

Arkivsak-dok. 26/01664-2
Saksbehandler Flemming Johnsen

Saksgang

Hovedutvalg for velferd og folkehelse 2023 - 2027
Formannskapet 2023 - 2027

Møtedato

19.03.2026
26.03.2026

Sak nr.

Høringssvar - Integreringsstønad for nyankomne flyktninger

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere: Trude Dokken Johansen, Kjersti Lilleby, Marianne Skjold Heines, Silje Aamodt, Hilde Lind

Kommunedirektørens innstilling:

Kommunedirektørens forslag til høringssvar vedtas

Vedlegg:

Sammendrag:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har sendt på høring forslag til en egen stønad, integreringsstønaden, for nyankomne flyktninger og deres familie. Integreringsstønaden skal erstatte introduksjonsstønad, sosialhjelp og bostøtte i de første 5 årene etter bosetting for de som ikke er selvhjulpne. Formålet med integreringsstønaden er at det skal bli mer lønnsomt å ta arbeid, også deltid, fremfor å være passiv stønadmottaker. Stønaden er differensiert for ulike familiestørrelser. Det vil fortsatt være mulighet for å motta nødhjelp (kommunal sosialhjelp) i særlige tilfeller.

Introduksjonsprogrammet endrer navn til integreringsprogram og endres ellers ikke, men det suppleres med aktivitetsplikt for alle de første 5 årene.

Kommunedirektøren mener at formålet med lovendringen, innføring av integreringsstønad og aktivitetsplikt, er godt. Lovendringen vil med stor sannsynlighet føre til at flere vil velge arbeid fremfor å være passiv stønadmottaker. Kommunedirektøren mener allikevel at det er viktige elementer som ikke blir ivaretatt i forslaget til ny ordning, og som Sarpsborg kommune bør svare opp i sitt høringssvar til regjeringen.

Kommunedirektøren har utarbeidet et forslag til høringsvar der innspillene er knyttet til finansieringen av integreringsstøtten, gjennomføringen av aktivitetsplikten, risikoen for økt selvetablering og at nivået på integreringsstøtten ikke reflekterer bortgiftene i Sarpsborg.

Utredning:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har sendt på høring forslag til en egen støtte, integreringsstøtten, for nyankomne flyktninger og deres familie. Høringsfrist er 23.04.2026. Høringsbrev og høringsnotat ligger på følgende sted hos regjeringen: [Høring av forslag om integreringsstøtte for nyankomne flyktninger - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/horing-av-forslag-om-integreringsstotte-for-nyankomne-flyktninger)

Integreringsstøtten skal erstatte introduksjonsstøtte, sosialhjelp og bostøtte i de første 5 årene etter bosetting for de som ikke er selvhjulpne. Formålet med integreringsstøtten er at det skal bli mer lønnsomt å ta arbeid, også deltid, fremfor å være passiv støttemottaker. Departementet skriver at den nye innretningen på ytelsene skal bidra til:

- å styrke arbeidslinja slik at det skal lønne seg å jobbe
- å sikre et rimelig livsopphold i perioden de ikke er selvforsørget
- et enklere og mer oversiktlig system, med kun ett regelverk å forholde seg til
- å regulere forhold som kan påvirke flyktninger og migranternes vurdering av å velge å reise til Norge

Hovedelementer i forslaget er som følger:

- Flyktninger 18–67 år skal motta integreringsstøtte inntil fem år etter bosetting.
- Ny ordning erstatter dagens introduksjonsstøtte og gir ingen rett til støtte etter Lov om sosiale tjenester (med unntak av tjenesten råd og veiledning § 17) eller Husbankens bostøtte. Det vil likevel være mulig å søke kommunen om å dekke ekstraordinære utgifter eller om nødhjelp.
- Støtten vil være standardiserte, individuelle og skattepliktige satser, som fastsettes etter alder, husholdningstype, behov for barne- eller forsørgertillegg og botillegg i utvalgte kommuner. Støtten er ikke pensjonsgivende, men skal stimulere til overgang til arbeid.
- Det blir avkortning ved arbeid og studier, og ingen støtte ved 30 timers arbeid eller fulltidsutdanning. Deltidsarbeid gir gradvis avkortning.
- Støtten samordnes med andre ytelser og reduseres dersom mottakeren har rett til: dagpenger, sykepenger, pleiepenger, foreldrepenger, AAP, uføretrygd eller kommunal bostøtte
- At støtten skal være individuell og med faste satser innebærer i utgangspunktet at det ikke skal gjøres en vurdering av den enkeltes behov for penger eller av familieøkonomien, utover at støtten avkortes mot arbeid, egen formue og visse offentlige ytelser.
- Ny aktivitetsplikt innføres etter avsluttet integreringsprogram. Dersom flyktningen ikke kommer i arbeid eller fulltidsutdanning, innføres aktivitetsplikt på minst 20 timer i uken fra seks måneder etter programslutt.
- Flyktninger vil ha rett til integreringsstøtte også om de bosetter seg i en kommune uten avtale (selvetablering). Kommunene skal imidlertid i slike tilfeller kunne avslå søknader om integreringsstøtte med henvisning til at staten gir tilbud om bosetting i en annen kommune, med mindre dette er åpenbart urimelig.
- For å motvirke selvetablering og sekundærflytting foreslås flyttebegrensninger i femårsperioden, med unntak for selvforsørgete eller når kommuner inngår avtale.
- Vurdering av barnehageplikt for barn i målgruppen.
- Kommunens ansvar for forvaltning av ordningen styrkes

Innføring foreslås tidligst i 2028 for å gi kommunene tid til omstilling, og gjelder kun flyktninger med opphold gitt etter ikrafttreddelsen (ingen tilbakevirkning)

Departementet foreslår følgende stønadsnivå:

- Enslige flyktninger: 1,8 G
- Enslige flyktninger med barn: 2 G
- Flyktninger som bor sammen med ektefelle eller samboer: 1,33 G
- Flyktninger som bor sammen med ektefelle eller samboer og har barn: 1,67 G
- Enslige borteboende flyktninger under 25 år: 1,33 G
- Enslige hjemmeboende flyktninger under 25 år: 0,67 G

Departementet opplyser at nivået på stønaden er en avveining mellom inntektssikring og arbeidsinsentiver, og at et viktig hensyn er at stønaden ikke bør være høyere enn at en får økt inntekt etter skatt av å jobbe.

Utkast til høringssvar fra Sarpsborg kommune

Kommunedirektøren ser svært positivt på at regjeringen nå foreslår en lovendring som har som hovedmål å fremme økt sysselsetting blant flyktninger, slik at flere blir selvforsørget framfor å være avhengig av passive offentlige ytelser. Sarpsborg kommune har ved flere anledninger tatt opp de store utfordringene særlig sekundærbosetting av flyktninger har medført. Kommunedirektøren oppfatter regjeringens forslag som en helt nødvendig respons på de realitetene Sarpsborg og andre kommuner opplever.

Kommunedirektøren mener at hovedgrepet med å innføre integreringsstønad og aktivitetsplikt, er godt. Kommunedirektøren er samtidig opptatt av at denne viktige endringen skal utformes på en måte som gjør at den blir vellykket. Etter kommunedirektørens oppfatning er det viktige momenter som ikke blir ivaretatt i forslaget til ny ordning, og som Sarpsborg kommune bør svare opp i sitt høringssvar til regjeringen. Forslaget framstår noe uferdig, da det ikke svarer godt nok opp hvordan den risikoen og de konsekvensene kommunene blir påført gjennom endringene skal håndteres.

Kommunedirektøren har på bakgrunn av dette utarbeidet følgende forslag til høringssvar:

Sarpsborg kommune ser svært positivt på at regjeringen nå foreslår en lovendring som har som hovedmål å fremme økt sysselsetting blant flyktninger, slik at flere blir selvforsørget framfor å være avhengig av passive offentlige ytelser. Kommunen har i sin dialog med regjeringen om utfordringene med sekundærflyktninger vært opptatt av dette.

Kommunen er enig i formålet om å lage bedre insentiver slik at flyktninger i størst mulig grad blir økonomisk selvhjulpne gjennom arbeid. Det er viktig at det uansett skal være lønnsomt med inntekt fra arbeid fremfor å motta passive økonomiske ytelser fra det offentlige.

