristiansand, Indre Østfold
4	Mindre sentrale by- og distriktskommuner	Notodden, Rana
5	Distriktskommuner med større avstander til arbeidsplasser og tjenester	Sogndal, Selbu
6 – minst sentral	De minst sentrale kommunene, ofte små og med lange avstander til ulike tilbud	Snåsa, Utsira

Kilde: Høydahl (2020)

¹² I 2025 fikk kommunene dekket 96,7 prosent av merutgiftene til bosetting og integrering de fem årene de mottar integreringstilskudd (Beregningsutvalget, 2026).

Kommunene har gjennomgående en svært restriktiv praksis når det gjelder å avtale sekundærflytting. Når de får henvendelser om dette, gir de aller fleste direkte avslag uten videre behandling. Flere bruker ordet «streng» om måten de forholder seg til disse sakene på, og uttrykker at avslag er regelen. Sitatene under er illustrerende for hvordan de fleste av de vi har intervjuet om dette temaet, uttrykker seg:

De får beskjed om at kommunen har 100 % policy om nei til sekundærbosetting i femårsperioden [...]

Hvis det kommer en henvendelse fra andre kommuner så sier vi ganske konsekvent nei.

For å forstå om det er systematikk i hvilke flyktninger som eventuelt vurderes som unntak fra denne strenge praksisen, har vi undersøkt om kommunene har faste rutiner, og i så fall hvilke. I spørreundersøkelsen oppga en fjerdedel av kommunene med skår 1 eller 2 på SSBs sentralitetsindeks¹³ og en tredjedel av kommunene i sentralitet 3 og 4 at de ikke hadde noen faste rutiner knyttet til avtalt sekundærbosetting. 55 prosent av kommunene i sentralitet 5 og 6 oppga det samme. Hvor sentral en kommune er, er en viktig faktor her, fordi flyktninger (og alle andre) som flytter, oftere flytter til mer sentrale kommuner. I mange kommuner er det altså slik at de ansatte mangler føringer for hvem de skal avtale sekundærbosetting for – altså for når de skal gjøre unntak. At dette i stor grad er beslutninger de tar på egen hånd, er også noe våre informanter selv reflekterer over. De sier at det ofte er tilfeldig hvilke flyktninger som får unntak og ikke:

Jeg trenger føringer, fra IMDi eller kommunen, eller noen da. Det kunne vært nyttig. Jeg trenger likebehandling og rettferdighet for de som søker om sekundærbosetting – ikke sant. Det kan jo være to like saker og så er det noen som får avslag og så har noen andre fått godkjent [...] det er jo tilfeldigheter.

For å bøte på mangelen på rutiner og forsøke å sikre mer enhetlig praksis mellom kommuner, kom landsstyret i ffkf (faglig forum for kommunalt flyktningarbeid)¹⁴ i 2019 med anbefalte retningslinjer til medlemskommunene for hvordan de burde håndtere sekundærbosetting. Flere av de vi har intervjuet, spesielt i kommuner som mottar en del slike henvendelser, fortalte at ffkfs retningslinjer er det de styrer etter når de vurderer om en flyktning skal få avtalt sekundærflytting. Det er verdt å understreke at dette ikke er føringer fra statlig hold, men anbefalinger fra en sammenslutning av kommuner, uten noen formell myndighet. Ffkf anbefalte kommunene å ha en streng praksis, men å vurdere å inngå avtaler når det er sterk tilknytning til kommunen, for eksempel nær familie, en studieplass eller en arbeidskontrakt, eller i saker hvor flytting er nødvendig for å verne om den enkeltes sikkerhet. Ffkfs anbefalte retningslinjer framgår av faktaboks 3.2.

¹³ Sentralitet 1 er Oslo og kommunene rundt (Bærum, Lillestrøm, Lørenskog, Rælingen), sentralitet 2 er de andre storbyene i Norge og andre sentrale kommuner (Stavanger, Sandnes, Sola, Moss, Sarpsborg, Fredrikstad, Asker, Nordre Follo, Ullensaker, Frogn, Vestby, Ås, Gjerdrum, Nittedal, Drammen, Lier, Hamar, Horten, Tønsberg, Bergen og Trondheim).

¹⁴ ffkf er et forum med 220 medlemskommuner, representert ved sin flyktningfaglige ansvarlige. Forumets mål er å fremme faglig utvikling av flyktningarbeidet i kommunene, samt å formidle medlemmenes synspunkter overfor sentrale myndigheter og organisasjoner.

Faktaboks 3.2. Anbefalte retningslinjer ved sekundærbosetting fra ffkf

Ffkf anbefaler følgende:

- Avtalen om sekundærbosetting bør kun inngås dersom både fraflytning- og tilflytningskommunen er enige om at flytting er nødvendig.
- Henvendelsen bør sendes fra fraflytningskommunen, ikke fra personen som ønsker å flytte. Dersom kommuner mottar forespørsler om sekundærbosettinger direkte fra personen bør h*n henvises til kommunen h*n nå bor i for videre veiledning.
- Forespørsler om sekundærbosetting og tilbakemelding på disse bør gjøres skriftlig. I forespørselen bør det fremkomme hvem henvendelsen gjelder, hvorfor flytting anses som nødvendig og hvilke tiltak som er utprøvd i nå-værende kommune.
- Det anbefales å ha en streng praksis på sekundærbosetting, men kommuner anbefales å vurdere å inngå avtale om sekundærbosettinger dersom vedkommende har en sterk tilknytning til kommunen, eksempelvis:
 - nær familie (ektefelle, registrert partner eller barn) i kommunen.
 - innvilget studieplass i kommunen/nærliggende kommuner.
 - arbeidskontrakt i kommunen/nærliggende kommuner.
- Avtale om sekundærbosetting bør også vurderes dersom flytting er nødvendig for å verne om den enkeltes sikkerhet. Dette kan blant annet være aktuelt i saker som omhandler vold i nære relasjoner, sosialt press/kontroll og i kjølvannet av juridiske straffesaker.

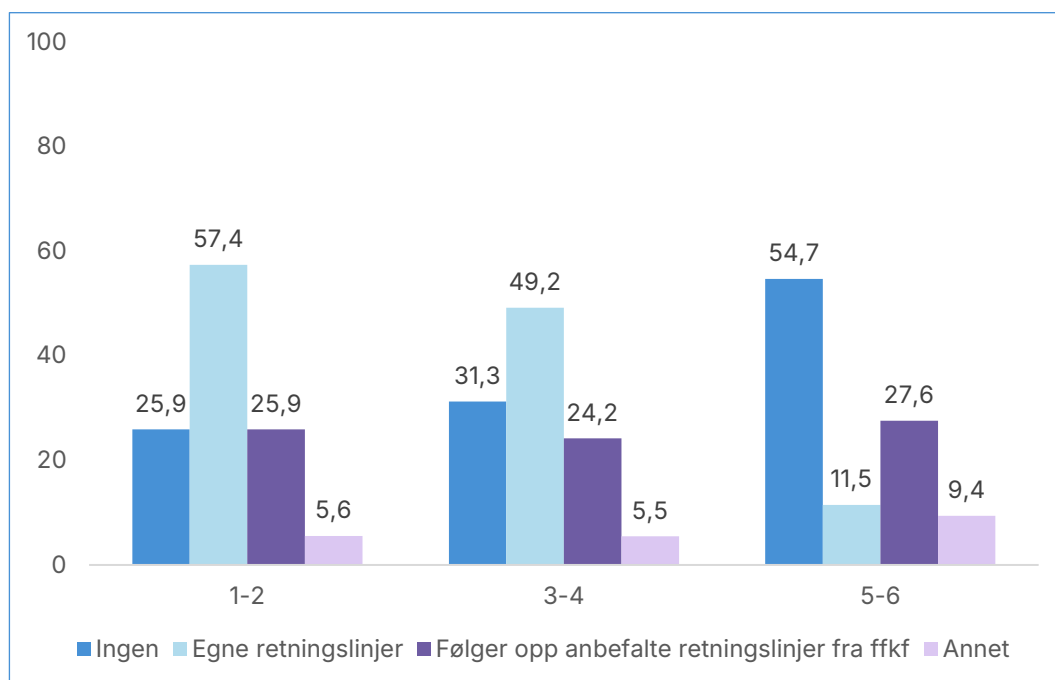
Kilde: Brev til medlemskommunene fra ffkf v/ leder Vanja M. Jensen, 7. februar 2019.

I intervju og fritekstsvar i undersøkelsen oppgir også noen få kommuner at de har politiske vedtak knyttet til hvordan disse sakene skal behandles. For eksempel hadde en kommune en regel om at de eneste som får avtale, er de som gifter seg eller får barn med allerede bosatte flyktninger:

Kommunen har politisk vedtak om at vi bare godkjenner søknader om sekundærbosetting for flyktninger som gifter seg eller får barn med en av kommunens allerede bosatte flyktninger. Med unntak av de som får jobb her og blir selvhjulpne

Hvilke rutiner kommunene har, går fram av figur 3.1. Som vi ser har rundt halvparten av de sentrale kommunene egne retningslinjer. På landsbasis oppgir én av fire kommuner oppgir at de følger ffkfs retningslinjer.

Figur 3.1. Svar på spørsmålet «Hvilke faste rutiner har din kommune/bydel for hvordan forespørsler om sekundærbosetting behandles?», etter kommunenes skår på SSBs sentralitetsindeks (prosent), N = 192.



Vi finner altså både manglende overordnede rammer fra myndighetenes side, og variasjon mellom kommunene i hvem retningslinjene sier at bør vurderes for avtalt sekundærflytting. Selv de kommunene som har egne rutiner eller vedtak, dekker disse sjelden hele bredden av saker som kommer inn. I rommet mellom det ffkf anbefaler, det den enkelte kommune eventuelt har vedtatt selv, og de sakene som faller utenfor begge deler, får den enkelte ansattes skjønn avgjørende betydning.

3.2 Fra et ønske om å flytte til henvendelse til avtale

Fra tidligere forskning vet vi at ansatte i enkelte bosettingskommuner fraråder flyktninger å flytte før det har gått fem år, fordi flyktningene ikke har rett til sosiale ytelser i ny kommune. I noen tilfeller fraråder de også personer med tilbud om jobb i andre kommuner å flytte, i *tilfelle* de skulle få behov for ytelser senere (Kjeøy mfl., 2025). Det til tross for at dette er en type flytting som kunne vært positiv for integreringen. Samtidig flyttet altså om lag 20 prosent av flyktningene som ble bosatt mellom 2010–2016, fra bosettingskommunen før det hadde gått fem år. Totalt utgjorde dette 10 491 personer (Kjeøy mfl., 2025, s. 28).¹⁵ Det er på ingen måte slik at alle disse kunne vært aktuelle for unntak, men det er et relevant bakgrunnstall når vi nå skal se på hvor få henvendelser om avtalt sekundærflytting norske kommuner får.

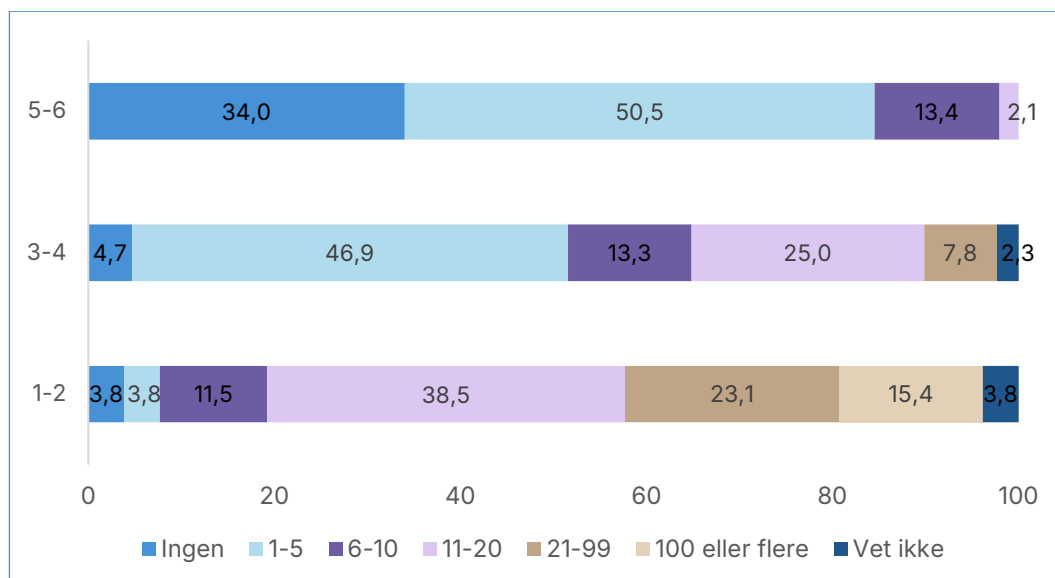
Tilflyttingskommunene mottar nemlig sjelden henvendelser om sekundærflytting, og disse henvendelsene fører ytterst sjeldent til en avtale. Mye tyder altså på at det store flertallet av flyktninger som flytter før det har gått fem år, aldri kommer så langt som til å be om avtalt sekundærflytting. De tar den relativt store risikoen det er å flytte uten et

¹⁵ SSB har data for senere bosettinger, men har ikke offentliggjort tallgrunnlaget. Fra Kirkegård mfl. (2024) vet vi at blant de som ble bosatt i perioden 2018–2019, er flytteandelen første fem år lavere, på 12–13 prosent.

sikkerhetsnett. Flyktninger som ikke tar den risikoen, er prisdelt de ansatte i bosettings- og tilflyttingskommunene hvis de skal få avtalt sekundærflytting.

I det videre går vi gjennom omfanget av *henvendelser* og *inngåtte avtaler*. Vi diskuterer også det at mange tilflyttingskommuner ikke behandler henvendelser som kommer direkte fra flyktninger.

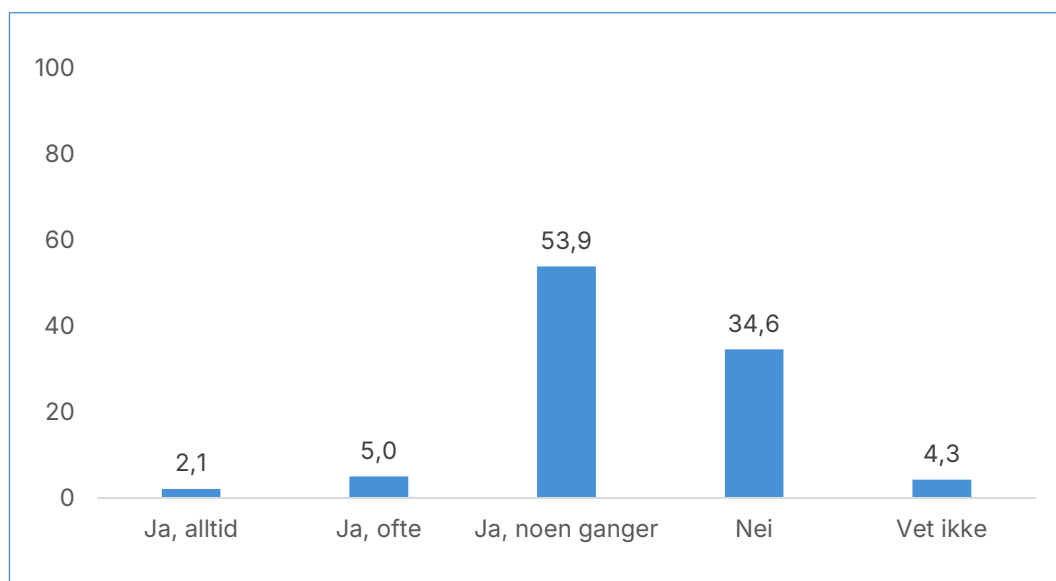
Figur 3.2. Svar på spørsmålet «De siste tre årene, hvor mange henvendelser om sekundærbosetting innenfor femårsperioden har kommunen fått?», etter kommunenes sentralitetsindeks (prosent), N = 192.



Det lave antallet henvendelser om sekundærflytting går fram av figur 3.2. De siste tre årene har fire kommuner mottatt mer enn 100 henvendelser og 15 kommuner mottatt flere enn 20 henvendelser. De kommunene som mottar flest henvendelser, ligger i sentralitet 1 eller 2. En henvendelse fører ytterst sjeldent til avtale. De siste tre årene har *ingen* kommuner inngått mer enn ti avtaler, to av tre kommuner har inngått færre enn fem, og rundt en tredjedel har ikke inngått en eneste avtale.

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene besvare flere spørsmål om den siste henvendelsen de mottok. På landsbasis oppga 67 prosent at de hadde avslått siste sak. I kommuner i sentralitet 1-2 var andelen avslag høyere, på 90 prosent. Dette er kommunene som mottar flest henvendelser om sekundærflytting. Av 26 kommuner i sentralitet 1 og 2 var det tre som hadde innvilget siste sak. Til sammenligning var andelen kommuner som innvilget siste sak 40 prosent i sentralitet 3-4 og 35 prosent i sentralitet 5-6. Usentrale kommuner mottar altså sjeldnere henvendelser og innvilget en høyere andel.

Figur 3.3. Svar på spørsmålet «Skjer det at dere får på plass avtaler om sekundærbosetting på vegne av flyktninger opprinnelig bosatt i din kommune/bydel?» (prosent), N = 137.



Når vi snur spørsmålet på hodet og spør kommunene om det skjer at de får på plass avtaler om sekundærbosetting for flyktninger som opprinnelig er bosatt hos dem, svarer 35 prosent nei, slik det framgår av figur 3.3. På spørsmål om hvorfor de ikke får på plass avtaler, svarer 43 prosent at ingen kommuner sier ja til å ta imot. I fraflyttingskommunene er det også mange som i intervjuer sier at det er denne beskjeden de gir flyktninger som ønsker å flytte før femårsperioden er over:

Vi unnlater ofte å spørre større kommuner og byer om sekundærbosetting, fordi de konsekvent svarer nei uansett begrunnelse for søknad. Vi opplever også at det er umulig å få kontakt med de rette personene i store kommuner for å sende søknad om sekundærbosetting, at vi faktisk ikke får levert en søknad.¹⁶ Det å opprette kontakt og få et møte kan ta måneder og år.

Denne kommunen opplever med andre ord at det ikke er noe vits i å prøve å få på plass en avtale, fordi de største kommunene uansett sier nei, hvis det altså er mulig å få spurt rette vedkommende i kommunen det ønskes flytting til. Slik kontakt beskrives som vanskelig å oppnå.

Flere kommuner behandler ikke henvendelser som kommer fra flyktningene selv

I intervjuene er det flere kommuner som oppgir at de som hovedregel ikke vurderer henvendelser eller søknader om sekundærflytting som kommer fra flyktningene selv. De vil at bosettingskommunen skal ta kontakt. Dette er også i tråd med retningslinjene fra ffkf. I spørreundersøkelsen svarer 70 prosent av kommunene at når flyktninger tar kontakt med dem og ønsker å få flytte dit med avtale, ber de flyktningene henvende seg til

¹⁶ Her bruker respondenten begrepet «søknad». Det er flere kommuner som snakker om henvendelser om sekundærflytting som søknader, og noen har også laget egne søknadskjemaer for dette. Det vanligste er likevel at dette skjer på mindre formaliserte vis.

sin egen bosettingskommune, som kan ta kontakt på deres vegne. Dette utdypes i intervjuene. Sitatet under er illustrerende:

Vi får mye spørsmål direkte fra flyktninger, og da svarer vi alltid: snakk med bosettingskommunen om videre prosess, og send en søknad hvis dere ønsker den vurdert [...]

Tilflyttingskommunene sier at de gjør dette fordi en henvendelse fra en annen kommune kommer med informasjon som gjør det mulig for dem å foreta en vurdering. For eksempel kan de da få vite hva som er utprøvd av tiltak i bosettingskommunen. Noen kommuner sier at henvendelsene de får direkte fra flyktninger, sjelden har den informasjonen de trenger for at de skal kunne ta stilling.

