

Arkivsak-dok. 25/20768-2
Saksbehandler Flemming Johnsen

Saksgang
Formannskapet 2023 - 2027

Møtedato
27.11.2025

Sak nr.
144/25

Utredning - flyktnings situasjonen i Sarpsborg

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere: Hedda Bothne, Monica Kalnes, Monica Spydevold, Laila Kjølberg Klonteig og Petter Gudim Marberg

Kommunedirektørens innstilling:

Strategiene beskrevet i saksframlegget legges til grunn for det videre arbeidet. Det fremmes ny politisk sak tidlig i 2026 med forslag til endelig vedtak om strategier. Denne sluttbehandles i bystyret i februar.

Vedlegg:

Sammendrag:

I tråd med vedtak fra formannskapet 9. oktober 2025 har kommunedirektøren utredet flyktnings situasjonen i Sarpsborg. Utredningen er gjort på kort tid og med mål om å vise hovedtrekkene. En mer komplett sak med endelig forslag til strategier vil bli lagt fram parallelt med sak om bosetting av flyktninger i 2026. Disse sakene vil bli behandlet av bystyret 26. februar.

Det er kartlagt utgifter 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 360 mill. kr. Av det Sarpsborg kommune utbetalte i økonomisk sosialhjelp i 2024 gikk om lag 79% til flyktninger.

Oppsummert var utgiftene fordelt slik:

Mill.kr.	Primær	Sekundær	sum	adm.	sum
Nav	40,5	74,0	114,5	75,0	189,5
Barnevern	29,5	31,1	60,6	27,0	87,6
PPT	-	5,2	5,2		5,2
bhg	5,5	18,8	24,3		24,3
Skole	10,6	27,0	37,6		37,6
Helse	3,7	13,0	16,7		16,7
sum	89,8	169,1	258,9	102,0	360,9

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 mill. kr. i 2024 til ca. 89,4 mill. kr i 2026. Kostnadsnøkkelen og vektingen skal kompensere for at flyktninger i gjennomsnitt har høyere 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 sekundærtflytting ved å samarbeide med statlige myndigheter om utvikling av lovverk og rammer for flytting mellom kommuner.
- Følge opp ulovlige boliger og med det redusere muligheten for å flytte til billige og uegnede boliger.
- Tilstrebe en samordning av satser og praktisering av økonomisk sosialhjelp i Nedre Glomma.

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 behandlet 9. oktober en sak med 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 familiegjennomføring.*
- *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 så 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 at det har vært liten tid til rådighet, har kommunedirektøren avklart med ordfører at det i denne omgang legges fram en foreløpig utredning som kun behandles i formannskapet. Det vil bli jobbet videre med en mer komplett utredning, som fremmes til politisk behandling i januar/februar 2026, med avsluttende behandling i bystyret 26.02.2026.

Mandag 17.11.2025 har ordførerne i Sarpsborg og Fredrikstad kommune hatt møte med arbeids- og inkluderingsministeren og kommunal- og distriktsministeren for å løfte utfordringen for kommunene knyttet til sekundærttilflyttede flyktninger og utredningen som nå gjennomføres. Det vil bli nærmere redegjort for dette arbeidet i sak som fremmes på nyåret.

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 sekundærttilflyttere og familiegjennomførte 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 er delt i tre hoveddeler:

1) Fakta om flyktningssituasjonen 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) Vurderinger rundt bosetting av flyktninger

Har til hensikt å gi et tilstrekkelig grunnlag for å drøfte og fatte vedtak om bosetting av flyktninger.

3) 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.

1) 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.

