



Følgerevaluering av midlertidige lovendringer som følge av høye ankomster av fordrevne fra Ukraina

– Sluttrapport

Proba-rapport nr. 2024 - 01, Prosjekt nr. 23014

ISSN: 1891-8093

AG/JH/AFJ/HK, TT, 31.03.2024

--

Offentlig

--

Følgerevaluering av midlertidige lovendringer som følge av høye ankomster fra Ukraina

Sluttrapport

Utarbeidet for Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Forord

Krigen i Ukraina har ført til at mange fordrevne søker tilflukt i Norge og i andre land. For å forenkle arbeidet med å ta imot ukrainske fordrevne, vedtok Stortinget 7. juni 2022 en midlertidig lov med regulering for en rekke ulike sektorer, herunder barnevernet, skolevesenet, helsevesenet og integrering. De midlertidige reglene hadde opprinnelig varighet til 1. juli 2023, men ble i mai 2023 forlenget til 1. juli 2024 med enkelte justeringer. I høringsbrev 19. desember 2023 har Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) foreslått å forlenge regelverket med ytterligere justeringer i ett år til, det vil si til 1. juli 2025. Høringsfristen var 31. januar 2024 og saken er i skrivende stund til behandling i departementet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har gitt Proba Samfunnsanalyse AS og Advokatfirmaet Lund & Co DA i oppdrag å gjennomføre en følgeevaluering av de midlertidige reglene, samlet og for den enkelte sektor. Oppdraget omfatter også en evaluering av hørings- og lovgivningsprosessen.

Delrapport 1 i følgeevalueringen ble publisert i desember 2023. Rapporten inneholdt en beskrivelse av de midlertidige reglene slik de var høsten 2023, hvilke regler og forskriftshjemler som var tatt i bruk, oppsummering av innspill fra de to høringsrundene som hadde vært, funn fra datainnsamlingen per lovområde så langt det var gjennomført, en beskrivelse og foreløpig vurdering av prosessen for å vedta de midlertidige reglene. Delrapport 1 inneholdt også en foreløpig vurdering av hvorvidt regelverket hver for seg og samlet synes å fungere etter sin hensikt.

Dette er sluttrapport i følgeevalueringen. Rapporten inneholder det samme som delrapport 1, men her supplerer vi med de data som er samlet inn i mellomtiden, vi oppdaterer omtalen av regelverket og trekker endelige konklusjoner så langt det lar seg gjøre. Vi vurderer om lovverket har virket etter sin hensikt hver for seg og samlet. Vi vurderer om noen av de midlertidige endringene i integreringsloven bør gjøres permanente. I tillegg supplerer vi vurderingen av lovgivningsprosessen, og beskriver og vurderer formidlingen av det midlertidige regelverket.

Prosjektet er ledet av Audun Gleinsvik fra Proba. Fra Proba har for øvrig Ane Først Juul, Rune Busch, Jacob Hystad, Hilde Kullerud og Trude Thorbjørnsrud deltatt. Fra Lund & Co har Silje Aga Rogan, Hilde K. Ellingsen, Carsten Smith Elgesem og Hanna Hågensen Aasen bidratt.

Henrik Solvoll Navarsete og Cecilie Uteng har vært våre kontaktpersoner hos AID. Vi takker AID for et spennende samarbeid!

ISSN: 1891-8093

Oslo 04.04.2024

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	7
1 INNLEDNING	14
1.1 Oppdraget	14
1.2 Bakgrunn	14
1.3 De midlertidige reglene	16
1.4 Begreper	19
1.4.1 «Flyktning» og «ukrainerne» om de fordrevne	19
1.4.2 «Ordinære» og «midlertidige» regler	20
1.5 Om innholdet i delrapporten	20
2 METODE	21
2.1 Forskningsdesign	21
2.2 Datakilder	21
2.2.1 Dokumentgjennomgang	21
2.2.2 Intervjuer	22
2.2.3 Spørreundersøkelser	25
2.2.4 Data fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)	26
3 INTEGRERINGSLOVEN MED FORSKRIFTER	28
3.1 Innledning	28
3.2 Unntak for integreringstiltak før bosetting	29
3.2.1 Terminologi og utgangspunkter	29
3.2.2 Om innholdet i de midlertidige reglene før bosetting	30
3.2.3 Hensynet bak de midlertidige reglene	30
3.2.4 Innspill fra høringsinstansene	31
3.3 Frivillige i stedet for obligatoriske integreringstiltak	32
3.3.1 Om innholdet av de midlertidige reglene	32
3.3.2 Hensynene bak reglene om frivillighet	33
3.3.3 Innspill fra høringen	34
3.4 Redusert eller endret krav til innhold og varighet av integreringstiltak	34
3.4.1 Kompetansekartlegging og karriereveiledning	34
3.4.2 Introduksjonsprogrammets innhold	35
3.4.3 Introduksjonsprogrammets varighet	37
3.4.4 Foreldreveiledning i introduksjonsprogrammet	37
3.4.5 Rett til norskopplæring	38
3.4.6 Manglende rett på opplæring i samfunnskunnskap	39
3.4.7 Forutsetninger for og hensynene bak midlertidige reglene	39
3.5 Unntak fra kompetansekrav for norsklærere	40
3.5.1 Om innholdet av den midlertidige regelen	40
3.5.2 Hensynet bak den midlertidige regelen	41
3.6 Midlertidige forskriftshjemler og bruken av disse	41
3.6.1 Reglens innhold	41
3.6.2 Hensynet bak reglene	42
3.6.3 Innspill fra høringene	42
3.6.4 Bruken av de midlertidige forskriftshjemplene	43
3.7 Virkninger av midlertidig regulering i integreringsloven og integreringsforskriften	44
3.7.1 Innledning	44
3.7.2 Kapasitet til integreringstiltak	45
3.7.3 Virkningene for kommunenes tilbud	47
3.7.4 Virkningene for ukrainernes deltagelse	51

3.7.5	Betydning for kapasitet til bosetting	54
3.7.6	Betydning for integrering og overgang til arbeid	60
3.7.7	Urimelig forskjellsbehandling?	67
3.7.8	Er det andre tiltak som bør gjennomføres?	69
3.8	Hensiktsmessigheten av reguleringen i kapittel 6A	70
3.8.1	Innledning	70
3.8.2	Unntak for integreringstiltak før bosetting	70
3.8.3	Frivillige integreringstiltak for ukrainerne	70
3.8.4	Reduserte krav til innhold og varighet i §§ 37 c og 37 d	71
3.8.5	Forskriftshjemlene i § 37	72
3.8.6	Oppsummering	73
3.9	Bør noen av endringene i integreringsloven gjøres gjeldende for alle som omfattes av loven?	75
4	BARNEHAGELOVEN	78
4.1	Innledning	78
4.2	Om innholdet i de midlertidige reglene	79
4.3	Hensyn bak de midlertidige reglene	80
4.4	Innspill fra høringsinstansene	80
4.5	Kapasitet, bruk og betydning av unntakene	81
4.5.1	Barnehagesektorens kapasitet	81
4.5.2	Bruk av de midlertidige reglene	83
4.6	Hensiktsmessigheten av de midlertidige reglene	83
5	OPPLÆRINGSLOVEN	84
5.1	Innledning	84
5.2	Utvidet frist for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring	84
5.2.1	Regelens innhold	84
5.2.2	Hensynet bak den midlertidige regelen	85
5.2.3	Innspill fra høringene	85
5.3	Hjemmel for forskrift om ytterligere utvidelse av fristen i § 2-1	86
5.3.1	Innholdet i den midlertidige regelen	86
5.3.2	Hensynet bak den midlertidige regelen	87
5.3.3	Innspill fra høringene	87
5.3.4	Bruk av forskriftshjemmelen	87
5.4	Lemping av krav om samtykke til særskilt opplæringstilbud («innføringstilbud»)	87
5.4.1	Innholdet i de midlertidige reglene	87
5.4.2	Hensynet bak den midlertidige regelen	88
5.4.3	Innspill fra høringene	88
5.5	Bruk og betydning av de midlertidige reglene	89
5.5.1	Grunnskolenes kapasitet	89
5.5.2	Bruk av de midlertidige reglene	90
5.5.3	Opplæringstilbud til flyktninger mellom 16 og 18 år	91
5.5.4	Mulige tiltak	92
5.6	Hensiktsmessigheten av de midlertidige reglene	92
6	BARNEVERNLOVEN MED FORSKRIFTER	94
6.1	Innledning	94
6.2	Unntak fra enkelte av barnevernstjenestens plikter	94
6.2.1	Hjemmel for forskrift om utvidede frister	94
6.2.2	Lemping av tilsynsplikt etter fosterhjemsforskriften	95
6.2.3	Formålet med de midlertidige reglene	96
6.2.4	Høringsinstansenes innspill i andre høringsrunde	96

6.3	Plassering av ukrainske barn i fosterhjem eller institusjon	96
6.3.1	Innholdet i de midlertidige reglene	96
6.3.2	Hensynet bak de midlertidige reglene.....	97
6.3.3	Innspill fra høringen.....	98
6.4	Tilpasninger i bestemmelsen om omsorgssentre for mindreårige	98
6.4.1	Innholdet i de midlertidige reglene	98
6.4.2	Hensynet bak de midlertidige reglene.....	99
6.4.3	Innspill fra høringene	101
6.5	Endringene i barnevernloven – virkningene	102
6.5.1	Bruken av de midlertidige reglene	102
6.5.2	Kapasiteten i barnevernstjenesten som barriere mot bosetting.....	102
6.5.3	Betydning for kapasitet til bosetting i et krisescenario.....	103
6.5.4	Hvordan treffer lovendringene kommunenes behov?	104
6.5.5	Mulige virkninger av lovendringer knyttet til omsorgssentertilbudet	105
6.5.6	Andre utfordringer	105
6.6	Hensiktsmessigheten av reguleringen	106
7	HELSELOVGIVNINGEN.....	107
7.1	Innledning.....	107
7.2	Om innholdet i de midlertidige reglene	108
7.3	Hensynene bak de midlertidige reglene.....	110
7.4	Innspill fra høringsinstansene	110
7.5	Bruken av reglene	111
7.6	Kapasiteten i helsetjenestene og lovendringenes virkninger.....	112
7.6.1	Kapasiteten i tjenestene	112
7.6.2	Betydningen av lovendringene	114
7.6.3	Andre tiltak	115
7.7	Hensiktsmessigheten av reglene	116
8	FOLKETRYGDLOVEN OG MOBILISERING AV PENSJONERT PERSONELL	117
9	PLAN- OG BYGNINGSLOVEN MED FORSKRIFTER	118
9.1	Innledning.....	118
9.2	Innholdet i de midlertidige reglene	118
9.3	Hensynet bak de midlertidige reglene.....	121
9.4	Innspill fra høringsinstansene	122
9.5	Bruk og virkninger av de midlertidige reglene	122
9.5.1	Bruk av de midlertidige lovendringene	123
9.5.2	Virkninger av de midlertidige lovendringene	124
9.6	Er reguleringen hensiktsmessig?.....	126
10	HUSLEIELOVEN	128
10.1	Innledning.....	128
10.2	Om innholdet i de midlertidige reglene	128
10.3	Hensynet bak den midlertidige regelen.....	129
10.4	Innspill fra høringsinstansene	129
10.5	Bruken og virkningene av den midlertidige bestemmelsen	130
10.6	Andre tiltak på boligområdet.....	131
10.7	Hensiktsmessigheten av reguleringen	132
11	VURDERING AV HELHETEN I DE MIDLERTIDIGE LOVENDRINGENE	133
11.1	Hvordan har Norge lyktes med å ta imot og integrere ukrainerne?	133
11.2	Hva er hovedutfordringen for kommunene nå?.....	134
11.3	Har vi unngått en overbelastning av det kommunale tjenestetilbudet?..	137
11.4	Har de midlertidige reglene fungert som en samlet «pakke»?	139
11.5	Andre tiltak	140

11.6	Samlet vurdering	141
12	LOVGIVNINGSPROSESSEN	142
12.1	Innledning.....	142
12.2	Beskrivelse av lovgivningsprosessen	142
12.2.1	Første vedtakelse	142
12.2.2	Andre vedtakelse.....	143
12.2.3	Beskrivelse av arbeidet i departementene	144
12.3	Forholdet til utredningsinstruksen	146
12.4	Omtale av lovgivningsprosessen i høringssvarene	147
12.5	Funn fra spørreundersøkelsene	150
12.5.1	Samlet høringsprosess for flere lover	150
12.5.2	Høringsinstansenes forhåndskjennskap	151
12.5.3	Betydningen av knappe frister	152
12.5.4	Forhåndsvarsel og høringsmøte.....	153
12.5.5	Samlet løsning eller separate høringsnotater?	155
12.5.6	Antall høringsuttalelser i de to høringsrundene	156
12.6	Funn fra intervjuene	157
12.6.1	Departementenes vurderinger	157
12.6.2	Statsforvalternes vurderinger.....	158
12.7	Oppsummering.....	160
13	INFORMASJON OG VEILEDNING OM LOVENDRINGENE	161
	VEDLEGG	163
	LITTERATUR.....	164

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

I 2022 ble det vedtatt en rekke midlertidige bestemmelser i lov og forskrift som følge av tilstrømning av fordrevne fra Ukraina. Det midlertidige regelverket tok primært sikte på å øke kommunenes kapasitet til bosetting av fordrevne på en måte som samtidig ivaretok hensynet til god integrering.

Proba samfunnsanalyse har i samarbeid med Advokatfirmaet Lund & Co gjennomført en følgeevaluering av de midlertidige lovendringene. Evalueringen viser at de viktigste barrierene for kommunenes bosettingskapasitet er mangel på boliger og knapphet på kvalifisert arbeidskraft i tjenesteproduksjonen. Lovendringene bidrar i liten grad til løse disse utfordringene generelt. Lovendringene har like fullt bidratt til å øke bosettingskapasiteten i en del kommuner, uten å skape store ulemper. Vi mener derfor at lovendringene stort sett må sies å være hensiktsmessige og treffsikre.

Enkelte av endringene i integreringsloven medfører ulemper som kan føre til svekket integrering og ved at de gjøre det mer krevende å gjennomføre integreringsaktivitetene. Andre endringer virker forenklende eller de bidrar til å styrke integreringen. Regelverket i integreringsloven er i tillegg blitt uoversiktlig og det kan være grunn til å stille spørsmål ved om det er tilstrekkelig grunnlag for å opprettholde så mange særregler for ukrainerne. Vi mener derfor at det kan være hensiktsmessig å endre de midlertidige bestemmelsene i integreringsloven, blant annet ved å gjøre reglene for ukrainere likere det som gjelder generelt.

Noen av de midlertidige endringene bør også gjøres til en del av det permanente regelverket som gjelder for alle innvandrere. Dette gjelder avvikling av kommunenes plikt til å inngå integreringskontrakt samt åpning for at deltakere i introduksjonsprogrammet kan komme tilbake i programmet etter avbrudd som er knyttet til yrkesdeltagelse.

Bakgrunn

I februar 2022 startet Russlands fullskalainvasjon av Ukraina og da begynte også tilstrømningen av flyktninger fra Ukraina. Ukrainerne ble gitt kollektiv beskyttelse i Norge. Situasjonen i Ukraina og nærområdene var uforutsigbar, slik at myndighetene måtte ta høyde for ankomst av et høyt antall fordrevne. En hovedutfordring var å finne boliger til ukrainerne og å sikre et nødvendig tjenestetilbud. Regjeringen så derfor behov for en rekke midlertidige lovendringer, for å legge til rette for at kommunene kunne bosette mange flyktninger raskt.

De midlertidige reglene ble i vedtatt i juni 2022 med virkning fra 1. juli samme år. I 2023 ble de midlertidige reglene forlenget frem til 1. juli 2024, men med enkelte endringer og tillegg. I desember 2023 sendte Arbeids- og Inkluderingsdepartementet forslag om forlengelse frem til 1. juli 2025 på høring. Også denne gang er det foreslått enkelte justeringer og tillegg i regelverket.

I desember 2023 publiserte vi delrapport 1 fra prosjektet. Denne rapporten er en oppdatering og utvidelse av delrapport 1. Oppdateringen gjelder nye endringer i de midlertidige reglene og ny statistikk. Utvidelsen gjelder analyser av regelverkets hensiktsmessighet og analyser av om hvorvidt noen av de midlertidige reglene i integreringsloven bør innføres i det ordinære integreringsregelverket. I tillegg har vi etter

at delrapport 1 ble levert, gjennomført intervjuer i kommuner og analysert registerdata. Ny informasjon har ført til at vi har utdypet og nyansert en del konklusjoner.

Problemstilling

I denne utredningen vurderer vi følgende problemstillinger:

- Er de midlertidige lovendringene treffsikre, hensiktsmessige og anvendbare?
- Bør noen av de midlertidige endringene i integreringsloven innføres i det ordinære integreringsregelverket?
- Var lovgivningsprosessen hensiktsmessig?
- Ble de midlertidige reglene formidlet på en hensiktsmessig måte til brukerne av loven?

Metode

Prosjektet er basert på et bredt informasjonsgrunnlag:

- Dokumenter: Høringsnotater og proposisjoner, høringsuttalelser, veiledere, retningslinjer, juridisk litteratur, månedsrapporter fra IMDi og NAV til AID m.m.
- Intervjuer med:
 - Departementer og direktorater
 - Høringsinstanser (organisasjoner)
 - Fylkeskommuner
 - Statsforvaltere
 - Kommuner
- Spørreundersøkelser
 - Høringsinstanser
 - Kommuner (bosettingsansvarlige, ledere for integrering, skole, barnehage, helse og sosialsektoren, plan- og byggesaksbehandling)
- Registerdata (fra Nasjonalt introduksjonsregister – NIR)

Spørreundersøkelsene ble gjennomført sommeren 2023. Det samme gjaldt intervjuene med høringsinstanser samt departementer og direktorater. Intervjuene med fylkeskommuner og statsforvaltere ble gjennomført høsten 2023 og med kommunene rundt årsskiftet 2023-24.

Konklusjoner og tilrådinger

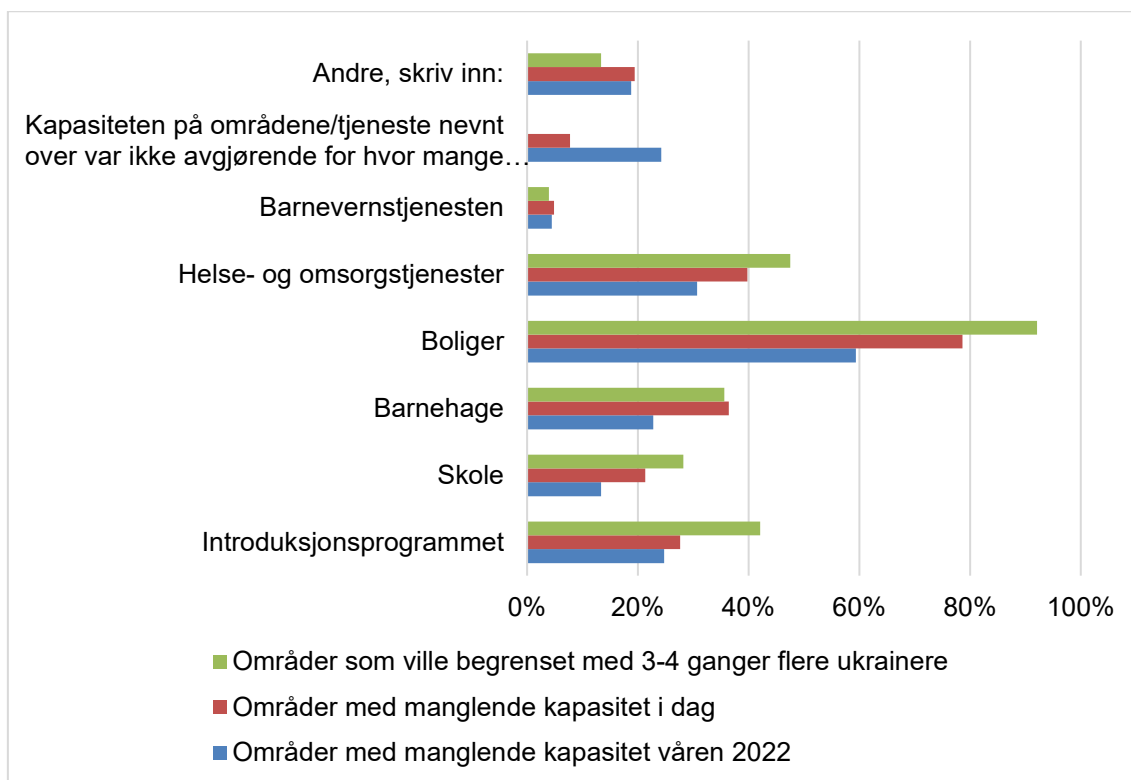
Barrierer for bosetting og virkningene av de midlertidige lovendringene

Den viktigste begrensningen for kommunenes kapasitet til bosetting er mangel på boliger, men en del kommuner opplever også at kapasiteten i tjenesteproduksjonen utgjør en barriere. Blant tjenesteområdene er det i primærhelsetjenesten flest kommuner oppgir kapasitetsproblemer per i dag. Dersom tilstrømningen øker, er det en del kommuner som oppgir at også andre tjenesteområder kan få kapasitetsproblemer.

Figur 1 viser svar i august 2023 fra de ansvarlige for bosetting på spørsmål om begrensninger i kapasiteten til bosetting. Ett av spørsmålene var knyttet til en situasjon med en innstrømning tilsvarende 3-4 ganger nivået i 2022. Spørsmålet er formulert på basis av «høyt scenario» i UDI (2023). Figuren viser at på alle de aktuelle områdene, er det noen kommuner som opplever at kapasitet begrenser mulighetene for å bosette ukrainere. Rangeringen av faktorene/tjenesteområdene er i hovedsak uavhengig av tidspunkt/situasjon.

Figur 1 tyder på at de tjenesteområdene (inkludert boligtilbud) som påvirkes av lovendringene, kan begrense bosettingskapasiteten i enkelte kommuner. Det er relativt få som oppfatter at kapasiteten i barnevernstjenestene vil kunne begrense bosettingen.

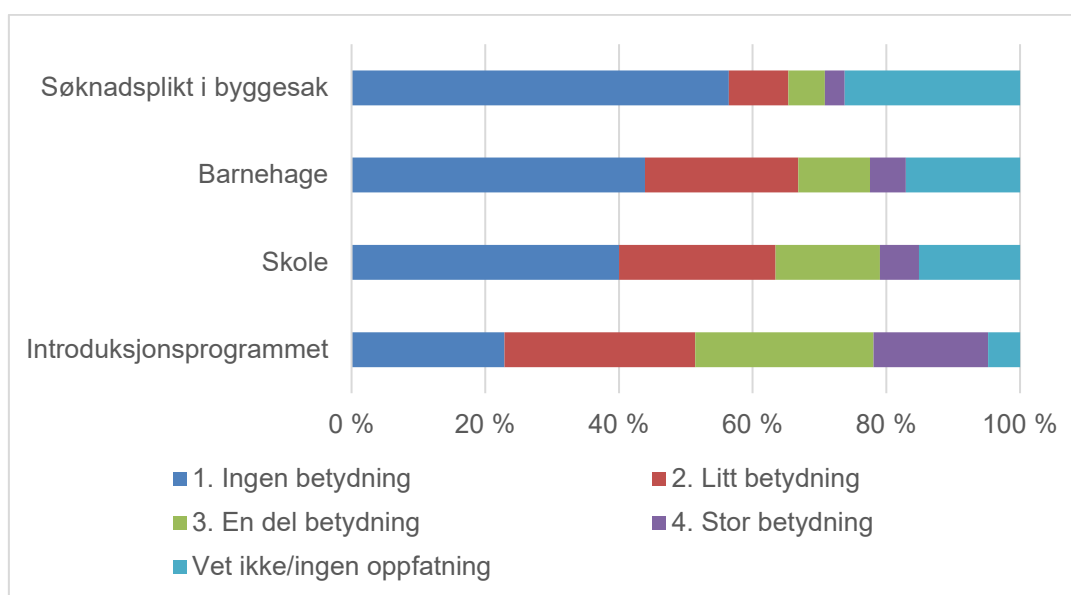
Figur 1: Hva begrenser kommunenes kapasitet til bosetting i 2022, i august 2023 og i en tenkt situasjon med høy bosetting? Andel av kommuner



Lovendringenes betydning for kapasitet til bosetting

I spørreundersøkelsen, spurte vi også om lovendringenes betydning for å redusere barrierer for bosetting (jf. figur 2). Svaralternativene var bare knyttet til tjenesteområder/funksjoner der lovendringene har gitt kommunene økt handlingsrom. Svarene tyder på at det er de midlertidige endringene i integreringsloven som påvirker flest kommuner, mens endringene i plan- og bygningsloven har virkning for relativt få.

Figur 2: Betydningen av lovendringene for å øke kommunenes kapasitet til bosetting



Svarene gjenspeiler antall kommuner der lovendringene har hatt praktisk betydning. Alle kommunene er påvirket av at ukrainernes rettigheter og plikter knyttet til integreringstiltak avviker fra det som gjelder for øvrige flyktninger og andre som omfattes av integreringsloven. Det var i august 2023 relativt få kommuner som har fått søknader forankret i de midlertidige unntaksbestemmelsene i plan- og bygningsloven. Det er flere kommuner som har brukt de midlertidige unntaksbestemmelsene i opplæringsloven enn som har utnyttet økt handlingsrom i barnehageloven. Det siste kan ha en sammenheng med at de midlertidige forskriftshjemlene i barnehageloven først trådte i kraft 1. august 2023, mens de midlertidige reglene i opplæringsloven trådte i kraft før sommeren 2022.

De midlertidige endringene i integreringsloven skiller seg ut, blant annet fordi de dels har andre formål enn å øke kommunenes bosettingskapasitet. Endringene har også til formål å framskynde integreringen av ukrainerne. Det er heller ikke slik at alle endringene innebærer lettelser i bosettingskommunenes plikt til å tilby og gjennomføre integreringstiltak. Det er blant annet endringer som overfører forpliktelser fra mottakskommuner til bosettingskommuner, noe som må ses i lys av at ukrainere bosettes langt raskere enn alminnelige asylsøkere ettersom ukrainere får oppholdstillatelse raskere.

De midlertidige reglenes hensiktsmessighet og treffsikkerhet

De fleste midlertidige reglene har til hensikt å øke kommunenes kapasitet til bosetting. Med kapasitet til bosetting sikter vi ikke bare til det å oppdrive nok boliger, men også til det å sikre flyktingene og øvrige innbyggere et forsvarlig tjenestetilbud uten at kommunene overbelastes. Vi mener at hvis regelen fører til at bosettingskapasiteten øker i minst én kommune, bidrar lovendringen til å nå målet. Etter vårt syn kan derfor lovendringene sies å være treffsikre hvis de bidrar til å nå målet – selv om regelendringen ikke har noen virkning i flertall av kommunene.

Lovendringene kan anses som hensiktsmessige hvis måloppnåelsen står i rimelig forhold til kostnadene ved å gjennomføre endringene og eventuelle ulemper for andre berørte. Det må også tas med i vurderingen om det er andre tiltak som kunne bidratt like mye eller mer til måloppnåelsen, men med mindre kostnader og ulemper.

Bortsett fra de midlertidige reglene i integreringsloven, har vi ikke identifisert tegn på at lovendringene har medført nevneverdige ulemper. Vi kan heller ikke se at kostnadene har vært høye. Når alle de midlertidige reglene ser ut til å bidra til økt bosettingskapasitet i noen kommuner, mener vi derfor at lovendringene er hensiktsmessige. Videre har vi både i intervjuer og spørreundersøkelsene spurt om respondentene har forslag til alternative tiltak. Igjen med unntak for endringene i integreringsloven, er det kommet relativt få forslag til alternative reguleringer, og de forslagene som har vært fremsatt utgjør supplement til de lovendringene som er vedtatt og ikke alternativer. De andre tiltakene kan snarere forsterke effekten av lovendringene, enn erstatte dem. Nesten alle forslagene om alternative tiltak er økonomiske tiltak, som trolig vil gi høyere samfunnsøkonomiske kostnader enn hva som er tilfellet for lovendringene. Vi mener derfor at lovendringene samlet må anses som treffsikre.

I spørreundersøkelsen framstår kommunenes synspunkter på de midlertidige endringene i integreringsloven både som nyanserte (mellom de ulike bestemmelsene) og sprikende. Uenighet om endringenes hensiktsmessighet skyldes trolig dels forskjeller i verdisyn, men også situasjonsforståelse og vurdering av virkningene: Er det akseptabelt at ukrainere har langt færre plikter enn øvrige flyktninger? Vil ukrainerne bli i landet, og bør vi bruke like mye ressurser på integrering av disse som på øvrige flyktninger? Hvor hensiktsmessig er det at man kan redusere/avbryte introduksjonsprogrammet for å jobbe deltid eller i en periode?

Vi oppfatter at ganske mange av respondentene i kommunene mener at de midlertidige reglene bygger på en overdreven tro på hvor lett det er å integrere ukrainerne, videre at ukrainerne burde hatt plikt til å delta i integreringstiltak slik øvrige flyktninger har og at det er tale om en urimelig forskjellsbehandling.

Vi har i hovedsak vurdert de ulike midlertidige reglene i integreringsloven ut fra virkninger både for bosettingskapasitet og integrering. For de fleste midlertidige reglene ser vi ikke grunnlag for klare anbefalinger, men to av reglene skiller seg ut:

- Rett til annen språkopplæring (enn norsk): Svært få ukrainere velger dette. Kommunene påføres ekstrakostnader når de i tillegg må etablere et opplæringstilbud på engelsk. Vi ser ikke klare fordeler ved denne rettigheten, og vi mener fjerning kan gi fordeler, uten betydelige ulemper.
- Kommunene er ikke forpliktet til å utarbeide integreringskontrakt for ukrainerne. De fleste respondentene ser ut til å oppfatte integreringskontrakt som lite nyttig, og den midlertidige regelendringen framstår derfor som hensiktsmessig. Tilsvarende bør også gjelde for andre innvandrere.

I tillegg er det bred støtte for at det bør være mulig å arbeide deltid som en del av introduksjonsprogrammet – for alle deltagere. I kommunene har det vært uklare forståelser av reglene på dette området.

Da de midlertidige lovendringene først ble vedtatt, antok departementet at det ville være lettere å få ukrainerne i arbeid enn andre flyktninger. Videre bygde regelverket på en forutsetning om midlertidig opphold og relativt rask retur. Dette var viktige premisser for utformingen av de midlertidige reglene for ukrainerne i integreringsloven. Ukrainerne har færre eller mindre omfattende plikter og rettigheter enn andre deltagere i introduksjonsprogrammet. Bortsett fra at ukrainerne blir bosatt raskere enn andre, er begrunnelsen for å ha særlige regler for ukrainerne svekket. Kommunene oppfatter ikke at det er vesentlige lettere å integrere ukrainerne enn andre flyktninger. Våre statistiske analyser av data fra Norsk introduksjonsregister (NIR) gir bare delvis støtte til dette

synet: Andelen som går over i arbeid etter avsluttet introduksjonsprogram er høyere for de med kollektiv beskyttelse enn for dem med annet oppholdsgrunnlag, men ser man på sum overgang til arbeid eller utdanning, er det små forskjeller mellom disse gruppene. Annen forskning viser at mange ukrainerne ikke ønsker å returnere, selv om krigen avsluttes. Slik reglene er i dag, har ikke ukrainerne rett på en permanent oppholdstillatelse. Ønsket om å bli, øker etter vårt syn uansett sannsynligheten for at mange av ukrainerne rent faktisk kommer til å bli i Norge. Dette kan tilsi at man bør vurdere om de fleste midlertidige endringene i integreringsloven kan avvikles, i så fall ved at ukrainerne omfattes av de fleste ordinære reglene, bortsett fra endringer knyttet til at de blir raskt bosatt. På den annen side er kollektiv beskyttelse tidsbegrenset, og det er en mulighet for at beskyttelsen kan fjernes, slik at ukrainerne må forlate Norge. Det kan være et argument for å gi ukrainerne andre rettigheter og plikter, sammenlignet med innvandrere med permanent oppholdstillatelse. For kommuner som bosetter både ukrainere og andre, vil ett felles regelverk uansett gi en åpenbar forenkling. Det vil også føre til en større grad av likebehandling av ulike flyktninggrupper.

Risikoen for en ny sterk økning i ankomster fra Ukraina, tilsier at det uansett kan være hensiktsmessig å videreføre hjemlene til å redusere rettigheter og plikter i integreringsloven.

Lovgivningsprosessen

Det midlertidige regelverket fra 2022 ble vedtatt i løpet av svært kort tid og med mange involverte aktører. Lovgivningsprosessen involverte seks ulike departementer. De ulike delene av høringsnotatet ble utarbeidet av det departementet som har fagansvar for den enkelte lov, og Justisdepartementet koordinerte arbeidet. Høringsinstansene fikk bare én ukes frist til å uttale seg om de forslagene som ble fremmet. Lovforslaget ble deretter fremmet i en proposisjon fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og behandlet og vedtatt av Stortinget. I januar 2023 sendte AID på høring forslag om å forlenge det midlertidige regelverket med enkelte justeringer og tilpasninger. Også dette høringsnotatet var resultat av et tverrdepartementalt samarbeid. Høringsfristen var denne gangen fem uker. Lovforslaget ble lagt frem som en proposisjon av departementet, og deretter behandlet og vedtatt av Stortinget. Tilsvarende ble nok et forslag om justeringer og forlengelse til 1. juli 2025 sendt på høring 19. desember 2023.

Hovedinntrykket fra intervjuene med departementene er at arbeidet med høringsnotat og proposisjon ved første gangs vedtakelse fungerte godt, og at samarbeidet mellom departementene var effektivt. Mange av informantene stilte seg positive til et felles høringsnotat og bemerket at dette gjorde det mulig å se lovendringene i sammenheng. Det ble imidlertid også trukket frem ulemper ved denne løsningen, eksempelvis at dokumentet var omfattende.

Både de som utarbeidet høringsnotatene og de instansene som leverte hørings svar opplevde høringsfristen som knapp. Likevel klarte høringsinstansene i relativt stor grad å tilpasse seg den korte fristen. Flere høringsinstanser uttrykte forståelse for den korte høringsfristen, gitt de prekære utfordringene man sto ovenfor. Det ble fra enkelte informanter stilt spørsmålsteget med hvorfor det ble gitt en såpass kort frist også da forlengelsen av det midlertidige regelverket ble sendt ut på høring i 2023.

Flere informanter ga uttrykk for at høringsmøter eller andre tiltak for å spre informasjon på et tidlig tidspunkt kunne styrket mulighetene for medvirkning.

Hovedinntrykket er at lovgivningsprosessen ved første gangs vedtak fungerte på en hensiktsmessig måte, selv om det ble gjort unntak fra enkelte bestemmelser i

utredningsinstruksen. Erfaringene fra dette tverrdepartementale samarbeidet kan komme til nytte neste gang det er behov for et omfattende, midlertidig lovverk som svar på en ekstraordinær situasjon.

1 Innledning

1.1 Oppdraget

Krigen i Ukraina har ført til ekstraordinære ankomster av fordrevne som søker tilflukt i Norge og i andre land. Det er en grunnleggende målsetning at ukrainere som kommer til Norge, skal få et godt opphold og bli raskt integrert i det norske samfunnet. Det store antallet ankomster utfordrer imidlertid det offentlige tjenesteapparatet, og særlig kommunene som har et hovedansvar for førstelinjetjenestene i velferdstilbudet og for bosetting og integrering.

For å forenkle arbeidet med å ta imot ukrainske fordrevne, vedtok Stortinget 7. juni 2022 en midlertidig lov med regulering for en rekke ulike sektorer, herunder barnevern, skole, helse og på integreringsfeltet.¹ I mai 2023 vedtok Stortinget, med noen justeringer, å videreføre de midlertidige reglene frem til 1. juli 2024.² En ytterligere videreføring med justeringer er foreslått i Arbeids- og inkluderingsdepartementets (AID) høringsnotat 19. desember 2023. Forslaget er til behandling i departementet.

På oppdrag for AID har Proba samfunnsanalyse i samarbeid med Advokatfirmaet Lund & Co DA («Lund & Co») evaluert de midlertidige lovendringene.

I rapporten beskriver og analyserer vi regelverket, formålet og virkningene av reguleringene for de ulike tjenesteområdene hver for seg og samlet. Herunder redegjør vi for hvorvidt det midlertidige regelverket er tatt i bruk og om deler av det midlertidige regelverket i integreringsloven bør gjøres permanent. Vi gir også en fremstilling og evaluering av lovgivningsprosessen forut for vedtagelsen av den midlertidige loven i 2022 og forlengelsen og av endringene vedtatt i 2023, samt en beskrivelse og vurdering av formidlingen av det midlertidige regelverket.

Rapporten er basert på en alminnelig rettsdogmatisk metode for å beskrive regelverket og på samfunnsfaglige metoder for datainnsamling og analyse av data. Vi har tatt i bruk spørreundersøkelser blant kommuner og med høringsinstanser, samt intervjuer med statsforvaltningen, utvalgte høringsinstanser og kommuner. Vi har også analysert registerdata. Metoden beskrives nærmere i kapittel 2.

1.2 Bakgrunn

Russland invaderte Ukraina 24. februar 2022. Krigen i Ukraina har ført til den største strømmen av flyktninger i Europa siden 2. verdenskrig. Både i 2022 og 2023 fikk om lag

¹ Lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina 6. oktober 2022 nr. 35

² Lov om endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.) 2. juni 2023 nr. 17

33 500 personer kollektiv beskyttelse³ og i 2023 om lag 35 000.⁴ Til sammenligning kom det i overkant av 31 000 asylsøkere til Norge i det forrige "toppåret" 2015, og vel 15 000 fikk opphold.⁵ Etter flyktningkrisen i 2015 har det vært flere år med lavere antall asylsøkere og dermed har kapasiteten i utlendings- og integreringsforvaltningen blitt nedskalert. Da ukrainerne begynte å flykte til Norge våren 2022, ble kapasiteten i det offentlige tjenestetilbudet satt under press. Tilstrømningen skapte først utfordringer for utlendingsforvaltningen og mottakssystemet og deretter for det kommunale bosettingsapparatet og andre kommunale tjenester.

Forløpet fra ankomst til bosetting og integrering er annerledes for fordrevne fra Ukraina enn for andre som søker beskyttelse i Norge. Hovedforskjellen er at de fleste ukrainerne er gitt kollektiv beskyttelse i medhold av utlendingsloven § 34 og utlendingsforskriften § 7-5a.⁶ Kollektiv beskyttelse innebærer at det ikke foretas noen individuell vurdering av en asylsøknad. Personer som oppfyller vilkårene for kollektiv beskyttelse, får automatisk midlertidig opphold. Behandling av søknaden skjer derfor mye raskere enn ved en alminnelig asylprosess, og kommunene overtar ansvaret for bosetting og integrering langt tidligere. I tillegg har ukrainske borgere visumfrihet til Norge, og kan reise fritt inn i landet. En del av de ukrainske fordrevne hadde nettverk av familie og venner i Norge før ankomst, og en ikke ubetydelig andel valgte derfor å bo privat i stedet for på asylmottak eller i annen innkvartering Utlendingsdirektoratet (UDI) tilbyr.

Kommunene vedtok å bosette 36 000 personer i 2022, hvorav 31 000 var ukrainere. Samlet er det syv ganger så mange som det som hadde vært normalen årene før (jf. Figur 1-1). I 2023 ble kommunene opprinnelig anmodet om å bosette 35 000 personer. I mai 2023 oppdaterte Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) anmodningen til 38 000 personer. IMDi oppgir at kommunene vedtok å bosette 35 499 personer i 2023, og bosatte faktisk 33 701 personer⁷.

Situasjonen i Ukraina har vært og er fremdeles uforutsigbar. UDI utarbeidet ved inngangen til 2023 ulike scenarier for antall antatte fordrevne fra Ukraina i 2023.⁸ UDI mente det burde planlegges ut fra at det ville komme om lag 40 000 fordrevne fra Ukraina i 2023, men anga samtidig et høyt scenario med opptil 120 000 fordrevne. Som tidligere nevnt kom det 35 166 ukrainske fordrevne til Norge i 2023.⁹

³ Vedtak om beskyttelse (asyl) 2012–2023, <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/vedtak-om-beskyttelse-asyl-20122023/>

⁴ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/soknader-om-beskyttelse-etter-hjemmel-om-massefluktsituasjon--kollektiv-beskyttelse-etter-statsborgerskap-og-maned-2023/>

⁵ Prop. 89 L (2019-2020) s. 18

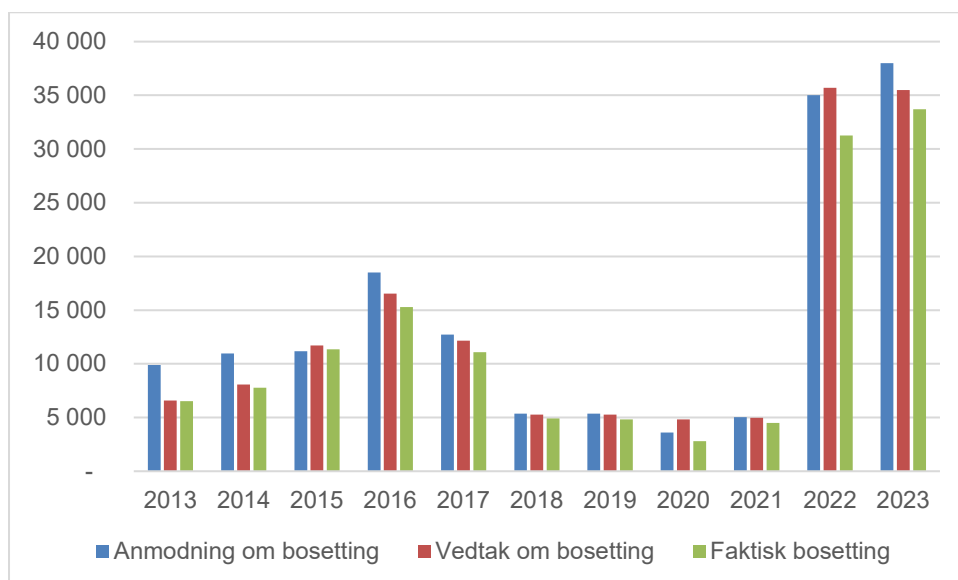
⁶ Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) 15. mai 2008 nr. 35 og forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) 15. oktober 2009 nr. 1286.

⁷ <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/statistikk/F00/bosetting>

⁸ (UDI , 2023) s. 2

⁹ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/soknader-om-beskyttelse-etter-hjemmel-om-massefluktsituasjon--kollektiv-beskyttelse-etter-statsborgerskap-og-maned-2023/>

Figur 1-1: Bosetting 2013-2023. Anmodninger fra IMDi, kommunenes vedtak og faktisk bosetting



Kilde: IMDi, Bosettingsstatistikk <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/statistikk/F00/bosetting>

1.3 De midlertidige reglene

Kort tid etter invasjonen av Ukraina gikk departementene i gang med å utarbeide midlertidige lov- og forskriftsendringer som skulle gjøre kommunene og mottaksapparatet bedre rustet til å ta imot flyktningstrømmen fra Ukraina.

Forslag til midlertidige regler ble sendt på høring 12. april 2022 og i høringsnotatet skrev Justis- og beredskapsdepartementet følgende:¹⁰

«Høye ankomsttall fører til utfordringer i alle ledd, fra registrering av søknader og plass i mottak til bosetting i kommunene. Høye ankomsttall fører videre til økt press på grunnleggende velferdstjenester som barnehage, skole og helsetjenester i både vertskommuner for mottak og for bosettingskommuner. Persongruppen som er fordrevet fra Ukraina, har en annen sammensetning enn asylsøkere som har ankommet de siste årene, ved at hoveddelen er kvinner, barn og eldre.»

Det overordnede formålet med de foreslåtte reglene ble presentert slik i høringsnotatet:

«Regjeringens grunnleggende målsetting er å sikre at de fordrevne får et godt opphold i Norge og raskt kan delta i det norske samfunnet. Barn skal få gå på skole eller i barnehage og ha sosial interaksjon med andre barn. Det skal legges til rette for at voksne så raskt som mulig kommer i arbeid eller annen aktivitet. Samtidig er det viktig at regelverket er tilstrekkelig fleksibelt til at kommunene raskt kan bosette de fordrevne.»

¹⁰ Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat 5. april 2022 s. 5-6

Forslaget ble fulgt opp i Prop. L 107 (2021-2022), og reglene ble vedtatt 7. juni 2022 i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina.¹¹

Den midlertidige loven berører en rekke sektorlover med tilhørende forskrifter. De fleste lovendringene er knyttet til kommunale tjenester, som barnehager, barnevern, helsetjenester, grunnskole og integrering. De midlertidige bestemmelsene kan grovt fordeles i fire ulike kategorier, som ikke er gjensidig utelukkende. Noen bestemmelser passer i flere kategorier.

(1) For det første gir de midlertidige reglene *hjemler for å dekke nye behov* som er oppstått som følge av krigen. Barnevernet er for eksempel gitt videre adgang enn før til å overta omsorgen for barn som er under omsorgen til ukrainske myndigheter. Formålet er å gjøre det mulig å for eksempel evakuere en barnevernsinstitusjon ved å flytte barna til Norge.¹²

(2) For det andre inneholder de midlertidige reglene *bestemmelser som skal bidra til å øke kapasiteten* til å ta imot fordrevne eller kapasiteten i velferdssystemet. For eksempel er det, om nødvendig, åpnet for å gi unntak fra søknadsplikt etter plan- og bygningsloven for bygging av skoler, barnehager, boliger, mottak og omsorgssenter for enslige mindreårige.¹³ Tilsvarende hensyn begrunner til dels reglene om at familiebaserte botilbud kan tas i bruk som et alternativ til omsorgssentre for enslige mindreårige som søker beskyttelse i Norge.¹⁴

(3) For det tredje inneholder de midlertidige reglene en rekke *unntak eller forenklinger som åpner for å stille lavere krav til tjenestetilbudet og eller å forlenge frister*. Formålet er å unngå en overbelastning av ulike velferdstjenester. Unntakene er stort sett betinget av nærmere angitte vilkår, samtykke eller av at en ny forskriftshjemmel tas i bruk. For et flertall av disse bestemmelsene er det et vilkår at et høyt antall ankomster fra Ukraina gjør det nødvendig å ta bestemmelsen i bruk. Hvis disse unntakene tas i bruk, vil mange av dem berøre innbyggerne generelt, ikke bare ukrainerne. Et eksempel er muligheten for å gi forskrift om utvidede frister for barnevernet til å følge opp bekymringsmeldinger og gjennomføre undersøkelser.¹⁵ Terskelen for å iverksette denne typen tiltak vil naturligvis være høy.

(4) For det fjerde inneholder de midlertidige reglene flere *tilpasninger til en situasjon der det er gitt kollektiv beskyttelse til en stor gruppe fordrevne*. De ordinære reglene i integreringsloven er ikke tilpasset en massefluktsituasjon der Norge har valgt å gi kollektiv beskyttelse.¹⁶ En viktig forskjell mellom fordrevne fra Ukraina og øvrige asylsøkere, er at fordrevne slipper å avvente utfallet av en individuell behandling av asylsøknaden og kan bosettes mye raskere i kommunene. I en slik situasjon er det viktig at kravene til hva som skal skje under opphold på mottak ikke hindrer rask bosetting. Et

¹¹ Lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina 10. juni 2022 nr. 35.

¹² Lov om barnevern (barnevernsloven) 18. juni 2021 nr. 97 § 3-3

¹³ Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) 27. juni 2008 nr. 71 § 20-9.

¹⁴ Barnevernsloven § 11-1 (5)

¹⁵ Barnevernsloven § 2-7

¹⁶ Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) 6. november 2020 nr. 127.

annet eksempel på en systemtilpassing finner vi i regelen om at målgruppen for omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere utvides til også å gjelde enslige barn med midlertidig kollektiv beskyttelse.¹⁷

De midlertidige reglene er kun en del av en større pakke med virkemidler for å sikre rask bosetting og integrering. Det viktigste tiltaket er økte bevilgninger for registrering og vedtak om bosetting, samt finansiering av bosettingen i kommunene. I tillegg er det gitt særlige tilskudd til frivillige organisasjoner. Det er iverksatt flere tiltak som ikke krever endringer i lov eller forskrift. Slike tiltak er for eksempel omlegging av praksis innenfor rammene av eksisterende lovgiving eller mobilisering av frivillig sektor. Virkningen av lov- og forskriftsendringene kan derfor ikke vurderes isolert.

Den 19. desember 2023 sendte AID på høring forslag om å videreføre de midlertidige reglene til 1. juli 2025. I høringsbrevet foreslås enkelte endringer og suppleringer. Forslagene om endringer omtales kort nedenfor, mens de foreslåtte suppleringsene omtaler vi som hovedregel ikke, da vi ikke har datagrunnlag for å vurdere virkningen av regler som per nå ikke er vedtatt eller har trått i kraft.

Vi tilføyer at ankomsten av ukrainere med midlertidige kollektiv beskyttelse i tillegg har utløst flere varige lov- og forskriftsendringer på ulike felt. Som et eksempel kan det nevnes at Barne- og familiedepartementet sendte på høring forslag til endringer i barnetrygdloven 12. januar 2024 som endrer retten til etterbetaling av barnetrygd for å ta høyde for at vi har en ny gruppe innvandrere med en «ny» type oppholdstillatelse. Forslaget til endringer i barnetrygdloven er i utgangspunktet av generell karakter og er ment å være varig. Denne typen lovendringer faller også utenfor følgeevalueringen.

Tabell 1-1 viser alle de midlertidige endringene i formell lov som gjaldt i februar 2024.

¹⁷ Barnevernsloven § 11-1(4)

Tabell 1-1: Oversikt over vedtatte midlertidige bestemmelser i formell lov per 15. februar 2024

Lov	Paragraf	Midlertidig lov 15. juni 2022	Midlertidig lov 2. juni 2023	Departement
Barnehagenloven	§ 14 (4)	Vedtatt	Videreført	KD
Barnehagenloven	§ 19 (3)	Vedtatt	Videreført	KD
Barnevernsloven	§ 2-7	Vedtatt	Videreført	BFD
Barnevernsloven	§ 3-3 (3)	Vedtatt	Videreført	BFD
Barnevernsloven	§ 11-1 (4-6)	Vedtatt	Videreført	BFD
Barnevernsloven	§ 11-3 (3)	Vedtatt	Videreført	BFD
Barnevernsloven	§ 12-11 (4)	Vedtatt	Videreført	BFD
Barnevernsloven	§ 17-3 (2)	Vedtatt	Videreført	BFD
Folketrygdloven	§ 8-52 (3)	Vedtatt	Opphevet	AID
Helse- og omsorgstjenesteloven	§ 7-2 b	Vedtatt	Videreført	HOD
Husleieloven	§ 9-3 a		Vedtatt	KDD
Integreringsloven	§ 37 a	Vedtatt	Videreført	AID
Integreringsloven	§ 37 b	Vedtatt	Videreført	AID
Integreringsloven	§ 37 c	Vedtatt	Videreført	AID
Integreringsloven	§ 37 d	Vedtatt	Videreført	AID
Integreringsloven	§ 37 e	Vedtatt	Videreført	AID
Integreringsloven	§ 37 f*			AID
Opplæringsloven	§ 2-1 (2)	Vedtatt	Videreført	KD
Opplæringsloven	§ 2-8 (5)	Vedtatt	Videreført	KD
Opplæringsloven	§ 3-12 (5)	Vedtatt	Videreført	KD
Pasient- og brukerrettighetsloven	§ 2-5 d	Vedtatt	Videreført	HOD
Plan- og bygningsloven	§ 20-09	Vedtatt	Videreført	KDD
Plan- og bygningsloven	§ 20-10	Vedtatt	Videreført	KDD
Spesialisthelsetjenesteloven	§ 2-5 d	Vedtatt	Videreført	HOD

* Vedtatt utenom "pakkene" 9. juni 2023

1.4 Begreper

1.4.1 «Flyktning» og «ukrainerne» om de fordrevne

Ukrainere som er fordrevet på grunn av krigen og som har søkt tilflukt i Norge, har i all hovedsak fått kollektiv beskyttelse med hjemmel i utlendingsloven § 34. Bestemmelsen kan tas i bruk i massefluktsituasjoner. Kollektiv beskyttelse er ifølge § 34 annet ledd en *midlertidig oppholdstillatelse* på grunnlag av en gruppevurdering. Den danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

I henhold til utlendingsloven er en «flyktning» en person som oppfyller vilkårene for å få asyl i utlendingsloven § 28. Ukrainerne som får kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34 har ikke rett til en individuell vurdering av om vilkårene for å få asyl er oppfylt, og regnes følgelig ikke som «flyktninger» i utlendingslovens forstand.

For enkelthets skyld bruker vi likevel begrepet «flyktninger» om ukrainerne som er kommet til Norge som følge av Russlands invasjon. Det er et avvik fra utlendingslovens terminologi, men en begrepsbruk som samsvarer med dagligtalen.

For enkelthets skyld bruker også begrepet «ukrainerne» selv om det er andre nasjonaliteter blant de som har fått kollektiv beskyttelse som følge av invasjonen i Ukraina. Det kan for eksempel være tredjelandsborgere som har vært bosatt i Ukraina fordi de har vært gift med en ukrainer eller har vært bosatt i Ukraina som flyktninger.

1.4.2 «Ordinære» og «midlertidige» regler

Med «midlertidige» regler sikter vi til de reglene i lov eller forskrift som ble innført i 2022 og 2023 og som vil oppheves automatisk 1. juli 2024 med mindre det blir besluttet å forlenge varigheten. De «ordinære» reglene er de øvrige reglene i lov eller forskrift, herunder de reglene som midlertidig er satt til side og som vil gjelde igjen fra 1. juli 2024 med mindre de midlertidige reglene videreføres ytterligere.

1.5 Om innholdet i delrapporten

Den overordnede målsetningen med følgeevalueringen er å undersøke om de midlertidige reguleringene har fungert etter sin hensikt.

De samfunnsvitenskapelige metodene vi har brukt for å samle inn data er beskrevet i kapittel 2.

De midlertidige reglene, formålet med dem og høringsinnspill er beskrevet per sektor eller lov i kapittel 3-10. Til slutt i hvert av disse kapitlene beskriver vi i hvilket omfang forskriftshjemler og unntaksbestemmelser er tatt i bruk, om de har virket etter sin hensikt og hvor viktige de har vært for å øke kapasiteten til bosetting. Andre relevante funn knyttet til den enkelte lov eller sektor er også gjengitt her.

I kapittel 11 vurderer vi det midlertidige regelverket som en samlet pakke. Vurderingen er basert på det datamaterialet vi har samlet inn og analysert.

Kapittel 12 inneholder en beskrivelse og vurdering av selve lovgivningsprosessen. Formålet er å ha et kunnskapsgrunnlag hvis det igjen skulle bli behov for at nye regler kommer på plass raskt i en krisesituasjon.

I kapittel 13 beskriver vi hvilken informasjon eller veiledning som har vært gitt om de midlertidige reglene, og om myndighetene har lyktes i å formidle regelverket til de som skal anvende loven i det daglige.

2 Metode

De ulike problemstillingene som skal evalueres, forutsetter ulike analytiske tilnærminger og ulike informasjonskilder. Samtidig er det også en del data som er egnet til å belyse flere ulike spørsmål.

2.1 Forskningsdesign

Mange av de midlertidige reglene reduserer kravene til det kommunale tjenestetilbudet for å øke kommunens kapasitet til bosetting. Vi har vurdert hvorvidt slik regulering har fungert etter sin hensikt ved undersøke hvilke virkninger lovendringene har hatt og hva virkningene ville vært hvis UDIs høye scenarier for ankomster hadde slått til. Både positive og negative virkninger inngår i vurderingen. Virkninger for kapasitet til bosetting veies opp mot ulemper i form av svekket kvalitet i tjenestene.

Mange av unntaksbestemmelsene hadde som vilkår at et høyt antall ankomster fra Ukraina, gjorde det nødvendig å ta reglene i bruk. Flere av de midlertidige reglene er så langt ikke tatt i bruk. Midlertidige regler som ikke er tatt i bruk, har ikke hatt noen reell nytte, men har heller ikke skapt vesentlig ulemper. Vårt oppdrag innebærer at vi også vurderer mulig nytte opp mot mulige ulemper, for det tilfelle det skulle bli nødvendig å ta reglene i bruk.

De midlertidige reglene i integreringsloven har til dels andre typer virkninger enn de øvrige midlertidige reglene. Ukrainerne har større valgfrihet med hensyn til deltagelse i integreringstiltak, men samtidig et mer begrenset tilbud om aktiviteter enn andre innvandrere. Dessuten er det midlertidige regler som flytter ansvar fra mottakskommuner til bosettingskommuner. I tillegg til å vurdere om de midlertidige reglene har påvirket kapasiteten til bosetting, har vi også vurdert andre virkninger, og da særlig med hensyn til integrering av ukrainerne. Når vi vurderer om noen av de midlertidige reglene bør gjøres permanente og gis generell virkning, ser vi regelverket for de med kollektiv beskyttelse opp mot reglene som gjelder for andre flyktninger. Vi belyser både

- hvordan de midlertidige lovendringene påvirker kommunenes tilbud av integreringsaktiviteter
- ukrainernes bruk av tilbudet
- virkningene av dette for kommunenes kostnader
- virkningene for integrering av ukrainerne

2.2 Datakilder

Vi har brukt en rekke ulike datakilder i prosjektet. Disse omtales nærmere i det følgende.

2.2.1 Dokumentgjennomgang

Vi har gjennomgått høringsnotatene, høringsuttalelsene og proposisjonene knyttet til lovforslagene, samt veiledere og retningslinjer.

IMDi og NAV lager en felles månedlig rapport til AID om arbeidet med fordrevne fra Ukraina. Vi har fått tilgang til disse rapportene og gjennomgått disse.

Det har vært gjennomført enkelte andre, relevante forskningsprosjekter parallelt med vårt oppdrag. Vi har lest rapporter fra disse prosjektene, og har også innhentet utfyllende informasjon gjennom samtaler med forskere.

2.2.2 Intervjuer

Vi har intervjuet en rekke ulike aktører. Temaene i oppdraget kan grovt deles inn i følgende:

- Lovteknisk løsning og prosess
- Informasjon om regelverket
- Barrierer for bosetting og virkning av lovendringene på disse barrierene
- Betydningen av lovendringene for bosettingskapasiteten
- Virkningen av endringene i integreringsloven for integrering

Virksomhetene vi har intervjuet er valgt ut på grunnlag av deres innretning og relevans for ulike temaer i evalueringen. Intervjuguider er utformet for grupper av virksomheter, men er også tilpasset individuelt. Bare et fåtall av virksomhetene har fått spørsmål om alle hovedtemaene. Tabell 2-1 angir hovedtrekk i hvilke temaer ulike grupper av virksomheter har dekket.

Tabell 2-1: Ulike grupper av informanter - hovedtrekk i temaer i intervjuene

	Lovteknisk løsning og prosess	Barrierer og virkning av endringene	Virkning for integrering
Departementer og direktorater	x	x	Bare KD, AID og IMDi
Utvalgte høringsinstanser	x	I hovedsak ikke	I hovedsak ikke
Utvalgte statsforvaltere	x	x	
Fylkeskommuner (ansvarlige for arbeid med bosetting i kommunene)		x	
Ledere og ansatte i utvalgte kommuner		x	X

Intervjuer i utvalgte kommuner

Vi har gjennomført kvalitative intervjuer med ledere/ansatte i tjenester som har blitt særlig påvirket av de økte ankomstene i 10 utvalgte kommuner. Kommunene ble i all hovedsak valgt ut på bakgrunn av deres svar på utvalgte spørsmål i spørreundersøkelsen. Vi ønsket representasjon av kommuner som:

- Har benyttet seg av utvidet frist til å tilby et fullverdig opplæringstilbud til elever i grunnskolen, jf. opplæringsloven.
- Gir norskopplæring til alle ukrainske flyktninger, også dem som ikke har rett
- Ikke gir norskopplæring til flyktninger som ikke har rett på dette

- Oppgir å ha problemer med kapasiteten i barnehagene som følge av flyktning-ankomstene
- Har fått og godtatt anmodninger om unntak fra krav om søknad, jf. plan- og bygningsloven
- Har brukt eller kommer til å bruke den midlertidige bestemmelsen i husleieloven
- Oppfatter forskjellsbehandling mellom ukrainske flyktninger og andre flyktninger som problematisk

I tillegg ønsket vi å ha med både kommuner som hadde bosatt flyktninger før ankomstene fra Ukraina, og som ikke hadde bosatt før, samt kommuner med ulik innbyggerstørrelse og med ulik sentralitet. Mange av kommunene vi kontaktet ønsket ikke å delta, og begrunnet dette med at de hadde presset kapasitet. For å sikre et tilstrekkelig antall intervjuer, tok vi derfor etter hvert også kontakt med noen kommuner som ikke hadde noen av kjennetegnene i listen over.

Vi har intervjuet flyktningetjenesten/ansvarlige for introduksjonsprogrammet i alle kommunene samt rektor eller leder for voksenopplæringen i mange av kommunene. I en del kommuner har vi intervjuet kommunalsjef for helse og omsorg eller en leder i helsetjenesten. Dette er basert på at spørreundersøkelsen til kommunene viste at presset kapasitet i helsetjenesten rapporteres å være en viktig barriere for bosetting.

I noen av kommunene har vi også intervjuet oppvekstsjef eller andre med innsikt i kapasitetssituasjonen for grunnskolen og/eller barnehage. Det er primært basert på bakgrunn av opplysninger om press på disse tjenestene i den enkelte kommune, eller at kommunen har benyttet unntaksbestemmelser i opplæringsloven.

I fire av kommunene har vi intervjuet leder og/eller saksbehandler for plan og bygg. To av disse kommunene har mottatt og innvilget anmodninger om unntak fra krav om søknad etter plan- og bygningsloven.

Vi har gjennomført både individuelle intervjuer og gruppeintervjuer, til sammen 30 intervjuer. 23 av disse ble gjennomført fysisk i kommunene, mens 7 intervjuer ble gjennomført digitalt.