Det at det er få henvendelser til tilflyttingskommunene, og at flere kommuner ikke behandler henvendelser direkte fra flyktninger, er interessant i lys av at fraflyttingskommunene sier de får relativt *mange* henvendelser fra flyktninger som vil flytte. De ansatte i en av de mindre sentrale kommunene vi intervjuet, sa at de hadde bestemt seg for å slutte å ta kontakt med andre kommuner på vegne av flyktninger de selv hadde bosatt, fordi de brukte så mye tid på det og det aldri førte til avtale. 16 prosent svarer da også nei på spørsmålet «Når en flyktning dere selv har bosatt ber om det, tar du kontakt med andre kommuner med mål om å få på plass en avtale om sekundærbosetting?», mens 22 prosent svarer at de alltid tar kontakt med en ny kommune hvis flyktningen ber om det.

Oppsummert finner vi altså at det foregår en utsiling i fraflyttingskommunene av hvilke flyktninger de velger å kontakte andre kommuner på vegne av. Det er derimot ikke klart hvilke trekk ved flyktningen eller flyktningens situasjon som avgjør om en fraflyttingskommune tar på seg oppgaven med å prøve å få til avtalt sekundærflytting. Om det er de mest ressurssterke eller de med størst behov som når gjennom, gir datamaterialet vårt ikke grunnlag for å si noe sikkert om. I eksemplene kommunene trekker fram, er det ingen tydelig tendens. Dette framstår ikke som et system som sikrer lik behandling, og flyktningene selv har lite de skulle ha sagt dersom bosettingskommunen ikke ønsker å ta saken deres videre. Flyktningene står uten mulighet til å klage eller overprøve et avslag, og mangler dermed virkemidler som kunne sikret dem innflytelse i denne prosessen.

3.3 Hvem får unntak – og hvordan gjøres vurderingene?

Selv om en restriktiv praksis er hovedtendensen i kommunenes vurderinger av avtalt sekundærflytting, finnes det også eksempler på flyktninger som får innvilget slike avtaler. I det videre går vi gjennom både reelle eksempler fra materialet vårt og hvordan de kommuneansatte reflekterer rundt tenkte eksempelsaker (vignetter) de har fått presentert av oss både i intervjuer og spørreundersøkelse. Vi grupperer sakene etter to typer begrunnelser for hvorfor flytting kan være viktig for flyktningen. Noen ganger er flytting nødvendig av *menneskelige hensyn*, for å unngå at flyktningen utsettes for vold og trusler, eller at familier splittes. Andre ganger kan et *overordnet integreringshensyn* tilsi at det bør avtales flytting, for eksempel når bosettingskommunen ikke har et relevant arbeidsmarked, skoletilbud eller helsetilbud som dekker flyktningens behov. Som vi skal

se, er det ikke hensynet som avgjør utfallet. Vi finner at lignende saker vurderes ulikt fra kommune til kommune og fra person til person. Saker som ville blitt avslått i sentrale kommuner, kan bli innvilget i mindre sentrale kommuner.

Blant eksemplene på flyktninger som har fått innvilget sekundærflytting og som nevnes i intervjuene våre, er det både saker som reflekteres i ffkfs eller kommunenes egne retningslinjer, og andre typer saker. Vi har hørt om flere tilfeller der sekundærflytting ble avtalt fordi flyktningen var utsatt for vold i bosettingskommunen, og politiet hadde anbefalt flytting. En kommune hadde avtalt sekundærflytting for en familie med oppfølgingsbehov på sykehus, og som hadde blitt bosatt i en kommune langt unna sykehuset. En annen kommune hadde inngått avtale i en sak hvor et samlivsbrudd før bosetting gjorde at mann og kone ble bosatt i ulike kommuner. Etter bosetting fant de sammen igjen, og siden de også hadde felles barn, ble flytting innvilget. Men vi har også eksempler – fra intervjumaterialet – der tilsvarende saker oppgis å ha endt med at det *ikke* ble avtalt sekundærflytting.

I et intervju med ansatte i en liten, usentral kommune fikk vi framlagt en sak hvor det ble inngått avtale fordi en familie ønsket å bo nær en annen familie. De to familiene var venner og tilhørte samme religion. Her anså tilflyttingskommunen det som et viktig moment at flere, om enn ikke alle, de voksne i familien var selvforsørgete. De vektla også at søkerne allerede hadde fullført introduksjonsprogrammet, og at dette skjedde før de store ankomstene av ukrainske flyktninger. Dermed hadde de kapasitet i kommunen til å ta dem imot. Dette var en kommune som svært sjeldent fikk henvendelser om sekundærflytting. Lignende saker har blitt diskutert i de andre intervjuene, men der oppga samtlige informanter at de ville gitt avslag, også i andre små usentrale kommuner.

Et annet gjennomgående funn er at sakene som ender i avtaler om sekundærflytting, ofte oppfyller flere hensyn samtidig. Den som ønsker å flytte, kan for eksempel ha en tilknytning til kommunen, være utsatt for vold eller ha helseutfordringer, i tillegg til å ha barn å ivareta. Sakene som ender i avtalt sekundærflytting, er også gjerne godt dokumentert, og det synes å være en klar fordel med en anbefaling fra utenforliggende instanser som politi, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), sykehus eller andre. Som vi skal komme tilbake til i neste delkapittel, er også faktorer ved tilflyttingskommunen, som hvorvidt de har kapasitet til å ta imot, en viktig del av vurderingen.

På spørsmål til de som har inngått avtaler om hva som kjennetegner disse sakene, er det å ha opplevd vold i bosettingskommunen det vanligste kjennetegnet i de mest sentrale kommunene. Det å ha ektefelle eller å ha fått jobb i kommunen var vanligst i kommunene i sentralitet 3–4. I de minst sentrale kommunene var ektefelle, jobb og annet nettverk i kommunen de fremste kjennetegnene (se Tabell 3.1).

Tabell 3.1. Svar på spørsmålet «Hva kjennetegner de sakene hvor dere har inngått avtaler om sekundærbosetting siste tre år?» Flere svar mulig (prosent), N = 96.

Sentralitetsindeks	1-2	3-4	5-6
Har ektefelle / registrert partner i kommunen	37.5	49.4	37.3
Har fått jobb i kommunen	28.1	48.3	41.8
Har annet nettverk i kommunen	12.5	24.1	44.8
Har opplevd vold i bosettingskommunen	43.8	13.8	11.9
Noen i flyktningens nære familie har fått jobb i kommunen	-	16.1	20.9
Har barn i kommunen	6.3	19.5	6.0
Har helsebehov, herunder behov for nærhet til sykehus	6.3	9.2	3.0
Har bedre utsikter til arbeid i kommunen	-	4.6	3.0
Har barn med behov for spesialundervisning	6.3	4.6	-
Er avhengig av sosiale stønader	12.5	-	3.0
Har opplevd mobbing / utestenging i bosettingskommunen	6.3	3.4	-
Annet	-	19.5	6.0

Vi utviklet fire vignetter med beskrivelser av flyktninger som ønsker å flytte, og ba i spørreundersøkelsen kommuneansatte ta stilling til om de mest sannsynlig ville avslå eller inngå avtalt sekundærbosetting. Her har vi kombinert ulike faktorer som i de kvalitative intervjuene så ut til å gjøre utslag:

- Den som søker, har barn i skolealder og har fått relevant jobb i din kommune/bydel med ett års varighet. Hun er redd for å miste rettigheter ved flytting.
- Den som søker, er deprimert og klarer ikke å gjennomføre introduksjonsprogrammet i bosettingskommunen. Han eller hun har slektninger i din kommune/bydel og tror det vil hjelpe.
- Den som søker, har blitt utsatt for partnervold i bosettingskommunen og har uttalelse fra politiet om at vedkommende trenger å flytte.
- Den som søker, er en LHBTQ+-person som opplever mobbing i bosettingskommunen og mener din kommune/bydel vil være et tryggere sted å være.

I det følgende går vi gjennom hvordan ulike vignetter ble vurdert av de som svarte på spørreundersøkelsen. Vi starter med sakene som primært handler om integreringshensyn, der flytting kan være det som gjør at flyktningen kommer i jobb eller får tilgang til nødvendige tjenester.

Har arbeid nå, men kan trenge rettighetene i framtiden

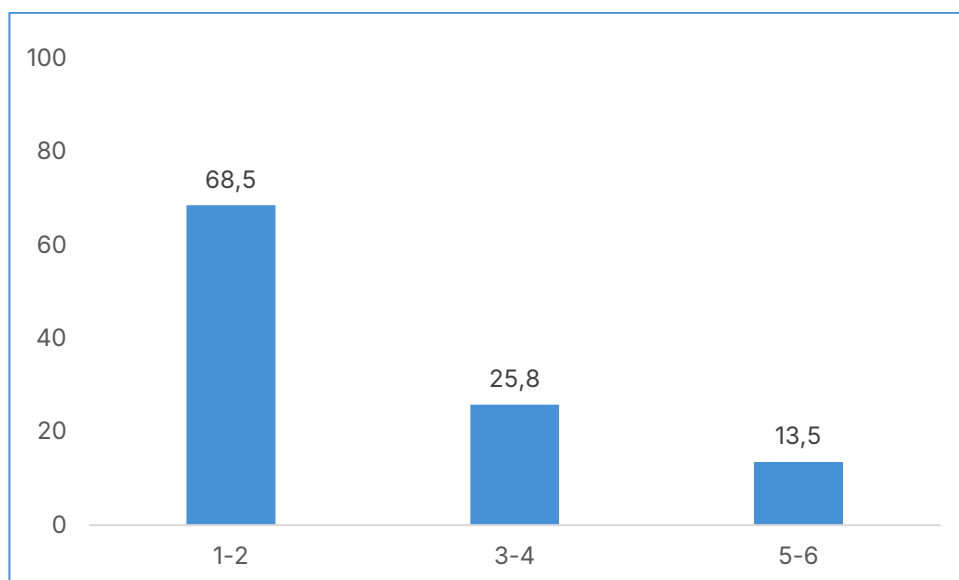
Fra de kvalitative intervjuene har vi eksempler på saker hvor en flyktning har fått tilbud om jobb i en annen kommune og så har tatt kontakt med tilflyttingskommunen og bedt om en avtale om sekundærflytting som et sikkerhetsnett, i tilfelle de skulle miste jobben igjen. En slik avtale kan være spesielt aktuelt for personer med barn som må bytte barnehage eller skole i forbindelse med flytting. De ansatte i kommunene ser imidlertid ikke alltid på dette som en gruppe som har behov for avtalt sekundærflytting:

Dersom flyktningen får jobb og er selvforsørget i annen kommune, er det ikke nødvendig å søke om sekundærbosetting, og da ikke heller aktuelt å innvilge eller avslå.

Dette ordner flyktningen helt selv [...]

69 prosent av kommunene i sentralitet 1–2 sier at de vil avslå en forespørsel om sekundærflytting i et slikt tilfelle. I mindre sentrale kommuner er andelen som sier de ville avslått, svært mye lavere.

Figur 3.4. Avslagsandel – midlertidig jobb og barn, etter kommunenes sentralitetsindeks (prosent), N = 192.



Vignetten med flytting til arbeid er den som gir størst variasjon mellom sentrale og usentrale kommuner.

En tilsvarende vignett ble presentert i de kvalitative intervjuene. Denne fikk fram stor variasjon i både vurderinger og konklusjon, ikke bare mellom kommuner med ulik sentralitet, men også mellom ansatte i samme kommune. Vi ba respondentene ta stilling til følgende sak:

En ukrainsk kvinne i 30-årene som er alene med et barn ble bosatt for to år siden. Hun har fått tilbud om en godt betalt midlertidig stilling i en bedrift i din kommune, med varighet på ett år. Hun har fullført introduksjonsprogrammet i bosettingskommunen og snakker flytende engelsk. Bosettingskommunen har sagt at hun står fritt til å flytte når hun kan forsørge seg selv, men av hensyn til barnet tør hun ikke flytte uten at kommunene har inngått avtale. Hun er redd for å ha byttet skole for barnet sitt, for så å stå uten rettigheter hvis hun skulle

miste den midlertidige jobben. Kommunen hun ble bosatt i søker nå din kommune om å få til en avtale om sekundærflytting for henne og barnet. Hvilke vurderinger gjør du?

Tre ansatte i tre ulike store, sentralt beliggende kommuner svarte ulikt da de ble bedt om å vurdere denne fiktive saken. Respondent 1 oppga kontant at hun ville avslått. Hun mente at kommunen ikke kunne ta sjansen på at dette ikke var en type sak hvor de ville måttet supplere bolig etter en kort stund uansett, og at hun visste at de ikke hadde boliger tilgjengelig. Dette mente hun ville bli tilfelle også når vi sa at utgangspunktet her er at kvinnen er selvforsørget og skaffer bolig selv. Respondent 2 mente at arbeidsforholdet ville være avgjørende. Det ville være «gode muligheter» hvis kvinnen hadde et ett-årig engasjement, mens det ikke ville bli innvilget hvis det var snakk om et kort vikariat, for eksempel på tre måneder. Respondent 3 mente dette var et eksempel hun klart ville innvilget.

Helsesaker og barn med spesielle behov

Henvendelser om avtalt sekundærflytting handler ofte om at flyktningene trenger eller søker tjenester som ikke finnes i bosettingskommunen. Det kan være et bedre helsetilbud eller nærhet til sykehus, studietilbud eller tilbud til barn med spesielle behov. For familier hvor et av familiemedlemmene bor over lengre tid på sykehus, kan avtalt sekundærflytting være det som gjør at familien kan bo samlet. For familier med barn med spesielle behov kan det å bli bosatt i små, usentrale kommuner innebære at det ikke finnes tilrettelagt undervisning. I intervjumaterialet i Kjeøy mfl. (2025) finnes det flere eksempler på familier som har opplevd stor bedring i tilbudet barna får etter flytting fra mindre kommuner til mer sentrale kommuner på Østlandet. Familier med barn med spesielle behov kan også trenge mer hjelp fra venner og bekjente, og ønske å bo nærmere folk de kjenner for å få avlastning.

De kommuneansatte oppgir jevnt over at de er svært restriktive med å inngå avtaler i denne typen saker, men også her finnes det unntak. På landsbasis svarer én av fem at det å ha helsebehov reduserer sannsynligheten for at avtaler inngås, mens en like stor andel mener det øker sannsynligheten for at en avtale inngås.

37 prosent svarer at det å ha barn med spesielle behov reduserer sannsynligheten for å få på plass en avtale, mens 13 prosent mener det øker sjansen. I de kvalitative intervjuene knyttes dette primært til at dette er flyktninger som kan påføre tilflyttingskommunen høye kostnader.

Det er store variasjoner mellom kommunene i dette spørsmålet, og også mellom ansatte i samme kommune. En kommune nevner at helsebegrunnelser kombinert med slektninger i kommunen kan gi grunnlag for en avtale om sekundærflytting. En annen forteller at de av prinsipp avslår alle helserelaterte saker, med den begrunnelse at bosettingskommunen skal tilby hjelpetjenester og dekke eventuelle reiser som er nødvendige for å ivareta helsebehov:

Verste jeg har sagt nei til det var multihandikappede barn som ofte måtte ta en flere timers flytur til sykehus [...] den satt langt inne. Men vi sa nei for de hadde ingen slektninger her. Argumentet er at du skal kunne ha barn med utfordringer i hele Norge.

I tilfellet over, som vi har flere lignende eksempler på i materialet, begrunner den kommuneansatte avslag med at man skal kunne være syk og ha barn med spesielle behov i hele landet. Denne begrunnelsen reflekterer ikke at personer som ikke er flyktninger, kan flytte fritt mellom kommuner uten å miste rettigheter til sosiale ytelser.

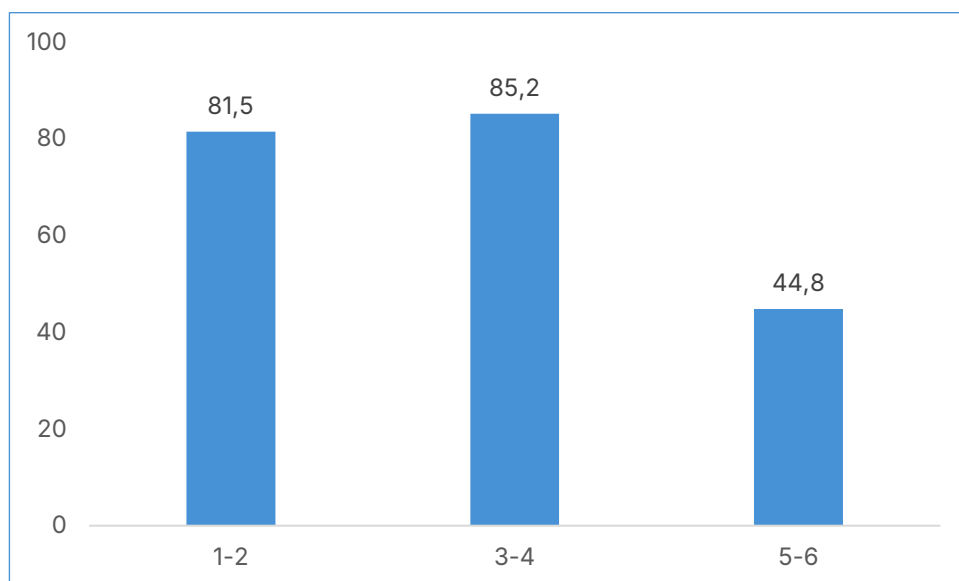
Når vi diskuterer disse sakene i intervju, er det mange av de kommuneansatte som beskriver avgjørelsene som økonomiske vurderinger de må ta på vegne av kommunen. De snakker om sakene som ressurskrevende, og flere understreker at selv et forhøyet og forlenget integreringstilskudd ikke nødvendigvis dekker kostnadene.

Det er snakk om omsorgsbolig, 24 timers bemanning [...] enorme kostnader, og det ville ikke være bærekraftig uansett for kommunen. Selv om vi hadde fått tilskudd i fem år og med ekstratilskudd, så er ikke det nok. [...] Så da er det på en måte en økonomisk vurdering.

Når vi snur eksemplet til å handle om psykiske helseutfordringer hos flyktningene, er det enda større sjanse for at kommunen gir avslag. Mange flyktninger har psykiske helseutfordringer som følge av krig og flukt. Det å oppleve ensomhet i bosettingskommunen, noe mange flyktninger gjør, kan også forsterke psykisk uhelse (Kjeøy mfl., 2025). Samtidig mangler én av fem kommuner psykologtjeneste, til tross for at de er pålagt å tilby dette (Thonstad & Stølan, 2022). Dette innebærer at det kan være behov for å flytte for å få bistand og oppfølging.

For kommunene er imidlertid psykiske helseutfordringer alene – for eksempel at flyktningen er deprimert og ensom i en liten kommune uten psykologtilbud – sjeldent grunnlag for å inngå avtale om sekundærflytting.

Figur 3.5. Avslagsandel – psykisk helse og nettverk, etter kommunenes sentralitetsindeks (prosent), N = 192.



Den samlede avslagsandelen er relativt høyt for denne vignetten, på 64 prosent totalt, og over 80 prosent i de mest sentrale kommunene. En av de vi intervjuet, hadde flere ganger prøvd å få til avtalt sekundærflytting for flyktninger med psykiske helseproblemer som kommunen ikke hadde det rette apparatet til å hjelpe dem med. Hun hadde gitt opp å få til dette, og sa:

Vi opplever at årsaker som psykisk helse er grunn til avslag hos størsteparten av kommunene vi har spurt om slike sekundærbosettinger.