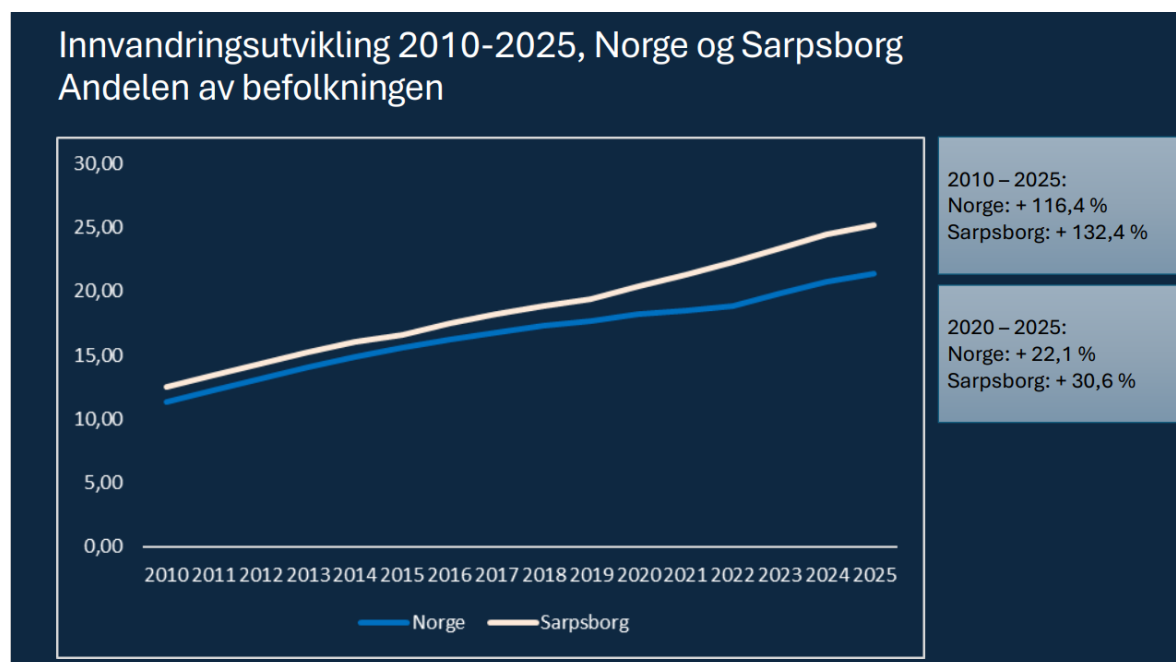
Metoden for kartlegging er vurdert opp mot konsekvenser for personvernet. Dette kalles en DPIA-vurdering. Personvernombud og kommuneadvokat har deltatt i vurderingen sammen med representanter fra de ulike områdene og brukerrepresentant. Konklusjonen er at metoden er akseptabel.

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.



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

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.

Sekundærtillflyttede flyktninger

Antall og andel av befolkningen som inngår i den sekundærtillflyttede flyktningbefolkningen er umulig å angi helt presist. Dette fordi det ikke er oppdatert statistikk på sekundærtillflyttede 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 sekundærtillflyttede 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 % sekundærtillflyttede flyktninger pr capita.

SSBs [monitor for sekundærtillflytting](#)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 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 barnefattigdom.

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

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

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

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 sekundærflyktninger, 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 kr 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.

Inntektssystemet

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 mill. kr. i 2024 til 78 mill. kr. i 2025 og videre til 89,4 mill. 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.

Kostnader knyttet til flyktningbefolkningen

Det er kartlagt innenfor følgende tjenesteområder: Nav, barnevernet, skole, barnehage, PPT og barn og unge med omfattende bistandsbehov.

Det er beregnet samlede utgifter til flyktninger på disse tjenesteområdene på ca 360 mill. kr., Av dette kan om lag 170 mill. kr relateres direkte til sekundærttilflyttede, om lag 90 mill. kr til primærbosatte med familiegjenforente, mens om lag 100 mill. kr er administrasjonskostnader innen Nav og barnevern som omfatter både primærbosatte og sekundærttilflyttede.

Oppsummert var utgiftene fordelt slik:

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

Mill.kr.	Primær	Sekundær	sum	adm.	sum
Nav	40,5	74,0	114,5	75,0	189,5
Barnevern	29,5	31,1	60,6	27,0	87,6
PPT	-	5,2	5,2		5,2
bhg	5,5	18,8	24,3		24,3
Skole	10,6	27,0	37,6		37,6
Helse	3,7	13,0	16,7		16,7
sum	89,8	169,1	258,9	102,0	360,9

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.

Verken utgiften på 360 mill. kr til flyktninger samlet sett, eller utgiften på 170 mill. kr for sekundærflyktninger kan settes direkte opp mot tallet på 89 mill. kr som kommunen får gjennom kostnadsnøkkelen for flyktninger. 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

	Ant.	% av sum	kroner	
	Sosialhjelps	sosialhjelps	(mill)	% sum
NAV	mottakere	mottakere	sosialhjelp	sosialhj. i kr
Sosialhjelp i 2024 totalt:	1901		144,8	
Andel:				
Primær flyktninger	329	17,3 %	40,5	28,0 %
Sekundær flyktninger	643	33,8 %	74,0	51,1 %
sum	972	51,1 %	114,5	79,1 %

I 2024 utgjorde flyktninger 51,1 % av alle sosialhjelpsmottakere. Målt i kroner sto denne gruppen for 79,1 % av de totale utbetalingene av sosialhjelp. Administrasjonsutgifter hos Nav kommer i tillegg til dette.

