

Arkivsak-dok. 25/00732-86
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	

Anmodning om bosetting 2026 - Sarpsborg kommune

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere: Monica Kalnes, Trude Dokken Johansen, Kjersti Lilleby, Rohan Christopher, Robin Brynhildsen

Kommunedirektørens innstilling:

1. Sarpsborg kommune bosetter i utgangspunktet ingen flyktninger i 2026.
2. Kommunedirektøren gis fullmakt til å gjøre unntak i tilfeller der det vurderes som åpenbart fornuftig at en flyktning blir primærbosatt i Sarpsborg, både for kommunen og for flyktningen. Fullmakten gjelder ikke enslige mindreårige uten følgeperson. Videre begrenses fullmakten til totalt 10 flyktninger.
3. Sarpsborg kommune gir tilbakemelding til IMDi om at det ikke vurderes å være potensial for å bosette flere flyktninger i 2026.

Vedlegg:

Anmodning om bosetting 2026 - Sarpsborg kommune

Sammendrag:

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) anmoder Sarpsborg kommune om å bosette 45 flyktninger i 2026, herav 3 enslige mindreårige under 15 år. Videre blir kommunen anmodet om å gjøre et anslag på hvor mange flere flyktninger man kan bosette i 2026 om behovet øker. Svarfrist er opprinnelig satt til 10.02.26, men IMDi har gitt Sarpsborg kommune utsatt frist til 05.03.2025.

Det er beregnet et behov for å bosette 13 000 flyktninger i 2026. Behovet kan endres i løpet av året.

Ferske kartlegginger viser at Sarpsborg kommune er i en situasjon der flyktningbefolkningen representerer store økonomiske utfordringer. Staten har ikke gitt løfter om økonomisk kompensasjon som ivaretar dette. Det er også stort utenforskap blant flere av flyktningene i

kommunen, som gir store utfordringer i arbeidet med å inkludere de flyktningene som allerede er bosatt eller som tilflytter fra andre kommuner. Selv om kommunens største utfordring ligger i sekundærttilflytting, får dette betydning også for hvordan kommunedirektøren vurderer primærbosetting.

På grunn av situasjonen kan ikke kommunedirektøren innstille på IMDi's anmodning om bosetting av 45 flyktninger i 2026. Kommunedirektøren anbefaler at Sarpsborg kommune i utgangspunktet ikke bosetter flyktninger i 2026. Likevel vil kommunedirektøren åpne for å gjøre unntak for flyktninger som det vurderes som åpenbart fornuftig at primærbosettes i Sarpsborg. Dette vil eventuelt være flyktninger som har et naturlig nettverk i Sarpsborg og som uansett kommer til å flytte til kommunen så snart de har mulighet til å gjøre det. Videre må det være en forutsetning for å gjøre slike unntak at kommunen har kapasitet til å gi tjenester og skaffe bolig. Kommunedirektøren foreslår å begrense omfanget av unntak til maksimalt ti personer, og ingen av disse skal være enslige mindreårige uten følgeperson.

Utredning:

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) anmoder Sarpsborg kommune om å bosette 45 flyktninger i 2026, herav 3 enslige mindreårige under 15 år. Videre blir kommunen anmodet om å gjøre et anslag på hvor mange flere flyktninger man kan bosette i 2026 om behovet øker. Svarfrist er opprinnelig satt til 10.02.26, men IMDi har gitt Sarpsborg kommune utsatt frist til 05.03.2025.

Det er beregnet et behov for å bosette 13 000 flyktninger i 2025. Behovet kan endres i løpet av året.

Ferske kartlegginger viser at Sarpsborg kommune er i en situasjon der flyktningbefolkningen representerer store økonomiske utfordringer. Staten har ikke gitt løfter om økonomisk kompensasjon som ivaretar dette. Det er også stort utenforskap blant flere av flyktningene i kommunen, som gir store utfordringer i arbeidet med å inkludere de flyktningene som allerede er bosatt eller som tilflytter fra andre kommuner.

