



Saksframlegg

Arkivsak-dok. 26/42217-1
Saksbehandler Kari Line Seierstad Johnsen

| Utvalg | Møtedato |
|---|------------|
| Råd for likestilling, inkludering og mangfold i Agder | 19.05.2026 |
| Fylkesutvalget | 02.06.2026 |
| Fylkestinget | 16.06.2026 |

Fylkeskommunens tiltak for papirløse migranter

Fylkeskommunedirektørens forslag til vedtak

1. Agder fylkeskommune gir tilskudd til en frivillig organisasjon som organiserer tannhelsehjelp til papirløse migranter. Tilskuddet finansieres og forvaltes innenfor budsjetttrammen for tilskuddsordningen «Tilskudd til styrking av frivillig aktivitet og deltakelse».
2. Agder fylkeskommune fortsetter den etablerte praksisen hvor papirløse migranter i aldersgruppen 15-24 kan få tilbud om ledige skoleplasser på videregående skoler i Agder.
3. Frivillige organisasjoner kan søke tilskudd til kollektivtransport og annen aktivitet for papirløse migranter innenfor ordningen «Tilskudd til styrking av frivillig aktivitet og deltakelse». Tildeling til dette begrenser ikke organisasjonenes mulighet til annen tildeling på tilskuddsordningen.
4. Agder fylkeskommune vil bruke erfaringer fra tiltakene og samarbeidet med frivillige organisasjoner til å få økt kunnskap, for videre politikkutvikling.

Vedlegg

Sammendrag

Fylkeskommunedirektøren anbefaler at fylkestinget vedtar å legge til rette for tilgang til tjenester som kan bedre livssituasjonen for papirløse migranter. Tiltakene som foreslås tar utgangspunkt i tiltak og erfaringer fra Vestland fylke, og tilsvarer dem - med noen lokale tilpasninger.

Tjenesteområdene som belyses i saken er tannhelse, videregående skole og kollektivtilbud. Papirløse migranter har begrenset rett og tilgang til offentlige tjenester, og oppsøker dem i liten grad. Frivillig sektor når målgruppen mer effektivt og bedre gjennom trygge lavterskeltilbud.

Det foreslås at det gis et tilskudd slik at et tannhelsetilbud kan organiseres av en frivillig organisasjon. Videre foreslås det å videreføre praksisen med å tilby ledige skoleplasser til papirløse migranter i alderen 15–24 år. Det foreslås også at frivillige organisasjoner kan søke tilskudd til kollektivtransport og med det sørge for innkjøp og distribusjon av busskort til målgruppen.

Saksopplysninger

Bakgrunn

Fylkesordføreren har i to interpellasjoner ([sak 16/22](#) og [sak 2/24](#)) tatt opp situasjonen for papirløse migranter i Agder. I fylkesutvalget ([sak 53/24](#)) ble det vedtatt å bestille en rapport for styrke kunnskapsgrunnlaget. Oxford Research ([Oxford Research, 2025](#)) leverte rapport til fylkestinget i mai 2025. Administrasjonen ble bedt om å forberede en sak om forhold som kan bedre situasjonen til papirløse migranter i Agder. Fylkeskommunedirektørens forslag ble vedtatt i [sak 27/25](#).

Det ble også vedtatt et tilleggsforslag, punkt 6: «Fylkestinget ber om en sak hvor fylkeskommunen legger til rette for at forholdene for papirløse migranter i Agder blir bedre ved å gi de tilgang på egne tjenester som tannhelse, videregående skole og buss, slik Vestland fylkeskommune har gjort».

Det fremmes nå en samlet sak om hvordan fylkeskommunen ved egne tjenester innen tannhelse, videregående opplæring og kollektivtransport, kan legge til rette for dette. Saken er strukturert med generelle opplysninger først og konkluderende vurderinger til slutt, med egne saksopplysninger og vurderinger for tannhelse, videregående opplæring og kollektivtransport underveis.

I saksforberedelsene har det vært dialog med blant annet Vestland fylkeskommune, nettverket av frivillige organisasjoner som arbeider med målgruppen i Agder, UDI Sør, helsesenteret for migrasjon i Kristiansand kommune, Helsesenter for papirløse migranter i Oslo. Nettverket av frivillige organisasjoner har fått presentert hovedlinjene i tiltakene som foreslås, og kommet med innspill, slik at tiltakene som foreslås er forankret hos dem som vil bidra til gjennomføring.