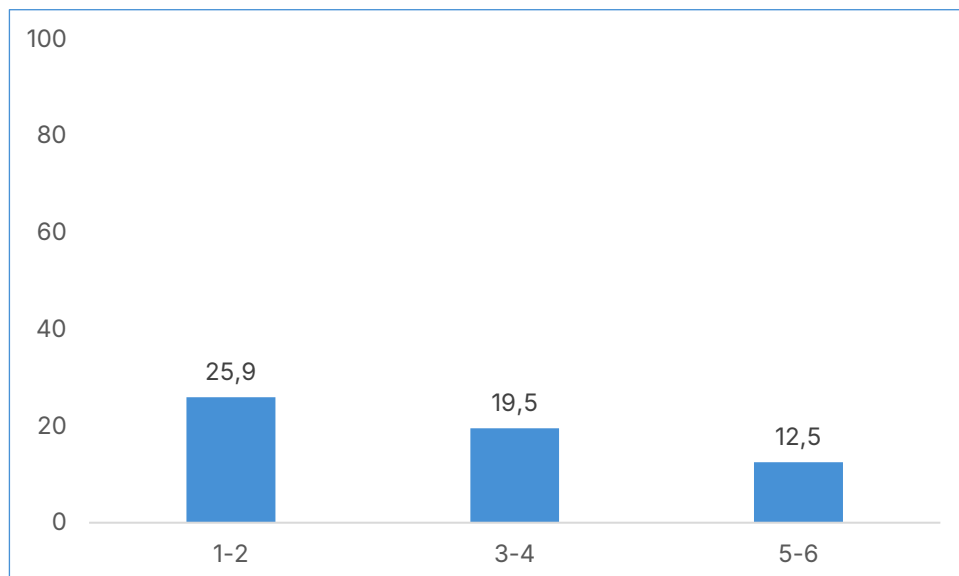
Vi går nå over til sakene som primært handler om menneskelige hensyn, der flytting kan være nødvendig for flyktingens sikkerhet eller familieliv.

Voldsutsatte eller andre med trygghets- eller beskyttelsesbehov

Personer som er utsatt for vold eller annen kriminalitet, eller som står i fare for å bli det, kan ha behov for å flytte før det har gått fem år av hensyn til sin egen sikkerhet. Dette kan være en spesielt aktuell problemstilling for personer som er bosatt på små steder, hvor det ikke er mulig å komme vekk fra den eller de man frykter, og som har tilgang til trygge nettverk andre steder.

Vignetten som beskriver en flyktning som har blitt utsatt for partnervold i bosettingskommunen og har en uttalelse fra politiet om at vedkommende bør flytte, er det eksemplet som flest kommuneansatte sier de sannsynligvis ville innvilget. Men selv her oppgir én av fire av de mest sentrale kommunene at de mest sannsynlig ville avslått (se Figur 3.6).

Figur 3.6. Avslagsandelen – partnervold, etter kommunenes sentralitetsindeks (prosent), N = 192.



De kommuneansatte er gjennomgående enige i at vold i nære relasjoner og krisesenter-saker kan gi grunnlag for sekundærflytting. Likevel er det ikke automatikk i at kommunene inngår avtaler i slike saker. Noen krever politiuttalelse. Andre lar være å inngå avtaler også når politi, krisesenter eller Bufdir er involvert:

Det kan være saker som kommer via krisesenter. At det handler om trygghet. Men i utgangspunktet så prøver vi også da at de skal finne andre kommuner.

Hvis det er krisesentersak. Hvis de tar kontakt på forhånd, så skal det mye til for at vi sier ja. Veldig mye. Det er en helhetsvurdering av hva kan vi tilby, og hvilket behov dette mennesket har.

De kommuneansatte er i intervjuene enige i at dette kan være personer som bør få avtalt sekundærflytting, men flere mener samtidig at det må begrunnes og dokumenteres særskilt hvorfor det er *deres* kommune flyktningen må flytte til. Vi har flere eksempler fra intervjuene på at det er vanskelig å få avtalt sekundærflytting for flyktninger som har opplevd vold. Dette kan også være tilfelle i situasjoner hvor politiet har anbefalt at flyktningen flytter ut av bosettingskommunen:

Vi hadde en veldig spesiell sak for ei tid tilbake hvor det var anbefalt av politiet at familien burde flytte, og vi sendte til en rekke kommuner, og det var bare negativt svar å få. Til slutt fikk vi napp hos én kommune [...]

Eksempelen viser hvor avgjørende det er for flyktningene at de har en person i bosettingskommunen som tar på seg jobben med å ringe rundt og søke for dem. Dagens system forutsetter at kommunene har et apparat som fungerer, samtidig som det krever mye innsats fra enkeltansatte i bosettingskommunen. Flere av de vi intervjuet, mente at disse sakene var av en sånn alvorlighetsgrad at de ikke burde løses kommunene imellom, men løftes tilbake til IMDi som bosettingsansvarlig myndighet:

I saker med søknad om sekundærbosetting hvor flyktninger er utsatt for vold, mobbing og lignende, må vi som kommune forvente at IMDi er den som tar kontakt for å få til avtale om sekundærbosetting og videreføre rettigheter i ny kommune.

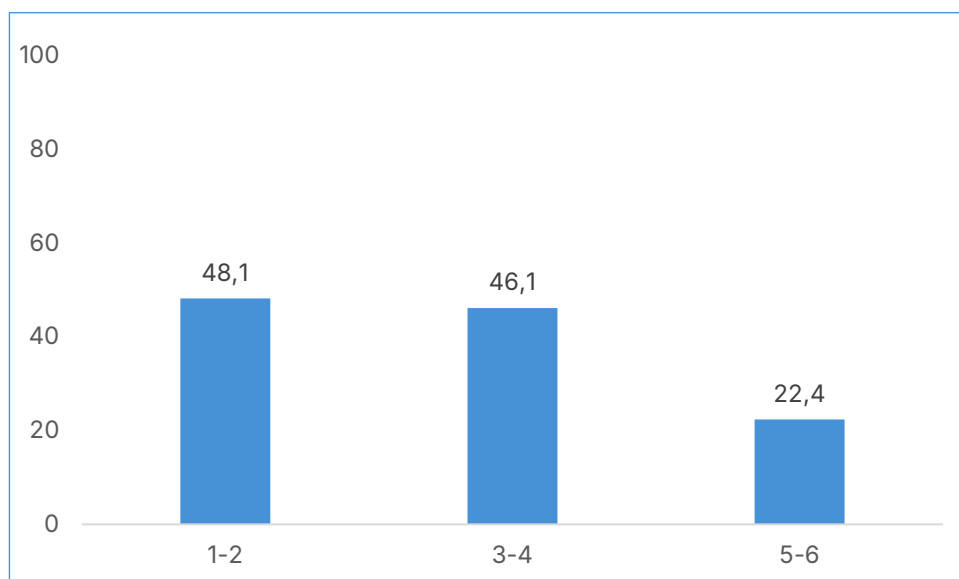
En del mindre kommuner sier nei til avtalt sekundærflytting i voldssaker fordi de mener at de ikke har det støtteapparatet som skal til for å gi flyktningen et godt tilbud. For de større kommunene er det ressursforklaringer som er mest dominerende. Flere peker også på behovet for å få dokumentert at flyktningen trenger å flytte til akkurat deres kommune, og de opplever det som vanskelig å ta stilling i disse sakene fordi de får lite informasjon om flyktningens situasjon og behov.

LHBTQ+-personer med behov for trygghet

LHBTQ+-personer og andre minoriteter innad i minoritetene kan være spesielt utsatt når de bosettes på små steder. I intervjuene hørte vi eksempler på saker hvor LHBTQ+-personer opplevde mobbing i bosettingskommunen og ba om å få flytte til større byer, hvor det finnes tilbud for skeive med innvandrerbakgrunn, og hvor de ville føle seg tryggere. I det kvalitative materialet har vi både eksempler på at slike saker har ført til avtale, og eksempler på at dette ikke tas hensyn til når kommuner vurderer avtalt sekundærflytting. En kommuneansatt i en storby på Østlandet sa at det nok ikke var lett å være skeiv flyktning i hennes kommune heller, og at det derfor ikke var grunn til å innvilge flytting.

Som det framgår av Figur 3.7, oppgir rundt halvparten av de mest sentrale kommunene at de ville avslått i dette tilfellet. Andelen er lavere i usentrale kommuner, men de kvalitative intervjuene viser samtidig at det er de sentrale kommunene som vil være mest aktuelle for denne gruppen å flytte til. Så mange som 80 prosent av kommunene som har mottatt over 20 henvendelser om sekundærbosetting de siste tre årene, ville avslått.

Figur 3.7. Avslagsandel – LHBTQ+ og trygghetsbehov, etter kommunenes sentralitetsindeks (prosent), N = 192.



Har ektefelle, partner eller barn i kommunen

Som vi så i Tabell 3.1, er det å ha ektefelle, partner eller barn i kommunen noe av det som i størst grad forstås som årsak til å innvilge sekundærbosetting. Vi kjenner til flere eksempler på saker hvor familier har blitt splittet når IMDi bosetter, altså at ektefeller eller foreldre og myndige barn har havnet i ulike kommuner. Dette kan for eksempel skyldes at de har kommet til landet på ulike tidspunkter. Noen kommuneansatte uttrykker at de føler seg forpliktet til å rydde opp i denne typen saker, og de beskriver dem gjerne som systemfeil hos IMDi. En eksempel er den tidligere nevnte saken der samlivsbrudd hadde skjedd før bosetting, og hvor familien ønsket å bo sammen igjen. Der ble avtale inngått. En annen beskriver en sak der mor og barn hadde sekundærflyttet uten avtale, og hvor far hadde kommet på familiegjenforening. Her ble det også innvilget avtale for hele familien, for å unngå å splitte dem.

Samtidig kan ikke dette ses på som en regel, og det er også mange eksempler på det motsatte. I flere intervjuer har vi for eksempel spurt om de kommuneansatte ville innvilget avtaler for foreldre når en ungdom flytter for å studere, for å holde familien samlet. Der er svaret unisont nei. En uttrykker det rett fram: «Vi har sagt nei [selv om det innebærer] splitting av familier».

Samlet ser vi at de sakene som fører til avtale, som regel bygger på en kombinasjon av flere faktorer, og gjerne er godt dokumentert gjennom en ekstern instans som politi, Bufdir eller sykehus. Menneskelige hensyn kontra integreringshensyn forklarer i liten grad hvorfor noen saker innvilges oftere enn andre. Voldssaker, som faller under menneskelige hensyn, har den laveste avslagsandelen av alle kategoriene, mens LHBTQ-saker, som også faller under denne, har en av de høyeste. Det som ser ut til å telle mer enn hvilken type hensyn saken bygger på, er om hensynet lar seg bekrefte av noen andre enn flyktningen selv.

3.4 Hvorfor så restriktiv praksis?

For å forstå hvorfor kommunene er så restriktive må vi sette vurderinger av sekundærflytting inn i den større bosettingsrammen. I dette systemet er det ansatte i hver kommunes flyktningtjeneste som er satt til å forvalte hvem som skal få unntak og når. Dette skjer innenfor institusjonelle rammer hvor de har ingen eller svært få overordnede føringer eller regelverk å forholde seg til. For den enkelte kommune som får forespørsel om sekundærflytting, finnes det begrensede incentiver til å inngå avtale om dette. Integreringstilskuddet følger som nevnt flyktningen ved flytting, uavhengig av om det foreligger en avtale.

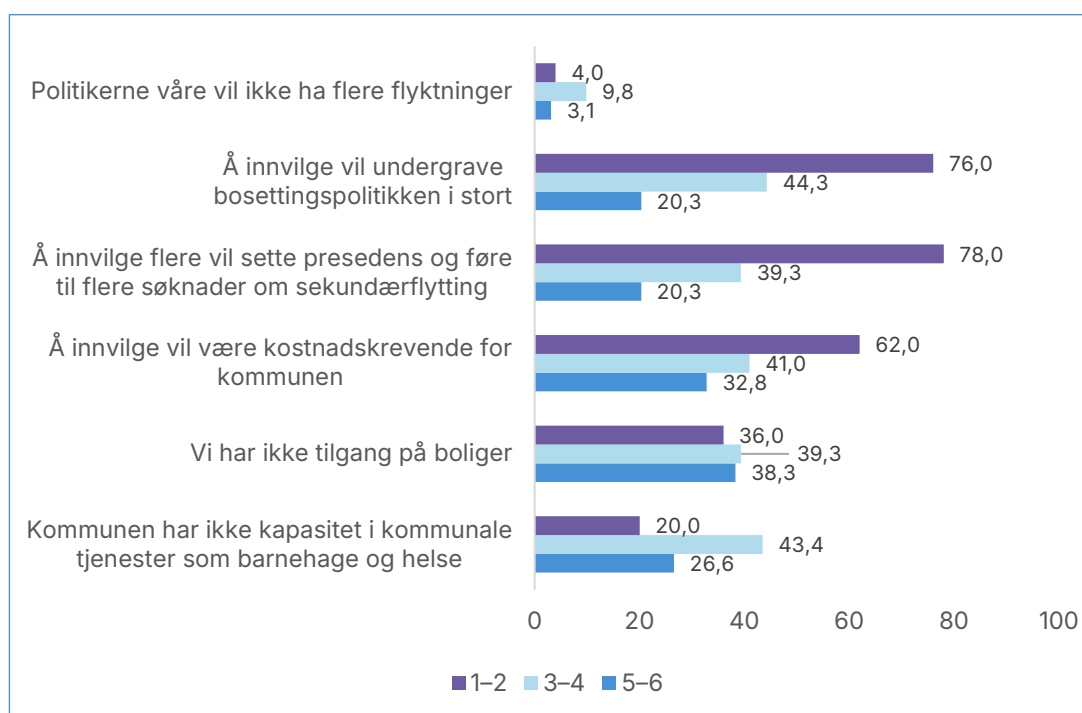
For flyktningene som trenger det, er det samtidig avgjørende å få avtalt sekundærflytting. I det følgende gjennomgår vi noen av begrunnelsene enkeltkommuner gir for å være restriktive. Deretter diskuterer vi i hvilken grad dagens system er en reell unntaksmulighet fra regelen om at flyktninger mister rettigheter til sosiale ytelser og introduksjonsprogram hvis de flytter før det har gått fem år.

Når vi i spørreundersøkelsen spør de kommuneansatte hvorfor de ikke har mer avtalt sekundærflytting, er det i all hovedsak to typer begrunnelser som går igjen. Noen begrunner det med kapasitet – at kommunen ikke har nok penger, folk eller boliger til å ta imot flere flyktninger enn de som allerede er bosatt. Andre begrunner det prinsipielt, gjennom en frykt for å sette presedens og få mer og mer sekundærflytting til kommunen, eller for å undergrave bosettingspolitikken mer generelt. Hvilken begrunnelse som dominerer, henger sammen med kommunens sentralitet.

I de mest sentrale kommunene (1–2) oppgir tre av fire at de avslår for å ikke undergrave bosettingspolitikken i stort, og for å unngå at flere skal komme flyttende. Ved å avslå mener de at de handler i tråd med kommunens interesser, samtidig som de bidrar til å bygge opp under statens politikk om styrt bosetting. De oppfatter det som et ønske fra sentralt hold at de skal si nei, og reflekterer i begrenset grad over at flyktninger kan ha reelle behov for unntak. Som sitatet under illustrerer, knytter de dette til at IMDi har gjort et vedtak om hvilken kommune flyktningen skal bo i, og at det ikke er deres jobb å «overprøve» denne beslutningen:

Det som er viktig her, er at hvis IMDi har vurdert en kommune som passende for en flyknings behov, så overprøver ikke vi dette. Vi merker at det er mange flyktninger som ønsker seg til [oss], og dette har vi forståelse for, men hvis man åpner for sekundærbosetting, vil man motarbeide bosettingspolitikken som er vedtatt av politikerne.

Figur 3.8. Svar på spørsmålet «Hvorfor inngår dere ikke flere avtaler om sekundærbosetting?», etter kommunenes sentralitetsindeks (prosent), N = 155.



I mindre sentrale kommuner er ikke denne begrunnelsen like utbredt. Her trekkes det oftere fram mangel på boliger og manglende kapasitet i barnehage og helsevesen.

De som begrunner den restriktive praksisen med kapasitet, viser til at kommunen verken har nok penger eller nok folk til å skulle bistå sekundærtillflyttede flyktninger. Dette er flyktninger som «ikke teller på kvota», og som oppleves å øke presset på kommunale tjenester som helse, skole og barnehage, samt å bidra til boligmangel. Som sitatene under viser:

Hvis man bare skulle tenke med hjertet, så hadde vi jo sagt ja til veldig mange flere. Men det er noe med muligheten å kunne følge opp [...]

Grunnen er jo egentlig dårlig økonomi i bydelene. Det er jo nummer én. Nummer to er jo at vi ikke har kapasitet, verken nok folk eller nok boliger, til å ta imot flyktninger som vi ikke har bosatt.

Synet på flyktningene som kostnadskrevenende går igjen i flere intervjuer. Informantene snakker sjeldnere om flyktninger som flytter til jobb, men som trenger avtalt sekundærflytting som sikkerhetsnett – antakelig fordi det er en langt sjeldnere problemstilling for dem. Potensielle kostnader for kommunen veier tungt i vurderingen. Det er også helt reelt at en slik avtale i enkelte tilfeller kan innebære en utgift for kommunen. Samtidig finnes det også mange flyktninger som har fullført introduksjonsprogrammet og som kan skaffe egen bolig, men som ikke tør å ta sjansen på å flytte uten et sikkerhetsnett der som noe uforutsett skulle skje (Kjeøy mfl., 2025). Også deres muligheter og rettigheter styres av beslutningene som tas. Mange kommuner gjør ikke individuelle vurderinger i disse sakene, men sier konsekvent nei til alle.

I flere intervjuer har det kommet fram at ikke alle som gjør disse vurderingene er klar over at kommunen mottar integreringstilskudd også for tilflyttede flyktninger, og at dette er midler som følger folkeregistrert adresse. Flyktningene som flytter før det har gått fem år, kommer i tillegg til de kommunen har inngått avtale om med IMDi. De er vanskeligere å planlegge for, og overstiger tallet på flyktninger som kommunens politikere har vedtatt å bosette i et gitt år. Spesielt kommuner med såkalt null-vedtak, altså de som har besluttet å ikke bosette flyktninger, trekker fram dette som en del av vurderingen om avtalt sekundærflytting.

Mange av informantene ser også på bolig som en sentral del av en avtale om sekundærflytting, og avslår på grunnlag av stor boligmangel. En av de intervjuede fortalte at hun ikke kan avtale sekundærflytting uten at hun har en bolig klar, «da vil jo familien ende på gata». I et annet intervju fortalte en informant om en sak hvor hun i utgangspunktet mente at de burde inngå avtale fordi familiens barn, som var i en ustabil familiesituasjon, hadde en trygg voksenperson i kommunen hun jobbet i. Etter å ha vurdert saken opp mot boligsituasjonen i kommunen endte de likevel med å avslå og vise dem tilbake til bosettingskommunen. I akkurat denne saken var det eksplisitt behov for bolig til familien, men i andre saker har de vi har intervjuet, ikke vurdert om det var mulig for flyktningene å skaffe bolig selv.

Andre kommuner holder bolig utenfor sine avtaler om sekundærflytting. De setter som premis at flyktningen selv må skaffe bolig, og avtaler ikke sekundærflytting før bolig er på plass:

Vi har jo ikke boliger ... Altså hvis vi skal bruke boligene vi får tak i til sekundærbosettinger, så får ikke vi bosatt de vi er pliktige til å bosette på kvoten. Så det er jo noe med det da.

Største problemet med sekundærbosetting er forventningen om at det skaffes bolig, rigges og gjøres klar for innflytting. Det gjør vi aldri. Dette må eventuelt ordnes av flyktningen selv, eller avsenderkommunen.

3.5 Ser ikke på avtalt sekundærflytting som unntak

Ansatte vi har intervjuet i kommunene, ser ikke på avtalt sekundærflytting som et unntak fra flytterestriksjonene som gjelder i femårsperioden. Det finnes da heller ikke nedskrevne regler, føringer eller begrunnelser for hvem som skal få slike avtaler, eller hvilke forpliktelser avtalene skal innebære for kommunene.