Statistikk over befolkning og flyktninger:

Bosetting av 45 flyktninger representerer ca 0,35 % av det totale antallet flyktninger planlagt bosatt i Norge i 2026, mens Sarpsborg kommunens andel av det nasjonale innbyggertallet er på ca 1,1 %. Anmodningen har dermed tatt hensyn til situasjonen i Sarpsborg med et stort antall flyktninger som flytter til kommunen (sekundærflyktninger) etter 5 års botid i andre kommuner, og Sarpsborgs totalt sett store levekårsutfordringer. Disse utfordringene presser kommunens økonomi og muligheter til å bosette flyktninger.

Kommunedirektøren vurderer at Sarpsborg kommune i en situasjon uten annen tilflytting av personer med flyktningbakgrunn har kapasitet til årlig bosetting, kvalifisering og inkludering av ca. 45 flyktninger. Dette avhenger både av familiestørrelser/-sammensetting og andre utfordringer i familiene. Tre forhold gjør bosetting av flyktninger ytterligere krevende: 1) Det videre arbeidet med å kvalifisere og integrere det store antallet flyktninger som er bosatt siden 2022, 2) arbeidet med å integrere den fortsatt store strømmen av sekundærttilflyttede flyktninger som ankommer og 3) bosetting av familiegjennforente, særlig med enslige mindreårige.

Bystyret vedtok at Sarpsborg kommune skulle bosette 40 flyktninger i 2025. Det ble på toppen av dette bosatt 28 personer som familiegjennforente i Sarpsborg i løpet av 2025. Av disse er 27 familiegjennforente med enslige mindreårige, som selv ikke er integrert eller har evne til å ivareta familien som ankommer. Dette er flyktninger med samme rettigheter som primærbosatte. Kommunen får også integreringstilskudd for disse flyktningene.

Mange sekundærttilflyttede og familiegjenforente har store behov for kostnadskreven-
de tjenester, som det fremkommer av utredningen i sak 144/25 og sak som behandles parallelt
med denne saken.

Veksten i befolkningen i Sarpsborg kommune de senere årene har i stor grad kommet som
følge av netto innvandring. De fleste kommer fra andre kommuner i Norge
(sekundærttilflytting), og som regel etter mer enn 5 års botid i annen kommune. Ny
bostedskommune gis da ikke integreringstilskudd.

Sarpsborgs beliggenhet på Østlandet med kort vei til Oslo og til Sverige/Europa medfører en
vedvarende situasjon der mange flyktninger ønsker seg hit på grunn av økonomi, nettverk og
klima. Flyktningene velger å bosette seg her uavhengig av hvilken kommune de først blir
bosatt i. En intensjon fra staten om mer desentral bosetting, som har vært målet i mange år,
ser ikke ut til å forhindre en slik tilflytting.

Befolkningsstatistikk og innvandrersstatistikk pr 1. januar 2026 er først klar henholdsvis 25.
februar og 5. mars.

Tabell 1: Innvandrerbefolkningen* etter hovedgrupperinger pr 1. januar 2024 og 2025 (SSB):

	Antall innvandrere 2024	Andel**	Antall innvandrere 2025	Andel **	Andel flyktninger av innvandrerne ***	Andel flyktninger av befolkningen
Norge	1 152 540	20,8	1 195 350	21,4	34,8	7,4 %
Sarpsborg	14 602	24,4	15 140	25,2	50,9	12,8 %
Fredrikstad	18 646	21,9	19 261	22,4	52,5	11,8 %

*Innebærer innvandrere og norskfødte med to innvandrerforeldre. **Andelene er i %.

***Tallet er fra IMDi

Tall pr 1. januar 2025 er de senest oppdaterte. Tabellen viser forskjellen mellom landet og
Sarpsborg (Fredrikstad), både i andel innvandrere og særlig i andelen innvandrere som har
flyktningbakgrunn. Dette gir en flyktningeandel av befolkningen i Sarpsborg som er 73 %
høyere enn landsgjennomsnittet. Innenfor flyktningeandelen er det i tillegg slik at blant de
som velger å flytte til Nedre Glomma-regionen er det overrepresentert med grupper som har
størst utfordringer innen ulike økonomiske indikatorer (SSB).

