



Saksframlegg

Arkivsak-dok. 25/2869-2
Saksbehandler Helene Tveide

Utvalg	Møtedato
Formannskapet 2023-2027	03.12.2025
Kommunestyret 2023-2027	17.12.2025

Bosetting av flyktninger i 2026

Kommunedirektørens forslag til vedtak

<Tvedestrand kommunestyre vedtar bosetting av 10 flyktninger i 2026. >

Bakgrunn for saken

Kommunen mottok anmodning fra IMDi 31.10.25 med anmodning om bosetting av til sammen 15 flyktninger i 2026. Kommunen har frist for å svare på anmodninga 10.2.2026.

IMDi skriver at det er mål om bosetting av 13 000 flyktninger i Norge i 2026. Videre skriver IMDi at behovet for bosetting kan endres, og at det er viktig at den kommunale kapasiteten til å bosette flyktninger kan justeres i samsvar med behovet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har satt kriterier som legger føringer for hvordan det nasjonale bosettingsbehovet skal fordeles mellom kommunene. Det er lagt vekt på innvandrerdel og levekårsutfordringer i kommune, sekundærflytting, lokal kapasitet, tjenestetilbud og arbeidsmarkedet i regionen.

Fylkeskommunene har kommet med anbefalinger om hvor mange flyktninger som bør bosettes i hver kommune sett i lys av det nasjonale behovet. KS har gitt innspill og tilslutning til fordelingen.

Problemstilling

Hvor mange flyktninger skal Tvedestrand bosette i 2026?

Faglige merknader/historikk

Tvedestrand kommune må gi bosatte flyktninger lovpålagte tjenester som andre innbyggere. Helsetjenester, skole, barnehage, bosetting og ytelser fra Nav er sentrale lovpålagte oppgaver som flyktninger har rett på. I tillegg har voksne flyktninger rett og plikt til å gjennomføre introduksjonsprogrammet eller opplæring i språk og samfunnskunnskap.

Kommunen vet ikke behovene til flyktningene som kommer utover de tilfellene der det er helt spesielle og store behov. Kommunen får ikke vite alder før rett i forkant av bosettingen.

Under beskrives aktuelle tjenester, beskrivelse av kapasitet, muligheter og særskilte utfordringer.

Barnehage og skole

Barnehageplass har vært en utfordring de siste årene, og også nå er barnehageplass i sentrum en utfordring. Det er p.t. ikke noen ledige barnehageplasser i barnehagene i sentrum.

På barneskolen er det ikke fulle klasser og ingen klasser må deles hvis det kommer flere elever. Det er kapasitet til å ta imot flere i den ordinære skolehverdagen. For gruppene med norsk 2-undervisning i særskilt språkopplæring på norsk, er det og plass til å inkludere flere elever i de etablerte gruppene.

På SFO må man søke om inntak. Dette skjer fortløpende, og det er per i dag innvilget plass til alle som har søkt. I forhold til antallet, så vil den lokale bemanningsnormen som er veiledende kunne sette en begrensning på inntaket i fremtiden.

På mestringsbasen er det et begrenset antall plasser og rom, og det krever økt bemanning å ha et heldagstilbud til disse elevene hvis det blir flere.

På Lyngmyr skole er det plass til å inkludere flere elever på 8. trinn. På 9. og 10. trinn nærmer det seg grensen for at økning i antall elever kan føre til delte klasser.

Kommunen vet ikke hvor mange barn som kommer, men beregner at rundt 30-40 % er barn og unge.

Helsetjenester

Erfaringer viser at det har vært og er krevende for kommunens helsetjenester å ta imot et økt antall flyktninger. Ivaretagelsen av migrasjonshelse innebærer at helsesykepleier tar kartleggingssamtalen så snart som mulig etter ankomst i kommunen. Særlig viktig er det å luke ut dem som ikke har fått tatt tuberkuloseundersøkelse og dem som har helseutfordringer trenger snarlig vurdering. Legeundersøkelsen tas innen tre måneder, før om kartleggingssamtalen avdekker behov. Kommunen har avtale med fastlege Bodil Aasvang Olsen for å ivareta den funksjonen.