Tabell 2-2 nedenfor viser sentrale kjennetegn ved kommunene, hvilke tjenester/sectorer som var representert i intervjuene, samt antall intervjuer per kommune. Verdier på variabelen *sentralitet* er basert på SSBs sentralitetsindeks¹⁸ (Høydal, 2020). *Innbyggerstørrelse* er også basert på en inndeling fra SSB, der kategoriene er liten (0 - 4 999 innbyggere), mellomstor (5 000 – 19 999) og stor (20 000 innbyggere eller mer). Som tabellen viser har vi inkludert et bredt utvalg kommuner, med ulike størrelser på innbyggertall og ulik sentralitet. Videre er de utvalgte kommunene lokalisert i flere ulike landsdeler.

¹⁸ SSB (2023). Sentralitetsindeksen. Oppdatering med 2020—2024-kommuner. Hentet 05.02.24 fra: <https://www.ssb.no/befolkning/folketall/artikler/sentralitetsindeksen>

Tabell 2-2 Oversikt over sentrale kjennetegn ved utvalgte kommuner, antall intervjuer og tjenester/sectorer som var representert i intervjuene.

Kommune	Tjenester/sectorer	Antall intervju	Sentralitet	Innbyggerstørrelse
Kommune 1	Flyktningetjeneste/introduksjons program, helse og omsorg, plan og bygg, oppvekst (grunnskole, barnehage, barnevern)	6	Nivå 6: Blant de minst sentrale kommunene	Liten
Kommune 2	Flyktningetjeneste/introduksjons program, voksenopplæring	2	Nivå 4: Mellomsentral kommune	Stor
Kommune 3	Flyktningetjeneste (NAV), voksenopplæring/introduksjonsprogram, helse og omsorg, plan og bygg.	4	Nivå 5: Blant de nest minst sentrale kommunene	Mellomstor
Kommune 4	Flyktningetjeneste/bosetting, introduksjonsprogram, voksenopplæring, helse og omsorg	4	Nivå 3: Mellomsentral kommune	Stor
Kommune 5	Flyktningetjeneste/introduksjonsprogram	1	Nivå 4: Mellomsentral kommune	Liten
Kommune 6	Flyktningetjeneste/introduksjons program, voksenopplæring, oppvekst (grunnskole, barnehage)	2	Nivå 5: Blant de nest minst sentrale kommunene	Liten
Kommune 7	Flyktningetjeneste/introduksjons program, voksenopplæring	2	Nivå 4: Mellomsentral kommune	Mellomstor
Kommune 8	Flyktningetjeneste/introduksjons program (NAV), helse og omsorg, plan og bygg, grunnskole.	4	Nivå 2: Blant de nest mest sentrale kommunene	Stor
Kommune 9	Bosetting/introduksjonsprogram, helse, plan og bygg, oppvekst (grunnskole, barnehage)	4	Nivå 2: Blant de nest mest sentrale kommunene	Stor
Kommune 10	Flyktningetjeneste/introduksjonsprogram	1	Nivå 5: Blant de nest minst sentrale kommunene	Mellomstor

2.2.3 Spørreundersøkelser

Vi har gjennomført to spørreundersøkelser, én gikk ut til høringsinstansene og én til alle kommuner. Kommunene har også fått undersøkelsen til høringsinstanser.

Høringsinstansene fikk spørsmål om erfaringene med de to første høringsprosessene, hvordan de eventuelt medvirket samt hvordan de vurderte lovprosessen.

Undersøkelsen ble sendt til 547 institusjoner og organisasjoner. Av disse svarte 187 (34 prosent) på hele undersøkelsen, mens 15 besvarte enkelte spørsmål. Det var 114 kommuner og bydeler som besvarte undersøkelsen. Dette tilsvarer en svarprosent på 31 prosent. Undersøkelsen ble sendt ut i juni 2023, men ble lukket først i august samme år.

Man kan også se svarene opp mot antall svar i høringene. I den første høringsrunden i 2022 var det 150 instanser som avga uttalelse. I vår spørreundersøkelse var det 43 respondenter (29 prosent) som oppga at de hadde sendt høringsuttalelse. I høringsrunden om forlengelse i 2023 kom det 88 høringsuttalelser, mens 34 (39 prosent) av de som besvarte vår undersøkelse oppgir at de avga uttalelse.

Den andre spørreundersøkelsen gikk til kommuner og bydeler. Den ble gjennomført i august 2023. Rent praktisk ble det sendt ut syv separate undersøkelser, én til de ansvarlige for bosetting og én til hvert av de relevante tjenesteområdene (integrering, barnehage, skole, barnevern, helsetjenesten samt plan og bygg). Kommunene fikk blant annet spørsmål om følgende:

- Hva (boliger, ulike tjenesteområder, mv) begrenser/begrenset kommunens kapasitet til bosetting?
- I hvilken grad har kommunen utnyttet handlingsrommet definert ved de midlertidige lovendringene?
- Har lovendringene påvirket kommunens kapasitet til bosetting?
- Har lovendringene gitt ulemper for andre?
- Hvordan har endringene i integreringsloven påvirket kommunens tilbud om, ukrainernes deltagelse i samt virkningene av integreringstiltak?

Kommunene ble også bedt om å vurdere lovendringenes treffsikkerhet i et tenkt tilfelle med mye høyere ankomster fra Ukraina.

Tabell 2-3 viser antall kommuner som har svart per forvaltningsområde. Svarprosenten blant ledere/ansvarlige for bosetting og integrering av flyktninger er en god del høyere enn for de andre områdene. Svarprosenten for barnevern er usikker da en rekke barnevernstjenester er interkommunale, og vi vet ikke om én kommune har svart for alle i samarbeidet eller om kommunene har svart hver for seg. For de andre saksområdene er vi ikke kjent med at interkommunale tjenester er særlig utbredt.¹⁹ For barnehager har vi også inkludert bydelene i Oslo.

¹⁹ I Ideas2evidence (2021) oppgis det andel kommuner med interkommunalt samarbeid var 56% for barnevern, men <2% for grunnskole og barnehager. Det gis ikke data for introduksjonsprogrammet eller primærhelsetjenesten.

Tabell 2-3: Antall svar per forvaltningsområde/tjeneste

	Respondenter	Svarprosent*
Bosetting av flyktninger	228	64 %
Integrering av flyktninger (introduksjonsprogrammet)	217	61 %
Skole	122	34 %
Barnehage**	167	45 %
Barnevern	123	35 %
Helsetjenester	113	32 %
Plan- og byggesak	100	28 %
Annet, spesifiser:	38	11 %

Note: *Svarprosenten er beregnet ut fra 356 kommuner. ** For barnehage har vi også tatt med bydelene i Oslo.

2.2.4 Data fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)

NIR er et nasjonalt personregister, hjemlet i integreringsloven § 43 og i integreringsforskriften kapittel 9. Formålet med registeret er å dokumentere deltagelsen i ordningene som er omfattet av integreringsloven. Det er kommunens ansvar å fatte vedtak etter integreringsloven og registrere enkeltpersoners deltagelse i ordningene.

Alle med vedtak om deltagelse i norskopplæring i henhold til integreringsloven og/eller introduksjonsprogram skal registreres i NIR.

Vi har fått data for alle personer i alderen 18-67 år som kom inn i målgruppen for norsk/intro fra og med mars 2022 og fram til februar 2024. Vi har fått data knyttet til introduksjonsordningen for vel 55 000 personer hvorav vel 35 000 har bosettingsdato. Det er den sistnevnte gruppen vi har brukt i de statistiske analysene.

Data om norskopplæringen omfatter nær 46 000 personer, hvorav 38 000 har bosettingsdato. Vi har i våre analyser også inkludert de som har bosettingsdato og/eller oppstartsdato. Dette utvalget er på nær 44 000 personer.

Dataene omfatter blant annet:

- Bakgrunns kjennetegn (som oppholdsgrunnlag, statsborgerskap, alder, kjønn, utdanningsnivå)
- Rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogrammet og norskopplæring
- Faktisk deltagelse (tidspunkter og omfang) i introduksjonsprogrammet og norskopplæring og om deltagelsen var på hel- eller deltid
- Om de har søkt forlengelse av program eller opplæring og utfall av søknaden
- Avslutningsårsak (Hva gikk de til etter deltagelse?)
- Deltagelse i andre integreringsaktiviteter (opplæring i samfunnskunnskap, karriereveiledning, kompetansekartlegging, mv)

Det er en del feil og mangler i registreringen i NIR, kanskje primært i form av mangel på registrering. Trolig innebærer derfor dataene en viss underregistrering av deltagelse i

integreringsaktiviteter. Blant de som er registrert i NIR, er det 10 prosent av de med kollektiv beskyttelse som ikke er registrert verken med bosettingsdato, oppstart i norskopplæring eller introduksjonsprogram eller med antall timer deltagelse i disse aktivitetene. Dette kan være personer som har valgt å returnere før bosetting eller personer som har valgt privat bosetting og valgt bort integreringstilbud. Men også 7 prosent av de med andre oppholdsgrunnlag mangler de samme registreringene, og ettersom de fleste av disse har plikt til deltagelse i integreringsaktiviteter, tror vi at underrapportering må være en del av forklaringen.

3 Integreringsloven med forskrifter

3.1 Innledning

Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) ble vedtatt 6. november 2020 og regulerer i hovedsak voksne innvandreres rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap og til å delta i et arbeidsrettet eller utdanningsrettet introduksjonsprogram, samt rett til introduksjonsstønad. Mange av integreringstiltakene i loven er organisert gjennom det såkalte introduksjonsprogrammet.

Formålet med integreringsloven fremgår av lovens § 1:

«Formålet med loven er at innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Loven skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet.

Loven skal videre legge til rette for at asylsøkere tidlig får kjennskap til norsk språk og samfunnsliv.»

Integreringsloven erstattet den tidligere introduksjonsloven fra 2003.²⁰

Ordningen med kollektiv beskyttelse ved masseflukt er kun anvendt i Norge én gang tidligere, og da for personer fra Kosovo i 1999.²¹ Vi har med andre ord ikke anvendt kollektiv beskyttelse etter at introduksjonsloven eller integreringsloven trådte i kraft, og integreringsloven har hatt en svært begrenset regulering av en slik situasjon.

Som en del av den midlertidige lovgivningen, ble det derfor vedtatt et nytt kapittel 6A i integreringsloven og et nytt kapittel 8A i integreringsforskriften. Kapittel 6A i loven og kapittel 8A i forskriften gjelder kun for dem som har fått kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34. De øvrige reglene i integreringsloven og forskriften gjelder for ukrainere så langt annet ikke følger av de midlertidige bestemmelsene. Integreringsloven har med andre ord fått flere særregler som kun gjelder for ukrainere og ikke for øvrige innvandrere som benytter seg av det samme tjenestetilbudet. Reglene innebærer derfor en forskjellsbehandling.

I forarbeidene til de midlertidige reglene, er behovet for særregler beskrevet slik:²²

«Departementet foreslår å innføre et midlertidig kapittel i integreringsloven med regler for personer som får opphold etter utlendingsloven § 34. I den akutte situasjonen som vi nå står i, med store ankomsttall og med stor uvisshet om omfang og varighet, foreslår departementet relativt store endringer i integreringsloven for denne gruppen. Et viktig formål med mange av endringene er å støtte opp under målsettingen om at flest mulig av de fordrevne fra Ukraina skal komme raskt ut i arbeid.

²⁰ Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) 4. juli 2003 nr. 80.

²¹ (Møkkelgjerd & Mocanasu, 2021) Karnov-note 1 til § 34, Lovdata.no (hentet 16. august 2023).

²² Prop.107 L (2021–2022) s. 54.

Det er stor usikkerhet rundt hvor mange fordrevne fra Ukraina som vil komme til Norge i løpet av 2022, og når det blir mulig å returnere til Ukraina. I utgangspunktet er de fordrevne gitt en tillatelse med en varighet på ett år. Høye ankomsttall fører til et stort press på kommunens velferdstjenester og særlig på tilbudet den enkelte har krav på etter integreringsloven. Rundt halvparten av de fordrevne fra Ukraina til Norge er per dags dato voksne og dermed i målgruppen for introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter bosetting.

Det er samtidig viktig at den enkelte får et godt opphold i Norge og raskt kan delta i det norske samfunnet. Den midlertidige beskyttelsen, samt ønsket om at den enkelte kommer raskt i arbeid eller annen aktivitet, gjør det også nødvendig med noe mer fleksibilitet i regelverket for denne gruppen.

Departementet er opptatt av at arbeidslivet er en viktig integreringsarena. Arbeid er viktig for å oppleve mestring og sosial tilhørighet og for språkopplæring. Generell informasjon om kompetansen til innbyggere fra Ukraina tilsier at de som kommer, har høyere kompetanse enn tidligere flyktninggrupper og bør ha gode forutsetninger for å komme raskt ut i arbeid. Tilpasningene i regelverket må legge til rette for dette.

Samtidig er det ønskelig å legge seg så tett opp til det ordinære regelverket som mulig slik at regelverket blir så enkelt som mulig for kommunene å praktisere.»

Nedenfor gir vi en beskrivelse av de midlertidige reglene, formålet med dem og hvorvidt de er tatt i bruk. Vi vurderer også i hvilken grad de har fungert etter sin hensikt og om reglene i integreringsloven kapittel 6A bør gjøres permanente for innvandrere generelt.

Det er gjort flere justeringer i det midlertidige regelverket i integreringsloven siden den første vedtakelsen i juni 2022. Nedenfor tar vi utgangspunkt i de midlertidige reglene slik de er i februar 2024, men omtaler også i en viss utstrekning de tilpasningene som er gjort underveis.

3.2 Unntak for integreringstiltak før bosetting

3.2.1 Terminologi og utgangspunkter

I integreringsloven skiller det mellom «asylsøkere» og «innvandrere» som har ulike plikter og rettigheter etter loven. Gruppene er definert i integreringsloven § 2:

«I denne loven menes med:

- a. asylsøker: en person som søker beskyttelse etter utlendingsloven § 28*
- b. innvandrere: en person med oppholdstillatelse i Norge etter utlendingsloven.»*

En *asylsøker* er med andre ord en person som har søkt om beskyttelse i Norge, men som ennå ikke har fått oppholdstillatelse eller endelig avslag på søknaden om opphold. Ukrainske flyktninger regnes som *asylsøkere* i integreringslovens forstand fra de har

registrert sin søknad om beskyttelse til de har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.²³ Deretter regnes de som *innvandrere*.

3.2.2 Om innholdet i de midlertidige reglene før bosetting

Asylsøkere over 18 år, som bor på mottak, har normalt plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. integreringsloven § 5. Opplæringen til asylsøkere er relativt begrenset. Det er mottakskommunen som sørger for opplæringstilbudet på mottaket. I integreringsloven § 37 a er det gjort unntak for ukrainerne. Ukrainerne har, etter de midlertidige reglene, med andre ord ikke krav på den opplæringen andre asylsøkere får på mottaket.

En *innvandrer*, det vil si en som har fått oppholdstillatelse, er ikke lenger i målgruppen for opplæring på mottak. Fordi bosetting av flyktninger normalt tar noe tid, starter gjerne innvandrere med opplæring i norsk og samfunnskunnskap for *innvandrere* mens de fremdeles bor på mottak. Ukrainerne har imidlertid ikke rett til å delta i opplæringen før etter at de faktisk er bosatt i en kommune, jf. integreringsloven § 26 andre ledd tredje punktum. Det siste følger av de ordinære reglene i integreringsloven.

Samlet innebærer den midlertidige og ordinære reguleringen at ukrainerne, i motsetning til andre asylsøkere og innvandrere, ikke har krav på noen form for opplæring før de er bosatt i en kommune.

Etter de alminnelige reglene i integreringsloven § 6 skal mottakskommunene kartlegge kompetansen til innvandrere *før bosetting*. Formålet er blant annet å bidra til bosetting i en kommune med relevant tilbud om arbeid eller utdanning. Innvandreren har normalt både rett og plikt til å delta i kartleggingen. I de midlertidige reglene i § 37 b første ledd er det gjort unntak fra både retten og plikten til kompetansekartlegging før bosetting.²⁴

Det er ikke foreslått endringer i integreringsloven §§ 37 a eller 37 b i høringsnotatet fra AID 19. desember 2024.

3.2.3 Hensynet bak de midlertidige reglene

Begrunnelsen for unntaket fra plikten til å delta i opplæring i mottak i § 37 a fremgår kun indirekte av lovens forarbeider. Departementet viser til at saksbehandlingstiden før vedtak om midlertidig kollektiv beskyttelse vil være såpass kort at en eventuell plikt ikke vil få praktisk betydning. I tillegg peker departementet på at en slik plikt vil kunne bidra til avbrudd i opplæringen, ettersom rett til opplæring i norsk for personer med kollektiv beskyttelse ikke inntre før ved bosetting. Samtidig viser departementet til at det kan bli aktuelt å utvide målgruppen for opplæring i mottak til å gjelde personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, dersom høye ankomster gjør at det tar lang tid før disse bosettes.²⁵ En viktig forutsetning for at § 37 a, i kombinasjon med § 26 andre ledd tredje punktum, skal fungere etter sin hensikt, er med andre ord at man klarer å bosette ukrainerne raskt.

²³ Prop.107 L (2021–2022) s. 55.

²⁴ Se omtale av kompetansekartlegging *etter* bosetting for ukrainere i punkt 3.4.1.

²⁵ Prop.107 L (2021–2022) s. 64–65.

Regelen om at det hverken er en rett eller plikt til kompetansekartlegging på mottak, begrunnes i at ukrainske flyktninger skal kunne bosettes så raskt som mulig og i hensynet til kapasiteten i mottakskommunene.²⁶ Også her er det en forutsetning at bosetting faktisk skal skje raskt for at loven skal virke etter intensjonen.

I stedet for den ordinære kompetansekartlegging på mottak, er det lagt opp til en forenklet form for kartlegging som ikke er lovfestet. Da regelen om unntak fra kompetansekartlegging på mottak ble videreført, skrev departementet:²⁷

«I forbindelse med at det innhentes informasjon om personer som skal bosettes, se omtale i punkt 3.3, innhentes det imidlertid informasjon om utdanning og yrke gjennom en forenklet kartlegging. Departementet vurderer at dette er de viktigste kompetanseopplysningene som må være tilgjengelige for å bidra til bosetting i en kommune med relevant tilbud om utdanning eller arbeid. Kartleggingen ble i mars 2023 utvidet til også å omfatte opplysninger om språkferdigheter og førerkort.»

Den tidligere lovfestede kompetansekartleggingen er med andre ord i praksis erstattet av en ulovfestet og forenklet ordning.

3.2.4 Innspill fra høringsinstansene

Få høringsinstanser uttalte seg særskilt om at retten til opplæring først inntreffer etter bosetting. IMDi påpekte i sin høringsuttalelse 21. februar 2023 i forbindelse med videreføringen at de støttet videreføring av forskriftshjemmelen i § 37 e fordi den ved behov åpnet for å forskriftsfeste rett til norskopplæring på mottak. Flere instanser har understreket betydningen av at slik opplæring iverksettes raskt.

Flere instanser gav samtidig uttrykk for at kompetansekartlegging bør foretas *før bosetting*. Arbeids- og velferdsdirektoratet uttrykte forståelse for at det av kapasitetshensyn blir gjort unntak for plikten til kompetansekartlegging på dette stadiet, men bemerker at dette har uheldige konsekvenser. De skrev at det er:

«helt avgjørende at spørsmål knyttet til utdanning og yrke ble lagt til i informasjonsinnhenting som gjøres før bosetting [for] å sikre at også ukrainske flyktninger, så langt det lar seg gjøre, blir bosatt i en kommune som har et arbeidskraftsbehov som matcher deres kompetanse.»

Direktoratet støttet derfor forslaget om at spørsmål om språkferdigheter inngikk i informasjonsinnhenting. Men direktoratet ga også uttrykk for at kompetansekartlegging bør foretas før bosetting dersom den raske bosettingstakten ikke opprettholdes fremover.

Nordland fylkeskommune bemerket at det er behov for mer informasjon om flyktningene før de bosettes i kommunene. NHO er positive til den *«minimumskartleggingen»* som foretas før bosetting, og støttet at denne ble utvidet til også å omfatte opplysninger om språkferdigheter. NHO bemerket at en *«viss kartlegging av kompetanse i mottak legger til rette for bosetting i en kommune med relevant tilbud om arbeid eller utdanning, som har stor betydning for vellykket integrering.»* Også Vestby kommune gav i sin uttalelse

²⁶ Prop.107 L (2021–2022) s. 56.

²⁷ Prop.90 L (2022–2023) s. 56.

15. februar 2023 uttrykk for at «[n]oe mer bør kunne kartlegges i mottak for de som bor i mottak.»

3.3 Frivillige i stedet for obligatoriske integreringstiltak

3.3.1 Om innholdet av de midlertidige reglene

I de ordinære reglene er de fleste av tiltakene i integreringsloven gjort obligatoriske for de innvandrerne som er i målgruppen for ordningene. Disse innvandrerne har med andre ord normalt både en rett og en plikt til å delta. Det gjelder for eksempel deltagelse i introduksjonsprogrammet, kompetansekartlegging og karriereveiledning, og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. §§ 9-11 og 26.

Som et generelt grep i de midlertidige reglene, er tiltakene gjort frivillige, jf. integreringsloven §§ 37 b, 37 c og 37 d. Dette innebærer at kommunen har plikt til å gi et tilbud, men at det er opp til de ukrainske flyktningene om de vil benytte seg av tilbudet, og til en viss grad hvilke deler av tilbudet de vil benytte seg av.

Retten til deltagelse i introduksjonsprogrammet gjelder likevel ikke for ukrainerne som har jobb eller tilbud om jobb på tilnærmet fulltid, jf. introduksjonsforskriften § 43j. Årsaken til denne begrensningen er at man ønsker å prioritere kommunens begrensede ressurser til de ukrainerne som mangler tilknytning til arbeidslivet.²⁸

Slik vi forstår de midlertidige reglene, kan ukrainerne velge å delta i introduksjonsprogrammet som en pakke, eller velge å delta kun i kompetansekartlegging, karriereveiledning og/eller norskopplæring. For ukrainere som velger å delta i introduksjonsprogrammet, er imidlertid kompetansekartlegging obligatorisk, jf. § 37 b andre ledd.

Når ukrainerne velger å takke ja til å delta i introduksjonsprogrammet, er den daglige deltagelsen ikke frivillig. I høringsnotatet 19. desember 2023 side 31 skriver AID:

«Departementet understreker at de som benytter seg av retten til å delta i program, forplikter seg til å møte opp på de planlagte aktivitetene. Det er ikke gjort unntak fra bestemmelsene om trekk i introduksjonsstønad. Ved fravær som det ikke er gitt tillatelse til, skal dermed kommunen trekke i introduksjonsstønnen.»

I høringsnotatet 19. desember 2023 er det ikke foreslått materielle endringer i de midlertidige i reglene om frivillighet, men departementet foreslår å presisere i § 37 c sjette ledd at reglene i integreringsloven kapittel 5 om integreringsstønad gjelder for ukrainerne av informasjonshensyn. Her reguleres blant annet reduksjon i stønaden ved ugyldig fravær.

Etter de ordinære reglene i integreringsloven § 3 tredje ledd har kommunene ikke plikt til å gi et nytt tilbud til innvandrere som har avbrutt eller avvist introduksjonsprogram eller opplæring i norsk. Dette er annerledes for ukrainere som har avbrutt integreringstiltakene fordi de er kommet i arbeid i Norge, jf. § 37 c femte ledd. Ukrainere som prøver seg i

²⁸ AIDs høringsnotat 24. oktober 2023 punkt 4.3

arbeidslivet mister med andre ord ikke retten til å delta i introduksjonsprogrammet eller i språkopplæring.

3.3.2 Hensynene bak reglene om frivillighet

Slik vi oppfatter departementet, har de lagt til grunn at frivillige fremfor obligatoriske integreringstiltak vil lette belastningen på kommunene. Kommunene vil fremdeles ha en plikt til å ta å ta initiativ til tiltak og følge opp de som ønsker å delta, men vil ikke ha noe ansvar overfor personer som avslår tilbudet.²⁹

Når det gjelder introduksjonsprogrammet skriver departementet følgende:³⁰

«Det er en målsetting at flest mulig av voksne fordrevne fra Ukraina skal komme raskt ut i arbeid. Departementet vurderer at et unntak fra plikten til å delta i introduksjonsprogram etter integreringsloven kapittel 4 støtter opp under den overordnede målsettingen, og opprettholder derfor forslaget. Departementet understreker imidlertid også at de som kommer i arbeid, kan kombinere arbeidet med introduksjonsprogrammet. Kommunens plikt til å sørge for introduksjonsprogram vil fortsatt gjelde overfor alle i målgruppen som ønsker å benytte seg av retten. Departementet antar imidlertid at en større andel enn vanlig vil gå rett ut i arbeid eller utdanning, slik at kommunen ikke vil måtte sørge for introduksjonsprogram for disse.»

Ukrainere som får jobb, kan takke ja til programmet på et senere tidspunkt. Departementet begrunner avviket fra de alminnelige reglene i høringsnotatet 12. april 2022 på side 46:

«Det vil trolig være flere i målgruppen som går rett ut i ordinært arbeid uten å delta i introduksjonsprogrammet, eller som går over til arbeid før introduksjonsprogrammet er avsluttet. Departementet foreslår å sikre at også personer i denne gruppen har rett til et kort introduksjonsprogram, eller til å fullføre påbegynt program, dersom de mister jobben.»

Kompetansekartlegging er obligatorisk for de som velger å delta i introduksjonsprogrammet. En slik kartlegging er nødvendig for å utarbeide en integreringsplan, jf. § 37 c sjette ledd. Planen skal blant annet angi hva som er sluttmålet og varigheten for integreringsprogrammet. Departementet skriver blant annet:³¹

«Formålet er også å legge til rette for arbeidsmarkedsintegrering, ved å avklare om deltagerne er kvalifisert for tilgjengelige arbeidsplasser lokalt. Høringsinstansene som uttaler seg støtter forslaget, og viser blant annet til at kompetansekartleggingen er nødvendig for å tilpasse introduksjonsprogrammet til den enkeltes behov og at den er viktig for å avklare om personen er kvalifisert for tilgjengelige arbeidsplasser lokalt og bidra til arbeidsmarkedsintegrering.»

³⁰ Prop.107 L (2021–2022) s. 57.

³¹ Prop.90 L (2022–2023) s. 56.

3.3.3 Innspill fra høringen

Få høringsinstanser hadde merknader til at integreringstiltakene er gjort frivillige for ukrainerne.

Bergen kommune og Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid støttet departementet i at personer som har avvist eller avbrutt deltagelse i program for å gå ut i arbeid skal ha rett til program. Bergen kommune ga uttrykk for at denne muligheten bør være åpen for alle deltagere i introduksjonsprogram, uavhengig av oppholdstillatelse. Stange kommune bemerket at det er krevende å sikre kontinuitet og rammer rundt opplæringssituasjonen når deltagerne kan gå inn og ut av programmet.

De høringsinstansene som har uttalt seg om en plikt til å delta i kompetansekartlegging for de som deltar i introduksjonsprogram, stiller seg positive til dette. Det gjelder Agder Fylkeskommune, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Bærum kommune, Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid, IMDi, Mira-senteret, Sør-Varanger kommune, Universitetet i Tromsø, Utdanningsforbundet, Vestby kommune, Vestfold og Telemark fylkeskommune og Ålesund voksenopplæring. Flere av de nevnte høringsinstansene peker på at en slik kartlegging vil sikre et mer målrettet kvalifiseringsløp som legger til rette for integrering i arbeidsmarkedet. NAV Lister skriver i sin høringsuttalelse at det bør legges «*større vekt på kompetansekartlegging for de med kollektiv beskyttelse*».

3.4 Redusert eller endret krav til innhold og varighet av integreringstiltak

3.4.1 Kompetansekartlegging og karriereveiledning

Kompetansekartlegging og karriereveiledning utføres etter de ordinære reglene før gjennomføring av introduksjonsprogrammet, jf. integreringsloven §§ 10 og 11. Formålet er å tilpasse introduksjonsprogrammet til den enkeltes behov. Kompetansekartleggingen ville etter de ordinære reglene vært normalt vært gjennomført *før bosetting*, jf. § 6. Da skal kompetansekartleggingen også bidra til bosetting i en kommune med relevant tilbud om arbeid eller utdanning. I de midlertidige reglene er det inntatt egne bestemmelser om disse to tiltakene i § 37 b.

Etter de ordinære reglene skal kompetansekartleggingen minst omfatte «*hvilke språkkunnskaper og hvilken utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse personen har*», jf. § 10. Det er kommunen som har ansvar for kompetansekartleggingen. I praksis er det enten de lokale NAV-kontorene som utfører kartleggingen, eller enheten i kommunen med ansvar for introduksjonsprogrammet i samarbeid med NAV.

I henhold til de midlertidige reglene skal det i tillegg gjennomføres en kartlegging av om vedkommende er kvalifisert for tilgjengelige arbeidsplasser i kommunen, jf. § 37 b andre ledd. Departementet har i forarbeidene til de midlertidige reglene lagt til grunn at man kan ta i bruk selvregistreringsløsninger dersom det er mange ankomster.³²

Fylkeskommunen har ansvar for tilbudet om karriereveiledning som «bør» gjennomføres før introduksjonsprogrammet, jf. integreringsloven § 11. Karriereveiledningen skal ta

³² Prop.107 L (2021–2022) s. 178.

utgangspunkt i kompetansekartleggingen og bidra til at innvandreren kan ta informerte valg om arbeid og utdanning. Etter de vanlige reglene skal karriereveiledningen resultere i en konkret anbefaling om arbeid eller utdanning, men dette kravet er det gjort unntak for i de midlertidige reglene, som også gjør karriereveiledning frivillig. I de midlertidige reglene er fylkeskommunen gitt større frihet til å bestemme hvordan tilbudet skal organiseres, det vil si om karriereveiledning skal gjennomføres før eller etter oppstart av introduksjonsprogrammet eller etter hvert som behovet oppstår.³³ Det er anledning til å gjennomføre veiledningen i grupper og departementet skrev da reglene ble innført:³⁴

«Departementet vil vurdere utvikling av veiledende standardiserte gruppeopplegg som kan benyttes av karriereveilederne samt digital karriereveiledning og utdanningsinformasjon på ukrainsk og russisk for å støtte fylkeskommunenes tilbud om karriereveiledning.»

3.4.2 Introduksjonsprogrammets innhold

De ordinære reglene om introduksjonsprogrammet følger av integreringsloven kapittel 4 (§§ 8–18). Introduksjonsprogrammet er et tilbud kommunene er pålagt å gi nyankomne innvandrere mellom 18 og 55 år som har fått asyl, som er overføringsflyktninger eller som har fått opphold på humanitært grunnlag. Tilbudet gjelder også de som har fått familiegjenforening med en som tilhører en av de foregående kategoriene.

Etter de ordinære reglene er *innholdet av programmet*, som skal være på fulltid, regulert i § 14. Programmet skal tilpasses den enkeltes behov, men skal minst inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap, kurs i livsmestring og arbeids- eller utdanningsrettede elementer. Deltagere med barn har i tillegg krav på foreldreveiledning.

Etter de midlertidige reglene i § 37 c fjerde ledd er minimumskravene til innholdet i programmet redusert til «*et språktilbud*» og arbeids- eller utdanningsrettede elementer, samt foreldreveiledning for de som har barn eller får barn i løpet av programmet. Ukrainerne har verken krav på opplæring i samfunnskunnskap eller kurs i livsmestring.

Av forarbeidene fremgår det at departementet mener at introduksjonsprogrammet som et utgangspunkt bør være på *fulltid*, men dette er ikke krav i loven i § 37 c fjerde ledd. Bestemmelsen i § 37 c fjerde ledd har ikke vært formulert som en *rett* til deltidsprogram for ukrainerne eller en *plikt* for kommunen til å tilby deltidsprogram, kun som et unntak fra kravene til innhold i programmet som følger av § 14.³⁵ Uavhengig av hvordan bestemmelsen opprinnelig har vært ment fra lovgivers side, er det klart at bestemmelsen av mange har blitt oppfattet slik at ukrainerne har stått fritt til å velge å gjennomføre programmet på deltid og at kommunen har hatt plikt til å tilrettelegge for dette. I integreringsforskriften § 43 ble det fra 30. januar 2024 bestemt at muligheten for deltid i kun gjelder i de tilfeller der kommunen ikke har kapasitet til å tilby fulltid. I så fall skal det

³³ Prop.107 L (2021–2022) s. 178.

³⁴ Prop.107 L (2021–2022) s. 57.

³⁵ I høringsnotatet 5. april 2022 s. 44 er lempingen av kravet til fulltidsprogram utelukkende begrunnet i hensynet til kommunene og disses behov for fleksibilitet dersom ankomstene blir høye. I prop. 107 L (2021–2022) side 60 pekes det på at noen ukrainere kan ha et ønske om deltidsprogram på grunn av omsorgsbyrde og disse i så fall bør få redusert stønad.

utbetales introduksjonsstønad tilsvarende deltagelse på fulltid.³⁶ Kravet om program på fulltid er ikke til hinder for at deltagerne kan ha lønnet arbeid på deltid som en del av programmet.³⁷ Muligheten for å arbeide deltid som en del av introduksjonsprogrammet, som et arbeidsrettet element, følger av de ordinære reglene og det er ikke gjort noe unntak for ukrainerne. Utover dette gjelder kravene i integreringsloven § 14 tredje og fjerde ledd, som blant annet innebærer at programmet skal være helårlig og tilpasses den enkeltes behov og det fastsatte sluttmålet.

Det følger av integreringsforskriften § 43f at *språktilbudet* i introduksjonsprogram etter integreringsloven § 37 c skal være norskopplæring etter § 37 d, eller et annet norsk eller engelsk språktilbud. I høringsnotatet 19. desember 2023 ber AID om høringsinstansenes syn på hvorvidt «et språktilbud» bør erstattes av «opplæring i norsk». Forslaget støttes blant andre av Språkrådet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid og en rekke kommuner. Disse peker på at norskopplæringen er det viktigste for å få jobb i Norge og for å klare seg i det norske samfunnet, samt at kommunene ikke har kapasitet til å gi et fullverdig tilbud i engelsk i tillegg til norsk. Flere høringsinstanser peker på at engelsk eventuelt bør være et supplement til norskundervisningen. KS og IMDi på den annen side ønsker å beholde den eksisterende bestemmelsen som gir fleksibilitet i tilbudet. KS mener kommunen må få velge selv om de tilbyr norsk eller engelsk til deltagerne.

I integreringsforskriften § 43e er det inkludert en midlertidig bestemmelse som skal tydeliggjøre hvordan høyere *yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning* av inntil ett års varighet kan inngå som del av introduksjonsprogrammet. Arbeids- og inkluderingsdepartement skrev i høringsnotatet at programmet må tilpasses den enkelte flyktnings bakgrunn, og at det så vidt mulig bør gis et tilbud som gjør det mulig å gjennomføre studier.³⁸

Arbeidsrettede elementer kan for eksempel være praksis på en arbeidsplass, lønnet deltidsjobb, korte yrkes- og bransjekurs, sertifiseringer eller arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV. I januar 2024 ble det gitt nye og strengere krav til hvor stor andel av introduksjonsprogrammet som skal være arbeidsrettede elementer i de midlertidige reglene i integreringsforskriften § 43h.³⁹

Samtidig med at det fattes vedtak om deltagelse i introduksjonsprogrammet, skal det etter de ordinære reglene utarbeides en *integreringsplan og en integreringskontrakt*, jf. integreringsloven §§ 15 og 16. Etter de midlertidige reglene skal det utarbeides en integreringsplan, men ingen kontrakt, jf. § 37 c sjette ledd. Kravene til prosessen er tilpasset at ukrainerne normalt ikke vil ha fått tilbud om tiltak før bosetting. Kravene til innhold i integreringsplanen er begrenset til å inneholde «*deltagerens sluttmaal for programmet, programmets varighet, elementene i programmet og klagemuligheter*». Det vil si at det, i motsetning til i de ordinære reglene, ikke er et krav om at planen skal inneholde norskmaal etter §§ 13 og 31 eller hvor mye opplæring vedkommende skal ha.

³⁶ Se integreringsforskriften § 43b med midlertidig regel om fastsettelse av introduksjonsstønad dersom kommunen ikke har tilbudt introduksjonsprogram på full tid.

³⁷ Se AIDs høringsnotat 24. oktober 2023 punkt 4.3

³⁸ Arbeids- og inkluderingsdepartements høringsnotat av 17. januar 2023 s. 54.

³⁹ Midlertidig forskrift om endring i integreringsforskriften (økt arbeidsretting av introduksjonsprogrammet) 30. januar 2024 nr.146.

3.4.3 Introduksjonsprogrammets varighet

I de ordinære reglene i integreringsloven § 13 er *varigheten* av programmet og *sluttmålet* regulert. Både varigheten og sluttmålet varierer med innvanderens kompetanse, og tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger. Programmet kan etter de ordinære reglene vare fra tre måneder til tre år, med mulighet for forlengelse. Sluttmålene varierer fra å fullføre deler av grunnskolen til å kvalifisere for høyere utdanning eller komme i arbeid. Programmet avsluttes ved oppnådd sluttmål eller varighet. Sluttmålet skal være realistisk innen programtiden, eventuelt inkludert en forlengelse.

Varigheten er regulert relativt likt i de midlertidige reglene, men med den forskjell at programmet kan vare i «inntil» seks måneder for ukrainere med utdanning på videregående nivå eller høyere, jf. § 37 c andre ledd.⁴⁰ For personer som er fullført videregående opplæring fra Ukraina, men som ikke har ett års høyere utdanning i tillegg, er det i integreringsforskriften § 43d bestemt at de kan delta i introduksjonsprogram «inntil» ett år, uten mulighet for forlengelse, dersom de har sluttmål om overgang til høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning. De midlertidige reglene stiller med andre ord ikke krav til minimumsvarighet av programmet. I tillegg er gruppen som skal ha kort programtid utvidet sammenlignet med de ordinære reglene.

Videre er det presisert i § 37 c andre ledd at sluttmålet for programmet også kan være «høyere yrkesfaglig utdanning». For de som ikke har utdanning på videregående nivå eller høyere, gjelder de ordinære reglene om mål for og varighet av programmet i § 13 fjerde og femte ledd, jf. § 37 c tredje ledd.

I høringen i februar 2023 ga flere instanser uttrykk for at introduksjonsprogrammet bør være av lengre varighet. Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid, Klubben ved Rana voksenopplæring, KS, Levanger kommune, Oslo kommune, Skien kommune, Universitetet i Tromsø og Volda kommune. På bakgrunn av tilbakemeldinger fra kommunene skrev KS i forbindelse med videreføringen at det er «*lite realistisk at flertallet skal kunne kvalifiseres til arbeid med den korte tiden i introduksjonsprogrammet*», og at personer fra Ukraina ikke skiller seg nevneverdig fra øvrige flyktninger hva gjelder behov for kvalifisering til arbeidslivet eller tid for å finne seg til rette. NAV Lister tok til orde for at det i særlige tilfeller bør kunne tas hensyn til individuelle forhold ved fastsettelsen av lengden på introduksjonsprogrammet.

I høringsnotatet 19. desember 2023 har AID foreslått et nytt ledd i § 37 c som innebærer at ukrainerne mister retten til å delta i programmet dersom deltageren får jobb eller tilbud om jobb på heltid.

3.4.4 Foreldreveiledning i introduksjonsprogrammet

Tilbudet om *foreldreveiledning* kan etter integreringsforskriften § 3 sjettede ledd reduseres «dersom kapasitetshensyn i kommunen gjør det nødvendig», men må omfatte minst fire veiledningsmøter eller minst to veiledningssamtaler. Ordinært består veiledningen av 8–12 veiledningsmøter dersom den gjennomføres i gruppe, eller 5–8 individuelle veiledningssamtaler, jf. § 3 fjerde ledd.

⁴⁰ I den midlertidige reguleringen i integreringsforskriften i § 43a er det presisert hva som regnes som «utdanning på videregående nivå eller høyere» for ukrainere.

Enkelte høringsinstanser uttrykte i februar 2023 støtte til å redusere antall timer med foreldreveiledning på grunn av kapasitetsutfordringer. Det gjelder Arbeids- og velferdsdirektoratet, Bærum kommune, Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid, IMDi, KS, Stange kommune, Sør-Varanger kommune og Vestby kommune. Bærum kommune bemerket at tilbud om foreldreveiledning i en mer gjennomførbar form vil bidra til å sikre at man når ut til flest mulig deltagere i introduksjonsprogrammet. Stange kommune understreket behovet for å utvikle et forenklet kurs for slik veiledning.

Andre høringsinstanser var negative til en slik reduksjon. De instansene som uttrykte skepsis var Barneombudet, Bergen kommune, ICDP Norge, Mira-senteret, Norsk Folkehjelp, Universitetet i Tromsø. Barneombudet oppfordret departementet til å vurdere mindre inngripende tiltak i form av interkommunale samarbeid og digitale løsninger. Bergen kommune bemerket at integreringsforskriftens krav til metode og tema for veiledningen ikke kan overholdes med færre veiledningstimer. Norsk Folkehjelp understreket at *«[t]rygge foreldre er av stor betydning for at både foreldre og barn med flukt bakgrunn finner seg til rette i det norske samfunnet og sine lokalmiljø.»*

3.4.5 Rett til norskopplæring

De ordinære reglene for norsk- og samfunnsopplæring er i kapittel 6 (§§ 26–37) i integreringsloven. Disse gjelder både for de som deltar i introduksjonsprogrammet og andre som har rett eller plikt til slik opplæring etter integreringsloven. Andre kan for eksempel være innvandrere som er for gamle til å kvalifisere for introduksjonsprogrammet.

Ansvar for opplæringen er fordelt mellom kommunen og fylkeskommunen. Fylkeskommunen har ansvar for de som deltar i videregående opplæring etter opplæringsloven på fulltid.⁴¹ Tilbudet er gratis for innvandrere med kollektiv beskyttelse. Ukrainerne har etter de midlertidige regler rett til norskopplæring, jf. § 37 d første ledd.

Ukrainernes rett til norskopplæring gjelder kun i ett år fra oppstartstidspunktet, jf. § 37 d andre ledd. Til sammenligning kan innvandrere etter de ordinære reglene få norskopplæring i inntil tre år, jf. § 32.

Erfaringene fra den første perioden med ukrainske flyktninger har vist at behovet for språkopplæring var større enn departementet først hadde lagt til grunn da de midlertidige reglene ble vedtatt. Med virkning fra 1. juli 2023 ble det derfor gitt en ny bestemmelse i integreringsforskriften § 43g, der det står at kommunen og fylkeskommunen *kan* gi utvidet norskopplæring til deltagere som omfattes av integreringsloven § 37 d og som har behov for utvidet opplæring for å oppnå et minimumsnivå i norsk.⁴² Tilbudet om utvidet opplæring kan gis i inntil seks måneder til deltagere som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, og i seks måneder av gangen i inntil to år til deltagere med mindre utdanning. Det innebærer at kommuner som har kapasitet til det, kan gi et tilbud som har samme omfang som etter de ordinære reglene. Tilbudet kan også gis til deltagere som per 1. juli 2023 ikke lenger har rett til opplæring. Forskriftsendringen ble kombinert med økte bevilgninger til norskopplæring med 125,7

⁴¹ Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) 17. juli 1998 nr. 61.

⁴² Det er foreslått synliggjort gjennom en egen forskriftshjemmel i § 37 d i AIDs høringsnotat 19. desember 2023.

mill. kroner i juni 2023.⁴³ Endringen og bevilgningene var en respons på kritikken fra et stort antall høringsinstanser, blant andre Arbeids- og velferdsdirektoratets, KS, mange kommuner og fylkeskommuner, Språkrådet og Norsk Folkehjelp, i forbindelse med videreføringen av regelverket i februar 2023.

Målsettingen for opplæringen i de midlertidige reglene er kun at deltageren «bør» oppnå «et minimumsnivå i norsk». Etter de ordinære reglene «skal» deltagerne oppnå et slik, jf. § 31. Ukrainerne har ingen plikt til å avlegge prøver for å dokumentere sine norskkunnskaper etter § 37 d. De som ønsker det, har likevel rett til å avlegge gratis avsluttende prøve i norsk.

De ordinære reglene om at det skal utarbeides en *norskplan* i integreringsloven § 34 gjelder ikke. I stedet gjelder den midlertidige bestemmelsen i § 37 d tredje ledd hvor innholdet i planen er tilpasset de øvrige reglene nevnt ovenfor.

3.4.6 Manglende rett på opplæring i samfunnskunnskap

Innvandrerens rett og plikt til samfunnsopplæring er, i likhet med opplæring i norsk, regulert i kapittel 6. Til forskjell fra andre flyktninger, har ukrainerne hverken rett eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap, jf. § 37 d. Kommuner som har kapasitet til det, kan likevel tilby opplæring i samfunnskunnskap.

I høringen ga flere instanser uttrykk for at det er uheldig at personer med kollektiv beskyttelse ikke har rett til opplæring i samfunnskunnskap. Det gjelder Norsk Folkehjelp, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Mira-senteret, Universitetet i Tromsø, Utdanningsforbundet, Vestfold og Telemark fylkeskommune og Volda kommune.

Arbeids- og velferdsdirektoratet trekker frem at «manglende systemforståelse blant innvandrere er en betydelig barriere for deltagelse både i arbeid og i samfunnet for øvrig». Bærum kommune bemerker at det ikke nødvendigvis er kapasitetsutfordringer, men tidsvinduet på ett år fra opphold, som gjør gjennomføring av opplæring i samfunnskunnskap krevende.

Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid støtter at ukrainere ikke skal ha plikt til å gjennomføre opplæring i samfunnskunnskap nå. IMDi mente i høringen i februar 2023 også at kapasitetsutfordringer i kommunene tilsa at det ikke skulle være noen slik rett.

3.4.7 Forutsetninger for og hensynene bak midlertidige reglene

Da de midlertidige reglene for introduksjonsprogrammet ble foreslått i høringsnotat 12. april 2022, la departementet følgende til grunn om kompetansen hos ukrainske flyktninger:⁴⁴

«Departementet tar utgangspunkt i at mange av de fordrevne fra Ukraina kan gå inn i ordinært arbeid. De som kommer i arbeid, kan kombinere arbeidet med introduksjonsprogrammet. Studenter med studieplass i høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning kan ta utdanningen som del av introduksjonsprogrammet de første månedene, slik at de får noen måneder med

⁴³ Tillegg til tildelingsbrev for IMDi 2023 30. juni 2023

⁴⁴ Side 44

introduksjonsstønad før de kan gå over på ordningene for lån og stipend i Lånekassen. [...]

Varigheten på seks måneder foreslås blant annet på bakgrunn av generell informasjon om utdanningsnivået i Ukraina, som tilsier at en høy andel av de fordrevne vil ha utdanning på minimum videregående nivå fra før og dermed være i målgruppen for et kort program etter de ordinære reglene i loven.»

Departementet antok med andre ord at ukrainerne vil ha behov for færre integreringstiltak enn øvrige innvandrere i målgruppen for loven.

Formålet med å redusere kravene til innholdet i introduksjonsprogrammet og til tilbudet om språkopplæring, har i tillegg vært å redusere belastningen på kommunene.⁴⁵ I høringsnotatet 12. april 2022 skrev Justisdepartementet:

«De høye ankomstene i løpet av et kort tidsrom medfører et behov for å gjøre tilpasninger i regelverket, både for å bidra til raskere bosetting og for å bidra til at kommuner og fylkeskommuner kan håndtere situasjonen og tilpasse tjenestetilbudet sitt.»

Regelen om redusert krav til norskopplæring og ingen rett til opplæring i samfunnskunnskap ble særlig kritisert av høringsinstansene, men i lovforarbeidene er det lagt avgjørende vekt på kapasitetshensyn både da reglene opprinnelig ble vedtatt og ved videreføringen.⁴⁶ Som det fremgår over, er det i ettertid gitt bevilgninger og forskriftsregulering som bidrar til at de fleste ukrainere får tilbud om mer språkopplæring enn først planlagt.

3.5 Unntak fra kompetansekrav for norsklærere

3.5.1 Om innholdet av den midlertidige regelen

I integreringsforskriften § 67 er det regulert hvilke kompetansekrav som generelt stilles til norsklærere, og i § 68 er det regler som på visse vilkår åpner for midlertidig ansettelse av lærere som ikke oppfyller kravene i § 67.

I integreringsforskriften § 43c er det i tillegg gitt en midlertidig bestemmelse som sier:

«Dersom det ikke finnes søkere som oppfyller kravene i § 67 første ledd, kan andre tilsettes midlertidig dersom det er nødvendig for at kommunen skal kunne gi tilbud om opplæring i norsk etter integreringsloven § 37d. For øvrig gjelder første til tredje ledd i § 68.»

Ordlyden i forskriftsbestemmelsen kunne med fordel vært klarere. Vi forstår imidlertid regelen i § 43c slik at vilkåret for å bruke midlertidige ansettelser kun er at «det er nødvendig for at kommunen skal kunne gi tilbud om opplæring i norsk etter integreringsloven § 37d». Regelen i forskriften gjør unntak fra tidsbegrensingen i § 68 om at midlertidige ansettelser kan ha en varighet på «inntil ett år», slik det også er lagt til grunn i Prop.107 L (2021–2022) på s. 64. Vilråene i § 68 gjelder ikke i tillegg dersom

⁴⁵ Prop.107 L (2021–2022) s. 55.

⁴⁶ Se blant annet Prop. 90 L s. 59–60.

vilkåret i § 43c er oppfylt. I andre tilfeller gjelder fremdeles vilkårene for midlertidig ansettelse av lærere i § 68. Vilråene i § 43c er med andre ord lempeligere enn ellers.

3.5.2 Hensynet bak den midlertidige regelen

Da Justis- og beredskapsdepartementet i høringsnotatet 5. april 2022 foreslo å lempe på kompetansekravet for lærere, viste departementet til at dette skulle «*balansere hensynet til at personer som oppholder seg i Norge bør få mulighet til norskopplæring så tidlig som mulig med hensynet til kommunenes kapasitet.*»⁴⁷ Slik vi oppfatter departementet, har man valgt å fire vilråene for å bruke midlertidig ansatte lærere som mangler formell kompetanse, for å sikre tilgangen på lærere.

3.6 Midlertidige forskriftshjemler og bruken av disse

3.6.1 Reglens innhold

I de midlertidige reglene har Arbeids- og inkluderingsdepartementet fått en ny forskriftshjemmel i § 37 e. Den åpner for å gi ytterligere regler om innholdet av og hvem som har rett til å delta i opplæring i mottak, introduksjonsprogrammet, karriereveiledning og opplæring i norsk- og samfunnskunnskap. Forskriftshjemmelen åpner både for å gi et dårligere eller et bedre tilbud til ukrainerne. Den åpner også for å utsette frister for oppstart av integreringstiltak og endre retten til introduksjonsstønad, samt prøver i norsk og samfunnskunnskap. Bokstav a til g utgjør en uttømmende oversikt over bestemmelsene i integreringsloven som kan fravikes i en slik midlertidig forskrift.⁴⁸

Vilkåret for å ta forskriftshjemmelen i bruk er at «*det er nødvendig for å tilpasse integreringstiltak til personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34*».

Integreringsloven § 37 e andre ledd åpner for at kravene i første ledd bokstav a til g også kan fravikes for andre enn personer med opphold etter utlendingsloven § 34 «*dersom kapasitetshensyn i kommunen eller fylkeskommunen gjør det nødvendig*». I forarbeidene til lovendringen står det:⁴⁹

«Terskelen for slike endringer skal være høy, og hjemmelen vil kun bli benyttet hvis kapasiteten er så presset i kommunene at det er nødvendig at unntak fra lovpålagte oppgaver også berører andre deltagere i ordningene.»

Det er også en egen forskriftshjemmel i integreringsloven § 37 c som gir mulighet til å presisere hva som regnes som «utdanning på videregående nivå» når ukrainerne skal delta i introduksjonsprogrammet.

Den 9. juni 2023 ble det i tillegg gitt en egen forskriftshjemmel i integreringsloven § 37 f for deling av informasjon fra kompetansekartleggingen mellom staten, fylkeskommunene og kommunene med sikte på å kunne sysselsette ukrainere i det offentlige

⁴⁷ Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat 5. april 2022 s. 49.

⁴⁸ Prop. 90 L (2022–2023) s. 61.

⁴⁹ Prop. 107 L (2021–2022) s. 65

tjenestetilbudet. Det vil med andre ord være mulig gjøre unntak fra den taushetsplikten som ellers gjelder for denne typen informasjon.

I høringsnotatet 19. desember 2023 har AID foreslått å utvide eller klargjøre forskriftshjemlene i § 37 e noe. Blant annet gis det utvidet hjemmel for å behandle personopplysninger.

3.6.2 Hensynet bak reglene

Forskriftshjemmelen i § 37 e åpner for å gi regler som senker kravene til ulike integreringstilbud og forlenger frister, for å unngå overbelastning av velferdstjenestene. Den åpner imidlertid også for å gi et bedre tilbud dersom det anses nødvendig for å tilpasse integreringstiltakene til situasjonen. For eksempel kan man tenke seg, at man gir ukrainere på mottak rett til norskopplæring dersom bosettingen tar lengre tid enn forutsatt.

Departementet begrunner forskriftshjemmelen slik i forbindelse med videreføringen:⁵⁰

«Departementet vurderer at forskriftshjemmelen gir adgang til å gjøre omfattende endringer i rettigheter og plikter, både for kommunene og deltagere i introduksjonsprogrammet og at den vil være tilstrekkelig for å håndtere en eventuell situasjon med ankomster som beskrevet i høyt scenario. Høringsinstansene som har uttalt seg, støtter at forskriftshjemmelen videreføres og er enige i at den er dekkende for behovet. [...]

Hjemmelen i § 37 e skal bidra til at kommuner og fylkeskommuner kan håndtere situasjonen og tilpasse sitt tjenestetilbud. Den kan dermed også benyttes til å innskrenke enkeltpersoners rettigheter til ordningene.»

Hjemmelen i § i integreringsloven § 37 f for deling av informasjon fra kompetansekartleggingen er først og fremst begrunnet i behovet for arbeidskraft i det offentlige tjenestetilbudet. I forarbeidene står det:⁵¹

«I tiden fremover kan det bli aktuelt å ta i bruk tilgjengelige ressurser blant personer med midlertidig kollektiv beskyttelse til nødvendige oppgaver i tjenestetilbudet. Formålet vil være å bidra til å opprettholde gode statlige, kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbud.»

Hensynet til å skaffe nødvendig arbeidskraft må avveies mot personvern hensyn.

3.6.3 Innspill fra høringene

Enkelte høringsinstanser har uttalt seg om forskriftshjemmelen i høringen i februar 2023. Agder fylkeskommune og KS var enige i at det er behov for en slik hjemmel. KS bemerket at departementet ved en betydelig økning i ankomster «*bør vurdere å benytte det handlingsrommet som ligger i denne hjemmelen, ved å redusere kravene også knyttet til øvrige deltagere som inngår i målgruppen for integreringsloven*», av hensyn til å sikre likebehandling og unngå overbelastning av tjenestene. Mira-senteret ga derimot

⁵⁰ Prop. 90 L (2022–2023) s. 62.

⁵¹ Prop. 110 L (2022-2023) s. 5

uttrykk for det syn at «*[f]lyktninger og asylsøkere med andre oppholdsgrunnlag må beholde de rettigheter de har i dag etter integreringsloven*».

De fleste høringsinstansene var positive til hjemmelen om deling av informasjon fra kompetansekartleggingen og karriereveiledningen med det formål å sikre nødvendig arbeidskraft til det offentlige tjenestetilbudet.⁵² Datatilsynet peker at ukrainernes rett til informasjon om formålet med datainnsamling må ivaretas, jf. GDPR artikkel 13 og 14.

3.6.4 Bruken av de midlertidige forskriftshjemlene

Tabell 3-1 inneholder en oversikt over bruken av de midlertidige forskriftshjemlene. De midlertidige forskriftshjemlene i integreringsloven §§ 37 c og 37 e, ble tatt i bruk allerede ved forskrift om endringer i integreringsforskriften 27. juni 2022 nr. 1195. Det ble da regulert i § 43a hva som var «utdanning på videregående nivå» for ukrainere. I tillegg ble det gitt bestemmelser om avkortning av introduksjonsstønnd for ukrainerne som deltok i introduksjonsprogrammet på deltid og hadde lønnet arbeid ved siden av i § 43b. Begge reglene er naturlig å se på som presiseringer av eller tilpasninger til det øvrige midlertidige regelverket.

Samtidig ble det i tillegg vedtatt en regel om lemping av kravene til midlertidige ansettelser av lærere i § 43c, men denne har hjemmel i det ordinære regelverket i integreringsloven § 39 andre ledd. Se omtale over i 3.5.

Den 9. juni 2023 ble det gitt flere midlertidige endringer til integreringsforskriften med hjemmel i integreringsloven §§ 37 c og 37 e. Kommunen ble gitt mulighet for å redusere tilbudet om foreldreveiledning «*dersom kapasitetshensyn gjør det nødvendig*», jf. integreringsforskriften § 3 sjette ledd. Se omtale av denne regelen i punkt 3.4.4.

Samtidig ble det gjort flere tilpasninger i regelverket for å klargjøre hva slags utdanning og opplæring som kan kvalifisere som en del av introduksjonsprogrammet for ukrainerne i integreringsforskriften §§ 43 e til f. Se omtale av disse reglene i punkt 3.4 over.

I en endringsforskrift 26. juni 2023 ble kommunene og fylkeskommunen gitt mulighet for å gi utvidet norskopplæring til ukrainerne innenfor gitte rammer i ny § 43g. Også denne bestemmelsen er gitt med hjemmel i § 37 e, og illustrerer at forskriftshjemmelen også kan brukes til å gi et bedret tilbudt til ukrainerne ved behov.

I nok en endringsforskrift 30. januar 2024 med ble det stilt strengere krav til at introduksjonsprogrammet skulle inneholde arbeidsrettede elementer i § 43h. Muligheten for introduksjonsprogram på deltid ble også presisert eller strammet inn i § 43i. I tillegg ble kommunene gitt adgang til å avslå søknad om deltagelse fra ukrainere som har jobb eller tilbud om jobb på tilnærmet heltid i § 43j.

For å oppsummere, er både de midlertidige forskriftshjemlene i § 37 c og 37 e tatt i bruk. Hjemmelen i § 37 e er tatt i bruk flere ganger, både for å presisere, redusere og utvidet tilbudet til ukrainerne. Den nye forskriftshjemmelen i § 37 f om deling av kompetanseopplysninger, er foreløpig ikke tatt i bruk.

⁵² Se informasjon innhentet i medhold av § 37 b eller § 37 f.

Tabell 3-1: Oversikt over midlertidige regler i forskrift til integreringsloven per 15. februar 2024

Forskrift	Paragraf	Stikkord	Vedtatt	Midlertidig hjemmel	Ordinær hjemmel
Integreringsforskriften	§ 3 (4)	Foreldreveiledning	09.06.2023	§ 37 e	
Integreringsforskriften	§ 43 a	Utdanning på videregående nivå	27.06.2022	§ 37 c	
Integreringsforskriften	§ 43 b	Introduksjonsstønad ved deltidsprogram	27.06.2022	§ 37 e	
Integreringsforskriften	§ 43 c	Kompetansekrav for lærere	27.06.2022		§ 39
Integreringsforskriften	§ 43 d	Varighet av programmet	09.06.2023	§ 37 e	
Integreringsforskriften	§ 43 e	Høyere utdanning i programmet	09.06.2023	§ 37 e	
Integreringsforskriften	§ 43 f	Språktilbudet	09.06.2023	§ 37 e	
Integreringsforskriften	§ 43 g	Utvidet norskopplæring	26.06.2023	§ 37 e	
Integreringsforskriften	§ 43 h	Arbeidsrettede elementer i programmet	30.01.2024	§ 37 e	
Integreringsforskriften	§ 43 i	Vilkår for program på deltid	30.01.2024	§ 37 e	
Integreringsforskriften	§ 43 j	Avslag på deltakelse ved jobb/jobbtilbud	30.01.2024	§ 37 e	

3.7 Virkninger av midlertidig regulering i integreringsloven og integreringsforskriften

3.7.1 Innledning

I dette avsnittet presenterer vi funn fra spørreundersøkelsen i kommunene, intervjuene med ulike aktører og analyser av NIR-data. Disse bruker vi til å belyse virkningene av de midlertidige reglene for:

- gjennomføringen av integreringstiltak
- kommunenes kapasitet til å gjennomføre integreringstiltak
- integreringen av ukrainerne

De midlertidige reglene åpner for at tilbudet kan variere fra kommune til kommune. Vi beskriver hvilket tilbud kommunene gir ukrainerne og i hvilken grad ukrainerne har valgt å delta i integreringstiltakene de blir tilbudt. Vi vurderer også hvilke betydning det reduserte tilbudet til ukrainerne har for integreringen og overgangen til arbeidslivet. Videre kommer vi inn på virkninger for kapasiteten i NAV.

De materielle midlertidige reglene, det vil si regler som gir rettigheter eller pålegger plikter, gjelder bare ukrainerne med kollektiv beskyttelse, og ikke andre innvandrere omfattet av integreringsloven. Forskriftshjemlene som åpner for å endre tilbudet til andre innvandre er så langt ikke tatt i bruk. Vi har også sett på om dette oppfattes eller oppleves som en urimelig forskjellsbehandling.

3.7.2 Kapasitet til integreringstiltak

Et viktig hensyn bak flere av de midlertidige bestemmelsene i integreringsloven og integreringsforskriften er at kravene til integreringstiltak ikke skal stå i veien for bosetting av flykninger.

I Figur 11-1 i punkt 11.2 viser vi at kapasiteten i introduksjonsprogrammet var en begrensende faktor for bosettingskapasiteten i en del kommuner som besvarte spørreundersøkelsen i august 2023. Kapasiteten i introduksjonsprogrammet framstår likevel som noe mindre viktig enn kapasiteten i helse- og omsorgstjenestene og langt mindre viktig enn knapphet på boliger. I spørreundersøkelsen var det de ansvarlige for bosetting som ble bedt om å beskrive barrierene samlet.