Det er større vekst i innvandrerbefolkningen i Sarpsborg enn landsgjennomsnittet, og større
vekst i Sarpsborg enn i Fredrikstad. Det forventes at utviklingen ytterligere forsterkes når
statistikken for befolkningen i 2026 blir offentliggjort.

Innvandrerbefolkningen i Sarpsborg økte med 538 personer i 2024. De sju foregående årene
har tallet variert mellom 405 og 866 i året. Andelen innvandrerbefolkning var på 25,2 % pr. 1.
januar 2025. Uten veksten i innvandrerbefolkningen ville Sarpsborg kommune hatt en langt
lavere, eventuelt ingen, vekst i antall innbyggere de senere årene.

Tabell 2: Bosatte i Sarpsborg fordelt på primærbosatte og familiegjenforente:

Kategori	2010	-11	-12	-13	-14	-15	-16	-17	-18	-19	-20	-21	-22	-23	-24	-25
Primær-bosatte	43	22	41	50	60	65	124	90	42	38	25	24	178	71	40	40
Familie-gjenforent	19	15	18	11	4	34	2	10	1	15	7	15	7	30	15	28
Totalt	62	37	59	61	64	99	126	100	43	53	32	39	185	101	55	68
Vedtak (p):	50	30	60	50	65	65	130	90	45	44	35	24	200*	70**	40	40

*Opprinnelig vedtak = 30. Tilleggsvedtak = 170 ukrainere.

**Opprinnelig vedtak= 50. Tilleggsvedtak= 20

Primærbosatte og familiegjenforente er de flyktningene som bosettes direkte i Sarpsborg. Veksten i innvandrerbefolkningen blant nyankomne i 2025 var samlet på 68 personer, som er ca. 1 promille av befolkningen. Et vedtak om å bosette 45 flyktninger i 2025 vil gi om lag den samme befolkningsvekst når forventet familiegjenforening legges til.

Tabell 1 og 2 underbygger at de flyktningene kommunen bosetter selv utgjør en liten del av veksten i innvandrerbefolkningen. For 2024 var antallet 55 (primær + familiegjenforente), mens samlet vekst i innvandrerbefolkningen i 2024 var på 538 (samlet vekst i 2025 blir først kjent i mars 2026). Bosetting av 45 nye flyktninger i 2026 vil øke den samlede befolkningen av innvandrere med ca. 0,35 %. Dette er den delen av innvandringsveksten som det er størst mulighet til å arbeide aktivt med å integrere og inkludere, og som utløser statlig tilskudd (se tabell 4 og 5).

Sekundærttilflytting

Sekundærttilflytting er flyktninger som flytter til Sarpsborg etter bosetting av staten i en annen kommune. De aller fleste flytter etter at det er gått 5 år, da dette er lovlig uavhengig av om man på nytt bosted blir totalt avhengig av offentlig støtte. Da har primærbosettingskommunen mottatt hele integreringstilskuddet, som er ment å dekke kostnader til inkludering og kvalifisering. Dette arbeidet må ofte delvis gjenopptas etter flytting til ny kommune.

Sarpsborg kommune er blant kommunene med størst sekundærttilflytting per capita, og bosetter årlig et stort antall sekundærttilflyttede med like store eller større behov for tjenester som de kommunen primærbosetter. Forskjellen er at for de sekundærbosatte følger det ikke med statlige midler. Det høye antallet sekundærttilflyttede flyktninger forventes å vedvare, selv om det har avtatt og vil fortsette å avta noe, nå som mange av de som ble bosatt i perioden 2015-2017 nå har flyttet til ønsket kommune.

Enslige mindreårige flyktninger (EM)

Sarpsborg kommune har ved inngangen til 2026 ett bemannet bofellesskap med kapasitet til å bosette 5 enslige mindreårige flyktninger (EM). I tillegg til tjenester til beboerne, følger bofellesskapet opp de som har flyttet ut fram til de er ca 25 år. Det bidrar til at mange fullfører videregående skole i trygge rammer og overgang til fortsatt utdanning og/eller inn i arbeidslivet.

