

Arkivsak-dok. 18/09585-181
Saksbehandler Flemming Johnsen

Saksgang	Møtedato	Sak nr.
Flerkulturelt råd 2019-2023	06.02.2023	
Utvalg for velferd og folkehelse 2019 - 2023	07.02.2023	
Formannskapet 2019 - 2023	13.02.2023	
Bystyret 2019-2023	02.03.2023	

Anmodning om bosetting av flyktninger 2023

Innstillingssak.

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

Kommunedirektørens innstilling:

Sarpsborg kommune sier ja til å bosette 50 flyktninger, herav 4 enslige mindreårige flyktninger under 15 år og 3 enslige mindreårige flyktninger over 15 år, i 2023. Sarpsborg kommune kan med bakgrunn i stor sekundærttilflytting ikke ta imot flyktninger med store kjente utfordringer som gir en krevende bosetting.

Vedlegg:

Brev fra IMDi: Oppmodning om busetting av flyktninger i 2023 – Sarpsborg kommune

Sammendrag:

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) anmoder Sarpsborg kommune om å bosette 110 flyktninger i 2023, herav 7 enslige mindreårige. Svarfrist er satt til 31.01.23. Sarpsborg kommune har orientert IMDi om at anmodningen vil bli behandlet av bystyret 02.03.2023, og at svar kommer umiddelbart etter det.

Det er i ny prognose beregnet at det skal bosettes 35 000 flyktninger i 2023. Det er knyttet stor usikkerhet til antallet fordi krigssituasjonen i Ukraina fortsatt vil påvirke bosetting av flyktninger.

110 flyktninger representerer ca 0,3 % av det totale antallet flyktninger planlagt bosatt i Norge i 2023, mens Sarpsborg kommunens andel av det nasjonale innbyggertallet er på ca 1 %. Anmodningen har dermed tatt hensyn til situasjonen i Sarpsborg med 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.

Sarpsborg kommune har en prognose på kapasitet til årlig bosetting av ca. 45 flyktninger, inklusive enslige mindreårige. To forhold gjør bosetting av flyktninger ytterligere krevende: Det videre arbeidet med å kvalifisere og integrere det store antallet flyktninger som ble bosatt i 2022 (ca 200), og arbeidet med å integrere den fortsatt store strømmen av sekundærttilflyttede flyktninger som ankommer.

På grunn av situasjonen kan ikke kommunedirektøren innstille på IMDi's anmodning om bosetting av 110 flyktninger i 2023. Det innstilles på bosetting av 50 flyktninger, herav 7 enslige mindreårige, under gitte forutsetninger som er påpekt i utredningen..

Utredning:

Generelt

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) anmoder Sarpsborg kommune om å bosette 110 flyktninger i 2023, herav 7 enslige mindreårige. Svarfrist er satt til 31.01.23. Sarpsborg kommune har orientert IMDi om at anmodningen vil bli behandlet av bystyret 02.03.2023, og at svar kommer umiddelbart etter det.

Det er i ny prognose beregnet at det skal bosettes 35 000 flyktninger i 2023. Det er knyttet stor usikkerhet til antallet fordi krigssituasjonen i Ukraina fortsatt vil påvirke ankomsten av flyktninger. UDI planlegger i gjeldende prognose med 40 000 ankomster fra Ukraina i 2023.

110 flyktninger representerer ca 0,3 % av det totale antallet flyktninger planlagt bosatt i Norge i 2023, mens Sarpsborg kommunens andel av det nasjonale innbyggertallet er på ca 1 %. Anmodningen har dermed tatt hensyn til situasjonen i Sarpsborg med stort antall flyktninger som flytter til kommunen (sekundærflyktninger) etter 5 års botid i andre kommuner, og Sarpsborgs totalt sett store levekårsutfordringer som samlet presser kommunens økonomi og muligheter til å bosette flyktninger. Sarpsborg kommune har en prognose på kapasitet til årlig bosetting av ca. 45 flyktninger, inklusive enslige mindreårige, vedtatt i Handlingsplan 2021-2024. Situasjonen er fortsatt den samme, samtidig som to forhold gjør bosetting av flyktninger ytterligere krevende: 1) Det videre arbeidet med å kvalifisere og integrere det store antallet flyktninger som ble bosatt i 2022 (ca 200), og 2) Arbeidet med å integrere den fortsatt store strømmen av sekundærttilflyttede flyktninger som ankommer og har behov før økonomisk bistand fra NAV (over 200 nye personer i 2022), hvorav flere mottar omfattende tjenester fra kommunen.