Vi spurte også de ansvarlige for introduksjonsprogrammet om de opplevde kapasiteten i programmet som en barriere. Tabell 3-2 viser at de fleste (64 prosent) i liten grad eller overhodet ikke opplever programmets kapasitet som en barriere for bosetting. Bare 4 prosent oppgir at programmets kapasitet «i stor grad» er en barriere.

I åpne svar kom det enkelte utdypinger av svarene over. Det var kommentarer knyttet til utfordringer med å bygge opp igjen kapasitet kommunen tidligere hadde bygget ned og at de hadde hatt problemer med å få ordnet lokaler, men at de hadde klart det. En annen pekte på at det er knapphet på relevant kompetanse.

Tabell 3-2: Har kapasiteten i introduksjonsprogrammet vært en barriere for kommunen for å ta imot fordrevne fra Ukraina?

	Prosent
1. Ja, i stor grad	3,6%
2. Ja, i noen grad	28,5%
3. Nei, i liten grad	40,6%
4. Nei, i ingen grad/overhode ikke	23,0%
Vet ikke/ingen oppfatning	0,6%
Annet, spesifiser her:	3,6%
I alt	100,0%

Svarene over må ses i sammenheng med kapasitetsbehovet i introduksjonsprogrammene i kommunene. Det er et betydelig etterslep mellom ankomst og avslutning av programmet, primært fordi flertallet deltar i ett år, men også fordi det var etterslep i bosettingen i den første perioden. Selv om ankomstene per måned nådde en foreløpig topp allerede i 2. kvartal 2022, var det fortsatt vekst i antall deltagere fra Ukraina i

introduksjonsprogrammet fram til juli 2023. Da vi gjennomførte spørreundersøkelsen i august 2023 hadde nettopp deltagertallet kulminert⁵³, men kommunene hadde hatt ganske god tid til å forberede seg på toppen i deltagelse.

Vi spurte de ansvarlige for programmet om kapasiteten ville blitt en barriere hvis de i 2023 skulle bosatt 3-4 ganger så mange som i 2022. Over 70 prosent svarte at kapasiteten helt klart eller trolig ville blitt en barriere i en slik situasjon.

Tabell 3-3: Ved svært høye ankomster, ville kapasiteten i introduksjonsprogrammet vært en barriere for å ta imot fordrevne fra Ukraina?

	Prosent
1. Ja, helt klart	29,7%
2. Ja, trolig	40,6%
3. Nei, trolig ikke	22,4%
4. Nei, helt klart ikke	1,8%
Vet ikke/ingen oppfatning	1,2%
Annet, spesifiser her:	4,2%
I alt	100,0%

I åpne kommentarer ble det pekt på behov for å bemanne opp, men også på mangel på klasserom og tolker. En annen kommenterte at fristen på tre måneder for å starte introduksjonsprogrammet er for kort og bør forlenges.

Flere representanter for statsforvalterne og fylkeskommunene opplever at kapasitet i voksenopplæringen og i introduksjonsprogrammet kan være en utfordring for noen kommuner. Det dreier seg om tilgang til lokaler og kompetent personell. Personell er særlig en utfordring i distriktskommuner og mindre kommuner.

Dette inntrykket bekreftes i stor grad i intervjuer gjennomført med kommuneinformanter høsten 2023/vinteren 2024, som enten er ansvarlige for, eller jobber tett med, introduksjonsprogrammet. Flere steder er tilgang på kompetent personell, inkludert lærere, og mangel på undervisningslokaler en utfordring. Andre kommuner har imidlertid ikke like store utfordringer. En av kommunene vi har intervjuet opplever for eksempel at det er lettere å få tak i lærere til voksenopplæringen enn i grunnskolen.

Én av kommunene forteller også om grep som er gjort i organiseringen av undervisningen hos voksenopplæringen for å håndtere den store økningen i deltagere i introduksjonsprogram og norskopplæring. For det første har kommunen valgt å redusere omfanget på undervisningen noe, for elevene som har kommet opp på et nivå der de i større grad kan jobbe selvstendig. I tillegg brukes undervisningslokalene hele dagen.

⁵³ Felles rapportering fra NAV og IMDi til AID, upublisert, desember 2023

Voksne med barn prioriteres for norskundervisning på dagtid, mens voksne uten små barn i større grad får undervisning på ettermiddagen.

Videre indikerer resultatene fra kommuneintervjuene at utfordringer med kapasiteten i introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen ikke er et betydelig hinder for selve bosettingsprosessen, noe som styrker funnene fra spørreundersøkelsen. Som i spørreundersøkelsen, er det nettopp tilgang på boliger som fremheves som det største hinderet for bosetting, så vel som press på helsetjenestene. Fysisk plassmangel virker imidlertid å kunne bli en utfordring flere steder dersom antallet deltagere i introduksjonsprogrammet og i norskopplæring begynner å øke mye igjen.

Kommunene har også vært i stand til å bemanne opp, for å håndtere økningen i deltagere i introduksjonsprogrammet. På spørsmål om hvordan kapasiteten generelt i introduksjonsprogrammet har utviklet seg etter februar 2022, svarer de fleste kommuneinformantene at kapasiteten er presset, men også at de har hatt mulighet til å øke personalressursene. Noen av de små kommunene har også hatt midler til å kjøpe tjenester, eksempelvis norskkurs, enten via nettordninger eller fysisk hos nabokommuner. Dette har frigjort noe kapasitet, og kommunen har klart å levere tjenestene de er forpliktet til.

I en av kommunene vi har intervjuet er flyktningetjenesten og programrådgiverne organisert i NAV, og i denne kommunen har oppbemanning i forbindelse med ankomster av ukrainere gått på bekostning av kapasitet til veiledning av andre brukergrupper i NAV. Det har altså ikke blitt tilført friske midler.

Vi hører også om team av programrådgivere som har endret arbeidsmåte, fra å ha mer fokus på kvalitet, til å i større grad prioritere kvantitet og effektivitet i arbeidet. De har på denne måten håndtert den økte arbeidsmengden som følger av økte ankomster av ukrainske flyktninger som skal delta i introduksjonsprogrammet.

Enkelte fylkeskommuner har inntrykk av at kommunene har for lite midler til å gi et så godt norskopplæringstilbud som de ønsker. Knapphet på finansiering er blant annet en barriere for å få ansatt nye lærere i voksenopplæringene. Dette inntrykket bekreftes i intervjuer med noen av kommunene. Én uttrykker at bosetting av flyktninger koster svært mye mer enn det kommunene blir kompensert for. Dette gjelder både tilbud om introduksjonsprogram og særlig oppbemanning av kompetent personell, i tillegg til styrking av kapasitet i NAV og helsetjenester. En annen informant opplever å få for lite ressurser til norskopplæring, som denne kommunen kjøper inn.

En informant forteller også om utfordringer med økonomien til deltagere i introduksjonsprogrammet. Det kan oppstå et økonomisk vakuum for de ukrainske flyktningene dersom de ikke får ventestønnad raskt og i tillegg får introduksjonstilskuddet utbetalt i etterkant av oppstart. Kommunen prøver å få ukrainere raskt i gang med introduksjonsprogrammet, slik at de raskere får utbetalt penger, men opplever at dialogen og samarbeidet med NAV når det gjelder introduksjonsdeltagernes økonomi kan bli bedre.

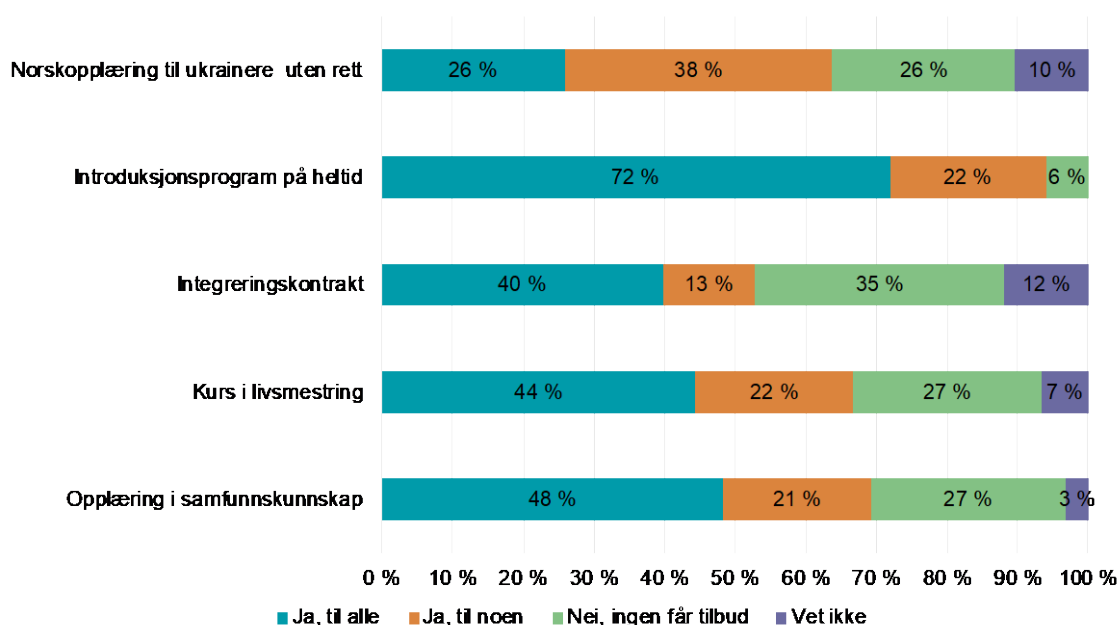
3.7.3 Virkningene for kommunenes tilbud

De midlertidige reglene i integreringsloven gir kommunene økt handlefrihet, sammenlignet med reglene som gjelder for andre flyktninger. Kommunene kan kutte i tilbudet om integreringstiltak for ukrainerne, sammenlignet med de andre. I dette

avsnittet vil vi vise i hvilken grad kommunene bruker denne handlefriheten og hva som er årsakene til kommunenes valg.

Figur 3-1 viser svarene kommunene gav i spørreundersøkelsen i august 2023 på spørsmål om de tilbyr ukrainerne ulike integreringstiltak som kommunene er forpliktet å tilby innvandrere uten kollektiv beskyttelse.

Figur 3-1: Hvilke integreringstiltak tilbyr kommunene til ukrainerne?



Norskopplæring til ukrainere uten rett

Spørreundersøkelsen i august 2023 viser at 26 prosent av kommunene ikke gir norskopplæring ut over det minimumskravet som følger av loven. En like stor andel gir et utvidet tilbud til alle, mens 38 prosent – den største andelen – gir et utvidet tilbud til noen. Det utvidet tilbudet kan for eksempel være til ukrainere som fremdeles bor på mottak eller til ukrainerne som allerede har gjennomført ett år med norskopplæring, jf. integreringsloven § 37 d.

Integreringskontrakt

35 prosent av kommunene gir ikke tilbud om integreringskontrakt til ukrainere, mens 40 prosent gir dette til alle. 13 prosent gir tilbud til noen av ukrainerne. Det er nærliggende å se dette funnet i sammenheng med at spørreundersøkelsen tyder på at mange i kommunene ikke oppfatter integreringskontrakt som viktig for integreringen (jf. avsnitt 3.7.6). Data fra NIR viser at ved utgangen av januar hadde bare 10 prosent av de bosatte med kollektiv beskyttelse fått integreringskontrakt.

Opplæring i samfunnskunnskap og livsmestring

Nesten halvparten av kommunene – 48 prosent – gir alle ukrainere tilbud om opplæring i samfunnskunnskap, selv om kommunene ikke er forpliktet til dette. 27 prosent gir ikke dette tilbudet til noen, mens 21 prosent tilbyr samfunnskunnskap til noen.

Andelene fordeler seg nokså likt blant kommunene når det gjelder tilbud om kurs i livsmestring. 44 prosent av kommunene gir tilbud om dette til alle ukrainere, mens 27 prosent ikke tilbyr noen dette. 22 prosent tilbyr kurs i livsmestring til noen ukrainere.

Blant de vi intervjuet er det tilnærmet unison oppfatning av at samfunnskunnskap er viktig, også for ukrainerne. På den andre siden er det et spørsmål om ressurser, hvorvidt nytten veier opp for kapasitetsbruken og om det i det hele tatt er kapasitet til å tilby dette. Flere informanter mener samfunnskunnskap burde være obligatorisk da det er uklart hvor lenge ukrainerne skal være her. De peker på at det er en klar fordel med opplæring i samfunnskunnskap for å integreres på en hensiktsmessig måte, herunder for muligheten til å komme i arbeid. Noen informanter sier at samfunnskunnskapen til dels integreres i norskundervisningen og at man dermed gir noe opplæring selv om det ikke skiller ut som et eget opplæringstilbud. Som det fremgår over i punkt 3.4.6, har også mange av høringsinstansene kritisert at samfunnskunnskap ikke er obligatorisk for ukrainerne.

Introduksjonsprogram på heltid

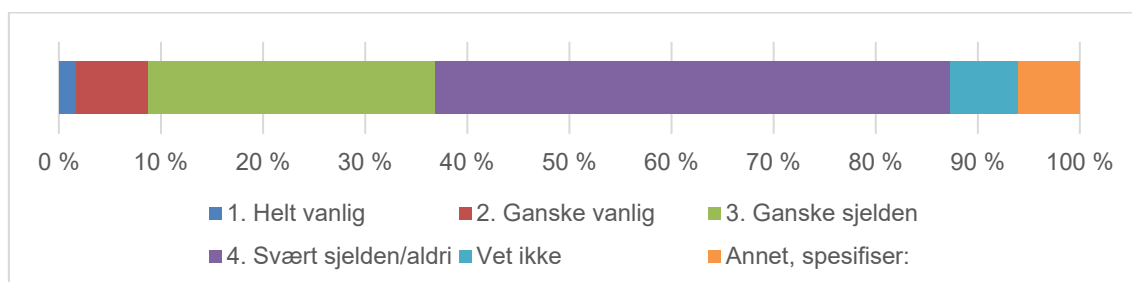
Spørreundersøkelsen viser at et stort flertall av kommunene – 72 prosent – tilbyr alle ukrainerne introduksjonsprogram på heltid, og nesten alle de andre kommunene gir et slikt tilbud til noen. 6 prosent av kommunene svarer (i august 2023) at ukrainere ikke får et heltidstilbud hos dem. Alle de ti utvalgte kommunene vi har intervjuet tilbyr program på heltid. Den ene kommunen oppgir imidlertid at mange av flyktingene deltar i deltidsprogram, slik at de kan jobbe ved siden av.

Som det fremgår over i punkt 3.4.2 er adgangen til introduksjonsprogram på deltid snevret inn med virkning fra 1. februar 2024, jf. integreringsforskriften § 43i. Kommunen har kun anledning til å tilby deltid dersom det skyldes manglende kapasitet hos kommunen. Dette er imidlertid ikke til hinder for at ukrainerne kan ha lønnet deltidsarbeid som en del av introduksjonsprogrammet.

Forlengelse av introduksjonsprogram

Ukrainere kan søke om å få forlenget introduksjonsprogrammet eller norskopplæringen. Figur 3-2 viser at de fleste kommunene vanligvis innvilger søknadene. 50 prosent av kommunene svarer i spørreundersøkelsen at de svært sjelden eller aldri avslår søknader om forlengelse, mens 28 prosent svarer ganske sjelden. Kun 2 prosent av kommunene (3 kommuner) svarer at det er helt vanlig at de avslår slike søknader.

Figur 3-2: Hvor vanlig er det at kommunen avslår søknader fra ukrainere om forlengelse av introduksjonsprogrammet eller norskopplæringen?



Data fra NIR bekrefter inntrykket over. Av ukrainerne som var registrert med sluttdato (før eventuell forlengelse) i NIR i perioden mars 2022 til januar 2024, hadde 70 prosent søkt om forlengelse. Av de som søkte, fikk 97 prosent innvilget forlengelse. Vi har også sett på tilsvarende tall for de med annet oppholdsgrunnlag har funnet ganske identiske andeler som søker og får forlengelse. Det er bare 284 personer med annet

oppholdsgrunnlag som er blitt registrert i NIR i 2022 eller senere, og som har sluttdato for introduksjonsprogrammet. Andelene for denne gruppen kan være preget av «tilfeldige utslag».

Vi har videre sett på hvor lang forlengelse som gis til deltakere med kort programtid og som har fått forlengelse. De har i gjennomsnitt deltatt 157 dager lenger de med kort programtid som ikke har fått forlengelse. Dette samsvarer med funn i Fafo's rapport «Kort programtid i introduksjons-programmet» som vi fikk innsyn før publisering. Fafo finner at ukrainere i mindre grad enn andre nasjonaliteter får utvidet programtiden til fulle 12 måneder.

I åpent svar knyttet til søknader om forlengelse svarer én kommune at de gir alle 6 måneders forlengelse, og at de oppfordrer søkerne til å søke om forlengelse av norskopplæring i tillegg. En annen skriver «Alle får inntil 1 år. Vi skulle ønske vi kunne forlenge ytterligere».

Imidlertid er det også noen kommuner som i spørreundersøkelsen oppgir en mer restriktiv søknadsbehandling. En respondent skriver at «Vi endrer praksis hos oss nå, slik at hovedregel er 6 mnd. Vi regner med flere avslag på forlengelse fra og med januar 2024». En annen gir uttrykk for at de avslår alle søknader: «Når retten utgår, avslås det». Et par statsforvaltere forteller at de får en del klager på avslag på forlengelse av introduksjonsprogrammet og permisjoner.

Intervjuene med kommunene etterlater ikke et inntrykk av at de bruker handlingsrommet til å gi minst mulig tilbud fordi kapasiteten er presset. Vi får heller det motsatte inntrykket. Det kan heller være utfordrende for kommunen at ukrainske flyktninger ikke har lengre introduksjonsprogram og lengre norskopplæring, fordi mange ikke blir klare for arbeidslivet. Selv om mange ukrainerne har høyere utdanning, mangler de fleste gode engelskkunnskaper og mange mangler i tillegg yrkeserfaring. Også i åpne svar i spørreundersøkelsen til kommunene er det flere som skriver, at de midlertidige reglene i integreringsloven bygger på en feilaktig oppfatning om hvor lett det vil være å få ukrainerne i arbeid. Dette er en viktig begrunnelse for at kommunene vi har intervjuet utvider introduksjonsprogrammet og tilbyr maksimal lengde med norskundervisning.

Enkelte statsforvaltere mener videre at det korte introduksjonsprogrammet for ukrainere kan føre til press på tjenesten. Én statsforvalter argumenterer med at kommunene ved korte introduksjonsprogram til enhver tid vil ha deltagere på alle stadier i løpet, noe som kan utfordre både kapasitet og behov for personell. Et eksempel som trekkes frem er utfordringer knyttet til at kommunene til enhver tid vil ha deltagere som trenger ulike nivåer av språkopplæring.

Enkelte statsforvaltere og fylkeskommuner sier også at den korte varigheten av introduksjonsprogrammet og det store volumet av deltagere kan medføre at det i mindre grad tas hensyn til individuelle behov for opplæring, noe som i sin tur kan forringe kvaliteten av programmet.

Vi mener at svarene i spørreundersøkelsen tyder på ganske stor variasjon mellom kommunene når det gjelder deres tilbud av integreringstiltak til ukrainere: Et flertall utnytter handlingsrommet til å unnlate å tilby det tilbudet som følger av de ordinære reglene, men det er også et stort mindretall som tilbyr alle ukrainerne mye av det samme som ligger i det ordinære tilbudet. Kommunene tilbyr for en stor del ukrainerne det kommunene oppfatter er viktig for integrering (introduksjonsprogram på heltid og forlengelse av programmet), men benytter handlefriheten til å kutte ut det de oppfatter som mindre viktig (herunder integreringskontrakt).

Karriereveiledning

Én fylkeskommune er opptatt av at det er åpnet for gruppeveiledning. Det har avlastet fylkeskommunens kapasitet. Denne fylkeskommunen har vært på «bristepunktet» når det gjelder kapasitet i karriereveiledningstilbudet, og de midlertidige reglene har lettet på presset, selv om det fortsatt er en utfordring.

3.7.4 Virkningene for ukrainernes deltagelse

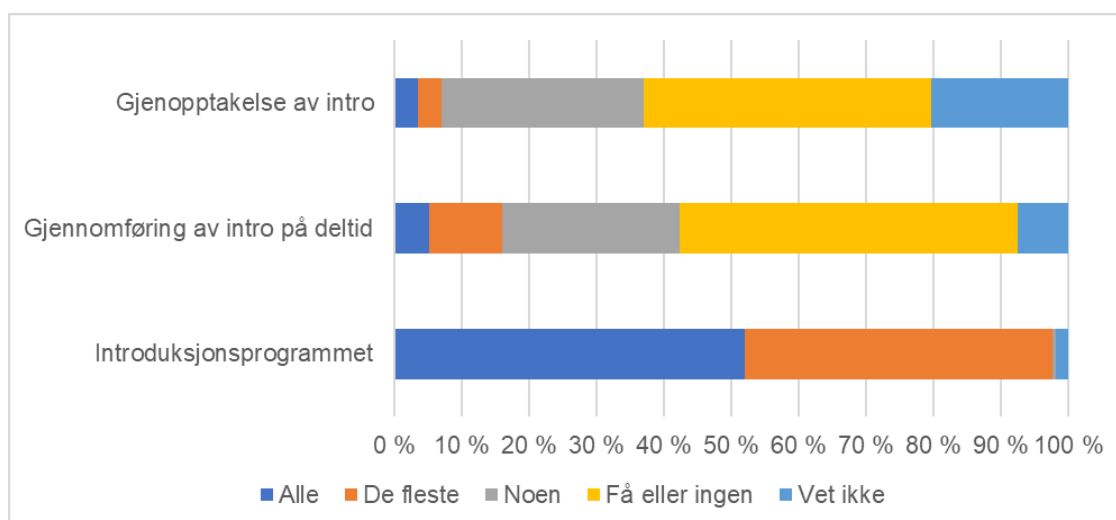
De midlertidige reglene innebærer at ukrainerne, i motsetning til andre innvandrere, ikke har plikt til å delta i integreringsaktiviteter. Som påpekt over, er det mange kommuner som gir ukrainerne et bedre tilbud enn det de har krav på etter de midlertidige reglene.

Her vil vi beskrive hvordan ukrainerne bruker dette handlingsrommet og hva forvaltningen oppfatter som årsaker til ukrainernes valg. Vi har ikke innhentet informasjon direkte fra ukrainerne om disse valgene.

Deltagelse i introduksjonsprogrammet

Figur 3-3 tyder på at de aller fleste ukrainerne velger å delta i introduksjonsprogrammet. 54 prosent av kommunene svarer i spørreundersøkelsen at alle ukrainerne velger å delta, men 43 prosent svarer «de fleste». Det ser også ut til at det ikke er så vanlig at ukrainerne velger å delta på deltid. Hvorvidt alle kommuner faktisk har tilbudt deltagelse på deltid, er usikkert da loven har vært uklart formulert. Fra 30. januar 2024 ble muligheten for å gjennomføre programmet på deltid begrenset til de tilfeller der kommunen ikke har kapasitet til å tilby programmet på heltid. Det er heller ikke vanlig at ukrainerne har benyttet seg av muligheten til å avbryte programmet og starte opp på nytt.

Figur 3-3 Ukrainernes bruk av rett til introduksjonsprogrammet



Data fra NIR viser at i februar 2024 hadde 72 prosent av personene med kollektiv beskyttelse og med rett til deltagelse, faktisk startet i introduksjonsprogrammet. Men hvis man ser bare på de som ankom i 2022 og som har rett til deltagelse, var deltagerandelen hele 89 prosent. Vi mener dette kan indikere at registreringen av deltagelse ofte er forsinket og at 89 prosent kan regnes som den faktiske andelen. I samme gruppe, deltok 86 prosent i norskopplæring. Trolig er det en viss underrapportering av oppstart. Dataene viser ikke om deltagelsen er på hel- eller deltid.

Om lag 14 prosent av ukrainerne over 18 år har ikke rett til, men kan få tilbud om introduksjonsprogram. Årsaker til at de har ikke har rett, kan være at de ikke er i aldersgruppen 18-55 år eller fordi de har flyttet fra bosettingskommunen. I denne gruppen er 8 prosent registrert med deltagelse i introduksjonsprogrammet og 14 prosent i norskopplæring. Begrenser man utvalget til de som ble bosatt i 2022, stiger andelene til 27 og 33 prosent. Vi antar at hovedgrunnen til økningen er forsinket registrering og at tallene for de som ble bosatt i 2022 trolig gir det mest korrekte bildet.

Intervjuene med kommunene forsterker inntrykket av at de fleste ukrainerne velger å delta i programmet. I intervjuene forteller de fleste at majoriteten av de ukrainske flyktingene ønsker å delta eller deltar i introduksjonsprogrammet, og at de fleste deltar på heltid. Flere informanter påpeker at deltagelse i programmet i praksis ikke er frivillig. Dersom flyktingen ikke har fått jobb, er sosialhjelp det eneste alternativet til introduksjonsstønad. Man kan imidlertid ikke få sosialhjelp før alle andre inntektsmuligheter er prøvd, og introduksjonsprogrammet er her ofte det mest nærliggende tiltaket, ifølge kommunene.⁵⁴ Flere forteller også at det ofte lønner seg økonomisk for flyktingene å delta i introduksjonsprogrammet, sammenliknet med sosialhjelp. Liknende oppfatninger kommer også frem i fritekstsvar i spørreundersøkelsen til kommunene.

Fra kommuneintervjuene får vi inntrykk av at de som ikke deltar i introduksjonsprogrammet, er personer som har reist tilbake til Ukraina eller til andre land, personer som raskt har fått arbeid eller personer som forsørges av en partner eller andre som har arbeid.

Deltagelse i kompetansekartlegging, karriereveiledning og norskopplæring

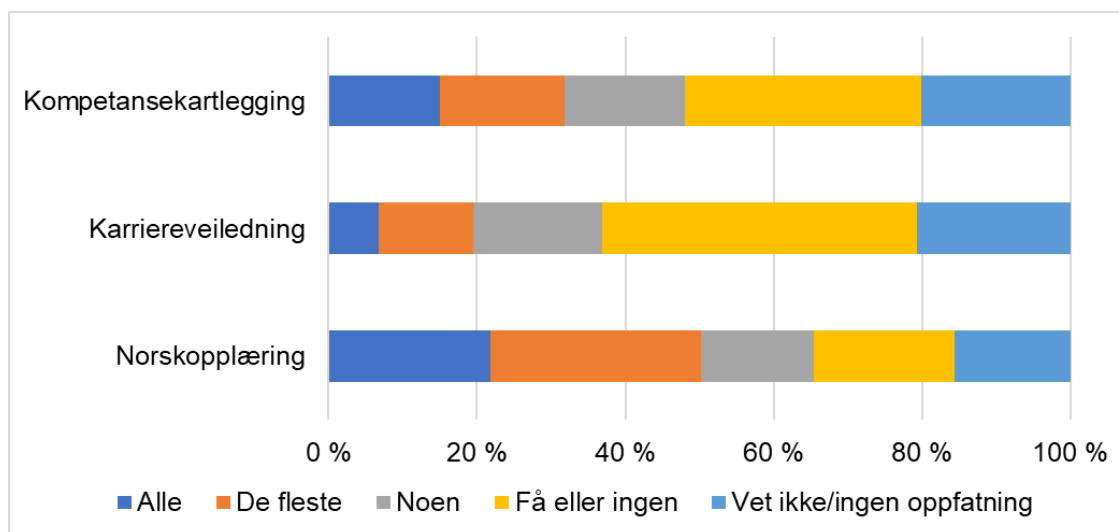
Resultatene fra spørreundersøkelsen til kommunene viser at ukrainerne som velger å ikke delta i introduksjonsprogrammet, vanligvis også velger bort kompetansekartlegging og særlig karriereveiledning (jf. Figur 3-4). Men det er bare 19 prosent av kommunene som svarer at «få eller ingen» av ukrainerne (som ikke deltar i introduksjonsprogrammet) ikke deltar i norskopplæring utenfor programmet. I hovedsak er det altså slik at ukrainerne enten deltar i norskopplæring innenfor introduksjonsprogrammet eller utenfor. Data fra NIR viste at i februar 84 prosent av de med kollektiv beskyttelse hadde startet norskopplæring. Vi har også sett på data for omfang av deltagelse i norskopplæring. Blant alle registrerte i NIR (alle 18 år eller eldre) som har dato for bosetting og/eller oppstart i norskopplæring samt data for avsluttet opplæring er gjennomsnittlig antall timer norskopplæring 395 timer blant de med kollektiv beskyttelse og 458 timer blant de med annet oppholdsgrunnlag. Ser man bare på de som er registrert med minst 1 time, er antall timer henholdsvis 492 og 482. Tallene tyder på at det er små forskjeller mellom omfanget av norskopplæringen mellom personer med kollektiv beskyttelse og andre oppholdsgrunnlag.

Våre data peker altså i retning av at de fleste ukrainerne enten velger å delta i norskopplæring enten som en del av hele introduksjonsprogrammet eller utenom programmet. Intervjuene med utvalgte kommuner bekrefter dette inntrykket. Norskopplæring fremheves som særlig viktig for integrering og arbeidsdeltagelse av kommuneinformantene, og så lenge man har kapasitet er dette noe kommunene ønsker

⁵⁴ Se sosialtjenesteloven § 18 og IMDis veileder til integreringslovens kapittel 6A oppdatert 2. februar 2024

å tilby. De fleste informantene mener også at norskopplæring burde være en plikt for de ukrainske flyktningene, på lik linje med andre innvandrere.

Figur 3-4: Bruk av rett til tiltak utenfor introduksjonsprogrammet



Data fra NIR viser at ved utgangen av januar 2024 hadde 82 prosent av de med kollektiv beskyttelse deltatt i kompetansekartlegging. IMDi skriver i sine månedsrapporter⁵⁵ at en del av kommunene bruker systemer for kartleggingen som ikke fanges opp av NIR, slik at andelen med kartlegging er høyere enn oppgitt. Noe overraskende, er deltagelsen i kompetansekartlegging noe høyere blant de som ikke har rett til deltagelse i introduksjonsprogram enn blant de som har rett (hhv. 87 og 82 prosent). Ukrainerne som deltar i introduksjonsprogrammet, ble først fra 2. juni 2023 pliktige til å delta i kompetansekartlegging.

Blant ukrainere som ikke deltar i introduksjonsprogrammet, er det vanligst å ikke benytte seg av karriereveiledning. 42,5 prosent av kommunene oppgir at få eller ingen ukrainere benytter seg av dette tilbudet utenfor introduksjonsprogrammet. Rundt 20 prosent oppgir at alle eller de fleste ukrainere som ikke deltar i programmet bruker sin rett til karriereveiledning gjennom fylkeskommunen. Det er svært få med kollektiv beskyttelse som er registrert med gjennomført karriereveiledning i NIR. Det er bare 4 prosent av dem med rett til deltagelse i introduksjonsprogram som er registrert med karriereveiledning. Andelen er bare 1 prosent blant de som «kan få» program. Spørreundersøkelsen tyder på at det er omfattende underregistrering av karriereveiledning. Blant de med annet oppholdsgrunnlag er 71 prosent registrert med karriereveiledning. Forskjellen kan indikere at de med kollektiv beskyttelse ofte ikke får/deltar i veiledning. Alternativt kan man tenke seg at karriereveiledningen ukrainerne mottar ikke registreres på samme måte da den ikke nødvendigvis er individuell. Karriereveiledningen kan også skje på et senere tidspunkt i introduksjonsprogrammet for ukrainerne. Registeringen kan derfor også skje på et senere tidspunkt.

I intervjuene fra kommunene er det noen programrådgivere som mener karriereveiledning er fornuftig både for å kartlegge kompetanse, men også for å «realitetsorientere» flyktninger. Flere av de som kommer har utdanning eller autorisasjon fra Ukraina som ikke samsvarer med norske krav, noe som ofte kan være grobunn for

⁵⁵ Disse rapportene er ikke offentlige, men vi har fått innsyn

frustrasjon hos ukrainerne. Karriereveiledning gir en mulighet til å forklare dette for den enkelte, og dernest forklare hvilke behov arbeidslivet i distriktet har. En informant sier at:

Det er mulig det hadde vært fint om karriereveiledning hadde vært obligatorisk, for det er dessverre en del mismatch mellom ønsker og muligheter. Hvertfall slik arbeidsmarkedet utvikler seg i distriktet nå. Jeg tror ikke denne endringen bør innføres permanent for alle flyktninger.

Det er viktig å presisere at vi her snakker om karriereveiledningen som karrieresentrene eller tilsvarende i fylkeskommunen har tilbudt eller tilbyr.

I praksis vil råd og diskusjon om karrieremuligheter kunne komme både fra kommunen som et ledd i introduksjonsprogrammet og fra fylkeskommunen i form av karriereveiledning. Dette trekkes frem som en mulig utfordring fra noen informanter, og som et argument for hvorfor karriereveiledning bør være frivillig. Enkelte kommuneinformanter har inntrykk av at fylkeskommunen er mer utdanningsorientert enn programrådgiverne i introduksjonsprogrammet, som i større grad fokuserer på overgang til arbeid. Ifølge enkelte har fylkeskommunens karriererådgivere heller ikke alltid like mye erfaring med hva som er realistisk for nyankomne flyktninger, også ukrainske. Flyktninger kan dermed få noe «motstridende» råd og veiledning fra henholdsvis kommunen og fylkeskommunen og få urealistiske forventninger til hva de kan jobbe med i Norge.

3.7.5 Betydning for kapasitet til bosetting

I dette avsnittet presenterer vi funn knyttet til hvorvidt de midlertidige reglene i integreringsloven med forskrifter har bidratt til å øke kommunenes kapasitet til å bosette ukrainerne. Virkningene avhenger av

- om kommunene bruker sitt handlingsrom til å redusere tilbudet av integreringstiltak, sammenlignet med forpliktelsene de har for andre innvandrere
- om ukrainere lar være å delta i integreringstiltak som andre innvandrere er forpliktet til
- hvor krevende det ville vært for kommunene å tilby de ulike integreringstiltakene også til ukrainerne

Dessuten er ansvaret for en del av integreringsarbeidet for ukrainerne flyttet fra mottak-til bosettingskommunene. Dette gir også en viss merbelastning for bosettingskommunene.

Introduksjonsprogrammet og norskopplæring – frivillighet og omfang

I spørreundersøkelsen til kommunene ba vi respondentene vurdere betydningen av ulike bestemmelser i de midlertidige reglene for kommunens kapasitet til bosetting. Figur 3-5 tyder på at endringene i integreringsloven har hatt liten betydning for de fleste kommunenes kapasitet til å bosette ukrainere og andre flyktninger.

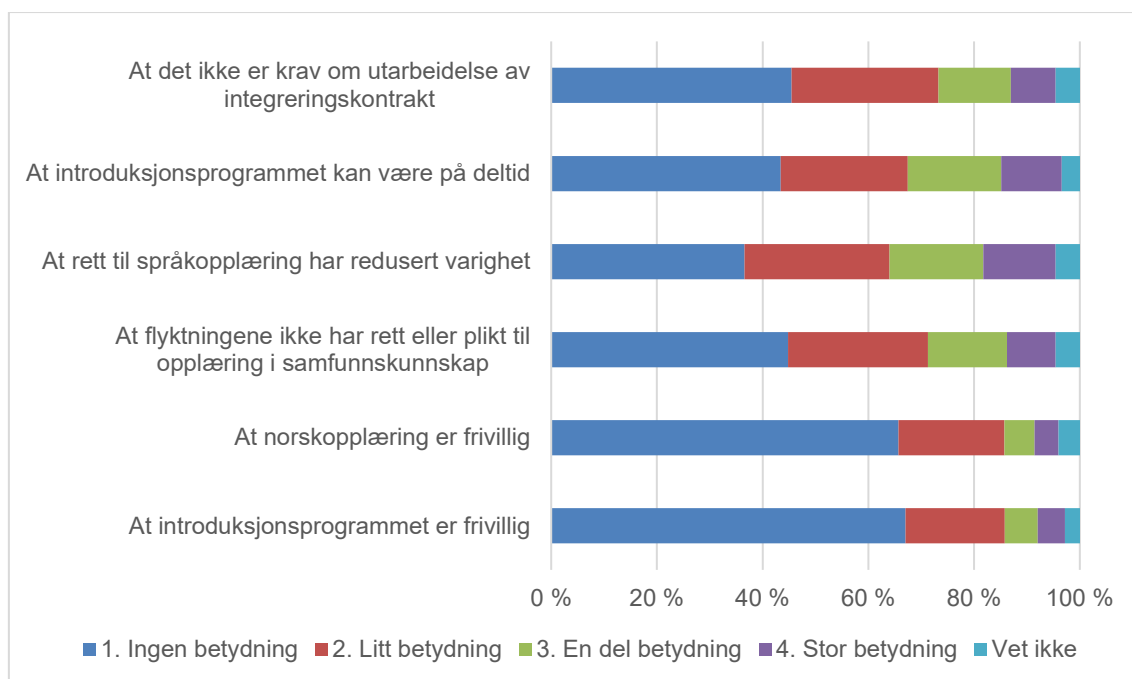
Det gjelder særlig reglene som innebærer frivillighet for ukrainerne. Vi mener det må ses i sammenheng med at de aller fleste ukrainerne velger å delta i introduksjonsprogrammet og i norskopplæringen. I så fall innebærer regelen om frivillighet ingen vesentlig avlastning for kommunene.

66 prosent av kommunene svarer at det ikke har noen betydning for deres kapasitet til bosetting at introduksjonsprogrammet er frivillig. 20 prosent svarer at det har liten

betydning. Funnene i spørreundersøkelsen understøttes av intervjuene. Som påpekt over, oppfattes ikke introduksjonsprogrammet som reelt frivillig fordi ukrainerne som velger å delta mister rett til økonomisk støtte.

66 prosent av kommunene svarer at det at norskopplæring er frivillig *ikke* har noen betydning for deres kapasitet til bosetting. I tillegg svarer 19 prosent at det har liten betydning.

Figur 3-5: Betydningen av endringene i integreringsloven for kommunenes kapasitet til bosetting



I integreringsloven § 37 er der gitt forskriftshjemler som - ved behov - kan brukes til å redusere innholdet i introduksjonsprogrammet ytterligere. Vi spurte kommunene hvilken betydning de tror muligheten for ytterligere reduksjon av tilbudet vil ha for deres kapasitet til bosetting. Svarene er oppsummert i Tabell 3-4.

Tabell 3-4: Hvilken betydning vil ytterligere reduksjon av kravene til innholdet av introduksjonsprogrammet ha for å øke kommunens bosettingskapasitet?

	Prosent
1. Ingen betydning	23,6%
2. Litt betydning	33,3%
3. En del betydning	20,6%
4. Stor betydning	6,7%
Vet ikke	4,8%
Kjenner ikke til/vet ikke nok om forskriftshjemlene	4,2%

Annet, spesifiser:	6,7%
I alt	100,0%

Nesten halvparten (47 prosent) mener ytterligere reduksjon i kravene vil ha bare litt eller ingen betydning. Vi åpnet her også for at den nevnte hjemmelen kunne vært dårlig kjent blant kommunene, men få oppga at de vet lite om regelen.

I åpne svar i spørreundersøkelsen peker flere respondenter på at ytterligere reduksjon vil svekke integreringen, men ingen kommenterer dette som et tiltak for å øke kommunens kapasitet til bosetting. Én framholder at reduksjonen ikke bør gjelde bare for ukrainere. En annen respondent mener at reduksjon i minstekravene vil ha liten betydning for antall ukrainere de vil bosette. Hvis de skal ta imot flyktninger, vil de gi dem et tilbud som gjør at de integreres. Da kan de ikke kutte i integreringstilbudene.

Introduksjonsprogrammet kan være på deltid

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at det at kommunene kan tilby introduksjonsprogram på deltid, har noe større betydning for kommunens bosettingskapasitet, enn at introduksjonsprogrammet er frivillig. Nesten 30 prosent av kommunene tillegger førstnevnte endring «en del» eller stor betydning.

Selv om en del intervjuinformanter i kommunene er positive til deltidsprogram fordi det kan stimulere til arbeidsdeltagelse, ser noen også ulemper ved å tilby deltidsprogram. Blant annet mener enkelte at det kan medføre logistikk-utfordringer for voksenopplæringen, særlig dersom mange flyktninger benytter seg av muligheten. Utfordringene kan være knyttet til tilgang til klasserom, og det å sette sammen store nok klasser med deltagere som er på samme faglige nivå m.m. En informant sier:

Sånn sett vil en større benyttelse av deltidsprogram gjøre norskopplæringen mindre effektiv. Mindre struktur, og mindre effektivitet derigjennom.

Ikke krav om utarbeidelse av integreringskontrakt

En av midlertidige reglene som tillegges noe større vekt, er at det ikke er krav om utarbeidelse av integreringskontrakt. 23 prosent av kommunene tillegger denne endringen «en del» eller stor betydning.

Kommunene er ikke forpliktet til å inngå integreringskontrakt med ukrainerne som deltar i introduksjonsprogrammet – til forskjell fra andre deltagere. Ifølge kommuneinformantene har ikke bortfall av forpliktelsen noen betydning for kapasitet til bosetting. Disse svarene harmonerer ikke med funn fra spørreundersøkelsen. Der tilla nesten en fjerdedel av respondentene bortfall av forpliktelsen en betydning (jf. Figur 3-5).

Språkopplæring har redusert varighet

32 prosent av kommunene tillegger den midlertidige regelen om redusert språkopplæring for ukrainerne, «en del» eller stor betydning for bosettingskapasiteten.

Den korte varigheten av norskopplæring til ukrainere virker også å medføre at kommunene gir *utvidet* norskopplæring til mange ukrainere. Dette krever imidlertid nytt vedtak, og flere kommuner vi har snakket med opplever at dette fører til merarbeid. Dette beskrives nærmere under.

Ikke rett eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap

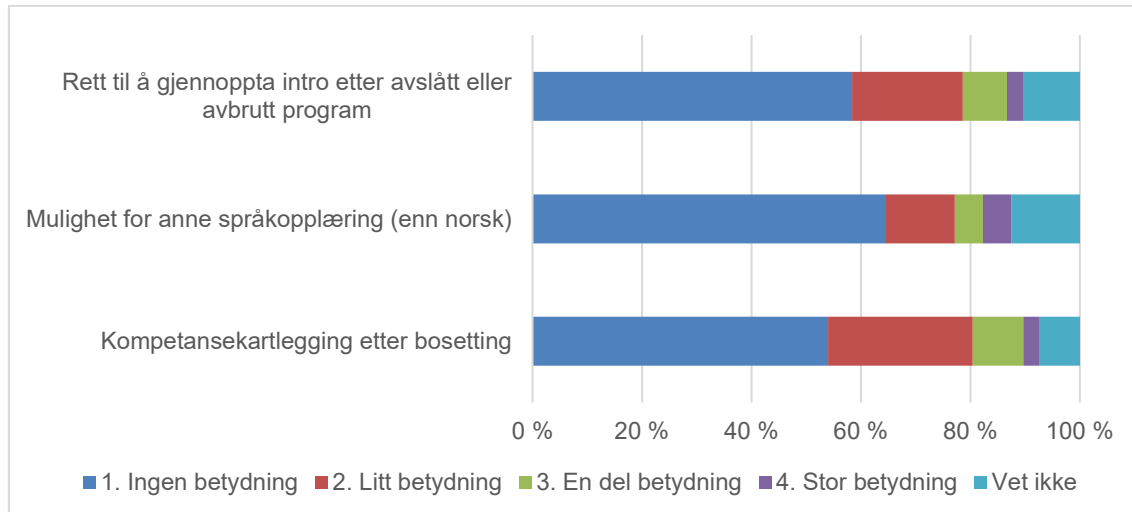
24 prosent av kommunene tillegger det at ukrainerne ikke har rett eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap «en del» eller stor positiv betydning for bosettingskapasiteten.

Som nevnt under kapittel 3.8.4 forteller de fleste informantene fra kommuneintervjuene at de anser samfunnskunnskap som viktig og at det burde være et obligatorisk tilbud. Likevel er det i overkant av halvparten av kommunene vi har intervjuet som ikke tilbyr egen opplæring i samfunnskunnskap, da som regel på grunn av nettopp kapasitetsutfordringer. Men samtidig forteller de at samfunnskunnskap ofte inngår som en del av norskopplæringen, og at tilbudet derfor ikke nødvendigvis er fraværende. En informant påpeker at pliktig opplæring i samfunnskunnskap kunne bidratt til at flere ukrainere engasjerer seg i samfunnet der de blir bosatt og at det burde være tid og rom for pliktig opplæring i samfunnskunnskap.

Rett til å gjenoppta introduksjonsprogrammet etter avslått eller avbrutt program

Enkelte av de midlertidige reglene kan ha påført kommunene en *merbelastning* som har bidratt til å svekke deres kapasitet til bosetting. Figur 3-6 viser svarene på spørsmål i spørreundersøkelsen om midlertidige regler som kan ha gitt merbelastning. Hovedinntrykket er at de midlertidige reglene om kompetansekartlegging etter bosetting, mulighet for annen språkopplæring (enn norsk) og rett til å gjenoppta introduksjonsprogrammet, ikke har nevneverdig betydning for de fleste av kommunenes bosettingskapasitet.

Figur 3-6: Hvilken betydning har midlertidige endringer i integreringsloven hatt for å redusere kommunens kapasitet til å ta imot flyktninger?



Kun 11 prosent av kommunene svarer i spørreundersøkelsen i august 2023 at rett til å gjenoppta introduksjonsprogrammet etter avslått eller avbrutt program har hatt «en del» eller stor betydning. Dette stemmer overens med NIR-data: Bare 2 prosent av de som har startet i programmet har avbrudd, og de fleste av disse avbruddene er knyttet til arbeid eller deltagelse i arbeidsmarkedstiltak eller utdanning. I den perioden som dekkes av våre data var permisjon fra programmet mer vanlig blant de med annet oppholdsgrunnlag enn blant de med kollektiv beskyttelse (hvh. 15 og 7 prosent). Spørreundersøkelsen til kommuner og intervjuene er ikke egnet til å tallfeste hvor mange

som tar permisjon fra programmet, men de gir inntrykk av at det er en viss underrapportering av permisjoner i NIR.

Både i intervjuer med noen fylkeskommuner og kommuner, samt i fritekstsvaer fra spørreundersøkelsen, rettes det kritikk mot at ukrainere i større grad enn andre flyktninggrupper kunne avbryte introduksjonsprogrammet, for så å komme tilbake. Én fylkeskommune sier at mange kommuner meldte om at flyktningene tok permisjon for å reise tilbake til Ukraina, for så å komme tilbake, noe som skaper utfordringer i kvalifiseringsarbeidet. En annen har inntrykk av at ukrainernes mulighet til å reise til Ukraina også skaper ustabilitet for andre tjenester som skal følge opp flyktningene, og utfordringer knyttet til bolig, dersom kommunen leier disse. Også én av kommunene vi har intervjuet har hatt utfordringer med at flyktninger går ut og inn av programmet grunnet reiser. I spørreundersøkelsen peker en respondent på utfordringer med deltagere som kommer tilbake til introduksjonsprogrammet etter å ha vært borte, da tilbakevending til programmet gir kapasitetsproblemer fordi det kreves en individualisering av opplegget. I et av fritekstsvaer skriver også en annen respondent: «Moglegheita ukrainarane i følgje lova har til å hoppe inn og ut av programmet ved tilbod om jobb er berre forvirrande».

Integreringsloven § 37 c femte ledd ble endret 2. juni 2023 slik at retten til å gjenoppta programmet ble begrenset til de tilfeller der avvisningen av tilbudet eller avbruddet skyldes at man har gått ut i arbeid i Norge. I forarbeidene omtalte departementet det som en presisering av bestemmelsen.⁵⁶

Svarene fra kommunen i spørreundersøkelsen i august 2023, må trolig sees i sammenheng med at de ble gitt kort tid etter lovendringen og at endringen ikke nødvendigvis var kjent for deltagerne i spørreundersøkelsen. I tillegg uttaler de seg kanskje også om erfaringen med bestemmelsen før endringen. Enkelte informanter i kommunene påpekte at de mener ukrainerne fikk en betydelig særbehandling ved at de har mulighet til å avbryte introduksjonsprogrammet, reise tilbake til Ukraina for en gitt periode, for å så komme tilbake og fortsette introduksjonsprogrammet der man avbrøt.

På en annen side forteller informanter fra kommunene at det er positivt at ukrainerne beholder rett til introduksjonsprogram ved avbrudd, når dette skyldes arbeidsdeltagelse. Det gir deltagerne bedre insentiv for å forsøke å komme i arbeid, noe de aller fleste informantene er enige om er positivt. Det samme gjelder muligheten til å deltidsarbeid innenfor eller i tillegg til introduksjonsprogrammet. Hvorvidt muligheten for å gjenoppta introduksjonsprogrammet frigjør eller ikke frigjør kapasitet for bosetting, sies det imidlertid mindre om.

Kompetansekartlegging etter bosetting

Flytting av ansvar for kompetansekartlegging til etter bosetting virker heller ikke å ha hatt nevneverdig negativ betydning for bosettingskapasiteten til kommunene. Spørreundersøkelsen viser at 12 prosent av kommunene svarer at gjennomføring av kompetansekartlegging etter bosetting har hatt «en del» eller stor betydning for å *redusere* kommunenes bosettingskapasitet.

Mulighet for engelsk som språktilbud i introduksjonsprogrammet

I spørreundersøkelsen i august 2023 svarer kun 10 prosent av kommunene at ukrainernes mulighet til å få annen språkopplæring enn norsk har hatt «en del» eller stor

⁵⁶ Prop. 90 L (2022-2023) side 48

negativ betydning for kommunenes bosettingskapasitet. I praksis har det vært tale om engelskundervisning i stedet for eller i tillegg til norsk. Fra 9. juni 2023 har det stått i integreringsforskriften § 43f at alternativene er undervisning i norsk eller engelsk.

Inntrykket fra spørreundersøkelsen stemmer overens med tallene fra NIR. Kun 700 av de med kollektiv beskyttelse hadde deltatt i annen språkopplæring (mot 28 700 i norskopplæring). Denne deltagelsen var imidlertid fordelt på 69 kommuner, noe som tilsier at det er en del kommuner som må etablere tilbud med svært få deltagere. Tilbud om engelskundervisning virker altså ikke å være mye brukt, og det er derfor heller ikke rart at en så liten andel av kommunene mener denne lovbestemmelsen har hatt en negativ innvirkning på bosettingskapasiteten.

Rett til norsk utenfor introduksjonsprogram

De ukrainske flyktingene har rett til norskundervisning, også dersom de takker nei til introduksjonsprogrammet. Som tidligere nevnt fremheves opplæring i norsk som særlig viktig av kommuneinformantene. Så lenge det finnes kapasitet, er dette noe kommunen ønsker å tilby. Noen informanter er positive til at ukrainske flyktinger har rett til norsk utenfor introduksjonsprogrammet, og én trekker særlig frem muligheten til å få undervisning i norsk ved siden av jobb. Andre ser ikke nytten av en slik mulighet dersom man ikke har arbeidsinntekt, fordi flyktingen vil være avhengig av sosialstønad. I så tilfelle vil personen uansett pålegges aktivitetskrav, sannsynligvis i form av introduksjonsprogrammet, som nevnt tidligere. En informant sier:

Om du kan velge norsk blir du avhengig av sosialhjelp og der aktivitetskrav som igjen peker mot introprogrammet. Så jeg ser ikke poenget med det.

Informanten viser imidlertid til nye forskriftsbestemmelser om arbeidsretting av introduksjonsprogrammet, som på intervjutidspunktet var på høring. Disse ble vedtatt 30. januar 2024. Blant annet kan kommunen avslå krav om introduksjonsprogram dersom deltageren er i jobb. Informanten mener det i slike tilfeller vil være hensiktsmessig å ta i bruk norskundervisning utenfor introduksjonsprogrammet, ved siden av jobb.

Økt arbeidsmengde og kompleksitet som følge av de midlertidige reglene?

Informantene fra Fylkeskommunene uttalte seg i intervjuer om mulige virkninger av de midlertidige endringene i integreringsloven samlet sett. Enkelte mener de har skapt mer fleksibilitet for kommunene og at det har virket forenkende. Andre mener reglene har medført merarbeid, og at de har virket kompliserende. For eksempel vektlegger én at fordi flyktingene trenger mer opplæring enn først antatt, så må kommunene skrive flere vedtak enn de ellers hadde behøvd, og har inntrykk av at dette fører til et større press på flyktingetjenestene. Dette hører vi om fra flere i kommuneintervjuene. Særlig forlengelse av norsk-opplæring virker å kreve mye saksbehandling. Dette er både knyttet til at det må fattes nye vedtak, men også at det i stor grad er opp til kommunene å vurdere hva som skal ligge til grunn for å utvide norsk-opplæringen for den enkelte deltager, ifølge flere informanter. En informant fra en voksenopplæring sier:

I tillegg dette med vedtaks-hysteriet, krever enormt mye saksbehandling. Vedtak om rett, og i tillegg saksbehandling knyttet til utvidet norskopplæring. Hvilke kriterier som skal ligge til grunn.

Det midlertidige regelverket er utvilsomt også mer komplisert enn det ordinære regelverket fordi det midlertidige og ordinære må leses i sammenheng for å forstå hvilke rettigheter og plikter ukrainerne har. I tillegg må de som bruker loven forholde seg til

relativt hyppige endringer i integreringsforskriften med supplerende eller presiserende bestemmelser. En del svar gitt i fritekstfeltene i spørreundersøkelsen og i intervjuer bærer preg av at brukerne av loven trolig kan ha misforstått deler av regelverket. Det samme inntrykket etterlater AIDs høringsnotat 19. desember 2023 hvor departementet foreslår ytterligere presiseringer i integreringsforskriften «av pedagogiske grunner» fordi det er oppstått uriktige oppfatninger – formodentlig blant de som anvender regelverket.⁵⁷ Det må dermed antas at det vanskelig tilgjengelige regelverket er en tilleggsbelastning for de som skal anvende det.

3.7.6 Betydning for integrering og overgang til arbeid

I dette avsnittet presenterer vi funn knyttet til hvorvidt de midlertidige reglene har bidratt til integrering av ukrainere, herunder gruppens deltagelse i arbeidslivet.

Tabell 3-5: Hvordan vurderer du lovendringenes virkning på ukraineres overgang til arbeid?

	Reduserer overgang til arbeid	Påvirker ikke overgang til arbeid	Bedrer overgang til arbeid	Vet ikke/ har ingen oppfatning
At rett til språkopplæring er redusert	69,1%	13,3%	1,2%	16,4%
At mottakskommune ikke er forpliktet til å gi norskopplæring i mottak	55,4%	13,7%	1,8%	29,2%
At ukrainerne ikke har rett og plikt til kompetansekartlegging før bosetting	42,7%	37,2%	2,4%	17,7%
At karriereveiledning er frivillig	38,6%	32,5%	3,0%	25,9%
At introduksjonsprogrammet er frivillig	33,1%	35,5%	11,4%	19,9%
At flyktningene ikke har rett eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap	30,9%	43,6%	3,6%	21,8%
Mulighet for at norskopplæring kan erstattes av annen språkopplæring	26,5%	31,9%	7,8%	33,7%
At introduksjons-programmet kan være på deltid	12,7%	22,3%	45,2%	19,9%
At det ikke er krav om utarbeidelse av integreringskontrakt	11,4%	53,6%	3,6%	31,3%

⁵⁷ Høringsnotat 19. desember 2023 side 31

Vi beskriver først overordnede funn fra spørreundersøkelsen til kommunene i august 2023, før vi nærmere beskriver noen utvalgte bestemmelser som skiller seg ut i resultatene, og som ble særlig omtalt i en integreringskontekst i intervjuene med kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere.

Resultatene fra spørreundersøkelsen, som ble gjennomført i august 2023, viser at kommunene tillegger en del av de midlertidige reglene stor, og hovedsakelig negativ, betydning for ukrainernes overgang til arbeid (jf. Tabell 3-5). Dette gjelder særlig bestemmelsene om at rett til språkopplæring er redusert, at mottakskommune ikke er forpliktet til å gi norskopplæring i mottak, at ukrainerne ikke har rett og plikt til kompetansekartlegging før bosetting og at karriereveiledning er frivillig.

Generelt er det en større andel av kommunene som oppfatter betydningen av de midlertidige reglene som negative, enn som positive, for overgangen til arbeid. Dette gjelder samtlige av reglene, bortsett fra bestemmelsen om at introduksjonsprogrammet kunne gjennomføres på deltid. Funnene knyttet til deltid, kan forstås på flere måter. Dette utdypes nedenfor.

I spørreundersøkelsen til kommunene ba vi også om respondentenes vurdering av virkningene av de midlertidige lovendringene for ukrainernes deltagelse i samfunnet for øvrig. Resultatene – presentert i Tabell 3-6 under – tyder på at lovendringene har mindre betydning for ukrainernes deltagelse i andre deler av samfunnslivet, enn for ukrainernes deltagelse i arbeid.

Tabell 3-6: Hvordan vurderer du virkningen av lovendringene for ukrainernes deltagelse i samfunnet for øvrig?

	Prosent
Lovendringene reduserer ukraineres samfunnsdeltagelse	24,1%
Lovendringene påvirker ikke ukraineres samfunnsdeltagelse	28,3%
Lovendringene bedrer ukraineres samfunnsdeltagelse	15,7%
Vet ikke/ingen oppfatning	22,9%
Annet, spesifiser her:	9,0%
I alt	100,0%

Ikke plikt til introduksjonsprogram

I spørreundersøkelsen kunne kommunene i åpne svar gi sin vurdering av de midlertidige reglene i integreringsloven, og her var det mange som uttrykte bekymring for ukrainernes mulighet til å komme i jobb. Andre er kritiske til at de midlertidige reglene opprettholder mange rettigheter, men i liten grad innebærer plikter.

En regel som særlig illustrerer dette er at ukrainske flyktninger har rett, men ikke plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Respondentenes svar på hvorvidt dette virker på overgang til arbeid spriker mye i spørreundersøkelsen. En nokså stor andel (36 prosent),

mener denne regelen ikke har betydning for ukrainernes overgang til arbeid. Likevel er det nesten en like stor andel som mener at frivillig introduksjonsprogram *reduserer* overgang til arbeid, mens en del også svarer at den *bedrer* ukrainernes overgang til arbeid (11 prosent).

I tolkningen av svarene må man ta hensyn til om de midlertidige reglene har hatt praktiske konsekvenser. Vi mener de sprikende svarandelene må tolkes i lys av at de fleste ukrainerne velger å delta i programmet, slik at de midlertidige reglene har begrenset praktisk betydning. Andelen som oppgir at de midlertidige reglene bedrer overgang til arbeid, kan skyldes at de (få) ukrainerne som velger bort introduksjonsprogrammet gjør det fordi de raskt kommer i arbeid.

En intervjuinformant mener at bestemmelsen om at ukrainere ikke har plikt til introduksjonsprogram ga mer mening tidligere, da tesen var at ukrainerne relativt raskt skulle tilbake til Ukraina. Dette er imidlertid endret nå, ettersom mange har vært i Norge lenge, og det ser ut til at få vil returnere til Ukraina i nærmeste fremtid. Dette medfører at man må ta utgangspunkt i at de fordrevne fra Ukraina vil være i Norge lenge – og at de derfor bør være pliktige å delta i introduksjonsprogrammet.

Mulighet til å gjenoppta introduksjonsprogrammet

En fordel ved de midlertidige reglene som trekkes fram i intervjuene, er at ukrainerne kan prøve seg i arbeidslivet, dersom de får en jobb, herunder en midlertidig jobb. Skulle de miste jobben, har de mulighet til å ta introduksjonsprogrammet senere eller gjenoppta der de slapp, jf. § 37 c femte ledd. En slik mulighet til å gjenoppta eller på et senere tidspunkt takke ja til introduksjonsprogrammet, har ikke andre innvandrere, jf. integreringsloven § 3 tredje ledd. Det kan heve terskelen for andre innvandrere til å søke jobb eller å takke ja til et jobbtilbud.

Kortere varighet på introduksjonsprogram og norskopplæring

Nesten 70 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen til kommunene, som ble gjennomført i august 2023, mente at ukrainernes reduserte rettigheter til språkopplæring har en negativ påvirkning på ukrainernes overgang til arbeid (jf. Tabell 3-5). En respondent i spørreundersøkelsen skriver:

Større muligheter for å gi lengre program til de som trenger det for å bli kvalifisert til arbeid eller utdanning. Mange har for korte program og må overføres til NAV. Dette fører til brudd i kvalifisering, NAV mangler ofte tilpassede tilbud. Ny integreringslov og midlertidig lov gir færre muligheter til individuelt tilpassede løp enn Introduksjonsloven hadde når det gjelder lengde på program.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført kort tid etter at det 26. juni 2023 ble presisert i integreringsforskriften § 43g at kommuner *kan* gi en noe utvidet norskopplæring. Forskriftsendringen ble fulgt opp med bevilgninger til kommunene.

Gjennom intervjuene som i hovedsak ble gjennomført høsten og vinteren 2023/2024 med både kommuner, statsforvalterne og fylkeskommunene, kommer det tydelig frem at mange kommuner fremdeles synes det er utfordrende å få ukrainske flyktninger i arbeid, og at dette særlig knyttes til den korte *varigheten* på både introduksjonsprogrammet og norskopplæringen. Kommuner forteller at de forstår tanken bak ukrainernes begrensede rett til norskopplæring, siden de har midlertidig oppholdstillatelse og derfor var forventet å returnere til Ukraina relativt raskt. Men dersom ukrainerne skal integreres i samfunnet og komme i jobb, er norskopplæring med en viss varighet nøkkelen.

