

Arkivsak-dok. 25/20768-5
Saksbehandler Flemming Johnsen

Saksgang	Møtedato	Sak nr.
Flerkulturelt råd 2023 - 2027	02.02.2026	
Hovedutvalg for velferd og folkehelse 2023 - 2027	05.02.2026	
Formannskapet 2023 - 2027	11.02.2026	
Bystyret 2023 - 2027	26.02.2026	

Utredning og strategi _ flyktnings situasjonen i Sarpsborg

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere: Hedda Bothne, Hilde Synnøve Lind, Monica Kalnes, Monica Spydevold, Laila Kjølberg Klonteig, Marianne Tysvær Løkkevik, Jon Myrli og Tony Elvegaard

Kommunedirektørens innstilling:

Strategiene beskrevet i saksframlegget legges til grunn for det videre arbeidet med flyktnings situasjonen i Sarpsborg, lokalt og overfor samarbeidsparter og myndigheter.

Vedlegg:

Sammendrag:

I tråd med vedtak fra formannskapet 9. oktober og 27. november 2025 har kommunedirektøren utredet flyktnings situasjonen i Sarpsborg. Utredningen er gjort på kort tid og med mål om å vise hovedtrekkene. I tiden etter formannskapsmøtet 27. november er økonomi kartlagt ytterligere, og det har vært fokus på å bearbeide strategiene.

Det er kartlagt utgifter og tilskudd til flyktninger innenfor tjenesteområdene Nav, barnevern, skole, barnehage, PPT og barn og unge med omfattende bistandsbehov. På disse tjenesteområdene er det beregnet utgifter i 2024 på om lag 380 millioner kroner. Av det Sarpsborg kommune utbetalte i økonomisk sosialhjelp i 2024 gikk om lag 83,9 prosent til flyktninger. Disse tallene er noe korrigert fra den foreløpige utredningen, etter grundigere gjennomgang og kvalitetssikring.

Formannskapet vedtok 27. november å oversende et forslag om å be administrasjonen se nærmere på både utgifter og inntekter, herunder tilskudd fra staten og skatteinntekter. Dette er ivare tatt i del 1) av utredningen som omhandler ulike fakta om flyktnings situasjonen. Et eget avsnitt belyser inntektsbildet nærmere, og i tillegg er tilskudd tatt inn i noen av tabellene.

Oppsummert var utgiftene fordelt slik:

Tall i mill. kr.	Primær*	Sekundær**	Sum	Adm.	Sum
Nav	47,0	74,6	121,6	75,0	196,6
Barnevern	29,5	31,1	60,6	27,0	87,6
PPT	-	0,3	0,3		0,3
Barnehage	3,3	10,2	13,4		13,4
Skole	9,3	37,2	46,5		46,5
Helse:					
Avlastning i institusjon, 0-25 år	3,7	13,0	16,7		16,7
Avlastning utenfor institusjon	0,4	2,4	2,9		2,9
Omsorgsstønad	3,5	13,2	16,7		16,7
sum	96,6	182,0	278,6	102,0	380,6

*Primærbosatte flyktninger

** Sekundærttilflyttede flyktninger fra andre kommuner

I inntektssystemet for kommunene er vektingen for kostnadsnøkkel flyktninger uten integreringstilskudd justert opp fra 0,8% i 2024 til 1,6% i 2026. Dette utgjør en økning for Sarpsborg kommune på denne kostnadsnøkkelen fra 35,7 millioner kroner i 2024 til ca. 89,4 millioner kroner i 2026. Kostnadsnøkkelen og vektingen skal kompensere for at flyktninger i gjennomsnitt har større behov for kommunale tjenester enn resten av befolkningen. Tallene som presenteres i denne saken viser at det fremdeles er et stort gap mellom de merutgiftene Sarpsborg kommune har til flyktninger, og det staten kompenserer for. Manglende finansiering utfordrer kommunens evne til å oppfylle lovpålagte tjenester for alle innbyggere, inkludert flyktninger som allerede bor i Sarpsborg.

Kommunedirektøren vil peke på følgende mulige strategier for at Sarpsborg kommune skal nærme seg landssnittet i andel flyktninger:

- Avvikle bemannet bofellesskap for enslige mindreårige.
- Benytte kommunens «to-trinnsautonomi» ikke bare til å begrense antall flyktninger som bosettes, men også til å styre hvilke flyktninger som bosettes.
- Redusere sekundærttilflytting ved å samarbeide med statlige myndigheter om utvikling av lovverk og rammer for flytting mellom kommuner.
- Tilstrebe en samordning av satser og praktisering av økonomisk sosialhjelp i Nedre Glomma.
- Følge opp ulovlige boliger gjennom tilsyn, som et virkemiddel for å heve boligstandarden og redusere muligheten for å flytte til billige og uegnede boliger

Det jobbes også med tiltak og initiativ som ikke vil ha betydning for antall flyktninger som bosetter seg i Sarpsborg, men kan bidra til bedre integrering og reduserte utgifter for kommunen.

- Benytte effektkontrakter i anskaffelse av arbeidsmarkedstiltak for å styrke arbeidsinkluderingen av ikke-vestlige innvandrere med lav utdanning og begrensede norskkunnskaper.
- Ha dialog med statlige myndigheter om lov- og regelverk om aktivitetsplikten for mottakere av økonomisk sosialhjelp. Hensikten er å forbedre mulighetene for å håndheve aktivitetsplikten gjennom sanksjoner.
- Vurdere organisatoriske grep for å styrke det helhetlige og strategiske arbeidet med flyktninger.