Som følge av at flertallet av EM får familiegjenforening innen kort tid, noen med inntil 12 familiemedlemmer, vurderer kommunen å utvikle bosetting i bofellesskap. Det bor for tiden tre enslige mindreårige der.

Bosetting av EM finansieres isolert sett av staten på en tilfredsstillende måte. Ved familiegjenforeninger risikerer imidlertid den enkelte kommune å få kostnader som ikke kompenseres, til tjenester kommunen er forpliktet til å gi.

Bosettingen i 2025

Det er fortsatt krevende å arbeide med kvalifisering og tilpassing av boliger for flyktninger, særlig familiegjenforente og flyktninger fra Ukraina. I og med at det fortsatt pågår en brutal krig har de fleste stort fokus på situasjonen i hjemlandet, noe som gir utfordringer i arbeidet med å følge opp den enkelte.

Tilgangen på boliger til primærbosatte vurderes i dag til å være god, særlig har tilvisningsavtalene som kommunen har inngått med private utbyggere bidratt til dette. Prisveksten i leiemarkedet har vært stor, både pga færre boliger til leie og pga stor kostnadsvekst.

Økonomi- og ressursituasjonen for kommunen er stadig mer presset, slik at bosetting av flyktninger og ankomst av flyktninger fra andre kommuner reduserer mulighetene til å gi gode tjenester innen oppvekst, helse og velferd. Det gjelder både for de som allerede er bosatt i Sarpsborg og nyankomne. Med en forventet gradvis redusert sekundærttilflytting av flyktninger og et vedtak om å bosette få eller ingen primærbosatte i 2026 vil mulighetene til å arbeide med integrering av de som allerede bor her bli bedre.

Kvalifisering og helse

Tabell 3: Tabellen viser andelen flyktninger i utdanning eller arbeid ett år etter endt introduksjonsprogram* i Sarpsborg:

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025**
40 %	61 %	53 %	55 %	51 %	67 %	55 %	79 %	75 %	65 %	57 %	59 %	45 %	47 %

*Introduksjonsprogrammet er et kvalifiseringsløp som flyktninger i alderen 18-55 år har rett og plikt til å følge. Oppstart er senest 3 mnd. etter bosetting. Programmet består i de første 3-6 månedene, i hovedsak av norsk og samfunnskunnskap og i tillegg individuelt tilpasset kvalifisering. Innholdet er deretter ytterligere individuelt tilpasset og økende rettet mot arbeid og utdanning.

** Ikke endelig resultat

Selv om det har vært en reduksjon i måloppnåelsen er det gjennomgående gode resultater i forhold til sammenlignbare kommuner. Med samlokaliseringen av flyktningsteamet og St. Marie Læringssenter, som har det samlede ansvaret for bosetting, introduksjonsprogrammet og norskundervisning og grunnskole, har resultatene blitt veldig bra. Svakere resultater i 2022/2023 og ytterligere nedgang i 2024/2025 kommer i hovedsak av at det er krevende å oppnå gode resultater for den store ankomsten av ukrainere. Dette er delvis på grunn av den

situasjonen de er i med en pågående krig tett på, og særlig fordi introduksjonsordningen for denne gruppen til nå har vært for dårlig. Dette henger igjen sammen med en forventet midlertidighet.

Flyktningteamet i Nav har pr 31.12.25 totalt 199 personer under oppfølging. Flyktningteamet har fra november 2023 startet med 5 års oppfølging av primærbosatte flyktninger fra bosettingsdato, noe som gir kontinuitet i oppfølgingen av de som ikke er i skole/arbeid ved endt programtid. Dette forhindrer avbrudd i oppfølgingen ved avsluttet introduksjonsprogram, gir færre på sosialhjelp, bedre oppfølging av barn i lavinntektsfamilier, bedre foreldreveiledning og avlaster både andre deler av Nav-kontoret og barnevernet.

