

Arkivsak-dok. 23/43049-3
Saksbehandler Flemming Johnsen

Saksgang	Møtedato	Sak nr.
Flerkulturelt råd 2023 - 2027	05.02.2024	
Utvalg for velferd og folkehelse 2023 - 2027	06.02.2024	
Formannskapet 2023 - 2027	15.02.2024	
Bystyret 2023 - 2027	28.02.2024	

Anmodning om bosetting av flyktninger i 2024

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere: Trude Dokken Johansen, Kjersti Lilleby, Rohan Christopher, Robin Brynhildsen, Lillian Sundsby

Kommunedirektørens innstilling:

1. Sarpsborg kommune bosetter 50 flyktninger i 2024, herav enslige ut fra ledige plasser i bemannet bofellesskap.
2. Sarpsborg kommune kan, pga stor sekundærtflytting og stort press på tjenestene, ikke ta imot flyktninger med helse- og atferdsutfordringer som gir krevende bosetting.
3. Sarpsborg kommune tar en ny behandling av bosettingsanmodningen innen utgangen av 1. halvår 2024 for å vurdere eventuell bosetting av flere.

Vedlegg:

Korrigert oppmoding om busetting 2024 - Sarpsborg kommune

Sammendrag:

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) anmoder Sarpsborg kommune om å bosette 130 flyktninger i 2023, herav 9 enslige mindreårige.

Det er beregnet et samlet behov for å bosette 37 000 flyktninger i Norge 2024. Behovet kan endres i løpet av året.

130 flyktninger representerer ca 0,4 % av det totale antallet flyktninger planlagt bosatt i Norge i 2024, mens Sarpsborg kommunens andel av det nasjonale innbyggertallet er på ca 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 samlede levekårsutfordringer. Disse utfordringene presser kommunens ressurser og økonomi, og dermed muligheten til å bosette flyktninger.

Sarpsborg kommune har en prognose på kapasitet til årlig bosetting, kvalifisering og inkludering av ca. 45 flyktninger, inklusive enslige mindreårige. To forhold gjør bosetting av nye flyktninger ytterligere krevende: Det videre arbeidet med å kvalifisere og integrere det store antallet flyktninger, inklusive familiegjenforente, som ble bosatt i 2022 og 2023, og

arbeidet med å integrere den fortsatt store strømmen av sekundærttilflyttede flyktninger som bosetter seg i kommunen.

På grunn av situasjonen kan ikke kommunedirektøren innstille på IMDi's anmodning om bosetting av 130 flyktninger i 2024. Det innstilles på bosetting av 50 flyktninger, herav enslige mindreårige, under gitte forutsetninger som er påpekt i utredningen. Kommunedirektøren foreslår en revidert behandling av anmodningen innen utgangen av 1. halvår 2024 for å se på muligheten til å bosette flere enn 50.

Utredning:

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) anmoder Sarpsborg kommune om å bosette 130 flyktninger i 2023, herav 9 enslige mindreårige. Svarfrist er satt til 25.02.24. Sarpsborg kommune har orientert IMDi om at anmodningen vil bli behandlet av bystyret 28.02.2024, og at svar kommer umiddelbart etter det.

Det er i ny prognose beregnet et samlet behov for å bosette 37 000 flyktninger i Norge i 2024. Pga stor usikkerhet, særlig knyttet til krigen i Ukraina, kan behovet endres i løpet av året.

130 flyktninger representerer ca 0,4 % av det totale antallet flyktninger planlagt bosatt i Norge i 2024, mens Sarpsborg kommunens andel av det nasjonale innbyggertallet er på ca 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 samlede levekårsutfordringer. Disse utfordringene presser kommunens ressurser og økonomi, og dermed muligheten til å bosette flyktninger.

Sarpsborg kommune har en prognose på kapasitet til årlig bosetting, kvalifisering og inkludering av ca. 45 flyktninger, inklusive enslige mindreårige. To forhold gjør bosetting av nye flyktninger ytterligere krevende: Det videre arbeidet med å kvalifisere og integrere det store antallet flyktninger, inklusive familiegjennforente, som ble bosatt i 2022 og 2023, og arbeidet med å integrere den fortsatt store strømmen av sekundærttilflyttede flyktninger som bosetter seg i Sarpsborg. Det ankommer fortsatt mange flyktninger som ble bosatt i andre kommuner i perioden 2015-2017 ifm flyktningekrisen, hovedsakelig fra Syria, hvorav mange med behov for økonomisk bistand fra NAV og kostnadskrevenne tjenester fra Sarpsborg kommune.