Begrensede insentiver til å inngå avtaler

Kommunenes, og spesielt tilflyttingskommuners økonomiske insentiver til å inngå avtaler om sekundærflytting, er svært begrenset. Integreringstilskuddet overføres automatisk når flyktningen registrerer flyttemelding i Folkeregisteret, og er uavhengig av om det foreligger en avtale.¹⁷ Slik systemet er i dag, er det altså en fordel for en

¹⁷ Det eneste eksemplet på insentiv for å inngå avtale som vi har identifisert, er at en avtale om sekundærflytting er en forutsetning for at tilflyttingskommunen skal kunne søke om ekstra tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker. Flytter en person med slike behov til kommunen

tilflyttingskommune å la flyktninger flytte til kommunen uten å inngå avtaler om sekundærflytting. På den måten kan man la flyktninger med jobb bo i kommunen, men hen- vise dem tilbake til bosettingskommunen den dagen de skulle trenge introduksjonspro- gram eller sosiale ytelser i Nav.

En av informantene våre i en mindre kommune i Nord-Norge stusset over at kommuner sørpå – etter hennes oppfatning – av prinsipp alltid sa nei til å avtale sekundærflytting, også i tilfeller som hun mente kunne gavnet dem. Vedkommende viste til et eksempel hvor en ukrainsk flyktning hadde fått jobb i en kommune sørpå og planla flytting for seg og sin datter. Datteren hadde spesielle behov, noe kommunen fikk dekket utgiftene til gjennom IMDis ekstratilskuddsordning. Kommunen i nord tok kontakt med kommunen de to planla å flytte til for å få på plass avtalt sekundærflytting. Formålet var at den nye kommunen skulle få overført det ganske betydelige tilskuddet som fulgte med datteren. Den nye kommunen svarte at de av prinsipp ikke inngikk slike avtaler, og mor og datter flyttet dit uten at kommunen fikk dekket de aktuelle utgiftene.

Til sammen illustrerer disse eksemplene et gjennomgående trekk ved hvordan kommu- nene forvalter avtalt sekundærflytting. Det er ikke først og fremst den enkelte ansattes vilje til å hjelpe som avgjør utfallet, men rammene vedkommende arbeider innenfor. Ingen av de vi har intervjuet gir uttrykk for at de er likegyldige til flyktningenes behov for beskyttelse eller mulighet til integrering. Tvert imot beskriver flere sakene med tydelig medfølelse, og noen sier rett ut at de skulle ønske de kunne gjøre mer for personer de kjenner til. Samtidig forvalter de et regelverk som ikke pålegger dem å innvilge avtalt sekundærflytting, i en økonomisk og administrativ virkelighet der et avslag som regel oppfattes som det mest rasjonelle valget for egen kommune.

Dette gjør seg gjeldende uavhengig av om sakene handler om beskyttelseshensyn eller integreringshensyn. Beskyttelseshensyn, som i tilfeller med vold og trusler, gir riktignok lavere avslagsandel enn andre sakstyper i vårt materiale. Imidlertid krever også disse sakene ekstern dokumentasjon, gjentatte henvendelser til flere kommuner, og til slutt en kommune som sier ja, slik som i eksempelet med familien som politiet anbefalte å flytte. Integreringshensyn, som jobb eller bedre tjenestetilbud, er det mer krevende å få gjen- nomslag for, siden disse sakene sjeldnere lar seg dokumentere av andre enn flykt- ningen selv. Samtidig betraktes det å si ja til sekundærflytting gjennomgående som å kreve ressurser, snarere enn som en mulighet til å bygge ressurser, eller som en plikt. Problemet er altså ikke at enkeltansatte er strenge av vond vilje, men at de mangler overordnede retningslinjer for hvem som skal få innvilget avtalt sekundærflytting, at flyktninger først og fremst betraktes som ressurskrevende, og at de ansatte oppfatter signalet fra myndighetene som at flyktninger skal bli boende i kommunen de er bosatt i. Det å innvilge avtalt sekundærflytting forstås dermed nesten som å omgå statlige fø- ringer.

før det har gått fem år, kan det altså lønne seg for kommunen å avtale flyttingen for å få dekket utgifter til lovpålagte oppgaver. Vi har ikke sett eksempler på at det har vært utslagsgivende for en tilflyttingskom- munes vurdering.

3.6 Oppsummering

Avtaler om sekundærflytting er ikke regulert av et nasjonalt regelverk. Kommunene står fritt til å utforme egne rutiner, og til å innvilge eller avslå slik de selv finner det riktig, uten at avgjørelsen kan påklages.

Vi finner at praksisen samlet sett er svært restriktiv, og at et fåtall avtaler inngås. Sentrale kommuner mottar klart flest henvendelser og er også strengest, uavhengig av saks-type. Begrunnelsene følger et sentralitetsmønster: Sentrale kommuner viser oftere til presedens og bosettingspolitikk, mindre sentrale oftere til boliger og kapasitet. Et gjennomgående funn er at kommuneansatte i de mest sentrale kommunene oppfatter at et avslag bygger opp under statens politikk om styrt bosetting, og at det er ønsket fra myndighetene nasjonalt at de skal være restriktive. Vi finner ingen holdepunkter for at en slik statlig føring finnes. Det ser altså ut som kommunene selv har fylt et tomrom som skulle vært regulert, med en antakelse om hva som er ønsket politikk.

Det finnes unntak der det gjøres avtaler kommuner imellom om sekundærflytting, men de er sjeldne og krever ofte at flere faktorer er på plass samtidig, som jobb, familietilknytning og en form for ekstern dokumentasjon fra politi, Bufdir eller sykehus. Det som ser ut til å telle mest for utfallet, er ikke om saken handler om et menneskelig hensyn, som familieliv eller vern mot vold, eller et integreringshensyn, som jobb eller helsetilbud, men om hensynet lar seg bekrefte av noen andre enn flyktningen selv. Voldssaker har den laveste avslagsandelen i vårt materiale, mens andre rettighetsbaserte saker, som LHBTQ+-saker med mobbing, har en av de høyeste.

Denne avhengigheten av dokumentasjon og andres initiativ gjør seg også gjeldende tidligere i prosessen. Vi finner en siliingsprosess med flere ledd, fra rådgivning i bosettingskommunen, via bosettingskommunens valg om å bruke tid på å kontakte en ny kommune, til tilflyttingskommunens vurdering av henvendelsen. Flyktningen har ikke adgang til selv å fremme sin sak i noen av disse leddene, og er avhengig av at andre velger å prioritere den.

Til slutt finner vi stor variasjon i hvordan enkeltsaker vurderes – en variasjon som bare delvis følger systematiske linjer som kommunestørrelse og sentralitet. Nærmest identiske saker kan vurderes ulikt avhengig av hvilken ansatt som behandler dem, selv innad i samme kommune. De ansatte selv opplever grensene for unntak som uklare, og etterlyser tydeligere retningslinjer, fra IMDi eller egen kommune, for å sikre mer lik behandling.

4 Vurderinger av introduksjonsprogram

I dette kapitlet viser vi hvordan ansatte i flyktningtjenestene vurderer om de skal tilby introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger til de som flytter til kommunen før det har gått fem år. Kapitlet bygger på det samme datamaterialet som kapitlet om avtalt sekundærflytting, altså en spørreundersøkelse til ledere for flyktningtjenestene i alle landets kommuner og bydeler i Oslo, samt kvalitative intervjuer med ansatte og ledere i disse tjenestene i 18 kommuner. Vi har et vesentlig mindre datamateriale knyttet til introduksjonsprogrammet sammenlignet med avtalt sekundærflytting og økonomisk sosialhjelp, og få av informantene våre har gjort seg konkrete erfaringer på dette området. Kapitlets lengde og funn gjenspeiler dette.

4.1 Hva er introduksjonsprogram for flyktninger?

Introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger er et kommunalt opplærings- og kvalifiseringsprogram, som blant annet skal gi kunnskap i norsk og samfunnskunnskap og forberede deltakerne til arbeid eller utdanning (IMDi, 2026). Deltakerne mottar introduksjonsstønad i programperioden. En full årlig introduksjonsstønad ligger i 2026 på om lag 273 000 kroner for en deltaker over 25 år.

Programtiden er ikke lik for alle. Lengden fastsettes i den enkeltes integreringsplan og kan variere fra tre måneder og opptil 5 fem, avhengig av om deltakeren har utdanning fra før, og hva som er det endelige målet (sluttmålet) med programmet.

Kommunen kan velge å tilby introduksjonsprogram til flyktninger som er bosatt i en annen kommune, men som har flyttet til deres kommune før det har gått fem år, dersom programtiden i bosettingskommunen ikke er fullført. Hvilke flyktninger som har rett og plikt til introduksjonsprogram, og hvem kommunen kan velge å tilby et program, følger av integreringsloven § 8. Hovedregelen er at flyktninger og deres nærmeste familiegjenforente i alderen 18 til 60 år,¹⁸ som har blitt bosatt i kommunen etter avtale med integreringsmyndighetene, har både rett og plikt til å delta (integreringsloven § 8 første ledd). I tillegg åpner loven for at kommunen *kan* velge å tilby program til tre andre grupper.

Integreringsloven § 8 andre ledd

«Kommunen kan tilby introduksjonsprogram til innvandrere med oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som er familiemedlemmer til andre enn personer nevnt i § 9 første ledd bokstav f, til innvandrere over 60 år med oppholdsgrunnlag som nevnt i § 9 og til innvandrere som nevnt i første ledd som er bosatt uten avtale med kommunen.»

Kilde: Integreringsloven § 8 andre ledd

¹⁸ Den øvre aldersgrensen for hvem som har rett og plikt til introduksjonsprogram, ble hevet fra 55 til 60 år med virkning fra 1. januar 2026. Samtidig ble aldersgrensen for den ene gruppen kommunen kan tilby programmet til, hevet tilsvarende, fra 55 år til 60 år.

Det er altså tre grupper av flyktninger kommunene *kan*, men ikke *må*, gi introduksjonsprogram til: 1) innvandrere over 60 år som ellers fyller vilkårene, 2) familiegjenforente med andre enn flyktninger, og 3) personer som ellers ville hatt rett og plikt til introduksjonsprogram, men som er bosatt i kommunen uten avtale med integreringsmyndighetene. I våre intervjuer med kommuneansatte omtales disse tre samlet som «kan-gruppa», altså gruppen som kommunen kan vurdere for et tilbud.

Det er verdt å presisere at det kun er de flyktningene IMDi og kommunen har avtalt bosetting for, som har rett og plikt til introduksjonsprogram i denne kommunen. En flyktning som har fått avtalt sekundærflytting, er ikke bosatt i tilflyttingskommunen gjennom en slik avtale med IMDi, og havner derfor i kan-gruppa. Veilederen til introduksjonsloven presiserer at «Personer som flytter til en annen kommune etter bosetting, vil ikke ha rett til introduksjonsprogram i tilflyttingskommunen. Personer som flytter tilbake til den opprinnelige bosettingskommunen, beholder retten til introduksjonsprogram der» (Veileder til integreringsloven, kapittel 6, u.å.).

4.2 Hvordan kommer henvendelsene til flyktningtjenestene?

Som vi beskrev i forrige kapittel, kommer henvendelser om avtalt sekundærflytting stort sett uformelt til flyktningtjenestene, gjennom e-post eller telefon fra bosettingskommunen eller flyktningen selv, eller ved at personen møter opp hos flyktningtjenesten eller det lokale Nav-kontoret etter at flyttingen allerede har skjedd. Ifølge våre respondenter dukker spørsmålet om introduksjonsprogram som regel opp som ledd i at de vurderer avtalt sekundærflytting. Det skjer også at personer som har flyttet til kommunen uten formell avtale, søker om introduksjonsprogram, men det er ifølge våre respondenter sjeldent. Spørreundersøkelsen bekrefter dette inntrykket. På landsbasis svarer 70 prosent av kommunene at de ikke har fått noen sånne søknader de siste tre årene.

4.3 Vurdering av introduksjonsprogram som ledd i avtalt sekundærflytting

I forrige kapittel viste vi at svært få får avtalt sekundærflytting. En tredjedel av kommunene har ikke inngått noen avtaler de siste tre årene, og ingen har inngått flere enn ti slike avtaler innenfor denne tidsperioden. Blant de innvilgede sakene vi har kjennskap til, er det veldig få flyktninger som ikke har fullført introduksjonsprogram i bosettingskommunen. Det at vi finner få slike eksempler, henger også sammen med at svært få flyktninger flytter det første året etter bosetting. Med veldig få saker er det vanskelig å trekke overordnede konklusjoner. Eksempelene vi presenterer under, må derfor leses med dette forbeholdet.

I tilfeller hvor kommunene avtaler sekundærflytting og det gjenstår tid i introduksjonsprogrammet, er det vårt inntrykk at tilflyttingskommunen også tilbyr flyktningen introduksjonsprogram og tilhørende introduksjonsstøtte. I vårt samlede materiale har vi færre enn fem slike eksempler. Noen av disse er krisesenter- eller voldssaker. Vi har ingen eksempler på at det avtales sekundærflytting uten at den nye kommunen tilbyr introduksjonsprogram.

Samtidig kommer det fram i intervju at gjenstående tid i introduksjonsprogrammet i enkelte kommuner brukes som begrunnelse for å si nei til avtalt sekundærflytting. Selv om

det ikke er noen nedfelte regler for hva en avtalt sekundærflytting innebærer, og vi så i forrige kapittel at en del kommuner velger å unnta bolig for eksempel, virker det på oss som at introduksjonsprogrammet og introduksjonsstøtten innfortolkes i avtalene. Kommunene forstår regelverket slik at dersom de inngår avtaler om sekundærflytting for noen som ikke har fullført dette i bosettingskommunen, må de tilby introduksjonsprogram og introduksjonsstøtte. Og det siste blir en faktor som taler mot å innvilge avtale, som i eksemplet under:

Det er en del kommuner jeg har snakket med [...] når de snakker om å godta en søknad om sekundærbosetting så opplever jeg at de godtar også å få overført intro-retten ikke sant [...] ja altså vi gjør jo det for det er klart at når vi sier ja til å ta imot noe så må vi jo ta imot dem på det pakkeforløpet de er innafor og det er nok derfor jeg sier da øg at vi er relativt strenge.

Flere steder i materialet vårt framgår det at kommunene er mer restriktive til å avtale sekundærflytting for personer som har gjenstående tid i introduksjonsprogrammet. Som vi også viste i forrige kapittel, begrunnes det med manglende kapasitet og økte kostnader for kommunene. Dette til tross for at kommunen får dekket deler av sine utgifter ved at integreringstilskuddet fra myndighetene følger flyktningen ved flytting, uavhengig av avtale. I flere intervjuer kom det fram at de ansatte som gjør slike vurderinger, ikke var klar over dette.

4.4 Introduksjonsprogram for personer uten avtalt sekundærflytting

Vi har også noen få eksempler på saker hvor kommunene har opplevd at flyktninger har flyttet uten avtale og så ber om å få introduksjonsprogram i ny kommune. Slike saker avvises i tilflyttingskommunene, og flyktningene informeres om at deres rett ligger i bosettingskommunen, noe sitatet under illustrerer.

Respondent: De som kommer sekundært tilflytta, hvis de har rett og plikt til intro, så har de jo det i primærkommunen og ikke i vår kommune. Så da vil vi jo avvise dem og sende dem i retur.

Intervjuer: Dere kan jo innvilge, men det gjør dere ikke?

Respondent: [...] Vi har i mange år hatt som grunnsten at vi innvilger ikke til de som kan tilbys, med mindre det er særskilte grunner til det. Vi har gitt til Kan tilbys-gruppen, absolutt [...] Men å komme sekundært tilflytta med alle rettigheter i en annen kommune ... Og ikke har oppfylt de, og så komme i *Kan tilbys* hos oss og få. Det skal sterke grunner til, da.

Når vi spurte videre om hvilke sterke grunner det kunne være, hadde respondenten ingen konkrete eksempler. Praksisen var å avvise, og hun kunne ikke komme på tilfeller hvor det kunne være aktuelt å innvilge.

4.5 Oppsummering

Dette kapittelet har vist at introduksjonsprogram for sekundærtilyttede flyktninger sjelden behandles som et selvstendig spørsmål i flyktningtjenestene. Det dukker som regel opp i forlengelsen av en henvendelse om avtalt sekundærflytting, og blir i praksis avgjort sammen med, og som en konsekvens av, den avgjørelsen.

Juridisk sett er skillet enkelt. Det er kun avtalt bosetting med IMDi som gir rett og plikt til introduksjonsprogram i en kommune. Alle andre, uansett om de har fått avtalt sekundærflytting eller flyttet på egen hånd, havner i kan-gruppa. Det som skiller kommunene, er derfor ikke hvordan de tolker hvem som har rett til programmet, men hvordan de utøver sitt skjønn innenfor/overfor en gruppe som formelt sett stiller likt.

Dette skjønnnet brukes gjennomgående restriktivt, men på ulike måter avhengig av hvordan sekundærflyttingen har skjedd. For flyktninger med avtalt sekundærflytting ser vi at gjestående programtid trekker i retning av avslag allerede i vurderingen av selve avtalen, fordi kommunene vet at en innvilgelse også innebærer at de må ta over resten av programmet. For flyktninger uten avtale er mønsteret tydeligere. Her er avslag med henvisning til bosettingskommunen hovedregelen, og ingen av dem vi har intervjuet, kan vise til konkrete eksempler på saker hvor de likevel har innvilget, utover vage henvisninger til «særskilte grunner». Dette med forbehold om at vi har få saker i vårt data-materiale.

Samlet gir dette et bilde av en kan-gruppe som i praksis ser ut til å fungere annerledes enn det navnet skulle tilsi, altså som et rom for kommunalt skjønn tilpasset den enkeltes situasjon. Terskelen for å bruke dette skjønnnet virker å ligge høyt i de sakene vi har sett, og tilgang til introduksjonsprogram framstår i stor grad som noe som følger av avtalt sekundærflytting. Med et så begrenset antall saker i materialet bør dette likevel leses som et mønster vi har observert, ikke som en uttømmende beskrivelse av praksis.

5 Vurdering av søknader om økonomisk sosialhjelp i Nav

I dette kapittelet viser vi hvordan veiledere ved Nav-kontorer behandler søknader om økonomisk sosialhjelp fra flyktninger som flytter fra bosettingskommunen før det har gått fem år. Vi ser nærmere på hvordan de vurderer om det er åpenbart urimelig å avslå en søknad, hvilke faktorer de vektlegger når de vurderer, og hvilken variasjon som finnes mellom veiledere og kontorer. Analysen er basert på intervjuer med veiledere som jobber med økonomisk sosialhjelp ved elleve Nav-kontorer.

5.1 Hva er økonomisk sosialhjelp?

Økonomisk sosialhjelp er en kommunal ytelse som skal sikre et forsvarlig livsopphold for personer som ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid, trygd eller andre inntektskilder. Formålet med sosialtjenesteloven er «å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet» (sosialtjenesteloven § 1). Ytelsen er først aktuell når alle andre inntektsmuligheter er utnyttet, og den er ment å være midlertidig.

Andelen som mottar økonomisk sosialhjelp, er høyere for flyktninger sammenlignet med resten av befolkningen. Rundt halvparten av flyktningene som har ankommet de siste ti årene, har mottatt sosialhjelp i sitt første hele år i Norge. Andelene faller med lengre bostid, men ligger fortsatt høyere enn blant resten av befolkningen og blant andre innvandergrupper (Revol, 2026). Dette henger sammen med at de fleste ytelsene i det norske trygdesystemet forutsetter opptjening gjennom arbeid eller bostid. Sykepenger krever forutgående arbeid, dagpenger forutsetter en viss inntekt de siste årene, og alderspensjon bygger på opptjening gjennom yrkeslivet. Nyankomne flyktninger har som regel ikke rukket å opparbeide seg slike rettigheter, og hvis de har behov for ytelser, er de derfor i større grad henvist til ordninger som ikke forutsetter forutgående opptjening, som introduksjonsstønning i bosettingsperioden og økonomisk sosialhjelp (Dokken, 2015). Rundt halvparten av flyktninger har ikke behov for økonomisk sosialhjelp på noe tidspunkt. For dem er det ikke en tjeneste de mottar, men en mulighet og rettighet de har i en krisesituasjon (Revol, 2026), med mindre de flytter fra bosettingskommunen før det har gått fem år.

