



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

– Delrapport 1

Proba-rapport nr. , Prosjekt nr. 23014
ISSN: 1891-8093
AG/JH/AFJ/RB, TT, 11.12.2023

--
Offentlig

Følgerevaluering av midlertidige lovendringer som følge av høye ankomster fra Ukraina

Delrapport 1

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 Stortinget vedtok 31. mai 2023 å forlenge dem til 1. juli 2024 med enkelte justeringer.

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. I tillegg evaluerer vi selve hørings- og lovgivningsprosessen.

Denne rapport er en delrapport. Det gjenstår en del aktiviteter i prosjektet. Endelig rapport skal ferdigstilles innen 1. mars 2024.

Prosjektet er ledet av Audun Gleinsvik fra Proba. Fra Proba har for øvrig Ane Først Juel, 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 så langt, og ser frem til fortsettelsen!

ISSN: 1891-8093

Oslo 5.11.2023

Innhold

INNHold	2
SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	7
1 INNLEDNING	12
1.1 Bakgrunn	12
1.2 De midlertidige reglene	14
1.3 Problemstillinger	16
1.4 Begreper	17
1.4.1 «Flyktning» og «ukrainerne» om de fordrevne	17
1.4.2 «Ordinære» og «midlertidige» regler	17
1.5 Om innholdet i delrapporten	17
2 METODE	19
2.1 Forskningsdesign	19
2.2 Datakilder	19
2.2.1 Dokumentgjennomgang	20
2.2.2 Intervjuer	20
2.2.3 Spørreundersøkelser	21
3 INTEGRERINGSLOVEN MED FORSKRIFTER	23
3.1 Innledning	23
3.2 Unntak for integreringstiltak før bosetting	24
3.2.1 Terminologi og utgangspunkter	24
3.2.2 Om innholdet i de midlertidige reglene før bosetting	25
3.2.3 Hensynet bak de midlertidige reglene	25
3.2.4 Innspill fra høringsinstansene	26
3.3 Frivillige i stedet for obligatoriske integreringstiltak	27
3.3.1 Om innholdet av de midlertidige reglene	27
3.3.2 Hensynene bak reglene om frivillighet	27
3.3.3 Innspill fra høringen	28
3.4 Redusert innhold og varighet av integreringstiltak	29
3.4.1 Kompetansekartlegging og karriereveiledning	29
3.4.2 Introduksjonsprogrammets innhold	29
3.4.3 Introduksjonsprogrammets varighet	31
3.4.4 Foreldreveiledning i introduksjonsprogrammet	31
3.4.5 Rett til norskopplæring	32
3.4.6 Manglende rett på opplæring i samfunnskunnskap	33
3.4.7 Forutsetninger for og hensynene bak midlertidige reglene	34
3.5 Høyere utdanning som del av introduksjonsprogrammet	35
3.5.1 Innholdet av den midlertidige regelen	35
3.5.2 Hensynet den midlertidige bak regelen	35
3.5.3 Innspill fra høringen	35
3.6 Unntak fra kompetansekrav for norsklærere	36
3.6.1 Om innholdet av den midlertidige regelen	36
3.6.2 Hensynet bak den midlertidige regelen	36
3.7 Midlertidige forskriftshjemler og bruken av disse	36
3.7.1 Reglens innhold	36
3.7.2 Hensynet bak reglene	37
3.7.3 Innspill fra høringene	38
3.7.4 Bruken av de midlertidige forskriftshjemplene	38
3.8 Virkninger av endringene i integreringsloven	39
3.8.1 Kapasitet i introduksjonsprogrammet som barriere for bosetting	39

	3.8.2	Virkningene for kommunenes tilbud.....	41
	3.8.3	Virkningene for ukrainernes deltagelse.....	43
	3.8.4	Betydning for kapasitet til bosetting	44
	3.8.5	Betydning for integrering av ukrainerne	47
	3.8.6	Urimelig forskjellsbehandling?	50
	3.8.7	Andre virkninger av lovendringene	52
	3.8.8	Andre tiltak	52
	3.8.9	Andre kommentarer.....	54
4		BARNEHAGELOVEN	56
	4.1	Innledning.....	56
	4.2	Om innholdet i de midlertidige reglene	56
	4.3	Hensyn bak de midlertidige reglene.....	57
	4.4	Fra høringen.....	58
	4.5	Kapasitet, bruk og betydning av unntakene	58
	4.5.1	Barnehagesektorens kapasitet	58
	4.5.2	Bruk av de midlertidige reglene	60
	4.5.3	Tiltak	61
5		OPPLÆRINGSLOVEN	62
	5.1	Innledning.....	62
	5.2	Utvidet frist for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring.....	62
	5.2.1	Regelens innhold.....	62
	5.2.2	Hensynet bak den midlertidige regelen.....	63
	5.2.3	Innspill fra høringen.....	63
	5.3	Hjemmel for forskrift om ytterligere utvidelse av fristen i § 2-1	64
	5.3.1	Innholdet i den midlertidige regelen.....	64
	5.3.2	Hensynet bak den midlertidige regelen.....	65
	5.3.3	Innspill fra høringen.....	65
	5.3.4	Bruken av forskriftshjemmelen	65
	5.4	Lemping av krav om samtykke til særskilt opplæringstilbud («innføringstilbud»).....	65
	5.4.1	Innholdet i de midlertidige reglene	65
	5.4.2	Hensynet bak den midlertidige regelen.....	66
	5.4.3	Innspill fra høringen.....	66
	5.5	Bruk og betydning av de midlertidige reglene	67
	5.5.1	Grunnskolenes kapasitet.....	67
	5.5.2	Bruk av de midlertidige reglene	68
	5.5.3	Opplæringstilbud til flyktninger mellom 16 og 18 år	68
	5.5.4	Mulige tiltak	69
6		BARNEVERNLOVEN MED FORSKRIFTER	70
	6.1	Innledning.....	70
	6.2	Unntak fra enkelte av barnevernstjenestens plikter	70
	6.2.1	Hjemmel for forskrift om utvidede frister	70
	6.2.2	Lemping av tilsynsplikt etter fosterhjemsforskriften.....	71
	6.2.3	Formålet med de midlertidige reglene	72
	6.2.4	Høringsinstansenes innspill i andre høringsrunde	72
	6.3	Plassering av ukrainske barn i fosterhjem eller institusjon	72
	6.3.1	Innholdet i de midlertidige reglene.....	72
	6.3.2	Hensynet bak de midlertidige reglene.....	73
	6.3.3	Innspill fra høringen.....	74
	6.4	Tilpasninger i bestemmelsen om omsorgssentre for mindreårige	74
	6.4.1	Innholdet i de midlertidige reglene.....	74

6.4.2	Hensynet bak de midlertidige reglene.....	75
6.4.3	Innspill fra høringen.....	77
6.5	Endringene i barnevernloven – virkningene.....	78
6.5.1	Bruken av de midlertidige reglene	78
6.5.2	Kapasiteten i barnevernstjenesten som barriere mot bosetting.....	78
6.5.3	Betydning for kapasitet til bosetting i et krisescenario.....	79
6.5.4	Hvordan treffer lovendringene kommunenes behov?	80
6.5.5	Mulige virkninger av lovendringer knyttet til omsorgssentertilbudet	81
6.5.6	Andre utfordringer	81
7	HELSELOVGIVNINGEN.....	83
7.1	Innledning.....	83
7.2	Om innholdet i de midlertidige reglene	84
7.3	Hensynene bak de midlertidige reglene.....	85
7.4	Innspill fra høringsinstansene	86
7.5	Bruken av reglene	87
7.6	Kapasiteten i helsetjenestene og lovendringenes virkninger.....	88
7.6.1	Kapasiteten i tjenestene	88
7.6.2	Betydningen av lovendringene	90
7.6.3	Andre tiltak	90
8	FOLKETRYGDLOVEN OG MOBILISERING AV PENSJONERT PERSONELL	91
8.1	Innledning.....	91
8.2	Innholdet i den midlertidige regelen.....	91
8.3	Hensynet bak den midlertidige regelen.....	92
8.4	Innspill fra høringsinstansene	92
8.5	Bruken og virkningene av den midlertidige regelen	93
9	PLAN- OG BYGNINGSLOVEN MED FORSKRIFTER	94
9.1	Innledning.....	94
9.2	Innholdet i de midlertidige reglene.....	94
9.3	Hensynet bak den midlertidige regelen.....	97
9.4	Innspill fra høringsinstansene	98
9.5	Bruk og virkninger av de midlertidige reglene	98
9.5.1	Bruk av de midlertidige lovendringene.....	99
9.5.2	Virkninger av de midlertidige lovendringene	100
10	HUSLEIELOVEN	102
10.1	Innledning.....	102
10.2	Om innholdet i de midlertidige reglene	102
10.3	Hensynet bak den midlertidige endringen.....	102
10.4	Innspill fra høringsinstansene	103
10.5	Bruken og virkningene av den midlertidige bestemmelsen	104
10.6	Andre tiltak på boligområdet.....	105
11	FORELØPIG VURDERING AV HELHETEN I DE MIDLERTIDIGE LOVENDRINGENE.....	106
11.1	Hva begrenser kommunenes kapasitet til bosetting?.....	106
11.2	Virkninger av de midlertidige lovendringene	108
11.3	Er endringene treffsikre?	109
12	LOVGIVNINGSPROSESSEN	116
12.1	Innledning.....	116
12.2	Beskrivelse av prosessene	116
12.2.1	Første vedtakelse.....	116
12.2.2	Andre vedtakelse.....	117
12.3	Forholdet til utredningsinstruksen.....	118

12.4	Høringsinstansenes vurderinger	119
12.4.1	Spørreundersøkelsen	119
12.4.2	Høringsuttalelser - bemerkninger til lovgivningsprosessen	120
12.4.3	Høringsinstansenes forhåndskjennskap	124
12.4.4	Betydningen av knappe frister	125
12.4.5	Forhåndsvarsel og høringsmøte	126
12.4.6	Samlet løsning eller separate høringsnotater?	128
12.5	Antall høringsuttalelser i de to rundene	129
12.6	Funn fra intervjuene	130
12.6.1	Innledning.....	130
12.6.2	Om lovgivningsprosessen	130
12.6.3	Departementenes vurderinger	131
12.6.4	Statsforvalternes vurderinger.....	133
12.7	Samlet vurdering	134

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

I 2022 ble det vedtatt en rekke midlertidige bestemmelser i lov eller forskrift knyttet til tilstrømning av fordrevne fra Ukraina. De fleste reglene tok sikte på å øke kommunenes kapasitet til bosetting av fordrevne. De viktigste barrierene for kommunenes bosettingskapasitet er mangel på boliger samt knapphet på kvalifisert arbeidskraft i tjenesteproduksjonen. Lovendringene bidrar i liten grad til løse disse problemene generelt. Lovendringene har like fullt bidratt til å øke bosettingskapasiteten i en del kommuner, uten å skape store ulemper. Vi mener derfor at lovendringene må sies å være hensiktsmessige og treffsikre.

Endringene i integreringsloven skiller seg ut, ved at enkelte bestemmelser medfører ulemper i form av svekket integrering og ved at de gjøre det mer krevende å gjennomføre integreringsaktivitetene. Dette innebærer en del vanskelige avveininger mellom fordeler og ulemper, og det vi mener derfor at det kan være hensiktsmessig å endre enkelte av de midlertidige bestemmelsene i integreringsloven.

Denne rapporten er en underveisrapport, og konklusjonene og anbefalingene er foreløpige.

Bakgrunn

I februar 2022 begynte flyktninger å komme fra Ukraina. Tilstrømningen var omfattende, men situasjonen i Ukraina og nærområdene var uforutsigbar, myndighetene måtte ta høyde for et høyt antall fordrevne. Ukrainerne ble gitt kollektiv beskyttelse. En hovedutfordring var å finne boliger til ukrainerne og å sikre et nødvendig tjenestetilbud. Dette var bakgrunnen for at det ble startet et arbeid med å gjennomføre en rekke midlertidige lovendringer, primært rettet mot å gjøre det lettere for kommunene å bosette flyktninger. Det var også enkelte lovendringer rettet mot andre sektorer og forvaltningsnivåer.

De midlertidige reglene ble i hovedsak vedtatt i juni 2022 med virkning fra 1. juli samme år. I 2023 ble de fleste midlertidige reglene forlenget med ett år.

Problemstilling

I denne utredningen vurderer vi følgende problemstillinger:

- Er de midlertidige lovendringene er treffsikre, hensiktsmessige og anvendbare?
- Var lovgivningsprosessen hensiktsmessig?
- Bør noen av de midlertidige endringene i integreringsloven innføres i det ordinære integreringsregelverket?

Det siste punktet dekkes i hovedsak ikke av denne rapporten, men vil dekkes av sluttrapporten som skal ferdigstilles senest 1. mars 2024.