At ukrainernes forutsetninger for arbeidsdeltagelse er annerledes enn forventet, virker å være en viktig faktor. Mange kommuner, fylkeskommuner, statsforvaltere og respondenter i spørreundersøkelsen mener at de ukrainske flyktningene ikke har like gode forutsetninger for å komme i jobb som først antatt, og flere mener at de ukrainske flyktningene trenger like mye opplæring som andre flyktninggrupper. En fylkeskommune sier:

Allerede i 2022 var ikke flyktninggruppens forutsetninger som man trodde, de har ikke kompetanse og engelskkunnskaper som kan brukes i et norsk arbeidsliv. Det er bekymring for korte introduksjonsprogram og overgang til jobb og utdanning.

Videre skriver en respondent i spørreundersøkelsen:

Hovedutfordringa er at .. ressursar/utdanning og kapasitet hjå ukrainarane er sterkt overvurdert. (...) dei har lågare utdanningsnivå enn venta; dei treng meir opplæring i norsk, og dei fleste endar dermed med eitt-årig introprogram. INGEN går rett ut i jobb. (...) dei må få same rettar som andre flyktningar til opplæring viss det skal vere mogleg å kvalifisere dei for arbeid.

Mange oppfatter at de ukrainske flyktningene generelt ikke har bedre eller mer relevante språkkunnskaper enn andre flyktninger, og at de ikke lærer norsk raskere. En respondent i spørreundersøkelsen trekker for eksempel frem at de fleste arbeidsgivere krever norskkunnskap tilsvarende B1, og at få flyktninger oppnår dette på ett år. Det er også en del intervjuinformanter som erfarer at mange ukrainere mangler relevant arbeidserfaring, selv om de har høyere utdanning. Noen representanter for statsforvaltere mener at de midlertidige reglene i integreringsloven passer dårligere nå enn tidligere fordi forutsetningene til ukrainerne som kommer til Norge har endret seg fra starten av flyktningkrisen og frem til nå.

I forbindelse med lengden på introduksjonsprogram og norskopplæring, og betydningen av dette for overgang til arbeid, trekkes NAV frem som en sentral aktør i flere intervjuer. En kommuneinformant trekker fram hvor viktig tilstrekkelig norskopplæring er for at NAV skal kunne bistå med arbeidsformidling, når de overtar ansvaret for å få flyktningen ut i arbeid etter at introduksjonsprogrammet er avsluttet. Som nevnt har vi gjennom intervjuer hørt at NAV-kontorene begynner å bli presset på kapasitet i noen kommuner, og at det ikke er tilstrekkelig med ressurser til å håndtere de store gruppene som trenger oppfølging etter endt norskopplæring og introduksjonsprogram.⁵⁸ Våre funn indikerer at dette både kan skyldes økte ankomster av flyktninger, men også at flyktningene ikke får tilstrekkelig varighet på norskopplæringen og introduksjonsprogrammet, og dermed ikke kvalifiseres for arbeidslivet. En informant sier for eksempel at den kortere tiden i introduksjonsprogram fører til at flere blir stående mellom introduksjonsprogram og arbeid, og skaper en «propp» i systemet, som igjen bidrar til økt press på NAVs ressurser.

I intervjuene etterspørres det mer handlingsrom i tiltaksbudsjettene og mer kapasitet i NAV. Både fylkeskommuner og kommuner mener det bør legges sterkere føringer og gis mer drahjelp fra statlige myndigheters side for å få ukrainske flyktninger i jobb.

⁵⁸ NAVs statistikk over helt ledige viser at praktisk hele veksten i arbeidsledigheten gjennom 2023 på 4 500 personer kan tilskrives flere ledige ukrainere. I februar 2024 var det vel 7 000 ukrainere som var registrert som helt ledige. Kilde: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssøkere-og-stillinger-statistikk/relatert-informasjon/arkiv-arbeidssøkere.2023>

Et eksempel fra en av kommunene vi har intervjuet illustrerer hvordan samarbeid med NAV og næringsliv i gjennomføring av introduksjonsprogrammet kan gi deltagerne en mykere overgang til arbeidslivet. Kommunen forteller at de jobber målrettet med overgang til arbeid gjennom tett kontakt med både næringslivet og NAV. Flyktningsetjenesten har en fast kontaktperson i NAV, noe som bidrar til at deltagerne i introduksjonsprogrammet kommer tidlig ut i språkpraksis, med sikte på å få arbeid der de har praksis. Programrådgiverne forsøker å matche deltagerne med riktig arbeidsplass, og har også dialog med arbeidsgiver for å høre hvordan det går med deltageren.

Introduksjonsprogram på deltid og muligheten for å arbeide deltid

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at muligheten for at ukrainerne kan arbeide deltid anses som positiv. Arbeid på deltid kan både foregå i eller utenfor introduksjonsprogrammet. Den 30. januar 2024 fikk integreringsforskriften en ny § 43i som sier at introduksjonsprogrammet kun kan foregå på deltid når det skyldes kapasitetsutfordringer hos kommunen. I høringsnotatet om forslaget til forskriftsendring, presiseres det imidlertid at forslaget ikke er til hinder for at ukrainerne kan ha lønnet deltidsarbeid *som en del av introduksjonsprogrammet*. De kan naturligvis også ha deltidsarbeid i tillegg til introduksjonsprogrammet på heltid. Dette er i tråd med de alminnelige reglene som gjelder for alle innvandrere. Det er med andre ord ikke en midlertidig regel.

45 prosent av respondentene svarer at muligheten for å gjennomføre introduksjonsprogrammet på deltid bedrer ukrainernes overgang til arbeid, jf. Tabell 3-5. Våre funn tyder på at det er relativt få ukrainere som faktisk gjennomfører introduksjonsprogrammet på deltid. Det er derfor grunn til å tro at mange av svarene i spørreundersøkelsen kan forstås slik at det oppfattes som positivt at ukrainerne *kan jobbe deltid som en del av introduksjonsprogrammet på heltid*. Alternativt kan det også sees på som positivt at ukrainerne tidligere kunne velge å ta programmet på deltid og jobbe deltid utenfor programmet. Svarene i spørreundersøkelsen kan neppe tas til inntekt for at det bedrer integreringen i de tilfellene kommunen kun har kapasitet til å tilby introduksjonsprogrammet på deltid.

At svaret på spørreundersøkelsen må forstås slik, underbygges av intervjuene i kommuner. En del informanter er positive til deltidsprogram dersom flyktingen jobber ved siden av programmet. Disse mener også at muligheten for deltidsprogram bør gjelde alle flyktinger, fordi det kan stimulere til yrkesdeltagelse. En informant sier:

Hvis de jobber ved siden av. Deltid er bra. Sånn må det være for alle flyktinger, det stimulerer til arbeid.

En kommuneinformant er negativ til bruk av deltidsprogram fordi hen mener introduksjonsprogrammet i utgangspunktet har for kort varighet.

Vi oppfatter at de fleste informantene ikke har skilt mellom deltidsarbeid som en del av introduksjonsprogrammet eller deltidsarbeid ved siden av deltidsintroduksjonsprogram. Et unntak er en kommune som bruker deltidsjobb som en aktiv del av deltageres kvalifisering til arbeid.

Mulighet for annen språkopplæring (enn norsk)

Nesten 1 av 3 respondenter i spørreundersøkelsen mener at muligheten ukrainere har for å ta annen språkopplæring enn norsk - i praksis engelsk - ikke påvirker overgang til

arbeid. Det er også en nokså mye større andel som mener det reduserer overgangen til arbeid (27 prosent), enn andelen som mener det bedrer overgangen til arbeid (8 prosent). Resultatene fra intervjuene underbygger dette. Blant kommunene vi har intervjuet er den gjengse oppfatning at bestemmelsen som åpner for å gi et annet språktilbud til ukrainere er unødvendig, fordi det er viktigere at flyktingene lærer norsk, av hensyn til inkludering i norsk arbeidsliv og samfunn. Dette underbygges også av svarene på høringen 19. desember 2023.⁵⁹

De fleste mener også at reglen om «et språktilbud» ikke bør gjelde for andre flyktinger. Enkelte kommuner vi har snakket med sier at de i noen tilfeller tilbyr ukrainske flyktinger engelskundervisning på grunnskole- eller videregående nivå, primært fordi de skal gå videre med videregående opplæring og/eller høyere utdanning. Én av disse kommunene understreker at flyktingene i slike tilfeller får engelskundervisning som et supplement til norsk, og ikke i stedet for norsk.

Ikke krav om utarbeidelse av integreringskontrakt

Som nevnt er det flere av kommunene som oppfatter de midlertidige reglene som negative, enn som positive for overgangen til arbeid. Dette gjelder samtlige av endringene, men fjerning av krav om integreringskontrakt skiller seg ut ved at et stort flertall av kommunene mener denne bestemmelsen hverken reduserer eller bedrer ukrainernes overgang til arbeid. Andelen er 54 prosent. Dette stemmer overens med intervjudataene – kommuneinformanter forteller at integreringskontrakten har liten eller ingen verdi for integreringsarbeidet. Lovverket regulerer hva som skal tilbys flyktingene, og selve kontrakten fremstår som overfladisk for informantene. Flere mener integreringskontrakten kan skrotes for alle flyktinger, ikke bare for ukrainerne, da kommunen uansett tilbyr individuell plan. Dette er en sammensatt plan som tydeliggjør ansvarsfordeling, målsetting og plikter, og er dekkende for det en eventuell integreringskontrakt inneholder.

Andre perspektiver lovendringenes betydning for integrering

I våre kvalitative data finner vi også andre og mer overordnede perspektiver på de midlertidige lovendringenes betydning for integrering. I intervju viste en informant til at rett til inntektssikring og integreringstiltak påvirker antall ukrainere som kommer til Norge. Danmark har et noe mer begrenset tilbud enn Norge, men i Danmark er tilbudet det samme til ukrainere som til andre flyktinger. I Sverige er tilbudet til ukrainerne mer begrenset enn til andre flyktinger, og mer begrenset enn tilbudet til ukrainere i Norge. Informanten pekte på dilemmaer knyttet til dette – rause ordninger gir økt tilstrømning og kanskje kapasitetsproblemer, men god integrering. Begrenset tilbud gir mindre innstrømning, men gir utenforskap, risiko for sosial dumping og stimulerer svart økonomi, mv.

Det er også noen som peker på midlertidigheten som en selvstendig, negativ faktor for integrering. Midlertidigheten kan påvirke motivasjonen til flyktingene selv og på denne måten hindre integrering. I spørreundersøkelsen kunne kommunene i åpne svar gi sin vurdering av de midlertidige reglene i integreringsloven, og som nevnt uttrykte mange her bekymring for ukrainernes mulighet til å komme i jobb. Flere av disse oppfatter at en del ukrainere er lite motiverte for arbeid og integrering, kanskje fordi de ser på oppholdet

⁵⁹ Se omtale over i punkt 3.4.3

i Norge som midlertidig. Det påpekes at andre flyktninger har et annet tidsperspektiv, og kan være mer motiverte for å komme i arbeid.

Midlertidigheten kan også påvirke integreringen negativt gjennom å virke på kommunenes prioriteringer. En respondent i spørreundersøkelsen skriver:

Avskaff midlertidige løsninger i lovverket. Utfordringen med midlertidige lovendringer er at denne krisen oppfattes som kortvarig slik at kommuneadministrasjonen er avventende for å sette inn nok ressurser innenfor ulike tjenesteområder, i påvente av at krigen skal ta slutt. Dette er signaler som vanskeliggjør integreringsarbeidet ved at midlertidige ansatte forsvinner til andre og faste stillinger innenfor tjenesteområdet: skole/ oppvekst, helse, NAV samt flyktningtjeneste.

Resultater – overgang til arbeid eller utdanning

I NIR, rapporterer kommunene om hva deltagerne går til når de avslutter introduksjonsprogrammet. Blant de mulige utfallene er arbeid, utdanning, arbeidsmarkedstiltak, utvandring, mv. Det er mange som har pekt på svakheter ved denne rapporteringen som indikasjon på hvor godt introduksjonsprogrammet bidrar til integrering i arbeid og utdanning, men rapportene kan trolig fungere som en grov indikasjon for større grupper av (tidligere) deltagere.

Ved utgangen av februar 2024, hadde 37 prosent av deltagerne med kollektiv beskyttelse avsluttet introduksjonsprogrammet. 4 prosent hadde utvandret. 46 prosent av de som hadde avsluttet programmet og ikke utvandret, hadde gått over til arbeid (ev med lønnstilskudd). 4 prosent hadde gått til utdanning. Til sammenligning, viser IMDi's årsrapport for 2022 at av de som avsluttet introduksjonsprogrammet i årene 2016-22, gikk mellom 22 og 32 prosent over til arbeid, mens 18-25 prosent gikk til utdanning. I sum hadde 46-55 prosent ett av disse utfallene. Dette er på linje med ukrainerne, men ukrainerne går i langt større grad til arbeid og mindre til utdanning.

Disse sammenligningene kan være misvisende av flere grunner:

- Tallene i IMDi's årsrapport reflekterer resultater av introduksjonsprogrammet i henhold til introduksjonsloven, mens ukrainerne har deltatt i «ny ordning» i henhold til integreringsloven
- Eksisterende forskning viser at overgang til arbeid henger sammen med deltakernes alder, kjønn, utdanning og andre personkarakteristika. Det er ulike sammensetningen av de ulike gruppene langs disse dimensjonene

I våre data er det få med annen oppholdsgrunnlag enn kollektiv beskyttelse som har avsluttet introduksjonsprogrammet, og mens flertallet av ukrainerne får vedtak om kort program, får flertall med annet oppholdsgrunnlag langt program. Det er svært få i våre data med andre oppholdsgrunnlag, kort programtid og avsluttet program. De fleste med annet oppholdsgrunnlag og avsluttet program, har fått vedtak om lang programtid, men har avsluttet programmet før tiden.

Overgangen til arbeid og utdanning blant ukrainerne kan også være preget av at mange er kommet i løpet av en kort periode og kanskje også av at mange kommuner har måttet etablere integreringstiltak fra bunnen av på kort tid, noe som kan ha gitt lavere kvalitet i oppstartsperioden.

Vi har også brukt regresjonsanalyse på NIR-data. Analysene viser en statistisk sammenheng mellom overgang til arbeid eller utdanning (slik dette er registrert i NIR) og

ulike kjennetegn ved personen og antall timer med norskopplæring personen har fått. Den viser for eksempel den statistiske sammenhengen mellom antall norsktimer og sannsynligheten for overgang til arbeid eller utdanning, når man kontrollerer for alder, kjønn, utdanningsnivå og oppholdsgrunnlag.

Analysen omfatter vel 12 000 individer som har deltatt i introduksjonsprogrammet og som har avslutningsdato registrert i NIR.

Vi er skeptiske til om de statistiske sammenhengene kan tolkes som uttrykk for årsakssammenhenger. For eksempel vil det være slik at hvis en med kollektiv beskyttelse har mye relevant kompetanse, behersker engelsk, mv, vil vedkommende komme raskt ut i arbeid og være registrert med få norsktimer. Det lave antallet timer i norsk vil ikke være årsak til at personen kommer raskt ut i jobb: Årsakssammenhengen er motsatt. Personen har få norsktimer fordi hen har fått jobb. På tross av vår skepsis til tolkningen, gjengir vi her hovedresultatene. I Vedlegg 2 er det en tabell med resultatene. Resultatene viser den selvstendige (statistiske) betydningen av hver variabel for overgang til arbeid eller utdanning, når man kontrollerer for alle de andre variablene:

- Oppholdsgrunnlag: Ingen sikker statistisk sammenheng
- Kjønn: Menn har høyere overgang til arbeid eller utdanning enn kvinner
- Alder: Sannsynligheten for overgang til arbeid eller utdanning synker med alderen
- Antall norsktimer: De med mellom 300 og 400 timer har høyest overgang til arbeid
- Type program: Det er ingen sikker sammenheng

3.7.7 Urimelig forskjellsbehandling?

De midlertidige reglene innebærer at ukrainske flyktninger behandles annerledes enn andre flyktninger. Dette kan oppfattes som en urimelig forskjellsbehandling. Det har vært en offentlig debatt om forskjellsbehandling, men hovedsakelig om andre forhold enn de midlertidige reglene og konsekvensene av dem.⁶⁰ Vi spurte kommunene om de oppfatter en problematisk forskjellsbehandling. Spørsmålet var ikke eksplisitt knyttet til de midlertidige reglene, og kommunene kan derfor ha oppfattet det litt ulikt. Et stort flertall (67 prosent) oppfatter forskjellsbehandlingen som problematisk eller diskriminerende (jf. Tabell 3-7).

Forskjellsbehandling mellom ulike flyktninggrupper kommer opp både i intervjuene med statsforvaltere, fylkeskommuner og kommuner, samt i fritekstsvar i spørreundersøkelsen til kommunene⁶¹. Inntrykket er at kommunene har en bevissthet rundt mulig fordelaktig behandling av ukrainere, sammenliknet med andre flyktninggrupper. For eksempel mener en representant for en statsforvalter at det har vært stor dugnadsånd ovenfor ukrainere, som man ikke har sett ovenfor andre grupper. Blant respondentene i spørreundersøkelsen kommenterer flere at det er forskjellsbehandling som andre

⁶⁰ Se f.eks. <https://www.nrk.no/rogaland/hero-topp-meiner-vi-forskjellsbehandlar-flyktningar-fra-ukraina-og-eritrea-1.16093037>

⁶¹ I åpne svar er det likevel en del som skriver at de ikke har erfaring med flyktninger fra andre land enn Ukraina, og dermed lite relevant erfaring.

flyktninggrupper oppfatter som urimelig. En del av disse mener at det ikke er lovverket som er det største problemet, men at organisasjoner og andre private har særlige tilbud til ukrainerne. I denne sammenheng nevnes en utlysning av ekstra tilskuddsmidler fra IMDi til frivillige organisasjoners arbeid med ukrainerne.

Tabell 3-7: Oppfatter du forskjellsbehandlingen av ukrainerne og andre asylsøkere/innvandrere som problematisk eller diskriminerende?

	Prosent
1. Ja, i stor grad	26,7%
2. Ja, i noen grad	40,6%
3. Nei, i liten grad	15,8%
4. Nei, i ingen grad/overhode ikke	7,3%
Vet ikke/ingen oppfatning	3,0%
Annet, spesifiser her:	6,7%
I alt	100,0%

Det særskilte regelverket for ukrainske flyktninger i integreringsloven trekkes også frem som problematisk. En kommuneinformant opplever at særskilte regler for ukrainerne skaper grobunn for frustrasjon hos andre deltagere i introduksjonsprogrammet og hos ansatte. En av respondentene i spørreundersøken skriver at det er krevende for kommunene med ulike regler for ulike grupper av flyktninger, og at reglene burde vært like. En annen nevner mulighetene ukrainerne hadde til å besøke hjemlandet og komme tilbake uten at det har negative konsekvenser. Dette hørte vi også om i intervju med en kommune, der dette skapte uro blant de andre deltagerne i introduksjonsprogrammet. Som påpekt tidligere, er ukrainernes muligheter for å gjenoppta introduksjonsprogrammet strammet inn ved endringslov 2. juni 2023 slik at reglene for ukrainerne er noe likere de som gjelder andre innvandrere.

Forskjellsbehandling av ulike flyktninggrupper blir også nevnt i fritekstsvaret av enkelte respondenter i spørreundersøkelsen til høringsinstansene, blant annet at forskjellsbehandling på bakgrunn av etnisitet oppleves problematisk.

I intervju trekker en fylkeskommune imidlertid frem en bekymring for om ukrainerne får et like godt tilbud som andre flyktninger, og at det som i starten kunne se ut som en fordel for ukrainske flyktninger, ikke nødvendigvis er det.

Mulig forskjellsbehandling mellom ukrainere og andre vanskeligstilte grupper i samfunnet kom også opp i noen av intervjuene med statsforvaltere, kommuner og fylkeskommuner. Et eksempel er ukrainske flyktninger bosatt i distriktene som har fått rentefrie lån på bil fra kommunen. Videre ser man i en av kommunene vi har intervjuet en skjevfordeling på det private leiemarkedet, der flyktningene prioriteres fremfor andre grupper. Informanten sier:

Bolig er ikke egentlig en utfordring. Vi har opparbeidet et godt rykte blant huseiere. Blir en skjevfordeling der vi får boligene fremfor andre innbyggere.

Huseiere velger å leie ut til flyktninger fremfor å leie ut til rus/psykiatri og vanlige familiemødre og fedre som ikke kommer inn på markedet. Prisene stiger i det ordinære markedet, men vi greier å holde det litt mer nede (...). Om det fortsetter over flere år vil det gi en kommunal utfordring.

En informant understreker at likhet mellom grupper er viktig for integrering, og at forskjellsbehandling i verste fall kan bidra til det motsatte - at det skapes en uvilje mot å ta imot flyktninger i samfunnet.

Det at introduksjonsprogrammet i utgangspunktet tilbys ukrainske flyktninger mellom 18 og 55 år, men at noen kommuner likevel tilbyr programmet til personer over 55 år, trekkes også frem som en problemstilling knyttet til forskjellsbehandling.

3.7.8 Er det andre tiltak som bør gjennomføres?

I spørreundersøkelsen var følgende spørsmål inkludert: «Har du forslag til andre regelendringer eller nasjonale tiltak knyttet til integrering som kunne vært hensiktsmessige for å øke kommunenes kapasitet for bosetting?».

Én kommune peker her på tiltak på samferdselsområdet: «Bedre utbygget kollektivtilbud i distriktene. Taxi for buss ordning / tilbringertjeneste slik som han har en pilot for i f.eks. (en annen) kommune. Ekstra tilskudd for å bosette flyktninger en viss avstand i fra sentrum i kommuner hvor det ikke er et tilfredsstillende kollektivtilbud fra fylket.»

En annen kommune peker på samspillet mellom reglene for introduksjonsstønad og varighet av norskopplæringen:

«Det er utfordrende for kommunen å utvide norskopplæring uten å utvide introduksjonsprogrammet. Det krever en økning i lærerressurs, og det medfører en økning i sosialutgifter. kr. 25 000 per vedtak blir selvfølgelig med å dekke noe lærerressurs. I tillegg kan ordningen oppleves som frivillig og derved medføre ustabil oppmøte.»

Et forslag er «en ordning hvor ukrainske flyktninger kunne få en midlertidig elektronisk id, eller en annen løsning allerede mens de satt i mottak, slik at det ble lettere for dem å komme i gang med folkeregister, skattekort, bankkort osv».

Et annet forslag er å «Begrense rettighetene til rett på bolig, sosialstønad, helsetjenester, skole og barnehage».

I intervjuene med fylkeskommunene vektlegger enkelte viktigheten av digitale opplæringstilbud og å benytte slike i introduksjonsprogrammet. Én av fylkeskommunene mener desentralisert opplæring – og særlig digital undervisning – er redningen for bosettingskapasiteten i små kommuner.

I vår undersøkelse er det enkelte som tar til orde for at reglene om integreringstiltak bør spisses klarere mot norskopplæring og arbeidsrettede tiltak. Andre tiltak kan eventuelt tilbys som frivillige og digitale tilbud. I tråd med dette, er det flere som peker på fjerning av krav om foreldreveiledning som en aktuell forenkling og spissing. Det er vanlig at kommunene bruker en standardisert metode for foreldreveiledning. Bruk av disse metodene krever sertifisering av ansatte. Sertifisering er ressurskrevende. Enkelte tar til orde for at dagens opplegg erstattes av et nasjonalt, digitalt opplegg.

3.8 Hensiktsmessigheten av reguleringen i kapittel 6A

3.8.1 Innledning

Det overordnede formålet med integreringsloven er at innvandrere skal integreres i det norske samfunnet, lære seg norsk språk og bli økonomisk selvstendige tidlig, jf. § 1.

Særreguleringen i kapittel 6A er dels begrunnet i «*en tydeligere forventning om midlertidighet enn for øvrige personer i målgruppen for ordningene*». ⁶² Departementet la videre til grunn at kompetansen blant de ukrainske flyktingene var høyere enn i andre flyktinggrupper, og at de dermed hadde bedre forutsetninger for å komme raskt ut i arbeid. ⁶³ Regelverket ble tilpasset disse forutsetningene.

Videre fremgår det av forarbeidene det at formålet med reguleringen i kapittel 6A er forenkling, tilrettelegging for en raskere bosetting og å lette presset på kommunene og fylkeskommunene – særlig for det tilfelle at belastningen blir særlig høy. ⁶⁴ Samtidig skriver AID at de midlertidige reglene skal «*støtte opp under målsettingen om at flest mulig skal komme raskt ut i arbeid eller annen aktivitet.*»

3.8.2 Unntak for integreringstiltak før bosetting

Paragraf 37 a og § 37 b første ledd innebærer at ukrainerne ikke har rett på språkopplæring eller ordinær kompetansekartlegging i mottaket, men først får disse tilbudene etter bosetting. Bestemmelsene bygger på en forutsetning om og legger til rette for raskere bosetting av personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. Det er mulig fordi denne gruppen slipper individuell behandling av asylsøknader og får oppholdstillatelse raskt. Rask bosetting er en fordel for integreringen.

Selv om reglene i §§ 37 a og b første ledd isolert ikke er egnet til å fremme integreringen av ukrainerne, fungerer disse bestemmelsene etter vår vurdering etter sin hensikt fordi bosettingen fremdeles synes å gå relativt raskt og fordi belastningen på mottakskommunene har vært høy. Reglene fremstår dermed som en rasjonell avveining av hensynet til å fremme integreringen og å beskytte mottakskommunene mot overbelastning.

Om bosettingstempoet skulle falle, er det hjemmel i § 37 e for å gi forskriftsregulering om at ukrainerne kan få kompetansekartlegging og norskundervisning på mottak. Også denne reguleringen fremstår per i dag som hensiktsmessig.

3.8.3 Frivillige integreringstiltak for ukrainerne

Som et generelt grep er integreringstiltakene i integreringsloven kapittel 6A gjort frivillig for ukrainerne. Frivilligheten var begrunnet i at man antok at det ville lette belastningen

⁶² Høringsnotatet 13. januar 2023 s. 43

⁶³ Prop. 107 L (2021-2022) s. 54

⁶⁴ AIDs høring

på kommunene og i en antakelse om at mange ukrainere var så lette å integrere at de ville gå rett ut i arbeid.⁶⁵ Disse forutsetningene har i liten grad slått til.

For det første er det svært få som går rett ut i arbeid og for det andre velger så godt som alle ukrainerne å delta introduksjonsprogrammet. Reelt oppfattes heller ikke deltagelse som frivillig da de ellers mister økonomiske rettigheter. Bestemmelsene om frivillig deltagelse, synes følgelig etter vårt syn ikke å ha fungert etter sin hensikt.

Snarere synes reglene om frivillighet for de ukrainske flykningene å ha ført til et mer komplisert regelverk og tolkningstvil på en rekke punkter, som for eksempel i spørsmål om oppmøte er frivillig dersom man har takket ja til introduksjonsprogrammet og ved bruk av deltid og permisjoner. Våre funn tilsier også at denne delen av regelverket har blitt oppfattet som en problematisk forskjellsbehandling mellom ukrainere og andre innvandrere.

På dette punktet kan det følgelig være grunn til å vurdere om man både kan forenkle regelverket og redusere forskjellsbehandlingen av ulike innvandrergupper ved gjøre regelverket for ukrainerne likt eller likere det som gjelder for andre grupper.

Vi tilføyer at dette ikke er til hinder for å opprettholde en regel om at de som har tilbud om jobb på heltid eller tilnærmet heltid, kan unntas fra retten og/eller plikten til deltagelse i introduksjonsprogrammet.

3.8.4 Reduserte krav til innhold og varighet i §§ 37 c og 37 d

Selv om det er riktig at utdanningsnivået blant ukrainerne er høyere enn blant andre flyktningsgrupper, tyder våre funn på at det ikke så mye lettere å få dem ut i arbeidslivet raskt.⁶⁶ Hovedutfordringen synes å være at de ikke behersker norsk godt nok når de er ferdig med introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk etter kapittel 6A.⁶⁷ Nær 70 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen til kommunene svarer at redusert norskopplæring hindrer ukrainernes overgang til arbeidslivet. Dette synes å være tilfelle selv om de fleste får forlenget introduksjonsprogrammet og selv om kommunene har fått midler til å utvide opplæringen i norsk ut over minstemålet i loven. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om ikke for stor optimisme på vegne av ukrainerne, har ført til et tilbud som gjør at de grunnleggende formålet i integreringsloven § 1 ikke oppnås. På dette punktet er det følgelig grunn til å stille spørsmål ved om reguleringen i kapittel 6A er hensiktsmessig eller egnet til å oppnå integreringslovens overordnede formål.

Særlig regelen i § 37 c fjerde ledd om at introduksjonsprogrammet for ukrainerne skal inneholde «et språktilbud», og at dette kan være engelsk, jf. forskriften § 43f, synes lite egnet til å nå de overordnede formålene med integreringsloven. Gode norskkunnskaper er et selvstendig formål i loven § 1. Reglen synes heller ikke å lette belastningen på kommunene.

Hensynet til integreringen, må veies opp mot belastningen på kommunene. Over 60 prosent av kommunene opplyser imidlertid at kapasiteten i integreringsprogrammet ikke

⁶⁵ Prop.107 L (2021–2022) s. 57 og høringsnotatet 12. april 2022 på s. 46.

⁶⁶ Se særlig punkt 3.7.6 over

⁶⁷ Se tabell 3-5 over

har vært en barriere for bosetting av ukrainerne.⁶⁸ Det bør også vurderes om redusert innhold og varighet av introduksjonsprogrammet og språkopplæring på sikt fører til at problemene bare flyttes til andre deler av det kommunale tjenestetilbudet. Vi viser til at NAV nå opplever en stor pågang fra ukrainere som er ferdig på introduksjonsprogrammet, men som står utenfor arbeidslivet.

Ukrainerne har kun en midlertidig rett til opphold, men det er også grunn til å stille spørsmål ved realismen i «*forventningene om midlertidighet*» som regelverket i kapittel 6A bygger på. Ingen vet hvor lenge krigen i Ukraina vil vare. Krigen går nå inn i sitt tredje år uten at en løsning på konflikten synes nært forestående. Erfaringene hittil er at også de fleste ukrainerne blir, og mange ser for seg å bli i Norge lenge.⁶⁹ Realiteten kan følgelig være at de ukrainske flyktningene vil bli i Norge i flere år fremover. For å sikre at ukrainerne blir en ressurs i den tiden de er her og ikke en belastning, kan det følgelig være hensiktsmessig å vurdere om det skulle legges et mer langsiktig perspektiv til grunn for integreringstiltakene man tilbyr ukrainerne.

Funnene våre gir også grunn til å stille spørsmål ved om det godt nok grunnlag for å gi et redusert tilbud til ukrainerne sammenlignet med andre innvandrere. Forskjellsbehandlingen mellom ulike grupper oppleves i alle fall som problematisk i kommunene. Hvis belastningen på kommunen samlet sett blir for høy, bør det følgelig vurderes om det ikke er en bedre løsning å redusere tilbudet for alle innvandrere og ikke bare én gruppe. Etter vårt syn bør det med andre ord gjøres en fornyet vurdering av om forskjellsbehandlingen av ukrainerne sammenlignet med andre innvandrere fremdeles fremstår som saklig begrunnet og forholdsmessig basert på den kunnskapen vi har i dag, jf. Grunnloven § 98 og SP artikkel 26. Grunnloven § 98 andre ledd sier: «Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.» Tilsvarende regulering finnes for eksempel i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 26.

3.8.5 Forskriftshjemlene i § 37

Forskriftshjemlene i § 37 f er i forarbeidene først fremst begrunnet i behovet for tilpasninger i integreringstiltakene, særlig ved svært høye ankomster.⁷⁰ Hjemmelen er tatt i bruk og det er gitt en rekke bestemmelser i integreringsforskriften kapittel 8A.

Mange av disse bestemmelsene inneholder klargjørende og presiserende regulering. Selv om presiseringene kan være nyttig eller til og med helt nødvendig, innebærer det en lovteknikk med regulering i fire lag som må leses i sammenheng for å forstå hva som er gjeldende rett for ukrainerne. Man må både lese de ordinære og midlertidige reglene i loven i sammenheng med de ordinære og midlertidige reglene i forskriften. I sum får man et regelverk som er fragmentert og vanskelig å forstå, og som våre funn tyder på at har ført til flere misforståelser og usikkerhet hos dem som anvender loven. Det er uheldig og ikke i tråd med det overordnede formålet om forenkling av regelverket for ukrainerne.

Etter vårt syn bør det følgelig vurderes om regelverket kan forenkles, for eksempel ved å fjerne særregulering for ukrainerne. Et eksempel på dette kan være reguleringen både

⁶⁸ Se tabell 3-2 over.

⁶⁹ Jf. kap 14 i Hernes et.al. (2023)

⁷⁰ Prop. 107 L (2021-2022) s. 64

i loven og forskriften om et at ukrainerne har krav på et «språktilbud» som kan være engelsk i stedet for norsk.

Man kan også tenke seg å løfte en del av de presiseringene som i dag finnes i forskriften inn i den midlertidige lovteksten i kapittel 6A når man uansett må vedta den på nytt. Et eksempel på en bestemmelse det kan være aktuelt for er § 43i om at program på deltid bare er aktuelt når det skyldes manglende kapasitet hos kommunen. Skulle behovene endre seg, har man uansett hjemmel til å gjøre nye justeringer i forskrift.

Forskriftshjemlene er så langt i liten grad brukt til å innskrenke rettighetene til ukrainerne eller andre innvandrere for å avlaste kommunene. Det betyr etter vårt syn ikke at hjemlene for slike endringer er unødvendig eller uhensiktsmessig. Hensiktsmessigheten av beredskapshjemler kan ikke være betinget av at situasjonen blir så ille at man må ta dem i bruk.

3.8.6 Oppsummering

I Tabell 3-8 har vi i stikkords form oppsummert de midlertidige endringene i integreringsloven, om hjemler er tatt i bruk samt våre funn knyttet til virkning for kommunenes kapasitet til bosetting og for integrering av ukrainerne.

Tabell 3-8: Midlertidige lovendringer i integreringsloven og med forskrifter. Bruk av bestemmelsene og betydning for introduksjonsprogrammet som barriere

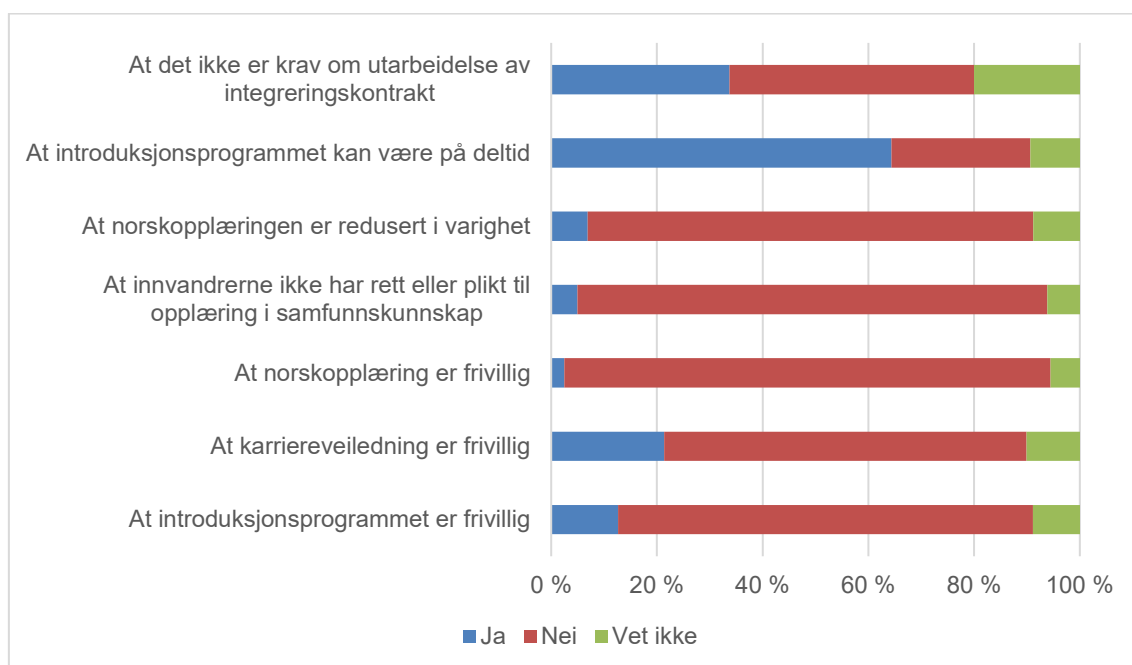
Midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34	Bruk	Virkning for bosettingskapasitet	Virkning for integrering
Ikke opplæring på mottak	Alle	Ikke kartlagt	Litt negativ
Rett til kompetansekartlegging etter bosetting	Mange ukrainere velger å få kartlegging	Litt negativ	Positiv, gitt at alternativet er ingen kompetansekartlegging
Frivillig karriereveiledning	Mange ukrainere velger å få veiledning	Litt positiv	Litt negativ at plikt er fjernet
Ikke plikt og redusert rett til opplæring i norsk	De fleste ukrainerne velger å delta og utnytte tilbudet de får	Litt positiv	Negativ
Rett til annet språktilbud en norsk	Svært få ukrainere velger dette	Liten, negativ betydning	Svært liten, men negativ virkning
Hverken rett eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap	Mange kommuner tilbyr opplæring	En viss positiv betydning	Negativ
Ikke plikt til introduksjonsprogram	De fleste velger å delta	Litt positiv betydning	Litt negativ
Beholder rett til introduksjonsprogram ved avvist/avbrutt	De fleste velger å delta kontinuerlig	En viss negativ betydning	Positiv, hvis avbruddet brukes til arbeid
Introduksjonsprogram kan være på deltid/mulighet for deltidsarbeid	En del har fått tilbud om eller valgte deltid	Liten betydning	Positiv, forutsatt arbeid på deltid i eller utenfor programmet
Ikke krav om utarbeidelse av integreringskontrakt	Mange kommuner tilbyr	Liten betydning	Litt negativ betydning

3.9 Bør noen av endringene i integreringsloven gjøres gjeldende for alle som omfattes av loven?

Nedenfor følger en vurdering av om noen av de midlertidige reglene i integreringsloven kapittel 6A eller integreringsforskriften kapittel 8A bør gjøres permanente og gis generell anvendelse for alle asylsøkere eller innvandrere som har plikter eller rettigheter etter loven.

I spørreundersøkelsen ba vi om kommunenes vurdering av om de ulike midlertidige endringene i integreringsloven bør gjøres permanente (jf. Figur 3-7).

Figur 3-7: Bør noen av de følgende særlige bestemmelsene for personer med kollektiv beskyttelse gjøres gjeldende også for andre flyktninger?



Hovedinntrykket er at kommunene ikke ønsker at de midlertidige endringene skal gjøres permanente og gjøres gjeldende for andre i målgruppen for integreringslovens tiltak. Det er svært liten støtte for å fjerne forpliktelsene til deltagelse i integreringsaktiviteter for andre flyktninger, slik man har gjort for ukrainerne. Det er også liten støtte for å redusere varigheten av norskopplæring.

Det er ganske mange som støtter at to av de midlertidige lovendringene skal gjøres permanente:

- Et klart flertall (63 prosent) ønsker at man åpner for at introduksjonsprogrammet kan gjennomføres på deltid. Som påpekt over i punkt 3.7.6 kan svaret på dette spørsmålet tolkes på flere måter.
- En høy andel, men likevel et mindretall (33 prosent ja, 45 prosent nei) støtter fjerning av krav om utarbeidelse av integreringskontrakt.

Funn knyttet til om de midlertidige endringene bør gjøres permanente, sammenfaller i all hovedsak med funn og konklusjoner om integreringsloven. Dette sammenfallet har

sammenheng med at de fleste informantene ikke ser sterke grunner til at det bør være særlige regler knyttet til de med kollektiv beskyttelse: De midlertidige endringene som er hensiktsmessig for ukrainerne, bør også gjøres gjeldende for andre i målgruppen for tiltakene.

Vi kan heller ikke se at det er grunnlag for å gjøre reglene om frivillig deltagelse i integreringstiltak til en generell regel, og viser blant annet til svarene gjengitt ovenfor fra kommunene. Endringen er neppe egnet til å fremme integreringen, og reelt oppleves det ikke som frivillig fordi man i så fall mister rett på økonomisk støtte.

Etter vårt syn er det heller ikke grunnlag for å anbefale at et redusert innhold i introduksjonsprogrammet eller redusert rett til språkopplæring gjøres til en generell regel, jf. integreringsloven §§ 37 c og 37 d. Vi viser til kommunenes svar over. De fleste informantene i spørreundersøkelsen og intervjuene mener at tilbudet om introduksjonsprogram og norskopplæring er for knapt for mange ukrainere. På bakgrunn av dette, mener vi våre undersøkelser ikke understøtter kutt i tilbudet til andre flyktninger.

Av samme grunn er det etter vårt syn heller ikke grunn til å anbefale å erstatte retten til «opplæring i norsk» i § 14 med «et språktilbud» som kan være engelsk i stedet, jf. loven § 37 c og forskriften § 43f. Opplæring i engelsk må imidlertid gjerne skje innenfor rammene av introduksjonsprogrammet, men i så fall som et supplement til norskundervisningen. Det krever imidlertid ingen lovendring.

Regelen i integreringsloven § 37 c fjerde ledd og forskriften § 43i om at kommunene kan gi tilbud om introduksjonsprogrammet på deltid dersom de ikke har kapasitet til å gi tilbudet på heltid, antar vi at ikke er aktuelt å gjøre til en generell regel. Mange informanter har imidlertid opplyst at de mener muligheten ukrainerne har hatt for å gjennomføre integrasjonsprogrammet på deltid er positivt, forutsatt at programmet kombineres med arbeid på deltid, og at en slik regel bør gjelde for alle. Slik vi forstår § 14 første ledd bokstav c er det fullt mulig å ha lønnet arbeid som en del av arbeidsrettede elementer i introduksjonsprogrammet etter det ordinære regelverket. Vi kan følgelig ikke se at det er behov for endringer i det ordinære regelverket for å legge til rette for deltidsarbeid kombinert med introduksjonsprogrammet. Det er kanskje bare behov for å synliggjøre denne mulighet bedre slik at den i større grad tas i bruk for alle innvandrere.

Integreringsloven § 3 tredje ledd sier:

«Kommunens plikter gjelder ikke overfor personer som har avbrutt eller avvist deltagelse i opplæring i mottak, introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap.»

I § 37 c femte ledd står det:

«Retten til å delta i et introduksjonsprogram etter andre eller tredje ledd gjelder også for personer som har gått ut i arbeid i Norge, og derfor har avvist eller avbrutt deltagelse i programmet. § 3 tredje ledd gjelder ikke.»

Ukrainerne har med andre ord mulighet til å utsette eller gjenoppta introduksjonsprogrammet for å prøve seg i arbeidslivet. Regelen har i liten grad skapt utfordringer i kommunene.⁷¹ Denne regelen burde gjøres til en del av det permanente regelverket fordi den senker terskelen for å prøve seg i arbeidslivet for alle innvandre

⁷¹ Se tabell 3-3 og 3-6 over.

som deltar i introduksjonsprogrammet. For eksempel blir det mindre risiko for innvandreren å ta imot tilbud om et vikariat eller en midlertidig stilling.

Paragraf 37 c sjette ledd gjør unntak fra regelen om integreringskontrakt i § 16. En slik regel kan det være grunn til å vurdere for alle. I spørreundersøkelsen og intervjuer kommer det frem at mange mener at integreringskontraktene er unødvendige i tillegg til integreringsplanene.

4 Barnehageloven

4.1 Innledning

I barnehageloven er det innført to nye forskriftshjemler, som åpner for midlertidig godkjenning og etablering av nye barnehager og barnehageplasser, og tilskudd til drift av disse.⁷²

Barnehagelovens formål er regulert i §§ 1 og 1a, hvor det blant annet fastsettes grunnleggende verdier barnehagen skal bygge på. Krav til barnehagers innhold følger av § 2.

Barnehageloven § 16 gir barn rett på barnehageplass i den kommunen barnet er bosatt. Det er kommunen som har ansvaret for at rettigheten oppfylles. Når retten inntreffer, kommer an på når på året barnet er født. Barn som fyller ett år før utgangen av august det året det søkes om barnehageplass, har rett til plass fra august. Barn som fyller ett år i september, oktober eller november det året det søkes om barnehageplass, har rett til plass innen utgangen av den måneden barnet fyller ett år. Med andre ord har barn født i desember rett til plass i august det påfølgende året. Kommunen setter selv søknadsfrister, og har normalt opptak én gang i året.⁷³

Barnehageloven § 6 regulerer hvilke virksomheter som trenger godkjenning som barnehage.

Det er kommunen som gir godkjenning etter reglene i § 14. Kommunen skal vurdere barnehagens egnethet ut fra formålet og innholdet i tilbudet, jf. §§ 1, 1a og 2. Barnehageeier må blant annet dokumentere at ute- og inne-arealene tilfredsstillere kravene i loven, og at driften vil kunne skje i samsvar med gjeldende regelverk.⁷⁴ Virksomheten må være godkjent før driften settes i gang.⁷⁵

Kommunen kan ved godkjenning sette vilkår til driften med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid, jf. § 14 andre ledd. Det er etter det ordinære regelverket ikke anledning til å gjøre godkjenningen tidsbegrenset.⁷⁶

Kommunen har ansvaret for å finansiere barnehagetilbudet. Det følger av barnehageloven § 19 at kommunen kan gi tilskudd til godkjente private barnehager. Slike barnehager skal i så fall behandles likeverdig med kommunale barnehager.⁷⁷

⁷² Lov om barnehager 17. juni 2005 nr. 64 (barnehageloven).

⁷³ Prop.107 L (2021-2022) s. 120.

⁷⁴ Prop.107 L (2021-2022) s. 102.

⁷⁵ Barnehageloven § 6 andre ledd.

⁷⁶ Prop.107 L (2021-2022) s. 121.

⁷⁷ Se forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager 9. oktober 2015 nr. 1166.

4.2 Om innholdet i de midlertidige reglene

Den midlertidige endringsloven gir Kunnskapsdepartementet hjemmel til å gi forskrift om midlertidig godkjenning ved etablering av barnehager og barnehageplasser, jf. barnehageloven § 14 fjerde ledd. Vilkåret for å ta forskriftshjemmelen i bruk, er at det oppstår et midlertidig behov for barnehageplasser som følge av at det kommer svært mange ukrainske barn. Videre er det gitt hjemmel for å gi forskrift om midlertidig tilskudd til barnehager og barnehageplasser som har fått midlertidig godkjenning, jf. barnehageloven § 19 tredje ledd.

Begge forskriftshjemlene er tatt i bruk. Se forskrift 27. juni 2023 nr. 1136, som trådte i kraft 1. august.⁷⁸ Forskriften gir kommunene hjemmel til å etter søknad fatte vedtak om midlertidig godkjenning av nye barnehageplasser. Vilkåret for at kommunen kan gi slike godkjenninger, er at det har oppstått et behov for ekstra barnehageplasser som følge av et høyt antall flyktninger. Slike vedtak kan omfatte både godkjenning av nye ordinære barnehager, og utvidelse av allerede godkjente ordinære barnehager, jf. forskriftens §§ 1 og 2. I begge tilfeller gjelder godkjenningen for inntil 3 år. Det innebærer at 3 år er den øvre grensen for godkjenning etter bestemmelsen, men at kommunen kan fastsette at godkjenningen skal gjelde for en kortere periode. Forskriften er begrenset til å gjelde «ordinære» barnehager, og kan derfor ikke brukes til å godkjenne familiebarnehager etter barnehageloven § 15.⁷⁹

Forskriften § 3 gir også kommunen hjemmel til å fatte vedtak om tilskudd til de midlertidige barnehageplassene. Tilskudd gis etter reglene i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager.⁸⁰ I tillegg pålegges private barnehager i § 3 å rapportere fortløpende om inntak av nye barn, barnas alder og oppholdstid i barnehagen, noe som går utover rapporteringsplikten etter gjeldende regelverk. Dersom det tas inn nye barn, skal kommunen beregne tilskuddet til de private barnehagene på nytt.

Vedtak om midlertidig godkjenning og tilskudd kan påklages til fylkesmannen, jf. forskriften § 4.

I Arbeids- og inkluderingsdepartements høringsnotat 19. desember 2023, foreslås det å innføre et nytt femte ledd i lovens § 14. Der gis departementet hjemmel til å gi forskrift om midlertidig unntak fra kravet til selvstendig rettssubjekt i § 7 a første ledd, for barnehager med midlertidig godkjenning etter § 14 fjerde ledd. Samtidig foreslås det at forskriftshjemmelen tas i bruk i ny § 4 i forskriften. Der er det foreslått at reglene om selvstendig rettssubjekt i barnehageloven § 7 a første ledd, og tredje ledd bokstav a, ikke skal gjelde for ordinære barnehager som øker antallet barnehageplasser midlertidig, når økningen fører til at eieren alene, sammen med nærstående eller selskap i samme konsern, eier ordinære barnehager med til sammen 30 eller flere barn.

⁷⁸ Midlertidig forskrift om midlertidig godkjenning av ordinære barnehager og midlertidig tilskudd for enklere bosetting av fordrevne fra Ukraina og flyktninger 27. juni 2023 nr. 1136.

⁷⁹ Godkjenning av familiebarnehager er regulert i egen forskrift FOR-2005-12-16-1555 om familiebarnehager.

⁸⁰ Se note 77.

4.3 Hensyn bak de midlertidige reglene

Lovendringene og forskriften er ment å legge til rette for at kommunene kan håndtere en økning i behovet for barnehageplasser som følge av ankomstene av flyktninger fra Ukraina. I den første høringsrunden ble det påpekt fra flere instanser at det ikke var behov for hjemmel til midlertidig godkjenning, da de ordinære reglene uansett ga muligheter for midlertidige tilpasninger lokalt.⁸¹ Blant annet ble det vist til at barnehageloven allerede har regler om dispensasjon fra for eksempel kravet til grunnbemanning.⁸²

I stedet for å gi en dispensasjonshjemmel direkte i barnehageloven, foreslo departementet de overnevnte forskriftshjemlene, for å dekke et eventuelt midlertidig behov for flere barnehageplasser. Det ble blant annet lagt vekt på at de ordinære reglene ikke åpnet for midlertidig godkjenning.⁸³ Et plutselig økt behov ville derfor kunne føre til at man ble nødt til å godkjenne mange nye private barnehager, som dermed ville ha krav på tilskudd også etter at behovet opphørte.

Da Utdanningsdirektoratet sendte forslaget til forskrift om midlertidig godkjenning og midlertidig tilskudd på høring 21. april 2023, skrev direktoratet følgende:

«Mangel på barnehageplasser kan påvirke kommunenes evne til å bosette fordrevne og flyktninger. Hensikten med forslagene som nå sendes på høring er å gjøre det lettere for kommunene å legge til rette for at barn med rett til barnehageplass, mottar et barnehagetilbud innen rimelig tid etter bosetting. Fravær av barnehagetilbud vil forsinke muligheten til deltagelse i introduksjonsprogram og arbeidsliv for de aller fleste foreldrene til barn i denne gruppen, og også frata barnet en sentral arena for integrering og sosial aktivitet. Forslagene skal legge til rette for at barn mottar et godt barnehagetilbud i en periode hvor det kommer mange fordrevne fra Ukraina.»

4.4 Innspill fra høringsinstansene

Gjennomgangen av høringsinnspillene fra den første høringsrunden i april 2022 viste at få høringsinstanser uttalte seg om de midlertidige endringene i barnehageloven.

IMDi understreket at barn med midlertidig opphold så raskt som mulig bør få tilbud i ordinære barnehager, for å sikre sosial integrering og norsktrening sammen med barn med lengre botid.

Skien kommune ga uttrykk for at ordningen med midlertidig godkjenning og midlertidig tilskudd til barnehageplasser bør videreføres, uavhengig av situasjonen med fordrevne fra Ukraina. Kommunen viste også til at det er krevende å rekruttere personale med kompetanse underveis i barnehage- og skoleåret. Kompetansekravene burde tilpasses, for å ta høyde for en situasjon med høye ankomsttall og økt press på tjenesten.

Volda kommune pekte på at tilgang til barnehageplasser har avgjørende betydning for bosetting. Kommunen tok til orde for en midlertidig dispensasjon fra lovens krav om at

⁸¹ Prop.107 L (2021-2022) s. 121.

⁸² Barnehageloven § 26 tredje ledd.

⁸³ Prop.107 L (2021-2022) s. 121.

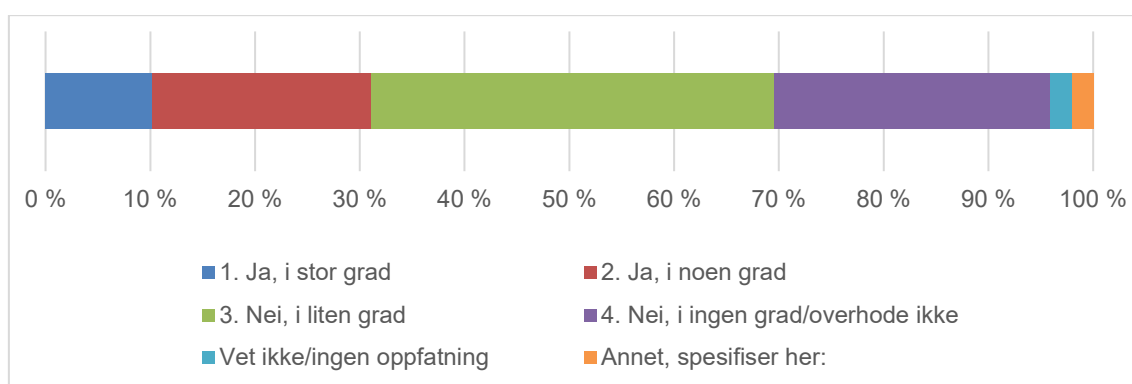
en privat barnehage skal være eget rettssubjekt, og ga uttrykk for at man ved dette ville kunne øke antall barnehageplasser for å ta imot flyktninger. Som det fremgår over, er en slik endring nå foreslått.

4.5 Kapasitet, bruk og betydning av unntakene

4.5.1 Barnehagesektorens kapasitet

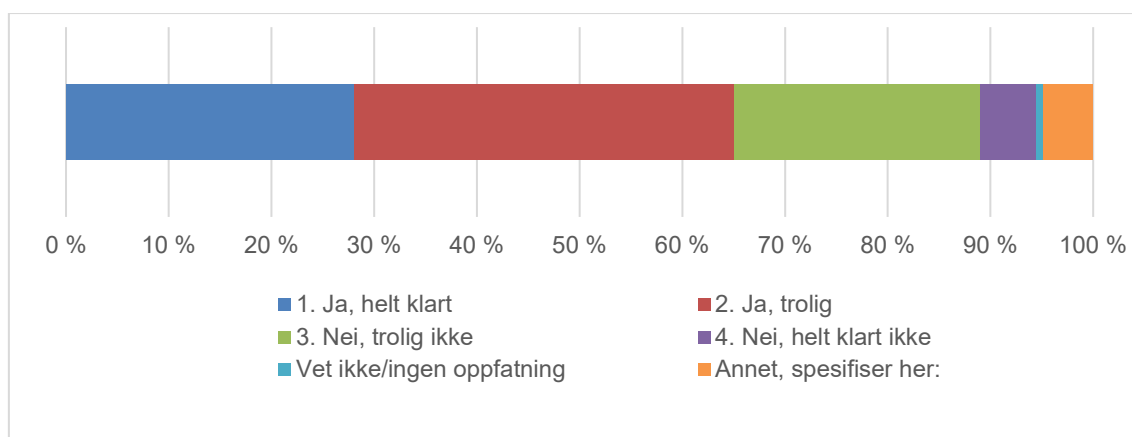
Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at vel 30 prosent av kommunene har opplevd at kapasitet i barnehagene i noen eller stor grad har vært en barriere for bosetting (jf. Figur 4-1).

Figur 4-1: Har kapasiteten i barnehagene vært en barriere for å ta imot fordrevne fra Ukraina?



Hvis ankomsten fra Ukraina skulle øke sterkt, ville kapasiteten i barnehagene trolig blitt en barriere i rundt 2 av 3 kommuner (jf. Figur 4-2).

Figur 4-2: Se for deg en situasjon der det i 2023 skulle bosettes 3-4 ganger flere flyktninger fra Ukraina i kommunene, sammenliknet med 2022. I en slik situasjon, ville kapasiteten i barnehagene vært en barriere for å ta imot fordrevne fra Ukraina?



Vårt inntrykk fra intervjuene med statsforvalterne og fylkeskommunene er at kapasiteten i barnehagene varierer mellom kommuner. Noen av kommunene opplever press, mens det i andre går greit å håndtere situasjonen.

Det var en del åpne kommentarer i spørreundersøkelsen til kommunene. Mange nevnte rekruttering som den største utfordringen for barnehagene i deres kommune, og enkelte nevnte også knapphet på lokaler. Dette støttes av dataene fra intervjuer med statsforvaltere og fylkeskommuner. Herfra får vi inntrykk av at mangel på areal og tilgang på barnehagelærere kan være et problem noen steder. En statsforvalter mente at de mindre kommunene kan slite litt med å skaffe til veie tilstrekkelig kompetanse i barnehagene, særlig språkkompetanse. En annen statsforvalter mente at kanskje ikke alle barn får det de trenger av språkstøtte i starten, både i barnehagen og skolen.

I åpne svar pekte enkelte kommuner på problemer med transportløsninger og «mismatch» i geografisk fordeling av henholdsvis ledige boliger og barnehageplasser. I intervjuer fremhevet også enkelte fylkeskommuner at det kan være bedre kapasitet i mer usentralt plasserte barnehager, noe som kan medføre utfordringer med transport.

En respondent i spørreundersøkelsen beskrev en situasjon med ledige barnehageplasser i kommunens utkant, men fordi ukrainerne ikke har bil, bosettes de sentralt og kan ikke bruke barnehagene i utkanten. Kommunen har derfor valgt å bryte med arealnормen ved å etablere flere plasser i sentrumsbarnehagene, samtidig som de har økt bemanningen der.

Det var også en respondent som kommenterte at kapasiteten i barnehagene ikke har vært en barriere, da ukrainerne er blitt bosatt uansett, men at det er vanskelig å tilby barnehageplasser midt i året. Respondenten skrev: «Alle får plass fra nytt barnehageår». Det ble også framholdt at det er en viktig forskjell i rettigheter til henholdsvis grunnskole og barnehage. Man har rett og plikt til grunnskoleutdanning uansett når på året man kommer til en kommune, men retten til barnehageplass gjelder først ved neste opptak. Dette gjør det enklere å sikre at retten til barnehageplass overholdes.

Selv om retten til barnehageplass gjelder først ved neste opptak, kan kommunen anstrenge seg for å ta inn barn også på andre tidspunkter, for å bidra til at foreldrene får deltatt i integreringstiltak. En kommune sa at de hadde lagt om fra to til fire opptak i året, fordi de hadde tatt imot ukrainske flyktninger med behov for språkopplæring.

En informant fortalte at de hadde lagt planer for opptak av et barn som skulle flytte til kommunen med foreldrene, men det hadde vist seg at barnet hadde særskilte behov, som krevde en-til-en bemanning i barnehagen. Kommunen måtte da utsette opptaket. Informanten mente at det burde vært mulig å få informasjon om barnets behov på forhånd.

I intervju med en større kommune med asylmottak, kom det fram at ledelsen ved mottaket hadde bedt om at ukrainske barn i mottaket skulle få plass i barnehagene i kommunen. Dette hadde kommunen avslått. Kommunen viste til problemer med å etablere et tilbud til barn som trolig kun ville bo i kommunen i kort tid. En privat barnehage hadde derimot laget et «åpent» tilbud til barna i mottaket. En respondent nevnte tolkekapasitet som et problem, også for å gi et godt tilbud til barn med traumer og andre særlige behov.

Både i spørreundersøkelsen og i intervjuer med kommunene ble det pekt på at voksne ukrainere i økende grad vil kunne avhjelpe knappheten på personale i barnehagene, men språkkravene utgjør en barriere på kort sikt. Et par kommuner vi intervjuet hadde rekruttert ukrainere som assistenter til barnehager.

4.5.2 Bruk av de midlertidige reglene

Den midlertidige forskriften til barnehageloven ble vedtatt 27. juni 2023. Utdanningsdirektoratet sendte forslaget til forskrift på høring 21. april 2023, med følgende omtale:

«Dersom det kommer 40 000 fordrevne fra Ukraina i 2023 og vi legger til grunn at 9 prosent er barn i aldersgruppen 0-5 år, betyr det at 3 600 barn kan ha rett til barnehageplass etter bosetting. Kommer det 120 000 fordrevne fra Ukraina vil anslagsvis 10 800 barn ha rett til barnehageplass etter bosetting.

Vi har per i dag ikke oversikt over hvilken kapasitet kommunene har til å tilby plass i barnehage hverken på landsbasis eller på kommunenivå. Vi antar at det er stor variasjon blant kommunene, og at de mest sentrale utfordringene på sikt knytter seg til mangel på personale og personale med relevant kompetanse, samt egnede lokaler.»

I spørreundersøkelsen i august 2023 spurte vi om kommunene hadde benyttet, eller trodde de kom til å benytte, muligheten til å gi midlertidige godkjenninger og tilskudd etter forskriften. Ni prosent svarte at de hadde benyttet muligheten, eller trolig kom til å benytte den, mens over halvparten svarte «nei». Én av tre hadde ikke tatt stilling til spørsmålet. Svarene må sees i sammenheng med at forskriften nettopp var vedtatt da spørreundersøkelsen ble gjennomført.

To av statsforvalterembetene uttalte seg om bruk av de midlertidige endringene i barnehageloven, og deres inntrykk var at reglene ikke var benyttet i deres kommuner.

Én av fylkeskommunene mente at de midlertidige reglene kanskje kunne avhjelpe utfordringer i kommunene. Dette var en av fylkeskommunene som oppfattet at det var press på barnehage tilbudet i kommunene.

4.6 Hensiktsmessigheten av de midlertidige reglene

Forskriftshjemmelen i barnehageloven ble først gitt i sommeren 2023, hvilket innebærer at erfaringene med regelverket foreløpig er relativt begrenset. Vårt inntrykk er imidlertid at de midlertidige reglene fungerer etter sin hensikt, i den forstand at de legger til rette for å raskt etablere flere barnehageplasser ved behov. De foreslåtte endringene som ble sendt på høring 19. desember 2023 vil kunne bidra ytterligere til dette.