Generelle saksopplysninger

Papirløse migranter og fylkeskommunens handlingsrom

[Sak 27/25](#) beskriver målgruppen papirløse migranter, deres begrensede rettigheter og livssituasjon. Den redegjør også for relevante juridiske rammer og fylkeskommunens

handlingsrom for å iverksette tiltak, innenfor rammene av kommunalt selvstyre og utlendingsloven. Dette ligger til grunn for vurderingene også i denne saken.

Erfaringer fra Vestland fylke

Fylkestinget har bedt om å se til hva Vestland fylkeskommune har gjort for å gi papirløse migranter tilgang til fylkeskommunale tjenester. Vestland fylkeskommune har over tid arbeidet systematisk for å bedre situasjonen for papirløse migranter i fylket. Første vedtak fra september 2022 (sak [103/2022](#)) legger grunnlaget for tiltakene de har iverksatt de siste årene: “Fylkeskommunen erkjenner at papirløse migranter har helseutfordringer og mangler tilgang til grunnleggende menneskerettigheter i Vestland og Norge”.

I Vestland har de tilrettelagt for tilgang til fylkeskommunale tjenester, innenfor områdene tannhelse, kollektivtransport, utdanning og bibliotek. Gjennom arbeidet har de opparbeidet seg erfaringer som Agder drar nytte av når tilsvarende tjenester skal vurderes. Agder fylkeskommune har et godt samarbeid med Vestland fylkeskommune, som bidrar med erfaringsdeling og faglig støtte i det videre arbeidet.

Til grunn for flere av tiltakene i Vestland ligger et tett samarbeid med frivillige organisasjoner, både når det gjelder tilbud om busskort og tannhelsetjenester. I 2023 og 2024 fikk utvalgte organisasjoner tildelt tilskudd for å gjennomføre tiltakene. Fra 2025-2028 er det vedtatt en fast post i økonomiplanen til transport og tannhelse. I Vestland har de også åpnet for at personer uten gyldig oppholdstillatelse kan begynne i videregående opplæring innen utgangen av det året de fyller 18 år, hvis det er ledige plasser.

Tilbakemeldingene er at støtte til tannhelse og transport har betydd mye for livskvaliteten, helsen og mobiliteten til de papirløse. Vestland opplever at tiltakene ikke har hatt uønskede konsekvenser, som for eksempel at færre returnerer, eller at flere har kommet til.

Offentlig – frivillig samarbeid

Samarbeid mellom det offentlige og frivilligheten for målgruppen papirløse migranter, har etter hvert utviklet seg til en etablert praksis flere steder i Norge. Frivillige organisasjoner har en selvstendig rolle, og bidrar derfor med tiltak som det offentlige i mindre grad har handlingsrom til å tilby. Helsesentre for papirløse migranter i Bergen og Oslo, drevet av Røde Kors og Kirkens Bymisjon, er eksempler på dette. Sentrene mottar offentlig støtte fra kommuner og fylkeskommuner, og omtales også som en del av tilbudet på [Helsenorge](#).

Samarbeid med frivillige organisasjoner i Agder

På bakgrunn av vedtaket i sak 27/25 har fylkesadministrasjonen gjennom 2025 og 2026 invitert til møter med representanter fra nettverket i Agder som samarbeider om papirløse migranter. Nettverket ble etablert i 2024 og består av organisasjonene Røde Kors, Batteriet (Kirkens Bymisjon), Selvhjelp for flyktninger og innvandrere (SEIF), Frelsesarmeen, Kvinnehelsehuset (Sanitetskvinnene) og Mennesker i Limbo.

Gjennom tilskuddsordningen «Tilskudd til styrking av frivillig aktivitet og deltagelse» er nettverket v/Røde Kors både i 2025 og 2026 tildelt støtte til arbeidet med å avhjelpe humanitære behov for papirløse migranter i fylket, blant annet gjennom å organisere «Åpen møteplass for mennesker i limbo». Møteplassen gjennomføres ukentlig som en trygg og inkluderende arena med ulike aktiviteter, samtaler, sosialt samvær og et måltid. Som en videreutvikling av dette arbeidet ønsker nettverket å kunne tilby deltakerne busskort for å bidra til økt mobilitet og bedre livskvalitet.