Metode

Prosjektet er basert på et bredt informasjonsgrunnlag:

- Dokumenter: Høringsnotater og proposisjoner, høringsuttalelser, månedsrapporter fra IMDi og NAV til AID
- Intervjuer med:

- Departementer og direktorater
- Høringsinstanser (organisasjoner)
- Fylkeskommuner
- Statsforvaltere
- Spørreundersøkelser
 - Høringsinstanser
 - Kommuner (bosettingsansvarlige, ledere for integrering, skole, barnehage, helse- og sosialsektoren, plan- og byggesaksbehandling)

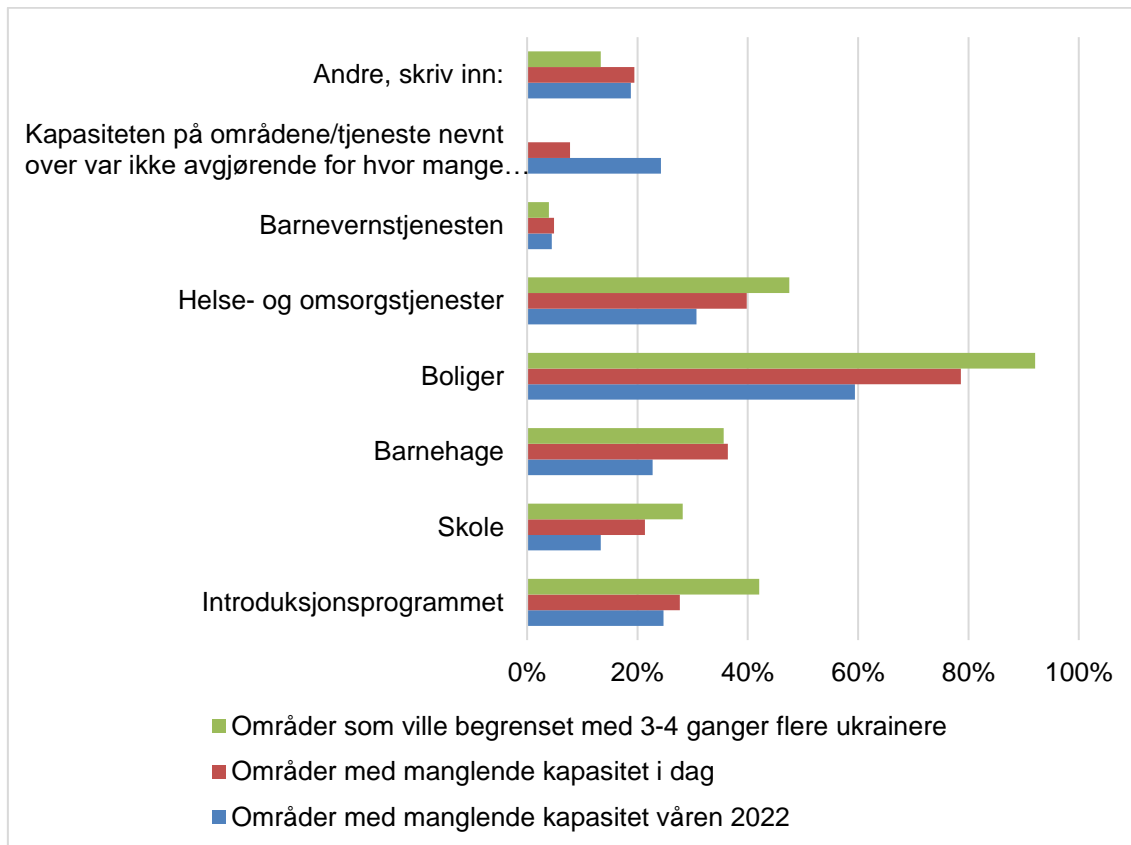
I andre del av prosjektet vil vi gjennomføre intervjuer i utvalgte kommuner og analysere data fra Norsk introduksjonsregister. Sluttrapport fra prosjektet skal leveres til AID innen utgangen av februar 2024.

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 det er også en del kommuner som opplever 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 også en del kommuner som oppgir at andre tjenesteområder kan få kapasitetsproblemer.

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



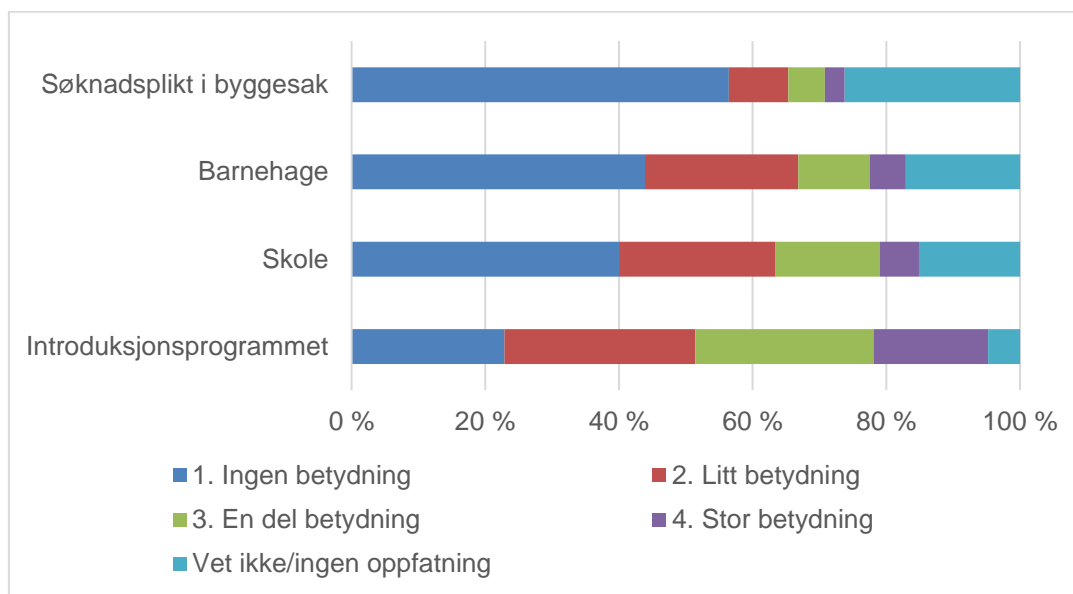
Figur 1 viser svar fra de ansvarlige for bosetting på spørsmål om begrensninger i kapasiteten til bosetting. Ett av spørsmålene var knyttet til en situasjon med en innstrømning tilsvarende 3-4 ganger nivået i 2022. Spørsmålet er formulert på basis av «høyt scenario» i UDI (2023). Figuren viser at på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

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.

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 er 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 forskriftshjemplene i barnehageloven først trådte i kraft 1. august 2023, mens de midlertidige reglene i opplæringsloven trådte i kraft før sommeren 2022.

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



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 øvrige mottaksbeboere (flyktninger som først har vært i mottak) fordi ukrainere får oppholdstillatelse raskere.

De midlertidige reglens hensiktsmessighet og treffsikkerhet

De fleste midlertidige reglene har til hensikt å øke kommunenes kapasitet til bosetting. Vi mener at hvis én kommune opplever at endringen øker bosettingskapasiteten, bidrar lovendringen til å nå målet. Etter vår mening kan lovendringene sies å være treffsikre hvis de bidra til å nå målet – uten at mange eller et flertall av kommunene opplever lovendringen som nyttig for bosettingen.

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 til måloppnåelsen, men med mindre kostnader og ulemper.

Bortsett de midlertidige reglene i integreringsloven, har vi ikke identifisert tegn på at lovendringene har medført nevneverdige ulemper. Vi kan heller ikke se at kostnadene kan være 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 forslag til alternative tiltak. Igjen med unntak for endringene i integreringsloven, er det kommet relativt få forslag, og forslagene er heller supplementert til lovendringene og ikke alternativer. Nesten alle forslagene er økonomiske tiltak, som trolig vil gi høyere samfunnsøkonomiske kostnader enn hva som er tilfellet for lovendringene. Vi mener derfor at lovendringene 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 for 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 som har besvart vår spørreundersøkelse mener at de midlertidige reglene bygger på en overdreven tro på hvor lett det er å integrere ukrainerne, 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 vurdert de ulike midlertidige reglene i integreringsloven ut fra virkninger både for bosettingskapasitet og integrering, men ikke ut fra et prinsipp om likebehandling med øvrige flyktninger. For de fleste endringene ser vi ikke grunnlag for klare anbefalinger, men tre av endringene skiller seg ut:

- Rett til annen språkopplæring (enn norsk): Svært få ukrainere velger dette. Vi vil senere i prosjektet besøke kommuner som har erfaring med å etablere et slikt tilbud, og vil få bedre grunnlag for å forstå hvor stor belastning det kan være at ukrainerne kan velge opplæring i et annet språk. Vi ser ikke klare fordeler ved denne rettigheten, og mener fjerning kan gi fordeler, uten betydelige ulemper.

- Rett til å gjennomføre introduksjonsprogrammet på deltid oppfattes av de fleste, men ikke alle, respondentene i spørreundersøkelsen som positiv. Dette har sammenheng med at valg av deltid vanligvis er knyttet til at deltakeren har en deltidsjobb ved siden av. Man kan begrense retten til tilfeller der deltakeren har deltidsjobb.
- De fleste respondentene ser ut til å oppfatte integreringskontrakt som lite nyttig. Et alternativ kan være å fjerne krav om integreringskontrakt for alle.

Lovgivningsprosessen

Det midlertidige regelverket fra 2022 ble vedtatt i løpet av svært kort tid og med mange involverte aktører. Lovgivningsprosessen var en koordinert prosess som involverte seks ulike departementer. De ulike delene av høringsnotatet ble utarbeidet av det departementet som har fagansvaret for den enkelte lov, og Justisdepartementet koordinerte arbeidet. Høringsinstansene fikk bare én ukes frist til å uttale seg om de forslag som ble fremmet. Lovforslaget ble deretter fremmet i en proposisjon fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, behandlet og vedtatt av Stortinget. I 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.

Hovedinntrykket fra intervjuene med departementene var at arbeidet med høringsnotat og proposisjon ved første gangs vedtagelse 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 instanser som leverte hørings svar opplevde høringsfristen som knapp. Likevel klarte høringsinstansene i 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 spørsmålstegn med hvorfor det ble gitt en såpass kort frist også da forlengelsen av det midlertidige regelverket ble sendt ut på høring. 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 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

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 er imidlertid en utfordring for det offentlige tjenesteapparatet, og særlig for kommunene som for en stor del har ansvar for førstelinjetjenestene i velferdstilbudet vårt, og som i tillegg har et særlig ansvar 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, som for eksempel barnevernet, skolevesenet, helsevesenet og på integreringsfeltet.¹ Tidligere år vedtok stortinget en ny midlertidig lov. Den var i hovedsak en forlengelse av det opprinnelige vedtaket fra 1. juli 2023 til 1. juli 2024.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har utlyst en følgeevaluering av de midlertidige lovendringene. Proba samfunnsanalyse gjennomfører evalueringen i samarbeid med Advokatfirmaet Lund & Co DA («Lund & Co»).

Denne rapporten er den første fra evalueringen. Rapporten omhandler både en analyse av lovgivningsprosessen og den lovtekniske løsningen samt beskrivelse og analyse av virkningene av lovendringene for tjenesteområdene. Denne rapporten er basert på spørreundersøkelser blant kommuner og med høringsinstanser samt intervjuer med statsforvaltningen og utvalgte høringsinstanser. Hovedrapporten – som kommer i 2024 – vil også bygge på analyser av registerdata samt intervjuer i kommunene.