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 i annen kommune.

Sarpsborgs beliggenhet på Østlandet med kort vei til Oslo og til Sverige medfører en vedvarende situasjon der mange flyktninger ønsker seg hit pga. økonomi, nettverk og klima, og flyktningene velger å bosette seg her uavhengig av hvilken kommune de først blir bosatt i. En politikk fra staten om mer desentral bosetting, som har vært målet i mange år, vil ikke forhindre en slik tilflytting om det ikke samtidig innføres strengere regler for sekundærflytting (for eksempel at man må være selvhjulpen i tilflyttingskommunen, og/eller at man i større grad må ivareta barn i pågående utdanning).

Tabell 1: Innvandrerbefolkningen* etter hovedgrupperinger pr 1. januar 2022:

	Antall	Vestlige	Ikke vestlige	Andel	Andel	Andel ikke
--	--------	----------	---------------	-------	-------	------------

	innvandrere	land**	land	totalt***	vestlige	vestlige
Norge	1 025 175	419 710	605 455	18,9	7,7	11,2
Sarpsborg	12 964	3 779	9 185	22,3	6,5	15,8
Fredrikstad	16 833	5 018	11 815	20,1	6,0	14,1

*Innebærer innvandrere og norskfødte med to innvandrerforeldre. **Alle EU/EØS-land regnes som vestlige. I tillegg USA, Canada, Australia og New Zealand. ***Andelene er i %.

Tall pr 1. januar 2022 er de senest oppdaterte. Tabellen viser den tydelige forskjellen mellom landet og Sarpsborg/regionen, både i andel innvandrere og andel fra ikke-vestlige land. Flyktningeandelen blant innvandrerne er på ca 8 % mot 4,5 % på landsbasis, hvorav ca 70 % av flyktningene har flyttet til Sarpsborg etter bosetting i annen kommune.

Videre er det 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 2022 blir offentliggjort.

Innvandrerbefolkningen i Sarpsborg økte med 737 personer i 2021 mot 633, 720, 405 og 436 i de fire foregående årene. Andelen innvandrerbefolkning var på 21,3 % 1. januar 2021, og på 22,3 % 1. januar 2022. Veksten i andel er mer enn det dobbelte av veksten for Norge. Uten veksten i innvandrerbefolkningen ville Sarpsborg kommune hatt en langt lavere/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
Primærbosatte	43	22	41	50	60	65	124	90	42	38	25	25	200
Familiegjenforente	19	15	18	11	4	34	2	10	1	15	7	14	5
Nyankomne totalt	62	37	59	61	64	99	126	100	43	53	32	39	205
Vedtak (primær):	50	30	60	50	65	65	130	90	45	44	35	24	200*

*Opprinnelig vedtak = 30. Tilleggsvedtak = 170 ukrainere.

Primærbosatte og familiegjenforente er de flyktningene som bosettes direkte i Sarpsborg. Veksten i innvandrerbefolkningen blant nyankomne i 2022 var samlet på 205 personer, som er ca. 3,5 promille av befolkningen. Et vedtak om å bosette 50 flyktninger i 2023 vil gi ca. 0,85 promille befolkningsvekst.

Tabell 1 og 2 viser at de innvandrerne kommunen bosetter selv utgjør en liten del av veksten i innvandrerbefolkningen. For 2022 var antallet 205 (primær + familiegjenforente), hvorav 39 ikke er ukrainere, samme antall som 2021.