Utredning:

Bakgrunn

Formannskapet vedtok 9. oktober et forslag fra ordfører om en utredning om flyktninger i Sarpsborg. Forslaget lød slik:

Sarpsborg kommune har en vesentlig høyere andel innbyggere med flyktningbakgrunn enn andre kommuner. Tall som ble presentert for bystyret i februar 2025 viser at andelen innvandrere i Sarpsborg utgjorde 24,4%, mens andelen i befolkningen for øvrig var 20,8%. Blant innvandrere i Sarpsborg hadde 50,9% flyktningbakgrunn, mens dette tallet nasjonalt var 34,1%. Sarpsborg kommune har gjennom flere år dokumentert grundig at det store antallet flyktninger, som i hovedsak er resultat av sekundærbosetting, medfører en meget stor belastning på det kommunale tjenestetilbudet. Det påvirker i sin tur kommunens økonomiske situasjon kraftig. Sarpsborgs arbeid med dette har medvirket til at de store utfordringene har blitt mer synlige for sentrale myndigheter, men det har ikke medført tilstrekkelige endringer. Ut fra dette bør det være et mål for Sarpsborg kommune at andelen flyktninger i Sarpsborg på lang sikt kommer tilnærmet på nivå med landssnittet. Sarpsborg skal ta sin forholdsmessige del av ansvaret for flyktninger som trenger bosetting i Norge. Dette må imidlertid ses opp mot den totale andelen flyktninger. Så lenge denne andelen er vesentlig høyere i Sarpsborg enn i landet, kan ikke Sarpsborg tillegges et moralsk ansvar for årlig å bosette en like stor andel nye flyktninger som andre kommuner. Styringsflertallet ber på bakgrunn av dette kommunedirektøren utarbeide en strategi for at Sarpsborg kommune skal nærme seg landssnittet for andel flyktninger i befolkningen.

Strategien skal inneholde:

- *Oppdatert fakta og analyse av situasjonen, herunder hvordan kommunens tjenestetilbud belastes som følge av både primærbosetting og sekundærbosetting. Som del av dette belyses også bosetting av enslige mindreårige med påfølgende familiegjenforening.*
- *En vurdering av om Sarpsborg bør primærbosette flyktninger de kommende årene, og i så fall i hvilket omfang, og om det skal bosettes enslige mindreårige*
- *Eventuelle tiltak kommunen selv kan iverksette for å begrense tilflytting av flyktninger utover de som primærbosettes.*
- *Hvordan kommunen best kan jobbe opp mot sentrale myndigheter både for å begrense tilflyttingen og for at kommunen skal få økonomisk kompensasjon for merbelastningen. Forslaget til strategi behandles senest i bystyremøtet før sak om bosetting av flyktninger for 2026 behandles.*

Formannskapet fattet videre følgende vedtak i saken:

Utredning og utarbeidelse av strategi gjennomføres som beskrevet i saken. Kommunedirektøren bes om å kontakte og informere relevante statlige myndigheter om det lokalpolitiske vedtaket og oppdraget som administrasjonen i Sarpsborg skal utføre. Myndighetene utfordres på om de har innspill til den lokalt oppståtte situasjonen, den lokalt igangsatte prosessen og om myndighetene allerede i en tidlig fase kan avklares en mulig formell prosess mellom kommunen og statlige myndigheter.

Som følge av liten tid til rådighet ble det lagt fram en foreløpig utredning som kun ble behandlet i formannskapet 27. november. Der ble det vedtatt at følgende forslag blir oversendt administrasjonen: Kommunedirektøren bes supplere den kommende strategien med en økonomisk analyse som viser både utgifter og inntekter, inkludert:

- Statlige tilskudd knyttet til primærbosetting.

- Skatteinntekter fra sekundærtflyttere.
- Beregning av forventede økonomiske og tjenestemessige konsekvenser for kommunen ved økt sysselsetting (for eksempel 10%.)

Det er etter dette jobbet videre med en mer komplett utredning, som fremmes til politisk behandling i februar 2026, med avsluttende behandling i bystyret 26.02.2026.

Mandag 17.11.2025 hadde ordførerne og kommunedirektørene i Sarpsborg og Fredrikstad kommune møte med arbeids- og inkluderingsministeren og kommunal- og distriktsministeren for å løfte utfordringen for kommunene knyttet til sekundærtflyttede flyktninger og utredningen som nå gjennomføres. I etterkant av dette har regjeringen varslet en offentlig utredning for å begrense uønsket sekundærtflytting. Dette framgår av en [pressemelding datert 14.01.2026](#).

Utredningen omfatter en kartlegging av fakta, en drøfting av bosettingsalternativer og forslag til strategier for å endre situasjonen. Kartleggingen synliggjør faktiske kostnader kommunen har ved bosetting av flyktninger, og da spesielt sekundærtflyttere som det er umulig å planlegge for. Manglende finansiering utfordrer kommunens evne til å oppfylle lovpålagte tjenester for alle innbyggere, inkludert flyktninger som allerede bor i Sarpsborg, og til å sikre et godt integreringsarbeid i en kommune med raskt voksende flyktningbefolkning.

Utredningen består av to hoveddeler:

1) Fakta om flyktnings situasjonen i Sarpsborg i dag, herunder utfordringsbilde

Har til hensikt å gi et best mulig grunnlag i dialog med KS/fylke/stat evt andre samfunnsaktører om organisatoriske, strukturelle og økonomiske beslutninger. Dette omfatter utvikling av nasjonal/regional flyktningpolitikk og økonomisk kompensasjon.

2) Forslag til strategier

Beskriver mulige strategier for å nå målet om å få en flyktningbefolkning som er nærmere landsgjennomsnittet. I tillegg beskrives enkelte tiltak for å oppnå bedre integrering og lavere utgifter.

Utdypende fakta om flyktnings situasjonen i Sarpsborg i dag

I faktagrunnlaget beskrives så presist som mulig antall flyktninger og utgifter knyttet til flyktningbefolkningen bosatt i Sarpsborg. Noen tall er presise og fremkommer av statistikk fra SSB, IMDi, Nav eller egne undersøkelser. Andre tall er anslag. I faktagrunnlaget er også tatt med annen relevant informasjon.

Metoden for kartlegging er vurdert opp mot konsekvenser for personvernet. Dette kalles en DPIA-vurdering. Personvernombud og kommuneadvokat har deltatt i vurderingen sammen med representanter fra de ulike områdene og brukerrepresentant. Konklusjonen er at metoden er akseptabel.