Sosialhjelp skiller seg fra de fleste andre ytelser i Nav-systemet ved at den er kommunalt finansiert og forvaltet, og at vurderingen av hvorvidt man har rett på ytelsen, er individuell og kjønnsbasert. Ved alle søknader om sosiale tjenester gjør veiledere i Nav store kjønnsmessige vurderinger av søkerens livssituasjon, og veilederne fungerer som portvoktere som både sikrer og begrenser tilgangen til disse tjenestene (Volckmar-Eeg & Vassenden, 2021).

Det finnes statlige veiledende satser for livsopphold, og fra 1. januar 2026 er satsen for enslige 8300 kroner per måned (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2025), men kommunene står fritt til å fastsette egne satser. Satsene skal dekke grunnleggende

behov som mat, klær, hygiene og kommunikasjon, mens utgifter til bolig, strøm og transport kommer i tillegg og vurderes konkret. SIFO konkluderte i 2024 med at de veiledende satsene ikke er tilstrekkelige til å opprettholde et forsvarlig livsopphold sammenliknet med alminnelige forbruksutgifter (Skuland mfl., 2024). De statlige og kommunale retningslinjene er kun veiledende for utmålingen, og kan ikke erstatte den individuelle vurderingen. I Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv til sosialtjenesteloven (R35-00) heter det at «Det må derfor foretas konkrete og individuelle vurderinger av hjelpebehov og stønadsnivå, og det må det blant annet avklares hvilke utgifter som eventuelt ikke er inkludert i statlige retningslinjer eller kommunalt fastsatte normer».

En søknad om økonomisk sosialhjelp skal som hovedregel behandles av Nav-kontoret i oppholdskommunen, altså den kommunen der søkeren befinner seg. Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge § 3 gir imidlertid et særskilt unntak når flyktninger i femårsperioden søker om økonomisk sosialhjelp i en annen kommune enn bosettingskommunen. For denne gruppen er regelen at dersom flyttingen ikke er avtalt, kan søknaden avslås med henvisning til bosettingskommunens ansvar, med mindre det er «åpenbart urimelig» å avslå. Hva som regnes som åpenbart urimelig, er ikke definert i forskriften, men rundskriv R35-00 til sosialtjenesteloven punkt 1.2.2.3 utdyper dette noe. Her nevnes blant annet situasjoner der flyktningen har nær familie i tilflyttingskommunen, er offer for tvangsekteskap, eller er selvforsørget i tilflyttingskommunen, men søker økonomisk stønad i en nødssituasjon eller etter å ha vært selvforsørget i noe tid.

Disse vurderingene har betydelige konsekvenser for personene det gjelder. Et avslag innebærer at søkeren ikke får økonomisk sosialhjelp i oppholdskommunen, og eventuelt må søke om dette fra bosettingskommunen.

Regelverket

Hovedregelen om at oppholdskommunen behandler søknader om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven følger av lovens § 3. For flyktninger i integreringsperioden gjelder en særregel i forskrift:

16. desember 2011 nr. 1251 om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge § 3.

«Personer som er bosatt i en kommune som mottar integreringstilskudd for vedkommende, har rett til tjenester i denne kommunen. Flytter en person som nevnt i første ledd til en annen kommune, har vedkommende rett til tjenester der, dersom flyttingen er avtalt mellom de to kommunene. Hvis flyttingen ikke er avtalt, kan tilflyttingskommunen avslå søknaden med henvisning til bosettingskommunens ansvar, med mindre dette er åpenbart urimelig.»

Hva som ligger i «åpenbart urimelig», er ikke definert i forskriften. Veiledning gis i:

Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv til sosialtjenesteloven (R35-00) 1.2.2.4 § 3. Personer som er bosatt i en kommune som mottar integreringstilskudd

«Bestemmelsen gjelder personer bosatt i en kommune som etter avtale mottar tilskudd for å integrere vedkommende. Personen har i tilskuddsperioden rett til tjenester fra Nav-kontoret i denne kommunen. Begrunnelsen for dette er at bosettingskommunen skal få anledning til å lage gode opplegg for opplæring og integrering for den enkelte, slik at mulighetene til selvforsørgelse øker.

Hvis en person flytter til en annen kommune, har vedkommende bare rett til tjenester fra Nav-kontoret i tilflyttingskommunen dersom flyttingen er avtalt mellom kommunene. Dette gjelder selv om integreringstilskuddet følger folkeregistrert adresse og overføres til en ny kommune ved flytting.

Hvis flyttingen ikke er avtalt, kan Nav-kontoret i tilflyttingskommunen avslå søknad om tjenester med henvisning til bosettingskommunens ansvar, med mindre dette er åpenbart urimelig. Det kan for eksempel være åpenbart urimelig å henvise til bosettingskommunen hvis vedkommende har nær familie i tilflyttingskommunen, eller er offer for tvangsekteskap. Det samme gjelder hvis personen er selvforsørget i tilflyttingskommunen, men søker økonomisk stønad i en nødssituasjon eller hvis vedkommende trenger hjelp etter å ha vært selvforsørget i noe tid.»

Kilde: Rundskriv R35-00 til sosialtjenesteloven, Arbeids- og velferdsdirektoratet, hentet fra Lovdata [28.05.26].

5.2 Hvordan kommer søknadene inn til Nav?

Når søknader om økonomisk sosialhjelp kommer inn til et Nav-kontor, er det stor variasjon i hvordan de mottas og fordeles til veiledere. De fleste søknader kommer inn digitalt ved at personer logger seg på nav.no og sender søknaden elektronisk. Men noen kommer på papir, leveres under en samtale på kontoret, i publikumsmottaket eller via post.

Når en søknad fra en ny bruker er mottatt, fordeles den til en veileder. Her er praksisen ulik. På noen kontorer fordeles søknader etter fødselsdato. Hver veileder har ansvar for personer født på bestemte datoer, og må hente ut sine saker fra systemet selv. På andre kontorer blir brukere fordelt til en veileder med kapasitet eller til en veileder med spesiell kompetanse, etter hva den aktuelle kommunen har bestemt. En annen variant er at kontoret har et mottaksteam som tar inn nye brukere eller brukere som ikke har vært aktive på lang tid. I våre intervjuer hadde en kommune et mottaksteam som kartla brukeren i inntil tre måneder og fattet det første vedtaket, for så å sende brukeren videre til et ordinært team for oppfølging. En annen kommune hadde et lite avklaringsteam på tre personer som først sjekket brukerens tilhørighet, for eksempel oppholdsstatus og om personen var sekundærbosatt eller EØS-borger, før søknaden ble sendt videre til aktuell veileder. Hvordan Nav-kontorene gjennomfører den første behandlingen av en ny søknad om økonomisk sosialhjelp, varierer altså i stor grad mellom kommunene.

Det var også ulike fremgangsmåter for å finne ut om brukeren bak søknaden var en flyktning som hadde flyttet fra en annen bosettingskommune før det var gått fem år. Det var ingen automatikk i systemene som synliggjorde om brukeren som søkte var sekundærtflyttet, og dette var noe veilederne måtte sjekke selv. En veileder fra et av storbykontorene forklarte at systemet ikke automatisk flagget dette:

Så det er ikke noe sted hvor det popper opp hos oss. Vi får ingen varsler om at den personen er innenfor femårsperioden. Det er det vi selv som må finne ut av.

Uten denne automatiske kontrollen var det avhengig av veilederens kartlegging om det ble oppdaget at en søker hadde flyttet til kommune før det var gått fem år. Samme veileder beskrev det som at: «Ofte så får man bare en slags hunch, liksom, på at man skal sjekke det».

En veileder fra et kontor i en sentralt beliggende kommune fortalte at de forsøkte å ha rutiner for systematisk kontroll:

Men vi følger alltid med den sekundære greia. Vi gjør det nettopp fordi vi opplever at det er mange som ønsker å bo i storby kontra en liten kommune uten så mange tilbud. Så vi er veldig nøye på det.

Veilederne fortalte at kartleggingen av nye søknader var et stort letearbeid i mange ulike systemer. Det er i tråd med tidligere studier av Nav som beskriver kartleggingen av brukers behov som «et detektivarbeid» (Andresen & Volckmar-Eeg, 2023). Informasjonen om brukerne ligger ikke samlet ett sted, men veilederen må for eksempel sjekke Folkeregisteret, tidligere vedtak og opptil fire forskjellige Nav-systemer. En veileder fortalte hva de måtte undersøke når en ny søknad om økonomisk sosialhjelp kom inn:

Vi sjekker alt fra om de bor eller oppholder seg her [i kommunen], hva slags oppholdstillatelse de har, vi må sjekke alle familiemedlemmer. Hvis de er flyktning, sjekke i IM-Dis databaser når ble de bosatt, og hvilken kommune ble de bosatt i.

Oppsummert mente veilederne vi intervjuet at de hadde god oversikt over hvem som søkte innenfor femårsperioden, men ingen kunne være helt sikre. Informasjonen kommer ikke automatisk opp. Hvorvidt veilederne kjenner til om søkeren har flyttet før fem år er gått, kan avhenge av deres erfaring, om de leter etter informasjonen i systemet, eller om de rett og slett spør brukeren direkte i en kartleggingssamtale. Dette kan føre til at regelverket i praksis blir ujevnt anvendt allerede før vurderingen begynner, og kan svekke likebehandling av søkere på tvers av kommuner og veiledere.

Omfang

Det finnes ingen samlet oversikt over hvor mange flyktninger som søker økonomisk sosialhjelp etter å ha flyttet til en ny kommune før det har gått fem år, eller hvordan disse søknadene blir vurdert. Ingen av Nav-kontorene vi intervjuet, førte slik statistikk, verken over antall søkere i denne gruppen eller utfallet av sakene. Vi har derfor ikke grunnlag for å si noe sikkert om omfanget, verken på kommunenivå eller nasjonalt.

Det vi kan si noe om, er hva veilederne beskriver fra egen praksis. Disse veilederne ble valgt ut fordi de jobber med økonomisk sosialhjelp og tar imot slike søknader. Vi finner at vurderinger om økonomisk sosialhjelp for flyktninger som har flyttet før det har gått fem år, utgjør en svært liten andel av samlede søknader om sosialhjelp. Også i de største bykommunene, der man kunne forvente flere søkere, hadde veilederne begrenset erfaring med temaet. Veilederen som mottok flest slike søknader, jobbet ved et stort bykontor og anslo å ha én til tre slike saker per måned i egen portefølje. Vedkommende sa samtidig at det nok var likt for de andre kollegene, fordi saker fordeles etter brukers fødselsdato. Sakene fra flyktninger i femårsperioden ser ut til å utgjøre en marginal andel av den samlede saksmengden, også der man skulle forventet å finne flest av dem. I de mindre sentrale kommunene var bildet enda tydeligere. Flere veiledere kunne ikke huske å ha behandlet noen slike saker det siste året. Samtidig understreket veilederne at de ikke hadde oversikt over det totale antallet søknader som kom inn til Nav-kontoret. Det reelle omfanget kan derfor være noe høyere enn veiledernes anslag tilsier.

Hvorfor antallet søknader er såpass lavt, kan vi ikke svare på ut fra dette materialet. Flere forklaringer er mulige og utelukker ikke hverandre. Mange flyktninger som flytter innenfor femårsperioden, klarer seg uten økonomisk sosialhjelp, fordi flytting i mange tilfeller skjer i forbindelse med arbeid, utdanning eller for å gjenforenes med familie. Vi kan ikke se bort ifra at noen ikke søker om økonomisk sosialhjelp selv om de trenger det, fordi de har blitt fortalt i bosettingskommunen at de ikke har rett til dette før det har gått 5 år. En tredje mulighet er at noen søker, men trekker seg eller blir avvist på et tidlig tidspunkt, før søknaden har nådd en veileder som vurderer innvilgelse eller avslag.

5.3 Vurderinger av en vignett

For å belyse hvordan veilederne resonnerte i konkrete tilfeller, introduserte vi en vignett, en tenkt sak, i flere av intervjuene. Vignetten var inspirert av faktiske erfaringer

beskrevet i Fafos tidligere forskning på flytting blant flyktninger (Kjeøy mfl., 2025), og gjenspeiler også en av eksemplene som trekkes fram i veilederen på en situasjon hvor det kan være åpenbart urimelig å avslå sosialhjelp. Vignetten gjaldt en gift mann med eritreisk bakgrunn som ble bosatt i en kommune for to år siden, men som relativt raskt flyttet til en annen kommune der han hadde hatt jobb og vært selvforsørget det siste året. Kone og barn kom etter fra bosettingskommunen til tilflyttingskommunen, og familien hadde klart seg fram til mannen nylig fikk færre vakter på jobben. Arbeidsgiver hadde sagt at vaktene ville ta seg opp igjen, og mannen søkte økonomisk sosialhjelp for å dekke husleie og livsopphold i en kort periode.

Vignetten ble ikke formulert helt likt fra intervju til intervju, og enkelte detaljer som antall barn, hvor lenge familien hadde vært samlet og varigheten på behovet ble justert underveis for å tilpasse det til den enkelte samtalen. Det fungerer derfor mer som et utgangspunkt for diskusjon enn som en standardisert vignett, og kan ikke brukes til å sammenligne vurderingene direkte. Til gjengjeld kommer det fram hvordan veilederne resonnerer rundt de samme hovedelementene, og hvor terskelen for «åpenbart urimelig» ligger.

Vi finner stor variasjon i vurderingene som gjøres også her. Ved kontoret hvor veilederen gikk lengst i innvilgende retning, mente vedkommende det ville være åpenbart urimelig å sende familien tilbake, fordi kone og barn var der, barna hadde begynt på skole eller i barnehage, og hjelpebehovet var kortvarig. En annen veileder på et annet kontor landet på det samme, og argumenterte med at det ville være vanskeligere å si opp jobb og bolig og finne noe nytt enn å hjelpe i en overgangsfase. Ved et tredje kontor hadde veilederen motsatt vurdering, og mente at de mest sannsynlig ville henvist familien tilbake til bosettingskommunen, siden bosettingskommunen har ansvaret for tjenestene, og fordi vaktbasert arbeid ga liten garanti for at inntekten faktisk ville øke. Da intervjueren spurte om betydningen av at barna hadde gått i barnehage eller på skole i seks måneder, sa informanten at det ikke var lenge nok til å endre vurderingen. Vedkommende gjentok at praksisen er streng, og at de ville avslå. Også ved et fjerde kontor var konklusjonen avslag og henvisning til bosettingskommunen, og informanten avviste at seks måneders skolegang skulle utgjøre noe forskjell. Vedkommende begrunnet dette slik:

Det er ikke lenge nok, og det er friske, fine barn som går på skole. De har jo flytta fra Eritrea. Tror du ikke de kan flytte til to kommuner lenger bort?

Mellom disse ytterpunktene befinner de andre kontorene seg med mer betingede svar. Ved ett kontor ville veilederen undersøkt barnas situasjon og ektefellens forhold nærmere, og kunne innvilge stønad for en kort periode på inntil to måneder dersom det var realistiske utsikter til selvforsørgelse, men ville avslått utover dette. Ved et annet var veilederens umiddelbare svar avslag, med påfølgende kartlegging dersom det kom en klage eller ny henvendelse. Vedkommende påpekte at argumentet om familie i kommunen ville undergrave hele regelen hvis det ble brukt for bredt: «For det er jo alltid et unntak i en familie, på en måte». En annen veileder ved samme kontor landet på å henvise tilbake til bosettingskommunen, men med en helt annen begrunnelse enn de andre, nemlig at kona ville miste retten til introduksjonsprogram hvis hun flyttet, og at familien med fem barn uansett ville trenge to inntekter for å klare seg i kommunen.

En familie der forsørgeren hadde vært selvhjulpen i tilflyttingskommunen over tid og trengte kortvarig hjelp i en overgangsfase, er et tilfelle rundskrivet nevner som eksempel på når avslag kan være åpenbart urimelig. Det ble også av noen veiledere vurdert som åpenbart urimelig å avslå, men flere andre vurderte det som en klar sak for henvisning tilbake til bosettingskommunen. At veilederne i enkelte kommuner ville avslått uten tvil i et slikt tilfelle, viser at terskelen for å innvilge økonomisk sosialhjelp enkelte steder ligger svært høyt.

5.4 Vurdering av hva som er «åpenbart urimelig»

Hovedinntrykket fra intervjuene var at veilederne var godt kjent med hovedregelen om at flyktninger som søkte økonomisk sosialhjelp innenfor femårsperioden, skulle få avslag og henvises tilbake til bosettingskommunen. Her var det ingen usikkerhet. Praksis var gjennomgående at slike søknader ble avslått, og at søkerne fikk beskjed om å reise tilbake til bosettingskommunen, ofte med økonomisk støtte til reisen.¹⁹

Et Nav-kontor kan likevel innvilge sosialhjelp dersom det vil være «åpenbart urimelig» å avslå. Som vist over bruker rundskriv R35-00 nær familie i tilflyttingskommunen, personer utsatt for tvangsekteskap og tilfeller hvor vedkommende er selvforsørget, men havner i en akutt nødssituasjon, som eksempler på saker som kan være åpenbart urimelige å avslå. Listen er ikke beskrevet uttømmende, men det åpnes for at den enkelte veileder kan stå i andre vurderinger.

Formuleringen «åpenbart urimelig» er en rettslig standard. Det betyr at vurderingen må gjøres konkret i hver enkelt sak, basert på skjønn. Veilederne skal vurdere om et avslag vil være klart urettferdig eller uforholdsmessig tyngende i den aktuelle søkerens situasjon, målt opp mot formålet bak hovedregelen. Dette gir et betydelig rom for individuell vurdering. Samtidig gir rundskrivet en viss veiledning gjennom eksemplene som er nevnt over. Uttrykket «kan være åpenbart urimelig» indikerer at selv ikke disse typetilfellene automatisk skal innvilges. Skjønnets er med andre ord ikke helt fritt, men foregår innenfor en ramme der avslag er utgangspunktet. Likevel åpner loven og rundskrivet for at veilederne må vurdere rimeligheten i hvert tilfelle, og at avslag kan være utelukket der konsekvensene blir uforholdsmessig store.

Flere av veilederne vi har intervjuet, kjente ikke til formuleringene fra forskrift og rundskriv om at det kunne være tilfeller som var åpenbart urimelige å avslå. Noen hadde hatt slike saker, men ikke før vi intervjuet dem hadde de reflektert over at det kunne være grunn til å gjøre unntak. I en kommune fortalte en av veilederne at den eneste føringen hun opplevde i disse sakene, var at de skulle avslås:

Jeg kjenner ikke den delen av regelverket særlig godt. Jeg bare vet at beskjeden jeg får, er, er det innenfor fem år? Ut herfra. Det er liksom det jeg har lært [...]

Noen Nav-veiledere kjenner altså til hovedregelen om at man kan henvise flyktningen tilbake til bosettingskommunen, men de kjenner ikke til at de også skal vurdere unntakene. Det kan ha den konsekvens at personer som skulle vært vurdert for unntak,

¹⁹ Nav-kontoret kan ikke beslutte at flyktninger skal reise tilbake til bosettingskommunen, men i intervjuene brukte veilederne uttrykk som «ber dem reise tilbake» og «sender vi dem tilbake».

henvises tilbake til bosettingskommunen, og viser at dette ikke fungerer som en unntaksmekanisme ved alle kontorer.