1.1 Bakgrunn

Russland invaderte Ukraina 24. februar 2022. Krigen i Ukraina har ført til den største strømmen av flyktninger i Europa siden 2. verdenskrig. Det kom nær 37 000 fordrevne til Norge i 2022,² og 16 346 i løpet av perioden fra januar til juli 2023.³ Til sammenligning kom det i overkant av 31 000 asylsøkere til Norge i det forrige «toppåret» 2015 og vel 15 000 fikk opphold.⁴ Etter flyktningkrisen i 2015 har det vært flere år med lavere antall asylsøkere og dermed en nedskalering av kapasiteten i utlendings- og integreringsforvaltningen. Da den plutselige tilstrømmingen fordrevne fra Ukraina startet våren 2022, skapte det et stort press på kapasiteten i det offentlige tjenestetilbudet, først i utlendingsforvaltningen og mottakssystemet og deretter i det kommunale bosettingsapparatet og på 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 ukrainerne er gitt

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

² (UDI , 2023) vedlegg 2

³ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/soknader-om-beskyttelse-etter-hjemmel-om-massefluktsituasjon--kollektiv-beskyttelse-etter-statsborgerskap-og-maned-2023/>

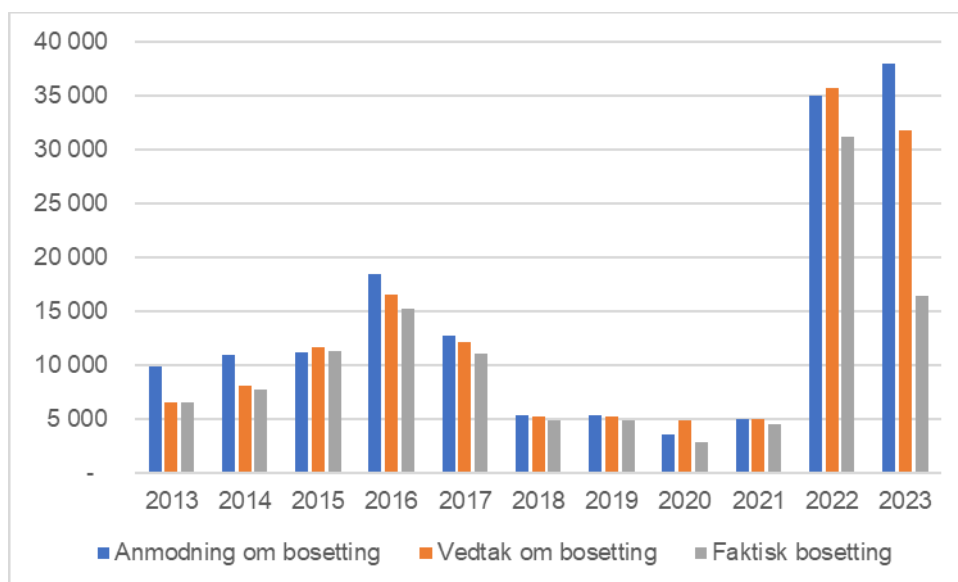
⁴ Prop. 89 L (2019-2020) s. 18

kollektiv beskyttelse i medhold av utlendingsloven § 34 og utlendingsforskriften § 7-5a.⁵ Det innebærer at man ikke foretar noen individuell vurdering av en asylsøknad. Personer som oppfyller vilkårene for kollektiv beskyttelse, får automatisk midlertidig opphold. Det innebærer at behandling av søknaden skjer mye raskere enn ved en alminnelig asylprosess, og at kommunene mye raskere overtar ansvaret for bosetting og integrering. I tillegg har ukrainske borgere visumfrihet til Norge, og kan reise fritt inn i landet. En del av de ukrainske fordrevne har nettverk av familie og venner i Norge før ankomst. En ikke ubetydelig andel valgte derfor å bo privat i stedet for på asylmottak eller annen innkvartering Utlendingsdirektoratet (UDI) tilbyr.

Kommunene vedtok å bosette 36 000 personer i 2022, hvorav 31 000 ukrainere. Samlet er det syv ganger så mange som det som har vært normalen de siste årene (jf. Figur 1-1). I 2023 ble kommunen opprinnelig anmodet om å bosette 35 000 personer. Kommunene vedtok bosetting av 31 000 personer i 2023. I mai 2023 oppdaterte Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) anmodningen til 38 000 personer. IMDi oppga 3. oktober 2023 at kommunene hadde tilbudt seg å bosette 35 500 personer.⁶

Situasjonen i Ukraina har vært og er fremdeles uforutsigbar. UDI utarbeidet ved inngangen til 2023 ulike scenarier for antall antatte fordrevne fra Ukraina i 2023.⁷ UDI mente det burde planlegges ut ifra at det ville komme om lag 40 000 fordrevne fra Ukraina i 2023, men anga samtidig et høyt scenario med opptil 120 000 fordrevne fra Ukraina. Ved utgangen av juli 2023 var det kommet vel 16 000 og IMDi har anmodet kommunene om å bosette inntil 38 000 flyktninger. Anmodningen gjelder flyktninger fra alle land.

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



⁵ 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.

⁶ <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingstill/>

⁷ (UDI , 2023) s. 2

1.2 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 flyktningsstrømmen fra Ukraina på en god måte.

Forslag til nye regler ble sendt på høring 12. april 2022 og i høringsnotatet skrev Justis- og beredskapsdepartementet følgende:⁸

«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.»

Lov- og forskriftsforslaget 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.⁹

Den midlertidige loven inneholder regulering i en rekke sektorlover med tilhørende forskrifter. De fleste 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.¹⁰

⁸ Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat 5. april 2022 s. 5-6

⁹ Lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina 10. juni 2022 nr. 35.

¹⁰ Lov om barnevern (barnevernloven) 18. juni 2021 nr. 97 § 3-3

(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.¹¹ 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.¹²

(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.¹³ 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.¹⁴ 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 på mottaket ikke hindrer rask bosetting. Et 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.¹⁵

De midlertidige reglene ble med noen justeringer videreført i 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.

Den midlertidige reguleringen er kun én del av en større pakke med virkemidler for å sikre rask bosetting og integrering. Det viktigste 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 kan for eksempel være å legge om praksis innenfor rammene av eksisterende lovgiving eller å mobilisere frivillig sektor. Virkningen av lov- og forskriftsendringene kan ikke vurderes isolert.

¹¹ Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) 27. juni 2008 nr. 71 § 20-9.

¹² Barnevernloven § 11-1 (5)

¹³ Barnevernloven § 2-7

¹⁴ Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) 6. november 2020 nr. 127.

¹⁵ Barnevernsloven § 11-1(4)

Tabell 1-1: Oversikt over midlertidige bestemmelser i formell lov

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
Barnevernloven	§ 3-3 (3)	Vedtatt	Videreført	BFD
Barnevernloven	§ 11-1 (4)-(6)	Vedtatt	Videreført	BFD
Barnevernloven	§ 11-3 (3)	Vedtatt	Videreført	BFD
Barnevernloven	§ 12-11 (4)	Vedtatt	Videreført	BFD
Barnevernloven	§ 17-3 (2)	Vedtatt	Videreført	BFD
Barnevernloven	§ 2-7	Vedtatt	Videreført	BFD
Folketrygdloven	§ 8-52 (3)	Vedtatt	Opphevet	AID
Helse- og omsorgstjenesteloven	§ 7-2 b	Vedtatt	Videreført	HOD
Husleieloven	§ 9-3		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
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

1.3 Problemstillinger

Prosjektet skal belyse flere ulike temaer.

Ett spørsmål er om lovendringene har virket etter sitt formål. Er de midlertidige lovendringene er treffsikre, hensiktsmessige og anvendbare? Ett viktig mål har vært å styrke kommunenes og fylkeskommunenes muligheter for å bosette et stort antall fordrevne fra Ukraina. På den andre siden, skal lovendringene i minst mulig grad svekke oppnåelse av andre mål, herunder kvaliteten på kommunale tjenester eller integrering av ukrainerne.

Videre skal prosjektet belyse om den lovtekniske løsningen og lovendringsprosessen har fungert godt. Alle endringene ble fremmet som ett samlet lovforslag. En del var i form av lovendringer, andre i form av forskriftshjemler. Lovendringene er behandlet i to runder, der den andre runden i hovedsak innebar en forlengelse av de opprinnelige endringene. Oppdraget skal også vise om aktørene har fått tilstrekkelig informasjon om lovendringene.

Vurderingene av den lovtekniske løsningen og prosessene skal gi grunnlag for læring i hvordan man kan bruke juridiske virkemidler i framtidig krisehåndtering.

Et tredje hovedtema er om noen av de midlertidige endringene i integreringsloven bør innføres i det ordinære integreringsregelverket.

1.4 Begreper

1.4.1 «Flyktning» og «ukrainerne» om de fordrevne

Menneskene som er fordrevet fra Ukraina 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 enkelhet skyld bruker også begrepet «ukrainerne» selv om det er andre nasjonaliteter blant de som har fått kollektiv beskyttelse som følge av invasjonen i Ukraina.

1.4.2 «Ordinære» og «midlertidige» regler

Med «midlertidige» regler sikter vi til de reglene i lov eller forskrift som ble opphevet 1. juli 2023 eller som vil oppheves automatisk 1. juli 2024 med mindre Stortinget vedtar å forlenge lovene og departementene forskriftene. 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.

1.5 Om innholdet i delrapporten

Denne rapporten er den første av to rapporter i en følgeevaluering. Sluttrapporten skal foreligge 1. mars 2024. Den overordnede målsetningen med følgeevalueringen er å undersøke om den midlertidige reguleringen har fungert etter sin hensikt.

De samfunnsvitenskapelige metodene vi bruker for å samle inn data beskriver vi i kapittel 2. Rapporten er basert på et omfattende datamateriale, men det gjenstår fortsatt en del datainnhenting. Alle konklusjoner må derfor anses som foreløpige.

I delrapporten beskriver vi de midlertidige reglene, sammenholdt med de reglene som vanligvis gjelder. 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, hvor virkningsfulle lovendringene er/har vært for å øke kapasiteten til bosetting samt andre foreløpige funn fra datainnsamlingen.

I kapittel 11 gjør vi en foreløpig vurdering av det midlertidige regelverket som en samlet pakke basert på det datamaterialet vi har samlet inn og analysert så langt.

Kapittel 12 inneholder en beskrivelse og foreløpig vurdering av selve lovgivningsprosessen. Formålet med å undersøke prosessen er å kunne dra lærdommer fra denne neste gang det er behov for at nye regler kommer på plass raskt i en krisesituasjon.

2 Metode

De ulike spørsmålene i oppdraget krever ulik analytisk tilnærming og til dels også informasjonskilder, men det er også en del data som er egnet til å belyse flere ulike spørsmål.

2.1 Forskningsdesign

Mange av de midlertidige reglene innebærer reduserte krav eller muligheter for reduserte krav til kommunenes og fylkeskommunene tjenester med sikte på å øke kapasiteten til bosetting. Spørsmålet om de midlertidige lovendringene har vært hensiktsmessige og treffsikre har vi belyst gjennom å vurdere hvilke virkninger lovendringene har hatt og hva virkningene ville vært hvis antall ankomster hadde kommet opp til det øvre nivået som lå til grunn da endringene ble vedtatt. 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 de midlertidige reglene innebar betingede unntak eller forskriftshjemler. Vilkåret for å ta reglene i bruk er «hvis ankomster fra Ukraina gjør det nødvendig..» eller lignende formuleringer. Midlertidige regler som ikke er tatt i bruk, har ikke hatt noen reell nytte, men har heller ikke skapt ulemper. Vårt oppdrag innebærer at vi også vurderer mulig nytte opp mot mulig ulempe, hvis de midlertidige reglene hadde blitt eller blir tatt i bruk.

De midlertidige reglene i integreringsloven har til dels andre typer virkninger enn de andre midlertidige lovendringene. Mange av endringene i integreringsloven gir ukrainerne større valgfrihet i deltagelse i integreringstiltak. Andre innebærer et mer begrenset tilbud om aktiviteter. Dessuten er det midlertidige regler som flytter ansvar fra vertskommuner (for mottak) til bosettingskommuner. I tillegg til å vurdere om de midlertidige reglene har påvirket kapasiteten til bosetting, skal vi også vurdere andre virkninger, og da særlig virkning for integrering av ukrainerne. Når vi vurderer om noen av de midlertidige reglene bør bli permanente også for andre med rettigheter og plikter i henhold til integreringsloven, ser vi regelverket for de med kollektiv beskyttelse opp mot reglene som gjelder for andre. Vi belyser både hvordan de midlertidige lovendringene påvirker kommunenes tilbud av integreringsaktiviteter og ukrainernes bruk av tilbudet samt virkningene av dette for kommunenes kostnader og integrering av ukrainerne. Videre tar vi hensyn til erfaringene man har med varighet av opphold i Norge for de som kommer med flyktningsstatus.

Virkningene av de midlertidige lovendringene kan bare i begrenset grad observeres, og virkningene må derfor vurderes på grunnlag av oppfatninger hos aktørene.

2.2 Datakilder

Vi har brukt en rekke ulike datakilder i prosjektet.

2.2.1 Dokumentgjennomgang

Vi har gjennomgått høringsnotatene, høringsuttalelsene og proposisjonene knyttet til lovforslagene. Proposisjonene inneholder også referanser til høringsuttalelser, men vi har gjort en selvstendig gjennomgang.

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

I tillegg pågår det enkelte andre, relevante forskningsprosjekter parallelt med vårt. Vi har lest rapporter fra disse prosjektene, men 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:

- Lovteknisk løsning og prosess
- Barrierer for bosetting og virkning av lovendringene for barrierene
- Betydningen av lovendringene for bosettingskapasiteten
- Virkning av endringene i integreringsloven for integrering

Organisasjonene der vi har gjennomført intervjuer er valgt ut på grunnlag av virksomhetens innretning og dens relevans for ulike temaer i evalueringen. Intervjuguider er utformet for grupper av virksomheter, men er også tilpasset individuelt. Det er bare noen få av organisasjonene som har fått spørsmål om alle hovedtemaene. I 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 (ikke JD)	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	x

Vi har ikke gjennomført intervjuene i kommunene. Disse vil gjennomføres i del 2 av prosjektet.

2.2.3 Spørreundersøkelser

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

Høringsinstansene fikk spørsmål om erfaringene med de to høringsprosessene, hvordan de eventuelt medvirket samt om den lovtekniske løsningen.

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.

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 (29 prosent) som oppga at de hadde sendt høringsuttalelse. I den 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. 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

- Hva (boliger, ulike tjenesteområder, mv) begrenser/t 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 2-2 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.¹⁶ For barnehager har vi også inkludert bydelene i Oslo.

¹⁶ I Ideas2evidence (2022) 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 2-2: 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.