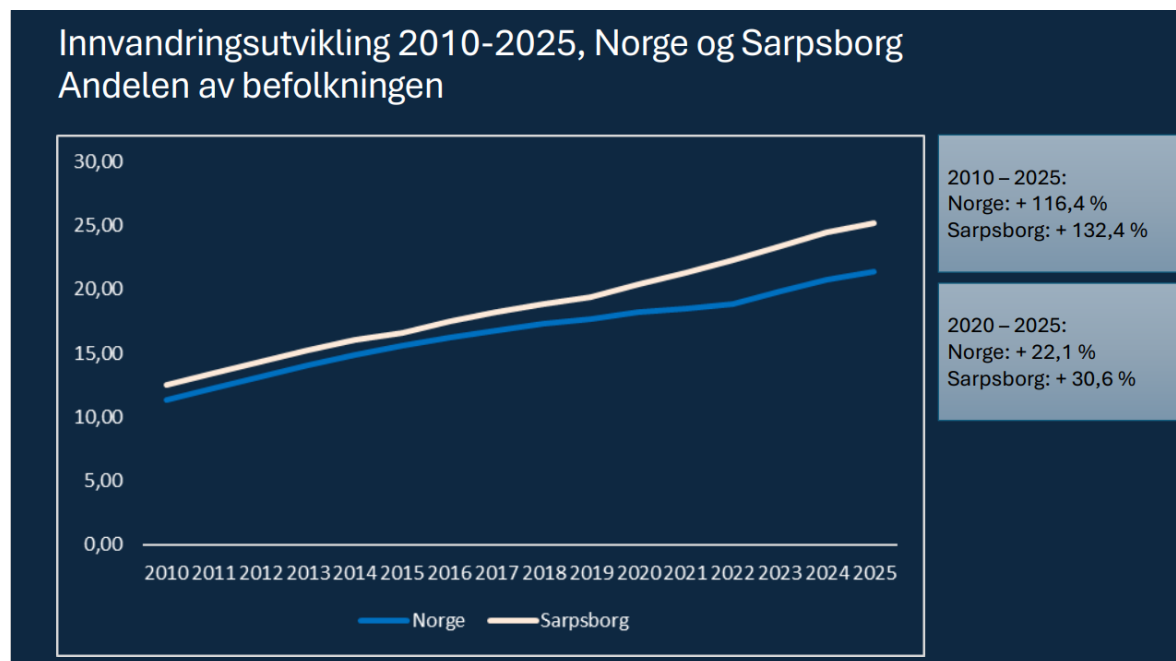
Befolkning: Antall og andel innbyggere, innvandrere og flyktninger

Det er tre forhold som gjør at Sarpsborg har større utfordringer med flyktninger enn landet for øvrig: Høy andel innvandrere, høy andel flyktninger og sosioøkonomisk situasjon for flyktningene.

Innvandrerbefolkningen

Fra 2010 til 2025 har antallet innvandrere i Sarpsborg økt med 132,4 %, fra 6 115 personer til 15 140 personer. Dette er en større økning enn for landet som hele. Per 1.1 2025 utgjorde

innvandrere 25,2 % av innbyggerne i Sarpsborg¹, mens for landet som helhet utgjorde innvandrere 21,4 % av befolkningen.



Flyktningbefolkningen

En høyere andel av innvandrerbefolkningen i Sarpsborg kommer som flyktninger. Mens andelen innvandrere med flyktningbakgrunn er 34,1 % for landet, utgjør denne gruppen 50,9 % av innvandrere i Sarpsborg.

Innvandrere med flyktningbakgrunn skiller seg fra andre innvandrergrupper ved at de ofte kommer til Norge under svært krevende omstendigheter og med begrensede ressurser. Tall fra SSB viser at andelen sysselsatte flyktninger har vært synkende de siste årene.

Sekundærtilflyttede flyktninger

Antall og andel av befolkningen som inngår i den sekundærtilflyttede flyktningbefolkningen er umulig å angi helt presist. Dette fordi det ikke er oppdatert statistikk på sekundærtilflyttede lenger enn til 1. januar 2023, og fordi statistikken kun tar for seg flyktninger og ikke flyktningbefolkningen (på samme måte som vi har innvandrere og innvandrerbefolkningen som beskriver innbyggere født av to foreldre som er innvandret). I et forsiktig anslag, basert på tilgjengelig statistikk anslås den sekundærtilflyttede flyktningbefolkningen å være på ca 5.400 personer eller ca 9 % av befolkningen i Sarpsborg. Ved kartleggingen pr 1. januar 2021 var andelen på 6 %. Dette gir en vekst på ca 50 % sekundærtilflyttede flyktninger pr capita.

SSBs [monitor for sekundærtilflytting](#)² viser at inntektsutviklingen er svakere for flyktninger som bosetter seg i Sarpsborg og Fredrikstad enn for flyktninger i landet generelt, også sammenlignet med dem som blir boende i sin primærbosettingskommune.

Kartleggingen viste at om lag 8 prosent av alle flyktninger som flyttet fra sin bosettingskommune, bosatte seg i Sarpsborg eller Fredrikstad. Blant disse hadde halvparten

¹ 18,6 % innvandrere og 6,6 % norskfødte med innvandrerforeldre

² Statistisk sentralbyrå har siden 2005 utarbeidet en egen monitor som beskriver og analyserer sekundærflytting. Blant personer med flyktningbakgrunn. Den siste monitoren i rekken omfatter de som ble bosatt i tiårsperioden 2007-2016.

bakgrunn fra Somalia eller Irak – grupper som gjennomgående kommer dårligere ut på flere økonomiske indikatorer enn andre flyktninger. Ifølge monitoren tilhører 69 prosent av dem som flyttet til Sarpsborg lavinntektsgruppen. Dette bidrar til at Sarpsborg og Fredrikstad er blant kommunene med høyest andel barn i lavinntektsfamilier.

Utfordringsbilde

Lav sysselsetting blant flyktninger er en betydelig utfordring som kan føre til økt utenforskap. Sysselsettingen blant innvandrere er lavere i Nedre Glomma-region enn for gruppen i landet for øvrig. Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) var 63,5 prosent av innvandrerbefolkningen i Norge i alderen 15–74 år sysselsatt i 2024. For Sarpsborg gjaldt dette 57,7 prosent. Dette er en stor utfordring for en region som fra før har utfordringer med lavere sysselsetting enn landet for øvrig.