Ved et kontor la de ikke rundskrivet til grunn, men forankret heller vurderingene sine i politiske vedtak rundt sekundærflytting. Veilederen her fortalte at avslag på søknader om sekundærflytting var forankret i en politisk beslutning på kommunenivå, og at dette var noe Nav la til grunn når de behandlet søknader om økonomisk sosialhjelp innenfor femårsperioden:

Veileder: Og kommunen har ganske strenge regler i forhold til sekundærbosetting. De godkjenner ikke sekundærbosetting. Dette er ikke Nav som bestemmer, men det er politisk bestemt av kommunen. Så hvis man er her en periode, kan man få nødhjelp, la oss si for en uke, men vi avslår søknaden videre med mindre dette er helt urimelig. Og da må vi kartlegge saken nærmere.

Intervjuer: Og hva er urimelig?

Veileder: Urimelig hvis det er en familie som flyttet hit, familie med tre barn, som flyttet hit for to år siden. Barna går på skole, og de flyttet hit på grunn av at barna ikke trivdes der. Det var masse utfordringer i bosettingskommunen, det kan være helsemessige årsaker, og enslige [mindreårige] som ikke klarer seg uten hjelp. Det er disse tingene vi må kartlegge, og det er ganske høy terskel for å godkjenne sekundærbosetting. I løpet av de årene jeg har jobbet her, over ti år, så har vi godkjent to eller tre sånne saker hvor det var tatt hensyn til søkers helsesituasjon. Og en annen sak hvor det var mye utfordring med barna i bosettingskommunen. Så de ble godkjent, at de kunne være her i kommunen.

Ved et annet kontor så vi en lignende linje. Én av veilederne beskrev sin egen praksis som ganske hard, og forutsatte at alle flyktninger er informert om regelverket om flytting på forhånd:

Jeg har jo vært ganske hard, egentlig, på at jeg har avslått og holdt litt ved at ... Nei, du er voksen. Du er ansvarlig for ditt barn. Du må påse at dere har økonomi og midler til å faktisk kunne bo her. Og du er flyktning, du er informert om det her, og derfor så er ikke ... Du skal ikke bo i byen ennå. Så jeg har vært ganske hard på det, da.

Ved et annet Nav-kontor i samme kommune hadde de flere eksempler på saker hvor de hadde ansett det som åpenbart urimelig å avslå. Veilederen kom med et konkret eksempel der hensyn til barnets beste og det at det var behov for støtte midlertidig, ble utslagsgivende for at økonomisk sosialhjelp ble innvilget. Vedkommende la også vekt på at økonomisk sosialhjelp i dette tilfellet ville være midlertidig:

De flytta derfra [bosettingskommunen] og inn til byen fordi det var vanskelig å få jobb der. Hun hadde en liten jobb på hotell, og hun hadde klart seg sjøl med den jobben i rundt seks-sju måneder. Hun hadde skaffa seg bolig selv og betalt husleia si i den

perioden selv. [Familiemedlemmet] som i utgangspunktet var hennes barnevakt når hun jobba kveld og helg på hotell, hadde valgt å reise tilbake. Det vil si at hun ikke hadde noe mer hjelp å få. Vi vurderte at det var urimelig å sende henne tilbake til kommunen med integreringstilskuddet. For hun har klart seg selv i noen måneder her. Hun har prøvd så godt hun kunne ut fra det hun hadde. Ungen har begynt på skole her. De er etablert i boligen, de har betalt alt de skal. Så vi fant ut at det ville vært urimelig å sende henne tilbake til den kommunen. Det er jo et sånt eksempel.

I sitatet over ser vi også at veilederen omtaler bosettingskommunen som «kommunen med integreringstilskuddet». Som vist i kapittel 4 er det ikke alle som gjør disse vurderingene som kjenner til at integreringstilskuddet følger flyktningen ved flytting. Samme veileder fortalte om en annen sak som gjaldt en enslig mann, hvor de avslo med den begrunnelse at det ikke var åpenbart urimelig:

Han har ikke en tilknytning her. Han har ikke familie her, han har ingen barn her. Altså han bare kom hit og ville være her i stedet for den lille kommunen han kom fra. Og den ga vi jo et avslag på, for vi fant ingen grunner til at det var åpenbart urimelig.

Det var særlig interessant for oss å se de situasjonene hvor to kontorer i samme kommune gjorde ulike vurderinger i lignende saker. Det viser at variasjonen ikke kan forklares med kommunale rammer alene, men også oppstår mellom kontorer og veiledere innenfor samme kommune.

Ved kontorer med få faktiske saker blir mye av samtalen om hva som er «åpenbart urimelig», hypotetisk. En veileder i en sånn kommune formulerte en relativt åpen forståelse av unntaksbestemmelsene, og la særlig vekt på barn som var etablert i kommunen og familier som hadde vært selvforsørget over tid, med kort tid igjen av femårsperioden. En annen gjorde lignende vurderinger av en hypotetisk søknad fra en familie som hadde vært selvhjulpen en tid. Om dette gjenspeiler hvordan de ville vurdert i en reell sak, er vanskelig å si sikkert. Men i den grad veilederne får anledning til å tenke høyt rundt konkrete situasjoner, framstår barns beste, tidligere selvforsørgelse og verdien av allerede etablerte hverdagsliv som tungtveiende argumenter for å innvilge en søknad om økonomisk sosialhjelp.

Blant de som kjente til forskriftens bestemmelse om at det kan være åpenbart urimelig å avslå i enkelte saker, var det flere veiledere som etterlyste tydeligere føringer for hvordan dette skulle vurderes. En veileder oppfattet unntaket som forbeholdt saker med sterke menneskelige hensyn, som i tilfeller med tvangsekteskap, vold i nære relasjoner og opphold på krisesenter. Denne forståelsen var ifølge informanten formet av tilbakemeldinger fra statsforvalteren i tidligere klagesaker og av faglige seminarer. En annen etterlyste en sjekkliste eller mer konkrete retningslinjer for hva som ligger i begrepet, og fortalte at de i mangel av dette lente seg på tidligere vedtak fra statsforvalteren.

Usikkerheten om hva som ligger i «åpenbart urimelig», leder samtidig noen veiledere til å se bort fra unntaksbestemmelsen. En uttrykte det slik:

Det som står som er helt konkret, er at man ikke har rett på [økonomisk sosialhjelp] [...] For den er veldig tydelig. Man har ikke rett på med mindre det er åpenbart urimelig. Og når man ikke helt vet hva åpenbart urimelig er, så går man kun på [regelen] som er tydelig, og det er at de skal tilbake [til bosettingskommunen] igjen.

Når veilederen ikke vet hva «åpenbart urimelig» innebærer i praksis, faller hun tilbake på det som oppleves som den klare regelen, det at søkeren skal tilbake til bosettingskommunen. Dette understreker betydningen av tydeligere retningslinjer etterlyst av andre informanter. Uten en omforent forståelse av hvor terskelen ligger, blir rommet for skjønn ikke bare lite brukt, men aktivt valgt bort til fordel for en streng tolkning av hovedregelen. For denne veilederen er unntaksbestemmelsen så uklart formulert at hun ikke benytter seg av den.

For kommunen lønner det seg å henvise flyktningen til bosettingskommunen

Veiledernes vurderinger kan ikke forstås uavhengig av rammene rundt. Økonomisk sosialhjelp finansieres direkte over kommunens budsjett, og er en presset post i de fleste kommuner. Det innebærer at en innvilgelse i et enkelttilfelle ikke bare handler om den aktuelle søkerens situasjon, men også om en utgift som belaster en allerede stram kommuneøkonomi. Flere av informantene knytter strenghet i praksis eksplisitt til denne sammenhengen. En av veilederne formulerte det slik:

Men jeg tror dessverre i veldig stor grad ... Eller dessverre, jeg tror i veldig stor grad at det er økonomien som veier tyngst. Selv om det er barn med særskilte behov, selv om det vil være belastende å flytte igjen, så vil de jo flytte tilbake til noe som er kjent. Og så vil, tror jeg, kommunene, for å opprettholde livet, vil praktisere dette regelverket ganske strengt.

Samlet tegner materialet et bilde der «åpenbart urimelig» ikke fungerer som et sikkerhetsnett. Ved flere kontorer kjenner de dårlig til bestemmelsen, og hovedregelen om avslag dominerer uten nærmere vurdering av den enkelte sak. Ved andre kontorer er unntaksbestemmelsen kjent, men anvendes sjelden, enten ut fra egen overbevisning, kommunale føringer, eller ut fra en oppfatning om statsforvalterens praksis. I enkelte tilfeller er terskelen så høy at avslag gis uten tvil selv der rundskrivet åpner for unntak. Denne fordelingen gjør at hvor man bor og hvilken veileder man treffer, har stor betydning for utfallet av søknaden.

Når veilederne trekker fram barns situasjon som tungtveiende, handler ikke bare det om skjønn etter sosialtjenesteloven, men også om barnets beste som et selvstendig rettslig hensyn etter Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3. Disse bestemmelsene innebærer at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser som berører barn, også i vurderinger av om det er «åpenbart urimelig» å avslå en søknad om økonomisk sosialhjelp. Funnene fra intervjuene tyder på at dette hensynet vektet svært ulikt. Mens noen veiledere lar barns etablering i tilflyttingskommunen, skolegang og hverdagsliv være sentrale momenter, avviser andre at slike forhold endrer utfallet. Som vi viste i diskusjonen av vignetten over, ble barns etablering i barnehage eller skole i tilflyttingskommunen av enkelte veiledere ansett som lite relevant, blant annet

med henvisning til at barna hadde flyttet før og dermed kunne flytte igjen. Denne argumentasjonen reflekterer i liten grad en konkret vurdering av barnets beste i den aktuelle situasjonen.

5.5 Oppsummering

Dette kapittelet viser at søknader om økonomisk sosialhjelp fra flyktninger innenfor femårsperioden behandles ulikt fra kommune til kommune, og at unntaket om «åpenbart urimelig» ikke fungerer som det sikkerhetsnettets regelverket forutsetter.

Et sentralt funn er at flere av veilederne vi har intervjuet, ikke vet at det finnes en unntaksbestemmelse å vurdere. De kjenner hovedregelen godt, at søknader innenfor femårsperioden skal avslås og henvises til bosettingskommunen, men har ikke fått med seg at regelverket også åpner for at det skal vurderes om et avslag i det enkelte tilfellet vil være åpenbart urimelig. Konsekvensen kan være at personer som etter regelverket skulle vært vurdert for unntak, henvises tilbake til bosettingskommunen uten at noen har tatt stilling til om det er urimelig.

Også der veilederne kjenner til unntaket, praktiseres det restriktivt. Ingen av Nav-kontorene fører oversikt over hvor mange slike saker de får eller av utfallet, og det finnes ingen automatisk kontroll i systemene som fanger opp at en søker er sekundærttilflyttet. Om dette blir oppdaget, avhenger derfor av den enkelte veilederens erfaring og interesse, noe som i seg selv bidrar til at regelverket praktiseres ulikt også før selve vurderingen starter. Der unntaket faktisk vurderes, knytter flere veiledere den høye terskelen til kommunale føringer, til antakelser om hva statsforvalteren vil akseptere i klagebehandling, og til en presset kommuneøkonomi som gjør at et avslag som regel er det som lønner seg for kommunen.

Samlet gir dette et bilde av en unntaksordning som verken er godt nok kjent eller godt nok brukt til å fylle den funksjonen den er ment å ha. Som vi var inne på innledningsvis, er slike unntak det som gjør det mulig å begrense flyktningers rett til å flytte fritt uten at begrensningen i seg selv blir urimelig eller grunnlovsstridig. Når terskelen for å vurdere et avslag som åpenbart urimelig i praksis ligger for høyt, eller når vurderingen ikke gjøres i det hele tatt fordi veilederen ikke kjenner til den, mister unntaket denne funksjonen. Det er ikke lenger en ventil som fanger opp de urimelige utfallene, men en bestemmelse som i stor grad forblir uprøvd.

6 Statsforvalterembetenes forståelser og fortolkninger

Som vi har vist i de foregående kapitlene, er det stor variasjon og tidvis lite kjennskap i kommunene og på Nav-kontorene knyttet til hvordan de forstår og fortolker unntakene som gjør at flyktninger kan flytte før det har gått fem år og samtidig beholde sitt nedre sikkerhetsnett. I dette kapitlet undersøker vi hvordan statsforvalterembetene forstår og anvender de samme unntaksbestemmelsene, i sin rolle som veileder av kommunene og klageinstans. Hovedvekten ligger på søknader om økonomisk sosialhjelp, siden det er her statsforvalterne behandler saker.

Vi har også undersøkt om statsforvalterne mottar klager knyttet til introduksjonsprogram fra flyktninger som har flyttet før det har gått fem år, men ingen av embetene vi har intervjuet, har slike saker. Det har sammenheng med det vi viste i kapittel 4, at retten til introduksjonsprogram er knyttet til bosettingskommunen. En flyktning som flytter før programmet er fullført, har ikke rett til introduksjonsprogram i den nye kommunen, og det foreligger dermed ikke noe enkeltvedtak å klage på. Fraværet av klagesaker om introduksjonsprogram fra denne gruppen er altså et utslag av at loven har avgjort spørsmålet før det når statsforvalterne.

Kapitlet bygger på intervjuer med åtte ansatte ved fem av de ti statsforvalterembetene i Norge. Vi har gjennomført både enkeltintervjuer og et gruppeintervju. I dette kapitlet er statsforvalterembetenes uttalelser i intervju anonymisert. Når vi omtaler embetene ved navn, bygger vi på offentlig tilgjengelig informasjon eller opplysninger embetene har gitt oss på e-post.

6.1 Statsforvalterens rolle og omfang av klager og veiledningssaker

I Norge er det ti statsforvalterembeter som til sammen dekker hele landet. Statsforvalteren har flere roller som er relevante for spørsmål om sekundærflytting av flyktninger i femårsperioden. De behandler klager på vedtak om økonomisk sosialhjelp, fører tilsyn med hvordan kommunene forvalter regelverket, og er sentral i å veilede kommunene. Statsforvalteren har også en rolle dersom fraflyttingskommunen og tilflyttingskommunen er uenige om hvilken kommune som har ansvaret for introduksjonsprogram eller økonomisk sosialhjelp til en flyktning. I slike saker er det statsforvalteren som avgjør spørsmålet (IMDi, 2025).

Alle som får avslag på økonomisk sosialhjelp, kan klage på vedtaket. Klagen går først til Nav-kontoret, som kan endre vedtaket. Dersom kontoret opprettholder avslaget, sendes saken videre til statsforvalteren for endelig avgjørelse.

Det ligger utenfor statsforvalterens rolle å overprøve en kommunes beslutning om å innvilge eller avslå avtalt sekundærflytting. Dette er opp til kommunen selv, og er ikke et enkeltvedtak som kan påklages. I Helsetilsynets veileder i behandling av klagesaker etter sosialtjenesteloven står dette omtalt:

Klager eller henvendelser fra flyktninger som har fått avslag på søknad om å bytte bostedskommune innenfor femårsperioden, er ikke enkeltvedtak som kan klages på til statsforvalteren. Bytte av bostedskommune er en kommunal administrativ beslutning som avtales mellom første bostedskommune og den kommunen flyktningen ønsker å flytte til. (Helsetilsynet, 2023)

De ansatte hos statsforvalterne som vi har intervjuet, oppgir at de innenfor dette temaet har et relativt lite saksomfang, og få klagesaker. Det er Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus som har de fleste av sakene. I 2025 hadde dette embetet 19 klagesaker som gjaldt sekundærtflyttede flyktninger, og av disse opprettholdt de kommunens vedtak i 18 av sakene. Alle sakene handler om avslag på økonomisk sosialhjelp. De øvrige embetene vi har vært i kontakt med, kunne ikke vise til en eneste sak der de hadde endret et vedtak fordi avslaget var åpenbart urimelig. Derimot viste de til flere saker hvor de har veiledet kommuner om hvem som har ansvar for en flyktning som har flyttet før det har gått fem år. Fra statsforvalterembetene selv kjenner vi med andre ord kun til én sak der kommunens vedtak ble omgjort. Fra intervjuene med kommunene har vi kjennskap til noen flere saker, men saksomfanget virker samlet sett å være lite.

6.2 «Åpenbart urimelig» praktiseres strengt

Vi har ikke funnet forskjeller mellom embetene i hvordan de fortolker når det er åpenbart urimelig å avslå en søknad om økonomisk sosialhjelp fra en flyktning som har flyttet i femårsperioden. Forskjellen ligger snarere i om de ansatte kjenner til formuleringene i forskrift og rundskriv eller ikke. Dette henger sammen med at de fleste av statsforvalterembetene har svært få saker. Embetene som har saker og som har uttalt seg om dette, understreker at regelverket praktiseres strengt, og sier også at de mener det er formålet:

Det fortolkes strengt, det er det jeg vil si om dette. Det er strengt, og du skal holde deg i den kommunen i fem år. Selv en to-tre måneder før det, er ikke greit.

Blant de som har et forhold til bestemmelsen om at saker kan være «åpenbart urimelig å avslå», er de ansatte hos statsforvalterne enda mer eksplisitte enn de ansatte på Nav-kontorene på at unntak skal forbeholdes svært få saker. En sier at økonomisk sosialhjelp bare skal innvilges i «de få rare sakene». Hun synes det er vanskelig å gi eksempler fordi hun selv har behandlet få klagevedtak, men som momenter til vurdering nevner hun hensynet til barn, helse og nærhet til behandling, ønsket om å flytte sammen med partner eller nær familie, hvor lenge personen har bodd i den nye kommunen, og hvor lang tid det er igjen av femårsperioden. Som i de kommuneansattes vurderinger av hvem de skal innvilge avtalt sekundærflytting trekker hun fram at flere momenter må opptre sammen for at det skal være åpenbart urimelig å avslå. Hun, og flere andre, er klare på at det ikke er lett å komme opp med en mal, men at de må vurdere hver sak individuelt:

Hver sak er for seg, rett og slett fordi situasjonen er så forskjellig. Vi har ikke en publisert praksis på den måten. Vi må se hver sak for seg [...]

I rundskrivet til sosialtjenesteloven er det som nevnt i kapittel 3 oppgitt noen eksempler på situasjoner hvor det kan være åpenbart urimelig å avslå en søknad om økonomisk sosialhjelp fra en som har flyttet før det har gått fem år. Der nevnes personer som har nær familie i tilflyttingskommunen, er utsatt for tvangsekteskap, er selvforsørget, men står i en nødsituasjon, eller som trenger hjelp etter å ha vært selvforsørget i noe tid. De ansatte hos statsforvalterne har erfart at disse eksemplene fører til forvirring blant Nav-ansatte og i kommunene, siden det ikke går klart nok fram at det ikke er en uttømmende liste. De opplevde heller ikke selv at eksemplene fra rundskrivet gjorde det enklere for dem å vurdere en sak.

Det kom fram i intervjuene at når et Nav-kontor har ment at de har grunnlag for å avslå en søknad om økonomisk sosialhjelp, skal det veldig mye til for at statsforvalteren overprøver dette. I gruppeintervjuet hvor flere embeter deltok, ble dette knyttet til kommunenes frie skjønn. Flere av statsforvalterembetene uttrykte at deres mulighet til å endre kommunens vedtak er begrenset i de tilfellene hvor vedtaket bygger på kommunenes skjønnsutøvelse (sosialtjenesteloven § 48, se faktaboks). Som en av respondentene påpekte, gir ordet *åpenbart* i åpenbart urimelig kommunene stort handlingsrom:

Ordlyden åpenbart urimelig tilsier jo en veldig høy terskel. Det er ikke nok at det er urimelig, men det skal *åpenbart* være urimelig. Det er liksom et ekstra lag med rom for kommunalt skjønn.

Embetene sammenligner terskelen for å overprøve kommunen med den de har for å overprøve det frie skjønnet ellers i sosialtjenesteloven. Dette gjøres svært sjelden fordi kommunene i utgangspunktet står fritt. Embetene mener at vurderingen av om et avslag er åpenbart urimelig i stor grad ligger innenfor dette skjønnsrommet, og dette er en sentral del av forklaringen på den høye terskelen de har for å endre et vedtak.