Helsesykepleier med ansvar for migrasjonshelse har regelmessige møter med Nav for å utveksle informasjon om flyktninger som er meldt og slik sikre noe forutsigbarhet. Det er også regelmessige møter med migrasjonslegen og avdelingsleder for å sikre kontinuitet i arbeidet. Kommuneoverlegen informeres og tas med i møter ved behov.

Kommunen har merket seg at flyktningene som kommer nå har mer komplekse problemstillinger og mer omfattende hjelpebehov. Det betyr at alle ledd bruker mer tid og kapasitet på å følge opp. Det gjelder og hos allmennlegen som har avtale med kommunen om å ta undersøkelse og lande de mest akutte helseutfordringene etter ankomst, men som ikke blir deres fastlege. Samtaler som krever tolk, tar tid. Denne kompleksiteten merkes også i psykisk helsetjenesten samt habilitering. Det kreves også samarbeid med annenlinjetjenesten, sykehusets tjenester, i flere saker.

For at flyktningene skal få et forsvarlig helsetilbud over tid er det viktig at de får en fastlege de kan forholde seg til, det er kommunens plikt.

I Tvedestrand er det p.t. ingen ledige plasser hos fastlegene. De 200 plassene som ble økt i 2024 ble raskt fylt opp. Det er viktig at flyktningene får fastlege så raskt de har mulighet. Både nav og migrasjons-helsesykepleier har fokus på dette. Begge legekantorene har merket økt pågang i forhold til tjenester og tilbud til flyktninger.

Hos våre nabokommuner er det bare Arendal som har noen få ledige plasser. Det er nå mulig å få fastlege i Arendal kommune, da kapasiteten har økt ved opprettelse av Klingenberg legekantor som er i legevaktens lokaler. En del av flyktningene synes det er greit, da de også går på introduksjonskurs i Arendal.

Bolig

I 2025 har tilgangen på private boliger vært grei. Det har fortsatt vært mulig å finne egnede og sentrumsnære boliger. På bakgrunn av at dette har gått greit tidligere år med mottak av et betydelig høyere antall flyktninger, antas det at dette vil fungere i 2026 også.

Tilgangen på private boliger er imidlertid ikke så enkel for andre vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er i hovedsak ikke noe ledig i de kommunale boligene.

Nav

Navs hovedmål er å sørge for at flyktningene kommer raskt ut i arbeid og aktivitet. Erfaringen tilsier at flyktningene har behov for tett oppfølging også etter at introduksjonsprogrammet er avsluttet. Språkutfordringer er en hovedårsak til dette. For å nå målet om rask overgang til arbeid er Nav avhengig av et tett og godt samarbeid med arbeidsgivere, både i offentlig og kommunal sektor. Det har vært flest muligheter for arbeidstrening innenfor skole, barnehage og renhold. Nav ønsker å videreutvikle dette samarbeidet, blant annet ved å åpne for praksisplasser på sykehjem og i administrasjonen.

Når det gjelder ukrainske flyktninger, er andelen i arbeid i Agder per september 37 %. For Tvedestrand er andelen 50 %, mens Nav Øst i Agder samlet ligger på 38 %. Nav bruker statlige tiltaksmidler for å nå målet om at flyktningene skal komme raskt i gang med arbeidsrettet aktivitet. Alle former for tiltak brukes; arbeidstrening, ulike former for kurs og opplæring og lønnstilskudd.

Nav ser også at mangel på barnehageplasser gjør at integreringen tar lengre tid, og flyktninger kommer senere i gang med introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammet skal tilbys innen 3 måneder etter bosetting. I 2025 var det 6 voksne flyktninger som kom senere i gang med introduksjonsprogrammet grunnet manglende barnehageplass.

Frivillighet

Mange lag og foreninger jobber aktivt med integrering av flyktninger. Rekruttering av frivillige til dette arbeidet er en viktig oppgave. Språkopplæring og andre tiltak innen frivilligheten har kapasitet enten det bosettes 10 eller 15 flyktninger i 2026.

Andre momenter i saken

Tvedestrand har som de fleste andre kommuner opplevd rekrutteringsutfordringer av kvalifisert personell. Dette er gjeldende Nav, i helsetjenestene skole og barnehage. Videre ser vi at det korte introduksjonsprogrammet for ukrainske flyktninger gjør det utfordrende fordi flyktningene fortsatt har en lang vei å gå for å lære godt nok norsk for å komme i jobb. Det krever fortsatt mye innsats fra Nav og kommunen etter at de er ferdige med introduksjonsprogrammet.