Personer med svak eller ingen tilknytning til arbeidslivet har langt høyere risiko for å motta økonomisk sosialhjelp, som er ment som en midlertidig ytelse for dem uten tilstrekkelige inntekter. Aktivitetsplikt ble innført i 2017 for alle sosialhjelpsmottakere under 30 år, med mål om å få flere over i arbeid eller utdanning. Selv om intensjonen er god, viser forskning³ at aktivitetsplikten alene har begrenset effekt på arbeidsinkludering. En viktig årsak er motstridende bestemmelser i lovverket og ulik tolkning av regelverket. Lov om sosiale tjenester gir rom for aktivitetsplikt, men mangler tydelige konsekvenser og virkemidler ved brudd. Dette skaper et gap mellom intensjon og praksis, og gjør det vanskelig å oppnå varige resultater. For å lykkes med arbeidsinkludering må aktivitetsplikten ses i sammenheng med helhetlige tiltak og et regelverk som trekker i samme retning

Innvandrere generelt og flyktninger spesielt, bor oftere i leid bolig enn resten av befolkningen⁴. Sarpsborg kommune, gjennom Nav, har erfart at enkelte flyktningfamilier flytter inn i boliger som ikke er egnet for dem. Dette gjelder sekundærtflyttede flyktninger, som selv velger å flytte til Sarpsborg. Kort tid etter innflytting tar de kontakt med Nav og melder behov for ny bolig. Nav starter da en prosess for å hjelpe familien over i en egnet bolig. Utfordringen er at når familien flytter ut, flytter en ny familie inn i den samme uegnede boligen. Dette skaper en vedvarende situasjon rundt uegnede boliger som er vanskelig å løse. Uegnede utleieboliger kan ha alvorlige konsekvenser for helse, sikkerhet og trivsel. Dårlig ventilasjon, fukt, mangelfull brannsikring og trangboddhet er typiske forhold som rammer sårbare grupper, særlig flyktninger. Gjentakende flytting er også uheldig, særlig for barn som skal knytte seg til et skolemiljø og et nærmiljø.

Inntekter fra bosetting og flyktninger

Innvandrere bidrar til å skape verdier for Sarpsborg. En stor del av innbyggervæksten i Sarpsborg skyldes innvandring. Innvandrere tilfører viktig arbeidskraft i sektorer med stort behov, som helse- og omsorgstjenester og byggenæringen, samtidig som de bidrar til å forsterke mangfoldet i lokalsamfunnet. Innenfor rammene for denne utredningen har det ikke vært mulig å beregne de samfunnsøkonomiske effektene av flyktninger som har lyktes med integrering i Sarpsborg.

For hver flyktning kommunen primærbosetter mottar kommunen i gjennomsnitt ca 850.000 kroner i integreringstilskudd totalt i løpet av de fem første årene etter bosetting. Tilskuddet varierer avhengig av om den som bosettes er enslig eller i familie, og ut fra alder. Mer detaljert oversikt over dette kommer i bosettingssaken som behandles samtidig med saken om forslag til endelig vedtak om strategier.

Kartlegging av inntekter, korrigert etter formannskapets vedtak 27. november

³ [Rapporter arbeidsinkludering Nav](#) (lenke)

⁴ [IMDI: Økonomi og levekår](#) (lenke)

A.

Samlede inntekter til flyktninger bosatt i Sarpsborg kommune består av faktorene listet i punktene nedenfor. Dette er inntekter utover det kommunen mottar for hver innbygger i form av skatteinntekter/overføringer fra staten til ordinære "livsløpstjenester" innenfor oppvekst inklusive barnevern og helse.

1. I inntektssystemet for kommunene er vektingen for kostnadsnøkkel flyktninger uten integreringstilskudd justert opp fra 0,8% i 2024 til 1,6% i 2026. Dette utgjør en økning for Sarpsborg kommune på denne kostnadsnøkkelen fra 35,7 millioner kroner i 2024 til 78 millioner kroner i 2025 og videre til 89,4 millioner kroner i 2026. Kostnadsnøkkelen og vektingen skal kompensere for at flyktninger i gjennomsnitt har høyere behov for kommunale tjenester enn resten av befolkningen. Samtidig som denne kostnadsnøkkelen fikk en høyere vekting, fikk andre kostnadsnøkler mindre betydning. Samlet sett ble utgiftsutjevningen lagt om på en måte som slo negativt ut for Sarpsborg. Det var økt inntektsutjevning som gjorde at Sarpsborg kom bedre ut av endringene i inntektssystemet samlet sett. For målgruppa som er kartlagt i denne utredningen utgjør det **35,7 millioner kroner** (år 2024).
2. Av de som mottok kommunal sosialhjelp var 154 primærbosatte under 5 år, hvorav 13 familieegjenforeninger, der kommunen samlet mottok ca **29 millioner kroner** i integreringstilskudd. Tilskuddet er ment å dekke alle ekstra kostnader ved bosetting og integrering de første 5 årene, ikke bare kommunal sosialhjelp.
3. Integreringstilskudd til flyktninger de første 5 årene etter bosetting skal primært dekke introduksjonsprogrammet, herunder norskopplæring og introduksjonstønad. Av de kartlagte innenfor oppvekst, barnevern og helse var det til sammen 81 flyktninger (54 oppvekst, 20 barnevern og 7 helse) som var primærbosatte under 5 år. Multiplisert med tilskuddssatsen for det enkelte år i 2024 ga det et samlet tilskudd på ca kr 11 mill. Dette er personer/familier der det store flertallet, sannsynligvis alle, inngår i gruppen beskrevet i pkt 3, uten at dette kan verifiseres fordi det ikke er adgang til å krysse fagsystemer/tjenester. Det innebærer at det ikke tilfører nye tilskudd utover de 29 millioner kroner fra pkt 2.
4. IMDi betaler også særskilt tilskudd til enslige mindreårige (EM) frem til fylte 20 år og ekstratilskudd til personer med nedsatt funksjonsevne eller adferdsvansker (funksjonshemmede). For den kartlagte gruppa ga det et samlet tilskudd til EM på ca **8,5 millioner kroner** og til personer med funksjonsnedsettelse på ca **8,5 millioner kroner**. Det kan være enkeltpersoner som er i begge gruppene, slik at de to beløpene ikke uten videre kan summeres. Det kan likevel anslås at det er gitt minst **15 millioner kroner** i tilskudd til unike brukere i disse gruppene.

Dette innebærer at Sarpsborg for den kartlagte målgruppa har mottatt til sammen i kompensasjon fra staten på om lag 36 millioner kroner for de som har bodd i landet over 5 år, uavhengig av om de er primærbosatt eller sekundærttilflyttede, og til sammen i tilskudd om lag 45 millioner kroner for de som er primærbosatte/familieegjenforente/enslige mindreårige med botid under 5 år. Igjen er det viktig å presisere at de nevnte 45 millioner kroner er ment å kompensere for mer enn det som inngår i kartleggingen.

B.