Sarpsborg kommune vurderer samtidig at de foreslåtte lovendringer kan få en del uønskede konsekvenser både for kommunene og for den enkelte flyktning. Kommunen ser det som viktig å gi tilbakemelding om dette, for å bidra til at innføring av integreringsstønad skal bli mest mulig vellykket. Nedenfor følger tilbakemeldinger på det som etterspørres i høringsnotatet, og i tillegg andre momenter fra lovforslaget som vil kunne gi uønskede konsekvenser. Høringssvaret deles inn i konsekvenser for kommunen og konsekvenser for flyktningene.

Konsekvenser og behov for kommunen

- **Foreslåtte endringer vil gi flere kommuner ytterligere økonomiske utfordringer**
 - Det vil være store forskjeller mellom kommuner i muligheten til å ivareta og følge opp aktivitetsplikten. Staten må sikre at alle kommuner settes i stand til dette økonomisk.
 - Kommunenes oppgave med å bosette og integrere flyktninger er allerede underfinansiert. Det må sikres at kommunene får tilstrekkelig finansiering til forventede behov for nødhjelp og til oppgaven med å bosette flyktninger.
 - Nivået på satsene må ikke være på et så lavt nivå et de i praksis skyver kostnadene over på sosialhjelpsbudsjett. For lave satser kan medføre økt behov for nødhjelp, og dermed svekke den økonomiske bærekraften i kommunale tjenester.
- **Foreslåtte endringer vil kreve en koordinering av IT-systemer og fagsystemer.**
 - Det vil bli behov for et nasjonalt fagsystem som ivaretar integreringsprogrammet, integreringsstøtten og aktivitetsplikten. Sarpsborg kommune anbefaler at dette ligger innunder Arbeids- og Velferdsetatens fagsystem (NAV) slik at oppfølgingen av den enkelte dokumenteres under ett og er tilgjengelig ved flytting til ny bostedskommune.
 - Utbetalinger må ivaretas i samme system.
 - Fagsystemet bør ha åpninger/delinger med voksenopplæring og andre aktiviteter under integreringsloven. Dette bør det jobbes med nasjonalt frem mot januar 2028.
- **Foreslåtte endringer om aktivitetsplikt og arbeidsrettet aktivitet krever at det også gis insentiver til næringslivet/arbeidsmarkedet.**
 - Skal det lykkes å få ut flertallet av deltakerne i arbeidsrettede tiltak er det behov for insentiver til arbeidsgivere. Dette kan eksempelvis være økning i tiltaksmidler hos Nav og/eller øremerkede rammer.
- **Foreslåtte endringer vil kunne føre til en bedre oversikt og kontroll over kommunens utgifter knyttet til flyktninger.**
- **Foreslåtte endringer vil kunne føre til reduksjon i avtalt primærbosetting i mange kommuner.**
 - For kommuner som ikke inngår i de 15 kommunene som vil få botilskudd: I det nåværende boligmarkedet i Sarpsborg kommune er det ikke realistisk å bosette flyktninger med de foreslåtte satsene for integreringsstønad, og samtidig innfri formålet om økonomisk selvforsørgelse. Det er en betydelig risiko for at bosetting vil skje i utilfredsstillende boliger, og i områder med store levekårsutfordringer, som følge av at satsene for integreringsstønad er for lave.
- **Foreslåtte endringer vil kunne føre til økt selvetablering**
 - Sarpsborg kommune har gjennom flere år vært en attraktiv kommune for tilflytting blant flyktninger (sekundærttilflytting). Hoveddelen av denne tilflyttingen skjer etter at den første femårsperioden er over, altså fra år seks og utover. En ordning med rett til integreringsstønad ved selvetablering vil kunne øke tilflyttingen også innenfor femårsperioden. Det er derfor viktig at kommunens mulighet til å avslå søknader om integreringsstønad ved selvetablering og flytting er reell og at dette framstår som hovedregelen
 - Kommunen ber om at det vurderes om de kommunene med størst levekårsutfordringer og største flyktning-andel unntas fra mulighet til selvetablering og sekundærttilflytting innenfor 5-års botid med integreringsstønad. På samme måte som det er inntil 15 kommuner som mottar botilskudd, bør det listes hvilke kommuner som unntas selvetablering.