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 mill. kr og består av lønn til ansatte som saksbehandler søknader og følger opp mottakere av økonomisk sosialhjelp, utgifter til tolk og øvrige stønader.

Barnevern

Barnevern	Ant. brukere	% av brukere	Kroner (mill.)	% av regnskap	Fosterhjem		Institusjon	
					Antall	i %	Antall	i %
Barnevern 2024 totalt:	1268		193,2		194		49	
Andel:								
Primær flyktninger	108	8,5 %	29,5	15,3 %	25	12,9 %	7	14,3 %
Sekundær flyktninger	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 at familiegjenforente med enslige mindreårige bosatt i det bemannede bofellesskapet. Totalt er det 33 barn som har kommet på familiegjenforening 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.

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	% av antall barn og elever	Kroner (mill.) i målgruppen
PPT	27		
Andel:			
Primær flyktninger	0	0,0 %	0
Sekundær flyktninger	7	25,9 %	5,2
			5,2
Barnehager	130		
Andel:			
Primær flyktninger	17	13,1 %	5,5
Sekundær flyktninger	58	44,6 %	18,8
			24,3
Skoler	1221		
Andel:			
Primær flyktninger	191	15,6 %	10,6
Sekundær flyktninger	514	42,1 %	27,0
			37,6*
Sum	787	57,1 %	67,1

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

Kartleggingen viser at for 2024 var totalt 57,1 % av barn med individuelt tilpasset opplæring og forsterket norskopplæring, i barnehage og skole, flyktninger. Til sammen har de fått tjenester for 67,1 mill. kr.

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

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. Per nå er det gjort en kartlegging av barn og unge (0- 25 år) som mottar avlastning i institusjon. I den endelige saken vil barn og unge som mottar avlastning i private hjem og mottakere av omsorgsstønnad kartlegges.

Avlastning i institusjon, barn og unge	% av			Kr. i %
	Antall	brukerne	Mill. kr.	
Antall barn, alder 0-25 år	45		48,1	
Andel:				
Primær flyktninger	3	6,7 %	3,7	7,6 %
Sekundær flyktninger	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.

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.

2) Vurderinger rundt bosetting av flyktninger

Historikk og kontekst for bosetting

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. Kommunen får integreringstilskudd for disse 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.

Premisser for bosettingsvedtaket i Sarpsborg i 2026 og fremover

Fakta i Sarpsborg med henhold til samlet antall/andel flyktninger som bor i kommunen, kombinert med levekårsutfordringene for de flyktningene som bor her, gir isolert sett Sarpsborg grunnlag for å vedta å bosette 0 flyktninger. Sarpsborg kommune har i hovedsak primærbosatt i samsvar med anmodningene fra IMDi. I tillegg har et stort antall flyktninger valgt å komme til Sarpsborg som sekundærttilflyttede. Totalt sett har Sarpsborg kommune med det tatt imot mer enn en forholdsmessig andel av flyktninger i Norge.

Flyktninger kan bosettes i andre kommuner, som både har ressurser og ønske om å bosette. Dette er kommuner som uten problem ivaretar behovet for beskyttelse, som er hovedargumentet for å gi asyl, og som samtidig gir tilpasset bolig og gode tjenester.

Etter kommunedirektørens oppfatning er det likevel gode grunner for at Sarpsborg kommune skal bosette enkelte flyktninger hvert år. De fleste flyktninger blir ikke boende i desentrale kommuner, og de venter ikke med å flytte til annen kommune til de har funnet arbeid og tilfredsstillende bosted. Det er derfor hensiktsmessig å bosette flyktninger som det uansett må påregnes at kommer til å bosette seg i Sarpsborg når de kan flytte fritt, 5 år etter bosetting. Noen kan ha familie eller nært nettverk i Sarpsborg. Det vil da være best både for den enkelte og for Sarpsborg kommune at vedkommende bosettes i Sarpsborg, slik at kommunen kan få integreringstilskudd i en periode på fem år og benytte dette til å arbeide med integrering.

IMDi har for 2026 anmodet Sarpsborg kommune om å bosette 45 flyktninger. Sarpsborg kommune kan si ja til dette, svare at det skal bosettes 0, eller vedta et antall mellom 0 og 45. Hensikten med et eventuelt 0-vedtak bør etter kommunedirektørens syn først og fremst være å sende et tydelig signal til staten om at dagens system ikke fungerer.