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 2003.¹⁷

Ordringen med kollektiv beskyttelse ved masseflukt er kun anvendt i Norge én gang tidligere, og da for personer fra Kosovo i 1999.¹⁸ Vi har med andre ord ikke anvendt kollektiv beskyttelse etter at introduksjonsloven eller integreringsloven trådte i kraft, og integreringsloven har hatt 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 ukrainerne så langt annet ikke følger av de midlertidige bestemmelsene. Integreringsloven har med andre ord fått flere særregler som kun gjelder for fordrevne fra Ukraina og ikke for andre øvrige flyktninger som benytter seg av det samme tjenestetilbudet. Reglene innebærer derfor en forskjellsbehandling av ulike flyktninggrupper.

De midlertidige reglene retter seg mot alle som har fått opphold etter utlendingsloven § 34, uavhengig av nasjonalitet. I praksis gjelder det nå de ukrainske flyktningene, og for enkelhets skyld omtaler vi reglene her som regler for ukrainerne eller ukrainske flyktninger.

I forarbeidene til de midlertidige reglene, er behovet for særregler beskrevet slik:¹⁹

«Departementet foreslår å innføre et midlertidig kapittel i integreringsloven med regler for personer som får opphold etter utlendingsloven § 34. I den akutte

¹⁷ Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) 4. juli 2003 nr. 80.

¹⁸ (Møkkelgjerd & Mocanasu, 2021) Karnov-note 1 til § 34, Lovdata.no (hentet 16. august 2023).

¹⁹ Prop.107 L (2021–2022) s. 54.

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.

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 flyktningsgrupper 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 i hvilken grad de er tatt i bruk. I sluttrapporten vil vi også vurdere i hvilken grad de har fungert etter sin hensikt og reglene i integreringsloven kapittel 6A bør gjøres permanente for innvandrere generelt.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte 24. oktober 2023 forslag om flere endringer eller tillegg til i de midlertidige reglene i integreringsforskriften på høring. Formålet er å legge til rette for at flere kommer i arbeid raskere. Forslaget og eventuelle endringer vil bli nærmere omtalt i sluttrapporten.

3.2 Unntak for integreringstiltak før bosetting

3.2.1 Terminologi og utgangspunkter

I integreringsloven skilles 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 flykninger regnes som *asylsøkere* i integreringslovens forstand fra de har registrert sin søknad om beskyttelse til de har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.²⁰ 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 de midlertidige reglene er det i integreringsloven § 37 a gjort unntak for asylsøkere som er i målgruppen for ordningen med kollektiv beskyttelse, altså 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 flykninger 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. Innvandrerene 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.²¹

3.2.3 Hensynet bak de midlertidige reglene

Hensynet bak unntaket fra plikten til å delta i opplæring i mottak i § 37 a fremgår 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 det 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.²² 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.

²⁰ Prop.107 L (2021–2022) s. 55.

²¹ Se omtale av kompetansekartlegging *etter* bosetting for ukrainere i punkt 3.4.1.

²² 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.²³ 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:²⁴

«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 har uttalt seg særskilt om at retten til opplæring først inntreffer etter bosetting. IMDi har imidlertid gitt uttrykk for at de støtter videreføring av forskriftshjemmelen i § 37 e fordi den gir grunnlag for ved behov å gi rett til opplæring på norskopplæring på mottak. Flere instanser har understreket betydningen av at slik opplæring iverksettes raskt.

Flere instanser har gitt uttrykk for at kompetansekartlegging bør foretas *før bosetting*. Arbeids- og velferdsdirektoratet uttrykker forståelse for at det av kapasitetshensyn blir gjort unntak for plikten til kompetansekartlegging på dette stadiet, men bemerker at dette har uheldige konsekvenser. De skriver at det var

«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 ble lagt til i informasjonsinnhenting. Men direktoratet ga også uttrykk for at kompetansekartlegging bør foretas før bosetting dersom den raske bosettingstakten ikke opprettholdes fremover.

Nordland fylkeskommune bemerker at det er behov for mer informasjon om flyktingene før de bosettes i kommunene. NHO er positive til den «*minimumskartleggingen*» som foretas før bosetting, og støtter at denne utvides til også å omfatte opplysninger om språkferdigheter. NHO bemerker 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 gir uttrykk for at «*[n]oe mer bør kunne kartlegges i mottak for de som bor i mottak.*»

²³ Prop.107 L (2021–2022) s. 56.

²⁴ Prop.90 L (2022–2023) s. 56.

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 innvandrerne som er i målgruppen for ordningene. Innvandrerne har med andre ord normalt både en rett og en plikt til å delta. Det gjelder for eksempel deltakelse 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.

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.

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 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.²⁵

Når det gjelder introduksjonsprogrammet skriver departementet følgende:²⁶

«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

²⁶ Prop.107 L (2021–2022) s. 57.

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:²⁷

Formålet er også å legge til rette for arbeidsmarkedsintegrering, ved å avklare om deltakerne 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.

3.3.3 Innspill fra høringen

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

Bergen kommune, Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid støttet departementet i at personer som har avvist eller avbrutt deltakelse 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 deltakere 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 flyktningsarbeid, 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*».

²⁷ Prop.90 L (2022–2023) s. 56.

3.4 Redusert 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. 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. Dette ville etter de ordinære reglene vært kartlagt *før bosetting*, jf. § 6. Departementet har i forarbeidene til de midlertidige reglene lagt til grunn at man kan ta i bruk selvregistreringsløsninger dersom det er mange ankomster.²⁸

Fylkeskommunen har ansvar for tilbudet om karriereveiledning som «bør» gjennomføres før introduksjonsprogrammet, jf. integreringsloven § 11. Karriereveiledningen skal ta utgangspunkt i kompetansekartleggingen og bidra til at innvandrerene 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.²⁹ Det er anledning til å gjennomføre veiledningen i grupper og departementet skrev da reglene ble innført:³⁰

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 overføringsflyktinger 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.

²⁸ Prop.107 L (2021–2022) s. 178.

²⁹ Prop.107 L (2021–2022) s. 178.

³⁰ Prop.107 L (2021–2022) s. 57.

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. Deltakere med barn eller som får barn i løpet av programmet 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 de midlertidige reglene. Dersom forhold på kommunens side medfører at programmet må være på deltid, skal det utbetales introduksjonsstønad tilsvarende deltagelse på fulltid.³¹ 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.³²

Bergen kommune og Bærum kommune stilte seg positive til muligheten for å gjennomføre program på deltid. Bergen kommune mente det var uheldig at bare deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse har denne muligheten. Stange kommune ga uttrykk for at programmet bør gjennomføres på heltid for at deltakerne skal få «mest mulig utbytte av det korte løpet.»

Det følger av integreringsforskriften § 43 f at *språktilbudet* i introduksjonsprogram etter integreringsloven § 37 c skal være norskopplæring etter § 37d, eller et annet norsk eller engelsk språktilbud. Flere høringsinstanser har uttalt seg om språktilbudet i introduksjonsprogrammet. Arbeids- og velferdsdirektoratet, Bærum kommune, Morasenteret, NHO og Vestfold og Telemark fylkeskommune støtter presiseringen om at språket skal være norsk eller engelsk. Språkrådet understreker at det ikke er i tråd med språkloven og språkpolitikken å la engelsk erstatte norsk i språktilbudet. Utdanningsforbundet og Vestby kommune ga uttrykk for at opplæring i norsk bør være hovedregelen.

Bærum kommune pekte på at kommunen verken har kompetanse eller økonomi til å tilby fulltids engelskopplæring, og at det i hovedsak er norsk som vil etterspørres. Faglig forum for flyktningarbeid understreker at få kommuner i dag har mulighet til å tilby engelsk språkopplæring som fullverdig tilbud. Stavanger kommune mener det ikke bør være mulighet til å velge et annet språk enn norsk i opplæringstilbudet.

Samtidig med at det fattes vedtak om deltakelse i introduksjonsprogrammet, skal det etter de ordinære reglene utarbeides en *integreringsplan* og en *integreringskontrakt*, jf. integreringsloven §§ 15 og 16. I 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 sluttmål for programmet, programmets varighet, elementene i programmet og klagemuligheter*». Det

³¹ Se integreringsforskriften § 43 b med midlertidig regel om fastsettelse av introduksjonsstønad dersom kommunen ikke har tilbudt introduksjonsprogram på full tid.

³² Integreringsloven § 14 tredje og fjerde ledd.

vil si at det, i motsetning til i de ordinære reglene, ikke er et krav om at planen skal inneholde norskmål etter §§ 13 og 31 eller hvor mye opplæring vedkommende skal ha.

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 innvandrers kompetanse, og tilpasses den enkeltes behov. Programmet kan etter de ordinære reglene være 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 være i «inntil» seks måneder for ukrainere med utdanning på videregående nivå eller høyere, jf. § 37 c andre ledd.³³ 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. I 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 har flere instanser gitt uttrykk for at introduksjonsprogrammet bør være av lengre varighet. Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid, 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.

3.4.4 Foreldreveiledning i introduksjonsprogrammet

Tilbudet om *foreldreveiledning* kan etter integreringsforskriften § 3 sjette 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.

Enkelte høringsinstanser uttrykte støtte til å redusere antall timer med foreldreveiledning på grunn av kapasitetsutfordringer. Det gjelder Arbeids- og velferdsdirektoratet, Bærum

³³ I den midlertidige reguleringen i integreringsforskriften i § 43a er det presisert hva som regnes som «utdanning på videregående nivå eller høyere» for ukrainere.

kommune, Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid, 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 deltakere 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.³⁴ 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.

I integreringsforskriften er det med virkning fra 1. juli 2023 en bestemmelse i § 43 g, der det står at kommunen og fylkeskommunen *kan* gi utvidet norskopplæring til deltagere som omfattes av integreringsloven § 37d og som har behov for utvidet opplæring for å oppnå et minimumsnivå i norsk. 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 som ikke har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før. 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 mill. kroner i juni 2023.³⁵ Endringen og bevilgningene er en respons på kritikken flere av høringsinstansene, herunder KS, gav i forbindelse med høringen om videreføringen av regelverket. Se omtale av høringsinstansene syn nedenfor.

Målsettingen for opplæringen i de midlertidige reglene er kun at deltakeren «bør» oppnå «et minimumsnivå i norsk». Etter de ordinære reglene «skal» deltakerne oppnå et slik, jf. § 31. Ukrainerne har ingen plikt til å avlegge prøver for å dokumentere sine

³⁴ Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) 17. juli 1998 nr. 61.

³⁵ Tillegg til tildelingsbrev for IMDi 2023 30. juni 2023

norskkunnskaper etter § 37 d. De som ønsker det, har imidlertid 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.

Mange høringsinstanser har stilt seg kritiske til omfanget av retten til norskopplæring. Overordnet pekes det på at mange vil ha behov for norskopplæring utover ett år for å kunne ha muligheter i arbeidsmarkedet. Dette gjelder Agder fylkeskommune, Bergen kommune, Drammen kommune, Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid, Horten kommunale voksenopplæring, Iveland kommune, KS, Kvalifiseringstjenesten/Grimstad voksenopplæring, Larvik kommune v/ Larvik læringscenter, Leiarnettverket for Vaksenopplæringane i Sogn og Fjordane, Levanger kommune, Lier kommune, Lier voksenopplæring, Lillehammer kommune, Lillesand voksenopplæring, Lillestrøm voksenopplæring, Lindesnes læringscenter, NAV Lister, Norsk Folkehjelp, Oslo kommune, Sandnes kommune, Senter for læring og integrering/Senja kommune, Språkrådet, Stange kommune, Steigen kommune, Universitetet i Tromsø, Vennesla kommune, Vestby kommune, Vestfold og telemark fylkeskommune, Volda kommune og Ålesund voksenopplæring. Stavanger kommune tok til orde for at det bør innføres en plikt til ett års norskopplæring.

Fra Arbeids- og velferdsdirektoratets høringsuttalelse gjengis:

Norskferdigheter er ofte avgjørende for deltakelse i samfunn og arbeidsliv og det er kommunens ansvar å gi et godt tilbud om norskopplæring til de bosatte flyktingene. AVdir ser det som problematisk at denne gruppen kun ha rett til språkopplæring i ett år. Til sammenligning har flyktinger som får kort programtid og som ikke er omfattet av det midlertidige regelverket, rett og plikt til norskopplæring i 18 måneder. AVdir mener at denne retten bør gjelde personer som er omfattet av det midlertidige regelverket også. Selv 18 måneder kan være for kort tid til å lære norsk på det nivået som kreves.

KS viste i høringen i forbindelse med videreføringen til at:

[e]rfaringer fra det siste året viser at de ukrainske flyktingene har et større behov for kvalifisering og språkopplæring enn først antatt. [...] Tilbakemeldinger fra kommunene tilsier at det store flertallet har behov for fortsatt opplæring, for å kunne ha en reell sjanse for å nå de veiledende norskmålene på hhv B1/B2

De fleste høringsinstanser som tok til orde for en mer omfattende språkopplæring, ga også uttrykk for at kommunene må motta finansiering for å kunne gi et slikt tilbud.