Tannhelse

Tannhelsetjenester i dag

Tannhelsetjenesten i Norge er delvis offentlig finansiert, voksne betaler som hovedregel selv. Kun enkelte grupper har rett til gratis eller subsidiert tannbehandling på offentlige tannklinikker, blant annet barn, unge voksne 19–28 år, personer i institusjon, personer med kommunale hjemmetjenester, innsatte og enkelte rusavhengige. NAV kan i særskilte tilfeller gi økonomisk sosialhjelp til tannbehandling for voksne uavhengig av om de behandles offentlig eller privat, men da gjelder individuelle vurderinger gjort av NAV. Papirløse migranter omfattes ikke av noen av disse ordningene, og må derfor betale full pris.

Papirløse migranters tannhelse

Papirløse migranter lever ofte under svært marginale forhold: dårlig økonomi, ustabile boforhold og begrenset tilgang til generell helsehjelp. Dette øker risikoen for dårlig munnhygiene og kan gi større behov for tannhelsehjelp. Å betale for både regelmessig tannpleie og tannhelsehjelp har en høy terskel når man ikke har rett til arbeid og inntekt. Tannhelseproblemene kan også bli mer alvorlige og omfattende enn nødvendig, hvis man ikke senker terskelen. Mange papirløse migranter har lav tillit til offentlige tjenester og vegrer seg for å oppsøke offentlige tannklinikker.

Fylkeskommunens handlingsrom innenfor tannhelse

Lov om tannhelsetjenesten §1-3, bokstav g) gir fylkeskommunen mulighet til å definere **andre grupper** som den skal gi et regelmessig og oppsøkende tilbud til. Det betyr at fylkeskommunen lovlig kan velge å inkludere papirløse migranter. Et eventuelt tilbud til disse skal være gratis, ifølge forskrift om vederlag for tannhelsetjenester, ref. §1.

Frivillig sektor som samarbeidspartner

Som gjort i Vestland (gjennom helsesenteret i Bergen), kan tannhelsehjelp forvaltes og administreres gjennom frivillige organisasjoner. Fylkeskommunens rolle kan være å bidra med økonomisk støtte. Ved å gi tilskudd som skal brukes til tannbehandling, vil aktuelle aktører kunne gjøre avtaler med utvalgte egnede tannleger om behandling og betaling, sørge for at informasjonen når ut til målgruppen, og følge dette opp.

Vurderinger

I vurderingen av hvordan tannhelsehjelp best kan gis til papirløse migranter, foretrekkes det å støtte frivillige organisasjoners tiltak, framfor å gi tilgang til og etablere fylkeskommunale tjenester. De har tilgang, tillit og det er lavere terskel for målgruppen. Det gir riktignok noe mindre kontroll med kvalitet og organisering, men er trolig mer effektiv ressursbruk på et felt i stadig endring, med usikkert omfang/ behov.

Fylkeskommunedirektøren foreslår at frivillig sektor organiserer tannhelsehjelpen, mens fylkeskommunen bidrar økonomisk. Ordningen gir et reelt og tilgjengelig tilbud til en svært sårbar gruppe, samtidig som kostnadene for fylkeskommunen er avgrensede og forutsigbare.

Det foreslås at tilskuddet fordeler seg på 300 000 kroner i 2027, og 100 000 kroner de påfølgende tre år. Summen som foreslås, er basert på erfaringene fra Vestland siste 4 år og tilpasset et antatt behov i Agder. Tilskuddet tildeles en egnet organisasjon som arbeider med målgruppen. Tilskuddet finansieres innenfor budsjettammen for tilskuddsordningen «Tilskudd til styrking av frivillig aktivitet og deltakelse». Det rapporteres og søkes årlig, med evt. justering av tilskudd etter behov – innenfor rammene. Etter fire år skal tiltaket evalueres før videreføring vurderes. Administrasjonen bør gis fullmakt til å inngå avtale med en egnet frivillig organisasjon om forvaltning av tilskuddet.