Selv om regelverket fungerer etter sin hensikt, kan man ikke forvente at lovgivingen i seg selv er tilstrekkelig for å løse problemet med mangel på barnehageplasser i en del kommuner. Mangel på kvalifisert personell, egnede lokaler og mangel på boliger i nærheten av eksisterende barnehager vil fremdeles være en utfordring.

I tilknytning til barnehagefeltet, har det kommet forslag om andre tiltak både i spørreundersøkelsen og intervjuene. Flere kommenterte at de midlertidige reglene fungerer godt, men ikke er tilstrekkelige. Enkelte kommenterte at det bør åpnes for unntak fra bemannings- og arealnormer. Én etterlyste øremerkede tilskudd for å øke kapasiteten.

5 Opplæringsloven

5.1 Innledning

Opplæringsloven regulerer plikt og rett til skolegang i grunnskolen og på videregående.⁸⁴ Loven har en omfattende formålsparagraf i § 1-1 hvor det blant annet står at:

«Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrøng.»

Alle barn i Norge har rett og plikt til grunnskoleopplæring fra det kalenderåret de fyller seks år, og til de har fullført det tiende skoleåret, jf. opplæringslova § 2-1. De har rett, men ingen plikt, til videregående opplæring, jf. § 3-1. De samme rettigheter og plikter gjelder i utgangspunktet for nyankomne elever.

Retten til grunnskoleopplæring er en grunnleggende menneskerettighet som følger av Grunnloven § 109 og Norges internasjonale forpliktelser, slik som barnekonvensjonen artikkel 28 nr. 1.⁸⁵

Innholdet i retten til grunnskoleopplæring er definert i opplæringsloven § 2-1 og tilhørende forskrifter. Den innebærer rett til et visst timeantall, et visst faglig innhold, mv. Elevene har også krav på et trygt og godt skolemiljø, jf. lovens kapittel 9A.

Det er i den midlertidige loven gitt tre bestemmelser til opplæringsloven. Det er gitt utvidet frist for å oppfylle retten til et fullverdig tilbud i grunnskolen og fritak fra kravet til samtykke til organisering av særskilte opplæringstilbud for nyankomne elever både i grunnskolen og i videregående skole.

5.2 Utvidet frist for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring

5.2.1 Regelens innhold

Det følger av opplæringsloven § 2-1 andre ledd at dersom det er sannsynlig at et barn skal være i Norge i mer enn tre måneder, har det rett til grunnskoleopplæring. Retten skal oppfylles så snart som mulig. Før de midlertidige reglene trådte i kraft, gjaldt det i tillegg en absolutt frist på én måned. I de midlertidige reglene er den absolutte fristen utvidet til tre måneder.

Utvidelsen av fristen gjelder alle barn som kommer til Norge, og gjelder fra den dagen barnet ankommer landet. Fristen begynner ikke å løpe på nytt dersom barnet flytter til en ny kommune.

⁸⁴ Lov 17. juli 1988 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova).

⁸⁵ Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814 og FNs konvensjon om barnets rettigheter 20. november 1989.

Da de midlertidige reglene var på høring i april 2022 ba blant annet Barneombudet departementet om å vurdere en kortere frist.⁸⁶ Departementet fastholdt likevel den foreslåtte fristen på tre måneder, for å gi kommunene nødvendig fleksibilitet til å oppfylle opplæringsplikten. Departementet vurderte om det burde innføres ytterligere vilkår for å anvende den utvidede fristen, slik det er gjort for mange andre dispensasjoner etter endringsloven. Det ble imidlertid ansett tilstrekkelig å beholde kravet om at opplæringen skal starte så raskt som mulig, og det ble lagt til grunn at kommunene som skulle ta imot flyktninger fra Ukraina ville gjøre sitt ytterste for å oppnå dette.⁸⁷

Selv om kommunene har fått en utvidet absolutt frist for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring, gjelder fortsatt kravet om at retten skal oppfylles så fort som mulig.⁸⁸ Det innebærer blant annet at kommunen må starte å gi opplæring, selv om den ikke umiddelbart kan gi et fullverdig tilbud. Den absolutte fristen gjelder for det *fullverdige* tilbudet. Departementet skriver i forarbeidene at selv om det åpnes for at kommunen i en overgangsfase kan gi et opplæringstilbud som ikke er fullverdig, åpnes det ikke for større unntak fra reglene enn det som er nødvendig. Det legges til grunn at det ikke gjøres unntak fra regler som er knyttet til sikkerhet og tilsyn for barna.

5.2.2 Hensynet bak den midlertidige regelen

Selv om den opprinnelige fristen var ment å ivareta en situasjon med flere flyktninger enn vanlig, tok den etter departementets syn ikke høyde for en massefluktsituasjon. I prop. 107 L (2021-2022) s. 112 begrunner departementet lovforslaget slik:

«Departementet vil understreke at det er viktig at barn får opplæring raskt. Samtidig vil det kunne være umulig for kommunene å oppfylle regelverket i en situasjon med svært store ankomster av barn. Det er etter departementets syn urealistisk å forvente at alle kommuner kan stille med et fullverdig opplæringstilbud i tråd med opplæringsloven innen én måned uavhengig av hvor mange barn som kommer til kommunen. [...]

Departementet er også opptatt av å gjøre det lettere å bosette fordrevne fra Ukraina raskt. Dersom kommunene ser at det blir vanskelig å oppfylle regelverket, kan det føre til at kommuner vegrer seg for å bosette fordrevne eller etablere mottak eller midlertidige botilbud.»

Fristutvidelsen er med andre ord ment å lette presset på kommunene i en ekstraordinær situasjon og unngå at kommunene vegrer seg for å ta imot flyktninger.

5.2.3 Innspill fra høringene

Forlengelsen av fristen for å tilby et fullverdig opplæringstilbud er i høringsrundene kun omtalt av KS og Utdanningsforbundet. KS skriver i andre høringsrunde i februar 2023 at det ut fra beskrivelsene i høringsnotatet synes som om kommunene og fylkeskommunene:

⁸⁶ Prop.107 L (2021–2022) s. 113.

⁸⁷ Prop.107 L (2021-2022) s. 113-114.

⁸⁸ Prop.107 L (2021–2022) s. 111-112.

«er sitt ansvar bevisst og gir tilbud raskt selv om loven åpner for at det kan ta mer tid, som for eksempel retten til opplæring som vanligvis er oppfylt innen fire uker selv om loven har åpnet for at det kan ta tre måneder».

KS støtter en videreføring av reglene ut fra et beredskapsperspektiv.

I første høringsrunde i april 2022 var Utdanningsforbundet skeptisk til fristendringen, og stilte ved andre høringsrunde spørsmål ved behovet for å forlenge regelen:

«Et år etter krigen startet og stadig flere ankomster fra Ukraina burde tilsa at kommunene er mer forberedt enn i fjor. Utdanningsmyndighetene burde derfor ha hatt tid til å legge planer for hvordan inkludering i utdanningssystemet kan gjøres på en god måte, og at dermed tremåneders fristen for å gi et fullverdig opplæringstilbud ikke lenger burde være nødvendig.»

Forbundet uttrykte fremdeles bekymring for de barna som må vente på et fullverdig tilbud:

«Det er [...] positivt at de fleste kommunene faktisk har innfridd forpliktelsene innen den første måneden (85 %), men kritisk at 9 % av kommunene har måttet benytte den utvidete fristen på tre måneder. 9% av kommunene innebærer at det er 30 kommuner, hvor barn og voksne har måttet vente lenge på et fullverdig skoletilbud. Tre måneder er en evighet for de minste barna, men også svært lenge for de eldre. Et delvis opplæringstilbud vil ikke gi den samme inkluderingseffekten for å vinne venner, lære språk og samværskoder. Skolen skal kunne gi normalitet, rutiner og trygghet i en kaotisk situasjon. Og ikke minst kan den bidra raskere til inkludering i et nytt samfunn, noe som er svært viktig for både barn og voksne.»

Utdanningsforbundet skriver at oppmerksomheten må rettes mot de 5 % av de ukrainske barna som ikke har fått et opplæringstilbud. Det er viktig å undersøke hvorfor de ikke er i skolen og sikre et skoletilbud tilpasset dem. Forbundet påpeker at utdanning er en menneskerettighet for alle barn som bor i Norge.

5.3 Hjemmel for forskrift om ytterligere utvidelse av fristen i § 2-1

5.3.1 Innholdet i den midlertidige regelen

I tillegg til den generelle fristutvidelsen i § 2-1 andre ledd andre punktum, er departementet i tredje punktum gitt hjemmel til å gi forskrift om ytterligere midlertidig forlenging av tremånedersfristen. Hjemmelen lyder slik:

«Dersom det er nødvendig fordi det kjem svært mange fordrevne barn fra Ukraina, kan departementet gi forskrift om mellombels forlenging av tremånadersfristen.»

Vilkåret for å anvende forskriftshjemmelen er at det er nødvendig fordi det kommer svært mange fordrevne barn fra Ukraina. Dette er en høy terskel, da man allerede har utvidet

den absolutte fristen for å ta høyde for et høyt antall flyktninger. Det skal kun være aktuelt å benytte forskriftshjemmelen i helt ekstraordinære situasjoner.

5.3.2 Hensynet bak den midlertidige regelen

Hjemmelen er begrunnet i usikkerhet knyttet til hvor lenge krigen i Ukraina vil vare, og dermed også hvor mange flyktninger som vil ankomme.⁸⁹ Det er antatt at den generelle fristutvidelsen på tre måneder tar høyde for et mellomscenario hvor det ankommer 30 000 til 50 000 flyktninger, men at man ved et høyt scenario med 80 000 til 120 000 flyktninger vil kunne komme i en situasjon hvor tremånedersfristen ikke gir tilstrekkelig tid til å få på plass et fullverdig opplæringstilbud.⁹⁰

5.3.3 Innspill fra høringene

Ingen høringsinstanser har uttalt seg særskilt om forskriftshjemmelen som åpner for å utvide fristen for å tilby et fullverdig opplæringstilbud utover tre måneder. Utdanningsforbudet ga likevel klart uttrykk for at et fullverdig opplæringstilbud bør komme på plass raskt.

5.3.4 Bruk av forskriftshjemmelen

Forskriftshjemmelen til å gjøre unntak fra den absolutte tremånedersfristen er ikke tatt i bruk. Med det antallet ankomster vi har per i dag, synes det heller ikke å være en aktuell problemstilling.

5.4 Lemping av krav om samtykke til særskilt opplæringstilbud («innføringstilbud»)

5.4.1 Innholdet i de midlertidige reglene

Kommunene og fylkeskommunene har plikt til å sørge for at elever som trenger det, får særskilt språkopplæring, det vil si tilrettelagt norskundervisning, morsmålsundervisning og tospråklig undervisning i andre fag når det er nødvendig.

Kommunene *kan* organisere særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler, jf. opplæringsloven § 2-8 femte ledd for grunnskolen og § 3-12 femte ledd for videregående opplæring. Slike tilbud er gjerne omtalt som «innføringstilbud», og det er ikke et krav om at tilbudet skal gis på den skolen som ligger nærmest eller den eleven sokner til, jf. § 8-1. Dersom hele eller deler av elevens opplæring skal foregå i en slik gruppe, klasse eller skole, må dette fastsettes i vedtak. Vedtak kan bare fattes dersom dette er til barnets beste, og for ett år av gangen. Innføringstilbudet kan høyst vare i to år. Vurderingen av barnets beste skal komme frem av vedtaket.⁹¹

⁸⁹ Prop.107 L (2021–2022) s. 114.

⁹⁰ Prop.90 L (2022–2023) s. 88.

⁹¹ Prop. 84 L (2011-2012) s. 55.

Etter opplæringslovens ordinære regler, skal eleven eller den foresatte samtykke til å delta i et innføringstilbud.⁹² Dersom eleven eller den foresatte ikke samtykker, skal eleven tilbys særskilt språkopplæring innenfor rammene i første til fjerde ledd i §§ 2-8 og 3-12.

I de midlertidige reglene i §§ 2-8 femte ledd og § 3-12 femte ledd, er det gjort unntak fra kravet om samtykke. Unntaket lyder slik:

«Kravet til samtykke gjeld likevel ikkje dersom opplæring gjennom eit særskilt organisert tilbod er nødvendig for å gi nykomne elevar eit forsvarleg opplæringstilbod i ein situasjon der det kjem svært mange fordrevne frå Ukraina.»

Unntaket innebærer at innføringstilbud kan gjøres obligatorisk for nyankomne. Unntaket er ikke begrenset til elever som ankommer fra Ukraina. For at kommunene skal kunne benytte seg av unntaket, må to vilkår være oppfylt: Ordningen må være «nødvendig» og behovet må være utløst av at det kommer «svært mange» flyktninger fra Ukraina. Begge kriteriene er skjønnsmessige og åpner for ulike vurderinger i kommunene.

5.4.2 Hensynet bak den midlertidige regelen

Hensynet bak den midlertidige regelen er å gi mer fleksibilitet og forutsigbarhet til kommunene, ettersom det kan bli utfordrende og ressurskrevende dersom mange nyankomne skal få opplæring i ulike klasser og på ulike skoler.⁹³ I alle tilfeller vil det måtte vurderes om et slikt tilbud er til barnets beste. I denne vurderingen vil hensynet til integrering veie tungt dersom barnet har bodd i Norge en stund.

5.4.3 Innspill fra høringene

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg særskilt om lemping av samtykkekravet for «innføringstilbud» i opplæringsloven. *Utdanningsforbundet* understreket likevel betydningen av at de fordrevne tilbys fullverdig utdanning.

Vestfold og Telemark fylkeskommune skrev i sin høringsuttalelse at de har godt etablerte tilbud om kombinasjonsklasser ved flere skoler, og har påtatt seg hovedansvaret for opplæring for elever i disse klassene, men opplever økt press på tjenestene:

«Fylkeskommunen har allerede utvidet sitt tilbud med tre kombinasjonsklasser, i alt ni klasser, og ser at det per dags dato er behov for ytterligere en klasse fra høsten 2023. Dette behovet kan øke ytterligere, avhengig av ankomster og aldersfordeling. Ved svært høye ankomsttall i aldersgruppen med rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1, kan både lærerressurser og lokaler til undervisning bli en utfordring. Inntil nå, med de ankomsttallene som er og har vært, har Vestfold og Telemark fylkeskommune kunnet tilby løpende inntak og tilbud i kombinasjonsklassene.»

⁹² Er eleven over 15 år, er det eleven som må samtykke, jf. (Sollie, 2022) note 22 til opplæringslova § 2-8.

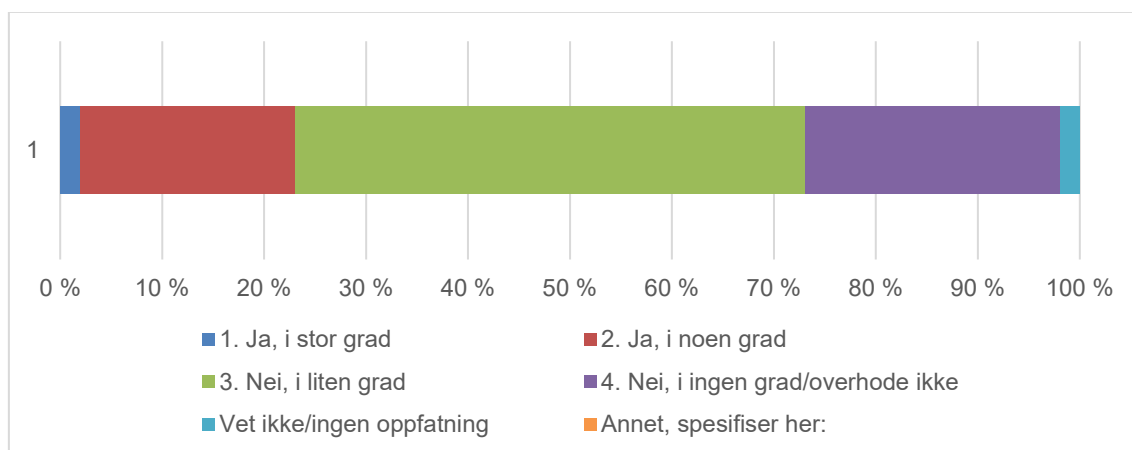
⁹³ Prop.107 L (2021–2022) s. 118.

5.5 Bruk og betydning av de midlertidige reglene

5.5.1 Grunnskolens kapasitet

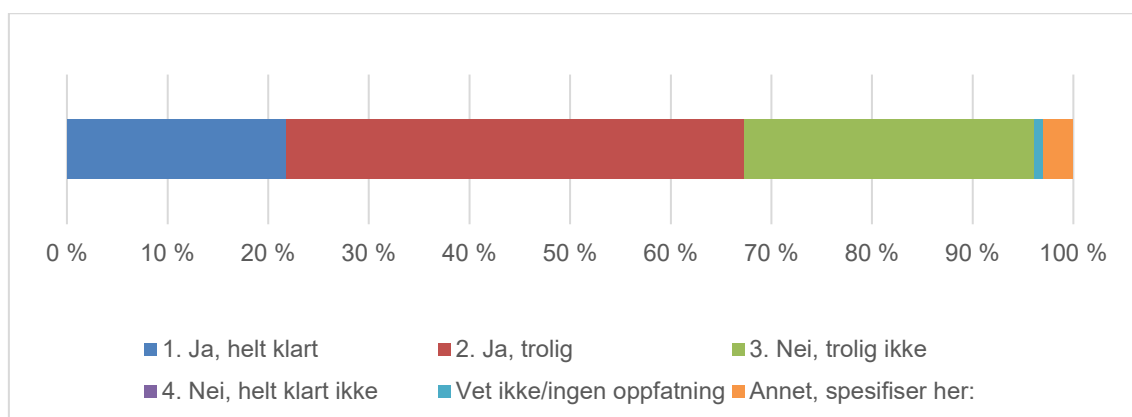
23 prosent av de kommunale lederne for opplæringssektoren svarte i spørreundersøkelsen at kapasiteten i grunnskolene har vært en barriere for å ta imot fordrevne fra Ukraina (jf. Figur 5-1).

Figur 5-1: Har kapasiteten i grunnskolene vært en barriere for å ta imot fordrevne fra Ukraina?



Vi spurte også om grunnskolens kapasitet ville kunne bli en barriere ved høye ankomster. Nær 70 prosent av kommunene mente at dette ville skape kapasitetsproblemer (jf. Figur 5-2).

Figur 5-2: Se for deg en situasjon der det i 2023 skulle bosettes 3-4 ganger flere flyktninger fra Ukraina i kommunene, sammenliknet med 2022. I en slik situasjon, ville kapasiteten i skolene vært en barriere for å ta imot fordrevne fra Ukraina?



I intervjuene med statsforvaltere og fylkeskommuner kom det frem at grunnskoletilbudet kan være utfordrende i enkelte kommuner og på enkelte skoler, og at kapasiteten varierer, men at den stort sett er god.

Fylkeskommunene hadde inntrykk av at det ikke er i skolesektoren skoen trykker mest. Det er imidlertid vanskelig å skaffe arbeidskraft en del steder. Andre steder er transport mellom hjem og skole vanskelig, særlig i utkantområder. Én fylkeskommune sa at selv

om situasjonen ikke er prekær i skolen enda, så uttrykker mange kommuner at det kan bli et stort press videre.

I intervjuer med et par små kommuner, ble det framholdt at selv om de hadde kapasitet til å gi et undervisningstilbud til barn fra flyktningfamilier, manglet de spesialpedagoger til å gi et tilpassede tilbud. Én kommune nevnte at de hadde avslått å ta imot en familie med et hørselhemmet barn, fordi kommunen ikke ville kunne klare å gi et tilfredsstillende tilbud til barnet.

5.5.2 Bruk av de midlertidige reglene

Utvidet frist til å etablere et undervisningstilbud

I intervjuer med Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet sommeren 2023, framkom det at de ikke har noen systematisk kartlegging av bruken av utvidet frist for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring, jf. opplæringsloven § 2-1 andre ledd. Inntrykket var at det de aller fleste kommunene klarte å overholde de normale fristene. Direktoratet forholdt seg den gang i hovedsak til rapporteringen som gikk til statsforvalteren (STAF). Signalene inn mot sommeren hadde vært at det i noen grad «strammer seg litt til», men at kommunene og fylkeskommunene fremdeles greide å overholde de opprinnelige bestemmelsene i lovverket.

Vi tok også kontakt med Kunnskapsdepartementet i februar 2024 og fikk opplyst at deres informasjon tydet på situasjonen i hovedsak ikke hadde endret seg. De var kjent med at noen hadde brukt unntaksbestemmelsen om utvidet frist, men at de fleste klarte å overholde den normale fristen.

I spørreundersøkelsen vi sendte ut i august 2023, svarte 12,5 prosent (13 kommuner) av de 104 kommunene som svarte, at kommunen har benyttet utvidet frist til å etablere et fullverdig undervisningstilbud. På spørsmål om hvilken betydning utvidelsen av fristen hadde for kommunens kapasitet til å ta imot flyktninger, svarte syv kommuner at det har hatt en del betydning. Fem kommuner svarte at det hadde hatt litt betydning. Den siste kommunen svarte «annet».

En stor kommune med flyktningmottak, der det i hovedsak bor ukrainere, beskriver store utfordringer med å gi de ukrainske barna et tilfredsstillende undervisningstilbud innenfor lovens tidsfrister. Kommunen mente de hadde overholdt den utvidede fristen på tre måneder, men ikke lovens hovedregel. Barn som bosettes i kommunen med sine familier får mulighet til å velge mellom kun nærskole, eller innføringstilbud på deltid, kombinert med nærskole. De fleste velger det siste, delvis basert på råd fra kommunen, fordi innføringstilbudet antas å gi raskere utvikling av norskkunnskaper.

En mindre kommune sa at de ikke var klar over at det var mulig å benytte en utvidet frist. De mente de ville benyttet den utvidede fristen hvis de hadde vært klar over muligheten. De mente at de ikke hadde overholdt lovens ordinære frist. Undervisningstilbudet var imidlertid blitt gradvis bedre over tid, og mye hadde bedret seg etter at de etablerte innføringsklasse.

Unntak fra krav om samtykke ved organisering i særskilt undervisningstilbud

I intervjuet med Kunnskapsdepartementet svarte representanten at han var usikker på hvorvidt kommunene hadde tatt i bruk unntaket fra krav om samtykke der kommunen organiserer særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller

skoler, jf. § 1-8 femte ledd. Det samme svaret ble gitt i intervju med Utdanningsdirektoratet.

I spørreundersøkelsen spurte vi også kommunene om de hadde tatt i bruk unntaket fra krav om samtykke i § 1-8 femte ledd. Nesten 1 av 4 hadde tatt i bruk unntaket, mens 1 av 2 ikke hadde det. 1 av 4 svarte «vet ikke».

I intervjuene med statsforvalterne, nevner ett embete at midlertidige endringer i opplæringsloven er blitt benyttet, men at de ikke kjente omfanget. En annen har mottatt spørsmål fra kommuner om muligheten for å samle flyktninger i egne klasser.

En mindre kommune opplyste i intervju at de hadde benyttet unntaket fra å innhente samtykke i tilknytning til alle elevene fra Ukraina. Informanten mente at kommunen burde ha mulighet til å organisere særskilt undervisningstilbud. Kommunen mente at foreldrene ikke har god nok forståelse av konsekvensene av dette valget. Erfaringene med flyktninger fra andre land, før krigen i Ukraina startet, var at det tok mye tid å forklare foreldrene betydningen av alternativene.

5.5.3 Opplæringstilbud til flyktninger mellom 16 og 18 år

I intervjuene med fylkeskommunene kom det frem at tilbudet til nyankomne flyktninger mellom 16 og 18 år er en utfordring. Nesten alle fylkeskommunene tok opp dette temaet. Det er ulike oppfatninger av om det er fylkeskommunen eller kommunen som har ansvar for denne gruppen.

Tilbudet med kombinasjonsklasser er for minoritetsspråklige ungdommer mellom 16 og 24 år som har rett til videregående opplæring, men som på grunn av kort botid i Norge trenger mer grunnskoleopplæring. Tilbudet innebærer tilrettelagt grunnskoleopplæring på en videregående skole sammen med jevnaldrende.⁹⁴ Fylkene har økt antall plasser i kombinasjonsklasser mye, men vi fikk oppgitt i intervjuene at kapasiteten i kombinasjonstilbudene er presset i flere fylkeskommuner.

Det er også utfordringer knyttet til opptak til ordinær videregående utdanning for denne gruppen. Det kom frem i intervjuer med fylkeskommunene at dersom ungdommene ankommer etter søknadsfristen for videregående opplæring og det ikke er ledige plasser, kan de bli stående uten et tilbud. I enkelte fylkeskommuner er det press på kapasiteten i videregående utdanning som følge av ankomstene.

Én fylkeskommunen oppga at den har opprettet et «vente-tilbud» for unge som ikke har fått plass i videregående opplæring. En annen har opprettet sommertilbud for målgruppen, med blant annet norskopplæring. Denne fylkeskommunen har også en ordning der videregående skoler som ikke har kombinasjonsklasser, men som får noen få elever som trenger ekstra språkopplæring, kan søke om midler til dette.

Vi vil presisere at kapasitetsutfordringene beskrevet over ikke er knyttet til det midlertidige regelverket, men det permanente lovverket på området. Det er likevel relevant å trekke dette frem som et område der det kan være behov for midlertidig regulering eller andre tiltak for å avbøte utfordringene.

⁹⁴ NAFO (u.d.). Kombinasjonsklasser. Hentet fra: <https://nafo.oslomet.no/videregaende/organisering-vgs/kombinasjonsklasser/>

5.5.4 Mulige tiltak

I spørreundersøkelsen til kommunene stilte vi også et åpent spørsmål om tiltak knyttet til skolesektoren, både om de midlertidige reglene og andre mulige tiltak. Flere pekte på knapphet på kvalifisert personale som det største problemet. Enkelte så også behov for større lokaler og bruk av midlertidige løsninger for å dekke dette behovet. Unntakene i plan- og bygningsloven ble nevnt som en del av løsningen.

Én skrev at de klarte å dekke kapasitetsbehovet, men ikke uten å bryte med nærskoleprinsippet. En annen skrev at kapasiteten i pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) var en utfordring, både i tilknytning til behandling av traumer hos barn, og for å sikre et godt tilbud til barn med andre særlige utfordringer.

Én foreslår at det kan være en løsning å forkorte skoleuken. I et intervju fremkom det samme forslaget. Kortere skoleuke for ukrainske barn ble av informanten begrunnet med at barna sliter med traumer og tilpasning til nye omgivelser, noe som gjør dem slitne.

En annen mener øremerkede tilskudd til skolene kan hjelpe.

To av kommentarene i spørreundersøkelsen er fra mottakskommuner. Disse påpeker at de har større utfordringer med ankomstene enn andre, fordi de også skal gi tilbud til barn i mottakene.

5.6 Hensiktsmessigheten av de midlertidige reglene

Den utvidede fristen for å gi et fullverdig undervisningstilbud i opplæringsloven § 2-1 balanserer to hensyn. Det ene er hensynet til å gi barn et godt skoletilbud raskt. Det andre er hensynet til å ikke sette så strenge krav til kommunene at de vegrer seg for å ta imot flykninger.⁹⁵

Vårt inntrykk er at kapasiteten i skolesektoren fremdeles er relativt god, og at de fleste kommune klarer å etablere et fullverdig tilbud til ukrainske barn innenfor den ordinære fristen. Kun et lite antall kommuner svarer at den utvidede fristen har hatt betydning for bosettingskapasiteten. Ettersom muligheten for utsatt frist har vært utnyttet i relativt begrenset omfang, har det ikke vært mulig å kartlegge vesentlige negative konsekvenser av regelen.

Regelen må derfor så langt antas å ha hatt en begrenset effekt på kommunenes samlede evne til bosetting. Den kan imidlertid ha vært viktig for enkelte kommuners evne til å bosette ukrainerne. Den har trolig også vært viktig for mottakskommuner.

Etter vårt syn er kombinasjonen av at bestemmelsen har lettet bosettingen for enkelte kommuner, og beredskapsfunksjonen den har dersom vi får økte ankomster, tilstrekkelig til å si at regelen om utsatt frist så langt har fungert etter sin hensikt. Dette selv om den ikke har vært et *kraftfullt* virkemiddel.

De midlertidige bestemmelsene som lemper på kravene til samtykke for bruk av innføringstilbud, er begrunnet i hensynet til forenkling og forutsigbarhet for kommunene når de sier ja til å bosette flykninger.⁹⁶ Unntaket var tatt i bruk av ca. 25 prosent av

⁹⁵ Prop. 107 L (2021-2022) s. 112

⁹⁶ Prop. 107 L (2021-2022) s. 118.

kommunene som svarte på spørreundersøkelsen, hvilket tilsier at relativt mange kommuner har ansett unntaket som en nyttig ordning. Innføringstilbud skal kun brukes dersom det anses for å være til elevens beste. Vi legger følgelig til grunn at regelen er hensiktsmessig for å oppnå målet om forenkling og forutsigbarhet for kommunene, uten å lede til vesentlige negative konsekvenser for ukrainerne.

Informasjon fra intervjuene med fylkeskommunene tilsier at det er grunn til å vurdere om det er behov for egen regulering av tilbudet til gruppen mellom 16 og 18 år, eller om andre tiltak kan være aktuelle for denne gruppen.

6 Barnevernsloven med forskrifter

6.1 Innledning

Ny barnevernslov trådte i kraft 1. januar 2023.⁹⁷ Den avløste barnevernloven fra 1992.⁹⁸ Stortinget ga opprinnelig midlertidige regler til begge lovene. Ettersom endringene i all hovedsak er like, og tidligere lov nå er opphevet, vil vi i det følgende begrense omtalen til gjeldende barnevernslov.

Barnevernslovens formål følger av § 1-1:

«Loven skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse.

Loven skal bidra til at barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår.»

Menneskerettslige vurderinger står sentralt i den nye loven, herunder prinsippene i FNs barnekonvensjon, samt EMDs praksis knyttet til den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 8.⁹⁹ Både Grunnloven og barnekonvensjonen stiller krav om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn.¹⁰⁰ Barnekonvensjonen har videre bestemmelser som berører barnevern direkte, blant annet om adgangen til å skille barnet fra foreldrene og om retten til å opprettholde personlig forbindelse og direkte kontakt med begge foreldrene regelmessig. Konvensjonen har også særlige regler om barn på flukt og barn som er midlertidig eller permanent fratatt sitt familiemiljø.¹⁰¹

I den midlertidige endringsloven er det gitt hjemmel for forskrift om utvidet frist for gjennomgang av bekymringsmelding og undersøkelse. Det er gjort tilpasninger i reglene om omsorgssenter for mindreårige og endringer i reglene om barnevern over landegrensene.

6.2 Unntak fra enkelte av barnevernstjenestens plikter

6.2.1 Hjemmel for forskrift om utvidede frister

Etter barnevernslovens ordinære regler skal barnevernstjenesten i kommunene gjennomgå bekymringsmeldinger snarest, og senest innen én uke etter de er mottatt, jf. barnevernsloven § 2-1 første ledd. Eventuelle undersøkelser skal også gjennomføres

⁹⁷ Lov om barnevern (barnevernsloven) 18. juni 2021 nr. 97.

⁹⁸ Lov om barneverntjenester (barnevernloven) 17. juli 1992 nr. 100.

⁹⁹ Prop.133 L (2020-2021) s. 15 og Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK).

¹⁰⁰ Grunnloven § 104 annet ledd og barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1.

¹⁰¹ Barnekonvensjonen artikkel 20 og 22.

snarest, og skal være avsluttet senest innen tre måneder etter fristen for gjennomgang er utløpt, jf. § 2-2 andre ledd.

I barnevernsloven § 2-7 er Barne- og familiedepartementet (BFD) gitt hjemmel til å gi midlertidig forskrift om unntak fra fristene for gjennomgang av bekymringsmeldinger og å gjennomføre undersøkelser, jf. §§ 2-1 og 2-2. Vilkåret for å gi slik forskrift er at det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av flyktninger fra Ukraina er nødvendig for at barnevernstjenesten skal kunne gjennomføre sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte. Av forarbeidene fremgår det at muligheten for å utsette frister er ment for en situasjon med «*ekstraordinært høyt antall ankomster*».¹⁰² Vi antar derfor at hjemmelen først er aktuell å ta i bruk dersom man skulle stå ovenfor vesentlig høyere ankomsttall enn det prognosene per i dag viser. Forskriftshjemmelen er ikke tatt i bruk.

Dersom forskriftshjemmelen benyttes, må barnevernstjenesten likevel foreta en konkret vurdering av hvordan unntaksadgangen skal anvendes i den enkelte sak. Departementet legger også til grunn at kommuner som benytter seg at et slikt unntak, skal orientere Statsforvalteren.¹⁰³

6.2.2 Lemping av tilsynsplikt etter fosterhjemsforskriften

Fosterhjemsforskriften oppstiller nærmere regler for bruken av fosterhjem, herunder valg av fosterhjem, krav til fosterhjem- og foreldre, vilkår for godkjenning av fosterhjem, oppfølging og tilsyn. Den midlertidige endringsloven medførte endringer i forskrift om fosterhjem,¹⁰⁴ ved at §§ 7 fjerde ledd og 9 syvende ledd ble lagt til. Endringene er fra 1. januar 2024 videreført i ny fosterhjemsforskrift §§ 10 femte ledd og 18 fjerde ledd.¹⁰⁵

Barnevernstjenesten har ansvar for å følge opp barnets situasjon i fosterhjemmet, jf. forskriften §§ 8 og 9. Dette innebærer at barnevernstjenesten skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, men minimum fire ganger i året, jf. § 19 første ledd første punktum. Dersom forholdene i fosterhjemmet vurderes som gode, og barnet har bodd i fosterhjemmet i mer enn to år, kan barnevernstjenesten vedta å redusere antall besøk til minimum to ganger i året, jf. § 10 tredje ledd.

Som del av de midlertidige endringene er det innført et nytt femte ledd i forskriften § 10, som gir barnevernstjenesten kompetanse til å redusere antall oppfølgingsbesøk til minimum to ganger i året, selv om barnet har vært i fosterhjem i mindre enn to år.

Grunnvilkåret for å foreta en reduksjon etter femte ledd, er at det som en følge av et høyt antall ankomster til Norge av flyktninger fra Ukraina er nødvendig for at barnevernstjenesten skal kunne prioritere sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte. På samme måte som i tredje ledd er det en forutsetning for anvendelse av femte ledd at forholdene i fosterhjemmet vurderes som gode.

Barnevernstjenesten skal orientere Statsforvalteren når unntaket i femte ledd benyttes.

Videre har den kommunen der fosterhjemmet ligger (fosterhjems kommunen), ansvar for å føre tilsyn med at barn i fosterhjem får forsvarlig omsorg og at de forutsetninger som

¹⁰² Prop.107 L (2021-2022) s. 89.

¹⁰³ Prop.107 L (2021-2022) s. 90.

¹⁰⁴ Forskrift om fosterhjem 18. desember 2003 nr. 1659.

¹⁰⁵ Forskrift om fosterhjem 13. oktober 2023 nr. 1632.

ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp, jf. forskriften § 16. Utføringen av tilsynet er regulert i § 18. Fosterhjems kommunen skal føre tilsyn så ofte som nødvendig, og minimum fire ganger i året, jf. § 18 tredje ledd. Dersom forholdene i fosterhjemmet vurderes som gode, og barnet samtykker, kan fosterhjems kommunen vedta at tilsynet skal reduseres til minimum to ganger i året for barn som er fylt 15 år og som har bodd i fosterhjemmet i mer enn 2 år.

Som del av de midlertidige endringene er det innført et nytt fjerde ledd i § 18. Endringen gir fosterhjems kommunen kompetanse til å redusere antall tilsynsbesøk til minimum to ganger i året, selv om barnet har bodd i fosterhjemmet i mindre enn to år og barnet er under 15 år.

Grunnvilkåret for å anvende unntaket er tilsvarende som i § 10 for fosterhjems kommunen, og det er på samme måte et vilkår om at forholdene i fosterhjemmet vurderes som gode. Et ytterligere vilkår er at barnevernstjenesten i kommunen som har ansvaret (omsorgskommunen) samtykker. Det kreves også samtykke fra barnet, dersom det er over 15 år.

Fosterhjems kommunen skal orientere Statsforvalteren når unntaket i syvende ledd benyttes.

6.2.3 Formålet med de midlertidige reglene

Departementet skriver i Prop.107 L (2021–2022) på side 90 at formålet «er å gi økt fleksibilitet for kommunens planlegging av ressurser slik at kommunens ansvar skal kunne ivaretas på en forsvarlig måte.» Departementet peker på at særlig det å utvide fristen til å gjennomgå meldinger fra en til to uker i praksis kan være viktig.

6.2.4 Høringsinstansenes innspill i andre høringsrunde

Barneombudet viste til sitt tidligere hørings svar hvor ombudet gikk imot forslaget om å utvide fristen for gjennomgang og oppfølging av bekymringsmeldinger:

«Bakgrunnen for fristkravene i barnevernloven er at bekymringsmeldinger skal gjennomgås raskt og at undersøkelser ikke trekker for lenge ut i tid. Dette er viktig fordi det for mange barn kan være avgjørende at barneverntjenesten kommer tidlig inn.»

Ombudet understreket at det viktig at departementet må sikre at eventuelle forskriftsbestemmelser i tilstrekkelig grad sikrer at alle barn får hjelp til rett tid.

6.3 Plassering av ukrainske barn i fosterhjem eller institusjon

6.3.1 Innholdet i de midlertidige reglene

Barnevernsloven § 3-3 regulerer opphold i fosterhjem eller institusjon i en annen stat enn den barnet er bosatt i. Første ledd regulerer den muligheten for å tilby et barn bosatt i Norge et fosterhjem eller en institusjon i utlandet. I andre ledd reguleres muligheten for at andre land kan tilby fosterhjem eller institusjon i Norge. Vilkkåret for å anvende reglene

er at begge statene har sluttet seg til Haagkonvensjonen av 1996 om å beskytte barn på tvers av landegrensene.¹⁰⁶

På grunn av krigen i Ukraina, er det gitt midlertidige regler som skal gjøre det enklere å evakuere barn som er under omsorgen til ukrainske myndigheter til Norge. Disse reglene er gitt i § 3-3 tredje ledd, og kan for eksempel være aktuelle å bruke dersom ukrainske myndigheter skulle anmode Norge om hjelp til å få evakuere en barnevernsinstitusjon.

Vilkårene for at bestemmelsen i tredje ledd kommer til anvendelse, er at krigen i Ukraina gjør evakuering av barn som er under omsorg av ukrainske myndigheter nødvendig og at ukrainske myndigheter anmoder Norge om hjelp. I slike tilfeller kan barneverntjenesten samtykke i plassering i norsk fosterhjem eller på norsk institusjon. Plasseringen må være forsvarlig, til barnets beste og basert på avtale med ukrainske myndigheter. Det er gjort unntak fra flere av de ordinære vilkårene i andre ledd, jf. første ledd, herunder vilkårene om barnets rett til medvirkning og foreldrenes samtykke. Når man har gjort unntak fra kravet til foreldrenes samtykke, er det fordi foreldrene kan ha forsvunnet eller dødd i krigen.¹⁰⁷

Et vilkår etter Haagkonvensjonen artikkel 33 er at den anmodende staten – i dette tilfelle Ukraina – skal oversende en rapport om barnet sammen med begrunnelsen for plasseringen eller omsorgstiltaket som foreslås. Konvensjonen stiller ikke ellers noen særskilte krav til rapporten, men departementet har uttalt at barnet må være identifiserbart, at det kommer frem hva slags omsorgstiltak som tidligere er fattet og hvem som er foreldre eller hvorfor barnet står uten personer med foreldreansvar.¹⁰⁸ Videre må rapporten kort forklare hva den ekstraordinære situasjonen som begrunner plasseringen går ut på, og det enkelte barns behov bør så langt som mulig beskrives. Det er normalt den anmodende staten som har ansvar for å oversette rapportene. Dersom barnevernstjenesten mottar uoversatte rapporter, bør imidlertid kostnadene til oversetting dekkes av norske myndigheter.

Videre følger det av bestemmelsen at barnevernstjenesten skal sørge for at barnet registreres med søknad om beskyttelse eller søknad om oppholdstillatelse. Dersom barnet forblir i Norge tilstrekkelig lenge, vil barnets «vanlige bosted» etter konvensjonen være her. På denne bakgrunnen følger det av bestemmelsen at dersom den ekstraordinære situasjonen opphører, skal barnevernstjenesten vurdere om vilkårene for å anmode om en overføring av jurisdiksjon til barnets tidligere bosted er oppfylt.

6.3.2 Hensynet bak de midlertidige reglene

Formålet med å la barneverntjenesten samtykke til plassering av ukrainske barn i fosterhjem eller institusjon i Norge, er å legge til rette for at Norge kan ivareta et større antall barn underlagt offentlig omsorg eller som står uten personer med foreldreansvar i Ukraina.¹⁰⁹ Videre vil en slik prosess være mer effektiv, og medføre færre flyttinger for de aktuelle barna:

¹⁰⁶ Konvensjon om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn 19. oktober 1996.

¹⁰⁷ Prop.107 L (2021-2022) s. 91.

¹⁰⁸ Prop.107 L (2021-2022) s. 93.

¹⁰⁹ Prop.107 L (2021-2022) s. 91.

«En fordel med å legge til rette for at et større antall barn som er under offentlig omsorg i Ukraina, kan plasseres i Norge etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33 og barnevernloven § 4-4 a, er at barna vil kunne plasseres direkte i en kommune ved ankomst til Norge, i et konkret fosterhjem eller institusjon etter forutgående dialog og avtale mellom kompetente myndigheter i Norge og i utlandet. Det vil da medføre færre flyttinger enn for barn som ankommer som enslige mindreårige, som først oppholder seg på et omsorgssenter eller et familiebasert botilbud, for senere å bli bosatt i en kommune.»¹¹⁰

Departementet peker videre på flere fordeler med at barn heller ankommer Norge på denne måten, enn som enslige mindreårige asylsøkere. Barnet vil være kartlagt på forhånd og kan flytte direkte inn i et fosterhjem eller en institusjon.

6.3.3 Innspill fra høringen

I høringsrunden for den første vedtakelsen av de midlertidige reglene, pekte KS og SOS-barnebyer på at dokumentasjonskravene i bestemmelsen sannsynligvis ikke vil være oppfylt for mange av barna som kommer til Norge. Departementet fastholdt at en viss dokumentasjon må kreves, og der hvor dokumentasjonen er utilstrekkelig må barnevernstjenesten vurdere å ikke samtykke i plassering.

KS viste videre til at barneverntjenestens vurdering av om plasseringen er forsvarlig og til barnets beste i nytt tredje ledd bokstav a, kan bli mer tidkrevende dersom vurderingsgrunnlaget er mangelfullt. KS uttalte også at høringsnotatet ikke omtalte hvordan barneverntjenesten skulle forholde seg til situasjoner hvor barn under offentlig omsorg har hatt samvær med foreldre eller andre foresatte. Departementet understreket i forarbeidene at det er viktig å omtale hvordan samvær eventuelt skal gjennomføres dersom barnet plasseres i Norge.

Utlendingsdirektoratet viste til at departementet foreslo å fravike kravene om at barneverntjenesten skal søke om oppholdstillatelse for barnet når dette er nødvendig, og at barneverntjenesten ikke kan samtykke i plasseringen før barnet har fått oppholdstillatelse. Videre bemerket UDI at det ikke fremgikk av forslaget om det bør være en vurdering av om barnet omfattes av ordningen for midlertidig kollektiv beskyttelse i forkant av ankomst, og eventuelt hvilke konsekvenser det kan få om utlendingsmyndighetene kommer til at barnet ikke omfattes av utlendingsloven § 34, jf. utlendingsforskriften § 7-5a. Departementet uttalte i denne forbindelse at barnevernstjeneste bør kontakte UDI for å få kartlagt hvorvidt barnet omfattes av midlertidig kollektiv beskyttelse, eller kan få opphold på annet grunnlag.

6.4 Tilpasninger i bestemmelsen om omsorgssentre for mindreårige

6.4.1 Innholdet i de midlertidige reglene

Barn som har kommet til Norge og søkt asyl uten foreldre eller andre med foreldreansvar, skal etter de lovens ordinære regler få tilbud om opphold i et omsorgssenter for

¹¹⁰ Prop.107 L (2021–2022) s. 91.

mindreårige, jf. barnevernsloven § 11-1 første ledd. Tilbudet gjelder frem til barnet er bosatt i en kommune eller har forlatt landet. Det er barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) som har ansvaret for omsorgssentrene.

I den midlertidige endringsloven er bestemmelsen utvidet til også å gjelde barn under 15 år som har flyktningstatus eller er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, jf. barnevernsloven § 11-1 fjerde ledd. Det er også gjort andre midlertidige tilpasninger i reglene om omsorgssentre.

Etter § 11-1 femte ledd er det gitt midlertidig adgang til å tilby opphold i private hjem, så sant et familiebasert botilbud oppfyller de krav som stilles til fosterforeldre. Vilåret for å benytte familiebaserte botilbud, er at det som følge av et høyt antall ankomster av flyktninger fra Ukraina er nødvendig av kapasitetshensyn eller for å ivareta det enkelte barns behov. Det er Bufetat som vurderer om situasjon er slik at adgangen til å benytte familiebaserte botilbud er til stede.¹¹¹ I motsetning til fosterhjem, hvor kommunen er ansvarlig, er det Bufetat som har omsorgsansvaret og ansvaret for kartlegging. Bufetat har videre ansvaret for godkjenning, opplæring og oppfølging av botilbudet, jf. barnevernsloven § 11-1 sjette ledd. Bufetat har også ansvaret for utgifter med ordningen.

Den midlertidige endringsloven medfører at Statsforvalterens tilsynsansvar er utvidet til å gjelde familiebaserte botilbud, jf. barnevernsloven § 17-3 andre ledd andre punktum. Etter tilsynsforskriften § 5 første ledd skal Statsforvalteren føre stedlig tilsyn på institusjoner så ofte som nødvendig, men minst to ganger i året.¹¹² De midlertidige endringene medfører imidlertid en adgang til å fravike kravet, dersom et høyt antall ankomster av flyktninger fra Ukraina gjør det nødvendig for at Statsforvalteren skal kunne prioritere sine tilsynsoppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte, jf. tilsynsforskriften § 5 fjerde ledd. I slike tilfeller kan Statsforvalteren vurdere hvor mange årlige tilsyn som skal føres ved besøk i det enkelte omsorgssenteret eller familiebaserte botilbudet. Det er også gitt en midlertidig bestemmelse om politiattest for de som skal ta imot enslige mindreårige i et familiebasert botilbud, jf. § 12-11 sjetteledd.

De midlertidige reglene forlenger også fristene for oppfølging av barn som kommer til omsorgssentre. I henhold til de ordinære reglene skal omsorgssentrene utrede barnets situasjon og utarbeide forslag til oppfølging senest tre uker etter barnets ankomst, og Bufetat skal treffe vedtak om oppfølging innen seks uker, jf. § 11-3 første ledd, andre og tredje punktum. Etter de midlertidige reglene, kan disse fristene kan utvides til henholdsvis fem og ti uker, jf. § 11-3 tredje ledd. Vilårene for utvidet frist er at et høyt antall ankomster gjør det nødvendig for at Bufetat skal kunne gjennomføre og prioritere sine oppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte. Bufetat skal orientere Statsforvalteren dersom adgangen benyttes og beslutningen om å utvide fristen skal begrunnes og dokumenteres.

6.4.2 Hensynet bak de midlertidige reglene

Utvidelsen av ordningen med omsorgssenter for barn under 15 år som har flyktningstatus, til også å gjelde barn som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, er en nødvendig tilpasning til en situasjon er reglene om kollektiv beskyttelse er tatt i bruk.

¹¹¹ Prop. 107 L (2020-2021) s. 84.

¹¹² Forskrift 16. desember 2022 nr. 2272 om tilsyn med tjenester og tiltak i barnevernsinstitusjoner m.m (tilsynsforskriften).

Barn uten omsorgspersoner som kommer til Norge som følge av krigen i Ukraina, vil ha det samme behovet for omsorg og beskyttelse som enslige mindreårige asylsøkere.¹¹³

En av grunnene til å åpne for familiebaserte botilbud, er å forhindre at den kommunale barnevernstjenesten overbelastes. Dersom omsorgssentrene ikke har kapasitet, må den kommunale barnevernstjenesten normalt fatte vedtak om plassering i beredskaps- eller fosterhjem. Det vil i så fall være kommunen som har omsorgsansvaret. Det er også vist til at noen, og særlig yngre, barn vil ha bedre utbytte av å bo hos en familie:

«Selv om opphold i omsorgssenter vil være et godt tilbud for de fleste enslige mindreårige, kan noen barn ha bedre utbytte av å bo hos en familie. Økt antall ankomster av enslige mindreårige små barn, kan føre til økt behov for alternative tilbud. Dette gjelder særlig yngre barn som har særskilte behov for fysisk pass, stell og tett voksenkontakt. Uten en adgang til å benytte hjem som en del av omsorgssentertilbudet vil det være nødvendig å varsle kommunal barneverntjeneste som må fatte vedtak om å plassere barnet i beredskapshjem eller fosterhjem. Omsorgen for barnet vil da måtte ivaretas av en kommune, og ikke av Bufetat. I en situasjon der det kommer et stort antall barn på samme tid, vil det være krevende for den lokale barneverntjenesten der et omsorgssenter er lokalisert, å få ansvaret for mange fosterhjem.»

Fristene for oppfølging av barn på omsorgssentre er forlenget ut fra kapasitetshensyn:

«Departementet ser imidlertid at de strenge fristkravene kan bli vanskelig å overholde både for omsorgssenteret og Bufetat.

Når det gjelder fristen til å fatte oppfølgingsvedtak, vises til at Bufetat på regionalt nivå skal fatte vedtak for alle enslige mindreårige. En rask økning i ankomster innebærer at det innen kort tid vil måtte fattes et betydelig antall vedtak. Det vil kunne være vanskelig å frigjøre eller tilføre tilstrekkelig ressurser til å fatte vedtak innenfor dagens frist på seks uker. Dersom det må etableres nye omsorgssentre, vil dette kreve opplæring og tett oppfølging fra Bufetat på regionalt nivå, noe som kan være en medvirkende årsak til eventuelle forsinkelser i andre oppgaver Bufetat har, som for eksempel å fatte vedtak. Dette gjør det nødvendig med en lengre frist. Også for omsorgssentrene er det nødvendig med utsatt frist for å sende forslag til vedtak til Bufetat. Etter departementets oppfatning er det imidlertid behov for en noe kortere fristutsettelse for omsorgssentrene.»

Når det gjelder endringene i tilsynsforordningens krav om minst to stedlige tilsyn årlig, er disse begrunnet ut fra et behov for å prioritere tilsynsoppgavene på en formålstjenlig måte:

¹¹³ Prop.107 L (2021-2022) s. 83.

«Departementet tar [...] sikte på at unntaksadgangen skal gjelde når det som følge av et høyt antall ankomster av fordrevne fra Ukraina er nødvendig for at statsforvalteren skal kunne prioritere sine tilsynsoppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte. Målet er å legge til rette for at tilsynsressursene samlet sett disponeres til det beste for alle barn som har tiltak etter barnevernloven kapittel 5A. På bakgrunn av høringsinnspillene tar departementet sikte på å få klart frem i den midlertidige forskriften at det fortsatt er krav om periodiske stedlige tilsyn.»

6.4.3 Innspill fra høringene

Skien kommune uttaler i sitt hørings svar at kommunen støtter de midlertidige reglene i barnevernloven. Kommunen vurderer tiltakene som gode, ved at de gjør det «mulig å kunne ta imot flere og sikre disse trygghet og omsorg hvis det skulle bli stor økning i ankomsttall.»

Flere høringsinstanser stiller seg kritiske til adgangen til å redusere antall tilsynsbesøk ved omsorgssentre og antall oppfølgingsbesøk i fosterhjem. Det gjelder blant andre NOAS, NIM, Røde Kors og Norsk folkehjelp.

Fra NOAS høringsuttalelse gjengis:

«NOAS er kritisk til at det foreslås å opprettholde anledningen til å redusere antallet tilsynsbesøk for enslige mindreårige asylsøkere. Tilsyn er viktig for å sikre at barn gis tilstrekkelig omsorg, og for å sikre barns rettssikkerhet. Enslige mindreårige som har flyktet alene til Norge er i en sårbar situasjon, med et særlig behov for omsorg og beskyttelse. Det er viktig å sørge for at deres omsorgsbehov og rettigheter ivaretas, og tilsyn bidrar til at dette sikres. NOAS kan derfor ikke støtte forslaget om å videreføre unntakshjemlene, og vi ber derimot regjeringen prioritere tilsyn av enslige mindreårige asylsøkere.»

NIM mener at reglene i det minste bør lovfestes et krav om at det skal føres tilsyn minst én gang per år for å sikre at et visst periodisk tilsyn alltid gjennomføres. Et slikt krav kan forhindre at det oppstår regionale forskjeller i hvorvidt og hvor ofte tilsyn gjennomføres. Videre mener NIM at en beslutning om å åpne opp for statsforvalterens adgang til å begrense tilsyn bør treffes etter reglene om saksforberedelse av forskrifter i forvaltningsloven kapittel VII.

NIM ber departementet vurdere om en beslutning fra departementet eller Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet bør være et vilkår for at kommunene skal kunne redusere oppfølgingsbesøk i fosterhjem.

Røde kors bemerker at barn på flukt er en svært sårbar gruppe, og særlig barn som flykter uten omsorgspersoner, og at tilsynet og oppfølgingen burde styrkes heller enn å svekkes.

NOAS og Norsk folkehjelp støtter heller ikke at det gis anledning for omsorgssentre til å utsette utredning av barnets situasjon og behov, og at Bufetat kan utsette vedtak om oppfølging.

Barneombudet viste til høringsuttalelsen fra første høringsrunde, hvor ombudet ga uttrykk for at en bestemmelse som ikke setter særskilte krav til stedlige tilsyn harmonerer

dårlig med Norges internasjonale forpliktelser, herunder forpliktelsene etter barnekonvensjonen.

6.5 Endringene i barnevernloven – virkningene

6.5.1 Bruken av de midlertidige reglene

Forskriftshjemmelen i barnevernloven i § 2-7, som gjelder utvidelse av frister for den kommunale barnevernstjenesten er ikke blitt tatt i bruk.

Bestemmelsen som åpner for at mindreårige enslige asylsøkere med kollektiv beskyttelse får tilbud om opphold i omsorgssenter i asylsøkerperioden, er tatt i bruk. Bufetat oppgir imidlertid at det er få ukrainske barn i omsorgssentre per nå. Bufetat ser på lovendringen i større grad som en presisering, og oppgir at ukrainske enslige mindreårige asylsøkere under 15 år ville fått tilbud om opphold i omsorgssenter, uavhengig av lovendringen.

Den midlertidige bestemmelsen som gir adgang til å tilby familiebasert botilbud til mindreårige enslige asylsøkere, som alternativ til opphold i omsorgssenter, og som gir Bufetat ansvar for godkjenning, opplæring og oppfølging av de familiebaserte botilbudene, er ikke tatt i bruk. Dette medfører naturligvis at utvidelse av statsforvalters ansvar for å føre tilsyn med familiebaserte botilbud for enslige mindreårige heller ikke er tatt i bruk. Det samme gjelder bestemmelsen som åpner for forlengelse av fristene for oppfølging (kartlegging og vedtak om oppfølging) av enslige mindreårige asylsøkere i omsorgssentre. Bufetat understreker at adgangen til å ta disse lovendringene i bruk, knytter seg til et høyt antall ankomster fra Ukraina og til hensyn til kapasiteten i omsorgssentrene. Bufetat har ikke hatt utfordringer med kapasiteten i omsorgssentrene så langt. Bufetat har nå et belegg på omtrent 170 barn i omsorgssentrene. Det totale antallet ukrainske barn som har blitt gitt et tilbud om plass i omsorgssenter er mellom 15 og 17. De aller fleste av disse har enten blitt bosatt i en kommune, eller har flyttet ut av omsorgssenteret av andre årsaker.

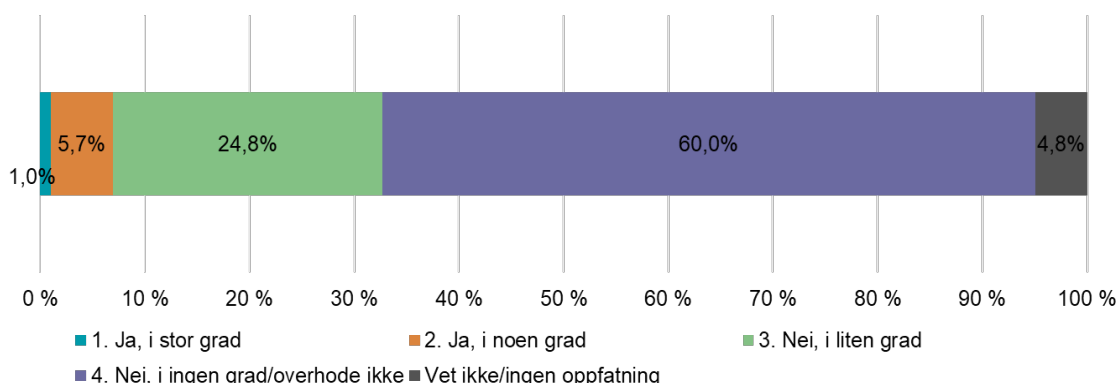
Når det gjelder de øvrige lovendringene på barnevernsområdet, kan vi enda ikke si med sikkerhet hvorvidt disse er blitt tatt i bruk eller ikke.

I intervjuene med statsforvaltere og fylkeskommuner fremkommer det ikke informasjon om at kommuner har benyttet midlertidige lovendringer på barnevernsområdet.

6.5.2 Kapasiteten i barnevernstjenesten som barriere mot bosetting

De ansvarlige for barnevernstjenesten i kommunene ble i spørreundersøkelsen spurt om kapasiteten i barnevernstjenesten har vært en barriere for kommunen til å ta imot fordrevne fra Ukraina. Som Figur 6-1 under viser, har et flertall (60 prosent) av respondentene svart «Nei, i ingen grad/overhode ikke», mens 25 prosent har svart at kapasiteten i barnevernstjenesten i liten grad har vært en barriere. Det klare inntrykket er derfor at kapasiteten i de kommunale barnevernstjenestene ikke har vært en barriere mot bosetting så langt.

Figur 6-1 Respondentenes svar på spørsmål om kapasiteten i barnevernstjenesten har vært en barriere mot å bosette fordrevne fra Ukraina i deres kommune (prosentandel)



I spørreundersøkelsen var det en respondent som nyanserte bildet av at kapasiteten i barnevernet ikke var noen barriere:

«I starten hadde vi lite barnevernssaker, vi tenkte i alle fall ikke på dette når vi vurderte hvor mange vi kunne ta imot. Det er helsetjenester og bolig som er det mest utfordrende.

Senere har kapasiteten til NAV og barneverntjenesten blitt en utfordring, og vil ha stor betydning uavhengig av de midlertidige lovendringene. Flyktingene fra Ukraina har etter hvert gitt barnevern og NAV større saksmengde, og det vil påvirke kapasiteten til barnevern uansett hvor lang tid de får på saken.»

Inntrykket av at kapasiteten i barnevernstjenestene ikke har vært en barriere styrkes i intervjuet med BFD og med statsforvalterne. Informantene i BFD mener at det ikke er på barnevernsområdet skoen trykker for kommunenes kapasitet til å bosette flyktninger, men mener samtidig at det er vanskelig å forutse hvorvidt det kan bli aktuelt å ta i bruk de midlertidige lovendringene og forskriftshjemmelen som åpner for å forlenge frister i de kommunale barnevernstjenestene. Situasjonen er usikker, og dette var bakgrunnen for at de midlertidige lovendringene på barnevernsområdet ble forlenget. En representant for én av statsforvalterne nevner at noen barnevernstjenester har hatt krevende enkeltsaker tilknyttet ukrainske flyktninger.

Fylkeskommunenes inntrykk av kapasiteten i de kommunale barnevernstjenestene er litt mer blandet. Én fylkeskommune mener kapasitet i barnevernet er en barriere mot bosetting, da det er vanskelig å finne kompetente fagfolk. Det er mangel på arbeidskraft på grunn av fraflytting i små kommuner. Hovedinntrykket fra de andre informantene er at kapasiteten i barnevernet ikke er en stor utfordring. Én informant understreker imidlertid at presset på tjenesten kan komme etter hvert, når behovet kan bli mer tydelig og synlig i skolen.

6.5.3 Betydning for kapasitet til bosetting i et krisescenario

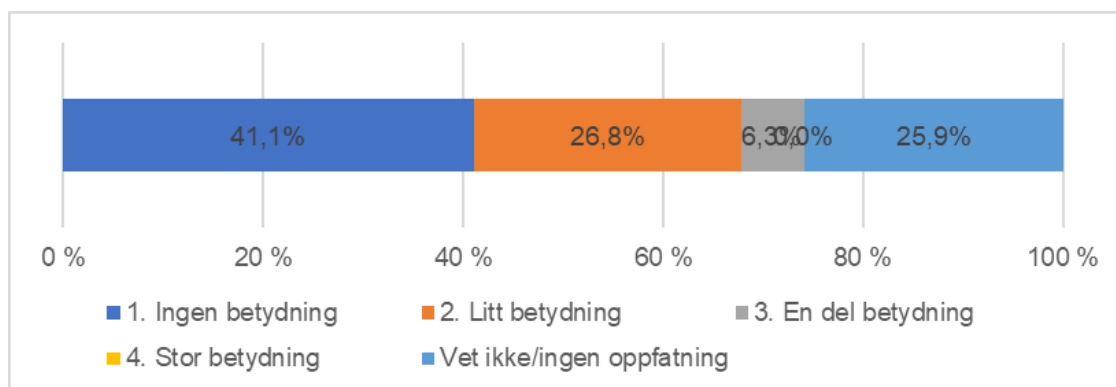
Nokså mange respondenter i spørreundersøkelsen til kommunene tror at kapasiteten i barnevernstjenestene kan bli en barriere for bosetting dersom ankomsttallet stiger mye. Nesten 40 prosent av respondentene mener at i en situasjon der det skulle bosettes 3-4

ganger flere ukrainske fordrevne i kommunene sammenliknet med i 2022, så ville kapasiteten i barnevernstjenestene hatt *en del* eller *stor* betydning for bosetting i kommunen.