Statistikk over befolkning og flyktninger:

Veksten i befolkningen i Sarpsborg kommune de senere årene har i stor grad kommet som følge av netto innvandring, mens veksten i innvandrerbefolkningen i liten grad skyldes vedtaket om bosetting av flyktninger. De fleste kommer fra andre kommuner i Norge (sekundærttilflytting), og som regel etter mer enn 5 års botid i annen kommune, som innebærer at hele integreringstilskuddet er brukt opp. Unntaket fra dette var i 2022 da det i tillegg også ble bosatt flere enn 150 flyktninger fra Ukraina.

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 innvandrerstatistikk pr 1. januar 2024 er først klar henholdsvis 21. februar og 7. mars.

Tabell 1: Innvandrerbefolkningen* etter hovedgrupperinger pr 1. januar 2022 og 2023 (SSB):

	Antall innvandrere 2022	Andel**	Antall innvandrere 2023	Andel **	Andel flyktninger av innvandrene ***
Norge	1 025 175	18,9	1 091 037	19,9	32,1
Sarpsborg	12 964	22,3	13 830	23,4	50,5
Fredrikstad	16 833	20,1	17 674	20,9	50,9

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

***Tallet er fra IMDi

Tall pr 1. januar 2023 er de senest oppdaterte. Tabellen viser forskjellen mellom landet og Sarpsborg (Fredrikstad), både i andel innvandrere og særlig i andelen innvandrere som har flyktningbakgrunn. Innenfor flyktningeandelen er det også slik at blant de som velger Nedre Glomma-regionen er det overrepresentert med grupper som har størst utfordringer innen ulike økonomiske indikatorer (SSB).

Det er større vekst i innvandrerbefolkningen enn landsgjennomsnittet, og større vekst i Sarpsborg enn i Fredrikstad. Det forventes at denne utviklingen ytterligere forsterkes når statistikken for befolkningen i 2024 blir offentliggjort.

Innvandrerbefolkningen i Sarpsborg økte med 866 personer i 2022 mot 737, 633, 720, 405 og 436 i de fem foregående årene. Andelen innvandrerbefolkning var på 23,4 % 1. januar 2023. 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	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Primær-bosatte	43	22	41	50	60	65	124	90	42	38	25	25	200	72
Familie-gjenforente	19	15	18	11	4	34	2	10	1	15	7	14	5	33
Nyankomne totalt	62	37	59	61	64	99	126	100	43	53	32	39	205	105
Vedtak (p):	50	30	60	50	65	65	130	90	45	44	35	24	200*	70**

*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 2023 var samlet på 105 personer, som er ca. 2 promille av befolkningen. Et vedtak om å bosette 50 flyktninger i 2024 vil gi ca. 0,8 promille befolkningsvekst.

Tabell 1 og 2 viser at de innvandrerne kommunen bosetter selv utgjør en liten del av veksten i innvandrerbefolkningen. For 2023 var antallet 105 (primær + familiegjenforente), mens samlet vekst i innvandrerbefolkningen i 2022 var på 737 (samlet vekst i 2023 blir først kjent i mars 2024). Bosetting av 50 nye flyktninger i 2024 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 må ofte delvis revitaliseres etter flytting til ny kommune. Denne «flyttestrømmen» er en demografisk situasjon som det må planlegges for i Sarpsborg kommunes arbeid med tjenester til innbyggerne, og i dialogen med fylke og stat. Sarpsborg kommune har 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 forventes å vedvare. Dette på grunn av Sarpsborgs beliggenhet kombinert med et rimelig boligmarked sammenlignet med andre bykommuner på Østlandet.

Bosettingen i 2023

Det er fortsatt krevende å arbeide med kvalifisering og tilpassing av boliger for flyktninger fra Ukraina. I og med at det fortsatt pågår en brutal krig har de fleste stort fokus på situasjonen i hjemlandet og mange reiser på besøk, noe som gir utfordringer i arbeidet med å følge opp den enkelte. Her har det kommet lovendringer som vil redusere reisingen fra 2024. Videre har tilgangen på boliger som kan anvendes til bosetting av flyktninger blitt sterkt redusert utover i 2023, dels pga primærbosettingen, men mest pga sekundærttilflytting. Prisveksten i leiemarkedet har vært stor, både pga færre boliger til leie og pga stor kostnadsvekst.