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 flyktinger, 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 deltakelse 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 mener også at kapasitetsutfordringer i kommunene tilsier at det ikke skal være noen slik rett per i dag.

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:³⁶

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 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.³⁷ 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.³⁸

³⁶ Side 44

³⁷ Prop.107 L (2021–2022) s. 55.

³⁸ Se blant annet Prop. 90 L s. 59–60.

3.5 Høyere utdanning som del av introduksjonsprogrammet

3.5.1 Innholdet av den midlertidige regelen

I integreringsforskriften § 43 e er det inkludert en midlertidig bestemmelse som skal tydeliggjøre hvordan høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning kan inngå som del av introduksjonsprogrammet:

Høyere yrkesfaglig utdanning av ett års varighet eller mindre, forberedende kurs og språkkurs for å fylle kravet til generell studiekompetanse og kompletterende utdanning, kan utgjøre hele eller deler av innholdet i et introduksjonsprogram etter § 37c.

Bestemmelsen innebærer en presisering av innholdet i introduksjonsprogrammet for ukrainerne, som ellers er regulert i integreringsloven § 37 c fjerde ledd.

I Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsnotat 17. januar 2023 skriver departementet følgende om innholdet av regelen:

Ordinære studier kan ikke inngå i et introduksjonsprogram, med unntak av kortere fagskoleutdanninger. Forberedende kurs som innføringskurs eller språkkurs i regi av utdanningsinstitusjonene for å fylle kravet til generell studiekompetanse, for eksempel studium i høyere utdanning på minst 60 studiepoeng i norsk språk og samfunnskunnskap for utenlandske studenter, kan inngå enten helt eller delvis i introduksjonsprogrammet. Kompletterende utdanning kan også inngå som en del av programmet.

3.5.2 Hensynet den midlertidige bak regelen

Arbeids- og inkluderingsdepartementet skrev i høringsnotatet at programmet på tilpasses den enkelte flyktnings bakgrunn, og at det så vidt mulig bør gis et tilbud som gjør det mulig å gjennomføre studier.³⁹

3.5.3 Innspill fra høringen

De høringsinstansene som uttalte seg om departementets forslag, stilte seg positive til at høyere yrkesfaglig utdanning av opp til ett års varighet og forberedende kurs ved høyere utdanningsinstitusjoner kan inngå i introduksjonsprogrammet. Det gjelder Arbeids- og velferdsdirektoratet, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid, Stange kommune, Sør-Varanger kommune, Vestby kommune, Vestfold og Telemark fylkeskommune.

³⁹ Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsnotat av 17. januar 2023 s. 54.

3.6 Unntak fra kompetansekrav for norsklærere

3.6.1 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. Vilrårene i § 68 gjelder ikke i tillegg dersom vilkåret i § 43c er oppfylt. I andre tilfeller gjelder fremdeles vilrårene for midlertidig ansettelse av lærere i § 68. Vilrårene i § 43c er med andre ord lempeligere enn ellers.

3.6.2 Hensynet bak den midlertidige regelen

Da Justis- og beredskapsdepartementet høringsnotat av 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.*»⁴⁰ Slik vi oppfatter departementet, har man valgt å fire vilrårene for å bruke midlertidig ansatte lærere som mangler formell kompetanse, for å sikre tilgangen på nok lærere.

3.7 Midlertidige forskriftshjemler og bruken av disse

3.7.1 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 introduksjonsstønnd, 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.⁴¹

⁴⁰ Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat 5. april 2022 s. 49.

⁴¹ Prop. 90 L (2022–2023) s. 61.

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:⁴²

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

3.7.2 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 en forutsatt.

Departementet begrunner forskriftshjemmelen slik i forbindelse med videreføringen:⁴³

Departementet vurderer at forskriftshjemmelen gir adgang til å gjøre omfattende endringer i rettigheter og plikter, både for kommunene og deltakere 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:⁴⁴

⁴² Prop. 107 L (2021-2022) s. 65

⁴³ Prop. 90 L (2022–2023) s. 62.

⁴⁴ Prop. 110 L (2022-2023) s. 5

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.

3.7.3 Innspill fra høringene

Enkelte høringsuttalelser har uttalt seg om forskriftshjemmelen. 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 deltakere som inngår i målgruppen for integreringsloven*», av hensyn til å sikre likebehandling og unngå overbelastning av tjenestene. Mira-senteret ga derimot 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.⁴⁵ Datatilsynet peker at ukrainernes rett til informasjon om formålet med datainnsamling må ivaretas, jf. GDPR artikkel 13 og 14.

3.7.4 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 introduksjonsstønad for ukrainerne som deltok i introduksjonsprogrammet på deltid i § 43b. Begge reglene er naturlig å se på som presiseringer 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 3.6.

Den 9. juni 2023 ble det gitt enda en endringsforskrift med midlertidige endringer til integreringsforskriften med hjemmel i integreringsloven §§ 37 c og 37 e. Kommunen ble her 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. Dette den eneste av midlertidige forskriftsbestemmelsene som så langt klart innskrenker tilbudet.

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 3.5.

I en endringsforskrift 26. juni 2023 med en ny § 43 g ble kommunene og fylkeskommunen gitt mulighet for å gi utvidet norskopplæring til ukrainerne innenfor gitte rammer. Også

⁴⁵ Se informasjon innhentet i medhold av § 37 b eller § 37 f.

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.

For å oppsummere er med andre ord så langt 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 og andre innvandrere. Den nye forskriftshjemmelen i § 37 f om deling av kompetanseopplysninger, er foreløpig ikke tatt i bruk.

Tabell 3-1: Oversikt over midlertidige regler i forskrift til integreringsloven

Forskrift	Paragraf	Vedtatt	Midlertidig hjemmel	Ordinær hjemmel
Integreringsforskriften	§ 3 (4)	09.jun.23	§ 37 e	
Integreringsforskriften	§ 43 a	27.jun.22	§ 37 c	
Integreringsforskriften	§ 43 b	27.jun.22	§ 37 e	
Integreringsforskriften	§ 43 c	27.jun.22		§ 39
Integreringsforskriften	§ 43 d	09.jun.23	§ 37 e	
Integreringsforskriften	§ 43 e	09.jun.23	§ 37 e	
Integreringsforskriften	§ 43 f	09.jun.23	§ 37 e	
Integreringsforskriften	§ 43 g	26.jun.23	§ 37 e	

3.8 Virkninger av endringene i integreringsloven

3.8.1 Kapasitet i introduksjonsprogrammet som barriere for bosetting

I Figur 11-1 og avsnitt 3.8.4 og 11.1 viser vi at kapasiteten i introduksjonsprogrammet er en begrensende faktor for bosettingskapasiteten i en del kommuner, men framstår likevel som noe mindre viktig enn kapasiteten i helse- og omsorgstjenestene og langt mindre viktig enn knapphet på boliger. Det var 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. H viser at de fleste (67 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. Av IMDi's og NAVs felles rapportering til AID, framgår det av rapporten fra juni i år at selv om ankomstene per måned nådde en foreløpig topp allerede i 2. kvartal 2022, er det fortsatt vekst i antall deltakere fra Ukraina i introduksjonsprogrammet. Rapporten viser at 1.10.2022 var det 8 200 deltakerne, mens 1.6.2023 var det 18 800. 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. Hvis ikke ankomstene øker sterkt, vil antall deltakere stabilisere seg i 2023.

Vi spurte de ansvarlige for programmet om kapasiteten ville blitt en barriere hvis de i 2023 skulle bosette 3-4 ganger så mange som i 2022. Over 70 prosent svarer 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 kommentarer ble det pekt på behov for å oppbemanne, men også på mangel på klasserom, tolker og at de kanskje ikke ville klare å bemanne opp. En annen kommentarer at fristen på tre måneder for å starte introduksjonsprogrammet er for kort og bør forlenges.

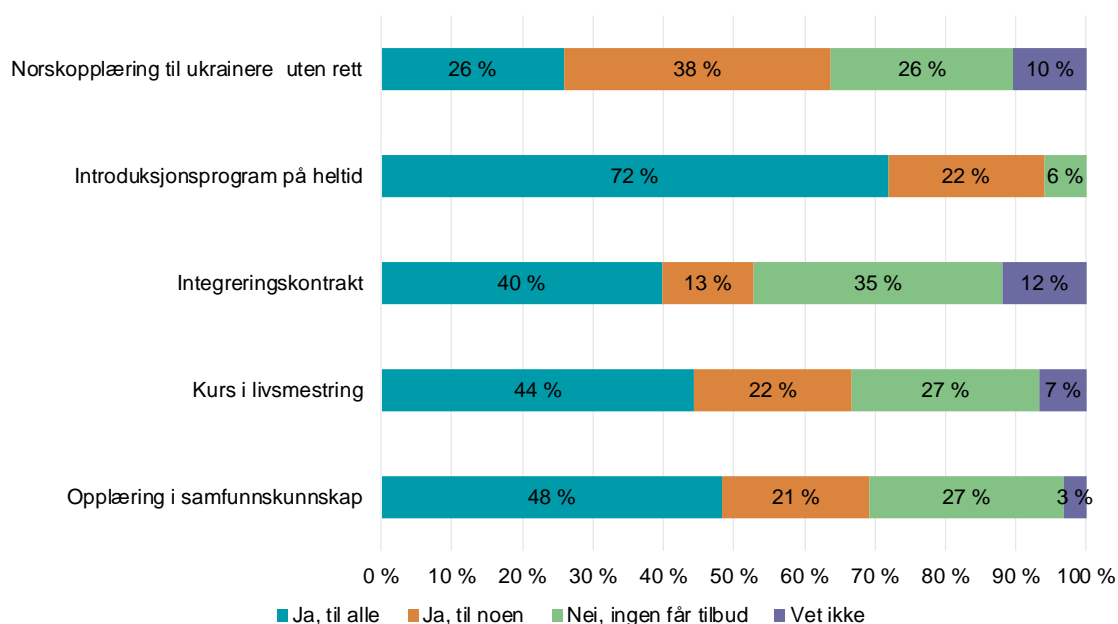
Flere representanter for statsforvaltere nevner at kapasitet i voksenopplæringen samt kapasitet og kompetanse hos integreringsrådgivere og flyktningkonsulenter, kan være en utfordring for noen kommuner. Også fylkeskommunene gir inntrykk av at noen kommuner er presset på kapasitet i introduksjonsprogrammet og i voksenopplæringen. Det dreier seg om tilgang til lokaler og kompetent personell. Personell er særlig en utfordring i distriktskommuner og mindre kommuner.

To av fylkeskommunene er opptatt av at kommunene har for lite midler til å gi et så godt norskopplæringstilbud som de ønsker. Den ene vektlegger at dette er en barriere for å få ansatt nye lærere.

3.8.2 Virkningene for kommunenes tilbud

Figur 3-1 viser svarene fra kommunene på 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?



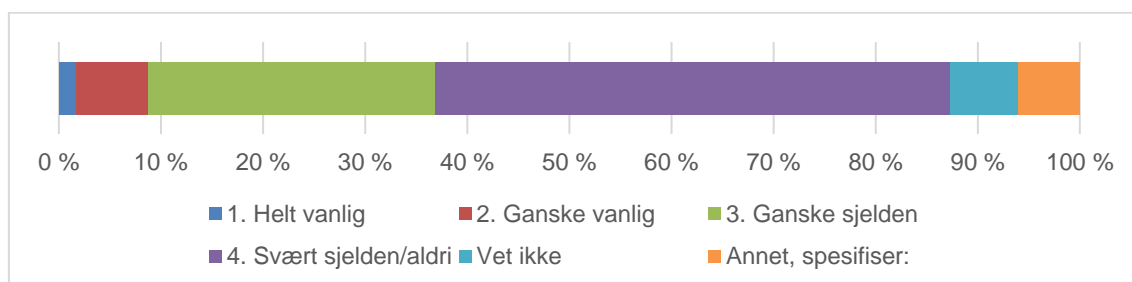
72 prosent av kommunene tilbyr alle ukrainerne introduksjonsprogram på heltid, mens nesten alle de andre gir et slikt tilbud til noen. Men 6 prosent av kommunene svarer at ukrainere ikke får et heltidstilbud hos dem.

26-35 prosent av kommunene gir ikke tilbud om norskopplæring til ukrainere uten rett til slik opplæring (over aldersgrensen eller de har brukt opp retten), integreringskontrakt, kurs i livsmestring eller opplæring i samfunnskunnskap. 40-48 prosent gir alle ukrainerne de tre sistnevnte tilbudene, mens færre tilbyr norskopplæring til ukrainere uten rett.

Vi mener svarene tyder på ganske stor variasjon mellom kommunene: Et flertall utnytter handlingsrommet til å ikke tilby alt de må tilby andre innvandrere, men det er også et stort mindretall som tilbyr alle ukrainerne mye av det samme som kommunene er forpliktet til å tilby andre. Unntaket fra dette er introduksjonsprogram på heltid: Et stort flertall tilbyr dette.

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 at de svært sjelden eller aldri avslår søknader om forlengelse, mens 28 prosent svarer ganske sjelden. 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?



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».