Med et vedtak om å bosette flyktninger vil kommunen fortsatt kunne bruke sin to trinns autonomi til å styre hvilke flyktninger som skal bosettes i Sarpsborg. Autonomien kan da brukes til å sikre at flyktninger som allerede har tilknytning til Sarpsborg bosettes her om det er hensiktsmessig. En bosetting omtrent midt mellom 0 og 45 vil kunne være tilstrekkelig til å kunne ivareta dette hensynet.

3) Forslag til strategier

Nedenfor er 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:

Avvikle bemannet bofellesskap for bosetting av enslige mindreårige. Dagens ordning kan medføre familiegjengenforening med den enslige mindreårige som er helt uforutsigbar og svært kostnadskrevende.

Primærbosetting - øvrige:

Benytte kommunens to-trinnsautonomi i boligvedtak og ved bosetting av flyktninger. Nasjonal strategi for bosetting av flyktninger kan ikke bare ta sikte på å utjevne antall flyktninger mellom kommunene, men også på å utjevne levekårsutfordringene mellom kommunene. I så fall må Sarpsborg og andre kommuner i samme situasjon kunne bosette færre flyktninger enn andre kommuner. Sarpsborg bør fortrinnsvis bosette flyktninger med gode forutsetninger for å komme i arbeid og være økonomisk selvhjulpne.

Sekundærttilflytting:

Redusere sekundærttilflytting ved å samarbeide med myndighetene om utvikling av lovverk og rammer for flytting mellom kommuner.

Etter initiativ fra Fredrikstad kommune vil flere kommuner sammen, herunder Sarpsborg, Drammen, Lørenskog, Ullensaker og Lillestrøm, søke KS sin FOU-ordning om et prosjekt angående sekundærtflytting blant flyktninger. Særlig vil prosjektet sette søkelyset på flyktningenes tilknytning til arbeidslivet. Målsetningen er videre at prosjektet skal bidra til å belyse hensiktsmessige og virkningsfulle tiltak som både kan dempe sekundærtflyttingen fra distriktskommuner og sette mottakerkommunene bedre i stand til å ta imot sekundærttilflyttede flyktninger på en slik måte at de i større grad integreres ved egen hjelp eller med mindre ressurser fra kommunene. Slik kan kommunesektoren på en kunnskapsbasert måte delta aktivt i den nasjonale debatten om tiltak på feltet.

Rammevilkår og aktivitetsplikt - Nav

Arbeide for å få et bedre samsvar mellom aktivitetsplikten og øvrig lovverk som skal støtte gjennomføringen. Nav opplever utfordringer med manglende virkemidler og sanksjonsmuligheter i selve lovverket. Nav-kontorene i Nedre Viken har i fellesskap løftet utfordringer med aktivitetsplikten inn mot Nav sentralt. Hensikten er å forbedre mulighetene for å håndheve aktivitetsplikten gjennom sanksjoner.

Sarpsborg kommune har sammen med Fredrikstad kommune igangsatt et samarbeide om en innovativ anskaffelse av arbeidsmarkedstiltak gjennom bruk av effektkontrakter. Målet er bedre arbeidsinkludering av ikke-vestlige innvandrere med lav utdanning og språknivå.

Tilstrebe en samordning av satser og praktisering av økonomisk sosialhjelp i Nedre Glomma. Kommunedirektøren i Fredrikstad kommune har i sitt forslag til årsbudsjett for 2026 gått inn for å redusere satsene for økonomisk sosialhjelp med 5 %. Forskjeller i satsene for sosialhjelp mellom kommunene kan over tid påvirke i hvilken kommune sekundærtflyktninger velger å bosette seg, og ha andre uheldige virkninger. Hvis Fredrikstad kommune innfører det kommunedirektøren har foreslått bør det vurderes om også Sarpsborg kommune skal gjøre endringer. Kommunedirektøren mener i utgangspunktet at slike endringer bør vurderes i et samarbeid mellom kommunene.

Organisering - Flyktningarbeidet

Vurdere organisatoriske grep for å styrke kommunens helhetlige og strategisk arbeid 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 ferdigstilling innen utgangen av 2026.

Boligstrategi - Ulovlighetsoppfølging

Kommunen bør prioritere ulovlighetsoppfølging av boenheter i spesifikke områder. Dette innebærer å føre tilsyn med potensielt ulovlige utleieboliger. Dette vil redusere muligheten for flyktningfamilier til å flytte inn i uegnede boliger for å kunne etablere seg i Sarpsborg.

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:

Omtales i sak som fremmes tidlig i 2026.