- **Foreslåtte lovendringer vil ikke redusere antallet som sekundærtilytter.**
 - Sarpsborg kommune ser ikke at det er noe i de foreslåtte lovendringene som tilsier en reduksjon i antall flyktninger som ønsker å flytte mellom kommuner verken gjennom de første fem årene, eller etter femårsperioden.
 - Det er foreslått i integreringsforskriften § 19a, at de som flytter til annen kommune innen fem år kan avvises og sendes tilbake til bosettingskommune, om det ikke er åpenbart urimelig. Formuleringen «kan avvises» bør være dekkende og «åpenbart urimelig» fjernes, da det i så fall krever definering. Eventuell avvisning og uenighet må behandles som klage av statsforvalteren som klageinstans etter integreringsloven.
 - Sarpsborg kommune ønsker at det foreslås lovendringer for å forhindre eller redusere ikke-avtalt sekundærflytting etter fem år for flyktninger som ikke er økonomisk selvforsørget.
- **Satser og tillegg for integreringsstønad må utformes slik at det blir enklest mulig å praktisere for kommunene.**
 - Det er mange ulike satser og tillegg innenfor integreringsstøtaden. Sarpsborg kommune mener det må legges vekt på å tydeliggjøre hvordan disse skal praktiseres, og at ordningen skal være så enkel som mulig å forholde seg til. Dette for ikke å skape merarbeid for kommunene.
- **Foreslåtte lovendringer har i for liten grad regulert hva som vil være konsekvens for de som ikke blir økonomisk selvforsørget gjennom aktivitetsplikten etter inntil fem år med integreringsstønad.**
 - Kommunen mener at ordningen som foreslås mangler vurdering av hva som skjer etter fem års perioden med integreringsstønad, og er bekymret for at mange vil ha en overgang til økonomisk sosialhjelp når retten gjeninntre etter 5-årsperioden. For flyktninger som ikke lykkes med å etablere seg i arbeidsmarkedet i løpet av perioden, kan konsekvensen bli en betydelig økning i sosialhjelpssøknader rett etter 5-årsgrensen, fordi personer som faller ut av arbeidslinjen igjen får adgang til ytelsen. Det kan også medføre flere komplekse saker, som kombinerer økonomiske utfordringer med helse, bolig og integreringsutfordringer som kan belaste kommunens tjenesteapparat og som kan kreve økte ressurser.
 - Det bør være en overgangsperiode med krav og forventninger fra integreringsstønad til mottak av økonomisk sosialhjelp og andre økonomiske ytelser.

Konsekvenser for flyktninger

Flyktninger som ved endt integreringsprogram har overgang til arbeid og utdanning vil sannsynligvis lykkes godt med foreslåtte endringer. Aktivitetsplikten med tilhørende oppfølging og kvalifisering fra kommunen vil være positivt for mange. Likeså vil muligheten for økt inntekt for seg og familien gi større motivasjon for å komme i arbeid.

- **Foreslått mulighet til å kunne få unntak fra integreringsprogram og aktivitetsplikt grunnet sykdom eller tungtveiende årsaker, kan gi passive mottakere i inntil fem år.**
 - Det mangler føringer for hvordan den enkelte kommune skal vurdere sykdomsomsfang og tungtveiende årsaker hos den enkelte. Dette kan medføre at flyktninger ikke får gjennomført en vurdering av sin arbeidsevne.