Men det er også noen som oppgir en mer restriktiv søknadsbehandling. En 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». Videre er det enkelte kommuner som svarer at de ikke har hatt erfaring med søknader om forlengelse enda.

Et par statsforvaltere uttrykker i intervju at de får en del klager på avslag på forlengelse av introduksjonsprogrammet og permisjoner.

Enkelte statsforvaltere mener 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 deltakere 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 deltakere som trenger ulike nivåer av språkopplæring.

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

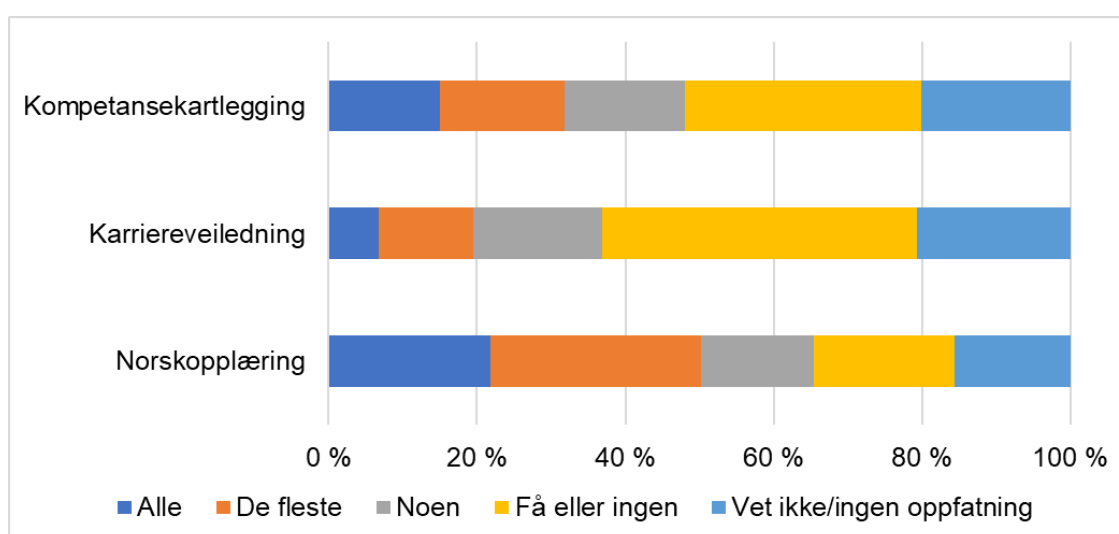
Virkinger av de midlertidige endringene knyttet til karriereveiledning trekkes frem av enkelte fylkeskommuner. Én oppfatter at det at de ukrainske flyktningene har rett, men ikke plikt til karriereveiledning gir utslag i noe ulike tilbud om karriereveiledning. En annen fylkeskommune er imidlertid opptatt av at denne lovendringen – samt at det er åpnet for gruppeveiledning – har avlastet fylkeskommunens kapasitet. Denne fylkeskommunen

har vært på «bristepunktet» når det gjelder kapasitet i karriereveiledningstilbudet, og lovendringene har lettet på presset, selv om det fortsatt er en utfordring.

3.8.3 Virkningene for ukrainernes deltagelse

De ukrainerne som velger ikke å delta i introduksjonsprogrammet, velger for en stor del også bort kompetansekartlegging og særlig karriereveiledning (jf. Figur 3-3). Men det er bare 19 prosent av kommunene som svarer at «få eller ingen» av ukrainerne velger å delta i norskopplæring. Dette innebærer trolig at de allerede fleste ukrainerne enten velger å delta i norskopplæring enten som en del av hele introduksjonsprogrammet eller utenom programmet.

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



Figur 3-5 tyder på at de aller fleste ukrainerne velger å delta i hele introduksjonsprogrammet. 54 prosent av kommunene svarer 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 eller å avbryte programmet og starte opp på nytt.

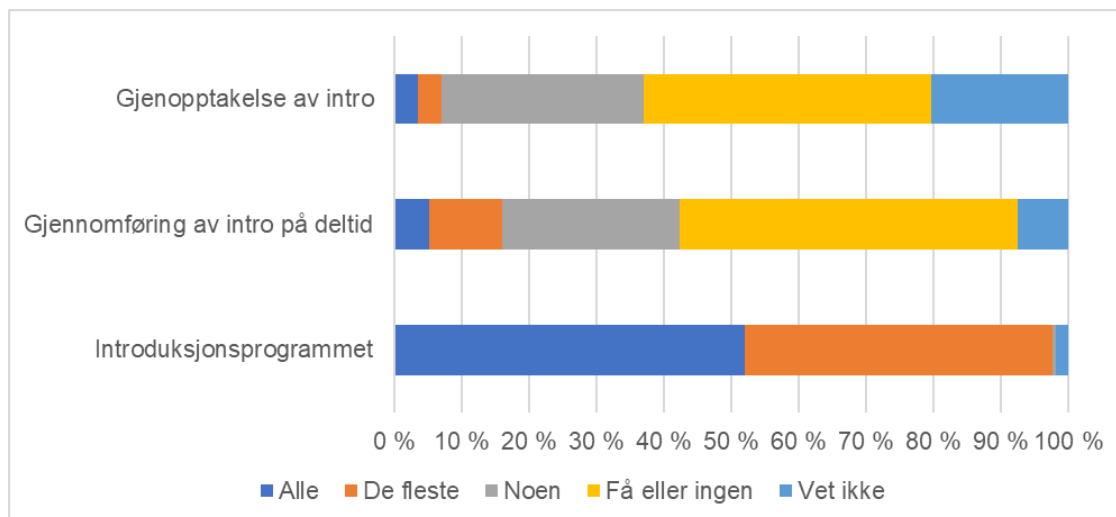
I fase 2 av prosjektet vil vi kunne belyse deltagelsen ved hjelp av individdata fra Norsk introduksjonsregister. En del slike analyser utføres løpende av IMDi i forbindelse med månedsrapporter som de og NAV lager for AID. I tillegg ble det sommeren 2023 laget analyser for et hurtigarbeidende utvalg under AID.⁴⁶ I rapporten er det beregnet andel av ukrainere som deltar i introduksjonsprogram og norskopplæring, men det heter at tallene innebærer en viss underregistrering av deltagelse. Rapporten tyder på at vel 70 prosent av ukrainerne med rett til norskopplæring, deltar i slik opplæring. Om lag 67 prosent med rett til introduksjonsprogram, deltar i programmet. Blant de som ikke har rett til deltagelse, fordi de ikke er i aldersgruppen 18-55 år eller fordi de har flyttet fra bosettingskommunen) deltar 8 prosent i programmet.

⁴⁶

<https://www.regjeringen.no/contentassets/39c1d1f2a94a4b28b7c0a6fe6e8e4e0e/no/pdfs/arbeidsintegrering-blant-fordrevne-fra-ukraina.pdf>

Data fra NIR viser at ved utgangen av mai 2023 hadde under halvparten (vel 9 000 av nær 21 000) av ukrainerne i relevant aldergruppe gjennomgått kompetansekartlegging.⁴⁷ Men IMDi skriver at en del av kommunene bruker systemer for kartleggingen som ikke fanges opp av NIR, slik at andelen med kartlegging er høyere enn oppgitt.⁴

Figur 3-5: Ukrainernes bruk av rett til introduksjonsprogrammet



I åpent spørsmål om virkninger av de midlertidige endringene i integreringsloven framholdt en at ukrainere som ikke deltar i integreringstiltak mister rett til sosialhjelp. Derfor oppfattes ikke deltagelse som frivillig.

I månedsrapport fra IMDi og NAV til AID fra juni, anslår IMDi at av ukrainere med rett, deltar 82 prosent i introduksjonsprogram og 83 prosent i norskopplæring. Begge andelene har vært svakt stigende fra februar til juni 2023.

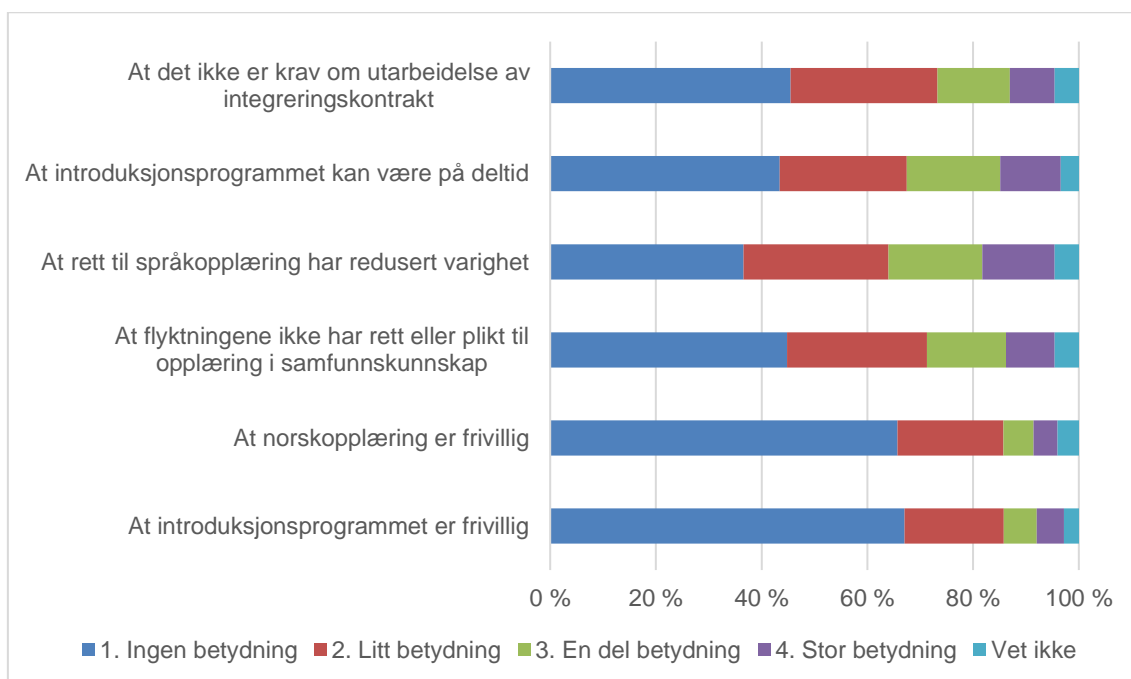
3.8.4 Betydning for kapasitet til bosetting

I spørreundersøkelsen til kommunene ba vi dem vurdere betydningen av ulike bestemmelser i de midlertidige lovendringene for kommunens kapasitet til bosetting.

Figur 3-6 tyder på at endringene i integreringsloven har hatt liten betydningen for de fleste kommunenes kapasitet til å bosette ukrainere og andre flyktninger. Særlig gjelder dette at norskopplæringen og introduksjonsprogrammet er frivillig. Vi mener dette resultatet må ses i sammenheng med at kommunene også svarer at de aller fleste ukrainerne velger å delta i introduksjonsprogrammet. Når lovendringen har liten betydning for ukrainernes deltagelse, har det også liten betydning for kommunenes arbeidsbelastning med programmet. 66 prosent av kommunene svarer at det ikke har noen betydning for deres kapasitet til bosetting at introduksjonsprogrammet er frivillig og i tillegg svarer 20 prosent at det har liten betydning.

⁴⁷ IMDi: «Felles rapportering fra IMDi og NAV om fordrevne fra Ukraina», 20.6.2023

Figur 3-6: Betydningen av endringene i integreringsloven for kommunenes kapasitet til bosetting



Kommunene tillegger andre deler av lovendringene noe større betydning.

Mellom 23 og 32 prosent av kommunene tillegger endringene illustrert i Figur 3-6 «en del» eller stor betydning. Dette gjelder bestemmelsene om at

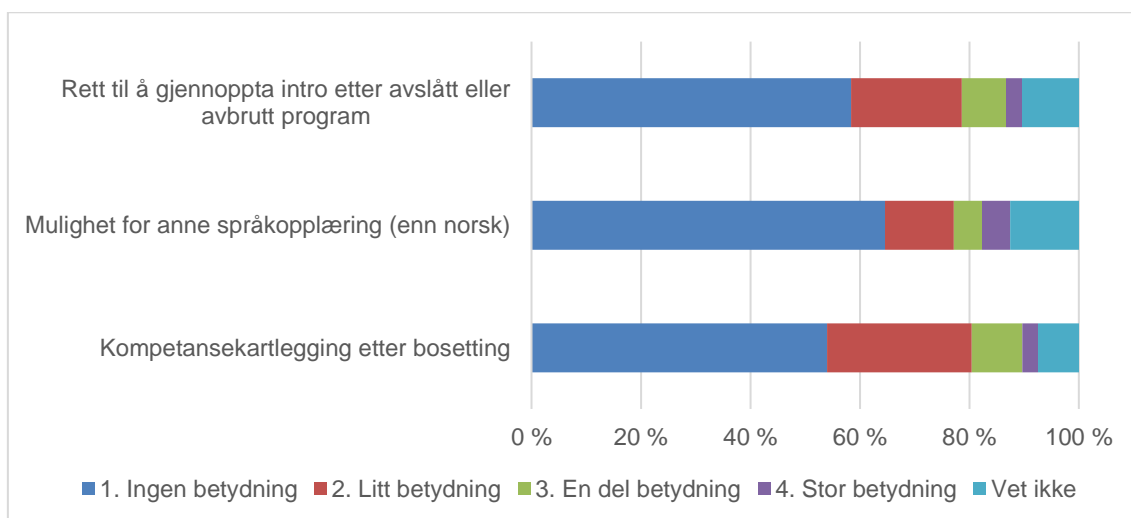
- ukrainerne ikke har rett eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap,
- ukrainerne ikke har rett til språkopplæring har redusert varighet,
- introduksjonsprogrammet kan være på deltid
- det ikke er krav om utarbeidelse av integreringskontrakt

Enkelte av de midlertidige lovendringene kan ha påført kommunene en merbelastning som har bidratt til å svekke deres kapasitet til bosetting.