Skatteinntekter fra sekundærttilflyttere og effekt av økt sysselsetting av flyktninger må ses opp mot alle kommunens utgifter til kjernetjenestene/ «livsløpstjenestene» som helsestasjon, barnehage, grunnskole, grunnleggende helsetjenester, eldreomsorg og kultur/idrett/fritid. Det er svært sannsynlig at flyktningers forbruk av disse tjenestene langt overstiger bidraget gjennom skatt og rammetilskudd. Å lage en komplett oversikt over dette vil ikke være mulig, og heller ikke nødvendig for å belyse det som er særegent ved situasjonen i Sarpsborg.

Skatteinntekter fra sekundærtflyttere;

Det er ingen offentlig tilgjengelig statistikk på hva sekundærtflyttere betaler i skatt. Det er staten som har ansvar for skatteregnskapet og kommunen har ikke mulighet til å ta ut en slik statistikk. De senere år med flere sekundærtflyttere har ikke endret på den samlede skatteinngangen til Sarpsborg kommune. I perioden 2017 til 2021 var skatteinngangen på mellom 79 og 80 prosent av landssnittet. I 2024 endte skatteinngangen på 78 prosent, som er noe nedgang fra tidligere periode. Tallene indikerer at skatteinngangen holder seg på om lag samme nivå som tidligere.

Beregning av forventede økonomiske og tjenestemessige konsekvenser for kommunen ved økt sysselsetting:

Dersom flere går over i lønnet arbeid framfor ytelser fra NAV vil det bli færre som har behov for økonomisk sosialhjelp. Det vil også medføre mindre press på kvalifiseringsprogram hos NAV. I 2024 mottok primær- og sekundærtflyttere 121,55 millioner kroner. Med en nedgang på 10% av mottak av økonomisk sosialhjelp vil det gi en reduksjon i sosialhjelp på om lag 12,5 millioner kroner. Da er ikke administrasjonsressurser vurdert. Dersom disse midlene frigjøres og dreies til bruk på forebyggende arbeid kan det gi en positiv konsekvens for tjenestene på sikt. Å komme ut i arbeid er viktig med tanke på generasjonsoverføring som også kan redusere utgifter på sikt.

Kostnader knyttet til flyktningbefolkningen

Det er kartlagt innenfor følgende tjenesteområder: Nav, barnevernet, skole, barnehage, PPT og barn og unge med omfattende bistandsbehov. Innenfor skole og barnehage er det ekstraordinære kostnader til individuelt tilpasset opplæring og forsterket norskopplæring som er kartlagt.

Det er beregnet samlede utgifter til flyktninger på disse tjenesteområdene på ca 380 mill. kr., Av dette kan om lag 182 mill. kr relateres direkte til sekundærtflyttede, om lag 97 mill. kr til primærbosatte med familiegjenforente, mens om lag 100 mill. kr er administrasjonskostnader innen Nav og barnevern som omfatter både primærbosatte og sekundærtflyttede.

Oppsummert var utgiftene fordelt slik:

Tall i mill. kr.	Primær*	Sekundær**	Sum	Adm.	Sum
Nav	47,0	74,6	121,6	75,0	196,6
Barnevern	29,5	31,1	60,6	27,0	87,6
PPT	-	0,3	0,3		0,3
Barnehage	3,3	10,2	13,4		13,4
Skole	9,3	37,2	46,5		46,5
Helse:					
Avlastning i institusjon, 0-25 år	3,7	13,0	16,7		16,7
Avlastning utenfor institusjon	0,4	2,4	2,9		2,9
Omsorgsstønad	3,5	13,2	16,7		16,7
sum	96,6	182,0	278,6	102,0	380,6

*Primærbosatte flyktninger

** Sekundærtflyttede flyktninger fra andre kommuner

Det er ikke utarbeidet en total oversikt over utgifter til flyktninger. Det som er kartlagt er tjenesteområder der flyktninggruppene utpeker seg og der kostnadene er signifikante og

store. Kartlegging av alle utgifter med tilhørende inntekter vil det ikke være mulig å gjøre presist.

Verken utgiften på 380 mill. kr til flyktninger samlet sett, eller utgiften på 182 mill. kr for sekundærttilflyttede flyktninger kan settes direkte opp mot tallet på 35,7 mill. kr som kommunen fikk gjennom kostnadsnøkkelen for flyktninger i 2024. Kostnadsnøkkelen skal dekke merutgifter som følger av innbyggernes flyktningbakgrunn, mens tallene som oppgis er totale utgifter til gruppen. På den annen side er det flere tjenesteområder som ikke er omfattet av tallene, blant annet legetjenester og rus og psykisk helse. Kommunedirektøren anser at tallene gir grunnlag for å fastslå at det fremdeles er et stort gap mellom de merutgiftene Sarpsborg kommune har til flyktninger, og det staten kompenserer for.

Nav

	Antall sosialhjelps mottakere	Andel sosialhjelps mottakere	Utbetalt sosialhjelp i mill.kr.	Andel utbetalt sosialhj.
NAV				
Sosialhjelp i 2024 totalt:	1901		144,8	
Primær*	369	19,4 %	47,0	32,4 %
Sekundær**	650	34,2 %	74,6	51,5 %
sum	1019	53,6 %	121,6	83,9 %

* primærbosatte flyktninger, ** sekundærttilflyttede flyktninger fra andre kommuner

I 2024 utgjorde flyktninger 53,6 % av alle sosialhjelpsmottakere. Målt i kroner sto denne gruppen for 83,9 % av de totale utbetalingene av sosialhjelp. Administrasjonsutgifter hos Nav kommer i tillegg til dette. Antall sosialhjelpsmottakere i tabellen er antallet familier. Gjennomsnittlig antall familiemedlemmer pr mottaker er 3,1 for flyktninger samlet sett, 2,9 for primær og 3,4 for sekundær.

Nav har gjort et anslag på utgifter til administrasjon og øvrige utgifter til flyktninger som mottar sosialhjelp utover selve sosialhjelpsutbetalingene. Det beløper seg til 75 millioner kroner og består av lønn til ansatte som saksbehandler søknader og følger opp mottakere av økonomisk sosialhjelp, utgifter til tolk og øvrige stønader.