Behovet for tolketjenester er stort på flere områder enn hos Nav. Dette gjelder både skole, barnehage og særlig i helsetjenestene. Utgiftene her er betydelige også når det ses bort i fra utgiftene til tolk hos Nav.

Tidligere vedtak

- I 2021 vedtok kommunen å bosette 10 flyktninger etter anmodning om bosetting av 10 flyktninger. Det ble bosatt 9 flyktninger.
- I 2022 vedtok kommunen å bosette 70 flyktninger. I løpet av året ble 66 flyktninger bosatt. Av disse var 59 fra Ukraina.
- I 2023 vedtok kommunen å bosette 40 flyktninger etter å ha mottatt en anmodning på om å bosette 70 flyktninger. 31.5.23 kom det en tilleggsanmodning som ble behandlet av kommunestyret der det ble vedtatt bosetting av til sammen 45 flyktninger. I løpet av året ble det bosatt 46 flyktninger. Av disse var 38 fra Ukraina.
- I 2024 vedtok kommunen å bosette 30 flyktninger. Det ble anmodet om 50 bosettinger. Det ble bosatt 29 flyktninger.
- I 2025 vedtok kommunen å bosette 30 flyktninger, etter anmodning om bosetting av 30 flyktninger. 27.6.25 mottok kommunen justert anmodning om

bosetting av 22 flyktninger. Det ble bosatt 19 flyktninger. I 2025 har det bare vært bosatt flyktninger fra Ukraina. Det har ikke vært noen familiegjenforeninger.

Totalt antall flyktninger i 5 års perioden som bor i kommunen er 158 pr. 24.11.2025.

Økonomi/gjeldende budsjettforutsetninger, jf. kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2026-2029

I kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2026-2029 og budsjett 2026 er det forutsatt bosatt 10 nye flyktninger hvert år. Ved budsjettering av inntekter og utgifter til bosetting og integrering må kommunen gjøre flere. For utgiftssiden brukes det blant annet en del gjennomsnittsbeløp og forholdsmessige beregninger. Det presiseres at beløpene under gjelder både de som er bosatt p.t., de som antas bosatt innen 31.12.2025 og nye bosettinger i 2026-2029.

Nedenfor er det angitt en oversikt over integreringstilskudd for årene 2026-2029. Staten har faste satser pr. flyktning, men første året er det for eksempel egne satser for enslige. Det kan også nevnes at tilskuddet for år 2 flyktningen er bosatt er høyere enn for år 1. Videre er det tilleggssatser for eldre og barnehagebarn. IMDi utbetaler tilskudd til kommunene fire ganger i året. En flyktning må være registrert i Folkeregisteret før tilskudd kan utbetales. Det er derfor alltid noe usikkert om det aktuelle års tilskudd til kommunene.

Tabellen nedenfor viser også budsjetterte utgifter til Nav Tvedestrand, den delen som gjelder flyktninger. Beregningene er gjort med samme metodikk som ble brukt i budsjettarbeidet for alle kommunene i samarbeidet Nav Øst i Agder.

Oversikt over utgifter og inntekter for bosetting av 10 flyktninger hvert år i 2026-2029

Bosette 10 flyktninger pr. år 2026-2029	Budsjett 2026	Budsjett 2027	Budsjett 2028	Budsjett 2029
Integreringstilskudd, inntekt	-20 630 000	-13 610 000	-10 690 000	-8 720 000

Bosette 10 flyktninger pr. år 2026-2029	Budsjett 2026	Budsjett 2027	Budsjett 2028	Budsjett 2029
Sosialhjelp, inkl. utgifter til bosetting	3 800 000	2 850 000	2 900 000	2 400 000
Introduksjonsstønad	3 850 000	3 650 000	2 850 000	2 100 000
Lønn, kontorutg. mv., tolk Nav, flyktninger	2 360 000	1 640 000	1 280 000	1 010 000
Voksenopplæring innvandrere (nettoutgift)	1 300 000	1 300 000	1 300 000	1 300 000
Sum utgifter ansvarsområde Nav Tvedestrand	11 310 000	9 440 000	8 330 000	6 810 000