6.5.4 Hvordan treffer lovendringene kommunenes behov?

Én av de midlertidige lovendringene er en forskriftshjemmel i barnevernloven som kan gi unntak fra frister for gjennomgang av bekymringsmelding og gjennomførte undersøkelser i den kommunale barnevernstjenesten (jf. avsnitt 6.2). Kommunene ble spurt om hvilken betydning bruk av denne forskriftshjemmelen ville ha for å øke kommunens kapasitet til å bosette fordrevne fra Ukraina. Over 40 prosent svarte at dette ikke ville ha noen betydning i det hele tatt. Nesten 27 prosent svarte at det ville ha litt betydning, mens kun en liten andel tror at det kan ha en del betydning. Ingen respondenter svarte at det ville ha stor betydning (se Figur 6-2).

Figur 6-2 Hvis forskriftshjemmelen i barnevernloven (unntak fra frister) tas i bruk, hvilken betydning tror du den vil ha for å øke kommunens kapasitet til bosetting?



Respondentene i spørreundersøkelsen til kommunene kunne i fritekst formulere hvordan de vurderer de midlertidige lovendringene for barnevern, herunder forslag til andre regelendringer eller nasjonale tiltak. En del respondenter oppga at flyktnings situasjonen ikke har påvirket barnevernstjenestens kapasitet, enkelte fordi deres kommune ikke har bosatt flyktninger, men noen understreker at barnevernstjenesten i deres kommune i utgangspunktet har lav kapasitet, og at det derfor ikke skal mye til før tjenesten blir presset. Andre er tydelige på at økt bosetting av flyktningfamilier medfører flere oppgaver for den kommunale barnevernstjenesten.

En del respondenter oppgir at det ikke har vært aktuelt å ta i bruk de midlertidige reglene på barnevernsområdet i deres kommune. Noen sier likevel at de tror lovendringene vil virke positivt for de kommunene som opplever stor pågang (eller at lovendringene fremstår hensiktsmessige), selv om de selv ikke har hatt behov for dem i sin tjeneste.

På den annen side er det en del respondenter som vektlegger økte midler og ressurser til bemanning fremfor regelendringer, og noen uttrykker eksplisitt at forskriftshjemmelen som åpner for å forlenge frister ikke vil være tilstrekkelig. For eksempel skriver en respondent:

«Lovendring av frister gir oss bare bedre tid, men arbeidsmengden er jo den samme. Løses med mer ressurser inn i tjenesten, og mer kompetanse på håndtering av disse sakene.»

En annen respondent påpeker at det er utfordrende å vurdere hvordan ankomstene fra Ukraina påvirker barnevernstjenestenes kapasitet på nåværende tidspunkt, fordi det gjerne går noe tid fra bosetting til det eventuelt er aktuelt med tiltak fra barnevernet. Respondenten mener behovet for barnevernstjenester først blir tydelig 1-2 år etter bosetting.

6.5.5 Mulige virkninger av lovendringer knyttet til omsorgssentertilbudet

Bufetat utdyper i intervju mulige negative virkninger av å forlenge fristene for å kartlegge situasjonen til barn som kommer til omsorgssenter, og for å fatte vedtak om oppfølging. Dette omtalte Bufetat også i sitt høringssvar. Det er Bufetat som har ansvar for å drifte de statlige omsorgssentrene og følge opp de private, samt å drive veiledning ut mot sentrene. Det er også Bufetat som fatter oppfølgingsvedtakene til det enkelte barn.

Bufetats informant utdyper i intervju at dersom adgangen til å utvide fristene benyttes, så har kapasitetsbehovet i omsorgssentrene økt. I en slik situasjon vil Bufetat måtte følge opp flere nyetablerte omsorgssentre, som kanskje ikke kjenner målgruppen. Bufetat kan fange opp forhold i omsorgssentrene gjennom utredning og vedtak om oppfølging av barna. Utredning innebærer i denne sammenheng «utredning av barnets situasjon og behov», som er betegnelsen som benyttes i barnevernsloven § 11-3. Utredning og oppfølgingsvedtak gir Bufetat mulighet til å sikre at barna får oppfølgingen de har rett på. Utvidelse av fristene vil redusere denne muligheten, og muligheten for å fange opp avvik ved nyetablerte omsorgssentre relativt raskt.

En annen negativ virkning av denne lovendringen er knyttet til barnas rettssikkerhet. Oppfølgingsvedtaket, som gjelder hvordan barnet skal følges opp i omsorgssenteret, er det eneste formelle vedtaket disse barna får, da det ikke fattes noe vedtak når barna får tilbud om plass i omsorgssenter. Dersom fristene for utredning og oppfølgingsvedtak for barn med kollektiv beskyttelse utvides, kan barna i praksis få midlertidige oppholdstillatelse og bosettes i en kommune, før fristen for å fatte vedtaket går ut. I slike tilfeller vil ikke disse barna få noe formelt vedtak knyttet til sitt opphold på omsorgssenteret.

6.5.6 Andre utfordringer

Gjennom intervjuet med Bufetat og statsforvaltere fremkommer det en utfordring knyttet til ivaretagelse av enslige mindreårige asylsøkere fra Ukraina, som vi mener kan være aktuell å undersøke videre.

Bufetat region Øst har ansvar for å bosette enslige mindreårige asylsøkere under 15 år som har vært i omsorgssenter og enslige mindreårige asylsøkere under 15 år som ikke har følgeperson, men som har bodd privat i asylsøkerperioden, da opphold i omsorgssenter er frivillig. Sistnevnte er ikke det samme som det familiebaserte botilbudet som det nå gis anledning til å benytte dersom ankomstene fra Ukraina utfordrer kapasiteten i omsorgssentrene. De familiebaserte botilbudene skal være forhåndsgodkjente hjem som Bufetat har ansvar for å følge opp. Barn kan imidlertid allerede i dag bo privat i asylsøkerperioden, for eksempel hos bekjente eller familie som ikke har foreldreansvar. Det er kommunen som har ansvar for å følge opp disse barna, selv om Bufetat har ansvar for å bosette dem, når oppholdstillatelse er innvilget.

Bufetat har dialog med kommunene om bosetting av disse barna. Da forslaget om å gi anledning til å tilby familiebaserte botilbud kom opp, fikk Bufetat inntrykk av at det oppsto

en del forvirring i kommunene rundt de to ulike botilbudene: Familiebasert botilbud i regi av Bufetat og opphold i private hjem i asylsøkerperioden (for eksempel hos en slektning). Mange kommuner tok kontakt med Bufetat om dette etter at lovforslaget ble sendt på høring, og de oppfattet at familiebasert botilbud skulle gjelde for barna som bor privat i kommunene i asylsøkerperioden. Bufetat så at forslaget om familiebasert botilbud skapte usikkerhet i kommunene rundt hvorvidt Bufetat nå skulle få ansvaret også for disse barna, men dette er ikke tilfellet.

Bufetat har også fått inntrykk av at det i noen kommuner har vært diskusjoner rundt hvilken instans internt i kommunen som har ansvar for at barna som bor privat i asylsøkerperioden følges opp, for eksempel om det er barnevernstjenesten eller flyktningetjenesten som har ansvaret. Slik vi forstår det skal den kommunale barnevernstjenesten varsles når det kommer enslige mindreårige asylsøkere til kommunen og som bor hos en voksen som ikke er barnets omsorgsperson. Et av statsforvalterembetene sier i intervju at de har plukket opp bekymringer i kommunene rundt hvorvidt barnevernstjenestene faktisk bli varslet om at disse barna kommer til kommunen, og embetet kjenner til at dette ikke alltid blir varslet. Vi får imidlertid opplyst at det i slutten av oktober 2023 ble sendt ut et brev fra Bufdir som presiserer barneverntjenestens ansvar for å følge opp meldinger om barn som bor privat i asylsøkerperioden. Både Bufetat og informanten fra statsforvalteren understreker at det handler om å hindre at voksne som ikke har gode hensikter har ansvar for barna.

Basert på opplysningene vi har fått gjennom intervju med Bufetat og en statsforvalter, mener vi det kan være grunn til å undersøke videre hvordan enslige mindreårige asylsøkere som bor privat i kommunene i asylsøkerperioden følges opp, og om det er systemer for å varsle barnevernstjenesten i kommunen om at barn i denne gruppen flytter til kommunen.

6.6 Hensiktsmessigheten av reguleringen

Det er ganske få kommuner hvor kapasiteten i barneverntjenestene framstår som en begrensende faktor for bosetting av flykninger. Reglene i barnevernsloven er i liten grad tatt i bruk og de fremstår først og fremst som beredskapshjemler for det tilfelle man skulle få en vesentlig økning i ankomstene fra Ukraina. Det ligger i sakens natur at man ikke har praktisk erfaring med beredskapshjemler som ikke er tatt i bruk. De fremstår imidlertid som hensiktsmessig forutsatt at terskelen for å ta dem i bruk er høy.

Enkelte av de midlertidige reglene er systemtilpasninger som likestiller enslige mindreårige fra Ukraina med enslige mindreårige asylsøkere. Disse reglene fremstår som en ren tilpasning til en situasjon der det er gitt kollektiv beskyttelse. Disse reglene kan man vurdere å gi permanent virkning slik at man slipper å vedta dem på nytt dersom en tilsvarende situasjon skulle oppstå igjen.

Vi har ikke kartlagt om bestemmelsene om redusert tilsyn med fosterhjem er tatt i bruk, eller betydningen av dette for kapasitet og for de som eventuelt får et svekket fosterhjemstilbud.

7 Helselovgivningen

7.1 Innledning

Det er gitt midlertidige forskriftshjemler i spesialisthelsetjenesteloven,¹¹⁴ pasient- og brukerrettighetsloven¹¹⁵ og helse- og omsorgstjenesteloven.¹¹⁶

Kommunen har et overordnet ansvar for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige helsetjenester, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 første ledd. Tjenestene kommunen skal oppfylle er listet opp i § 3-2 første ledd, og inkluderer blant annet svangerskaps- og barselomsorgstjenester, legevakt og fastlege.

Helse- og omsorgstjenesteloven oppstiller et grunnleggende krav om forsvarlighet til tjenestene som tilbys eller ytes, jf. § 4-1 første ledd. Forsvarlighetskravet innebærer blant annet at den enkelte pasient skal gis et helhetlig og koordinert omsorgstjenestetilbud.

Kommunen har også konkrete plikter overfor pasientene som gjelder generelt. Den har en plikt til å utarbeide individuell plan og tilby en koordinator, jf. helse- og omsorgstjenesteloven §§ 7-1 og 7-2. Videre har kommunen plikt til å oppnevne en barnekoordinator for familier som har eller venter barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne, og som vil ha behov for langvarige og sammensatte eller koordinerte helse- og omsorgstjenester, og andre velferdstjenester, jf. § 7-2 a.

Spesialisthelsetjenesten skal dekke behov for tjenester som er av en slik karakter at det ikke er hensiktsmessig eller mulig at disse ytes av primærhelsetjenesten. Dette vil særlig være tjenester som, i tillegg til tverrfaglig samarbeid og/eller stor ressursinnsats, krever medisinskfaglig spesialkompetanse.¹¹⁷

Det er de regionale helseforetakene som har ansvar for at befolkningen tilbys spesialisthelsetjenester i og utenfor institusjon, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 a. Tjenestene er listet opp i § 2-1 a første ledd. Det følger av bestemmelsens andre ledd at det regionale helseforetaket skal innrette sitt tjenestetilbud i tråd med gitte prioriteringskriterier.

Spesialisthelsetjenesten har en overordnet plikt om at tjenestene som tilbys eller ytes skal være forsvarlige, jf. § 2-2. Spesialisthelsetjenesten har videre generelle plikter overfor pasienter med særlige behov, listet opp i § 2-5 flg. Disse pliktene må sees i sammenheng med at spesialisthelsetjenesten har ansvaret for pasienter med kompliserte problemer, som har behov for langvarig oppfølging på tvers av institusjoner og fagmiljøer.

Helseforetaket skal utarbeide en individuell plan for pasienter med behov for langvarige og koordinerte tilbud, jf. § 2-5 første ledd. Dersom pasienten også har behov for tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven, har kommunen ansvar for å igangsette og

¹¹⁴ Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven).

¹¹⁵ Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven).

¹¹⁶ Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).

¹¹⁷ Ot.prp.nr. 10 (1998-1999) s. 12.

koordinere arbeidet, jf. bestemmelsens andre ledd. Videre skal det oppnevnes en koordinator for pasienter med behov for komplekse eller langvarige og koordinerte tjenester, jf. § 2-5 a første ledd. Denne skal sørge for nødvendig oppfølging av pasienten og sikre samordning av tjenestetilbudet, samt samarbeide med barnekoordinator dersom dette er oppnevnt etter helse- og omsorgstjenesteloven. Det skal også oppnevnes en kontaktlege for pasienter som har alvorlig sykdom, skade eller lidelse, og som har behov for behandling eller oppfølging av spesialisthelsetjenesten av en viss varighet, jf. § 2-5 c.

Pliktene i spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven må sees i sammenheng med *rettighetene* som følger pasient- og brukerrettighetsloven. Etter pasient- og brukerrettighetsloven har den enkelte grunnleggende rett til øyeblikkelig og nødvendig hjelp fra kommunens helse- og omsorgstjeneste, og fra spesialisthelsetjenesten.¹¹⁸ Denne loven sikrer også en rekke materielle og prosessuelle rettigheter som får betydning for tjenestens oppfyllelse av pliktene som er nedfelt i de respektive lovene.¹¹⁹

De grunnleggende rettighetene, samt de presumtivt viktigste øvrige rettighetene, er nedfelt i pasient- og brukerrettighetslovens kapittel 2 om rett til helse- og omsorgstjenester.

Ukrainske flyktninger som kommer til Norge som *asylsøkere* blir medlemmer i folketrygden etter forskrift om tryggedekning for asylsøkere m.m., men medlemskapet gir begrenset tryggedekning.¹²⁰ Etter forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket, har man med slikt medlemskap fulle rettigheter til nødvendig helsehjelp fra kommunen og spesialisthelsetjenesten.¹²¹

Flyktninger fra Ukraina som får vedtak om midlertidig *kollektiv beskyttelse* med minst ett års varighet, regnes som medlemmer i folketrygden som bosatt i Norge etter folketrygdloven § 2-1.¹²² De har da tilsvarende rettigheter til å motta helsetjenester og støtte til dekning av helseutgifter.

Personer i begge de overnevnte gruppene har rett til å stå på liste hos fastlege, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 første ledd.

7.2 Om innholdet i de midlertidige reglene

De midlertidige reglene medførte en ny bestemmelse i helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2 b. I denne gis Helse- og omsorgsdepartementet hjemmel til å gi forskrift om helt eller delvis unntak av de overnevnte pliktene til individuell plan, koordinator og barnekoordinator i lovens §§ 7-1, 7-2 og 7-2 a.

¹¹⁸ Pasient- og brukerrettighetsloven §§ 2-1 a og 2-1 b.

¹¹⁹ Prop.107 L (2021-2022).

¹²⁰ Forskrift 14. mai 2008 nr. 460 om tryggedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer (forskrift om tryggedekning for asylsøker m.m.) § 2.

¹²¹ Forskrift 16. desember 2011 nr. 1255 om tjenester til personer uten fast opphold § 2 flg. Nødvendig helsehjelp inkluderer helsetjenester etter pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 2.

¹²² Prop.107 L (2021-2022) s. 126.

Tilsvarende midlertidige bestemmelse ble gitt i spesialisthelsetjenesteloven § 2-5 d, som gir departementet hjemmel til å gi forskrift om helt eller delvis å gjøre unntak fra ovennevnte plikter til individuell plan, koordinator og kontaktlege i §§ 2-5, 2-5 a og 2-5 c.

I pasient- og brukerrettighetsloven er det innført en midlertidig bestemmelse i § 2-5 d, med hjemmel til å gi forskrift om å gjøre unntak fra en rekke bestemmelser i loven.¹²³ Det kan ifølge bestemmelsens bokstav a–k gjøres unntak fra følgende regler i forskrift:

- retten til frist for når pasienten senest skal få nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten, jf. § 2-1 b andre ledd, andre punktum
- retten til nødvendig helsehjelp uten opphold, der spesialisthelsetjenesten ikke har overholdt den fastsatte fristen, jf. § 2-1 b fjerde ledd
- retten til å få informasjon om man har rett til nødvendig helsehjelp innen 10 dager, jf. § 2-2 første ledd første punktum
- retten til å informeres om tidspunkt for når utredning eller behandling skal settes i gang, dersom man har rett til nødvendig helsehjelp, jf. § 2-2 første ledd, fjerde punktum
- plikten til å kontakte HELFO dersom spesialisthelsetjenesten ikke kan gi pasienten et tidspunkt for oppstart av utredning eller behandling før den fastsatte fristen, eller at fristen ikke overholdes, jf. § 2-2 andre ledd
- retten til fornyet vurdering av spesialisthelsetjenesten, jf. § 2-3
- retten til å velge fritt ved hvilken offentlig eller privat virksomhet henvisningen skal vurderes, jf. § 2-4
- retten til individuell plan, jf. § 2-5
- retten til kontaktlege, jf. § 2-5 a
- retten til koordinator, jf. § 2-5 b
- retten til barnekoordinator, jf. § 2-5 c

Vilkåret for å anvende forskriftshjemlene er likt i de tre lovene. I pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 d er det formulert slik:

«Når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig å kunne foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra til å sikre at helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides, kan departementet gi forskrift ...»

Det er ikke mulig å si hvor mange flyktninger som må ankomme for at vilkåret vil være oppfylt. Det må for eksempel sees i sammenheng med den totale belastningen i ulike deler av helsetjenesten, og antallet flyktninger og asylsøkere fra andre land.¹²⁴ Det er imidlertid et krav at det foreligger en årsakssammenheng mellom høye ankomster fra Ukraina, og nødvendigheten av å gjøre unntak fra de ordinære reglene.

¹²³ Det er vedtatt endringer i nummereringen i de aktuelle bestemmelsene i pasient- og brukerrettighetsloven i endringslov 28. april 2023. nr. 9. Det er ikke gjort materielle endringer. Endringene har foreløpig ikke trådt i kraft.

¹²⁴ Prop.107 L (2021-2022) s. 139.

7.3 Hensynene bak de midlertidige reglene

I forarbeidene til de midlertidige reglene skrev departementet at helselovgivningen ikke var utformet med tanke på den ekstraordinære situasjonen helsevesenet nå kunne stå ovenfor:

«Gjeldende helselovgivning er utarbeidet for å ivareta behovene i en normalsituasjon. Selv om dette omfatter å håndtere større ulykker eller andre beredskapshendelser, tar dagens regelverk på enkelte områder ikke fullt ut høyde for en situasjon hvor det over kort tid ankommer svært mange fordrevne med rett til helse- og omsorgstjenester. Departementet mener derfor at det i den foreliggende situasjon vil være nødvendig å legge til rette for at det ved behov kan foretas midlertidige endringer i nærmere bestemte plikt- og rettighetsbestemmelser.»¹²⁵

Allerede ved utbruddet av krigen i Ukraina var kapasiteten i helsevesenet, særlig i den kommunale helse- og omsorgstjenesten, under press. Et høyt antall ankomster av flyktninger fra Ukraina vil kunne skape ytterligere kapasitetsutfordringer. Departementet la til grunn til at helsevesenet ville kunne fortsette å yte grunnleggende forsvarlige helse- og omsorgstjenester, selv ved ankomst av et høyt antall flyktninger fra Ukraina. Likevel kan det tenkes at tjenestene ikke vil klare å overholde prosessuelle og organisatoriske bestemmelser.¹²⁶ Det er lagt til grunn at disse bestemmelsene ikke kan ses adskilt fra plikten til å yte forsvarlige helsetjenester. De legger imidlertid beslag på ressurser som i en krisesituasjon kan begrense tjenestenes mulighet til å foreta nødvendige og hensiktsmessige prioriteringer.

De midlertidige forskriftshjemlene var ment å avhjelpe eventuelle kapasitetsutfordringer, samt å gi tjenestene frihet til å foreta hensiktsmessige omstillinger og prioriteringer:

«Dersom det besluttes å fastsette slike unntak vil dette frigjøre noe kapasitet ved at enkelte administrative eller prosessuelle ordninger oppheves. Dette vil også gi tjenestene større frihet til å foreta hensiktsmessige omstillinger og prioriteringer ved ytelse av helse- og omsorgstjenester.»¹²⁷

Departementet understreker at selv om det er innført unntak gjennom forskrift, kan forsvarlighetskriteriet likevel gi rett på tjenestene i enkelte tilfeller.¹²⁸ Dette kan for eksempel gjelde pasienter med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne.

7.4 Innspill fra høringsinstansene

KS støttet videreføringen av de midlertidige reglene i helselovgivningen, i forbindelse med høringen i februar 2023. Også *Skien kommune* støttet forslaget om å forlenge midlertidige hjemler til å gjøre helt eller delvis unntak fra rettigheter og plikter i

¹²⁵ Prop.107 L (2021-2022) s. 125.

¹²⁶ Prop.107 L (2021-2022) s. 139.

¹²⁷ Prop.107 L (2021-2022) s. 137.

¹²⁸ Prop.107 L (2021-2022) s. 140.

helselovgivningen. Kommunen pekte på at det ved et høyt antall ankomster av flyktninger kan «bli nødvendig å gjøre prioriteringer for å bidra til å sikre at den kommunale helse- og omsorgstjenestens kapasitet ikke overskrides».

Statens helsetilsyn uttrykte i sitt hørings svar kritikk av de midlertidige reglene, og bemerket at «regelverket åpner for unntak fra rettigheter som er grunnleggende for å sikre befolkningen trygge og forsvarlige tjenester.» Tilsynet uttalte følgende:

«Rettighetene i de ulike velferdssektorene er ment å sikre nødvendige og kvalitetsmessig gode tjenester til befolkningen. Når myndighetene innfører midlertidige ordninger som åpner opp for unntak, er det viktig med kriterier for når unntakene kan settes i kraft og når de skal trekkes tilbake.»

Vestfold og Telemark fylkeskommune orienterte om at tilbakemeldinger fra deres tannklinikker tilsier at det må settes av mer tid og ressurser. Fylkeskommunen uttrykte at departementet må vurdere hvordan tannhelsetjenestene kan omstille seg, vurdere og prioritere ved svært høye ankomster av fordrevne fra Ukraina.

7.5 Bruken av reglene

Unntakshjemlene i helselovgivningen er ikke tatt i bruk. I proposisjonen til videreføring av den midlertidige loven i 2023, ønsket departementet likevel å videreføre hjemlene.¹²⁹ Departementet viste blant annet til at det raskt kan bli behov for unntak ved et høyt antall ankomster.

Departementet vurderte å gi hjemmel til ytterligere unntak, herunder retten til å stå på liste hos fastlege.¹³⁰ Dette møtte mye motstand i høring i februar 2023, og departementet foreslo derfor ikke nye forskriftshjemler i 2023.

Spørsmålet om videreføring er også reist i høringsnotatet fra 19. desember 2023. Helsedirektoratet ble i forkant av høringen bedt om å vurdere behovet for videreføring. Direktoratet har innhentet innspill fra de regionale helseforetakene, statsforvalterne og kommunene. Basert på disse innspillene anbefalte Helsedirektoratet i sitt svar 6. oktober 2023 en videreføring uten endringer. Departementet foreslår på dette grunnlag å videreføre forskriftshjemplene på nytt, og ber igjen om høringsinstansenes innspill til hvorvidt det er behov for unntak fra retten til å stå på liste hos fastlege, og unntak fra retten til helt eller delvis vederlagsfrie tjenester fra den offentlige tannhelsetjenesten.

I intervju sa Helse- og omsorgsdepartementet at bestemmelsene som kan endres ved bruk av hjemlene er krav som i hovedsak overholdes av kommunene. Graden av overholdelse kan imidlertid ikke fastslås nøyaktig, både fordi utøvelse krever skjønn, og fordi det ikke foreligger gode data.

Hvorvidt en pasient har rett til koordinator, beror til en viss grad på skjønnsmessige kriterier i de tre lovene. Noen pasienter takker kanskje nei, mens andre ikke får tilbud, selv om de skulle hatt det. Det samme gjelder for retten til individuell plan. I hvilken grad kommunene overholder plikten til å tilby individuell plan, har man ikke gode tall på. Tilbakemeldinger fra sektoren tyder på at koordinator kanskje blir benyttet i mindre

¹²⁹ Prop.90 L (2022-2023) s. 107.

¹³⁰ Prop.90 L (2022-2023) s. 108.

omfang enn det som er ønskelig, men uten at dette kan knyttes til ankomstene fra Ukraina.

7.6 Kapasiteten i helsetjenestene og lovendringenes virkninger

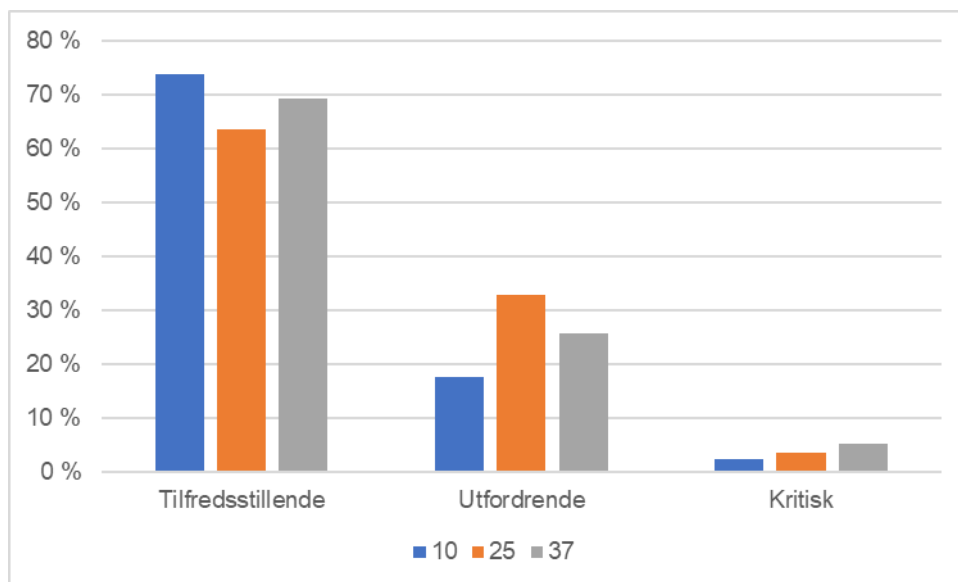
7.6.1 Kapasiteten i tjenestene

De ansvarlige for bosetting peker på helse- og omsorgssektoren som den sektoren der kapasitet i størst grad kunne begrenset bosettingskapasiteten, jf. Figur 11-1 på side 135. Bare tilgang på boliger var en viktigere barriere.

Også i intervjuene med statsforvaltere og fylkeskommuner nevner flere at kapasiteten i helsetjenestene i kommunene er en barriere mot bosetting, eller at kapasiteten i tjenestene er utfordret. Dette bekreftes også i intervjuer med kommunene. En del av statsforvalterne og fylkeskommunene stiller spørsmål ved om flyktninger får de helsetjenestene de har krav på, inkludert tilbud om psykiske helsetjenester, fastlege, helsestasjon og innledende helseundersøkelser for nyankomne.

Data fra STAF-rapporteringen tyder på at kapasiteten i kommunehelsetjenesten ble presset utover i 2022, men rapportene tyder ikke på at bosetting av ukrainere skapte store problemer i mange kommuner.

Figur 7-1: Kommunenes svar på «Hvordan er kommunens tilbud om allmennlegetjenester til flyktninger?» Uke 10, 25 og 37 i 2022.



Kilde: STAF-rapporteringen

I STAF-rapporteringen var det en del spørsmål om kapasiteten i ulike helsetjenester i den enkelte kommune. Videre var det enkelte spørsmål om helsetjenester for flyktninger, inkludert personer med kollektiv beskyttelse. Spørsmålene gjaldt:

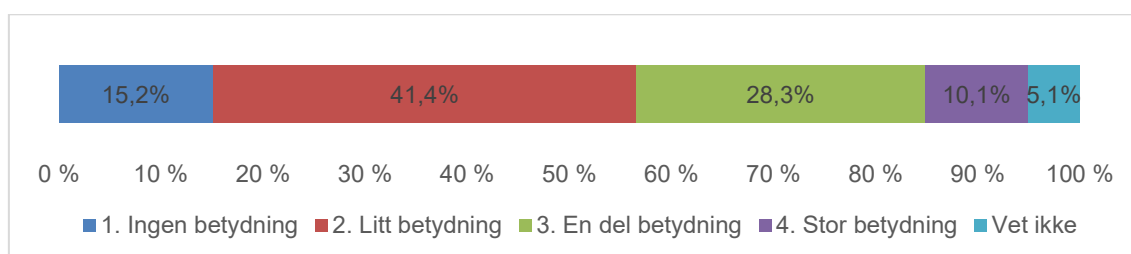
- tolketjenester (for brukere av helsetjenester)
- psykososial helsehjelp
- allmennhelsetjenester

Rapporteringen tyder på at det var allmennhelsetjenestene til flyktninger som var mest presset (jf. Figur 7-1).

Figuren tyder på at om lag 70 prosent av kommunene hadde tilfredsstillende tilbud i 2022, men at utfordringene økte utover i året, særlig fra mars (uke 10) til juni. Det var i denne perioden kommunene begynte å ta imot mange ukrainere. Antall kommuner som oppgir kapasiteten som kritisk økte videre utover sommeren til 14 i uke 37. Vi har sett på hvilke kommuner som opplevde situasjonen som kritisk. Disse kommunene er i hovedsak fra mellomstore (ca. 5 000 innbyggere) til store (bykommuner med opptil 30 000 innbyggere).

Figur 7-2 bekrefter til en viss grad inntrykk fra de bosettingsansvarlige. Kapasiteten i helse- og omsorgstjenesten hadde en viss betydning for bosettingskapasiteten i over halvparten av kommunene. Figuren gjengir svar på spørreundersøkelsen i august 2023 fra ledere for tjenesteområdet, men gjelder situasjonen i 2022.

Figur 7-2: Hvilken betydning hadde kapasiteten i helse- og omsorgstjenesten for bosetting av ukrainske fordrevne i 2022?



Vi stilte samme spørsmål knyttet til situasjonen i august 2023, og bildet hadde da ikke endret seg nevneverdig.

I intervjuene med fylkeskommuner, statsforvaltere og kommuner kommer det frem mer utdypende informasjon om hvilke tjenester innenfor helsesektoren som er presset i kommunene. Tilgang på fastleger nevnes som en stor utfordring i de fleste intervjuene, og kapasiteten i spesialisthelsetjenesten nevnes av noen. Kapasitet i helsestasjon/tilgang på helsesykepleiere trekkes også frem. Én fylkeskommune trekker frem kommunenes vilje til å samarbeide på dette området: Det er eksempler på kommuner som deler på helsesykepleier med spesialkompetanse på flyktninger. Vi får i intervjuene inntrykk av at det generelt kan være vanskelig å finne kompetent personell til helsetjenestene, særlig i små kommuner.

Flere av intervjuene med fylkeskommuner og statsforvaltere ga høsten 2023 inntrykk av at sammensetningen av ankomne fra Ukraina hadde endret seg, og at de som er kommet til Norge i den senere tid har større behov for helsetjenester enn de som kom tidligere. Flere nevner at de som nå kommer har større traumer og psykiske utfordringer enn tidligere. Dette legger større press på tilbud om psykisk helsehjelp i kommunene. Det er ikke enighet om det er en slik tendens. Det er også kommuner som oppgir at flyktninger fra andre land har minst like stort behov for psykisk helsehjelp som ukrainerne.

I en del små kommuner har de ingen psykologer eller psykiatere, og de kan da ikke ta imot personer som krever denne typen spesialisert helsehjelp.

Flere av informantene peker på særlig store kapasitetsproblemer i kommuner som har flyktningmottak. De fleste ukrainerne er innom mottak. Vi har intervjuet to kommuner med mottak, og de beskriver en situasjon der helsetjenestene – og da særlig fastlegene

– får meget sterkt presset kapasitet på grunn av mottaket. En kommunene beskriver at de må leie inn svært kostbare vikarer fra byråer for å sikre kapasiteten. Statlige tilskudd til bosetting og mottakskommuner er ikke tilstrekkelig til å dekke slike merkostnader, fortalte en informant.

Videre blir tolking i helsetjenestene tematisert av enkelte informanter. Mye ressurser går med til tolketjenester. Bruk av tolk fører også til lengre konsultasjoner. Tolking ansikt til ansikt oppleves å fungere bedre enn telefontolking, men er også mer ressurskrevende.

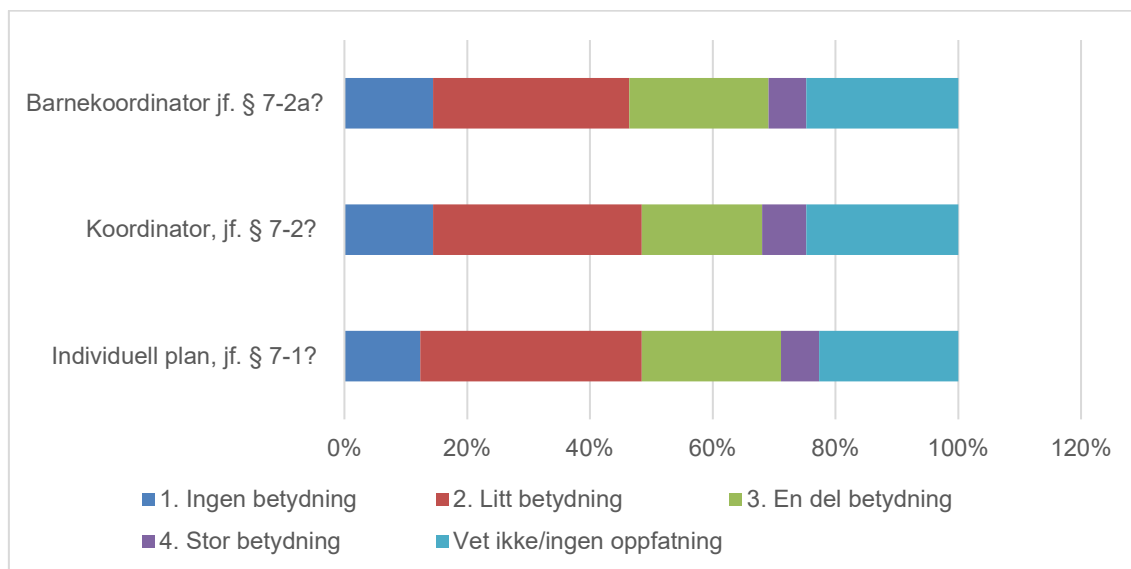
Et annet tema som nevnes av flere fylkeskommuner, er at kapasiteten i tannhelsetjenesten er presset. Vårt inntrykk er at det er stor pågang i aldergruppene hvor fylkeskommunen har plikt til å tilby tannhelsetjenester, som følge av ankomstene fra Ukraina. Ifølge de tre fylkeskommunene som tematiserer dette, har ukrainske flyktninger stort behov for tannhelsetjenester.

7.6.2 Betydningen av lovendringene

I intervjuer med kommuner, er det enkelte informanter som er usikre på hvorvidt egen kommune oppfylder alle kravene det kan gis unntak fra gjennom forskrift. Hvis kravene ikke oppfylles i utgangspunktet, vil neppe et unntak fra kravene ha noen vesentlig betydning for kommunens kapasitet til bosetting. Når kravene trolig ikke alltid oppfylles, skyldes det dels at kravene ikke er godt kjent blant brukere av tjenestene, men også at kravene kan være vanskelig å tolke. Dette gjelder blant annet kravene til koordinator og individuell plan. Flere kommuner fortalte at koordinatorfunksjonen var lagt til forvalterne på helse- og omsorgsfeltet, og at kapasiteten der ikke var like presset som i utførerleddet (fastlegetjenesten, helsestasjonen mv). Andre peker på at krav om koordinator og individuell plan ikke medfører så mye ekstra ressurser: Koordinering og planlegging må gjøres, uavhengig av rettighetsfestingen.

Figur 7-3 viser hvilken betydning de ansvarlige i kommunenes helsetjenester tillegger unntaksbestemmelsene, hvis de skulle tas i bruk. Figuren viser at respondentene tillegger alle de tre unntaksbestemmelsene om lag like stor betydning. I underkant av 30 prosent av respondentene mener unntakene vil ha «en del» eller «stor» betydning.

Figur 7-3: Hvis forskriftshjemmelen til helse- og omsorgstjenesteloven tas i bruk, hvilken betydning tror du den ville hatt for å styrke kommunens kapasitet til å bosette fordrevne fra Ukraina? - Unntak fra pliktene til?



Vi stilte i spørreundersøkelsen også tilsvarende spørsmål, men for unntaksbestemmelsene samlet, i en situasjon med høye ankomster (3-4 ganger antallet i 2022). 60 prosent svarer at unntakene ville hatt «en del» eller «stor» betydning i en slik situasjon.

En informant i en kommune fortalte at hvis man bruker forskriftshjemmelen som fjerner rett til fastlege, vil dette føre til økt press på legevakten. Det er derfor tvilsomt om dette faktisk vil gjøre det lettere for kommunene å bosette flere.

I åpent spørsmål om mulige tiltak for å fjerne barrierer på helseområdet, skrev en at hovedproblemet er å få rekruttert nok kvalifisert helsepersonell til å yte nødvendige tjenester: «Lovendringer kan ikke løse problemet».

7.6.3 Andre tiltak

I spørreundersøkelsene kom det ikke opp forslag om alternative tiltak.

I intervjuene med statsforvaltere og fylkeskommuner ble det foreslått enkelte andre tiltak på helseområdet. Et tiltak som nevnes er «lege-pooler» der kvalifisert personell kan hentes ut midlertidig i en krisesituasjon, for å øke tilgangen på riktig kompetanse. Et annet forslag er tiltak som muliggjør at ukrainere med utdanning, for eksempel helsefaglig utdanning, kan bidra som ressurser. En av statsforvalterne understreket at det ligger mye potensiale i slike løsninger, men at det er et utfordrende felt, da disse ressursene skal jobbe innenfor en norsk ramme, med det dette krever av språkkunnskaper og systemforståelse.

En informant i en kommune sa at køordninger for fastlegenes lister er uhenksomme. Hvis en kommune tar imot mange ukrainere, har lite annen tilflytting og kø for å få fastlege, vil en utvidelse av fastlegenes lister gjøre at de får bare ukrainere inn som nye pasienter. Ukrainerne er en arbeidskrevende pasientgruppe, dels fordi de har større behov for helsehjelp enn majoritetsbefolkningen og dels fordi de ofte er avhengig av tolk. Legene får ikke ekstra betalt eller annen kompensasjon for denne merbelastningen. Dette gjør at legene kan vegre seg mot å åpne listene sine for nye pasienter.

En informant i en annen kommune beskrev at en fastlege «over natta» fikk inn mellom 150 og 200 nye pasienter på listen sin, alle med behov for tolk. Reglene er slik at de som ikke har hatt en annen fastlege tidligere, har forrang framfor de som ikke har hatt. Personer som hadde flyttet til kommunen eller ønsket å bytte fastlege av andre grunner, rykket derfor bakover i køen. Denne situasjonen ble oppfattet som problematisk, og kan være avgjørende for hvor mange kommunen vil tilby seg å bosette.

En informant i en kommune pekte på øremerkede tilskudd til helsetjenester til flyktninger som en mulig løsning. Vedkommende viste til erfaringene fra under covid-19-pandemien. Romslige tilskudd gjorde at kommunen fikk kjøpt ekstra kapasitet. Tilsvarende kunne man hatt for «flyktningehelseteam».

En annen tar til orde for å redusere kravet til norskkunnskaper for å arbeide i helsesektoren. Det finnes ukrainere og andre flyktninger og innvandrere med helseutdanning, men som ikke klarer norskprøven som kreves i dag.

7.7 Hensiktsmessigheten av reglene

Kapasiteten i helse- og omsorgstjenestene er presset i mange kommuner, men STAF-rapporteringen tyder på at det ikke primært skyldes økte flyktningeantall.

Forskriftshjemlene i de midlertidige reglene er ikke tatt i bruk, og endringene har dermed ikke hatt noen praktisk betydning. En del av kommunene mener at bruk av hjemlene vil kunne ha en viss virkning for kommunenes bosettingskapasitet ved høye ankomster, men hovedproblemet er rekruttering av personale. Dessuten vil plikt til etablering av koordinator og individuell plan ikke fjerne behovet for koordinering og planlegging. Enkelte er derfor skeptiske til om fjerning av disse pliktene vil ha vesentlig betydning for kommunenes ressursbruk.

Vi har ikke spurt om potensielle ulemper knyttet til bruk av hjemlene, og viser derfor til tilbakemeldingene i høringsprosessen.

I åpne spørsmål i spørreundersøkelsen kom det ingen forslag om andre rettslige tiltak i helse- og omsorgssektoren, snarere kommentarer om at de uansett må gi helsehjelp og at bruk av hjemlene vil bety lite. I intervjuer kom det forslag om å endre reglene som innebærer at flyktninger får forrang til fastlege framfor pasienter som skifter fastlege.

Vår vurdering er at de midlertidige reglene for helsesektoren betyr for lite eller ingenting for å lette belastningen på tjenestene eller for å øke kommunenes bosettingskapasitet. De midlertidige reglene for helsesektoren kan derfor vanskelig karakteriseres som hensiktsmessige, men de medfører heller ikke store ulemper. På den annen side er det vanskelig å peke på effektive regulatoriske virkemidler når hovedutfordringen er mangel på kvalifisert helsepersonell.

Vi mener selv at det kan være muligheter knyttet både til reduksjon i kvalifikasjonskrav, fjerning av rett til fastlege og kanskje også andre tiltak.

8 Folketrygdloven og mobilisering av pensjonert personell

I den midlertidige loven 3. juni 2022 ble det gjort én endring i folketrygdloven.¹³¹ Endringen gjaldt sykepenger til medlemmer i folketrygden som mottar ugradert avtalefestet pensjon (AFP).

Formålet med sykepengeordningen er å gi kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt for yrkesaktive medlemmer som er arbeidsuføre på grunn av sykdom eller skade.¹³² De generelle vilkårene for å motta sykepenger fremgår av folketrygdloven kapittel 8. Den midlertidige endringsloven oppstilte et unntak fra regelen i § 8-52 første ledd om at mottakere av ugradert AFP ikke har rett til sykepenger, jf. folketrygdloven § 8-52 tredje ledd. Unntaket ble ikke videreført sammen med de øvrige midlertidige bestemmelsene 2. juni 2023. Departementet mente at rettigheten uansett fulgte av det ordinære regelverket.

Når vil likevel har beholdt omtale av denne regelen, er det fordi mangel på kompetent personell fremdeles er et generelt problem i barnehagene, grunnskolen, helsetjenesten og i undervisningstilbudet til innvandrere.

Formålet med pensjonistlønnen er å stimulere pensjonister med tjenestepensjon til å yte en arbeidsinnsats som bidrar til å avlaste det ekstraordinære personellbehovet som følge av ankomstene fra Ukraina:

«De høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina har medført et akutt behov for arbeidskraft. Tariffpartene i KS-området har avtalt en særskilt sats for pensjonistlønn som kan stimulere pensjonister med offentlig tjenestepensjon til å yte en arbeidsinnsats. Tiltaket gjelder for arbeid som bidrar til å avlaste det ekstraordinære personellbehovet som følge av ankomstene fra Ukraina. Tiltaket er ikke avgrenset til bestemte profesjonsgrupper, men omfatter alt nødvendig personell.»¹³³

Departementet uttaler i forarbeidene til videreføringsloven av 2. juni 2023 at pensjonister har bidratt med nødvendig kompetanse og arbeidskraft til kommunene ved det ekstraordinære personellbehovet som er oppstått i forbindelse med ankomst av personer fordrevet fra Ukraina.¹³⁴ Det vises til at KS har mottatt flere henvendelser fra kommuner som gir uttrykk for at tiltaket har vært avgjørende for å dekke kommunens personellbehov.

Mobilisering av pensjonister kan med andre ord være et viktig tiltak for å opprettholde et godt tjenestetilbud i kommunene og for å legge til rette for bosetting. Man bør derfor se på andre tiltak som kan mobilisere pensjonister.

¹³¹ Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven).

¹³² Folketrygdloven § 8-1.

¹³³ Prop.107 L (2021-2022) s. 38.

¹³⁴ Prop.90 L (2022-2023) s. 43.

9 Plan- og bygningsloven med forskrifter

9.1 Innledning

Plan- og bygningsloven inneholder bestemmelser om arealplanlegging og behandling av byggesaker.¹³⁵ Det er gitt to midlertidige bestemmelser i lovens byggesaksdel.

Formålet med reglene som gjelder byggesaksbehandling, er å sikre at tiltak skjer i samsvar med lov, forskrift og planvedtak, og at det enkelte tiltak utføres forsvarlig, jf. pbl. § 1-1 tredje ledd. Reglene skal også sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter i utbyggingssaker, jf. § 1-1 fjerde ledd første punktum.

For å ivareta disse hensynene, er det søknadsplikt til kommunene for en rekke tiltak. Oppføring, plassering og endret bruk (bruksendring) av bygninger skal som utgangspunkt vurderes av kommunen gjennom søknad om tillatelse etter § 20-2, jf. § 20-1, og om nødvendig også søknad om dispensasjon fra loven eller arealplaner eller om endring av slike planer, jf. §§ 19-2 og 12-14.

For å sikre tilstrekkelig rask tilgang på bygninger som kan brukes til mottakssentre, barnehager, skoler og til bosetting, ble det som del av de midlertidige reglene vedtatt en ny bestemmelse som gjør unntak fra søknadsplikten i § 20-9, med tilhørende saksbehandlingsregler og frister i § 20-10.¹³⁶

9.2 Innholdet i de midlertidige reglene

De midlertidige reglene åpner for at kommunene kan gjøre unntak fra søknadsplikten for å sikre innkvartering, bolig, barnehage og skoler, jf. pbl. § 20-9. Unntaket fra søknadsplikten er betinget av at det er «nødvendig som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina». Det er kommunen som kan gi unntak etter skriftlig anmodning fra offentlig myndighet eller privat tilbyder innen barnehage, skole eller bolig.

Unntaket fra søknadsplikten gjelder oppføring av nye bygninger, tidsbestemt bruksendring av bygg og plassering av midlertidige bygninger, og kan bare gis for bygninger som skal brukes til barnehage, skole, bolig, innkvartering av asylsøkere og omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.¹³⁷ Det innebærer at ikke alle formene for tiltak som er underlagt søknadsplikt etter lovens § 20-2, jf. § 20-1 er omfattet av unntaksbestemmelsen. Unntaksbestemmelsen kan som eksempel ikke brukes for å tillate påbygging av eksisterende bygninger.

For unntak som gjelder tidsbestemt bruksendring eller plassering av midlertidige bygninger, skal det ifølge bestemmelsens tredje ledd fremgå av kommunenes vedtak hvor lenge unntaket gjelder, samtidig som det er gitt en grense for unntakets varighet på

¹³⁵ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

¹³⁶ Disse midlertidige reglene erstatter Midlertidig forskrift 31. mars 2022 nr. 499 om unntak fra plan- og bygningsloven for å håndtere høye ankomster av fordrevne ukrainere.

¹³⁷ Plan- og bygningsloven § 20-9 første ledd tredje punktum bokstav a–d.

inntil to år. For slike tiltak plikter tiltakshaver å bringe eiendommen i samsvar med bestemmelsen det er gitt unntak fra når unntakets varighet utløper.¹³⁸

I forarbeidene er det fremhevet at adgangen til å gjøre unntak i første rekke er ment for *midlertidige* tiltak. Departementet skriver:¹³⁹

«[...] selv om forslaget åpner for å gi unntak for å kunne oppføre nye, varige boliger, er dette først og fremst ment som en sikkerhetsventil som kommunene kan ta i bruk dersom det ikke på annen måte er mulig å fremskaffe nok boliger.»

For tiltak som gjelder oppføring av ny varig bolig, stilles det krav til at kravene i byggt teknisk forskrift er oppfylt.¹⁴⁰ Blir det aktuelt å tillate at midlertidige tiltak gjøres permanente, må det skje gjennom en ordinær plan- og byggesaksprosess.¹⁴¹

Tiltakene som er omfattet av § 20-9 første ledd, er unntatt kravene i plan- og bygningsloven § 1-6 andre ledd. Det innebærer at tiltak kan gjennomføres uavhengig av plangrunnlag og planbestemmelser.¹⁴² I forarbeidene brukes følgende eksempler: Tidsbegrenset bruksendring av hytte til bolig i område regulert til fritids- og turistformål og midlertidig plassering av skolepaviljong på område regulert til friareal og med forbud mot midlertidige tiltak.¹⁴³

I § 20-9 annet ledd er det oppstilt enkelte skranker for kommunens adgang til å gjøre unntak fra søknadsplikten. Unntak kan ikke gjøres dersom det oppstår fare for liv og helse for brukerne, fare for skade på miljø eller kulturminner, tap av naturmangfold eller dyrket eller dyrkbar jord eller gjennomføringen av en arealplan vanskelig gjøres, jf. første punktum. Når det gjelder bygninger som skal brukes til bolig, er det bestemt at slike bare kan oppføres til varig bruk når området er avsatt til bebyggelse og anlegg i en arealplan, og det ikke finnes andre alternativer som medfører mindre ulemper.

I pbl. § 20-9 fjerde ledd er departementet gitt hjemmel til å gi midlertidig forskrift om saksbehandling, tiltakshavers ansvar, tekniske krav mv. Hjemmelen er tatt i bruk i en egen forskrift om unntakene.¹⁴⁴ Forskriften har blant annet regler om hvilke opplysninger som skal fremgå av anmodningen om unntak, tiltakshavers ansvar mv.

Sammen med unntakshjemmelen i pbl. § 20-9, ble det i § 20-10 innført egne krav til saksbehandlingen. I § 20-10 første ledd er det innført særskilte frister for saksbehandling og regulering av rettsvirkninger av at fristene ikke overholdes.

Etter plan- og bygningslovens ordinære regler er kommunens frist for å behandle søknad om tillatelse etter pbl. § 20-2 som hovedregel på tolv uker etter at fullstendig søknad

¹³⁸ Prop.107 L (2021–2022) s. 176.

¹³⁹ Prop.107 L (2021–2022) s. 160.

¹⁴⁰ Prop.107 L (2021–2022) s. 162.

¹⁴¹ Prop.90 L (2022-2023) s. 111.

¹⁴² Prop.107 L (2021–2022) s. 176.

¹⁴³ Prop.107 L (2021–2022) s. 157.

¹⁴⁴ Midlertidig forskrift 8. juni 2022 nr. 991 om unntak fra plan- og bygningsloven for å håndtere høye ankomster av fordrevne fra Ukraina

foreligger.¹⁴⁵ Kommunens frist for å fatte vedtak etter de midlertidige reglene er syv virkedager for tidsbestemte bruksendring eller plassering av midlertidige bygninger og 14 virkedager for oppføring av bolig til varig bruk. Fristen løper fra den skriftlige anmodningen er mottatt, og kan ikke forlenges. Dersom kommunen ikke overholder den aktuelle fristen, er tiltakshaver gitt adgang til å likevel sette i gang tiltaket på egen risiko. Dette innebærer ikke at unntaket kan anses for å være gitt, slik at kommunen likevel må behandle anmodningen og treffe et vedtak, med samme adgang til å gi avslag dersom vilkårene for å gi unntak ikke er oppfylt.¹⁴⁶

Dersom det ut fra formålet med anmodningen om unntak, er et sterkt behov for rask avgjørelse i saken, skal kommunen fatte vedtak så raskt som mulig etter at anmodningen er mottatt. Reguleringen retter seg mot akutte situasjoner, som et høyt antall plutselige ankomster som utløser behov for akuttinnkvartering.¹⁴⁷

I § 20-10 annet ledd er det gitt saksbehandlingsregler om oppføring av bolig til varig bruk. Når slike berører ansvarsområdet til statlige og regionale myndigheter, skal anmodning om unntak forelegges disse. De aktuelle myndighetene er gitt en frist på fem dager til å uttale seg eller fatte vedtak, uten mulighet for forlengelse, samtidig som kommunenes frist for å treffe vedtak løper i tiden saken er til uttalelse. Det er presisert at kommunen kan behandle og avgjøre saken dersom fristen ikke overholdes.

Dersom det gis avslag på en anmodning om unntak, skal kommunen orientere om alternative eiendommer eller egnede bygninger som kommunen kjenner til og som kan tas i bruk, jf. § 20-10 tredje ledd.

Paragraf 20-10 fjerde ledd regulerer klageadgang og klagebehandling. Vedtaket kan påklages av en part eller andre med rettslig klageinteresse i saken, med en klagefrist på syv virkedager. Klagesaken skal forberedes av kommunen og sendes Statsforvalteren innen syv virkedager etter at klagen er mottatt. Overholdes ikke fristen, skal Statsforvalteren likevel ta klagen under behandling.¹⁴⁸ I likhet med kommunen, skal Statsforvalteren avgjøre saken innen syv virkedager.¹⁴⁹ Felles for fristene etter § 20-10 fjerde ledd er at de ikke kan forlenges.¹⁵⁰

Til sammenligning er den ordinære klagefristen over vedtak etter plan- og bygningsloven på tre uker. Deretter skal kommunen etter de ordinære reglene forberede vedtaket og oversende klagen til Statsforvalteren innen åtte uker, som har tolv uker på å behandle og avgjøre saken.¹⁵¹

¹⁴⁵ Pbl. § 21-7 første ledd første punktum.

¹⁴⁶ Tyrén, 2023 til § 20-10.

¹⁴⁷ Prop.107 L (2021–2022) s. 177.

¹⁴⁸ Plan- og bygningsloven § 20-10 fjerde ledd fjerde punktum.

¹⁴⁹ Plan- og bygningsloven § 20-10 fjerde ledd femte punktum.

¹⁵⁰ Plan- og bygningsloven § 20-10 fjerde ledd sjette punktum.

¹⁵¹ Byggesaksforskriften § 7-1, jf. plan- og bygningsloven § 21-8.

9.3 Hensynet bak de midlertidige reglene

Plan- og bygningsloven § 20-9 skal bidra til å øke kapasiteten til å ta imot flyktninger raskt. I forarbeidene er det vist til at plan- og bygningsloven er ikke utformet med tanke på å løse akutte situasjoner. Hensikten med å innføre midlertidige regler en beskrevet på denne måten:

«Det er behov for å gjøre tilpasninger i regelverket som vil gi kommunene mulighet til å fravike plan- og bygningsloven for å sikre at nødvendige tiltak kan bli iverksatt raskt og effektivt, blant annet for å sikre tilstrekkelig med boliger.»¹⁵²

I forarbeidene er det pekt på at de ordinære saksbehandlingsprosessene i plan- og bygningsloven bør følges i størst mulig grad, også i ekstraordinære situasjoner, men videre at:

«Når departementet fremmer forslag om beredskapsbestemmelse, har dette sammenheng med at dagens saksbehandlingsprosesser kan trekke ut i tid, noe som igjen kan medføre uforutsigbarhet ved høye ankomster av personer fordrevet fra Ukraina. I en ekstraordinær situasjon er det avgjørende at kommunene har nødvendige verktøy som sikrer at prosessene går raskt. Departementet har tillit til at kommunene gjør gode vurderinger knyttet til når det er nødvendig med raskere prosesser, og hvilke unntak som er nødvendige.»¹⁵³

Departementet peker for øvrig på at adgangen til å fremskynde prosesser som ellers kan trekke ut i tid er et sentralt virkemiddel for å øke kommunens mottakskapasitet.

Departementet fremholdt også i forarbeidene at kravet om skriftlig anmodning om å gå i gang med et tiltak uten søknad, er viktig av hensyn til notoritet og eventuell ulovlighetsoppfølging:

«Det er viktig at kommunene er kjent med hvilke tiltak som etableres. Det vil gjøre det mulig for dem å følge opp med tilsyn og eventuell ulovlighetsoppfølging av bruken, også når behovet for unntak har falt bort. For å sikre notoritet stilles det derfor krav om at det må anmodes skriftlig om unntak.»¹⁵⁴

Det ble også innført et unntak fra søknadsplikten under koronapandemien, som kom til anvendelse «dersom det av hensyn til folkehelse er nødvendig med rask avgjørelse for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19», jf. lovens tidligere § 20-9 første ledd. Dette unntaket gjaldt «tidsbestemt bruksendring og plassering av midlertidige bygninger», og gjaldt delvis andre sektorer, jf. den tidligere ordlyden «private tilbydere innen helse og omsorg, barnehage, skole, krisesentre eller krisesentertilbud». Utover dette var bestemmelsen i det vesentlige bygget opp på samme måte, men slik at saksbehandlingsreglene som nå er inntatt i § 20-10 var en del av den tidligere § 20-9.

¹⁵² Prop.107 L (2021–2022) s. 156.

¹⁵³ Prop.107 L (2021–2022) s. 159-160.

¹⁵⁴ Prop.107 L (2021–2022) s. 161.

9.4 Innspill fra høringsinstansene

Blant andre KS, Nordland fylkeskommune, Norsk eiendom, OBOS, Oslo kommune og Skien kommune uttalte seg om de midlertidige endringene i plan- og bygningsloven i sine høringsvar i februar 2023, og alle stilte seg positive til tilpasningene i loven.

KS bemerket at plan- og bygningsloven er sentral for å skaffe tilstrekkelig kapasitet til innkvartering, bolig, barnehage og skoler, og ga uttrykk for at de midlertidige lovendringene gir fleksibilitet og handlingsrom til å gjennomføre nødvendige tiltak raskere og rimeligere ved økte ankomster.

OBOS bemerket at «erfaringer man her gjør kan være av verdi uavhengig av den akutte situasjonen».

9.5 Bruk og virkninger av de midlertidige reglene

I Prop.90 L (2022–2023) side 11 og høringsnotatet 19. desember 2023 side 57 fremgår det at de midlertidige reglene i første rekke er tatt i bruk av kommunene for å sikre tilstrekkelig mottakskapasitet, i tillegg til nok barnehager og skoler. I Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsnotat av 17. januar 2023 fremgår det at flere kommuner hadde rapportert om mangel på boliger, og at det private boligmarkedet begynte å bli mettet, samtidig som tilgangen på kommunale utleieboliger var begrenset. Departementet forventet derfor at det i tiden fremover «kan bli nødvendig for kommunene å bruke beredskapsbestemmelsen for å sikre nok boliger, for eksempel gjennom å åpne for midlertidig bruksendring av fritidsboliger til boliger, eller ombygging av eksisterende bygg til boliger», og utelukket heller ikke at det ville oppstå behov for oppføring av nye boliger.¹⁵⁵ I denne sammenheng trakk departementet frem muligheten til rask oppføring av standardiserte typehus, eventuelt plassering av prefabrikkerte modulbygg og mikrohus.¹⁵⁶

I Prop.90 L (2022–2023) ble de midlertidige reglene i plan- og bygningsloven §§ 20-9 og 20-10 og den tilhørende forskriften foreslått videreført frem til 1. juli 2024, uten materielle endringer.¹⁵⁷ Departementet uttalte at de midlertidige endringene fra Prop.107 L (2021–2022) hadde bidratt til å gjøre det enklere for kommunene å bosette flere personer raskere, og at forslaget om videreføring og justering av de midlertidige endringene i Prop.90 L (2022–2023) kunne bidra til at det ble enklere å bosette mange også fremover.¹⁵⁸ Det ble ikke foreslått endringer i forskriften.

I høringsnotatet 19. desember 2023 er de midlertidige reglene foreslått videreført som de er.

¹⁵⁵ Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsnotat av 17. januar 2023 s. 121.

¹⁵⁶ Prop.90 L (2022-2023) s. 11.

¹⁵⁷ Prop.90 L (2022–2023) s. 113–114.

¹⁵⁸ Prop.90 L (2022–2023) s. 23.

9.5.1 Bruk av de midlertidige lovendringene

I spørreundersøkelsen august 2023 til ledere for saksområdet plan- og bygg¹⁵⁹ svarte 25 prosent av respondentene at de hadde mottatt anmodning om fritak fra søknadsplikt, totalt 24 kommuner.¹⁶⁰ 73 prosent svarte nei.¹⁶¹

Av de totalt 26 anmodningene det ble rapportert om i spørreundersøkelsen, godtok kommunene 24 av dem.¹⁶² De to avslåtte anmodningene gjaldt asylmottak.

Blant kommunene som hadde mottatt anmodning om fritak fra søknadsplikt, var flest av anmodningene, totalt ni av dem, knyttet til innkvartering av asylsøkere/flyktninger (annet enn asylmottak). Åtte kommuner hadde mottatt anmodning om fritak fra søknadsplikt om asylmottak, sju for fritak om bolig og to kommuner for fritak fra søknadsplikt knyttet til omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere.

Det er ingen kommuner som rapporterer om at de har mottatt anmodning om fritak fra søknad knyttet til skolebygg eller barnehage. Likevel har enkelte i åpent svarfelt beskrevet at de har mottatt anmodning knyttet til undervisningslokaler for flyktninger. En av kommunene skriver at «de midlertidige lovendringene kunne vært tydeligere på tilhørende tjenester som undervisningslokaler til flyktninger.»

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), som har sektoransvaret for plan- og bygningsloven, var på tidspunktet hvor vi gjennomførte intervjuer kjent med at den midlertidige lovendringen om fritak fra søknadsplikt var tatt i bruk. KDD hadde fått informasjonen fra enkeltkommuner som hadde tatt kontakt og gjennom rapporterte medieoppslag. En av sakene skal ha handlet om fritak for søknad knyttet til asylmottak. KDD hadde imidlertid ikke oversikt over det totale omfanget .