Faktaboks 5.1. Overprøving av det frie skjønn

Statsforvalteren skal vurdere Nav-kontorets skønnsutøvelse. Nav-kontoret har fritt skjønn til å fastsette et høyere nivå på ytelsen enn det som følger av kravet til for-svarlighet, stønadsform og om det skal settes vilkår. Statsforvalteren kan kun endre et vedtak ut fra disse grunnlagene dersom skønnsutøvelsen er åpenbart urimelig. Det betyr at vedtak ikke kan endres utelukkende fordi statsforvalterens skjønn avviker noe fra skjønnets Nav-kontoret har utøvd i saken.

Ved vurderingen av om skjønnets er åpenbart urimelig skal det tas utgangspunkt i lovens formål. Dersom skønnsutøvelsen ikke i tilstrekkelig grad fremmer formålene i loven, kan dette være åpenbart urimelig.

Hvis tjenestemottaker har ekstra utgifter i forbindelse med overgang til arbeid, kan det være åpenbart urimelig å ikke innvilge stønad ut over et forsvarlig livsopphold. Det kan videre være åpenbart urimelig å gi økonomisk stønad i form av varer og tjenester i tilfeller dette er sterkt belastende og stigmatiserende for tjenestemottaker. Vilkår om å redusere boutgifter, kan være åpenbart urimelig dersom salget fører til at tjenestemottaker får forverret livssituasjon eller flytting vil være en for stor belastning for barna.

Det må vurderes om vedtaket får åpenbart urimelige konsekvenser for alle som er berørt av vedtaket.

Kilde: Sosialtjenesteloven § 48

I det totale datamaterialet, både i intervjuer med ansatte i Nav, kommunene og hos statsforvalterne, har vi lett etter eksempler på saker hvor statsforvalteren har endret et vedtak gjort av Nav om økonomisk sosialhjelp. Det er bare et fåtall slike eksempler, og ikke nok datamateriale til å kunne vurdere hva som prinsipielt gjør at statsforvalterne overprøver kommunene. Til dette er sakene for ulike.

6.3 Uenighet om ansvaret ligger til bosettingskommunen eller følger av integreringstilskuddet

Statsforvalterembetene har altså relativt lik forståelse av hva som regnes som åpenbart urimelig å avslå, i den grad de har tatt stilling til spørsmålet. Intervjuene avdekker imidlertid uenighet om en annen side av regelverket; hvorvidt det er bosettingskommunen eller kommunen som mottar integreringstilskuddet som har ansvar for å gi sosiale tjenester til en flyktning som har flyttet før det har gått fem år.

Tidlig i 2026 overprøvde Statsforvalteren i Trøndelag et vedtak fra Nav, hvor det var gitt avslag på økonomisk sosialhjelp for en flyktning som hadde flyttet før vedkommende hadde bodd fem år i bosettingskommunen. Statsforvalteren mente at det er den nye kommunen som har ansvaret for sosiale tjenester – fordi det er de som mottar integreringstilskudd for vedkommende (Statsforvalteren i Trøndelag, 2026a). I forbindelse med dette vedtaket skrev Statsforvalteren i Trøndelag brev til Arbeids- og

velferdsdirektoratet, hvor det kommer fram at de er klar over at deres vedtak strider med rundskriv 35-00 til sosialtjenesteloven, men at de «ikke [kan] se at lovforståelsen i rundskrivet og tolkningsuttalelsen [til AV-dir], er i tråd med det beskrevne velferdsrettslige vernet som følger av flyktningkonvensjonen» (Statsforvalteren i Trøndelag, 2026b; 2026c). I et brev tilbake svarer AV-dir: «Vi kan ikke se at vår lovforståelse, verken i rundskrivet eller tolkningsuttalelsen dere viser til, er i strid med våre folkerettslige forpliktelser» (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2026c).

Statsforvalteren i Trøndelag mener altså at det er kommunen som mottar integreringstilskuddet som har ansvaret for å yte sosiale tjenester. AV-dir mener det er bosettingskommunen. I forskriften står det at «personer som er bosatt i en kommune som mottar integreringstilskudd for vedkommende, har rett til tjenester i denne kommunen». I rundskrivet står det at «Hvis en person flytter til en annen kommune, har vedkommende bare rett til tjenester fra Nav-kontoret i tilflyttingskommunen dersom flyttingen er avtalt mellom kommunene. Dette gjelder selv om integreringstilskuddet følger folkeregistrert adresse og overføres til en ny kommune ved flytting». I gruppeintervjuet med flere embeter ble det påpekt at det ikke er vanskelig å se hvordan Statsforvalteren i Trøndelag har landet på en annen fortolkning enn direktoratet her, og at avtaleverket er uklart formulert.

I gruppeintervjuet kom det fram at ingen av de andre statsforvalterembetene hadde lagt seg på en lignende fortolkning som Statsforvalteren i Trøndelag, men flere var åpne for at det var en mulig tolkning og noe de måtte vurdere neste gang det kom en sak. De var samtidig forsiktige med å uttale seg om den. Som en uttrykte det:

Vi har heller ikke hatt det sånn akkurat på spissen, og jeg hører jo på den argumentasjonen. Jeg har notert det ned og tatt det med, men vi har ikke hatt det på spissen. Jeg har ingen kommentarer utover at jeg kan følge argumentasjonen.

I våre intervjuer med Nav-ansatte er det ingen som oppgir at de har fulgt opp vedtaket fra Statsforvalteren i Trøndelag og endret praksis. En grunn til det kan være at intervjuene med Nav er gjort før intervjuene med de ansatte ved statsforvalterembetene i dette prosjektet. Dersom kommunene skulle fulgt Trøndelags vedtak, ville implikasjonen blitt at de måtte innvilget søknader om økonomisk sosialhjelp fra alle flyktninger som kommunen mottok integreringstilskudd for. Dette omfatter alle flyktninger som har meldt sin flytting i Folkeregisteret.

I gruppeintervjuet ble det pekt på at AV-dirs uttalelse, tatt til sin ytterste konsekvens, innebærer at en person som har flyttet, verken har rett på hjelp fra bosettingskommunen eller fra tilflyttingskommunen. Statsforvalteren i Trøndelag sitt vedtak og våre intervjuer peker mot at sentrale myndigheter bør endre forskriften og ikke bare presisere sin fortolkning i rundskriv og brevs form.

6.4 Oppsummering

I dette kapittelet har vi vist at statsforvalterembetene kommer i befatning med saker om flyktninger som flytter før det har gått fem år, først og fremst gjennom henvendelser fra Nav-kontorer og klager fra flyktninger på avslag om økonomisk sosialhjelp. Sakene er få

og geografisk konsentrerte, med hovedtyngden hos Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus. På tvers av embetene praktiseres unntaket om «åpenbart urimelig» strengt, terskelen oppleves som høy, og avslag omgjøres svært sjelden. Den viktigste forskjellen mellom embetene er ikke hvordan de fortolker hva som er åpenbart urimelig å avslå, men hvilken kommune de mener har ansvaret når en flyktning flytter. Statsforvalteren i Trøndelag er så vidt vi har kunnet avdekke alene om å ha lagt til grunn at ansvaret følger integreringstilskuddet i en faktisk klagesak, men de øvrige embetene vi har vært i kontakt med, avviser ikke nødvendigvis denne fortolkningen. En av informantene sier de ikke har vært tydelige på at ansvaret flytter med tilskuddet, men at de i praksis har lent seg på at bosettingskommunen bør holde på flyktningen så lenge de mottar tilskuddet. En annen sier hun kan følge argumentasjonen til Trøndelag, men at spørsmålet ikke har vært satt på spissen i noen sak hos henne. Det tyder på at usikkerheten om hvor ansvaret ligger, ikke er begrenset til ett embete, men heller ikke er avklart hos de andre. Det at det finnes så ulike fortolkninger, er problematisk for rettsvernet til flyktningene og vanskeliggjør vurderingene til veilederne på Nav-kontorene. Samtidig er det også et stort problem i seg selv hvis vurderingen til flertallet av våre informanter faktisk er i strid med flyktningkonvensjonen, slik Statsforvalteren i Trøndelag mener.

7 Oppsummering og anbefalinger

Flyktninger har, som alle andre, i utgangspunktet rett til å flytte hvis de ønsker et annet bosted. Men norske myndigheter har begrenset flyktningers rett til å flytte fra en kommune *de første fem årene* etter bosetting, ved at rettigheter de har til enkelte tiltak og stønader fra velferdsstaten opphører. Flyktninger som flytter fra bosettingskommunen før fem år er gått, har ikke lenger rett til introduksjonsprogram, introduksjonsstøtte eller sosiale ytelser. De må da klare seg selv økonomisk.

De fleste ytelsene i det norske trygdesystemet forutsetter opptjening gjennom arbeid eller botid. Nyankomne flyktninger har som regel ikke rukket å opparbeide seg slike rettigheter. De er derfor i større grad henvist til ordninger som ikke forutsetter forutgående opptjening, som introduksjonsstønad og økonomisk sosialhjelp. Rett til sosialhjelp og introduksjonsstønad er dermed blant de få økonomiske sikkerhetsnettene de har tilgang til. For noen påvirker bortfallet av denne retten deres økonomiske situasjon direkte. For andre utgjør økonomisk sosialhjelp et sikkerhetsnett som de nødig vil miste, og som dermed kan være et argument for ikke å flytte.

I denne rapporten har vi undersøkt hvordan tre muligheter flyktninger har til å få unntak fra dagens flyttebegrensninger, praktiseres. Metodisk har vi gjort dette ved å spørre, både i en spørreundersøkelse og i kvalitative intervjuer, hvordan ansatte i kommunenes flyktningtjenester og Nav-ansatte vurderer:

1. avtalt sekundærflytting mellom kommuner
2. introduksjonsprogram til sekundærttilflyttede flyktninger
3. hva som skal til for at det er «åpenbart urimelig» å avslå en søknad om økonomisk sosialhjelp fra en flyktning som har flyttet før fem år er gått

Vi har også intervjuet ansatte hos statsforvalterne om deres praksis knyttet til veiledning av kommunene og klagesaksbehandling.

Temaet for rapporten er aktualisert ved at regjeringen høsten 2026 vurderer å innføre et generelt flytteforbud for flyktninger. Flytterestriksjoner eller flytteforbud uten reelle unntaksbestemmelser kan imidlertid være i strid med Norges grunnlov og våre menneskerettslige og flyktningrettslige forpliktelser. Spørsmålene om hvordan unntaksbestemmelser fra dagens flyttebegrensninger fungerer, er viktige også i lys av diskusjonen om å innføre et generelt flytteforbud.

7.1 Hovedfunn

Avtalt sekundærflytting innebærer at bosettingskommunen og en annen kommune kan bli enige om at en flyktning skal beholde retten til sosiale tjenester i den nye kommunen, selv om vedkommende flytter fra bosettingskommunen før det har gått fem år. Det finnes ikke noe overordnet regelverk som gir retningslinjer for hva som skal til for at bosatte flyktninger kan vurderes for, eller få innvilget, slike avtaler. Det er heller ikke retningslinjer for hva avtalt sekundærflytting innebærer av rettigheter og plikter.

I kommunene står de altså fritt til å avtale sekundærflytting på det grunnlag de selv finner riktig. Vi finner store variasjoner mellom kommuner i når og hvordan dette gjøres. Det tydeligste funnet er at kommunene ytterst sjeldent inngår slike avtaler. En tredjedel har ikke inngått avtaler de siste tre årene, og ingen har inngått flere enn ti slike avtaler innenfor denne tidsperioden. Ikke alle kommuner behandler henvendelser om avtalt sekundærflytting. Noen avslår dem direkte uten nærmere vurdering. I de mest sentrale kommunene, som er de som mottar flest henvendelser, avslø 90 prosent sin siste sak. Vi finner også at flyktninger har begrenset mulighet til å påvirke behandlingen av sin egen sak.

Den andre muligheten for unntak, at tilflyttingskommunen kan tilby introduksjonsprogram til flyktninger som flytter dit uten å ha fullført programmet, brukes også sjelden. Spørsmålet vurderes ofte ikke selvstendig, men som del av spørsmålet om avtalt sekundærflytting. Vi har svært få eksempler i materialet på at en kommune har gitt introduksjonsprogram og tilhørende introduksjonsstøtte til en sekundærttilflyttet flyktning. Derimot har vi eksempler på at det å ha tid igjen i introduksjonsprogrammet er et argument *mot* avtalt sekundærflytting. Kommunene begrunner dette med at flyktninger med tid igjen i introduksjonsprogrammet, er kostnadskrevende å ta imot. Dette til tross for at kommunene får dekket deler av sine utgifter gjennom at introduksjonstilskuddet fra staten overføres direkte ved flytting, uavhengig av om kommunene inngår avtale.

Den tredje unntaksmuligheten er spesifisert i forskrift og rundskriv. Dette dreier seg om Nav-veilederes mulighet til å innvilge en søknad om økonomisk sosialhjelp fra en flyktning som har flyttet før det har gått fem år. Økonomisk sosialhjelp er en kommunal ytelse som skal sikre et forsvarlig livsopphold for personer som ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid, trygd eller andre inntektskilder. Hovedregelen er at flyktninger som søker sosialhjelp i en annen kommune enn bosettingskommunen innenfor femårsperioden, får avslag og blir henvist til bosettingskommunen med mindre det er «åpenbart urimelig» å avslå. De Nav-kontorene vi har vært i kontakt med, enkelte av dem i sentralt beliggende og store kommuner, har få slike saker. Nav-veilederne kjenner hovedregelen om avslag godt, men kunnskapen om hva som skal til for å gjøre unntak, varierer. Selv i tilfeller nevnt i rundskrivet Nav-veiledere har tilgjengelig og skal anvende for å vurdere når avslag er urimelig, svarer flere veiledere at de ville avslått søknaden.

I materialet samlet finner vi en tendens til at sentrale kommuner, som også er de som mottar flest henvendelser om sekundærflytting, er strengere enn de usentrale. Samtidig finner vi mye variasjon som ikke lar seg forklare av verken egenskaper ved flyktningen eller kommunetype. I materialet har vi eksempler på at tre ansatte i tre like store sentrale kommuner gjør tre ulike vurderinger av nøyaktig samme sak. To Nav-kontorer i samme kommune landet også på motsatt konklusjon i saker som lignet hverandre. Dette skyldes ikke bare et upresist og delvis fraværende regelverk, men også at de ansatte ikke kjenner mulighetene for unntak eller opplever grensene for unntak som uklare.

Det rettslige rammeverket for unntak fra dagens flyttebegrensninger er uklart formulert. De framgår av bestemmelser som er for dårlig kjent blant Nav-ansatte og i kommunene. Det er ikke nedfelt noe sted hvilke flyktninger i hvilke livssituasjoner som bør vurderes for avtalt sekundærflytting, verken av menneskelige hensyn eller av integreringshensyn.

Det eneste stedet regelverket lister opp konkrete situasjoner som kan danne grunnlag for unntak, er i rundskriv 35-00 til sosialtjenesteloven. Dette er regelverket som regulerer økonomisk sosialhjelp. Her nevnes nær familie i tilflyttingskommunen, det å være offer for tvangsekteskap, og det å være selvforsørget ved flytting, men senere rammet av en nødsituasjon, som eksempler på når avslag på sosialhjelp kan være åpenbart urimelig. Denne listen blander menneskelige hensyn og integreringshensyn uten eksplisitte begrunnelser. Listen framstår mer som en samling enkelttilfeller enn som et uttrykk for avveininger som bør foretas.

Denne ene, avgrensede listen er dessuten lite kjent blant dem som skal bruke den. Forskriften og rundskrivet har også vist seg å skape uenighet mellom statsforvalterembetene om hvilken kommune som i det hele tatt har ansvaret for å tilby sosiale ytelser til flyktninger som har flyttet før det har gått fem år. Regelverket gir med andre ord verken en tydelig ramme for hvem som bør få unntak, eller sikrer at den rammen som faktisk finnes, blir kjent og brukt likt.

7.2 Hvem bør få unntak? Menneskelige hensyn og integreringshensyn

Vi har gjennom rapporten skilt mellom to typer årsaker til at det kan være nødvendig å vurdere at en flyktning får unntak fra flyttebegrensningene. *Menneskelige hensyn* dekker situasjoner der flyktningen fr eksempel risikerer vold eller trusler i bosettingskommunen. *Integreringshensyn* omfatter situasjoner der flytting er det som kan gjøre at en flyktning kommer i jobb eller utdanning, eller får tilgang til helsetjenester bosettingskommunen ikke har. Kommunene er i begge typer saker restriktive med å gjøre unntak, men på ulikt vis.

For å kunne sammenligne vurderinger på tvers av kommuner presenterte vi flere vignetter, altså tenkte saker, for kommuneansatte i både spørreundersøkelsen og intervjuene. En av vignettene beskrev en person som opplever partnervold i bosettingskommunen og har en uttalelse fra politiet om at vedkommende bør få flytte. Dette er den saken flest ville innvilget, men også her oppga én av fire av de mest sentrale kommunene at de mest sannsynlig ville avslått. Vi finner eksempler på reelle saker der politiet har anbefalt flytting av sikkerhetsgrunner, men hvor bosettingskommunen har forsøkt å få til avtaler om sekundærflytting med flere kommuner før en har sagt ja. Det avgjørende ser ikke ut til å være typen hensyn, men om hensynet kan dokumenteres av andre enn flyktningen selv, som politi, krisesenter eller sykehus. Flere av de som skal vurdere disse sakene, opplever at det er krevende å mangle retningslinjer for hvem som skal få unntak og hvorfor.

Vi vet fra tidligere forskning at flyttebegrensningene gjør at også selvforsørgede flyktninger kvier seg for å flytte før det har gått fem år, fordi de frykter å miste sikkerhetsnettet dersom noe uforutsett skulle skje. Vi vet også at kommunalt ansatte fraråder flyktninger som har fått jobb i andre kommuner, å flytte før det har gått fem år, i tilfelle de skulle få behov for ytelser (Kjeøy mfl., 2025).

Det finnes altså eksempler på flytting som kunne vært positivt for integreringen, men som hindres av flyttebegrensningene. Vår rapport viser at dagens flyttebegrensninger i stor grad også rammer flyktninger som er selvforsørgede, og at de ikke nødvendigvis

får unntak i form av avtalt sekundærflytting eller økonomisk sosialhjelp i nødsituasjoner. I en vignett om en kvinne som hadde barn og tilbud om en midlertidig jobb i en annen kommune, ville sju av ti av de mest sentrale kommunene ikke avtalt sekundærflytting. Nav-veiledere avslår også søknader om økonomisk sosialhjelp fra flyktninger som har vært selvforsørget i ny kommune i noe tid, men som trenger hjelp i en nødsituasjon. Dette til tross for at dette i rundskrivet trekkes fram som eksempel på avslag som kan være åpenbart urimelig. I rapporten viser vi også at helsesaker og saker om barn med spesielle behov i stor grad blir vurdert som et spørsmål om ressursbruk for kommunen. Vi har eksempler på familier med multihandikappede barn som ikke har fått avtalt sekundærflytting til kommunen hvor sykehuset barnet var avhengig av lå, med den begrunnelsen at de ikke hadde slektninger i den aktuelle kommunen.

7.3 Hvorfor er kommunene og Nav så restriktive?

Det er kommunene og Nav, og ikke bosettingsmyndighetene (IMDi), som bestemmer hvem som får unntak og ikke, og de bestemmer dette nesten uten retningslinjer for hva som er riktig tolkning av bestemmelsene. Dette er problematisk når det samtidig ikke nødvendigvis er i kommunens interesse å innvilge. Kommuneansatte sier selv dette i intervjuene. De anerkjenner at flyktningen har behov for å flytte, men de ønsker at en annen kommune enn deres skal ta imot dem.

Kommuneansatte vi har intervjuet, forstår ikke avtalt sekundærflytting som en unntaksmekanisme i dagens flyttebegrensning, men som en ordning de kan velge å bruke eller ikke. Dette må forstås på bakgrunn av at det ikke finnes nedskrevne regler, føringer eller begrunnelser for hvem som skal få slike avtaler, eller hva de skal innebære. Vi finner lignende holdninger i hvordan introduksjonsprogram og økonomisk sosialhjelp for denne gruppen omtales.