Figur 3-7 viser svarene på spørsmål om endringer som kan ha gitt merbelastning. Hovedinntrykket er at disse lovendringene ikke har nevneverdig betydning for de fleste av kommunenes kapasitet. Mellom 10 og 12 prosent av kommunene svarer at endringene har hatt en del eller stor betydning. Endringene er:

- Kompetansekartlegging kun etter bosetting
- Mulighet for annen språkopplæring (enn norsk)
- Rett til å gjenoppta introduksjonsprogrammet etter avslått eller avbrutt program

Figur 3-7: Hvilken betydning har midlertidige endringer i integreringsloven hatt for å redusere kommunens kapasitet til å ta imot flyktninger?



Svarene på spørsmål om rett til å gjenoppta deltagelse etter å ha avslått eller avbrutt programmet kan delvis reflektere en feil tolkning av denne retten. I åpne svar og i enkelte intervjuer oppfatter vi at en del kommuner har oppfattet at ukrainerne kan gjenoppta programmet uavhengig av hva som var begrunnelsen for midlertidig avbrudd. Det er bare hvis avbruddet skyldes deltagelse i arbeid at de har rett til å gjenoppta deltagelsen.

Som nevnt tidligere er det hjemmel for å redusere integreringsforskriftens krav til introduksjonsprogrammet ytterligere. Vi spurte også kommunene om betydningen av dette 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.

IMDi's og NAVs rapport til AID fra juni viser at det bare var registrert 8 deltakere som hadde gjenopptatt programmet etter en pause. Alle tilfellene var knyttet til arbeidsforhold. I tillegg var det noen få registrerte avbrudd som IMDi mistenker er feilrapporteringer.

IMDi's og NAVs rapport til AID fra juni i år viste av nær 14 000 registrerte språktilbud som ukrainerne deltar på (en person kan delta på flere tilbud) gjaldt 149 tilbud på andre språk enn norsk.

I åpne svar peker flere på at ytterligere reduksjon vil svekke integreringen, men ingen som kommenterer dette som et tiltak for økt kapasitet til bosetting. Én framholder at reduksjonen ikke bør gjelde bare for ukrainere. En annen 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.

3.8.5 Betydning for integrering av ukrainerne

Overgang til arbeid

Mange av kommunene legger en del av de midlertidige lovendringene stor, og hovedsakelig negativ betydning for ukrainernes overgang til arbeid (jf. Tabell 3-5).

Når man tolker svarene, må man ta hensyn til om lovendringene har hatt praktiske konsekvenser. For eksempel ser vi at svarene knyttet til betydningen av at introduksjonsprogrammet er frivillig spriker mye. Her mener vi svarene må tolkes i lys av at de fleste ukrainerne velger å delta i programmet, slik at lovendringen har begrenset praktisk betydning. Men samtidig er det en del som svarer at den bedrer ukrainernes overgang til arbeid. Dette kan skyldes at de (få) ukrainerne som velger bort programmet gjør det fordi de klarer å komme i arbeid raskt og uten programmet.

For øvrig er det én midlertidig regel som skiller seg ut – muligheten for at ukrainerne kan gjennomføre programmet på deltid. 45 prosent av respondentene svarer at dette bedrer ukrainernes overgang til arbeid. Figur 3-5 tyder på at få av ukrainerne faktisk velger å gjennomføre introduksjonsprogrammet på deltid. Men hvis det er slik at mange av dem som velger dette, gjør det fordi de har en deltidsjobb, kan gjennomføring på deltid styrke overgang til arbeid.

Ellers 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 vi mener fjerning av krav om integreringskontrakt kan sies å skille seg ut ved at få oppfatter dette som en viktig endring.

Det fremkommer av intervjuene med både statsforvalterne og fylkeskommunene at overgang til arbeid og utdanning for de ukrainske flyktningene er en sentral utfordring for kommunene, og mange knytter dette til *varigheten* på introduksjonsprogrammet og norskopplæringen. Flere mener at de ukrainske flyktningene trenger like mye opplæring som andre flyktninggrupper for å bli kvalifisert for arbeid. Gruppen har andre utgangspunkt enn forventet, blant annet knyttet til språkkunnskaper. En representant for 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.

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 introduksjonsprogrammet 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%

Noen statsforvaltere trekker frem at de midlertidige endringene i integreringsloven passer dårligere nå enn tidligere i krisen, og mener forutsetningene til ukrainerne som kommer har endret seg over tid.

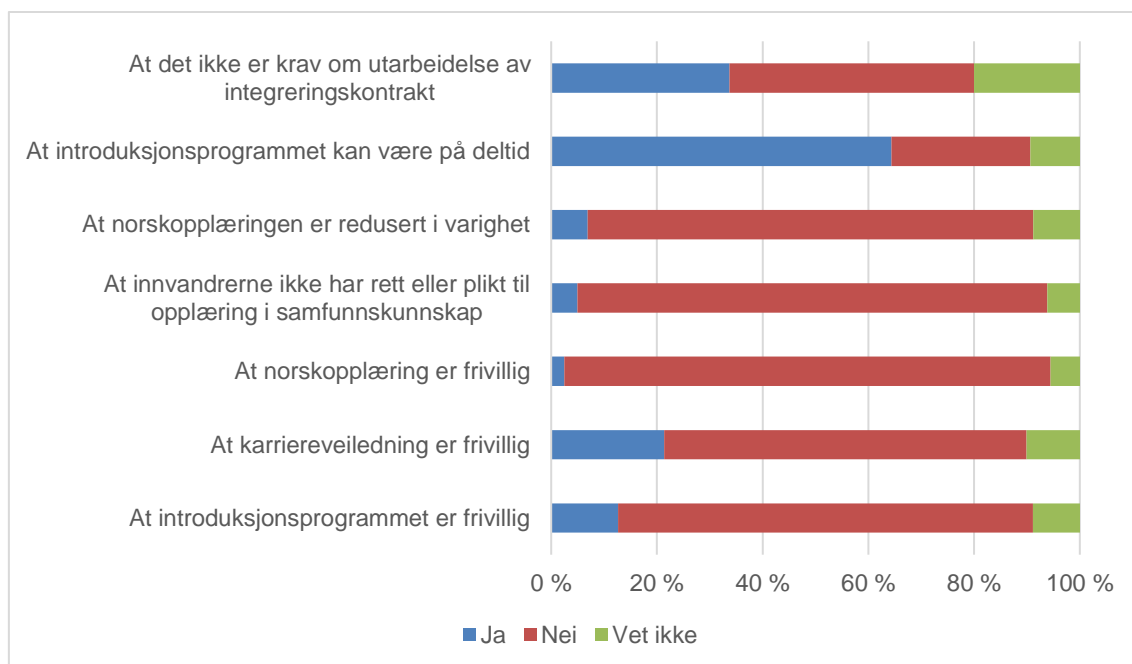
Både enkelte statsforvaltere og flere av fylkeskommunene trekker frem at kapasiteten i NAV-kontor er utfordrende nå, og at det ikke er tilstrekkelig med ressurser til å håndtere de store gruppene som trenger oppfølging etter endt introduksjonsprogram. Særlig størrelsen på budsjettene til arbeidsmarkedstiltak trekkes frem.

Det etterspørres mer handlingsrom i tiltaksbudsjettene, og mer kapasitet i NAV. Én fylkeskommune mener det bør legges sterkere føringer og mer drahjelp fra statlige myndigheters side for å få ukrainske flyktninger i jobb etter gjennomført introduksjonsprogram.

Bør midlertidige endringer gjøres gjeldende for andre innvandrere?

Erfaringene med de midlertidige lovendringene kan utløse en nytenkning om de ordinære bestemmelsene i integreringsloven. I spørreundersøkelsen ba vi om kommunenes vurdering av om de ulike midlertidige endringene i integreringsloven bør gjøres permanente (jf. Figur 3-8).

Figur 3-8: 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 gjeldende også for andre i målgruppen for integreringslovens tiltak. Men det er to unntak:

- Et klart flertall (63 prosent) ønsker at man åpner for at introduksjonsprogrammet kan gjennomføres på deltid.
- Svarene er ganske balansert (33 prosent ja, 45 prosent nei) til å fjerne krav om utarbeidelse av integreringskontrakt.

I åpne svar kom det enkelte utdypende kommentarer.

- Flere kommenterte at integreringskontrakt ikke er viktig – det er derimot integreringsplanen. En av disse skrev at innvandrerne ikke ar noe eierskap til kontrakten.

- Flere mente at det bør åpnes for at alle kan ta introduksjonsprogrammet på deltid, men én mente dette burde være betinget av at programmet kombineres med arbeid.
- En annen framholdt at norskopplæringen kan ha redusert varighet, men bare hvis integreringspersonen har oppnådd et tilfredsstillende ferdighetsnivå.

En informant vi intervjuet påpekte at vi foreløpig har begrenset erfaring med kortere programtid, og at det derfor er betydelig usikkerhet om virkningene. Informanten sa også at når programtiden forkortes, er det logisk å konsentrere programmet om de aller viktigste elementene, og da særlig norskopplæring.

Virkninger for deltakelse i samfunnet for øvrig

I spørreundersøkelsen ba vi også om respondentenes vurdering av virkningene av lovendringene for ukrainernes deltagelse i samfunnet for øvrig. Tabell 3-6 tyder på at lovendringene har mindre betydning for ukrainernes deltagelse i andre deler av samfunnslivet enn arbeid.

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

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

I åpne svar om vurdering av de midlertidige endringene i integreringsloven var det mange som uttrykte bekymring for ukrainernes mulighet til å komme i jobb. En annen sier at de fleste arbeidsgivere krever norskkunnskap tilsvarende B1 og at få flyktninger oppnår dette på ett år.

3.8.6 Urimelig forskjellsbehandling?

De midlertidige lovendringene innebærer at ukrainske flyktninger behandles annerledes enn andre flyktninger. Dette kan oppfattes som en urimelig forskjellsbehandling. Det har vært en offentlig debatt om dette, men hovedsakelig om andre forhold enn de midlertidige lovendringene og konsekvensene av dem.⁴⁸ Vi spurte kommunene om de oppfatter en problematisk forskjellsbehandling. Spørsmålet var ikke eksplisitt knyttet til lovendringene, og kommunene kan derfor ha oppfattet det likt ulikt. Et stort flertall (67

⁴⁸ Se f.eks. <https://www.nrk.no/rogaland/hero-topp-meiner-vi-forskjellsbehandlar-flyktningar-fra-ukraina-og-eritrea-1.16093037>

prosent) oppfatter forskjellsbehandlingen som problematisk eller diskriminerende (jf. Tabell 3-7).

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%

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

Flere kommenterer at det er forskjellsbehandling som andre flyktninger oppfatter som urimelig. En del av disse skriver at det ikke er lovverket som er det største problemet, men at organisasjoner og andre private har særlige tilbud til ukrainerne. Én nevner også en utlysning av ekstra tilskuddsmidler fra IMDi til frivillige organisasjoners arbeid med ukrainerne som problematisk. En annen nevner mulighetene ukrainerne har til å besøke hjemlandet og komme tilbake uten at det har negative konsekvenser. Forskjellsbehandling av flyktninggrupper ble også nevnt i frittekstsvar av enkelte respondenter i spørreundersøkelsen til høringsinstansene, og én respondent skriver at forskjellsbehandling på bakgrunn av etnisitet oppleves problematisk.

Forskjellsbehandling mellom ulike flyktninggrupper kom også opp i noen av intervjuene med statsforvaltere og fylkeskommuner. 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 en stor dugnadsånd ovenfor ukrainere som man ikke har sett ovenfor andre grupper. Det særskilte regelverket for ukrainske flyktninger i integreringsloven trekkes også frem i denne sammenheng.

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 og fylkeskommuner. Et eksempel som nevnes er ukrainske flyktninger bosatt i distriktene som har fått rentefrie lån på bil fra kommunen. Det understrekes 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 like mange flyktninger.

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.