Dette innebærer at NAV, St. Marie Læringssenter, flyktningteamet, helseteamet for flyktninger og boligteamet har store utfordringer med å finne boliger og med å kvalifisere og inkludere flyktningene kommunen bosetter.

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 helse, velferd og oppvekst. Det gjelder til de som allerede er bosatt i Sarpsborg og til nyankomne.

Enslige mindreårige flyktninger (EM)

Sarpsborg kommune har ved inngangen til 2024 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 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 endringer i rammene for bosetting av EM ved at flertallet får familiegjenforening innen kort tid, ble det ikke etablert ytterligere et bemannet bofellesskap for EM i 2023. Det innebærer at kommunen kun bosetter EM når det er ledige plasser i bofellesskapet. Det forventes to ledige plasser i løpet av 2024. Det vil være aktuelt å bosette EM med følgeperson, som de kan bo sammen utenfor bofellesskapet, men med oppfølging/støtte fra bemanningen i bofellesskapet. 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.

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	2022
40 %	61 %	53 %	55 %	51 %	67 %	55 %	79 %	75 %	65 %	57 %	59 %

*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 første fase 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.

Selv om det har vært en reduksjon i måloppnåelsen er det gjennomgående gode resultater i forhold til sammenlignbare kommuner. Med samlokaliseringen av flyktningteamet og St. Marie Læringssenter, som har det samlede ansvaret for bosetting, introduksjonsprogrammet og norskundervisning og grunnskole, har resultatene blitt veldig bra. Tilbakefallet i 2022/2023 kommer i hovedsak av at det er krevende å oppnå gode resultater or den store ankomsten av ukrainere.

NAV Team Flyktning har pr 31.12.23 totalt 170 personer under oppfølging. Flyktningteamet har fra november 2023 re-startet med 1 års oppfølging av primærbosatte flyktninger etter avsluttet introduksjonsprogram, 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 NAV 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. Ifm krigen i Ukraina er det midlertidige endringer i regelverket med tilpasninger for personer med kollektiv beskyttelse. Regelendringen gjelder til 1. juli 2023. Det pågår en høring i forbindelse med at regelendringen vil bli forlenget til 1. juli 2024, der det blant annet foreslås at introduksjonsprogrammet skal inneholde 50% arbeid eller arbeidspraksis.

Vurdering

Kommunedirektøren ønsker at Sarpsborg kommune tar en rimelig del av det nasjonale ansvaret med bosetting av flyktninger.

Kommunedirektøren ønsker i utgangspunktet å primærbosette de flyktningene som har nettverk i Sarpsborg og ytrer ønske om å bosette seg her fordi det

- 1) sikrer at starten på integreringen skjer i den kommunen flyktningene ønsker 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.

Sarpsborg har landets største tilstrømming av flyktninger fra andre kommuner per capita. Dette medfører at kommunen allerede uten primærbosetting av flyktninger mottar flere flyktninger enn de fleste kommuner i Norge. 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. Antallet sekundærttilflyttede de senere årene og kommunens generelle utfordringsbilde gjør det vanskelig å bosette flere flyktninger i 2024 enn de ca 45 kommunen har gitt anslag på å

kunne bosette årlig. Kommunedirektøren anbefaler at Sarpsborg kommune sier ja til å bosette 50 flyktninger inkludert to enslige mindreårige.

Kommunedirektøren mener Sarpsborg kommune også må bryte med IMDi's pkt 3 i anmodningsbrevet: «Vedtaket må ikke inkludere familieegjenforente eller inneholde andre reservasjoner». Den generelle levekårssituasjonen i Sarpsborg, ankomsten av mange sekundærttilflyttede flyktninger med store helseutfordringer og det store presset på helsevesenet tilsier at kommunen må motsette seg bosetting av overføringsflyktninger og flyktninger med kjente store behov for helsetjenester. Det er for øvrig allerede kjent at minst 35 personer ankommer som familieegjenforente i løpet av 2024. Dette er flyktninger med samme rettigheter og utfordringer som primærbosatte, og som kommunen mottar samme tilskudd for.