Videregående opplæring

Videregående opplæring i dag

Videregående opplæring i Norge er i hovedsak offentlig finansiert, og ungdom har etter opplæringsloven rett til gratis videregående opplæring etter fullført grunnskole. Retten gjelder frem til man har fullført et studie- eller yrkeskompetansegivende løp, innen utgangen av året man fyller 24 år. Det forutsettes at man har gyldig opphold eller venter på svar om opphold for å ha rett på skoleplass. Papirløse migranter uten lovlig opphold omfattes ikke og har derfor ikke rett på et videregående tilbud.

Utdanningsavdelingen er kjent med at det er et svært begrenset antall elever på Agders videregående skoler som er papirløse migranter. Vi opplever positive tilbakemeldinger fra våre videregående skoler som har disse elevene hos seg, og som understreker betydningen av å ivareta verdigheten hos denne sårbare gruppen.

Fylkeskommunens handlingsrom innenfor videregående opplæring

Opplæringsloven regulerer retten til videregående opplæring og avgrensner denne til personer med lovlig opphold eller de som har sin søknad til behandling i Norge. Samtidig gir Grunnloven og andre overordnede menneskerettslige forpliktelser føringer for hvordan Agder fylkeskommune kan utøve sitt handlingsrom. Etter FNs barnekonvensjon skal «barnets beste» være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Videre fastslår Grunnloven at alle har rett til utdanning, og at opplæringen skal ivareta det enkelte barns behov og utvikling.

Dette innebærer at Agder fylkeskommune kan velge å gi papirløse migranter tilbud om videregående opplæring. Et slikt tilbud er imidlertid ikke en lovfestet rettighet, men beror på Agder fylkeskommune sine egne prioriteringer og skjønnsutøvelse.

Vurderinger

Å fortsette med den etablerte praksisen med å tilby papirløse migranter mulighet til skolegang gjennom ledige plasser, bidrar til tilhørighet og motvirker utenforskap for en liten og sårbar gruppe i Agder. Dette er sentralt i vurderingen av barnets beste, slik det er forankret i både Grunnloven og FNs barnekonvensjon.

Å videreføre dagens etablerte ordning med å tilby ledige skoleplasser har ingen økonomiske konsekvenser for fylkeskommunen. Plassene som tilbys står allerede ledige og inngår i skolens eksisterende budsjettamme. En ledig elevplass som fylles, kan riktignok øke belastningen på skolens administrasjon noe.

Fylkeskommunedirektøren anbefaler at den etablerte praksisen videreføres, der papirløse migranter i aldersgruppen 15-24 år kan få tilbud om ledige skoleplasser på Agders videregående skoler. Det bidrar til å ivareta en særlig sårbar gruppe og er i tråd med grunnleggende hensyn til menneskeverd for barn. Praksisen forutsetter tilgjengelig kapasitet og medfører ikke økonomiske konsekvenser for Agder fylkeskommune.

Kollektivtransport

Rapporten fra Oxford Research viser at en krevende økonomisk hverdag gjør det vanskelig for papirløse å delta i aktiviteter. Utgifter til transport er en stor barriere. I tillegg kan man ikke benytte AKTs reise-app eller fylle på reisekort når man mangler norsk personnummer, bankkonto og BankID. AKT har løsninger med fysiske, upersonlige busskort hvor man kan kjøpe periodebillett eller fylle på kontantverdi.

I 2025 ble det i Vestland bevilget og distribuert 52 busskort med 180 dagers varighet.

Kortene ble delt ut gjennom frivillige organisasjoner med tett kontakt med målgruppen. Evaluering av ordningen viser at busskortene har gitt mottakerne økt mobilitet og livskvalitet, lettere tilgang til helsesenter for papirløse migranter, mulighet til å møte familie og venner samt større deltakelse i frivillige aktiviteter.

Vurderinger

En ordning med støtte til busskort kan være et viktig tiltak for å øke livskvaliteten, mulighet for deltakelse, tilgang til helsetjenester, sosiale møteplasser og frivillige tilbud.