	Antall sosialhjelps mottakere	Andel sosialhjelps mottakere	Utbetalt sosialhjelp i mill.kr.	Andel utbetalt sosialhj.
NAV				
Primær under 5 år	154	41,7 %	19,6	41,7 %
Primær over 5 år	215	58,3 %	27,4	58,3 %
sum	369	100 %	46,95	100 %

Barnevern

Barnevern	Ant. brukere	Andel av brukerne	Utbetaling (mill. kr)	Andel av utbetalinger	Fosterhjem		Institusjon	
					Antall	andel	Antall	andel
Barnevern 2024 totalt:	1268		193,2		194		49	
Primær*	108	8,5 %	29,5	15,3 %	25	12,9 %	7	14,3 %
Sekundær**	285	22,5 %	31,1	16,1 %	28	14,4 %	13	26,5 %
sum	393	31,0 %	60,6	31,4 %	53	27,3 %	20	40,8 %

Regnskap 2024 i tabellen over er utgifter til fosterhjem, institusjon, støttekontakter, bidrag mm. på funksjonene 251 (barnevernstiltak utenfor familien) og 252 barnevernstiltak i familien).

I 2024 utgjorde flyktninger 31 % av alle mottakere i barnevernet. Målt i kroner tilsvarte dette 60,6 mill. kr, som utgjorde 31,4 % av de totale utgiftene til barnevernstiltak.

Hovedårsaken til at primærbosatte flyktninger representerer så stor andel av utbetalingene, er familieegjenforente med enslige mindreårige bosatt i det bemannede bofellesskapet. Totalt er det 33 barn som har kommet på familieegjenforening som inngår i antallet primærbosatte. De representerer 17,6 mill. kr av utgiftene til tiltak.

Administrasjonsutgiftene til barnevernet, inkludert lønnsutgifter til ansatte i tiltaksavdelingen, beløp seg til 86 mill. kr i 2024. Dersom kostnadene fordeles etter andelen flyktninger blant barnevernets brukere, tilsvarer dette om lag 27 mill. kr i utgifter knyttet til flyktninger.

Barnevern	Antall brukere	Andel av brukerne	Utbetaling (mill.kr.)	Andel av utbetaling
Primær under 5 år	20	18,5 %	9,4	31,9 %
Primær over 5 år	88	81,5 %	20,1	68,1 %
sum	108	100 %	29,5	100 %

Tabellen over viser at 20 av de 108 primærbosatte flyktningene er flyktninger som har bodd i kommunen under 5 år. De utgjør 18,5% av antall primærbosatte flyktninger og er kostnadsberegnet til 9,4 millioner kroner i 2024. I kroner utgjør det 31,9% av utgiftene til primærbosatte flyktninger.

Skoler, barnehager og PPT

For barnehage og skole er det barn med individuelt tilpasset opplæring og forsterket norskopplæring som er kartlagt.

Oppvekst	Antall barn og elever	Andel barn og elever	Utgifter	Utgifter
			01.01.24- 10.10.25 (mill. kr)	beregnet for 2024 (mill.kr)
PPT	27			
Primær	0	0,0 %	0	-
Sekundær	7	25,9 %	0,5	0,3
Sum	7	25,9 %	0,5	0,3
Barnehager	131			
Primær	17	13,0 %	5,8	3,3
Sekundær	59	45,0 %	17,9	10,2
Sum	76	58,0 %	23,7	13,4
Skoler:	1157			
Primær	161	13,9 %	16,4	9,3
Sekundær	447	38,6 %	65,6	37,2
Sum	608	52,5 %	82,0	46,5
sum	691	52,5 %	106,2	60,2

Utgift skole er beregnet ut fra at elevene får spesialundervisning i grupper på 3, jf. forklaring.

**Primærbosatte flyktninger*

*** Sekundærttilflyttede flyktninger fra andre kommuner*

Kartleggingen viser at for 2024 var totalt 52,5% av barn med individuelt tilpasset opplæring og forsterket norskopplæring, i barnehage og skole, flyktninger. Til sammen har de fått tjenester for 60,2 mill. kr. beregnet for 2024.

Det er ikke beregnet administrasjonskostnader for skoler, barnehager og PPT.

Oppvekst	Antall barn og elever	Andel barn og elever	Utgifter	Utgifter
			01.01.24- 10.10.25 (mill. kr)	beregnet for 2024 (mill.kr)
Barnehager				
Primær under 5 år	1	5,9 %	0,2	0,1
Primær over 5	16	94,1 %	5,6	3,2
Sum	17	100 %	5,8	3,3
Skoler:				
Primær under 5 år	50	31,1 %	1,3	0,7
Primær over 5	111	68,9 %	15,1	8,6
Sum	161	100 %	16,4	9,3

Barn og unge med omfattende bistandsbehov

Innen helse er tjenester som primært er rettet inn mot barn og unge med omfattende bistandsbehov kartlagt. Det har vært en stor vekst i antall barn og unge med omfattende bistandsbehov som har minoritetsbakgrunn.

Avlastning i institusjon, barn og unge	Antall brukere	Andel av brukere	Utgifter (mill. kr)	Andel av utgifter
Antall barn, alder 0-25 år	45		48,1	
Primær*	3	6,7 %	3,7	7,6 %
Sekundær**	14	31,1 %	13,0	27,0 %
Sum	17	37,8 %	16,7	34,7 %

Avlastning i Astridsgate aktivitetssenter og Nygårdshaugen dagsenter er ikke inkludert i tallene over.

*Primærbosatte flyktninger

** Sekundærttilflyttede flyktninger fra andre kommuner

Totalt brukte kommunen 48,1 mill.kr på tjenesten avlastning i institusjon til barn og unge i 2024. Det er stor variasjon mellom de ulike tjenestemottakerne på hvor omfattende avlastningsvedtak de har. Det har ikke vært kapasitet til å gjøre en kostnadsberegning per tjenestemottaker, men dette skal det jobbes videre med. 37,8 % av barn og unge som mottok avlastning i institusjon i løpet av 2024 hadde flyktningbakgrunn, hvorav 31,1 % var sekundærttilflyttede flyktninger.

Det er ikke beregnet administrasjonskostnader for avlastning for barn og unge.

For mange barn og unge som får omfattende hjelpetiltak kjenner kommunen til barna fra fødsel av. Det er en økende utfordring at stadig flere i denne målgruppen kommer tilflyttende til Sarpsborg, noe som gjør planlegging og dimensjonering av tjenestene krevende.

Omsorgsstønad	Antall brukere	Andel av brukere	Utbetaling (mill. kr)	Andel av utbetaling	Gjennomsn. timer per bruker
Omsorgsstønad, 2024	357		44,7		816
Primær*	28	7,8 %	3,5	7,7 %	783
Sekundær**	89	24,9 %	13,2	29,5 %	941
sum flyktninger	117	32,8 %	16,7	37,3 %	903

*Primærbosatte flyktninger

** Sekundærttilflyttede flyktninger fra andre kommuner

Totalt brukte kommunen 44,7 millioner kroner på omsorgsstønad i 2024. Av de som mottok omsorgslønn i 2024 hadde 32,8% flyktningbakgrunn og av de var 24,9% sekundærttilflyttede flyktninger.