Når en kommune sier ja til å bosette flyktninger i utgangspunktet, tas det politiske beslutninger i kommunen knyttet til hvor mange flyktninger kommunen skal bosette et visst år. Å si ja til en avtalt sekundærflytting, eller til introduksjonsprogram eller økonomisk sosialhjelp for en sekundærttilflyttet flyktning, oppleves av de kommuneansatte som å si ja til en flyktning ekstra, på toppen av det politisk bestemte bosettingstallet. Det er med på å heve terskelen for å si ja til avtalt sekundærflytting. Dette ser vi særlig tydelig i kommuner med såkalt null-vedtak, altså der kommunen har bestemt at den ikke skal bosette flyktninger et gitt år.

Kommunene har begrensede incentiver til å si ja til sekundærflytting. Integreringstilskuddet følger flyktningen ved flytting, så det mottar kommunen uavhengig av om de inngår avtaler eller ikke. For økonomisk sosialhjelp er det, som en av Nav-veilederne selv formulerte det, i praksis slik at det lønner seg for kommunen å sende flyktningen tilbake til bosettingskommunen, siden sosialhjelp finansieres direkte over et presset kommunebudsjett.

Statsforvalteren er instansen som i prinsippet skal bidra til en mer enhetlig forvaltning, gjennom veiledning og klagebehandling. Vi finner at denne funksjonen i praksis er begrenset på dette området. Klagene på avslag om økonomisk sosialhjelp fra sekundærttilflyttede flyktninger er få og geografisk konsentrerte. Vi har funnet svært få eksempler

på at statsforvalteren gjør om på et vedtak. For introduksjonsprogram finner vi ingen klagesaker, fordi retten er knyttet til bosettingskommunen, og det derfor ikke foreligger enkeltvedtak i tilflyttingskommunen som kan påklages.

Statsforvalteren i Trøndelag har en annen forståelse enn Arbeids- og velferdsdirektoratet av hvilken kommune som har ansvaret for sosiale tjenester til en sekundærbosatt flyktning. Mens rundskriv 35-00 til sosialtjenesteloven legger til grunn at ansvaret ligger hos bosettingskommunen med mindre flyttingen er avtalt, mener Statsforvalteren i Trøndelag at ansvaret følger den kommunen som til enhver tid mottar integreringstilskuddet. Det er også det siste som står i forskriften. Statsforvalteren i Trøndelag har pekt på at gjeldende praksis, slik den er beskrevet i rundskrivet, kan være i strid med flyktningkonvensjonen. De øvrige embetene vi har intervjuet, avviser ikke nødvendigvis denne forståelsen, men har heller ikke tatt stilling til den i en faktisk sak. Instansen som skal bidra til en enhetlig praksis mellom kommunene, er altså selv ikke omforent om et så grunnleggende spørsmål.

7.6 Konsekvenser for flyktningene, dagens ordning og et eventuelt flytteforbud

Mangelfulle unntaksbestemmelser har konsekvenser for flyktningene selv, for dagens begrensinger på sekundærflytting og for et eventuelt framtidig flytteforbud.

For flyktningene selv handler dette om retten til å flytte i landet hvor de har lovlig opphold. Retten til å flytte for arbeid eller utdanning, for å bo sammen med sin nærmeste familie, og for å ta vare på egne barns beste. Unntakene skal sikre at begrensningen ikke slår urimelig ut i enkelttilfeller. Men denne rapporten viser at ikke alle som har et behov for å flytte, faktisk får mulighet til det, heller ikke når behovet er knyttet til egen eller barns sikkerhet og helse, eller for å kunne takke ja til en jobb.

I implementeringen av dagens unntaksbestemmelser finner vi en grunnleggende interessekonflikt. Det at flyktninger kan flytte når det fremmer integrering eller er nødvendig av menneskelige hensyn, som sikkerhet og familieliv, er det ikke nødvendigvis i den enkelte kommunes interesse å legge til rette for. Når avgjørelsen ligger hos kommunen som skal ta imot den som sekundærflytter, uten plikt eller insentiver til å si ja, blir resultatet systematisk skjevt i retning av avslag, uavhengig av hvor godt begrunnet den enkelte saken er.

7.7 Anbefalinger

Basert på analysene i denne rapporten presenterer vi tre anbefalinger. Et gjennomgående trekk ved funnene våre er at ansvaret for å praktisere unntaksbestemmelsene ligger hos aktører som mangler tydelige regler og insentiver. Det er samtidig verdt å ha med seg at sekundærflytting ofte gjør livet bedre for flyktningen selv, målt både i inntekt og i egen opplevelse (Kjeøy mfl., 2025).

Endelig bør det påpekes at forslag som kan gjøre dagens praktisering av unntaksbestemmelsene bedre og mindre vilkårlig, også er viktige i lys av diskusjonen om et eventuelt flytteforbud for flyktninger. Uten fungerende unntaksbestemmelser kan

restriksjonene være i strid med våre forpliktelser etter Grunnloven, folkeretten og flyktningretten. Dagens restriksjoner hindrer også flytting som har vist seg å være positiv både for flyktningene selv og for samfunnet som helhet, ved at flyktningene kommer i jobb, får utdannelse eller tilgang på bedre helsehjelp.

Helhetlig gjennomgang av unntakene

Det er behov for en helhetlig gjennomgang av unntakene i dagens flyttebegrensninger. Dette fordi mangel på tydelige regler i slike unntakssaker leder til vilkårlige beslutninger, og til at unntakene i praksis ikke er reelle. Dette igjen utfordrer våre menneskerettslige og flyktningrettslige forpliktelser. Som ledd i denne gjennomgangen bør departementet vurdere å presisere i regelverket hvilke unntak som gjelder, og hvilke flyktninger og situasjoner de gjelder for. I gjennomgangen av unntakene bør departementet vurdere om flyktningen selv kan søke avtalt sekundærflytting. Som et minimum må flyktningen ha mulighet til å bli hørt og til å opplyse saken sin.

I denne rapporten har vi avdekket at en av grunnene til at det gjøres få unntak i dag, er at kommunene ikke har noen insentiver til å inngå avtaler. I lys av dette bør departementet vurdere om enkelte saker er av en slik karakter at de bør kunne løstes til IMDi, som kan bosette flyktningen på nytt. Det er også grunn til å vurdere økonomiske insentiver for tilflyttingskommunen, som at kommunen får integreringstilskuddet for år 1 og 2 selv om flyttingen skjer senere. Departementet bør også vurdere om avtalte sekundærflyttinger kan telle på tilflyttingskommunens bosettingskvote. Det siste kan være spesielt aktuelt i saker hvor flyttingen er nødvendig av menneskelige hensyn, som ved mobbing, vold og trusler.

Denne rapporten har avdekket flere uklarheter i forskrift til sosialtjenesteloven og tilhørende rundskriv 35-00. Det er behov for at departementet fastsetter tydeligere regler om når avslag på økonomisk sosialhjelp er åpenbart urimelig, legge flere eksempelsaker til listen, og gjøre eksplisitt at eksemplene som i dag gis i rundskriv, ikke er uttømmende. De som foretar disse vurderingene, trenger også klarere veiledning i når og hvordan de skal ivareta barnets beste i forbindelse med sekundærflytting av flyktninger. Ikke alle Nav-veilederne kjenner til tolkningene som går fram av rundskriv 35-00, noe som taler for at informasjon som er viktig for deres vurdering, samles i forskriften.

Det er også behov for å få avklart om det er bosettingskommunen eller kommunen som mottar integreringstilskuddet, som har ansvaret for sosiale tjenester til sekundærttilflyttede flyktninger. Denne uenigheten står i dag uløst mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statsforvalteren i Trøndelag.

Dersom ordningen med avtalt sekundærflytting videreføres, bør det presiseres fra departementet hvilke rettigheter og forpliktelser en slik avtale innebærer for flyktninger og kommuner. I dag innfortolker noen kommuner det å skaffe bolig og gi introduksjonsprogram i avtalene. Andre gjør separate vurderinger av hvert element, og noen unntar bolig fra avtalen med hensikt. Regelverket må også gjøres bedre kjent blant kommunalt ansatte og Nav-veiledere.

Det bør videre vurderes om behandlingen av klager fra sekundærbosatte flyktninger i saker om økonomisk sosialhjelp bør samles hos et mindre antall statsforvalterembeter, slik at de kan få et tilstrekkelig saksgrunnlag til å bygge opp kunnskap og praksis over tid.

Legge mer vekt på treffsikker bosetting²⁰

Noe av flyttingen som skjer før fem år er gått, skyldes at flyktninger har blitt bosatt på steder hvor det ikke finnes tilbud og tjenester de trenger. Dette gjelder for eksempel familier med barn som snart er tenåringer, men som bosettes uten tilgang til videregående skole, og personer med helseutfordringer som bosettes langt fra sykehus. Det gjelder også personer med spesifikk arbeidserfaring som bosettes på steder uten relevante arbeidsplasser for dem. Disse behovene kunne i enkelte tilfeller vært avdekket med en bosettingsmodell som la sterkere vekt på treffsikker bosetting. En mer treffsikker bosetting vil i slike tilfeller kunne begrenset deres behov for å flytte. Mer treffsikker bosetting vil imidlertid ikke løse utfordringen for de som ønsker eller trenger å flytte av årsaker som ikke finnes eller kan avdekkes ved bosettingstidspunktet. En dreining mot mer treffsikker bosetting vil også kunne gå på bekostning av rask bosetting, siden det vil ta lengre tid å finne riktig kopling eller få plass i en kommune som er en god match.

Dersom myndighetene ønsker å redusere sekundærflytting, er det behov for å tenke mer langsiktig når de kopler flyktning og kommune, slik vi skriver i Kjeøy mfl. (2025). Da må man i større grad bosette i kommuner hvor det er grunn til å tro at flyktningene vil komme til å bo over noe tid. For å få til dette, kan man utvikle systemer som i større grad tar hensyn til flyktningenes behov og forutsetninger ved bosetting. Mye tyder på at det også ligger potensiale i å forbedre dagens kartlegging av flyktninger i mottak, og i å legge mer vekt på informasjon som samles inn i, i valg av kommune.

Som vi også anbefaler i Kjeøy mfl. (2025), bør IMDi, sammen med departementet, vurdere om det er hensiktsmessig at alle landets kommuner skal bosette flyktninger, også i år med høye ankomsttall. Dette gitt at kommuner med svært høy fraflytting i stor grad er små og usentrale kommuner med lite kontinuitet i bosettingsarbeidet.

Forbedre datagrunnlaget

Det er behov for mer kunnskap om hvem som faktisk flytter til tross for flytterestriksjoner. Vi vet fra tidligere forskning at flyktninger med lønnsinntekt har en sterkere tendens til å flytte før det har gått fem år, og at tendensen forsterkes jo høyere inntekten er, mens demografiske kjennetegn som alder, kjønn og husholdningstype i mindre grad skiller de som flytter tidlig fra de som ikke gjør det (Kjeøy mfl., 2025). Utover dette er det lite kunnskap om hva som kjennetegner denne gruppen. SSBs monitor for sekundærflytting viser hvor mange fra hver kohort som flytter, men gir ikke informasjon om hva som skiller flyktninger som flytter før og etter fem år, utover botid og kohorttilhørighet. Skal myndighetene kunne vurdere om dagens unntaksordninger faktisk treffer dem som har størst behov for å flytte, av menneskelige hensyn eller

²⁰ Denne anbefalingen bygger på funn også fra Kjeøy mfl. (2025), som vi viser til for mer utfyllende omtale og begrunnelse.

integreringshensyn, er det nødvendig å vite mer om hvem denne gruppen er, ikke bare hvor mange den består av. Det bør derfor vurderes om monitoren kan videreutvikles til også å fange opp kjennetegn ved dem som flytter innenfor femårsperioden, sammenlignet med dem som ikke gjør det.

Referanser

- Andresen, S. & Volckmar-Eeg, M.G. (2023). *Navs profileringsverktøy og Nav-veiledernes behovsvurderinger. Hvordan algoritmer og skjønnsutøvelse kombineres i vurderingsprosesser i praksis* (Fafo notat 2023:13). <https://www.fafo.no/images/pub/2023/10391.pdf>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2026, 18. juni). *Regjeringen vil utrede forbud mot uønsket sekundærflytting* [Pressemelding]. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-utrede-forbud-mot-uonsket-sekundarflytting/id3166390/>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2026, 6. mai). *Informasjon om enkeltvedtak etter sosialtjenesteloven* [Brev til Arbeids- og velferdsdirektoratet]. Saksnr. 26/1536.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2020, 11. juni). *Integreringstilskudd ved flytting* [Brev til Arbeids- og velferdsdirektoratet]. <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/5940f6a682c04f388ac64b355e35c0d8/2020/8.-kommunens-ansvar-ved-sekundarbosetting.pdf>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2020, 1. oktober). *Ønske om lovtolkning – ansvar for sosiale tjenester til personer* [Brev til Fylkesmannen i Trøndelag]. <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/5940f6a682c04f388ac64b355e35c0d8/2020/8.-kommunens-ansvar-ved-sekundarbosetting.pdf>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2026a, 25. mars). *Oversendelse av brev fra statsforvalteren til orientering og evt. videre oppfølging* [Brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet]. Saksnr. 26/6003-2.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2026b, 27. mars). *Tilbakemelding på henvendelse om enkeltvedtak etter sosialtjenesteloven – sekundærbosetting og rettigheter i tilflyttingskommunen* [Brev til Statsforvalteren i Trøndelag]. Saksnr. 26/6003-3.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2026c, 5. august). *Svar på oppfølgingsspørsmål* [Brev til Statsforvalteren i Trøndelag]. Saksnr. 26/6003-6.
- Beregningsutvalget. (2026). *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og nyankomne innvandrere i 2025*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). <https://www.imdi.no/globalassets/rapporter/2026/kommunenes-utgifter-til-bosetting-og-integrering-av-flyktninger-og-ny-ankomne-innvandrere-i-2025.pdf>
- Dokken, T. (2015). Innvandrere og økonomisk sosialhjelp. *Arbeid og velferd*, 3, 45–60.
- Emberland, M. (2026). *Statens juridiske handlingsrom for å regulere flyktningers mulighet til å flytte mellom kommuner i større grad enn i dag*. Oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/808d2535d47e418ca594d950e1a98845/utredning_sekundarflytting_aid_-8-april-2026_inngitt.pdf
- EMK. (1950). Den europeiske menneskerettskonvensjon. [Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett \(menneskerettsloven\) - Vedlegg 2. Den europeiske menneskerettskonvensjon med protokoller \(norsk oversettelse\)1 - Lovdata](https://www.lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-16-1251)
- Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge. (2011). <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-16-1251>
- Fylkesmannen i Trøndelag. (2020, 20. januar). *Ønske om lovtolkning – ansvar for sosiale tjenester til personer som kommuner får integreringstilskudd for* [Brev til Arbeids- og velferdsdirektoratet]. <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/5940f6a682c04f388ac64b355e35c0d8/2020/8.-kommunens-ansvar-ved-sekundarbosetting.pdf>
- Helsetilsynet. (2023). *Veileder i behandling av klagesaker etter sosialtjenesteloven* (Internserien 3/2023). Statens helsetilsyn. <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/internserien/2023/veileder-i-behandling-av-klagesaker-etter-sosialtjenesteloven/>
- Høydahl, E. (2020). *Sentralitetsindeksen. Oppdatering med 2020-kommuner* (Notater 2020/04). Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/befolkning/folketall/artikler/sentralitetsindeksen>

- IMDi. (2025, 1. mars). *Retningslinjer integreringstilskudd, eldretilskudd og barnehagetilskudd for 2025, kapittel 671, post 60*. <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-offentlige-virksomheter-kommuner-og-fylkeskommuner/integreringstilskudd/retningslinjer-integreringstilskudd-eldretilskudd-og-barnehagetilskudd-for-2025-kapittel-671-post-60/>
- Kirkeberg, M.I. & Strøm, F. (2024, 28. november). *Høy bofasthet blant flyktninger de første årene*. Statistisk sentralbyrå. [Høy bofasthet blant flyktninger de første årene – SSB](https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/hoy-bofasthet-blant-flyktninger-de-forste-arene-copy)
- Kirkeberg, M.I. (2025, 16. desember). *Høy innflytting til mange sentrale kommuner*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/hoy-bofasthet-blant-flyktninger-de-forste-arene-copy>
- Kjeøy, I., Harsheim, I.G., Skregelid, E.R., Tyldum, Guri & Falch, N.S. (2025). *Flytting etter bosetting. Muligheter og utfordringer ved sekundærflytting blant flyktninger (Fafo-rapport 2025:14)*. <https://www.fafo.no/images/pub/2025/20927.pdf>
- Kongeriket Norges Grunnlov. (1814). <https://lovdata.no/lov/1814-05-17>
- Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven). (2020). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). (2009). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>
- Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), vedlegg 8: FNs konvensjon om barnets rettigheter med protokoller. (1999). <https://lovdata.no/lov/1999-05-21-30/bkn>
- Revol, M.K. (2026, 16. januar). *Over halvparten av nyankomne flyktninger mottar sosialhjelp*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/trygd-og-stonad/statistikk/okonomisk-sosialhjelp/artikler/over-halvparten-av-nyankomne-flyktninger-mottar-sosialhjelp>
- Rundskriv R35-00 til sosialtjenesteloven, punkt 1.2.2.3 og 1.2.2.6. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Skuland, S.E., Alecu, A.I., Kok, E.H.L., Ansteensen, A.-K., Roos, G., Lynum, M. & Blomberg, H.R. (2024). *Utredning av kunnskapsgrunnlaget for sosialhjelpssatser* (SIFO-rapport nr. 5-2024). Forbruksforskningsinstituttet SIFO, OsloMet. <https://www.regjeringen.no/content-tassets/695854ce10d842a78d91a266432a74ae/rett-rapport-5-2024-utredning-av-grunnlaget-for-sosialhjelpssatser.pdf>
- Skårdalsmo, K. (2026, 18. juni). *Regjeringen vil ha ti års flyttenekt for flyktninger*. NRK. <https://www.nrk.no/norge/regjeringen-vil-ha-ti-ars-flyttenekt-for-flyktninger-1.17921869>
- Statsforvalteren i Trøndelag. (2026a). *Avgjørelse i klagesak om økonomisk sosialhjelp* [Vedtak].
- Statsforvalteren i Trøndelag. (2026b, 9. mars). *Informasjon om enkeltvedtak etter sosialtjenesteloven – sekundærbosetting og rettigheter i tilflyttingskommunen* [Brev til Arbeids- og velferdsdirektoratet]. Saksnr. 2026/2254.
- Statsforvalteren i Trøndelag. (2026c, 10. juni). *Oppfølgingsspørsmål – henvendelse om enkeltvedtak etter sosialtjenesteloven – sekundærbosetting og rettigheter i tilflyttingskommunen* [Brev til Arbeids- og velferdsdirektoratet]. Saksnr. 2026/2254.
- Strøm, F., Kirkeberg, M.I. & Epland, J. (2020). *Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting blant personer med flyktningbakgrunn bosatt i Norge 2007–2016* (No. 2020/36). Statistisk sentralbyrå.
- Thonstad, M. & Stølan, S.B.C. (2022, 13. september). *Færre kommuner med psykologkompetanse innen helse og omsorg*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/helse/helsetjenester/statistikk/kommunehelsetenesta/artikler/faerre-kommuner-med-psykologkompetanse-innen-helse-og-omsorg>
- Veileder til integreringsloven, kapittel 6. IMDi. (u.å.). <https://www.imdi.no/regelverk/integreringsloven/veileder-til-integreringsloven/6.-introduksjonsprogram>
- Volckmar-Eeg, M.G. & Vassenden, A. (2021). Emotional creaming: Street-level bureaucrats' prioritisation of migrant clients "likely to succeed" in labour market integration. *International Journal of Social Welfare*, 31, 165–175. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12510>