Kommunedirektøren anbefaler videre at Sarpsborg kommune behandler anmodningen om bosetting på nytt innen utløpet av første halvår 2024, for å vurdere om det likevel kan være grunnlag for å bosette flere.

Primærbosetting av 48 «ordinære» flyktninger og 2 enslige mindreårige vil gi økonomisk tilskudd til å opprettholde et flyktningsteam og kompetanse som bidrar til å styrke tjenestene til alle flyktninger med oppfølgingsbehov. Samtidig påvirker dette i liten grad kommunens samlede antall flyktninger, og det er flyktninger kommunen stort sett lykkes godt med å integrere.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Tabell 4: Satser for integreringstilskudd i 2024 (fra statsbudsjettet – ikke endelig):

	Voksne og barn i familie	Enslige voksne	Enslige mindreårige
År 1	194 400	241 100	187 000
År 2	249 500	249 500	249 500
År 3	177 400	177 400	177 400
År 4	88 000	88 000	88 000
År 5	72 000	72 000	72 000
Sum	781 300	828 000	773 900

Innenfor 5-årsperioden innebærer det at satsene er økt fra 2022 med ca 2,6 % på integreringstilskuddet. Videre gis det et barnehagetilskudd på kr 27 100 som et engangstilskudd for barn under skolealder og et engangstilskudd på kr 176 000 for personer som har fylt 60 år ved bosetting. Normalt er det svært få flyktninger over 60 år, men ved bosetting av ukrainere i 2022 og 2023 ble det bosatt 20 personer som var 60 år og eldre. Dette medførte at kommunen mottok over 3 millioner kr. mer i tilskudd de to årene.

For enslige mindreårige mottar kommunen i tillegg et særskilt tilskudd på kr 1 194 800 til og med det året de fyller 16, og kr 753 500 årlig fra det året de fyller 17 til de fyller 20. Dette kommer i tillegg til integreringstilskuddet. Begge tilskuddene til EM er økt med ca 7 % fra 2022.

Som det kommer frem av tabellen: Integreringstilskuddet som kommunene mottar for å bosette flyktninger er på fra kr 773 900 til kr 828 000 fordelt over fem år. Felles for tilskuddene er at det kun er kr 160 000 (85 700 + 70 200) 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 2024 (og resultat 2023) ved å primærbosette 50

Bosettings - år	Antall primær + familie og sekundær	Sats	2023	Sats	2024
2024	50+40=90			200 000 (snitt)	18 000 000
2023	105	200 000 (snitt)	21 000 000	249 500	26 197 500
2022	210	243 100	51 051 000	177 400	37 254 000
2021	45	172 900	7 780 500	88 000	3 960 000
2020	30/35	85 700	2 571 000	72 000	2 520 000
2019	61	70 200	4 282 200		
Sum			86 684 700		87 931 500

Tallene i tabellen for 2024 er anslag, da det ofte skjer inn- og utflyttinger. Det er basert på 40 familiegjenforeninger, bosetting av 50 inklusive enslige mindreårige, netto tilflytting i år 5 (2020-årgangen) på 5 og en sammensetting av gruppen kommunen bosetter som gir gjennomsnittlig kr 200 000 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 2024 anslås samlet tilskudd til enslige mindreårige til 16 mill. kr, 0,5 mill. kr i barnehage- og eldretilskudd og 3,5 mill. kr i funksjonsneds. - tilskudd, til sammen ca 20 mill. kr.

Samlet anslås et tilskudd fra IMDi på ca 108 mill. kr i 2024 ved vedtak i tråd med kommunedirektørens innstilling.

Miljø:

Ingen vesentlige konsekvenser.

Folkehelse:

Forholdet til religion og kulturtilhørighet fører til at mange innvandrere, både barn/unge og voksne/eldre, i ulik grad og av sammensatte årsaker har deltakelse i aktiviteter og kosthold som gir folkehelseutfordringer. De fleste flyktninger vil i første fase etter bosetting også ha dårlige levekår som kan gi folkehelseutfordringer. Det er derfor viktig at det både arbeides aktivt med kvalifisering og formidling til arbeid, og med inkludering for å bygge deltakelse og nettverk umiddelbart etter bosetting.