Ny integreringslov trådte i kraft 01.01.21 der varigheten av introduksjonsprogrammet er endret fra inntil 2 år for alle til 3 ulike rettigheter med henholdsvis maksimalt 6 mnd., 2 år og 4 år programtid.

I forbindelse med krigen i Ukraina er det midlertidige endringer i regelverket med tilpasninger for personer med kollektiv beskyttelse.

Loven begynte å gjelde sommeren 2022 og har siden blitt endret flere ganger.

De midlertidige bestemmelsene gjelder foreløpig til 1. juli 2026.

Lovendring fra 1. juli 2024, innebar blant annet at introduksjonsprogrammet skal inneholde 50% arbeid eller arbeidspraksis fra og med 4.måned av introduksjonsprogrammet for alle introdeltakere med kortvarige program og mål om arbeid.

Fra 1. januar 2026 ble det innført flere endringer i integreringsloven og integreringsforskriften. Det skal bidra til økt arbeidsretting og formell opplæring, og et enklere og klarere regelverk.

Vurdering

Kartlegginger viser at mange sekundærttilflyttede flyktninger har et større behov for offentlige tjenester og økonomisk sosialhjelp enn de flyktningene kommunen selv bosetter, uten at dette kompenseres med integreringstilskudd.

Kommunedirektøren ser fordeler ved å primærbosette de flyktningene som har familie og nettverk i Sarpsborg og som med sikkerhet kommer til å flytte til Sarpsborg fordi det

- 1) sikrer at starten på integreringen skjer i den kommunen flyktningene kommer til å bosette seg,
- 2) sikrer at kommunen får hele integreringstilskuddet til personer som bosetter seg i Sarpsborg
- 3) motvirker at familier som har vært på flukt fortsetter med flyttingen.

Samtidig er Sarpsborg blant kommunene i Norge med størst tilstrømming av flyktninger fra andre kommuner målt per capita, og mottar allerede, uten primærbosetting, et betydelig høyere antall flyktninger enn de fleste kommuner. På denne bakgrunn anbefaler kommunedirektøren at Sarpsborg kommune ikke imøtekommer IMDIs anmodning om bosetting i 2026.

Kommunedirektøren anbefaler at kommunen i utgangspunktet ikke bosetter flyktninger i 2026. Det åpner likevel for unntak i tilfeller der det vurderes som klart hensiktsmessig å primærbosette personer i Sarpsborg. Dette vil eventuelt gjelde flyktninger som har et etablert nettverk i kommunen, og som uansett vil flytte hit så snart de har mulighet til å gjøre det. Videre må det være en forutsetning for å gjøre slike unntak at kommunen har kapasitet til å tilby nødvendige tjenester og skaffe egnet bolig.

Det anbefales at kommunedirektøren gis fullmakt til å gjøre denne type unntak. Fullmakten skal ikke gjelde enslige mindreårige uten følgeperson, som kommunedirektøren ikke anser det som aktuelt å bosette i 2026. Videre foreslår kommunedirektøren at omfanget av unntak ikke kan omfatte flere enn ti flyktninger totalt.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Tabell 4: Satser for integreringstilskudd i 2026 (forblir uendret fra 2025):

	Voksne og barn i familie	Enslige voksne	Enslige mindreårige
År 1	202 000	250 500	194 300
År 2	259 200	259 200	259 200
År 3	184 300	184 300	184 300
År 4	91 400	91 400	91 400
År 5	74 800	74 800	74 800
Sum	811 700	860 200	804 000

Satsene for integreringstilskudd endres ikke fra 2025 til 2026. Dette på tross av at utgifter til bolig i leiemarkedet er kraftig økt, i tillegg til en generell stor prisvekst på varer og tjenester.

Videre gis det et barnehagetilskudd på kr 28 900 som et engangstilskudd for barn under skolealder og et engangstilskudd på kr 187 600 for personer som har fylt 60 år ved bosetting. Begge tilskudd er justert opp med ca 6,5 %. Normalt er det svært få flyktninger over 60 år, men ved bosetting av ukrainere fra 2022 er det bosatt 28 personer som er 60 år og eldre. Dette medførte at kommunen mottok ca. 5 millioner kr. mer i tilskudd for denne gruppen.