Samlet vekst i innvandrerbefolkningen i 2022 blir først kjent i mars 2023, men bosetting av 50 nye flyktninger i 2023 vil øke den samlede befolkningen av innvandrere med ca. 0,4 %. Dette er den delen av innvandringsveksten som det er størst mulighet til å arbeide aktivt med å integrere og inkludere, og som utløser statlig støtte (se tabell 4 og 5).

Sekundærtillflytting

Sekundærtillflytting 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 er totalt avhengig av offentlig støtte. Da har primærboettings-kommunen mottatt hele integreringstilskuddet, som er ment til å dekke kostnader til inkludering og kvalifisering. Dette må ofte delvis revitaliseres etter flytting til ny kommune. Undersøkelser har også avdekket at de som flytter fra andre kommuner ofte er store barnefamilier og flyktninger som har gitt bosettingskommunen store utfordringer som følge av helse og adferd. Det er kommuner som «hjelper» utfordrende flyktninger med flytting til andre kommuner. 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 sekundærtflytting per capita, og bosetter årlig et antall sekundærtflyttede med like eller større behov for tjenester som de kommunen primærbosetter uten at det følger med statlige midler. Det høye antallet sekundærtflyttede forventes å vedvare pga beliggenhet kombinert med et rimelig boligmarked sammenlignet med andre bykommuner på Østlandet.

Bosettingen i 2022

Det har vært mer krevende å arbeide med kvalifisering og tilpassing av boliger for flyktninger fra Ukraina enn antatt. 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. Videre har tilgangen på boliger som kan anvendes til bosetting av flyktninger blitt sterkt redusert utover i 2022, dels pga primærboettingen men også pga sekundærtflytting. Videre innebærer Sarpsborg kommunes vedtak om å redusere antall kommunale boliger at det vil bli tidkrevende å finne tilpasset bolig innenfor ønsket pristak.

Dette innebærer at NAV, St. Marie Læringscenter, flyktningteamet, helseteamet for flyktninger og boligteamet allerede er presset med oppgaver knyttet til bosatte flyktninger i 2022.

Enslige mindreårige flyktninger (EM)

Sarpsborg kommune har ved inngangen til 2023 ett bemannet bofellesskap med kapasitet til å bosette inntil 5 EM (en kriseleilighet gir mulighet for en 6. beboer). I tillegg til tjenester til beboerne, følger bofellesskapet opp de som har flyttet ut og andre ungdommer med flyktningbakgrunn ved behov frem til ca 25 år. Det hjelper mange med å fullføre videregående skole i trygge og gode rammer og deretter overgang til fortsatt utdanning og/eller inn i arbeidslivet.

Det er hovedsakelig positive erfaringer med bofellesskapet og bosetting av EM, og i tillegg er tilskuddene fra staten til å bosette EM gode. Sarpsborg kommune har vært i dialog med IMDi og Bufetat i forbindelse med bosetting av EM. Det er gitt løfte om at kommunen fremover vil bli anmodet om bosetting av et antall EM som vil tilsvare drift av to bofellesskap for EM. Kommunen er klar for å etablere dette i løpet av 1. halvår.

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

*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 og mulighetene lokalt. 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.

NAV Team Flyktning har fra medio desember 2021 ca 150 personer under oppfølging. Flyktningsteamet har fra 2019 startet med 5 års oppfølging av primærbosatte flyktninger, noe som gir kontinuitet i oppfølgingen av de som ikke er i skole/arbeid etter 2-3 år. 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, og det pågår en høring i forbindelse med at regelendringen vil bli forlenget til 1. juli 2024.

Flyktninger som skal bosettes i 2023 vil, i tillegg til ukrainere med kollektiv beskyttelse og ordinære asylsøkere, også omfatte overføringsflyktninger, dvs. flyktninger som ankommer direkte fra flyktningeleirer. Erfaringsmessig er dette flyktninger med flere utfordringer enn asylsøkere. Fra IMDi er det gitt signaler om at det vil bli hentet ut personer som har ulike helseutfordringer, og større oppfølgingsbehov.

Vurdering

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

Kommunedirektøren ønsker i utgangspunktet å primærbosette de flyktningene som vil til Sarpsborg ut fra at 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.