Avlastning utenfor institusjon/lønn avlastere	Antall brukere	Andel av brukere	Utbetaling (mill.kr)	Andel av utbetaling	Gjennomsn. timer per bruker
Avlastning utenfor institusjon, 2024	156		12,4		703
Primær*	7	4,5 %	0,4	3,6 %	558
Sekundær**	21	13,5 %	2,4	19,7 %	1 027
sum flyktninger	28	17,9 %	2,9	6,3 %	910

*Primærbosatte flyktninger

** Sekundærttilflyttede flyktninger fra andre kommuner

Totalt brukte kommunen 12,4 millioner kroner på avlastning utenfor institusjon i 2024. Av de som mottok avlastning utenfor institusjon var 17,9% med flyktningbakgrunn, hvorav 13,5% var sekundærttilflyttede flyktninger.

Bosetting av flyktninger

Norsk bosettingspolitikk er basert på at kommunene har autonomi både med henhold til antall de vedtar å bosette, og ved at de kan avvise bosetting av personer/familier de blir anmodet om når det er gode argumenter for det. Statens (IMDi's) anmodning legger til grunn at det tas hensyn til den enkelte kommunes situasjon (levekår, økonomi, antall innvandrere pt, med mer), og et hensyn om spredt bosetting. Fylkeskommunene (tidligere Statsforvalteren) er mellomledd som informerer om situasjonen i sin region. Dette har ført til at Sarpsborg kommune historisk har blitt anmodet om å bosette ca 0,5-0,7 % av bosettingsbehovet (mens innbyggertallets andel er på i overkant av 1 %).

I denne konteksten har tilnærmet alle kommuner historisk bosatt det antallet de er anmodet om. Dette er for å unngå at flyktninger blir boende unødvendig lenge i asylmottak, og i solidaritet med den valgte bosettingsmodellen i Norge. I det ligger at hver kommune tar et forholdsmessig ansvar. Hvis det samlede nasjonale vedtaket blir for lavt kan det ende med ny modell for bosetting. I Danmark får hver kommune et antall de skal bosette fra staten (ingen autonomi), mens i Sverige kan alle flyktninger bosette seg der de ønsker fra de ankommer landet.

Sarpsborg kommune har historisk sett rimelig gode erfaringer med primærbosetting av flyktninger. Det har vært vektlagt å bosette flyktninger som i utgangspunktet har nettverk i Sarpsborg, og som det har vært grunn til å forvente at uansett vil flytte hit senere. Kommunen har for å oppnå dette benyttet sin to-trinnsautonomi, det vil si at kommunen ikke bare styrer antallet som bosettes, men også hvem som skal kunne bosettes.

Kommunen får integreringstilskudd for de primærbosatte flyktningene i fem år, og har i hovedsak hatt tilfredsstillende resultater i introduksjonsprogrammet. Disse resultatene har imidlertid hatt en negativ trend de senere år. Dette henger sammen med pandemien, og at et forkortet introduksjonsprogram for ukrainske flyktninger ikke har gitt den ønskede effekten. Svake resultater i introduksjonsprogrammet vil over tid medføre dårligere levekår blant flyktningene, og økte utgifter for kommunen.

Kommunen har i lang tid også hatt gode erfaringer med bosetting av enslige mindreårige. Dette har endret seg de senere år, der denne type bosetting har resultert i omfattende familiegjenforeninger. Enkelte av disse familiegjenforeningene har som beskrevet ovenfor påført kommunen store utgifter, blant annet til barnevernstjenester. Kommunedirektøren opplever det som urimelig at bosetting av enslige mindreårige skal få slike konsekvenser.

2) Forslag til strategier

Nedenfor er det listet opp strategier kommunedirektøren anbefaler å prioritere, eventuelt vurdere videre. Hensikten er både at andelen flyktninger i Sarpsborg skal nærme seg landssnittet, og at integreringen av flyktninger som er bosatt her skal forbedres.

Primærbosetting - EM (enslige mindreårige)-bosetting:

Kommunen avvikler bofellesskap for bosetting av enslige mindreårige. Dagens ordning kan medføre familiegjenforening med den enslige mindreårige som er helt uforutsigbar og svært kostnadskrevende.