For enslige mindreårige (EM) mottar kommunen i tillegg et særskilt tilskudd på kr 1 059 100 til og med det året de fyller 16, og kr 667 900 årlig fra det året de fyller 17 til de fyller 20. Dette kommer i tillegg til integreringstilskuddet. Begge tilskuddene til EM er redusert noe fordi bosetting av EM har fått lavere kostnader pga bosetting av EM fra Ukraina..

Som det kommer frem av tabellen: Integreringstilskuddet som kommunene mottar for å bosette flyktninger er på fra kr 804 000 til kr 860 200 fordelt over fem år. Felles for tilskuddene er at det kun er kr 166 200 (91 400 + 74 800) som utbetales de siste 2 årene. Det innebærer en forventning om resultater etter 3 år.

Redusert bosetting av flyktninger som allikevel flytter til Sarpsborg fra andre kommuner gir hovedinntekten til andre kommuner, reduserer inntektssiden til Sarpsborg kommune, og gir en betydelig dårligere start på integreringsarbeidet.

Tabell 5: Anslag på integreringstilskudd for 2026 (og resultat 2025) ved å primærbosette 50

Bosettings - år	Antall primær + familie og sekundær	Sats	2025	Sats	2026
2026	10+15			210 000 (snitt)	5 250 000
2025	68	210 000 (snitt)	14 280 000	259 200	17 625 600
2024	55	259 200	14 256 000	184 300	10 136 500
2023	108	184 300	19 904 400	91 400	9 871 200
2022	194	91 400	17 731 600	74 800	14 511 200
2021	53	74 800	3 964 400		
Sum			70 136 400		57 394 500

Tallene i tabellen for 2025 er anslag, da det ofte skjer inn- og utflyttinger. Det er basert på 20 familiegjenforeninger, bosetting av 50 inklusive enslige mindreårige og en sammensetting av gruppen kommunen bosetter som gir gjennomsnittlig 210 000 kr pr bosatt i år 1.

I tillegg til integreringstilskuddet får kommunen særskilt tilskudd for enslige mindreårige, barnehagetilskudd og eldretilskudd, og kan søke tilskudd til tiltak som settes inn for de med funksjonsnedsettelse. For 2026 anslås samlet tilskudd til enslige mindreårige til 13,2 mill. kr, og samlet ca 4,3 mill. kr i barnehage- og eldretilskudd og funksjonsnedsettelse - tilskudd, til sammen ca 17,5 mill. kr.

I tillegg kommer også et samlet tilskudd til språkopplæring på ca 8 mill. kr. Samlet anslås et tilskudd fra IMDi på ca 95 mill. kr i 2026 ved vedtak i tråd med kommunedirektørens innstilling.

Detaljer i de budsjettmessige konsekvensene av redusert bosetting i 2026 vil måtte beregnes nærmere etter bystyrets endelige vedtak, og legges frem ved behandling av tilstandsrapporten for 1. tertial 2026. Netto konsekvenser mot opprinnelig budsjett vil bli relativt små i 2026, da bortfall av tilskudd i stor grad veies opp av at utgifter til introduksjonsstønad bortfaller. Kommunedirektøren anbefaler foreløpig ikke å planlegge med redusert bemanning til flyktningteamet. Det vil både på kort og lang sikt være viktig å opprettholde kompetanse til å fortsette arbeidet med allerede bosatte flyktninger.

Miljø:

Ingen vesentlige konsekvenser

Folkehelse:

Forutsigbare rammer for bosetting og integrering av flyktninger har positive folkehelsegevinster. Stabile boforhold, tilgang til tjenester og deltakelse i lokalsamfunnet bidrar til bedre levevaner og sosial tilhørighet. Tidlig innsats for kvalifisering og deltakelse i arbeidslivet styrker økonomisk selvstendighet og mestring, og forebygger folkehelseutfordringer over tid