Kun én statsforvalter sier at de har hatt saker tilknyttet den midlertidige lovendringen. Dette har vært klager over avslag på søknad, og gjaldt bygginger for asylmottak og boliger. I en av sakene ble det gitt avslag på å benytte et eksisterende bygg til asylmottak, men tilbyderen fant en alternativ bygning som deretter ble godkjent, og informanten mener derfor at lovendringen har hatt effekt. Et annen statsforvalter oppgir at embetet har gitt noe veiledning om bruk av unntaksbestemmelsen.

Kunnskapen om bruken av de midlertidige reglene i plan- og bygningsloven var noe mer begrenset i fylkeskommunene. De to fylkeskommunene som uttalte seg om temaet sa at de ikke hadde fått tilbakemeldinger om bruk av lovbestemmelsen fra kommunene.

Tre av kommunene vi har intervjuet hadde mottatt anmodninger om unntak fra søknadsplikten i særskilt angitte tilfeller, jf. pbl. § 20-9. Vi intervjuet leder og/eller saksbehandler for byggesak i to av disse kommunene.

¹⁵⁹ Totalt 95 respondenter/kommuner som representerte ledere for saksområdet plan og bygg besvarte spørsmålet i undersøkelsen.

¹⁶⁰ Spørsmålsformulering: Har kommunen mottatt anmodninger om fritak fra søknadsplikt ved bygging, bruksendring eller plassering av midlertidige bygg, jf. plan- og bygningsloven § 20-9? Alternativer: ja, nei, vet ikke.

¹⁶¹ Kun 2 kommuner svarte vet ikke.

¹⁶² Formuleringen av svaralternativet på spørsmålet om kommunen godtok anmodningen var: Ja (alle, delvis eller noen).

Den ene kommunen hadde mottatt tre anmodninger. Den ene ble avslått etter forhåndskonferanse, før formell anmodning ble sendt. Denne gjaldt bruksendring av eksisterende næringsbygg som bolig på lang sikt. På kort sikt ønsket tiltakshaver å benytte bygget som institusjon for fordrevne fra Ukraina med spesielle behov, og deres pårørende, samt andre som UDI tilbyr innkvartering til. Tiltakshaver ønsket dispensasjon på tre år, noe unntaksbestemmelsen ikke åpner for. Den andre anmodningen gjaldt unntak fra krav til søknad om tidsbegrenset bruksendring til asylmottak, og ble innvilget. Den tredje gjaldt unntak fra krav til søknad om tidsbegrenset bruksendring til bolig. Søkeren fikk tilslag for bruksendring for fire boenheter, som kommunen skriftlig bekreftet at de hadde behov for til bosetting av ukrainske flyktninger, men fikk avslag for to boenheter som kommunen ikke hadde behov for.

Den andre kommunen hadde mottatt én anmodning, om unntak fra krav om søknad om tidsbestemt bruksendring til asylmottak, som ble innvilget.

9.5.2 Virkninger av de midlertidige lovendringene

Virkning for barrierer

Plan- og bygningsansvarlige i kommunene fikk spørsmål om hvilken betydning fritak fra søknadsplikt har hatt for å øke kommunens kapasitet til å ta imot flyktninger fra Ukraina.

Figur 9-1 viser at et flertall av plan- og bygningsansvarlige som hadde en mening om spørsmålet, svarer at fritak fra søknadsplikt har hatt *en del* eller *stor betydning*. Dette står i en viss kontrast til oppfatningen blant de ansvarlige for bosetting, jf. Figur 9-1. De ansvarlige for bosetting tillegger de midlertidige endringene i plan- og bygningsloven mindre betydning.

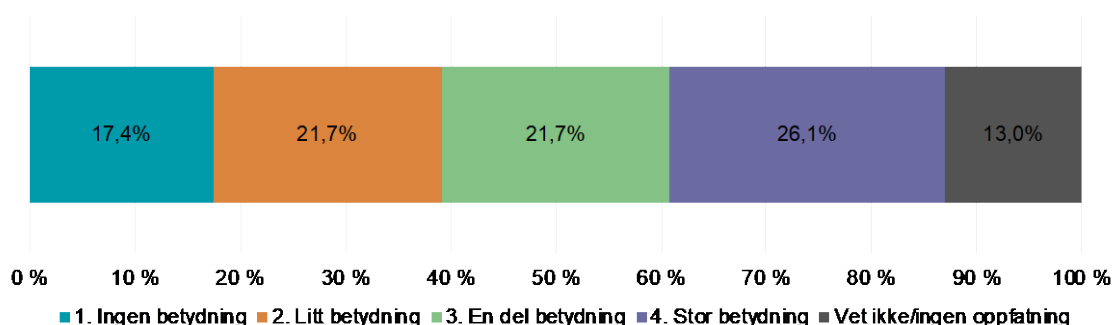
Kommunene er nokså delte i sin oppfatning om de midlertidige reglene i plan- og bygningsloven. Noen er positive, mens andre er kritiske. De som er positive vektlegger typisk at fritak kan og bør aksepteres i en kritisk tid, mens andre ytrer bekymringer knyttet til at man tar i bruk uegnede lokaler i ganske lang tid. En liknende bekymring blir nevnt av en kommune som har mottatt og innvilget anmodning om fritak for krav til søknad om bruksendring til asylmottak. Informanten nevner særlig krav til trafiksikkerhet, som det gis en del unntak for, da det aktuelle bygget ligger nær en hovedvei. Denne kommunen trekker også frem at selv om innvilgelsen av unntaket ble gjort på grunnlag av økte ankomster av ukrainske flyktninger, bor de ukrainske flyktingene ofte i en kort periode på mottaket, før de får opphold og blir bosatt, mens andre flyktninger kan bli boende lenge. En informant sier:

«I realiteten har vi senket kvaliteten på boligene til alle de andre flyktninggruppene, som blir sittende igjen på mottaket. [...] Det er litt blandede følelser, synes jeg».

Den samme kommunen fremmet forslag om at krav om å gjennomføre kontinuerlige oppgraderinger og å øke kvaliteten på bygget gjennom den midlertidige perioden på to år, bør være et vilkår for å innvilge unntak fra søknadsplikten.

Intervjuene med kommuner tilsier at muligheten for å gjøre unntak fra søknadsplikten for asylmottak kan by på særlige utfordringer. Asylmottak medfører press på tjenestene innenfor helse og omsorg, og utfordrer kapasiteten i grunnskolen og barnehager. Den korte saksbehandlingsfristen i de midlertidige reglene gjør at det i praksis er vanskelig å involvere og samordne sektorene som berøres av bruksendring til asylmottak.

Figur 9-1 Betydning av fritak fra søknadsplikt for bosettingskapasitet



På spørsmål om kommunen har fått tilstrekkelig informasjon om de midlertidige endringene i plan- og bygningsloven og midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven, svarer 62 prosent av plan- og bygningsansvarlige ja. 22 prosent svarer at de ikke har fått tilstrekkelig informasjon, mens 15 prosent svarer vet ikke.

Enkelte respondenter etterlyser mer veiledning av kommunene i etterkant av lovendringen, både for politisk ledelse og for administrasjon. Både KDD, UDI og Statsforvalteren blir nevnt som aktuelle kompetanseorganer.

En av kommunene som er kritiske til informasjonsformidlingen, skriver i fritekstsvaret i spørreundersøkelsen at de ikke oppfatter lovendringen som en vesentlig forenkling, og at uklarheter og manglende rutiner for håndheving av regelverket har medført utfordringer med å opplyse saker godt nok. Av tre saker som kommunen har hatt, har én valgt å avbryte saken, mens en annen har valgt ordinær saksgang, da tidsbesparelsen var minimal.

Noen respondenter etterlyser også klarere krav til hva anmodningen skal inneholde, f.eks. dokumentasjon om fare for liv og helse, brannsikkerhet, lokalisering og type lokaler. I et intervju med en høringsinstans, trakk informanten fram risikoen for at manglende dokumentasjon gjør det vanskelig å sikre etterprøvbare vedtak. Liknende problemstillinger kom frem i intervjuer med utvalgte kommuner – saksbehandlere savnet en tydeligere informasjon om hva det faktisk er krav til og som det *ikke* gjøres unntak for.

Enkelte har en oppfatning om at UDI ikke opplyser om de midlertidige reglene i sine konkurransegrunnlag, noe som gjør det vanskelig for kommunene å håndheve de midlertidige reglene overfor søkere.

I intervjuer med utvalgte kommuner kommer det også frem at det ikke er tydelig nok i hvilke situasjoner det kreves bekreftelse fra offentlige myndigheter på behov for å innvilge unntak fra søknad. Videre kan det være vanskelig å vurdere hvorvidt bekreftelsene som gis inneholder tilstrekkelig informasjon. Én av kommunene som har innvilget unntak, mener bør kreves at disse bekreftelsene tydelig angir hvilket tiltak det bør innvilges unntak for og hvorfor.

Noen respondenter i spørreundersøkelsen etterlyser klargjøring for situasjoner der søkere som har fått fritak ikke søker om permanent tiltak innen fristen.

Alternative tiltak

Av alternative tiltak, er det enkelte respondenter i spørreundersøkelsen som mener det ville vært mer effektivt å endre krav til innhold og prosess i ordinære søknadsprosesser,

enn å tillate fritak. Et eksempel som blir gitt, er fritak fra krav til nabovarsling. Det blir også nevnt at departementet bør vurdere å åpne muligheten for ombygging av eksisterende bygg, som i dag er godkjent for overnatting (hotell el.), til varig bruk som bolig, uavhengig av gjeldende regulering i plan.

Andre virkninger av lovendringen

Til kommunene som hadde godtatt anmodninger om fritak fra søknadsplikt i byggesak, stilte vi spørsmål om de har oppfattet at byggetiltakene har ført til vesentlige ulemper for noen, f.eks. naboer eller andre tredjeparter. Nesten samtlige skriver at de ikke har mottatt noen klager eller ikke kjenner til ulemper. En av kommunene skriver imidlertid at det har vært misnøye med kommunens saksbehandling blant aktører som konkurrerer om tildeling av kontrakter fra UDI, dvs. aktører som driver asylmottak.

I intervju gir representantene fra KDD uttrykk for at fritaket for søknadsplikt innebærer risiko for at lovendringen utnyttes av enkelte aktører, som ser muligheter for økonomisk vinning. Dette vurderes som uheldig og kan oppleves som overveldende for kommuner hvis kompetanse eller kapasitet til å håndtere utbyggere kan være begrenset. Det samme kommer frem i intervjuer med utvalgte kommuner.

Et eksempel som illustrerer slike, potensielle virkninger gjelder en kommune som mottok og innvilget unntak fra søknad om tidsbegrenset bruksendring til bolig. Kommunen hadde tidligere ikke godkjent utleieleilighetene i en ordinær byggesaksprosess. Ved bruk av unntaksbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 20-9 ble leilighetene likevel godkjent fordi kommunen hadde behov for dem til bosetting av flyktinger og fordi en del krav ikke omfattes av unntaket, knyttet til blant annet parkering og støyskjerming.

En annen mulig negativ konsekvens av lovendringene i plan- og bygningsloven, kan være at andre utsatte/sårbare grupper blir glemt når trykket på å fremskaffe boliger for ukrainerne er stort. Økte leiepriser som følge av manglende boligtilbud kan gjøre det vanskelig for andre grupper, som for eksempel studenter eller andre grupper med lav inntekt. Dette tematiseres i intervjuene med utvalgte kommuner.

9.6 Er reguleringen hensiktsmessig?

Mangel på egnede boliger er den viktigste barrieren for bosettingskapasiteten i kommunene. Knapphet på lokaler er også et problem i gjennomføring av introduksjonsprogrammet, i grunnskolen og i barnehagene.

Få kommuner har mottatt søknader med hjemmel i unntaksbestemmelsene, men nesten alle disse søknadene er innvilget. Søknadene gjelder ulike typer bygg.

Ganske mange av både de ansvarlige for bosetting og de som har besvart spørsmålene knyttet til plan- og bygningsloven i spørreundersøkelsen tillegger de midlertidige reglene nokså stor betydning for kommunens kapasitet til bosetting. I spørreundersøkelsen var det ingen som rapporterte om klager på tiltak som er gjennomført på basis av de midlertidige reglene, og ulempene med reglene framstår dermed som begrensede. I intervju med en statsforvalter har vi likevel fått informasjon om klage på omgjøring av et hotell til mottak. Saken ble løst ved at man fant et annet egnet lokale for mottaket.

I åpne svar, både fra de ansvarlige for bosetting, plan- og bygningsloven og enkelte av de andre tjenesteområdene har enkelte respondenter foreslått tiltak for å overkomme knapphet på boliger og lokaler. Ett forslag går ut på å forenkle de ordinære reglene i

plan- og bygningsloven. Et annet er å gi unntak fra arealnormer for barnehager og skoler. Boligtiltak er også omtalt under «Andre tiltak» i oppsummeringen i kapittel 11.5.

I flertallet av kommunene har ikke endringene i plan og bygningsloven hatt noen virkning, vi mener virkningene har vært positive i enkelte kommuner – og uten store ulemper. Vi mener derfor at endringene må regnes som hensiktsmessige. De alternative tiltakene som nevnes framstår i hovedsak som mulige supplement til de endringene som er gjennomført.

10 Husleieloven

10.1 Innledning

Husleieloven regulerer plikter og rettigheter i forholdet mellom leier og utleier av boliger.¹⁶³ Midlertidige regler i husleieloven ble først vedtatt i forbindelse med videreføringen av det midlertidige regelverket 2. juni 2023.

Det er gitt en midlertidig bestemmelse i husleieloven § 9-3 a, som gjør det mulig å leie ut fritidsboliger som bolig for ett år av gangen. Formålet med endringen er å øke tilfanget av boliger gjennom å åpne for at fritidsboliger skal kunne brukes midlertidig til å bosette ukrainske flyktninger.

10.2 Om innholdet i de midlertidige reglene

Etter husleieloven § 9-3 er det som utgangspunkt ikke adgang til å inngå tidsbestemt leieavtale for bolig for kortere tid enn tre år. Unntak gjelder ved utleie av lofts- eller sokkelbolig når utleier bor i samme hus. Den midlertidige bestemmelsen i husleieloven § 9-3 a innebærer et unntak fra lovens hovedregel for tidsbestemte leieavtaler. Bestemmelsen lyder slik:

«For bygning hvor det er gitt unntak for tidsbestemt bruksendring fra fritidsbolig til bolig etter plan- og bygningsloven §§ 20-9 og 20-10, kan det inngås tidsbestemt leieavtale med minstetid på ned til ett år.»

I ordlyden er det forutsatt at det er gitt unntak for tidsbestemt bruksendring fra fritidsbolig til bolig etter plan- og bygningsloven §§ 20-9 og 20-10. Bestemmelsen bygger direkte på de midlertidige reglene i plan- og bygningsloven, og innebærer at den kortere minstetiden på ett år kun er aktuell i tilfeller der kommunen har gitt unntak fra krav om søknad for en midlertidig bruksendring av fritidsbolig til bolig på grunn av flyktnings situasjonen.

Det er opp til kommunen om den vil tillate utleie av fritidsboliger som bolig. Når kommunen har gitt slik tillatelse, åpner dette for at flyktninger også på egen hånd kan inngå leieavtale med eier av fritidsbolig som har fått midlertidig bruksendring.¹⁶⁴ Unntaket er ikke begrenset til flyktninger fra Ukraina, men gjelder generelt.¹⁶⁵ Dette innebærer at alle leietakere kan bosettes i fritidsboliger som nevnt.

I høringsnotatet 19. desember 2023 foreslår departementet å videreføre den midlertidige regelen i husleieloven uten endringer.

¹⁶³ Lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler (husleieloven)

¹⁶⁴ Prop.90 L (2022–2023) s. 117.

¹⁶⁵ Prop.90 L (2022–2023) s. 117.

10.3 Hensynet bak den midlertidige regelen

Lovens hovedregel om at boliger normalt leies ut for minimum tre år, er særlig ment å hindre omgåelse av lovens regler om oppsigelsesvern.¹⁶⁶ Det er flere unntak fra hovedregelen i § 9-3 i det ordinære regelverket, men disse avbøter i liten grad utfordringene forbundet med bosetting av et høyt antall flyktninger i kommunene.¹⁶⁷

Endringene i husleieloven er ment å øke kommunenes mottakskapasitet. I Prop. 90 L (2022-2023) viste departementet til behovet for å øke tilgangen på midlertidige boliger:

«Kommunene er avhengige av det private leiemarkedet for å få bosatt flyktninger. Det er grunn til å tro at det fortsatt finnes en del ubenyttede boliger eller deler av boliger som kan tas i bruk. Mobilisering av private utleiere vil derfor fortsatt være viktig for å fremskaffe flere boliger til flyktninger. Dersom det private og kommunale tilbudet av utleieboliger blir uttømt, er det aktuelt å ta i bruk fritidsboliger for å bosette flyktninger. Ifølge tall fra SSB finnes det nærmere 450 000 fritidsboliger i Norge. En del av fritidsboligene har god kvalitet, og er plassert i nærheten av skoler, barnehager og andre tjenestetilbud.»¹⁶⁸

Avgrensningen til fritidsboliger er begrunnet i at boliger som uansett er eller vil bli tilgjengelige i leiemarkedet, ikke bør leies ut for en kortere periode enn loven legger opp til.¹⁶⁹

Minstetiden på ett år i husleieloven § 9-3 a bygger på en avveining av hensynet til forutsigbare og langsiktige leieforhold for flyktingene og behovet for tilgangen til boliger.¹⁷⁰ Departementet mente det vil det være bedre for flyktinger å ha tilgang på en fritidsbolig av god kvalitet i ett år, enn å måtte bo lenge i mottak eller andre mindre gode botilbud.¹⁷¹

10.4 Innspill fra høringsinstansene

De fleste høringsinstansene som uttalte seg om de midlertidige endringene i husleieloven i februar 2023, stilte seg positive til endringene. Dette gjelder Advokatforeningen, Asker kommune, KS, Nordland fylkeskommune, Norsk eiendom, OBOS og Oslo kommune.

Advokatforeningen anbefalte departementet å vurdere hvorvidt personkretsen burde begrenses til flyktninger. Foreningen understreket også at kommunen må påse at fritidsboligen er egnet som leieobjekt, og videre at kommunen må kunne utøve kontroll

¹⁶⁶ Ot.prp. nr. 82 (1997–98) s. 107.

¹⁶⁷ Husleieloven § 9-3 første og andre ledd og Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsnotat 17. januar 2023 s. 124.

¹⁶⁸ Prop.90 L (2022–2023) s. 115

¹⁶⁹ Prop.90 L (2022–2023) s. 117.

¹⁷⁰ Prop.90 L (2022–2023) s. 118.

¹⁷¹ Prop.90 L (2022–2023) s. 118.

med leieforholdet gjennom sin rolle som direkte leietaker eller garantist. Fra Advokatforeningens hørings svar gjengis:

«I den krevende situasjon en står i, med et høyt antall fordrevne (og flyktninger), er det viktig å få brukt de ressursene man har. Selv om en fratar leietaker noe av sin trygghet og forutberegnelighet, fremstår departementets vurderinger som balanserte og fornuftige i den krevende situasjonen vi står i.»

OBOS skrev i sitt hørings svar at en reduksjon i minste utleietid kan antas å øke tilfanget på boliger til flyktninger, men ba likevel departementet vurdere nærmere om ett år er passende lengde.

KS støttet forslaget om redusert utleietid for fritidsboliger, men understreket at effekten antas å være «svært begrenset på nasjonalt nivå.» Bærum kommune skrev i sin høringsuttalelse at de ikke kunne se at «den midlertidige endringen vil bidra til å avhjelpe boligsituasjonen i kommunene i stor grad.»

Drammen kommune uttalte seg ikke direkte om forslaget, men etterlyste tilskudd til anskaffelse av kommunale utleieboliger:

«Vi ønsker imidlertid å sette søkelyset på tilskudd til anskaffelse av kommunale utleieboliger. Dette tilskuddet har falt bort fra 2023. Dette vil kunne få konsekvenser for antall tilgjengelige boliger i den enkelte kommune. Drammen har nå utfordringer med å framskaffe egnede boliger til flyktingene IMDi har bedt kommunen om å bosette.»

Leieboerforeningen gikk imot forslaget om redusert utleietid. Foreningen ga uttrykk for at en midlertidig regel med et slikt innhold utfordrer målsetningen om et seriøst leiemarked og bryter med de forbrukerhensyn som ligger til grunn for husleieloven:

«Forslaget om ny § 9-3 a i husleieloven er basert på et ønske om å hjelpe, men innebærer så alvorlige ulemper med hensyn til husleielovens innretning og grunnlag og botryggheten til leieboere som blir omfattet av forslaget at Leieboerforeningen ikke kan støtte endringen i husleieloven.»

10.5 Bruken og virkningene av den midlertidige bestemmelsen

I spørreundersøkelsen til kommunene i august 2023 fikk bosettingsansvarlig spørsmål om kommunen har eller kommer til å forsøke å leie inn fritidsboliger for å bosette ukrainere.¹⁷² 18 prosent av kommunene (36 kommuner) svarte ja, 36 prosent svarte nei, mens 42 prosent svarte at det er usikkert/ikke besluttet om kommunen kommer til å leie inn fritidsboliger. De resterende respondentene (6 prosent) svarte vet ikke. Svarene må sees i sammenheng med at den midlertidige reguleringen i husleieloven kun hadde vært i kraft en kort tid før spørreundersøkelsen ble sendt ut.

Det er et fåtall av de bosettingsansvarlige som kommenterer den midlertidige regelen om fritidsboliger i åpne svar, og blant disse er oppfatningene ganske delt om betydningen av fritidsbolig for bosettingskapasitet. Av de som er kritiske, vektlegges manglende servicetilbud (butikker, skole, barnehage og fritidsaktiviteter) i nærheten av

¹⁷² 204 bosettingsansvarlige besvarte spørsmålet.

fritidsboligene. Andre trekker frem at tilbudet av fritidsboliger som kan leies over lengre tid har svært begrenset.

Også kommuner som ser på muligheten for eller har vedtatt å benytte seg av fritidsboliger til bosettingsformål trekker frem at manglende servicetilbud og transport reduserer mulighetene til å nyttiggjøre fritidsboliger. Dette underbygges av intervjuer med fylkeskommunene, der enkelte understreker at transport er en utfordring når det gjelder bruk av fritidsboliger som bolig, da det er begrenset kollektivtilbud i hytteområder.

En statsforvalter uttrykker i intervju at unntaksregelen som muliggjør benyttelse av fritidsbolig som bolig ser ut til å ha hatt en positiv effekt.

Én fylkeskommune mener at endringen har vært veldig viktig for kommuner i fylket som har høy andel fritidsboliger. Noen av disse kommunene har uttrykt at de ikke kunne ha bosatt det antallet de faktisk har uten lovendringen. Dette gjelder imidlertid ikke et stort antall kommuner, og det er snakk om typiske hyttekommuner, men det viser at lovendringen har hatt en konkret virkning for en del kommuners bosettingskapasitet.

10.6 Andre tiltak på boligområdet

I en betydelig andel av fritekstsvarene i spørreundersøkelsen etterlyser kommunene flere og bedre økonomiske ordninger for å øke antallet boliger. Det foreslås både tilskuddsordninger til kommunene, skattefradrag til privatpersoner, økonomisk støtte fra Husbanken (blant annet bostøtte, etableringstilskudd) samt økning av integreringstilskuddet.

I intervjuene med statsforvalterne og fylkeskommunene kommer det også frem at økte økonomiske tilskudd og støtteordninger er ønskelig for å bedre kommunenes tilgang til boliger. Det nevnes flere økonomiske tiltak, blant annet stimuleringsmidler i form av økte tilskudd til renovering og ombygging av eksisterende boligmasse eller til å bygge nytt. Flere fylkeskommuner vektlegger at tilskuddet fra Husbanken er viktig for kommunene, og at dette bør videreføres. En statlig økonomisk støtteordning for kommunene til å kjøpe eller leie private boliger etterlyses også. Én representant for en statsforvalter foreslår videre økte stimuleringsmidler i form av tilskudd og gunstig finansiering til private aktører, dersom disse tilbyr utleie til ukrainske flyktninger.

En god del respondenter i spørreundersøkelsen til kommunene etterlyser bedre muligheter og løsninger for å benytte brakker/minihus eller modulbygg, som kan plasseres på hensiktsmessige områder, gjerne nær sentrale servicetilbud. Noen kommuner skriver ellers at de har satt opp minihus med dispensasjon fra reguleringsplan. Dette er også et tiltak som vektlegges av et par av fylkeskommunene i intervjuer. Det trekkes frem at det er risikofyllt å bygge nye, permanente bygg i små kommuner med fraflytting, da kommunene ikke får solgt byggene videre til samme pris.

Enkelte kommuner er i spørreundersøkelsen kritiske til dialogen og forutsigbarheten om antallet de skal bosette. Her beskrives det blant annet at kommunen har måtte selge unna boliger som kunne vært benyttet, da det kom færre ukrainere enn det kommunen hadde vedtatt at de kunne ta imot. Det er dyrt for kommunene å «sitte på» eiendommene, og de etterlyser raskere avklaringer fra statlig hold.

10.7 Hensiktsmessigheten av reguleringen

En ganske liten andel av kommunene har utnyttet det økte handlingsrommet de har fått gjennom endringene i husleieloven. Endringene har likevel gitt økt kapasitet til bosetting i enkelte kommuner, uten kjente ulemper. Etter vår vurdering må dermed reguleringen anses som hensiktsmessig.

Andre tiltak som nevnes av respondentene i spørreundersøkelsen framstår som mulige supplementer. Eventuelle tiltak på transportområdet kan trolig forsterke effektene av endringene i husleieloven.

11 Vurdering av helheten i de midlertidige lovendringene

11.1 Hvordan har Norge lyktes med å ta imot og integrere ukrainerne?

Det overordnede målet med den midlertidige reguleringen Stortinget vedtok 7. juni 2022 er omtalt av en samlet Kommunal- og forvaltningskomite på Stortinget i Innst. 352 L (2021-2022) på s. 4:

«Komiteen viser til at det er en målsetning å sikre at flykninger fra Ukraina raskt kan komme i gang igjen med sitt nye liv og delta i det norske samfunnet.»

Videre skriver et flertall i komiteen, bestående av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, følgende:

«Et overordnet mål for integreringen av ukrainske fordrevne må være at barn og voksne tas godt imot av lokalsamfunn over hele landet, at veien ut i arbeid eller utdanning blir kortest mulig, og at alle møter et trygt og seriøst arbeidsliv uten fare for å bli utnyttet i en sårbar situasjon.»

Det er ikke lett å tallfeste i hvilke grad man har lyktes med å ta imot og å integrere de ukrainske flykningene. Vi kan imidlertid slå fast at norske kommuner har lyktes i å bosette 65 000 flykninger i løpet av 2022 og 2023.¹⁷³ Det er om lag like mange mennesker som det bor i Kristiansand by. Til sammenligning bosatte norske kommuner i underkant av 5 000 flykninger per år i perioden 2018-2021. Å klare å bosette et så høyt antall flykninger på så kort tid, er i seg selv en prestasjon fra kommunenes side.

Det er nylig kommet to forskningsrapporter om hvordan ukrainerne oppfatter tjenestene og andre tilbud i Norge. I Hernes (2023) heter det:

“Although the overall assessment was also very positive in the 2022 survey, the 2023 survey indicates even higher satisfaction levels with their overall reception in Norway, especially regarding the functioning of the Norwegian reception system.

Almost all public and civil society actors, including the police, UDI and IMDi, and local and non-government actors received high scores, with mostly positive trends since 2022.”

Selv om hovedbildet framstår som positivt, er det en del som ser svakheter i tilbudet, blant annet i form av kø for helsetjenester. Videre uttrykker mange av ukrainerne skepsis til om de får tilstrekkelig språkopplæring til å kunne få seg jobb – noe de aller fleste ønsker.

Brekke (2024) skriver blant annet:

¹⁷³ [Rekordmange flykninger bosatt i 2023 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

«Intervjuene og spørreundersøkelsene i denne studien bekrefter at det rekordhøye mottaket av ukrainske flyktninger har blitt håndtert på en rimelig god måte av kommunene, staten og andre aktører. [...]

Informantene opplevde at kommunene håndterte rekordmottaket av ukrainske flyktninger på en god måte. Samtidig så de det som uheldig at denne flyktninggruppen fikk særbehandling fra nasjonale myndigheter når det gjaldt vilkår for deltagelse i introduksjonsprogrammet og hjemreiser. Kommunene opplevde at denne gruppen hadde lengre vei fram til arbeid enn de først ble forespeilet.»

Hovedbildet er at mottak og bosetting fungerer godt, og at kommunene har klart å etablere det tilbudet om integreringsaktiviteter og andre kommunale tjenester som ukrainerne har rett på. De aller fleste voksne ukrainere deltar eller har deltatt i introduksjonsprogrammet eller i norsk språkopplæring. Barna deres har fått plass i barnehage eller går på norsk skole på lik linje med norske barn. De aller fleste skolebarn har fått et fullverdig undervisningstilbud innen én måned. Også på dette er indikasjoner på at man har lyktes godt.

Ettersom de aller fleste voksne ukrainerne deltar i introduksjonsprogrammet, kan man ikke forvente at de er i fullt arbeid før programmet er avsluttet. Men både Hernes (2023), Brekke (2024) og våre egne resultater tilsier at rettighetene ukrainerne har til deltagelse i introduksjonsordningen og annen norskopplæring ikke er tilstrekkelig til å sikre høy overgang til arbeid.

For å oppsummere har Norge lyktes godt med å bosette ukrainerne og med å få barna deres i skole og barnehage. Vi har høy deltagelse i integreringstiltak, men vi har utfordringer med å få ukrainerne integrert i arbeidslivet.

11.2 Hva er hovedutfordringen for kommunene nå?

Mangel på boliger

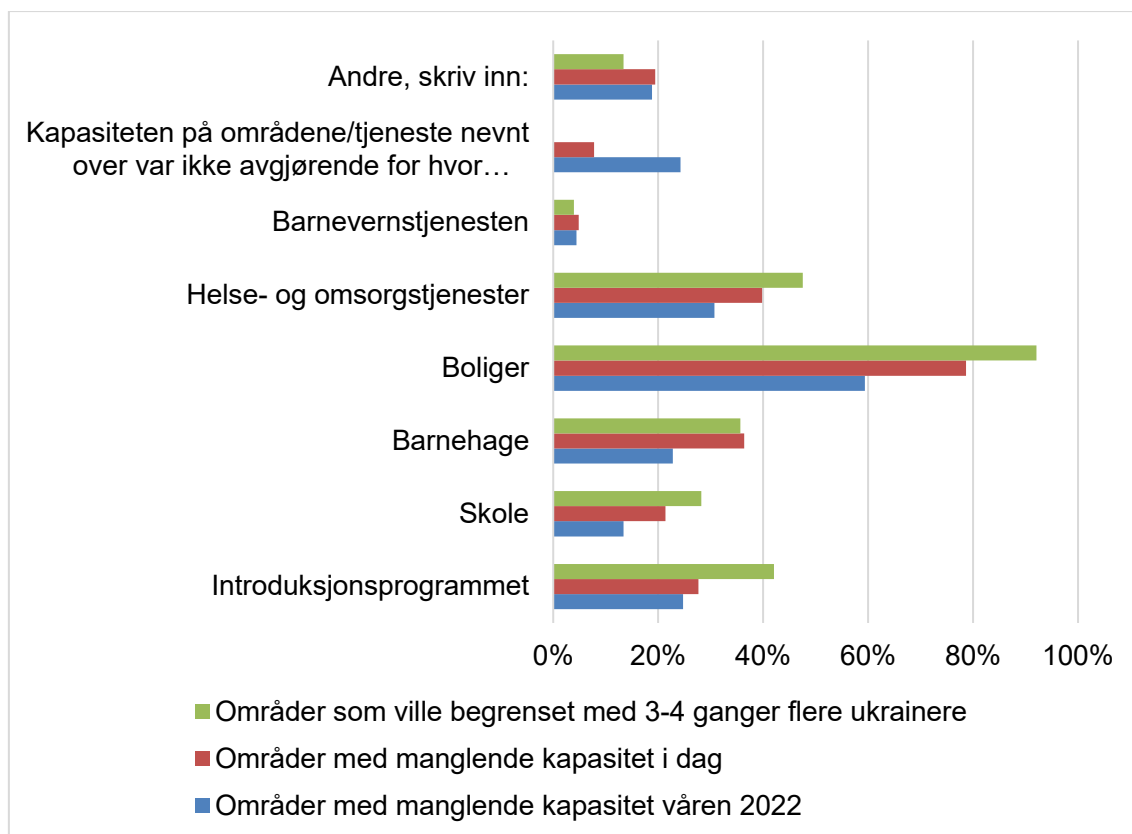
I spørreundersøkelsen til kommunene i august 2023 undersøkte vi hva som var de begrensende faktorene for kommunenes kapasitet til bosetting i 2022, hva som begrenser kapasiteten i dag samt hva som ville begrenset kapasiteten hvis de skulle bosatt 3-4 ganger så mange som i 2022. Spørsmålene var formulert slik:

- Var manglende kapasitet på noen av følgende områder/tjenester en viktig begrensende faktor da kommunen våren 2022 besluttet hvor mange ukrainere kommunen skulle bosette?
- Hvilke områder/tjenester begrenser i dag kommunens kapasitet til bosetting av ukrainere og andre flyktninger?
- Se for deg en situasjon der det i 2023 skulle bosettes 3-4 ganger flere flyktninger fra Ukraina i kommunene, sammenliknet med 2022. I en slik situasjon, hvilke områder/tjenester mener du ville begrenset kommunens kapasitet til bosetting mest? (velg maksimalt tre)

Figur 11-1 viser at tilgangen til boliger er den klart viktigste begrensende faktoren for kommunenes kapasitet.

Resultatene viser at det er rimelig sammenfall mellom svarene for de ulike situasjonene – 2022, august 2023 og ved en eventuell sterk økning i ankomstene. Boliger blir vurdert som den klart mest begrensende faktoren i alle disse situasjonene.

Figur 11-1: Hva begrenser kommunenes kapasitet til bosetting?



Note: N=202. Summeres ikke til 100 prosent da respondentene kunne krysse av for flere alternativer.

Intervjuene med statsforvaltere, fylkeskommuner og kommuner bekrefter at knapphet på boliger er den viktigste barrieren for bosetting. Mange av dem trekker frem at det nå er begrenset med ledige boliger i sentrale strøk, noe som medfører at flyktingene bosettes i usentrale strøk, langt fra introduksjonsprogram, norsk-opplæring, skole og barnehage. Dette medfører utfordringer med transport, da kollektivtransporttilbudet mange steder er lite utbygd. Mangel på transporttilbud er også et problem hvis man leier fritidsboliger og disponerer disse som boliger.

En annen problemstilling knyttet til bolig, som tas opp av særlig statsforvalterne, er at knapphet på boliger kombinert med økte ankomster av flyktinger og dyrtid er med på å presse opp leieprisene i kommunene, og skape «fortrengningseffekter» for andre grupper. Flyktingene kommer i konkurranse med andre vanskeligstilte grupper på boligmarkedet.

Kapasiteten i flyktingetjenesten

Det er også andre funksjoner i kommunene som blir presset ved høy bosetting. Dette gjelder flyktingetjenesten, som gjerne har ansvar for å finne boliger og sikre at nye innvandrere får sine rettigheter oppfylt og finner seg til rette. Fra kommuneintervjuene er det lite som tyder på at de midlertidige bestemmelsene bidrar til økt kapasitet i flyktingetjenesten.

Kapasiteten i flyktingetjenesten synes å variere i de kommunene vi har intervjuet. Noe som går igjen er at flyktingetjenestene har fått flere personalressurser til å utføre oppgaver, men også at oppgaveporteføljen har økt betydelig. Arbeidet med å skaffe egnede boliger er særlig utfordrende. Det tar tid å inngå avtaler med private aktører. I tillegg er det, særlig i mindre og lite sentrale kommuner, utfordringer knyttet til kollektivtransport, noe som har gjort at flyktingetjenesten også enkelte steder bidrar med transport for flyktningene. Dette gjelder gjerne transport til/fra introduksjonsprogram/undervisning, og/eller til ulike offentlige tilbud (helse etc.). Noen steder er det også mangel på kontorlokaler fordi tjenestene er oppbemannet, uten at man har tilgang på ekstra lokaler.

Oppgaver som krever kapasitet og ressurser, er blant annet arbeid med flyktingenes økonomi samt forskjellige vedtak som skal fattes. Med hensyn til antall vedtak som må fattes, medfører de midlertidige reglene en tilleggsbelastning fordi kort introduksjonsprogram og forkortet rett på opplæring i norsk medfører mange vedtak om forlengelser. Programrådgiverne har fått mange flere deltagere enn tidligere, noe som gir mindre tid per deltager.

Kapasiteten i NAV

Både enkelte statsforvaltere og flere av fylkeskommunene og kommunene vi har intervjuet trekker frem at kapasiteten i NAV-kontor er utfordret nå. Dette gjelder også der NAV ikke har noe ansvar knyttet til bosettingen eller gjennomføring av introduksjonsprogrammet. Dette har sammenheng med vanskene ukrainerne møter i overgangen til arbeidslivet omtalt over i 11.1. Det er ikke tilstrekkelig med ressurser til å håndtere de store gruppene som trenger oppfølging etter endt norskopplæring eller introduksjonsprogram. Særlig størrelsen på budsjettene til arbeidsmarkedstiltak trekkes frem som utilstrekkelige.

Det er også verdt å påpeke at ressursene som brukes på ukrainerne, gjør det krevende for andre vanskeligstilte grupper som «konkurrerer» om bistand fra NAV.

Øvrige tjenesteområder

Også helse- og omsorgstjenester og introduksjonsprogrammet blir vurdert som områder med begrensninger/manglende kapasitet. Mellom 25 og 48 prosent av de bosettingsansvarlige svarer dette, avhengig av om vurderingen var for 2022, i august 2023 eller i en situasjon med 3-4 ganger flere flykninger. De største utfordringene er, som det fremgår over, i helsetjenesten og skyldes i hovedsak personalmangel. Mangel på helsepersonell var et problem allerede før vi fikk store ankomster av ukrainere og kan dermed ikke settes i direkte sammenheng med flyktingestrømmen.

Barnehage og skole blir vektlagt som en begrensende faktor av mellom 13 og 36 prosent av kommunene. Av de tjenesteområdene og faktorene vi har kartlagt, framstår barnevernstjenesten som det området færrest av kommunene nevner som en begrensende faktor.

24 prosent av de bosettingsansvarlige mener ingen av områdene nevnt i figuren har vært en begrensende faktor for bosetting.

En god del av respondentene, 13-19 prosent (avhengig av situasjonen de svarer på), har også krysset av for *andre* årsaker. En god del av disse utdyper områdene/tjenestene de allerede hadde krysset av for (for eksempel manglende kapasitet hos fastlegen, tilbud

til eldre eller psykisk helse), mens andre trekker frem manglende kapasitet på andre områder, deriblant voksenopplæring, transport, flyktningetjenesten/mottak og NAV.

Noen av kommunene kommenterte også at i 2022 var ikke bosettingskapasiteten begrenset av kapasiteten i de kommunale tjenestene/tilbudene, men at det hadde oppstått slike begrensninger i 2023.

Inntrykket vi får fra fylkeskommunene er at presset på tjenestene i kommunene er nokså stort nå, og at en eventuell økning i ankomster fremover vil gjøre situasjonen utfordrende. Én fylkeskommune sier at kommunene har brukt opp reserven sin, mens en annen uttrykker at kommunene er «på bristepunktet».

11.3 Har vi unngått en overbelastning av det kommunale tjenestetilbudet?

En viktig målsetning med det midlertidige regelverket har vært å unngå en overbelastning av særlig de kommunale tjenestene, som primærhelsetjenesten, skole, barnehage og barnevern. Regjeringen skrev i Prop. 107 L (2021-2022) på side 7-8:

«For å lykkes med både mottak og integrering av svært mange mennesker på én gang, må enkelte ordninger og tjenester innrettes annerledes enn i en normalsituasjon. Regelverket må være tilstrekkelig fleksibelt, slik at kommunene raskt skal kunne bosette de fordrevne. Kapasitetsutfordringer kan gi behov for midlertidige tilpasninger av regler, også for andre enn de fordrevne fra Ukraina.»

Enkelte av endringsforslagene i proposisjonen retter seg mot utfordringer som gjør seg gjeldende allerede med dagens ankomsttall. Andre forslag skal i større grad ivareta behov som kan oppstå dersom ankomsttallene blir betydelig høyere enn de prognosene som nå legges til grunn. Dersom Norge skulle motta et svært høyt antall fordrevne fra Ukraina, vil det kunne gi behov for ytterligere å forenkle regelverket.»

Antallet ukrainske flyktninger har i 2022 og 2023 sammenfalt med mellomscenariene i anslagene fra UDI. Ankomstene har med andre ord vært om lag som antatt, men samtidig svært høye i forhold til de antall flyktninger det kommunale tjenestetilbudet har vært vant til å ta imot i «normalår».

Til tross for høye ankomster, er det vårt inntrykk at man stort sett har unngått en overbelastning i grunnskolen, barnehagene og barnevernet. Dette understøttes av Hernes (2023) og Brekke (2024). Vårt inntrykk er at man også har klart å gjennomføre de integreringstiltakene kommunen er pålagt etter integreringsloven, men at tjenesten er presset.

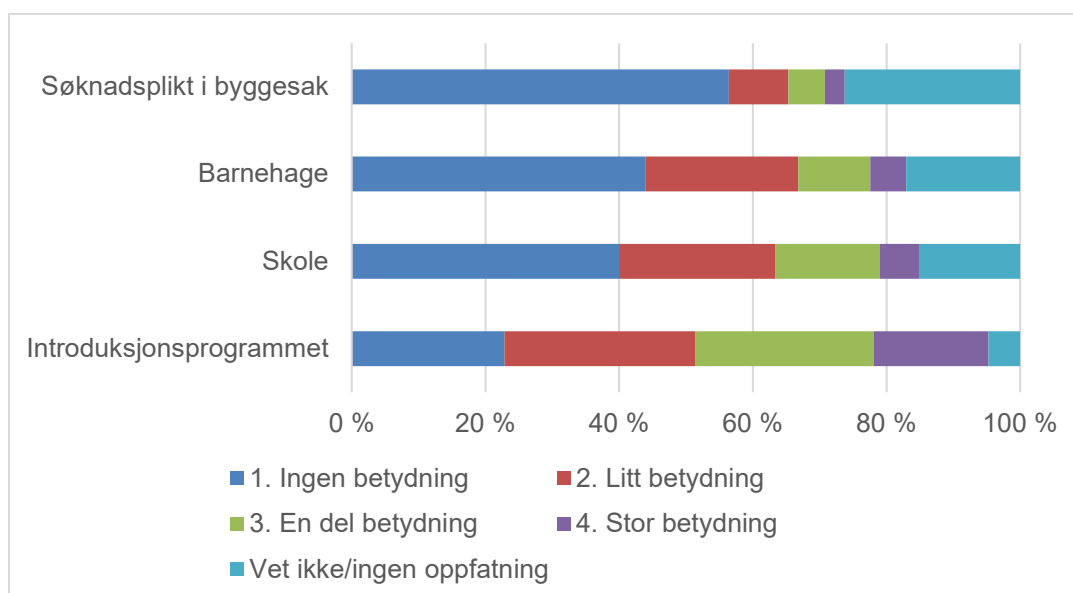
Svar på spørreundersøkelser og intervjuer vi har gjennomført, tilsier at den midlertidige lovgivning har hatt en viss positiv innvirkning på kommunenes belastning. Svarene, gjengitt i Figur 11-2, viser at betydningen av regelendringene vurderes som nokså forskjellig på de ulike tjenesteområdene/tilbudene. Videre er kommunene langt fra samstemte i sine vurderinger, noe som kanskje kan forklares med at det er forskjeller i situasjonen i ulike kommuner.

Flest tillegger regelendringene for introduksjonsprogrammet betydning (40 prosent svarer *en del* eller *stor betydning*) for bosettingskapasiteten. På de andre områdene, vurderes betydningen av de midlertidige lovendringene som mindre. Et mindretall tillegger endringene *en del* eller *stor betydning*. Lovendringene for fritak om søknadsplikt i byggesaker vurderes å ha minst betydning, men det er også der det er størst usikkerhet (flestep som svarer vet ikke).

For barnehage og skole er det klart flest av de bosettingsansvarlige som svarer at lovendringene har hatt *ingen* eller *litt betydning*. For barnehagesektoren må svaret sees i sammenheng med at forskriftshjemmelen som gir anledning til å opprette midlertidige barnehageplasser først ble tatt i bruk sommeren 2023 og dermed ganske kort tid før vår spørreundersøkelse ble gjennomført.

Vi inkluderte ikke spørsmål om forskriftshjemmelen som er innført i barnevernsloven § 2-7 da forskriftshjemmelen ikke er tatt i bruk.

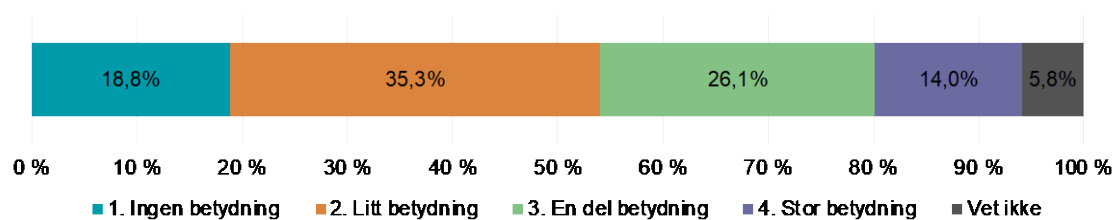
Figur 11-2 Betydningen av de midlertidige lovendringene for å øke kapasitet



Note: N= 205. Spørsmålsformulering: *Hvilken betydning hadde de midlertidige lovendringene som ble vedtatt i juni 2022 for å øke kommunens kapasitet til å bosette flyktninger? Endringer i regler for..*

Respondentene fikk også spørsmål om betydningen av *forlengelsen* av de midlertidige reglene for bosettingskapasitet. Resultatene, gjengitt i Figur 11-3, viser en nokså stor spredning mellom de bosettingsansvarliges svar. De fleste (totalt 61 prosent) svarer litt eller en del betydning. 19 prosent svarer at forlengelsen ikke vil ha betydning, mens 14 prosent svarer at forlengelsen vil ha stor betydning. Resultatet støtter en påstand om at de midlertidige reglene i hovedsak har betydning for et mindretall, og at konsekvensene for mindretallet ville vært store hvis de midlertidige reglene ikke hadde vært iverksatt.

Figur 11-3 Betydningen av forlengelsen av de midlertidige reglene for bosettingskapasitet



Til tross for utfordringer i helsetjenesten, flykningetjenesten og hos NAV, som omtalt over, er vårt hovedinntrykk likevel at man stort sett har lyktes i å ta imot de ukrainske flyktingene uten å overbelaste det kommunale tjenestetilbudet i vesentlig grad.

Vi har unngått UDIs høyeste scenarier for ankomster. Ved vedtakelsen av de midlertidige reglene, tok man høyde for at det kunne komme opptil tre til fire ganger så mange flykninger som det har gjort. Det er derfor naturlig at det midlertidige regelverket inneholder en god del regler man ikke har hatt behov for å ta i bruk. Disse reglene må anses som en del av beredskapen for det tilfellet at ankomstene skulle øke. At reglene ikke er tatt i bruk er med andre ord ikke et uttrykk for at de er feilslåtte eller u hensiktsmessige, men at vi har mer å gå på dersom det skulle stramme seg til ytterligere. Det kan også være at reglene bare har vært viktig en kort stund eller i enkeltkommuner. Reguleringen kan likevel ha vært viktig for å håndtere «topper» eller lokale utfordringer.

11.4 Har de midlertidige reglene fungert som en samlet «pakke»?

Vi har sett om den midlertidige reguleringen samlet har bidratt til en bedre bosettings- og integreringsprosess for ukrainere som har søkt beskyttelse i Norge. En slik vurdering må nødvendigvis i stor grad bygge på vurderingene av sektorlovgivningen over. Sektorlovgivningen kan sies å ha delmål, som samlet skal bidra til det overordnede målet med reguleringen, som for eksempel å bidra til at ukrainerne blir bosatt i en kommune, lærer seg norsk, får jobb og at barna får plass i skole og barnehage.

Sektorreguleringen har i hovedsak virkning innenfor den aktuelle sektoren, og regelverket kan dermed sies å gi hver sine bidrag til integreringen av ukrainerne uavhengig av hverandre.

På noen punkter er det imidlertid en viktig sammenheng. Hvis deler av regelverket ikke fungerer slik det er tenkt, eller dersom det er huller i reguleringen, kan det slå bena under andre deler av reguleringen. For eksempel vil ikke de midlertidige reglene i integreringsloven fungere slik de er tenkt, om man ikke lykkes med relativt rask bosetting. Det innebærer at effekten av integreringsloven, henger sammen med effekten av reguleringen i plan- og bygningsloven eller de foreslåtte reglene i husleieloven. På samme måte vil mangel på barnehageplasser eller forsinket skoletilbud til barn kunne føre til at foreldre kommer senere i gang med introduksjonsprogrammet eller annen språkundervisning. Den midlertidige reguleringen i barnehageloven og opplæringsloven henger med andre ord sammen med reguleringen i integreringsloven.

Vi har ikke identifisert noen åpenbare mangler i den midlertidige reguleringen, som svekker virkningen av den øvrig midlertidige reguleringen. Utfordringene er heller knyttet til forhold utenfor det man har regulert og gjelder til dels problemstillinger hvor det er vanskelig å se for seg at ytterligere regulering vil være et vesentlig bidrag til løsningen. Man kan vanskelig regulere seg bort fra mangel på boliger, helsepersonell eller lærere. Regulering er neppe løsningen på transportutfordringene eller for kapasiteten i NAV.

11.5 Andre tiltak

Vi mener at i vurderingen av om lovendringene er treffsikre og hensiktsmessige, bør man også vurdere om det finnes alternative virkemidler for å nå de samme målene, men med mindre ulempe og kostnader. Vi har omtalt forslag om andre tiltak mot slutten av kapitlene 3-10, på de områdene det er kommet forslag fra informantene. Vi mener at ingen av tiltakene framstår som alternative til de midlertidige lovendringene som faktisk er gjennomført, men heller som supplerende.

Vi vil her omtale alternative tiltak som ikke er omtalt under hvert enkelt lovområde.

Både i spørreundersøkelsen til kommuner og i intervjuer med fylkeskommuner, statsforvaltere og kommuner blir det formidlet et behov for andre tiltak for å sikre tilgang til boliger, som beskrevet under punkt 10.6. Økonomiske støtte- og tilskuddsordninger vektlegges i størst grad. Flere etterspør også bedre muligheter og løsninger for å benytte brakker/minihus eller modulbygg. Disse tiltakene framstår som supplerende, og ikke alternative, til de midlertidige lovendringene på dette feltet.

I spørreundersøkelsen trekker flere respondenter frem problemer med at boliger og tjenester (skole, barnehage, aktiviteter i introduksjonsprogrammet, mv.) ikke er samlokalisert. Bygg som er egnet til boligformål, kan ikke brukes fordi det ikke finnes egnede transportløsninger. Respondentene har ikke pekt på hva slags transporttiltak som kan være egnet. Et tiltak som forslås i intervju med en fylkeskommune er tilskuddsordninger til transport, som fylkeskommunen eller eventuelt kommunene selv kan søke om. En av statsforvalterembetene var i intervju blant annet opptatt av finansiering til transporttiltak til kommunene, som muliggjør løsninger tilpasset lokale forhold. Også disse tiltakene vil være supplerende, og ikke alternativer, til de midlertidige lovendringene.

Ulike kommuner har kapasitetsproblemer på ulike områder. Vi mener det kan oppnås gevinster ved styrt bosetting. Barnefamilier bør bosettes der det ikke er kapasitetsproblemer i skoler og barnehage. Ukrainere som er gamle og/eller har helseproblemer, bør kanskje ikke bosettes der helsesektoren er særlig presset. Styrt bosetting er et tema som noen av fylkeskommunene er svært opptatt av. Enkelte mener at strammere styring av bosettingen kan løse utfordringer knyttet til tilbud for nyankomne flyktninger mellom 16 til 18 år, fordi man kan bosette unge i denne gruppen på steder med ledige plasser i kombinasjonsklasser. Det er også enkelte fylkeskommuner som mener IMDI i for liten grad hensyntar informasjon om hva slags boliger de enkelte kommunene har/ikke har. Også én av statsforvalterne vektlegger kartlegging av behov og ressurser i kommunene i forbindelse med bosetting og etablering av asylmottak, særlig i små kommuner. Også bedre styrt bosetting framstår som et supplerende tiltak.

Økt forutsigbarhet i kommunenes bosettings- og integreringsarbeid ble også tematisert i intervjuene med fylkeskommuner og statsforvaltere. Noen av fylkeskommunene trekker fram at det må jobbes for å gjøre kommunenes situasjon mer forutsigbar når det gjelder

flyktningsarbeid. Et forslag er å fortsette å anmode små kommuner om bosetting av et begrenset antall flyktninger også etter at flyktningkrisen er over, for å hindre nedbygging av tjenestetilbud i disse kommunene. Det etterspørres også mer forutsigbarhet med hensyn til kommunenes økonomiske rammer. Én av statsforvalterne var opptatt av å skape bedre økonomisk forutsigbarhet for kommunene, slik at de kan rekruttere og beholde integrerings- og bosettingskompetanse, til tross for oppgang og nedgang i ankomsttallene. Informanten foreslår å se på justeringer som kan gjøres i kommunenes finansieringsordning for å ivareta dette. Også bedre forutsigbarhet vil være et supplerende tiltak.

11.6 Samlet vurdering

Vi mener lovendringene stort sett treffer de tjenesteområdene som i en del eller mange kommuner er presset, og der ankomstene fra Ukraina øker presset. I den forstand, er de fleste midlertidige reglene treffsikre. Hovedproblemet i kommunene er rekruttering av personale samt mangel på boliger. Lovendringene bidrar lite til å bedre situasjonen på disse feltene. Men våre resultater tyder heller ikke på at det finnes alternative tiltak som kan redusere disse barrierene på kort sikt, og de alternative tiltakene som er foreslått av informantene er i all hovedsak mer ressurskrevende enn de midlertidige reglene.

Med delvis unntak for de midlertidige reglene på integreringsfeltet, ser de midlertidige reglene ut til å medføre begrensede ulemper eller kostnader. Selv om effekten av de fleste av dem ser ut til å være begrenset, mener vi lovendringene er hensiktsmessige.

De midlertidige reglene i integreringsloven har betydning for integrering av ukrainerne. Vi er skeptiske til enkelte av disse reglene. Etter vårt syn tilsier nå situasjonen at det bør være mindre forskjell mellom reglene for de med kollektiv beskyttelse og andre innvandrere. Vi viser til drøftingen i avsnitt 3.8.

12 Lovgivningsprosessen

12.1 Innledning

Det midlertidige regelverket ble vedtatt i løpet av svært kort tid og med mange involverte aktører. AID ønsket en evaluering av selve hørings- og lovgivningsprosessen. Evalueringen skal kunne brukes til å forbedre hørings- og lovarbeid i en ny ekstraordinær situasjon eller krise. Kunnskapsgrunnlaget skal belyse hvordan man best kan jobbe med lovverk som må komme raskt på plass i en ekstraordinær situasjon. Kunnskapsbehovet angis slik i konkurransegrunnlaget:

«Det er også interessant med en evaluering av hørings- og lovgivningsprosessen med tverrdepartementalt samarbeid, et omfattende lovverk, ett koordinerende departement, korte høringsfrister, og at alle lovendringene ble samlet i én midlertidig lov. Hvordan opplevde departementene og høringsinstansene dette arbeidet, og hva var fordelene og ulempene? Hva har eventuelt gått bedre i høringen om videreføring? Hvilke læringspunkter kan man dra nytte av til neste gang det er behov for et omfattende, midlertidig lovverk som svar på en ekstraordinær situasjon?»

Evalueringen av lovgivningsprosessen er basert på gjennomgang av innkomne høringsuttalelser og spørreundersøkelser samt intervjuer. Vi har gjennomført intervjuer med en rekke aktører som har vært involvert i lovgivningsprosessen, herunder departementer, direktorater og statsforvaltere. Intervjuene har handlet om de ulike aktørenes faktiske roller i lovgivningsprosessen, samt deres vurderinger av hvordan prosessen har fungert og hva som eventuelt kunne vært gjort annerledes.

I det følgende redegjør vi nærmere for lovgivningsprosessen ved første og andre gangs vedtakelse (avsnitt 12.2) og de krav som følger av utredningsinstruksen (avsnitt 12.2.3)-Innspill fra høringssvarene og funn fra spørreundersøkelsene og intervjuene behandles separat (avsnitt 12.5 og 12.5.1 12.6) før vi oppsummerer og konkluderer (punkt 12.7).

De midlertidige reglene ble i høringsnotat 17. januar 2023 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) foreslått forlenget for nok ett år. Prosessen knyttet til en eventuell vedtakelse for tredje gang pågår fremdeles, og er derfor ikke omtalt nærmere nedenfor.

12.2 Beskrivelse av lovgivningsprosessen

12.2.1 Første vedtakelse

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) sendte forslag om midlertidige lov- og forskriftsregulering på høring 5. april 2022, det vil si 40 dager etter Russlands invasjon av Ukraina. Departementet skrev følgende om situasjonen i høringsbrevet:

«Det er allerede registrert langt flere søknader om beskyttelse i Norge enn den opprinnelige prognosen for ankomster i hele 2022. De høye ankomsttallene fører til utfordringer i alle ledd, fra registrering av søknader og plass i mottak til bosetting i kommunene. Situasjonen i Ukraina og nærområdene er uforutsigbar,

og det må legges til rette for at Norge kan motta et vedvarende høyt antall fordrevne.»

Høringsnotatet var relativt omfattende. Det omhandlet regulering i ti ulike lover, til dels med tilhørende forskrifter. Ser man bort fra reguleringen i den opphevede barnevernloven,¹⁷⁴ var det tale om over tyve nye eller endrede bestemmelser i formell lov. Legger man til forskriftsreguleringen var antallet bestemmelser om lag det dobbelte.

I en normalsituasjon er det fagdepartementet med ansvar for det aktuelle regelverket, som sender forslag om lov- og forskriftsendringer på høring. I dette tilfellet ble det sendt ut et felles høringsnotat, som omfattet lover under ansvarsområdet til fem ulike departementer. Justisdepartementet som sendte lovforslaget på høring, bemerket følgende om valg av fremgangsmåte:

«Regelendringene som foreslås i høringsnotatet, knytter seg til ulike departementers ansvarsområder, og er utarbeidet av det enkelte fagdepartementet. Forslagene sendes samlet på høring fra Justis- og beredskapsdepartementet for å gi et helhetlig bilde av behovet for regelendringer som følge av de høye ankomsttallene. At forslagene høres samlet, påvirker ikke ansvarsfordelingen mellom departementene.»

Lovgivningsprosessen var med andre ord en koordinert prosess mellom minst seks ulike departementer, og koordineringen skjedde i innenfor et kort tidsrom.

Fristen for hørings svar ble satt til 12. april 2022. Høringsinstansene fikk dermed bare én ukes frist for å uttale seg om lovforslaget, og fristen løp ut i påskeuken. Høringsfristen var vesentlig kortere enn det som i utgangspunktet følger av utredningsinstruksen.¹⁷⁵ I høringsbrevet omtalte JD den korte høringsfristen slik:

«Det har vært nødvendig å sette en såpass kort høringsfrist for at et lovforslag raskt kan fremmes for Stortinget. Situasjonen er uforutsigbar, og det er nødvendig å få oppdaterte og tilpassede regler raskt på plass.»

Til tross for den korte høringsfristen mottok departementene et betydelig antall hørings svar. Høringsuttalelsene er nærmere omtalt i avsnitt 12.5.6 nedenfor.

Lovforslaget ble fremmet i en proposisjon fra AID 29. april 2022,¹⁷⁶ og behandlet i Kommunal- og forvaltningskomiteen 23. mai 2022. Loven ble vedtatt på Stortinget 3. og 7. juni 2022 og trådte i kraft henholdsvis 15. juni 2022 og 1. juli 2022. Fra Russlands invasjon til ikrafttredelsen av den midlertidige loven tok det dermed bare tre og en halv måned.

12.2.2 Andre vedtakelse

Opprinnelig var det bestemt at det midlertidige regelverket skulle oppheves 1. juli 2023. Som følge av den vedvarende situasjonen i Ukraina foreslo regjeringen å videreføre

¹⁷⁴ Lov om barneverntjenester (barnevernloven) 17. juni 1992 nr. 100

¹⁷⁵ Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen) 19. februar 2016 nr. 184 punkt 3-3 setter en minstefrist på seks uker.

¹⁷⁶ Prop.107 L (2021–2022) Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina.

reglene, og 17. januar 2023 sendte AID forslag om forlengelse på høring. Departementet uttalte følgende om bakgrunnen for videreføringen:

«Russlands angrepskrig mot Ukraina har ført til en flyktningsstrøm til Europa. Norge mottok over 36 000 asylsøkere fra Ukraina i 2022, og over 33 000 personer fikk innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse. Regjeringen legger til grunn at de fleste som fikk midlertidig kollektiv beskyttelse i 2022, blir værende i Norge også i 2023. Regjeringen planlegger for at mange ukrainere vil flykte til Norge også i 2023. Det planlegges foreløpig for at det kan komme 40 000 fordrevne fra Ukraina til Norge i løpet av 2023, men det er stor usikkerhet rundt tallene.»

I høringsnotatet foreslo AID å forlenge det midlertidige regelverket med enkelte justeringer og tilpasninger. Det ble vist til at flere av reglene ennå ikke var tatt i bruk, og at det fortsatt var rom for å gjøre tilpasninger i forskrift. Likevel ville regjeringen vurdere behovet for ytterligere tiltak, og ønsket høringsinstansenes syn på om de foreslåtte reglene var tilstrekkelige til å ta imot et høyt antall flyktninger.