Bosette 10 flyktninger pr. år 2026-2029	Budsjett 2026	Budsjett 2027	Budsjett 2028	Budsjett 2029
Integreringstilskudd + utgifter Nav (-= nettoinntekt)	-9 320 000	-4 170 000	-2 360 000	-1 910 000

Tabellen over viser at integreringstilskuddet er høyere enn utgiftene til flyktninger som føres på ansvarsområdet Nav Tvedestrand. Dette er bare en del av bildet, siden de andre tjenesteområdene i kommunen vil, som det kommer frem over, også ha utgifter knyttet til flyktningene. På disse områdene er det enda vanskeligere å foreta beregninger enn det er for utgifter som gjelder Nav. Kommunedirektøren mener at kommunens samlede utgifter er høyere enn integreringstilskuddet.

Det er også viktig å presisere at det kun gis integreringstilskudd i en 5-års periode for mottak av flyktninger. Likevel kan tjenestebehovet, og herunder utgiftsbehovet, være gjeldende på lang sikt. Når en innbygger er telt med i inntektssystemet vil det

selvfølgelig komme rammetilskudd. På en annen side, dersom noen av flyktningene har ekstra store behov for tjenester, vil det kunne medføre behov for spesialiserte tjenester og inntektssystemene vil muligens ikke strekke til.

Oversikt over inntekter og utgifter ved bosetting av 15 nye flyktninger hvert år i 2026-2029

Som nevnt tidligere i denne saken er Tvedestrand anmodet om å ta imot 15 flyktninger i 2026. Kommunen har derfor gjort beregninger der det forutsettes bosatt 15 nye flyktninger hvert år i planperioden. Beregningene er gjort etter samme metodikk som beskrevet over, jf. kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2026-2029. Videre er det fortsatt bare integreringstilskudd og utgifter på ansvarsområde Nav Tvedestrand som vises.

Bosette 15 flyktninger pr. år 2026-2029	Budsjett 2026	Budsjett 2027	Budsjett 2028	Budsjett 2029
Integreringstilskudd, inntekt	-21 670 000	-15 950 000	-13 950 000	-12 440 000

Bosette 15 flyktninger pr. år 2026-2029	Budsjett 2026	Budsjett 2027	Budsjett 2028	Budsjett 2029
Sosialhjelp, inkl. utgifter til bosetting	4 180 000	3 430 000	3 500 000	3 040 000
Introduksjonsstønad	4 100 000	4 450 000	3 650 000	2 850 000
Lønn, kontorutg. mv., tolk Nav, flyktninger	2 460 000	1 840 000	1 580 000	1 400 000
Voksenopplæring innvandrere (nettoutgift)	1 420 000	1 420 000	1 420 000	1 420 000
Sum utgifter ansvarsområde Nav Tvedestrand	12 160 000	11 140 000	10 150 000	8 710 000

Bosette 15 flyktninger pr. år 2026-2029	Budsjett 2026	Budsjett 2027	Budsjett 2028	Budsjett 2029
Integreringstilskudd + utgifter Nav (-= nettoinntekt)	-9 510 000	-4 810 000	-3 800 000	-3 730 000

Endringer i inntekter og utgifter ved å øke bosetting fra 10 til 15 hvert år i 2026-2029

Tabellen under viser beregnede endringer i integreringstilskudd og utgifter på ansvarsområde Nav Tvedestrand dersom en øker bosettingen av flyktninger fra 10 til 15 hvert år.

Endring fra bosetting 10 til bosetting 15	Budsjett 2026	Budsjett 2027	Budsjett 2028	Budsjett 2029
Integreringstilskudd, inntekt	-1 040 000	-2 340 000	-3 260 000	-3 720 000

Endring fra bosetting 10 til bosetting 15	Budsjett 2026	Budsjett 2027	Budsjett 2028	Budsjett 2029
Sosialhjelp, inkl. utgifter til bosetting	380 000	580 000	600 000	640 000
Introduksjonsstønad	250 000	800 000	800 000	750 000
Lønn, kontorutg. mv., tolk Nav, flyktninger	100 000	200 000	300 000	390 000
Voksenopplæring innvandrere (nettoutgift)	120 000	120 000	120 000	120 000
Sum utgifter ansvarsområde Nav Tvedestrand	850 000	1 700 000	1 820 000	1 900 000