- Departementet problematiserer selv at enkelte flyktninger kan unndra seg integreringsprogram eller aktivitetsplikt. Det er tilsvarende risiko for at flyktninger som ikke er motivert for arbeid, utdanning og aktivitet, eller som av andre grunner selv anser at de ikke har mulighet til det, kan unndra seg denne vurderingen. Det er viktig med tydelige nasjonale føringer for disse vurderingene for å unngå ulik praksis mellom kommunene og at ny ordning ikke fører til større andel passive mottakere enn i dagens ordninger.
- **Foreslått mulighet til å beholde integreringsstønad under midlertidig stans kan føre til misbruk av ordning.**
 - Kommunen mener at det bør behovsprøves om det skal gis stønad ved midlertidig stans.
- **Foreslåtte lovendringer kan påvirke familier og enslige forsørgere negativt økonomisk.**
 - Det er avgjørende at stønaden har et nivå som sikrer et nøkternt, men verdig livsopphold.
 - Enslige forsørgere kan få trangere økonomi med foreslåtte satser. Det kan medføre risiko for fattigdom med negative konsekvenser for barn og enslige frem i tid.
 - Foreslått ordning med mulighet til å søke økonomisk hjelp ved ekstraplatter først der kostnad er ¼ eller mer, vil medføre at foreldre, og særlig enslige forsørgere, ikke vil kunne få hjelp til treningsavgifter og utstyr til barn eller andre mindre kostbare nødvendigheter. Dette medfører fare for utenforskap for barn. En eventuell forskuddsbetaling vil skape gjeld og negativ økonomisk spiral i vanskelige situasjoner.
 - Kommunen er bekymret for at foreslåtte satser, særlig for familier med barn, kan forsterke barnefattigdom og økt sosial ulikhet. Kommunen ser positivt på at stønaden differensieres for husholdningssammensetning.
- **Uavhengig av om det innføres plikt, må det stimuleres til å ha barn i barnehage gjennom økonomiske ordninger**
 - Det må utformes et incitament i integreringsstønaden som medfører at barn deltar i barnehage.
 - I Sarpsborg er det praksis at kommunen dekker barnehageutgifter og sfo-utgifter som tillegg til introduksjonsstønad. Tilleggene gis i eget vedtak. Erfaringen er at stønadene medvirker til at barn går i barnehage.
 - Stønad til dekning av barnehageutgifter bør reguleres i integreringsstønaden. Om flyktningene må dekke det selv, kan det medføre at flere velger deltids plass i barnehage/sfo, noe som er mindre hensiktsmessig.
- **Mulighet til å motta integreringsstønad i inntil fem år må ses opp mot lengde på oppholdstillatelse. For de med kortere oppholdstillatelse må det skje en tilpassing.**
 - Fem år med integreringsstønad for personer som ikke har hatt inntekt tidligere og som tenker at de skal tilbake til sitt hjemland, vurderes ikke som en motivasjon til arbeid, men en økonomisk sikring.
- **Ordning med avkortning time før time bør videreføres**
 - Kommunen vurderer at det er mest hensiktsmessig å videreføre ordning med avkortning time for time også for integreringsstønad. Eventuelt kan det legges til at ved ugunst for deltaker blir det «krone for krone».

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett Integrering av flyktninger er finansiert gjennom en egen post på statsbudsjettet, og som tilskudd fra IMDi. Sarpsborg kommune har over flere år hatt høyere utgifter til integrering av flyktninger enn tilskuddet fra IMDi. Sarpsborg kommune ble i 2025 anmodet om å bosette 80 flyktninger, men bystyret vedtok da å bosette 40. I 2026 er kommunen anmodet om å bosette 45, men bystyret har vedtatt å bosette 0.

Høringsforslaget innebærer en overføring fra kommunenes rammetilskudd for å finansiere den nye stønaden, basert på utbetalt sosialhjelp til flyktninger med mindre enn fem års botid i perioden 2010-2020. Det er usikkert hvordan dette vil slå ut for Sarpsborg kommune.

I hvilken grad omleggingen til en integreringsstønad faktisk medfører at flere flyktninger kommer i jobb og blir selvforsørget, vil ha stor betydning for kommunen økonomisk.

Miljø:

Folkehelse:

Dersom det lykkes å få flere i arbeid ved å gjennomføre det regjeringen har foreslått, vil det være positivt for folkehelsen. Det vil redusere antall barn i lavinntektsfamilier, redusere utenforskap og bidra til å utjevne levekårsforskjeller. For de som allikevel ikke har mulighet til å komme i lønnet arbeid vil en strammere økonomi kunne forsterke situasjonen som lavinntektsfamilie og kan føre til økte folkehelseutfordringer.