Sarpsborgs beliggenhet, med landets største tilstrømming av flyktninger fra andre kommuner per capita, medfører at kommunen allerede uten bosetting av flyktninger mottar flere flyktninger enn de fleste kommuner i Norge. Kartlegginger viser at mange sekundærttilflyttede flyktninger blir mer kostnadskrevenne enn de flyktningene kommunen selv bosetter, uten at dette kompenseres med integreringstilskudd.

Antallet sekundærttilflyttede de senere årene, den store bosettingen i 2022 og kommunens generelle utfordringsbilde gjør det både vanskelig og uforsvarlig å bosette flere flyktninger i 2023 enn de ca 45 kommunen har gitt anslag på å kunne bosette årlig. Sarpsborg kommune må også bryte med IMDi's pkt 3 i anmodningsbrevet: «Vedtaket må ikke inkludere familiegjenforente 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.

Ved å innrette bosettingskapasiteten på å kunne motta flere enslige mindreårige flyktninger (7 av 50), som kommunen har god erfaring med, vil kommunen kunne ta sitt nasjonale ansvar innenfor tilgjengelige ressurser.

Primærbosetting av 43 «ordinære» flyktninger og 7 enslige mindreårige vil gi økonomisk tilskudd til å opprettholde et flykningsteam og kompetanse som bidrar til å styrke tjenestene til alle flyktninger med oppfølgingsbehov. Samtidig påvirker dette antallet i liten grad kommunens antall flyktninger, og det er flyktninger kommunen stort sett lykkes godt med å integrere.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Tabell 4: Sats for integreringstilskudd i 2022 (fra statsbudsjettet – ikke endelig):

	Voksne og barn i familie	Enslige voksne	Enslige mindreårige
År 1	189 400	234 900	182 300
År 2	243 100	243 100	243 100
År 3	172 900	172 900	172 900
År 4	85 700	85 700	85 700
År 5	70 200	70 200	70 200
Sum	761 300	806 800	754 200

Innenfor 5-årsperioden innebærer det at satsene er uendret. 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 ble det bosatt 17 personer 60 år og eldre. Dette innebar at kommunen mottok nærmere 3 millioner mer i tilskudd enn budsjettet.

For enslige mindreårige mottar kommunen i tillegg et særskilt tilskudd på kr 1 118 000 til og med det året de fyller 16, og kr 705 000 årlig fra det året de fyller 17 til de fyller 20. Dette kommer i tillegg til integreringstilskuddet.

Som det fremkommer av tabellen: Integreringstilskuddet som kommunene mottar for å bosette flyktninger er på fra kr 754 200 til kr 806 800 fordelt over fem år. Felles for tilskuddene er at det kun er kr 155 900 (85 700 + 70 200) som utbetales de siste 2 årene. Redusert bosetting av flyktninger som allikevel flytter til Sarpsborg fra andre kommuner gir hovedinntekten til disse, reduserer inntektssiden til Sarpsborg kommune, og gir en betydelig dårligere start på integreringsarbeidet.

Tabell 5: Integreringstilskudd for 2023 med vedtak på 50

Bosettingsår	Antall primær + familie og sekundær	Sats	2023
2023	50+10=60	200 000 (snitt)	12 000 000
2022	207	243 100	50 321 700
2021	42	172 900	7 261 800
2020	30	85 700	2 571 000
2019	80	70 200	5 616 000
Sum			77 770 500

Tallene i tabellen er anslag, da det skjer inn- og utflyttinger hele tiden. For 2023 er anslaget basert på 10 på familiegjenforening, bosetting av 50 inklusive enslige mindreårige, netto tilflytting i år 5 (2019-årgangen) på 27 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. Samlet tilskudd til enslige mindreårige anslås til 13 mill., 0,5 mill. i barnehage- og eldretilskudd og 2 mill. i funk.hem-tilskudd, til sammen 15,5 mill.

Samlet anslås et tilskudd på i overkant av 93 mill. kr i 2023 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.