Høringsnotatet var noe mindre omfattende enn det som lå til grunn for de opprinnelige lovforslagene. Det inneholdt likevel en gjennomgang av samtlige endringer, vurdering av videreføring og et forslag til ny endring i husleieloven.

De ulike delene av høringsnotatet var utarbeidet av departementet med fagansvar for den enkelte lov. Denne gangen var det imidlertid AID, og ikke JD, som sendte forslagene på høring.

Høringsfrist ble satt til 21. februar, og høringsinstansene fikk dermed fem uker til å uttale seg om forslagene. Selv om fristen var lengre enn i første høringsrunde, var den kortere enn det som er utgangspunktet og hovedregelen etter utredningsinstruksen. Departementet uttalte følgende om fristen i høringsbrevet:

«I lys av situasjonen og at det i all hovedsak foreslås å videreføre midlertidige regler som tidligere har vært på høring, er det satt en forkortet høringsfrist for å sikre at en lovproposisjon raskt kan fremmes for Stortinget og at behovet for forskriftsendringer i medhold av eksisterende hjemler kan ivaretas.»

Lovforslaget ble lagt frem som en proposisjon av departementet 31. mars 2023, og kommunal- og forvaltningskomitéens innstilling forelå 16. mai.¹⁷⁷ Loven ble vedtatt på Stortinget 25. mai og 31. mai 2023, og trådte i kraft straks. Gjennom det nye lovvedtaket ble det bestemt at den midlertidige loven oppheves 1. juli 2024.

12.2.3 Beskrivelse av arbeidet i departementene

Arbeidet i departementet ble inngående beskrevet i intervjuene. Informantene fra departementene fortalte at i oppstarten av arbeidet med det midlertidige regelverket, ba regjeringen alle departementene om å vurdere behovet for regelendringer på sitt område som følge av høyere ankomster. Ett departement forklarte at de startet med en kartlegging internt i hvert enkelt departement hvor utpekte saksbehandlere samlet inn innspill fra ulike fagavdelinger og hadde dialog med underliggende direktorater og etater.

¹⁷⁷ Prop.90 L (2022–2023) Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.) og Innst.363 L (2022–2023) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.)

Funnene ble fremlagt for regjeringen, og det ble opprettet et fellesdokument med notater fra alle departementene som var involvert.

Det var bestemt fra politisk hold at endringene skulle presenteres samlet i én proposisjon. Ansvaret for å organisere arbeidet med proposisjonen ble lagt til Justis- og beredskapsdepartementet ved Lovavdelingen. Fra politisk hold var det også satt en samlet tidsramme for arbeidet, i form av en dato for når proposisjonen skulle behandles i statsråd.

Overordnet var prosessen lagt opp slik at hvert departement hadde ansvaret for de delene av høringsnotatet og proposisjon som knyttet seg til sine ansvarsområder. Justis- og beredskapsdepartementets oppgave var å ivareta helheten i dokumentet og bistå fagdepartementene underveis, men likevel slik at leveransen var klarert av det enkelte fagdepartement. Departementene skulle gjennom arbeidet legge til rette for det som var sannsynlige behov for lovendringer, men også sikre at regelverket var egnet for et høyscenario for ankomster. Alle departementene hadde fått en «politisk marsjordre», og arbeidet ble høyt prioritert.

Rent praktisk arbeidet departementene i et felles dokument i SharePoint. Det ble holdt fellesmøter mellom departementene i regi av Justis- og beredskapsdepartementet. Møtene gikk hovedsakelig ut på å sette felles rammebetingelser, frister osv. Hvert enkelt departement redegjorde for arbeidet med eget regelverk, men det var ikke inngående diskusjon rundt det materielle innholdet i de foreslåtte endringene. Departementene utviklet i samråd en felles situasjonsbeskrivelse, som dannet grunnlaget for arbeidet med regelendringene.

Fagdepartementene hadde jevnlig dialog med Justis- og beredskapsdepartementet, som også kom med løpende lovtekniske innspill. Utover dette, og de overnevnte møtene, fortalte informantene fra departementene at det var få berøringspunkter og begrenset samarbeid på tvers av fagdepartementene. Dette ble forklart med at sektorområdene er særegne, og at det ikke var stort behov for å diskutere substansielle temaer med andre departementer. Likevel foregikk det et visst uformelt samarbeid mellom departementene på områder hvor det var behov for dette, eksempelvis på grunn av grenseflater mellom ulike departementers regelverk.

Det ble lagt få politiske føringer på fagdepartementenes arbeid med regelendringer på deres respektive ansvarsområder. Bestillingen fra politisk hold var lite detaljert, slik at det var opp til departementene å vurdere behovet for endringer og innretningen av disse. Likevel utviklet det seg en viss enighet og en felles forståelse av hvilke endringer man så for seg. At man fikk en tett dialog mellom Justis- og beredskapsdepartementene og fagdepartementene i en tidlig fase skilte seg fra en normal prosess, og dette ble oppfattet positivt.

Departementene var bevisst at høringsfristen skulle forkortes, og de hadde forståelse for at fristen måtte være såpass kort gitt de særlige omstendighetene. Det ble gjort visse tiltak for å forberede høringsinstansene, herunder å holde informasjonsmøter. Enkelte direktorater hadde også vært noe involvert i prosessen i forkant av høringsnotatet.

Kort tid før proposisjonen ble fremmet gikk hovedansvaret over fra Justis- og beredskapsdepartementet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Sistnevnte departement hadde også ansvaret for arbeidet knyttet til forlengelsen av de midlertidige reglene. Flytting av ansvaret var i hovedsak begrunnet i et ønske om at lovforslaget skulle behandles av kommunal- og forvaltningskomiteen og ikke av justiskomiteen.

12.3 Forholdet til utredningsinstruksen

For å vurdere om lovgivningsprosessen evnet å ivareta grunnleggende målsetninger om demokrati og rettssikkerhet, må prosessen holdes opp mot de normale prosessene ved vedtakelse av lover og forskrifter. Slike regler er nedfelt i utredningsinstruksen.

Gjeldende utredningsinstruks ble fastsatt ved kongelig resolusjon 19. februar 2016, med virkning fra 1. mars 2016. Formålet med utredningsinstruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak (herunder regelendringer) ved å identifisere alternative tiltak, utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak, involvere dem som er berørt av tiltaket tidlig i utredningsprosessen og samordne berørte myndigheter, jf. instruksen punkt 1-1.

Forslag til regelendringer skal som utgangspunkt sendes på alminnelig høring, slik at berørte offentlige og private institusjoner og organisasjoner gis anledning til å uttale seg om forslaget. Dette er et viktig prinsipp, som overholdes ved de aller fleste lov- og forskriftsforslag. Det fremgår av veiledning til instruksen at høringsinstituttet er et virkemiddel for at innbyggere, organisasjoner og næringsliv skal få si sin mening om ulike forslag til forvaltningen, samtidig som at de skal få anledning til å føre kontroll med hva forvaltningen gjør, og med hvordan den utfører oppgavene sine.

Det fremgår av utredningsinstruksen punkt 3-1 at berørte departementer skal involveres så tidlig som mulig i utredningsprosessen. Også andre berørte skal involveres tidlig, så langt dette er hensiktsmessig. Det fremgår av veilederen til utredningsinstruksen at tidlig involvering av dem som berøres av tiltaket, vil bidra til at man i en tidlig utredningsfase får nyttige innspill som vil øke kvaliteten på beslutningsgrunnlaget.

Det følger av utredningsinstruksen punkt 3-3 at høringsfristen normalt skal være tre måneder, og ikke kortere enn seks uker. Høringsfristen skal tilpasses omfanget av tiltaket og hvor viktig det er. Utredningsinstruksen åpner imidlertid for å gjøre unntak fra de alminnelige reglene om høringsfrister. Det følger av instruksens punkt 3-3 at høring kan utelates dersom høring ikke vil være praktisk gjennomførbart, dersom det kan vanskeliggjøre gjennomføringen av tiltaket eller må anses som åpenbart unødvendig. Videre heter det i instruksens punkt 1-4 at bestemmelsene kan fravikes når spesielle forhold gjør det nødvendig. Beslutning om å fravike instruksen skal treffes av det ansvarlige forvaltningsorganets øverste leder. Beslutningen skal være skriftlig og begrunnet og skal følge saken.

I veilederen til utredningsinstruksen heter det at terskelen for å fravike instruksen bør være høy. Det er også nevnt ulike eksempler på fravikelse av instruksen, herunder minimumsfristen for høring. I slike tilfeller bør alternative høringsformer vurderes, for eksempel høringsmøter, jf. veilederens punkt 3.3.2.

Utredningsinstruksen har detaljerte regler om hvordan berørte departementer skal involveres i lovgivningsprosessen.

Det følger av utredningsinstruksen punkt 3-2 at forslag til lov og forskrift alltid skal forelegges berørte departementer. Tiltak som får vesentlige virkninger for kommunesektoren, skal alltid forelegges KDD. Slik foreleggelse skal skje før forslaget legges ut på høring. Frist for uttalelser skal være minst tre uker hvis ikke annet er avtalt mellom departementene.

12.4 Omtale av lovgivningsprosessen i høringsvarene

Vi har gjennomgått høringsvarene som kom inn i første høringsrunde, og undersøkt i hvilken grad disse inneholder en omtale av lovgivningsprosessen. Det opprinnelige forslaget til midlertidig lov ble sendt ut til et bredt spekter av høringsinstanser. I tillegg ble forslaget publisert på de enkelte departementets hjemmeside. Høringen var åpen, og alle interesserte aktører ble invitert til å komme med innspill.

Mange høringsinstanser pekte på at høringsfristen var svært kort. Fristens lengde ble bemerket av *Asker kommune, Barne-, ungdoms- og familieetaten region øst, Barneombudet, Bergen kommune, Brønnøy kommune, Bufetat region nord, Bærum kommune, Folkehelseinstituttet, Foreldreutvalget for grunnopplæringen, Grong kommune, Helse Midt-Norge, IKVO, IMDi, Kristiansand kommune, LO, Malvik kommune, MIRA-senteret, Norsk institusjon for menneskerettigheter, Norsk Folkehjelp, Norsk fosterhemsforening, NOAS, Oslo politidistrikt, Porsgrunn kommune v/ NAV Porsgrunn og Voksenopplæringscenteret, Rana voksenopplæring, Redd barna, Regionalt kunnskapssenter for Barn og Unge, Skattedirektoratet, Statsforvalteren i Rogaland, Sunndal kommune, Trøndelag fylkeskommune, Unio, 40 Utdanningsforbundet ved Bergen læringssenter for norsk (BL) og samfunnskunnskap og Grunnskolen for voksne i Bergen (GFV), 41 Velferdsforskningsinstituttet NOVA OsloMet, og Viken fylkeskommune.*

Flere høringsinstanser uttrykte forståelse for den korte høringsfristen, gitt den prekære situasjonen. *Bergen kommune* skrev at den korte fristen «underbygger hastemomentet i den aktuelle saken». Flere høringsinstanser ga like fullt uttrykk for at en så kort frist var uheldig.

Barneombudet bemerket at forslaget kunne ha store konsekvenser for tjenestetilbudet til barn, og omtalte fristen som «uforsvarlig kort». *MIRA-senteret* ba om en noe lengre høringsfrist:

«[F]or små organisasjoner som MIRA-Senteret, som har begrensede ressurser er [det] svært krevende å motta så omfattende høringsnotat som dette, med en så kort frist. Endringene som foreslås her knytter seg til et bredt spekter av lovverk og vil samtidig som de er viktige for å takle den nåværende situasjonen også kunne komme til å ha påvirkning på andre flyktninger og nyankomne enn de som er fordrevne fra Ukraina. For at vi, som daglig møter disse utsatte gruppene skal kunne komme med våre viktige innspill, på en god måte, bes det om at det gis en noe lenger høringsfrist. I dette tilfelle, i det minste til over påske.»

NOAS og *Statsforvalteren i Rogaland* stilte spørsmål ved om det var et reelt behov for å sette fristen til bare én uke. Fra *NOAS'* høringsuttalelse gjengis:

«Høringsfristen gir lite rom for innhenting av informasjon og analyse. Det er snart to måneder siden krigen brøt ut i Ukraina og mennesker la på flukt, og tiden regjeringen har hatt på å utarbeide høringsnotatet gjenspeiler ikke den korte høringsfristen. Utvidelse av høringsfristen med noen ekstra dager ville utgjort en stor forskjell for vårt arbeid med høringen.»

Fra høringsuttalelsen fra *Statsforvalteren i Rogaland* gjengis:

«Høringsfristen er 12.04.2022. Særlig på barnevernsområdet foreslås det relativt omfattende midlertidige endringer, og vi er kritiske til den svært korte høringsfristen. Høringsfristen vil begrense hvor dypt høringsinstansene får gått

inn i forslagene. Selv om det i dag er en uoversiktlig situasjon, kan vi ikke se at en høringsfrist på f.eks. tre uker skulle forsinke arbeidet urimelig mye.»

Porsgrunn kommune bemerket at høringsinstansene burde ha fått en lengre frist:

«[Det] er nesten en umulig oppgave å gi til kommunene og samarbeidspartnere, dvs en høring på 165 sider tettskrevet med juridiske vurderinger, - sendt ut 5.april med svarfrist 12.april, dvs. 6 arbeidsdager – delvis i påskeuka. Denne høringen kan få mange konsekvenser for kommunene, og man burde gitt bedre tid.»

Barneombudet uttrykte bekymring for at den korte fristen kunne medføre at «høringsrunden totalt sett ikke vil frembringe de bekymringer og råd myndighetene ellers ville fått.»

Flere høringsinstanser bemerket at de måtte velge en annen fremgangsmåte enn det de vanligvis benytter ved høringer eller ville ønsket å benytte i dette tilfellet. Asker kommune og Trøndelag fylkeskommune bemerket at det som følge av den korte fristen ikke var mulig med en politisk behandling av høringssvaret, og at svaret derfor ble fremmet administrativt. Grong kommune bemerket at det innenfor fristen var utfordrende å «involvere alle fagfelt i en kommune som berøres av lovendringene og kan uttale seg faglig om det.» Kristiansand kommune bemerket det samme:

«Den korte høringsfristen, og sammenfall med påskehøytiden medfører at det har vært svært utfordrende å få innspill fra alle faglige instanser i Kristiansand kommune. Den korte fristen har også medført at lokale prosesser, også politiske, har vært umulige å overholde. Det har heller ikke vært praktisk mulig å uttrykke et helhetlig syn på virkningene av de foreslåtte endingene.»

LO og Unio bemerket at de innenfor den korte høringsfristen ikke hadde hatt mulighet til å forankre høringen hos forbund og andre relevante aktører. LO uttalte følgende:

«Den svært korte høringsfristen, og at det er påskeferie, har ikke gjort det mulig å forelegge saken verken for forbundene i LO, eller for LO-Sekretariatet som behandler og vedtar høringsuttalelser i LO. Merknadene og LOs høringssvar sendes derfor med forbehold om senere godkjenning i LOs organ.»

Unio formulerte det slik:

«Lengre svarfrist ville gitt oss mulighet til å forankre høringen bedre hos forbundene i Unio og innhente råd og erfaringer fra medlemmer og tillitsvalgte i våre sektorer som blir direkte berørt av flyktnings situasjonen. Den korte svarfristen er i seg selv uheldig når målet er å sikre at endringene som foreslås er til beste for dem det gjelder.»

Utdanningsforbundet ved Bergen læringscenter for norsk (BL) og samfunnskunnskap og Grunnskolen for voksne i Bergen (GFV) bemerket at den korte høringsfristen medførte at de ikke hadde mulighet til å levere svar som samlede klubber, og at svaret derfor gikk ut fra styremedlemmene som fagpersoner. Velferdsforskningsinstituttet NOVA OsloMet beklaget at de innenfor den korte fristen ikke hadde mulighet til å gi et forskningsbasert svar på høringsnotatet.

Mange høringsinstanser ga uttrykk for at de i lys av den korte høringsfristen måtte begrense seg til en mer overfladisk vurdering av forslagene. Bærum kommune understreket at de grunnet den korte fristen ikke kunne gi «et så grundig høringssvar som administrasjonen i Bærum gjerne ønsker, og alle områder i høringen blir heller ikke

berørt.» *Skattedirektoratet* understreket at de bare hadde foretatt en «overordnet gjennomgang» av de foreslåtte lovendringene. Malvik kommune uttrykte at det ikke hadde vært «praktisk mulig med den korte tiden som var til rådighet, å gi et hørings svar som omfatter alle deler av høringen», og Viken fylkeskommune bemerket at deres innspill i det vesentlige knyttet seg til «overordnede betraktninger».

Flere høringsinstanser var tydelige på at de i lys av den begrensede tiden de hadde til rådighet måtte begrense seg til å vurdere enkelte av forslagene i høringsnotatet.

Barne-, ungdoms- og familieetaten, region øst valgte å konsentrere seg om forslagene til endringer i barnevernloven og tilhørende forskrifter og forslagene av betydning for oppfølging av barn i omsorgssentrene. *Bufetat region nord* begrenset seg til å gi innspill på forslag til endring i barnevernloven, og *Norsk fosterhjemforening* knyttet sine merknader til forholdene til barn som skal bo i fosterhjem.

Hørings svarene fra *Norsk Folkehjelp* og *Porsgrunn voksenopplærings senter* er begrenset til utvalgte endringsforslag i integreringsloven. *Regionalt kunnskapssenter for Barn og Unge* uttalte seg om forslagene knyttet til innholdet i introduksjonsprogrammet

*Oslo politidistrikt*s hørings svar omhandlet endringene i utlendingsloven med forskrifter, mens Foreldreutvalget for grunnopplæringen bare uttalte seg om endringene som ble foreslått i opplæringsloven. *Brønnøy kommune* knyttet sine merknader til voksenopplæringen og flyktningetjenesten. Avgrensningene ble begrunnet i den korte høringsfristen.

Enkelte høringsinstanser ga uttrykk for at de forslag som ikke var omtalt ikke var vurdert. NIM formulerte det slik:

«Av hensyn til det omfattende høringsnotatet og den korte fristen som er satt for hørings svar, vil NIM begrense hørings svaret til å gjelde noen få, utvalgte menneskerettslige temaer. Vi vil i første rekke komme med innspill til områder der det er foreslått endringer som berører barn. Med dette følger også at vårt hørings svar ikke kan anses uttømmende.»

Fra hørings svaret til Redd Barna gjengis:

«På grunn av kort høringsfrist har vi begrenset vårt hørings svar til å kommentere på noen av forslagene som gjelder omsorgssentre for enslige mindreårige, barnevernets ansvar ved bosetting i kommunene, fosterhjem, plikt til foreldreveiledning i introduksjonsprogrammet og utdanning. De øvrige forslagene fra departementet har vi ikke tatt stilling til.»

Enkelte høringsinstanser pekte på at hastebehandlingen av den midlertidige loven måtte kompenseres for ved andre relevante tiltak. *Brønnøy kommune* bemerket følgende:

«Dersom større endringer i lovverket blir vedtatt fordrer det at myndighetene har tettere dialog med kommunene for tidlig å se negative konsekvenser og justere i forhold til det.»

Barneombudet pekte på viktigheten av høring før eventuelle forskriftshjemler tas i bruk, og bemerket at dette var særlig viktig i lys av den korte høringsfristen:

«Dersom Stortinget vedtar lovbestemmelser i høringsnotatet som gir departementene mulighet til å fastsette nye forskrifter, vil Barneombudet vise til viktigheten av at forslag til nye forskrifter sendes på høring. Dette må også gjelde for endringer i allerede eksisterende forskrifter. Det er et særlig behov for

grundige høringsrunder når departementene gis delegasjonshjemler som innebærer muligheter for å fravike krav og frister i lov, og som er egnet til å svekke borgernes rettssikkerhet. Dette gjelder spesielt for disse forslagene, da høringsfristen i denne omgang var uforholdsmessig kort.»

Advokatforeningen pekte på at behovet for hastebehandling av midlertidige regelendringer kunne reduseres ved å vedta permanente regler for ekstraordinære situasjoner:

«Norge har de siste 7 årene vedtatt midlertidige lov- og forskriftsendringer i flere omganger som følge av flyktningskrisen i 2015-2016, koronapandemien og nå i forbindelse med flyktingene fra krigen i Ukraina. Mange av lov- og forskriftsendringene har vært nokså like, og behandlingen er sterkt preget av den korte tiden til rådighet for både departementene og høringsinstansene. Det kan etter Advokatforeningens oppfatning stilles spørsmål ved om beredskapen i form av lovhjemler for ekstraordinære situasjoner i Norge er god nok. Advokatforeningen mener derfor at det på ny bør vurderes å vedta permanente beredskapsbestemmelser i lovgivningen som tar høyde for enkelte forhåndsdefinerte ekstraordinære situasjoner som flyktningskriser og pandemier, for å unngå hastebehandlinger av midlertidige regelendringer.»

12.5 Funn fra spørreundersøkelsene

12.5.1 Samlet høringsprosess for flere lover

I spørreundersøkelsen til høringsinstansene ble respondentene spurt om følgende: «Hvordan fungerte det å samle lovforslagene fra ulike lover i en felles høring for dere?» Spørsmålet ble bare stilt de de som hadde svart at de hadde avgitt høringsuttalelse eller ville avgitt uttalelse hvis de hadde hatt bedre tid. De fleste som uttrykker en oppfatning om dette, bruker mellom-alternativene «Verken bra eller dårlig» eller «Ganske bra». Ingen svarer «Svært dårlig». Blant kommunene er det hele 27 prosent som svarer «Vet ikke/Ingen oppfatning».

Respondentene som oppga at en samlet høring fungerte ganske bra eller svært bra, ble bedt om å begrunne dette. Særlig ett fellestrekk går igjen i begrunnelsene. Mange vektlegger at en samlet høringsprosess ga bedre oversikt og tegnet et helhetlig bilde av situasjonen. Det var lettere å se de ulike lovforslagene i sammenheng, og flere vektla også at det bidro til å lette prosessen internt, da flere ulike enheter og avdelinger innad i høringsinstansene jobber med samme tematikk. En respondent fra en kommune skriver:

«Det gir en samlet oversikt. Kommunenes arbeid med bosetting av flyktinger er en sammensatt oppgave og flere instanser er involvert. Jeg har ansvar for koordinering av arbeidet og å holde alle parter oppdaterte. Det var viktig informasjon å få samlet.»

Flere valgte ut de områdene som var relevante for deres organisasjon å gi innspill til, og enkelte oppgir at et samlet høringsnotat gjorde det lettere å identifisere disse områdene.

Respondentene som oppga at fremgangsmåten med ett samlet høringsnotat fungerte dårlig for dem, begrunnet primært dette med at dokumentet opplevdes stort og uoversiktlig, og at det ble vanskelig å samle alle de ulike fagområdene som skulle uttale seg om lovforslagene. Sistnevnte gjaldt kommuner. Her ble også den korte høringsfristen

trukket frem som en kompliserende faktor. Flere trakk også frem at ett samlet høringsnotat kunne oppleves overveldende fordi de aktuelle høringsinstansene kun skulle uttale seg om enkelte lovforslag eller fagområder.

12.5.2 Høringsinstansenes forhåndskjennskap

Høringsinstansenes forhåndskjennskap til lovforslagene var også et tema i spørreundersøkelsen. 41 prosent av respondentene svarte at de hadde kjennskap til at det ville komme forslag om lovendringer i 2022 (jf. Tabell 12-1). Ganske mange av respondentene visste ikke om organisasjonen hadde forhåndskunnskap, og holder man «vet ikke»-gruppen utenfor, var det flertall som hadde forhåndskunnskap. Kommunene var bedre informert enn de andre aktørene.

Tabell 12-1: Var dere kjent med at forslagene i april 2022 ville komme på høring?

	Alle		Kommuner		Andre	
	Prosent	Respon- denter	Prosent	Respon- denter	Prosent	Respon- denter
Ja	41 %	76	45 %	52	34 %	24
Nei	32 %	59	28 %	33	37 %	26
Vet ikke	27 %	51	27 %	31	29 %	20
I alt	100 %	186	100 %	116	100 %	70

Det var mulig å avgi åpent svar om hvordan respondentene hadde fått informasjon. Det er ikke én kilde som peker seg ut som den viktigste kanalen. Direktoratene fikk informasjon fra sine departementer. En del av kommunene nevner Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (FFKF) som kilde, mens et par nevner IMDi, statsforvalter eller KS.

Tabell 12-2 viser forhåndskjennskap til høringen om forlengelse av de midlertidige endringene.

Tabell 12-2: Var dere kjent med at forslagene i januar 2023 ville komme på høring?

	Alle		Kommuner		Andre	
	Prosent	Respon- denter	Prosent	Respon- denter	Prosent	Respon- denter
Ja	41 %	74	47 %	54	30 %	20
Nei	32 %	58	31 %	35	35 %	23
Vet ikke	27 %	48	22 %	25	35 %	23
I alt	100 %	180	100 %	114	100 %	66

Andelen som visste at det ville komme en høring var tilnærmet like høy som i 2022. Kommunene var bedre informert i 2023, mens andre hadde dårlige forhåndskjennskap.

Det er flere som har oppgitt en kilde til forhåndsvarslingen i 2023. Både KS, IMDi, statsforvaltere og departementer nevnes som kanaler.

12.5.3 Betydningen av knappe frister

Blant de som ikke avgitt høringssvar i 2022, er 44 prosent usikre på om de ville avgitt høringssvar hvis de hadde hatt bedre tid. Blant de som har en klar oppfatning om de ville avgitt svar, er det et lite flertall som svarer «ja». Flertallet er større blant kommunene enn blant andre høringsinstanser.

Respondentene som oppga at det ikke ville vært aktuelt å uttale seg om lovforslagene selv om de fikk bedre tid, ble bedt om å begrunne hvorfor. De fleste svarte at det enten handlet om manglende kapasitet, ressurser og/eller tid, eller at høringen ikke var relevant nok for deres virksomhet/organisasjon. Noen kommuner svarte at de ikke hadde bosatt flyktninger de senere årene, og at de derfor manglet innsikt i hva lovforslagene ville innebære i praksis.

Vi stilte også følgende spørsmål til de som hadde avgitt høringssvar i første høringrunde: «Hadde det i 2022 vært aktuelt for dere å uttale dere om flere av lovene hvis dere hadde hatt bedre tid?». Holder man «vet ikke» utenfor, mener et flertall (22 av 36) at de helt klart eller trolig ville avgitt høringssvar. Dette gjelder 12 av de 14 kommunene som har svart.

Tabell 12-3: Hvilke konsekvenser fikk den korte høringsfristen i 2022 for deres høringsuttalelse? (flere svar mulig)

	Alle	Kommuner	Andre
a. Hadde ingen vesentlige konsekvenser	29 %	22 %	36 %
b. Vi konsentrerte oss kun om noen områder/bestemmelser	40 %	30 %	48 %
c. Vi hadde ikke tid til å sette oss godt nok inn i forslaget	38 %	48 %	28 %
d. Manglende forankring internt	25 %	35 %	16 %
e. Manglende forankring hos underliggende virksomheter	13 %	9 %	16 %
f. Fikk ikke koblet på riktig fagfolk	6 %	9 %	4 %
g. Fikk ikke koblet på riktig ledernivå	2 %	4 %	0 %
h. Fikk ikke forelagt folkevalgte organer	8 %	9 %	8 %
i. Annet, spesifiser:	13 %	9 %	16 %
Antall svar	48	23	25

Tabell 12-3 viser konsekvensene for hørings svarene blant dem som deltok i høringen i 2022. Blant kommunene svarer nær halvparten at de ikke fikk tid til å sette seg godt inn i forslagene, mens rundt 1 av 3 oppgir at de ikke fikk forankret svarene internt og/eller at de måtte konsentrere seg om visse områder/bestemmelser. Blant andre organisasjoner, fikk den korte fristen mindre konsekvenser, men nær halvparten svarer at de måtte konsentrere seg om visse områder/bestemmelser.

13 prosent av respondentene oppga «annet» som svar på foregående spørsmål, og kunne fylle inn åpne svar for å spesifisere. Noen oppga at den korte høringsfristen medførte at andre viktige oppgaver i organisasjonen måtte bortprioriteres, mens andre fikk ikke gjort like grundige undersøkelser som de ellers ville gjort. Én medlemsorganisasjon svarte at bedre tid ville gitt mulighet for bedre dialog med medlemmene som grunnlag for høringsuttalelsen.

Respondentene ble også bedt om å komme med forslag til alternative tiltak som kunne ha kompensert for de korte høringsfristene. Flere trekker frem at det bør gis informasjon i forkant av høringen, slik at høringsinstansene kan forberede seg bedre. Det er også mange høringsinstanser som ønsker seg nettbaserte møter, både informasjonsmøter i forkant av høringen og innspillmøter (eller en kombinasjon). Noen foreslår at statsforvalter kan holde møter/samlinger og gi informasjon, eventuelt også følge opp kommunene i etterkant. Videre er det flere høringsinstanser som foreslår å gjennomføre en spørreundersøkelse til instansene, for eksempel i forkant av høringen for å samle innspill. Én kommune etterlyser tiltak knyttet til den totale mengden høringer som sendes til kommunene generelt, samt hvor omfattende disse høringsnotatene er. Kommunen mener konsekvenser av lovforslag for kommunens organisering og økonomi ikke kommer tydelig nok frem i de omfattende dokumentene. Flere høringsinstanser understreker i sine svar på spørsmålet at høringsfristen burde vært lengre.

12.5.4 Forhåndsvarsel og høringsmøte

De høringsinstansene som enten hadde avgitt svar på minst én av høringene eller som svarte at det kunne vært aktuelt med lengre frist, fikk spørsmål om betydningen av et eventuelt forhåndsvarsel.

Tabell 12-4: Ville det hatt betydning for dere om høringen ble varslet i forkant?

	Alle		Kommuner		Andre	
	Prosent	Respon- denter	Prosent	Respon- denter	Prosent	Respon- denter
Ja, stor betydning	40 %	32	44 %	20	33 %	12
Ja, i noen grad	41 %	33	33 %	15	50 %	18
Nei, liten betydning	15 %	12	16 %	7	14 %	5
Vet ikke	5 %	4	7 %	3	3 %	1
I alt	100 %	81	100 %	45	100 %	36

Tabell 12-4 tyder på at de fleste mener at et forhåndsvarsel ville ha en viss eller stor betydning for høringssvaret. 15 prosent svarer at forhåndsvarsel ikke ville hatt betydning.

Tabell 12-5: Hvis det var avholdt et høringsmøte i mars 2022, ville dere ha deltatt på dette?

	Alle		Kommuner		Andre	
	Prosent	Respon- denter	Prosent	Respon- denter	Prosent	Respon- denter
Ja, helt klart	26 %	21	22 %	10	31 %	11
Ja, trolig	52 %	42	58 %	26	44 %	16
Nei	4 %	3	4 %	2	3 %	1
Vet ikke/usikker	19 %	15	16 %	7	22 %	8
I alt	100 %	81	100 %	45	100 %	36

Tabell 12-5 tyder på at mange ville deltatt på et høringsmøte, hvis det var blitt avholdt. Bare noen helt få svarer klart nei på om de ville deltatt.

Tabell 12-6: I hvilken grad vurderer du høringsmøter som et godt tiltak i en hasteprosess?

	Alle		Kommuner		Andre	
	Prosent	Respon- denter	Prosent	Respon- denter	Prosent	Respon- denter
1. Svært dårlig	0 %	0	0 %	0	0 %	0
2. Ganske dårlig	5 %	4	7 %	3	3 %	1
3. Verken bra eller dårlig	14 %	11	7 %	3	22 %	8
4. Ganske bra	44 %	35	48 %	21	39 %	14
5. Svært bra	23 %	18	23 %	10	22 %	8
Vet ikke/har ingen oppfatning	15 %	12	16 %	7	14 %	5
I alt	100 %	80	100 %	44	100 %	36

Respondentene oppgir at høringsmøter er et godt tiltak. Særlig kommunene er positive til dette virkemiddelet. Bare 14 prosent av respondentene fra kommunene mener at dette er et svært eller ganske dårlig tiltak.

Respondentene ble spurt om å utdype hvorfor de mener at høringsmøter er et godt/dårlig tiltak. Blant dem som mener høringsmøter er et ganske bra eller svært bra tiltak, er det mange som begrunner svaret sitt med at høringsmøter gir aktørene bedre innsikt i bakgrunnen for lovforslagene – samt fordeler og ulemper ved forslagene – på en rask og effektiv måte. Høringsmøter gir aktørene mulighet til å få viktige avklaringer tidlig, og gir en god oversikt, som igjen kan lette det videre arbeidet med å utforme høringsinnspill. En respondent skriver:

«Ved dårlig tid, så kan møter være mer effektivt både for å forstå, vurdere og lettere kunne gi tilbakemelding.»

Flere trekker også frem gevinsten av å kunne snakke med andre høringsinstanser om deres standpunkter og perspektiver, og utveksle kunnskap. Enkelte trekker også frem at innkalling til møter gjør det mer forpliktende for aktørene å svare på høringen. Noen mener også at en gevinst ved høringsmøter er at flere instanser får lik oppfatning av informasjonen, og dermed en likere forståelse.

Det trekkes imidlertid frem at høringsmøter må kunne følges av skriftlige innspill fra høringsinstansene, som går mer i dybden. Dette poenget fremsettes også av de respondentene som mener høringsmøter er et svært dårlig eller ganske dårlig tiltak. Et fellestrekk i begrunnelsene blant dem som svarte dette, var at høringer bør baseres på skriftlige svar. Det argumenteres med at skriftlige prosesser gjør det enklere for enheter innad i høringsinstansene å enes om et standpunkt. Derfor argumenteres det for at høringsmøter bør kombineres med en mulighet til å gi skriftlige innspill.

12.5.5 Samlet løsning eller separate høringsnotater?

I spørreundersøkelsen til høringsinstansene spurte vi om de mente det var best å samle alle forslagene i ett høringsnotat eller å sende dem ut i separate notater (jf. Tabell 12-7).

Mange av respondentene er usikre eller har ikke noen entydig preferanse.

Blant kommunene er flertallet (60 prosent) for en samlet løsning, og bare 13 prosent foretrekker en oppsplitting. Blant andre respondenter er det 50 prosent som ikke har en klar oppfatning, men av de som har en klar preferanse, er det klart flertall for samlet løsning.

10 prosent av respondentene svarte «annet» på spørsmålet over, og disse ble bedt om å spesifisere hva de la i dette svaret. Flere mener at en samlet løsning er å foretrekke, forutsatt at det er sammenheng mellom lovene som omfattes av endringsforslaget, eller at forslagene er knyttet til én og samme situasjon eller tema. Dersom dette ikke er tilfellet, trekkes det frem at en samlet høring kan gjøre materialet mer utilgjengelig. På samme måte, trekker enkelte fram at valget mellom én samlet prosess eller flere separate, avhenger av den enkelte situasjon. Andre ønsker én samlet prosess, forutsatt at høringsinstansene får mer tid til å koordinere seg og utarbeide hørings svar.

Tabell 12-7: Foretrekker samlet løsning eller separate høringsnotater fra hvert departement

	Alle		Kommuner		Andre	
	Prosent	Respon- denter	Prosent	Respon- denter	Prosent	Respon- denter
Foretrekker en samlet løsning	52 %	42	60 %	27	42 %	15
Foretrekker en oppsplittet løsning	11 %	9	13 %	6	8 %	3
Har ingen bestemt mening om hva som er best	27 %	22	22 %	10	33 %	12
Annet, spesifiser:	10 %	8	4 %	2	17 %	6
Totalt	100 %	81	100 %	45	100 %	36

12.5.6 Antall høringsuttalelser i de to høringsrundene

Vi har studert antall hørings svar i de to høringsrundene om de midlertidige lovendringene. Her kan man tenke seg at det var to viktige forskjeller mellom disse høringsrundene som kunne tilsi både økt og redusert antall svar:

1. Den første runden innebar mange nye regler, og høringsinstansene hadde i hovedsak ikke hatt mulighet til å si sin mening om forslagene på forhånd.
2. Høringsfristen var svært knapp i 2022, og noe lengre i 2023.

Tabell 12-8: Antall hørings svar

	2022	2023
Antall svar, totalt	150	88
<i>Herav med merknader</i>	<i>147</i>	<i>80</i>
<i>Herav kommunesektoren</i>	<i>52</i>	<i>37</i>
<i>Herav kommuner</i>	<i>17</i>	<i>20</i>

Resultat er oppsummert i Tabell 12-8. Tabellen viser at det var langt flere som avga høringsssvar i 2022 enn i 2023. Videre var det færre svar «uten merknader» i 2022 enn i 2023.¹⁷⁸

Kommunene var de som ble mest direkte berørt av lovendringene. Det kom inn henholdsvis 52 og 37 svar fra kommunal sektor i 2022 og 2023. Disse tallene inkluderer fylkeskommuner samt enheter innenfor kommunene (for eksempel voksenopplæringen). I begge rundene kom det mer enn ett svar fra enkelte av kommunene.

I 2022 kom det 17 svar fra selve kommunene (ikke medregnet fylkeskommuner eller enheter innenfor kommunene). I 2023 var tallet 20.

Disse tallene kan tyde på at kommunene – i større grad enn andre aktører – hadde problemer med den knappe tidsfristen i den første høringsrunden. Det var 356 kommuner i Norge i 2022, hvilket innebærer at om lag 5 prosent av kommunene avga høringsssvar i 2022.

12.6 Funn fra intervjuene

12.6.1 Departementenes vurderinger

Utarbeidelsen av høringsnotat og proposisjon

Hovedinntrykket fra intervjuene med departementene var at arbeidet med høringsnotat og proposisjon ved første gangs vedtak fungerte godt. Å arbeide i et felles dokument var uvanlig, men dette hadde flere fordeler. Det ble blant annet pekt på at fremgangsmåten sikret en mer helhetlig tilnærming til arbeidet, og man kunne gi innspill til endringsforslag før de var bestemt. KDD ga likevel uttrykk for at denne arbeidsmåten kunne gjøre det vanskelig å vite sikkert hvilke endringer som var foretatt siden sist og hvilke versjoner man skulle gi innspill til. Det ble pekt på at fremgangsmåten var lettere for de som jobbet med konkrete endringer enn for de som skulle se på helheten i forslagene.

For departementene var det tidsaspektet som utgjorde den største forskjellen fra vanlige lovprosesser. De korte fristene kunne oppleves krevende, særlig når det kom til å forankre beslutninger internt i departementsledelsen. Dette førte til at de ansatte måtte trå ekstra til i denne perioden. Likevel er inntrykket at departementene håndterte situasjonen på en god måte, og at de arbeidet godt under de gitte rammebetingelsene.

Samarbeid mellom departementene

Overordnet er inntrykket at samarbeidet mellom departementene fungerte godt. Ved første gangs vedtagelse ble det påpekt at dialogen mellom fagdepartementene og Justis- og beredskapsdepartementet var effektiv og god. Det ble trukket fram som særlig positivt at Justis- og beredskapsdepartementet var tungt involvert og behjelpelige med å bistå på det lovtekniske området. Også samarbeidet internt mellom departementer og underliggende direktorater fungerte godt.

En informant mente at de felles premissene for endringer i de ulike lovene, slik som prinsippet om likebehandling og tersklene for når unntakslovene kan tas i bruk, kunne

¹⁷⁸ Tallet bygger at svaret er merket «uten merknader» på regjeringens hjemmeside. Det kan også være andre svar uten synspunkter på forslagene.

vært tydeliggjort tidligere i prosessen. Det ble imidlertid påpekt at dette antageligvis ville vært vanskelig å få til, og at det var naturlig at det tok litt tid før man fikk klarlagt disse premissene.

Enkelte fra departementene ga uttrykk for at koordineringen ikke gikk like godt under prosessen med å forlenge regelverket, da Arbeids- og inkluderingsdepartementet hadde ansvaret. Inntrykket var at det ikke var satt av nok ressurser i departementet og at de heller ikke hadde den samme kompetansen til å lede lovprosesser. Det ble også påpekt at prosessen kom i gang sent i andre runde.

Felles høringsnotat og proposisjon kontra flere parallelle notater

Det overordnede inntrykket fra intervjuene er at det var fordelaktig å samle alle endringene i et felles høringsnotat og en felles proposisjon. Dette bidro til å sikre en felles situasjonsforståelse på tvers av departementene, fordi beskrivelsen av bakgrunn for reguleringen, situasjonen og ulike scenarier var felles. En felles beskrivelse av konteksten for reguleringen var i tillegg arbeidsbesparende. Ett departement uttalte at dette ga et bedre helhetsbilde, mindre silotenkning og grunnlag for mer dialog på tvers av sektorer. Enkelte høringsinstanser påpekte at det var lettere å dra koblinger mellom regelverket når det ble presentert i et samlet dokument.

Høringen

Både de som utarbeidet høringsnotatene og instansene som leverte hørings svar, opplevde høringsfristen som veldig kort og bemerket at dette begrenset hva høringsinstansene fikk til. Ett departement uttalte likevel at de fikk inn like mange hørings svar som det pleier.

Både ett departement og enkelte høringsinstanser ga uttrykk for at det kunne vært gitt bedre informasjon til aktører og interessenter om at det ville komme et høringsnotat. Fra enkelte høringsinstanser ble det også ytret ønske om et møte med departementene i forkant for å diskutere prosessen. Enkelte høringsinstanser hadde vært involvert i forkant, og hadde dermed satt av tilstrekkelig ressurser til å utarbeide hørings svar. Det ble imidlertid uttrykt tvil om tidlig informasjon ville hatt noen særlig effekt, ettersom mange høringsinstanser uansett ikke kunne ha påbegynt arbeidet før det forelå et høringsnotat.

Blant departementene lot det til å være enighet om at høringsfristen ikke kunne ha vært særlig lenger dersom de skulle klare å ferdigstille proposisjonen innen fristen.

12.6.2 Statsforvalternes vurderinger

Involvering i utarbeidelsen av lovforslag

Vårt inntrykk er statsforvalterne i liten grad ble involvert eller fikk mulighet til å gi innspill til regelendringene, før lovforslagene ble sendt på høring. To av statsforvalterne oppgir i intervjuet at de ikke ble varslet eller involvert i forkant. Én av embetene oppga at de fikk mulighet til å gi innspill på et nasjonalt beredskapssamordningsmøte i regi av DSB, men informantens opplevelse var at statsforvalterne «maste» om at sentrale myndigheter skulle se hen til deres erfaringer med samordningsrollen de hadde hatt i korona-situasjonen, og at dette i liten grad ble gjort. Én statsforvalter fikk informasjon og mulighet til å gi innspill på en samling i regi av IMDi like før lovforslagene skulle sendes på høring, men dette var etter hva vi forstår ikke del av en systematisk innhenting av innspill.

Vårt inntrykk er at flere av statsforvalterne som er intervjuet ønsket direkte kontakt med myndighetene i forkant av høringene, for å gi innspill, og de som ble spurt var positive til å delta på høringsmøter underveis i høringsprosessen. En informant understreker imidlertid at slike høringsmøter må finne sted før høringsnotatet sendes ut, og at høringsmøter underveis i høringen har lite for seg og kan ikke erstatte en skriftlig høringsrunde. Dette er i tråd med enkelte av synspunktene som kom frem i de åpne svarene i spørreundersøkelsen til høringsinstansene.

Felles høringsnotat og proposisjon kontra flere parallelle notater

Fire av de fem statsforvalterembetene som ble intervjuet, trakk frem at et felles høringsnotat gjorde det mulig å se lovendringene i sammenheng. Det ble imidlertid også nevnt ulemper ved denne løsningen. Faren for at noe kunne «drukne i helheten» ble påpekt. Flere trakk også frem at et felles høringsnotat gjorde det mer krevende å kommunisere ut til organisasjonen og koordinere innhenting av innspill internt. Representanter for én av statsforvalterne var opptatt av at det felles høringsnotatet fungerte greit fordi de allerede hadde en bestående beredskapsorganisasjon, som følge av korona-situasjonen. Det var derfor et organisatorisk opplegg på plass når lovforslagene kom på høring. Informantene antok at de ville hatt koordineringsutfordringer dersom dette ikke var tilfellet. De påpekte også at det burde vært tydeligere kommunisert i høringsnotatet at hensikten med det samlede notatet var å se de ulike lovendringene i sammenheng.

Høringsprosessen

Flere aspekter ved høringsprosessen ble trukket frem av statsforvalterne i intervjuene. Hvordan statsforvalterne organiserte arbeidet med å utarbeide høringsinnspill internt varierte. Av de tre som kom inn på temaet, hadde én lagt hovedansvaret til fagpersoner på integreringsområdet, mens én hadde lagt hovedansvaret til avdelingen med ansvar for helse- og sosialområdet. Andre fagavdelinger med ansvar for de ulike lovområdene kunne gi innspill, som ble sammenstilt av de ansvarlige. Hos statsforvalteren som allerede hadde en aktiv beredskapsorganisering, lå hovedansvaret hos en jurist med erfaring fra korona-høringene.

Høringsfristen var også tema i intervjuene med statsforvalterne. Informanter fra ett av embetene uttrykte at den korte høringsfristen medførte at det ikke fikk innhentet innspill fra alle som hadde spesialistkompetanse på lovområdene. En annen statsforvalter uttrykte at høringsfristen begrenset hvor dypt høringsinstansene fikk gått inn i lovforslagene. Vedkommende understreket at dette særlig er kritisk på barnevernsområdet, der det ble foreslått relativt omfattende midlertidige endringer. En tredje statsforvalter trakk frem at det med så korte frister ikke blir en reell høring. Informantene var enige om at så korte høringsfrister bør unngås.

Én av statsforvalterne var i intervjuet opptatt av å belyse i hvilken grad læring fra den første perioden med midlertidige regler ble tatt med inn i prosessen med å videreføre lovbestemmelsene. Informantene mente at myndighetene i større grad kunne ha etterspurt informasjon om hvilke konsekvenser de midlertidige lovendringene hadde medført i praksis.

12.7 Oppsummering

De fleste aktørene anså det som en fordel at de ulike lovforslagene ble presentert i et felles høringsnotat, og at de midlertidige lovendringer ble samlet i én lov. Selv om endringene i ulike lover ikke grep inn i hverandre, oppfattet de fleste aktørene at det var en fordel å samle endringene i et felles forslag. Det ble trukket frem at fremgangsmåten synliggjorde at endringene bygget på samme situasjonsforståelse, og ivaretok et felles mål.

Våre data tyder på at den første lovgivningsprosessen i 2022 fungerte meget godt, til tross for at høringsfristen var meget knapp. Departementene var fornøyde med at JD satte av store ressurser og deltok i lovarbeidet fra begynnelsen av.

Det har heller ikke framkommet nevneverdig kritikk av prosessen rundt forlengelse av lovendringene. Det har imidlertid blitt påpekt at AID ikke ga like omfattende støtte som JD gjorde i første runde og at prosessen med ny vedtakelse kom sent i gang.

Det har vært bred enighet om at høringsfristene var svært knappe, men det kan forklares med at det var en akutt situasjon og nødvendig å handle raskt. Det må imidlertid antas at den korte fristen har ført til noe færre hørings svar og at en del svar ble ufullstendige eller dårligere forankret internt hos høringsinstansene. Det kan ha ført til at departementene gikk glipp av nyttige innspill til lovforslagene.

Vi antar at tidsplanen ble lagt for å sikre behandling i Stortinget før forhandlingene ble avsluttet for sommeren. Det fremgår av Stortingets forretningsorden § 37 at forhandlingene avbrytes «senest tredje fredag i juni måned». Bestemmelsen åpner likevel for at presidentskapet «i særlige tilfelle [kan] utsette tidspunktet». Vi har ikke informasjon om hvorvidt en slik utsettelse ble vurdert.

Mange av informantene våre mener at høringsmøter eller andre tiltak for å få ut informasjon på et tidlig tidspunkt kunne ha styrket mulighetene for medvirkning. Vi er enige i dette, men anerkjenner utfordringene med å arrangere slike prosesser med tilstrekkelig kvalitet i den aktuelle situasjonen.

Høringsfristen var også relativt kort i forbindelse med forlengelse av de midlertidige lovendringene i 2023. Dette må sees i sammenheng med at det i hovedsak var tale om en videreføring og forlengelse av de midlertidige lovendringene som ble innført i 2022. Når lovendringene langt på vei ble videreført, kan det tyde på at departementene i 2022 under sterkt tidspress klarte å få på plass midlertidige regler som var egnede og hensiktsmessige. Dette tilsier at den opprinnelige prosessen ga et godt resultat, selv om den ikke fulgte normale prosedyrer. Advokatforeningen har både i sin første høringsuttalelse og i intervju tatt til orde for at beredskapen kunne ha vært styrket gjennom et sett av beredskapshjemler i relevant lovgiving. Slike beredskapshjemler reduserer behovet for hurtigprosesser ved å sikre at nødvendige hjemler er klare når kriser inntreffer. Behovet for beredskapslovgivning for krisesituasjoner har vært gjenstand for omfattende diskusjon, særlig i kjølvannet av koronapandemien. Det ligger utenfor vårt mandat å vurdere behovet for, og eventuell innretning av slike beredskapshjemler, og problemstillingen drøftes ikke nærmere her.

13 Informasjon og veiledning om lovendringene

AID her bedt om en evaluering av hvordan formidlingen av regelverket har vært vellykket. De fleste lovendringene gjelder tjenester der kommuner har ansvar for gjennomføringen. For de fleste kommunene, har mange av de midlertidige lovendringene hatt begrenset betydning. Dette skyldes ikke mangel på informasjon, men at de ikke har hatt behov for å benytte den unntaksadgangen som en del av lovendringene åpner for. De midlertidige reglene i integreringsloven har derimot hatt direkte betydning for alle kommunene.

Spørreundersøkelsen til kommunene i august 2023 viser at de fleste respondentene mener de har fått god informasjon om de midlertidige reglene (jf. Tabell 13-1).

Tabell 13-1: Har kommunen fått tilstrekkelig informasjon om de midlertidige endringene i integreringsloven?

Svar	Prosent
Ja	75,8%
Nei	12,7%
Vet ikke	11,5%
I alt	100,0%

Hovedinntrykket er at kommunene virker rimelig tilfredse med tilgangen på informasjon. Det er likevel unntak og nyanser. Både i spørreundersøkelsen og intervjuene med kommunene har vi fått svar som viser at en del ikke har hatt kunnskap om lovendringene. Flere svarer at de ikke setter seg inn i nye regler før de har behov for det. Eksempelvis svarte en informant at vedkommende ikke kjente til de midlertidige lovendringene i plan- og bygningsloven før vedkommende mottok en søknad med henvisning til disse endringene. Særlig på plan- og bygningsrettens område etterlyses mer veiledningsmaterieell for tolkning av regelverket.

I intervjuene med kommunene får vi inntrykk av at de er vant til å selv sette seg inn i nye lover og regler, og at de også setter seg inn i de midlertidige lovendringene. Informanter i kommunene forteller at de leser seg opp på Lovdata (noen har også betalingstjenesten «Pro»), og at det fungerer godt. Andre henviser til informasjon fra relevante direktorater, i hovedsak IMDi og Udir. En del skryter av informasjonen de har fått gjennom disse direktoratenes nettsider, og sier at de opplever dem som oversiktlige. Kommuneinformanter forteller også om interkommunale fora der ansatte kan diskutere lovverket og hvordan det skal tolkes.

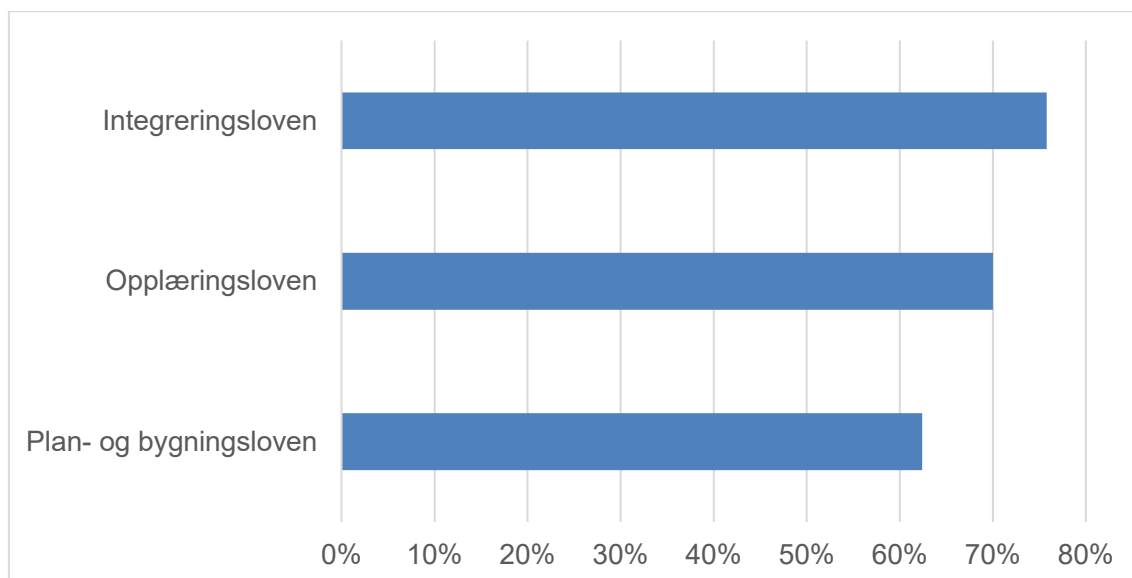
Vi oppfatter ganske store sprik i svar om betydningen av statsforvalterne som informasjonskilde. Noen kommuner oppgir disse som en viktig kilde, mens andre svarer at de ikke får mye informasjon derfra. Videre oppfatter vi at informasjonen som gis fra statsforvalter til statsforvalter kan være noe ulik, og det formidles et ønske om mer enhetlig informasjon for å sikre likebehandling i kommunene.

En mindre kommune mente det kom mye og god informasjon om de midlertidige lovendringene i 2022, men svært lite i 2023. Det var da statsforvalter som hadde formidlet informasjon som et supplement til lovdata.no og direktoratenes hjemmesider.

Utfordringene med å sikre god nok informasjon, synes å ha vært særlig store i tilknytning til integreringsloven. Noen fylkeskommuner trekker i intervjuer frem at kommunene må bruke mye ressurser på å holde seg oppdatert på de midlertidige endringene i integreringsloven, og at det har vært mye frustrasjon knyttet til tolking og forståelse av reglene. Enkelte respondenter i spørreundersøkelsen skriver i åpent svar at reglene i integreringsloven er vanskelige å forstå og at det er krevende å håndtere ulike regler for ulike grupper av flyktninger. I tillegg er de ordinære reglene i integreringsloven ganske nye. Fra fylkeskommunene får vi også inntrykk av at innføringen av midlertidige regelverk generelt kan være utfordrende for kommunene, da de ikke alltid har tilstrekkelig juridisk kompetanse.

Data fra spørreundersøkelsene viser imidlertid at flertallet av kommunene mener de har fått nok informasjon om integreringsloven. I spørreundersøkelsen spurte vi om kommunen har fått tilstrekkelig informasjon om de midlertidige lovendringene på tre felt: integreringsloven, opplæringsloven og plan- og bygningsloven. Figur 13-1 viser at flertallet av respondentene mener de har fått nok informasjon, og høyest andel «ja» var det i tilknytning til informasjon om integreringsloven. Som nevnt kan endringene i denne loven sies å være mer omfattende og kompliserte enn de andre lovene. Utfordringene med tolkningen av regelverket kan dermed skyldes regelverkets kompleksitet i seg selv, ikke mangel på informasjon. Når informasjonen likevel ser ut til å ha fungert godt for de fleste, kan det skyldes at IMDi har gjort en spesielt bra jobb med å sikre informasjon til kommunene eller at disse lovendringene er relevante for alle kommunene, og at aktørene derfor har sørget for å sikre seg nok informasjon.

Figur 13-1: Andel som svarte «ja» på «Har kommunen fått tilstrekkelig informasjon om de midlertidige endringeneloven»



Vedlegg

Tabell A Lineær (OLS) og logistisk regresjon av utdanning/arbeid som avslutningsårsak

	OLS	Log
Ikke kollektiv_beskyttelse	0	0
Kollektiv beskyttelse	-0.0202	-0.0887
Kvinne	0	0
Mann	0.0820***	0.347***
Under 25 år	0	0
25-29 år	-0.00819	-0.0300
30-34 år	-0.0812***	-0.333***
35-39 år	-0.0868***	-0.355***
40-44 år	-0.104***	-0.428***
45-49 år	-0.183***	-0.778***
50 år eller eldre	-0.228***	-0.998***
Ingen timer	0	0
Under 100 timer	0.143***	0.599***
100-199 timer	0.0827**	0.341**
200-299 timer	0.0185	0.0753
300-399 timer	0.0397	0.163
400-499 timer	0.00487	0.0215
500-599 timer	-0.0201	-0.0808
600-699 timer	-0.0847***	-0.359***
700-799 timer	-0.0968***	-0.414***
800 timer eller mer	-0.142***	-0.627***
Kort program	0	0
Langt program	0.0366	0.158
Mangler ordningsmål	-0.00540	-0.0219
Konstant	0.552***	0.219
N	9024	9024
R-kvadrert	0.058	
ll	-6191.0	-5897.5

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Utvalg: Bosatte personer som har deltatt i introduksjonsprogrammet og som har registrert avslutningsdato

Avhengig variabel: Binært utfall - Arbeid eller utdanning oppgitt som avslutningsårsak er kodet som 1, andre avslutningsårsaker er kodet som 0.

Referansegruppe: Menn uten kollektiv beskyttelse, under 25 år, uten noen registrerte timer med norskopplæring og med påbegynt videregående utdanning som høyeste utdanningsnivå.

Litteratur

Internasjonale konvensjoner

FNs konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter (SP)

FNs konvensjon 20. november 1989 om barnets rettigheter (barnekonvensjonen)

Konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn (Haagkonvensjonen 1996)

Lover

Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814

Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)

Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) 17. juli 1998 nr. 61.

Lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler (husleieloven)

Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven).

Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven).

Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) 4. juli 2003 nr. 80

Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Lov om planlegging og byggesaksbehandling 27. juni 2008 nr. 71 (plan- og bygningsloven).

Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) 6. november 2020 nr. 127

Lov om barnevern 18. juni 2021 nr. 97 (barnevernsloven)

Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).

Lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina 10. juni 2022 nr. 35.

Lov om endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.) 2. juni 2023 nr. 17

Forskrifter

Forskrift 18. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem

Forskrift 16. desember 2005 nr. 1555 om familiebarnehager

Forskrift 14. mai 2008 nr. 460 om tryggedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer (forskrift om tryggedekning for asylsøker m.m.)

Forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften).

Forskrift 1. juli 2010 om byggesak (byggesaksforskriften)

Forskrift 30. november 2010 nr. 1493 om kombinasjon av avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og arbeidsinntekt (pensjonsgivende inntekt)

Forskrift 16. desember 2011 nr. 1255 om tjenester til personer uten fast opphold

Forskrift 9. oktober 2015 nr. 1166 om tildeling av tilskudd til private barnehager

Forskrift 16. desember 2022 nr. 2272 om tilsyn med tjenester og tiltak i barnevernsinstitusjoner m.m (tilsynsforskriften)

Midlertidig forskrift 8. juni 2022 nr. 991 om unntak fra plan- og bygningsloven for å håndtere høye ankomster av fordrevne fra Ukraina

Midlertidig forskrift 27. juni 2023 nr. 1136 om midlertidig godkjenning av ordinære barnehager og midlertidig tilskudd for enklere bosetting av fordrevne fra Ukraina og flyktninger

Midlertidig forskrift 30. januar 2024 nr.146 om endring i integreringsforskriften (økt arbeidsretting av introduksjonsprogrammet).

Proposisjoner og innstillinger

Innst.363 L (2022–2023) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen. *Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.)*

Ot.prp. nr. 82 (1997-98). *Om lov om husleieavtaler (husleieloven)*

Ot.prp.nr.10 (1998-1999) *Om lov om spesialisthelsetjenesten m.m*

Prop. 84 L (2011–2012) · *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m.)*

Prop. 89 L. 2019–2020. *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)*

Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*

Prop.107 L (2021-2022) *Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina*

Prop. 90 L (2022–2023) · *Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.)*

Andre kilder

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2023) Høringsnotat 24. oktober 2023 forslag til midlertidige endringer i integreringsforskriften (økt arbeidsretting av introduksjonsprogrammet)

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2023): Tillegg til tildelingsbrev for IMDi 2023 30. juni 2023

Brekke, Jan-Paul, et al. "Tilrettelegging for integrering av flyktninger i Norge. Organisering, tiltak og erfaringer." Rapport–Institut for samfunnsforskning (2024)

Hernes, Vilde, et al. "Reception, settlement and integration of Ukrainian refugees in Norway: Experiences and perceptions of Ukrainian refugees and municipal stakeholders (2022-2023)." (2023)

Ideas2evidence (2021): KMDs organisasjonsdatabase – Sluttrapport 2021. Rapport 13:2021

IMDi: <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingstall/>

Justis- og beredskapsdepartementets (2022) Høringsnotat av 5.4.2022 - Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina med rett til midlertidig kollektiv beskyttelse

Møkkelgjerd & Mocanasu, 2021) Karnov-note 1 til § 34, Lovdata.no (hentet 16. august 2023).

NAFO (u.d.). Kombinasjonsklasser. Hentet fra: <https://nafo.oslomet.no/videregaende/organisering-vgs/kombinasjonsklasser/>

SSB (2023). Sentralitetsindeksen. Oppdatering med 2020—2024-kommuner. Hentet 05.02.24 fra: <https://www.ssb.no/befolkning/folketall/artikler/sentralitetsindeksen>

UDI: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/soknader-om-beskyttelse-etter-hjemmel-om-massefluktsituasjon--kollektiv-beskyttelse-etter-statsborgerskap-og-maned-2023/>

NRK (2022): <https://www.nrk.no/rogaland/hero-topp-meiner-vi-forskiellsbehandlar-flyktingar-fra-ukraina-og-eritrea-1.16093037>