Kommunen bør benytte si

9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100 101 102 103 104 105 106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125 126 127 128 129 130 131 132 133 134 135 136 137 138 139 140 141 142 143 144 145 146 147 148 149 150 151 152 153 154 155 156 157 158 159 160 161 162 163 164 165 166 167 168 169 170 171 172 173 174 175 176 177 178 179 180 181 182 183 184 185 186 187 188 189 190 191 192 193 194 195 196 197 198 199 200 201 202 203 204 205 206 207 208 209 210 211 212 213 214 215 216 217 218 219 220 221 222 223 224 225 226 227 228 229 230 231 232 233 234 235 236 237 238 239 240 241 242 243 244 245 246 247 248 249 250 251 252 253 254 255 256 257 258 259 260 261 262 263 264 265 266 267 268 269 270 271 272 273 274 275 276 277 278 279 280 281 282 283 284 285 286 287 288 289 290 291 292 293 294 295 296 297 298 299 300 301 302 303 304 305 306 307 308 309 310 311 312 313 314 315 316 317 318 319 320 321 322 323 324 325 326 327 328 329 330 331 332 333 334 335 336 337 338 339 340 341 342 343 344 345 346 347 348 349 350 351 352 353 354 355 356 357 358 359 360 361 362 363 364 365 366 367 368 369 370 371 372 373 374 375 376 377 378 379 380 381 382 383 384 385 386 387 388 389 390 391 392 393 394 395 396 397 398 399 400 401 402 403 404 405 406 407 408 409 410 411 412 413 414 415 416 417 418 419 420 421 422 423 424 425 426 427 428 429 430 431 432 433 434 435 436 437 438 439 440 441 442 443 444 445 446 447 448 449 450 451 452 453 454 455 456 457 458 459 460 461 462 463 464 465 466 467 468 469 470 471 472 473 474 475 476 477 478 479 480 481 482 483 484 485 486 487 488 489 490 491 492 493 494 495 496 497 498 499 500 501 502 503 504 505 506 507 508 509 510 511 512 513 514 515 516 517 518 519 520 521 522 523 524 525 526 527 528 529 530 531 532 533 534 535 536 537 538 539 540 541 542 543 544 545 546 547 548 549 550 551 552 553 554 555 556 557 558 559 560 561 562 563 564 565 566 567 568 569 570 571 572 573 574 575 576 577 578 579 580 581 582 583 584 585 586 587 588 589 590 591 592 593 594 595 596 597 598 599 600 601 602 603 604 605 606 607 608 609 610 611 612 613 614 615 616 617 618 619 620 621 622 623 624 625 626 627 628 629 630 631 632 633 634 635 636 637 638 639 640 641 642 643 644 645 646 647 648 649 650 651 652 653 654 655 656 657 658 659 660 661 662 663 664 665 666 667 668 669 670 671 672 673 674 675 676 677 678 679 680 681 682 683 684 685 686 687 688 689 690 691 692 693 694 695 696 697 698 699 700 701 702 703 704 705 706 707 708 709 710 711 712 713 714 715 716 717 718 719 720 721 722 723 724 725 726 727 728 729 730 731 732 733 734 735 736 737 738 739 740 741 742 743 744 745 746 747 748 749 750 751 752 753 754 755 756 757 758 759 760 761 762 763 764 765 766 767 768 769 770 771 772 773 774 775 776 777 778 779 780 781 782 783 784 785 786 787 788 789 790 791 792 793 794 795 796 797 798 799 800 801 802 803 804 805 806 807 808 809 810 811 812 813 814 815 816 817 818 819 820 821 822 823 824 825 826 827 828 829 830 831 832 833 834 835 836 837 838 839 840 841 842 843 844 845 846 847 848 849 850 851 852 853 854 855 856 857 858 859 860 861 862 863 864 865 866 867 868 869 870 871 872 873 874 875 876 877 878 879 880 881 882 883 884 885 886 887 888 889 890 891 892 893 894 895 896 897 898 899 900 901 902 903 904 905 906 907 908 909 910 911 912 913 914 915 916 917 918 919 920 921 922 923 924 925 926 927 928 929 930 931 932 933 934 935 936 937 938 939 940 941 942 943 944 945 946 947 948 949 950 951 952 953 954 955 956 957 958 959 960 961 962 963 964 965 966 967 968 969 970 971 972 973 974 975 976 977 978 979 980 981 982 983 984 985 986 987 988 989 990 991 992 993 994 995 996 997 998 999 1000 1001 1002 1003 1004 1005 1006 1007 1008 1009 1010 1011 1012 1013 1014 1015 1016 1017 1018 1019 1020 1021 1022 1023 1024 1025 1026 1027 1028 1029 1030 1031 1032 1033 1034 1035 1036 1037 1038 1039 1040 1041 1042 1043 10

Kommunen tar sikte

9 9 , 9

Kommunen skal arbeide for å få et bedre samsvar mellom

1 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35, 40, 45, 50, 55, 60, 65, 70, 75, 80, 85, 90, 95, 100

9 9 9 9 1

5, 5

Abstract

Organisering - Flyktningarbeidet

Kommunen skal vurdere organisatoriske grep for å styrke det helhetlige og strategiske arbeidet med bosetting og integrering av flyktninger. Det må også sees på roller og ansvar knyttet til å skaffe boliger til flyktninger. Det igangsettes et utredningsarbeid med mål om ferdigstillelse innen utgangen av 2026.

Boligstrategi - Ulovlighetsoppfølging

Kommunen bør prioritere ulovlighetsoppfølging av boenheter i spesifikke områder. Dette vil være et forebyggende virkemiddel for å heve boligstandard og redusere tilgangen på uegnede utleieboliger. Tiltaket vil redusere muligheten for flyktningfamilier til å flytte inn i denne type boliger for å kunne etablere seg i Sarpsborg.

Som en del av områdesatsingen Østre bydel og prosjektet *Bo bedre* planlegger Sarpsborg kommune å gjennomføre et systematisk, geografisk avgrenset og tverrfaglig tematilsyn av utleieboliger i Østre bydel i 2026. Utleieandelen i området er høy, med 45 prosent mot 19 prosent i kommunen som helhet. Kommunen bygger på erfaringer fra Gjøvik kommune, som gjennomførte tilsvarende tilsyn i perioden 2018–2020. Evalueringen fra Gjøvik viste at tverrfaglige tilsyn er en effektiv metode for å avdekke kritiske forhold som ellers ikke blir rapportert.

Tilsynet vil involvere Brannvesenet, Byggesak og Miljørettet helsevern, og gjennomføres med hjemmel i brannvernlovgivningen, folkehelseloven og plan- og bygningsloven. Formålet er å forbedre bokvalitet, avdekke ulovlige og/eller helseskadelige boforhold og gi veiledning til både eiere og leietakere.

Tilsynet gjennomføres innenfor et avgrenset område, og boligeiere/utleiere vil bli varslet i forkant. Fagpersoner utfører og koordinerer tilsynet, og det utarbeides en rapport i etterkant med eventuelle pålegg om retting og frister for oppfølging. I prosjektperioden planlegges det også et veiledningstilbud for både utleiere og leieboere ved bydelskontoret.

Det vises også til egen sak om kommunens tilsynsstrategi til hovedutvalg for plan, miljø og teknikk og formannskapet i februar. Der er rammene for det videre arbeidet med tilsyn og ulovlighetsoppfølging er nærmere beskrevet. Strategien tydeliggjør hvordan kommunen vil prioritere ressurser, målrette innsatsen og sikre en mer systematisk og effektiv oppfølging av avvik i årene fremover.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Utredningen gir et anslag på kostnadene knyttet til bosetting av flyktninger innenfor noen vesentlige utgiftsområder for kommunen, og har i seg selv ingen økonomiske konsekvenser.

Ved å følge opp utredningens anbefalinger vil det være muligheter for å styrke økonomien til Sarpsborg kommune.

Miljø:

Ikke vurdert

Folkehelse:

Ivaretagelse av lovpålagte tjenester til flyktninger gir store økonomiske og bemanningsmessige utfordringer for Sarpsborg kommune. Når dette ikke finansieres tilstrekkelig gjennom inntektssystemet, skatter og andre tilskudd reduserer det muligheten til å arbeide med integrering, folkehelse og forebygging. Sekundærttilflyttede flyktninger er særlig sårbare, med høy risiko for å ende opp i utenforskap.