Det vurderes som lite hensiktsmessig at AKT står for utdeling av busskort til papirløse migranter. AKT har verken myndighet eller mulighet til å gjøre vurderinger av hvem som tilhører målgruppen. Basert på erfaringene fra Vestland og dialog med AKT vurderes det som praktisk gjennomførbart og mer effektivt å etablere en lignende modell i Agder som de har i Vestland. Ved at enkelte frivillige organisasjoner søker tilskudd til å kjøpe busskort vil det kunne sikre trygg distribusjon til målgruppen og ivareta behov på en verdig og pragmatisk måte.

Fylkeskommunedirektøren anbefaler at det legges til rette for at frivillige organisasjoner kan søke om tilskudd til bruk på kollektivtransport for papirløse migranter. Tilskuddet kan ivaretas gjennom «Tilskudd til styrking av frivillig aktivitet og deltakelse», og faller innenfor ordningens formål og kriterier. Tilskuddet bør ikke påvirke tildelingsgrensen per organisasjon i ordningen.

Vurderinger

Egne tiltak eller samarbeid og tilrettelegging for andre?

Som beskrevet, kan fylkeskommunen fritt velge – innenfor sitt handlingsrom og lovverkets rammer – å etablere og drive noen tjenester og tiltak for målgruppen. Dersom man skulle ønske å organisere og dimensjonere egne tjenester, vil det være vanskelig og ressurskrevende å tilpasse tilbudet kontinuerlig til endringer i utlendingsforvaltningen og i papirløses antall og faktiske behov. I tillegg innebærer manglende tillit og tilgang at offentlige tjenester trolig vil bli mindre benyttet.

Frivillige organisasjoner som har kontakt med papirløse migranter anses som bedre posisjonert: De har sine uavhengige formål og mandater. De har mer kjennskap til behov og mulige løsninger, samt lettere tilgang til og tillit hos målgruppen. Selv om tiltakene også vil kreve ressurser og kapasitet hos disse, vurderes de som bedre i stand til å utforme tiltak fritt, dimensjonere tilbud fleksibelt etter omfang, og fange opp og respondere på endrede behov.

En forutsetning for å legge til rette og støtte frivillige aktørers arbeid med målgruppen, er at tilskudd tildeles med tillit og gir autonomi slik at de ivaretar sin uavhengighet og fleksibilitet, og at tilskudd også ivaretar de administrative kostnadene knyttet til merarbeidet.

Politikkutvikling

I sak 27/25 ble det i punkt 2 vedtatt at «Agder fylkeskommune skal være en pådriver for politikkutvikling på feltet for å bedre situasjonen for papirløse migranter». De foreslåtte vedtakene i denne saken, samarbeidet med frivilligheten og den økte erfaringen og kunnskapen det gir, vil bidra til å følge opp dette vedtaket.

Regionplan Agder 2030

Foreslåtte vedtak om tilgang til tannhelse, videregående skole og busskort for papirløse migranter støtter opp om Regionplan Agder 2030, og vil også ha betydning for livssituasjonen til barn og unge i målgruppen.

- Hovedmålene med Regionplan Agder 2030 er å utvikle Agder til et attraktivt lavutslippssamfunn med gode levekår.
- Utviklingen mot 2030 skal fremme sosial rettferdighet og økonomisk trygghet for alle. Utviklingen skal komme særlige sårbare grupper til gode.
- I 2030 har vi lagt til rette for et mer inkluderende samfunn der alle kan delta og bruke sine ressurser.
- På vei mot 2030 skal levekårene stadig bli bedre for de mest utsatte gruppene i samfunnet, og den sosiale ulikheten er redusert.

Økonomiske konsekvenser

Tiltakene som foreslås, har ingen nye økonomiske konsekvenser. De er innenfor eksisterende budsjettammer vedtatt i handlings- og økonomiplan, og vil være underlagt rammene i framtidige budsjettvedtak.

Konklusjon

Fylkeskommunedirektøren anbefaler at fylkestinget vedtar å legge til rette for tilgang til tjenester som kan bedre livssituasjonen for papirløse migranter. Det anbefales at dette skjer ved tildeling av tilskudd til tannhelsehjelp og busskort i samarbeid med frivilligheten og ved å fortsette praksisen hvor papirløse migranter kan få tilbud om ledige skoleplasser på videregående skole i Agder, i henhold til foreslåtte vedtak.

Kristiansand, 08.05.2026

Tine Sundtoft
fylkeskommunedirektør

Kristin Tofte Andresen
fylkesdirektør