Endring fra bosetting 10 til bosetting 15	Budsjett 2026	Budsjett 2027	Budsjett 2028	Budsjett 2029
Integreringstilskudd + utgifter Nav (-= nettoinntekt)	-190 000	-640 000	-1 440 000	-1 820 000

Ifølge tabellen over viser tallene at integreringstilskudd og utgifter til Nav gir netto økte inntekter ved bosetting av 15 flyktninger fremfor 10 flyktninger. Utgiftene til de andre tjenestene vises ikke i tabellen fordi dette er vanskelig å regne på. Kommunen

vet at det er betydelige utgifter til bosetting av flyktninger innenfor helse og oppvekst. Kommunen har ikke noe samlebudsjett eller samleregnskap for flyktninger. Tjenestene til flyktninger gis i de ordinære tjenestene og tilbudene. Det er derfor veldig vanskelig å plukke ut og beregne hva en flyktning koster. Dette hadde vært en tidkrevende prosess å gjennomføre.

For noen enkeltområder har vi noen oversikter, som eksempelvis tolk på helsestasjonen. Her er budsjettet for 2026-2029 på 55 000 kroner hvert år. Regnskapet for 2024 viste ca. 70 000 kroner i utgifter til tolk på helsestasjonen. Men, kommunen vet ikke hvor mye av utgiftene som er til flyktninger og hva som er til andre grupper som arbeidsinnvandrere eller innbyggere som ikke lenger defineres som flyktninger i 5-årsperioden.

Dersom en hadde kunnet beregne spesifikke økning i utgiftene på de andre tjenesteområdene, er det all grunn til å tro at økningen i utgifter vil være større enn økningen i integreringstilskuddet.

Kommunen har altså ingen beregning på hva en flyktning koster totalt sett i 5 års perioden. Det finnes beregninger for gjennomsnittlig utgiftsbehov for en innbygger i landet i inntektssystemet. For en gjennomsnitts innbygger i landet, er det beregnet et utgiftsbehov på 79 000 kroner. I og med at Tvedestrand har «dyrere» innbyggere enn snittet for landet, pga kriterier og indekser, blir utgiftsbehovet for Tvedestrands innbyggere ca. 85 000 kroner.

Alternative løsninger og konsekvenser

- I kommunens budsjett for 2026 er det lagt inn bosetting av 10 flyktninger. Dette er vurdert til å være rett nivå med tanke på kommunens økonomi, kapasitet og med tanke på at flyktningestrømmen har avtatt noe i 2025 og at det forventes nedgang også i 2026.
- Det er foretatt beregninger både for bosetting av 10 og 15 bosettinger. Konsekvensen av bosetting av 15 vurderes til å legge press på økonomi og tjenester som kommunen bør inngå i 2026. Manglende barnehageplass i sentrum er spesielt en utfordring, og Nav erfaringer at dette forsinker oppstarten av introduksjonsprogrammet.

Det er viktig at en legger til rette for at en kan ivareta innbyggerne på en god måte også på lengre sikt. Den spesielle flyktningestrømmen de siste årene har ført til at kommunen har oppbemannet raskt på Nav for å ivareta bosetting og integrering for nå å nedbemanne fra 2025. Om flyktningestrømmen stabiliserer seg er det en fordel med stabilt tjenestenivå på bemanningen på Nav.

Konklusjon

Det har vært en helt spesiell flyktningsituasjon fra 2022. Flyktningestrømmen går nå ned, men uroen vi har i verden gjør til at det er usikkert om nedgangen blir stabil eller om behovet for bosettinger øker igjen. Kommunen har tatt imot mange flyktninger de siste årene. Tvedestrand har sammen med andre kommuner rapportert om at det har vært en utfordring å bosette så mange flyktninger på kort sikt med tanke på egnede boliger og kapasitet i tjenestene.

Ut ifra en helhetsvurdering av behov for bosettinger, økonomi og kommunens press på tjenestene anbefaler kommunedirektøren bosetting av 10 flyktninger i 2026.

Tvedestrand, 02.12.2025

Kommunedirektøren