3.8.7 Andre virkninger av lovendringene

I Intervjuene med fylkeskommunene kommer det frem flere andre mulige virkninger av de midlertidige endringene i Integreringsloven. Fylkeskommunene er noe delte i hvordan de midlertidige endringene generelt har virket. Enkelte mener det har skapt mer fleksibilitet for kommunene eller at det har virket forenkende. Andre mener at reglene har medført merarbeid, og at de har virket kompliserende. Én informant fra en fylkeskommune vektlegger at fordi flyktingene trenger mer opplæring enn først antatt, så må kommunene skrive flere vedtak enn de ellers hadde behøvd. Informanten har inntrykk av at dette fører til et større press på flyktingetjenestene.

Noen fylkeskommuner trekker frem at kommunen må bruke mye ressurser på å holde seg oppdatert på de midlertidige endringene i integreringsloven, og at det har vært mye frustrasjon i kommunene knyttet til tolking og forståelse av reglene. Vi får gjennom noen av intervjuene med fylkeskommuner og statsforvaltere inntrykk av at innføringen av midlertidige regelverk generelt kan være utfordrende for kommunene, da de ikke alltid har tilstrekkelig juridisk kompetanse. Én fylkeskommune sier at mange kommuner opplever det som vanskelig å søke veiledning knyttet til lovverket, fordi de opplever å ikke få svar.

Noen nevner regelverket som muliggjør at ukrainere i større grad enn andre flyktinggrupper kunne avbryte introduksjonsprogrammet for så å komme tilbake, og hvilke konsekvenser dette hadde for kommunene. Én av fylkeskommunene sa at mange kommuner meldte om at flyktingene tok permisjon for å reise tilbake til Ukraina, for så å komme tilbake, noe som skapte utfordringer i kvalifiseringsarbeidet. Vi oppfatter at en del feiltolker reglene her: Ukrainerne har ikke rett til å gjenoppta programmet etter besøk i hjemlandet, men kommunene kan likevel la dem delta. En annen har inntrykk av at dette skapte ustabilitet for tjenestene som skulle følge opp flyktingene, og utfordringer knyttet til bolig, dersom kommunen leide disse. Én informant fremhevet imidlertid muligheten flyktingene hadde (og har) til å kunne gå ut i jobb og komme tilbake til introduksjonsprogrammet som noe positivt.

3.8.8 Andre tiltak

I spørreundersøkelsen var følgende 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 utfordringene med deltakere som kommer tilbake til introduksjonsprogrammet. Tilbakevending gir kapasitetsproblemer fordi det kreves en individualisering av opplegget.

En annen peker 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.»

Det er også en som 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.»

En annen tar til orde for økte krav til ukrainerne: «Alle rettigheter for ukrainere forsinkes integreringsprosessen for den enkelte. Eit døme: Alle som fekk introduksjonsløn i sommar valte å reise heim til Ukraina på ferie i staden for å takke ja til sommarjobb her. Det er for lite fokus på plikt».

En annen framholder at de midlertidige lovendringene trolig bygger på en feilaktig oppfatning av hva som skal til for å integrere ukrainerne:

«Hovedutfordringa er at .. ressursar/utdanning og kapasitet hjå ukrainarane er sterkt overvurdert. Vi opplever at dei har tydelege forventningar og krav til kommunane, og at dei - i motsetnad til kva vi vart forespegla - ""kostar meir"" enn dei andre flyktningane. Regelendringane er intensjonelt gode, men det er vanskeleg å gjennomføre på grunn av flyktningane sine forventningar/krav.

Døme:

- alle vil bu sentralt, ingen vil bu avsides i fritidsbustader.
- 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.

Forslag:

- dei må få same rettar som andre flyktningar til opplæring viss det skal vere mogleg å kvalifisere dei for arbeid.
- kommunane må få større overføringar "

Én annen skriver følgende:

«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.»

Flere tar til orde for nasjonale tiltak for å styrke tilgangen på boliger, men det er få forslag til konkrete tiltak. Én nevner imidlertid: «Mer støtte til anskaffelse av og ivaretagelse av boliger for bosetting. Nasjonale retningslinjer for depositumsgaranti og felles informasjonsmateriell til utleiende og leietakere». En annen foreslår «multifunksjonelle modulbygg i større samarbeidsprosjekt mellom stat og kommune».

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».

Det er også enkelte som peker på midlertidigheten i lovendringene som en selvstendig, negativ faktor i integreringsarbeidet. Én skriver: «Avskaff midlertidige løsninger i lovverket. Utdfordringen 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 flyktningetjeneste».

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.

3.8.9 Andre kommentarer

En av respondentene framholder at det er krevende for kommunene med ulike regler for ulike grupper av flyktninger. Reglene burde vært like, mener hen.

I åpne svar er det flere som framholder at de midlertidige endringene i integreringsloven bygger på en feilaktig oppfatning om hvor lett det vil være å få ukrainerne i arbeid, herunder hvor gode de er i engelsk og hvor god utdanning de har.

Det er flere som er kritiske til at lovendringene opprettholder mange rettigheter, men definerer færre plikter. De oppfatter at en del ukrainere er lite motiverte for arbeid og integrering, kanskje fordi de ser på oppholdet i Norge som midlertidig. Andre flyktninger har et annet tidsperspektiv og er mer motiverte for å komme i arbeid.

Det er også 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.

Flere er kritiske til at ukrainerne (slik de informantene oppfatter det) kan reise hjem og komme tilbake i integreringstiltak. Dette skaper problemer for gjennomføring og kompliserer forvaltningen. En skriver også:

Moglegheita ukrainarane i følge lova har til å hoppe inn og ut av programmet ved tilbod om jobb er berre forvirrande.

Kommentaren ser ut til å bygge på en feiltolkning av reglene: Det er bare hvis avbruddet skyldes deltagelse i arbeid at ukrainere har rett til å gjenoppta deltagelsen.

Det er også enkelte som skriver at reglene er vanskelige å forstå og at det er krevende å håndtere ulike regler for ulike grupper av flyktninger. Videre er det en som skriver at de ordinære reglene i integreringsloven også er ganske nye og lite innarbeidet. Men i hovedsak mener de fleste at de har fått god informasjon om de midlertidige reglene (jf. Tabell 3-8).

Tabell 3-8: 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%

I intervju, viste en av informantene til at rett til inntektssikring og integreringstiltak påvirker antall ukrainere som kommer. Danmark har et noe mer begrenset tilbud enn Norge, men i Danmark er det tilbudet det samme til ukrainere som andre flyktninger. I Sverige er tilbudet til ukrainerne mer begrenset enn til andre flyktninger og enn til ukrainerne som kommer til 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 og risiko for sosial dumping og stimulerer svart økonomi, mv.

Én statsforvalter trekker i intervjuene frem en utydelighet i lovverket som omhandler rett/plikt til introduksjonsprogram og rett til ytelser til livsopphold. Statsforvalteren får spørsmål fra kommuner om konsekvenser for rettigheter til ytelser til livsopphold, når ukrainere takker nei til å delta i introduksjonsprogram. I IMDIs veileder til integreringsloven går det frem at dersom flyktninger takker nei til introduksjonsprogram (som er frivillig), så har ikke personen uten videre rett til ytelser etter sosialtjenesteloven. Tilsvarende nyansering er imidlertid ikke tatt inn i sosialtjenesteloven, noe som skaper en utydelighet.

4 Barnehageloven

4.1 Innledning

Gjennom den midlertidige endringsloven er det gjort endringer barnehageloven.⁴⁹ Det er innført to nye forskriftshjemler som åpner for midlertidig godkjenning og etablering av nye barnehager og tilskudd til drift av disse.

Barnehagelovens formål er regulert i §§ 1 og 1a, hvor det blant annet fastsettes grunnleggende verdier barnehagen skal bygge på. Krav til barnehagens 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 august det påfølgende året. Kommunen setter selv søknadsfrister, og har normalt opptak én gang i året.⁵⁰

Barnehageloven § 6 regulerer hvilke virksomheter som trenger godkjenning som barnehage. Det er kommunen som eventuelt gir godkjenning etter reglene i § 14. Kommunen skal vurdere barnehagen egnethet ut i fra formålet og innholdet i tilbudet, jf. §§ 1, 1a og 2. Barnehageeier må blant annet dokumentere at ute- og innearealene tilfredsstillende kravene i loven, og at driften vil kunne skje i samsvar med gjeldende regelverk.⁵¹ Virksomheten må være godkjent før driften settes i gang.⁵²

Kommunen kan ved godkjenningen 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.⁵³

Kommunen har videre 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.⁵⁴

4.2 Om innholdet i de midlertidige reglene

Den midlertidige endringsloven gir hjemmel for kunnskapsdepartementet til å gi forskrift om midlertidig godkjenning ved etablering av barnehager og barnehageplasser, jf.

⁴⁹ Lov om barnehager 17. juni 2005 nr. 64

⁵⁰ Prop.107 L (2021-2022) s. 120

⁵¹ Prop.107 L (2021-2022) s. 102

⁵² Barnehageloven § 6 andre ledd

⁵³ Prop.107 L (2021-2022) s. 121

⁵⁴ Se forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager 9. oktober 2015 nr. 1166.

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 mange ukrainske barn. Videre er det gitt hjemmel for forskrift om midlertidig tilskudd til barnehager og barnehageplasser som har fått midlertidig godkjenning, jf. barnehageloven § 19 tredje ledd.

Begge forskriftshjemlene ble tatt i bruk i forskrift 27. juni 2023, som trådte i kraft 1. august.⁵⁵ Forskriften gir kommunen hjemmel til å fatte vedtak om midlertidig godkjenning av nye barnehageplasser. Vilkåret for at kommunen kan gi slike godkjenninger er at det er oppstått et behov for ekstra barnehageplasser som følge av et høyt antall flyktninger. Slike vedtak kan omfatte både godkjenning av nye ordinære barnehager, og godkjenning av 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. Det bemerkes videre at forskriften er begrenset til å gjelde «ordinære» barnehager, og kan derfor ikke brukes til å godkjenne familiebarnehager etter barnehageloven § 15.⁵⁶

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.⁵⁷ 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. § 4.

4.3 Hensyn bak de midlertidige reglene

Lovendringene og forskriften er ment å legge til rette for en økning i behovet for barnehageplasser som følge av ankomst av flyktninger fra Ukraina. I høringsrunden for endringene, ble det påpekt fra flere instanser at det ikke var behov for hjemmel til midlertidig godkjenning, da de ordinære reglene uansett ga muligheter til midlertidige tilpasninger lokalt.⁵⁸ Blant annet ble det påpekt at barnehageloven allerede har regler om dispensasjon fra for eksempel kravet til grunnbemanning.⁵⁹

I stedet for å gi en dispensasjonshjemmel direkte i loven, 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.⁶⁰ Et plutselig økt behov ville derfor kunne ført til at man var nødt

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Godkjenning av familiebarnehager er regulert i egen forskrift FOR-2005-12-16-1555 om familiebarnehager

⁵⁷ Se note 54.

⁵⁸ Prop.107 L (2021-2022) s. 121

⁵⁹ Barnehageloven § 26 tredje ledd.

⁶⁰ Prop.107 L (2021-2022) s. 121

til å godkjenne mange nye private barnehager, som dermed ville ha krav tilskudd også etter at behovet avtok.

Da Utdanningsdirektoratet sendte forslag til forskrift om midlertidige godkjenning og midlertidig tilskudd på høring 21. april 2023 skrev direktoratet:

«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 deltakelse 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 Fra høringen

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.

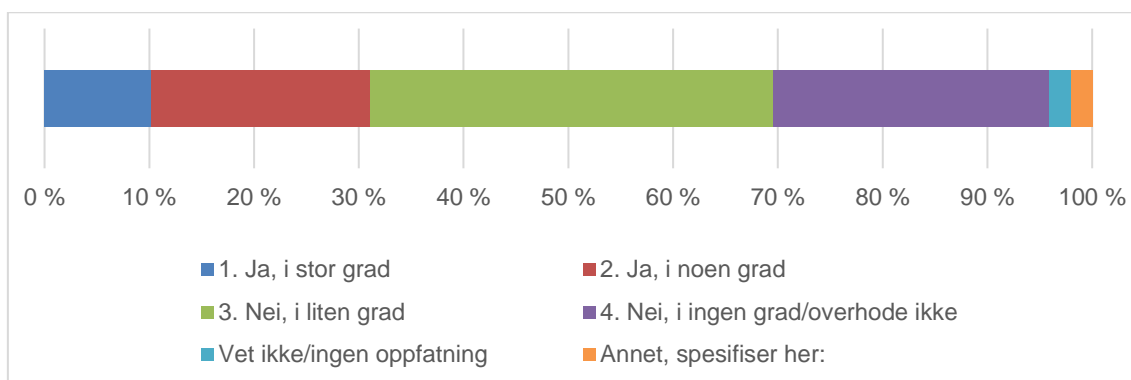
Volda kommune pekte på at tilgang til barnehageplasser har avgjørende betydning for bosetting. Kommunen tok til orde for en midlertidig dispensasjon fra lovens krav om at en privat barnehage skal være eget rettssubjekt, og ga uttrykk for at man ved dette ville kunne øke antall barnehageplasser for å ta imot flyktninger.

4.5 Kapasitet, bruk og betydning av unntakene

4.5.1 Barnehagesektorens kapasitet

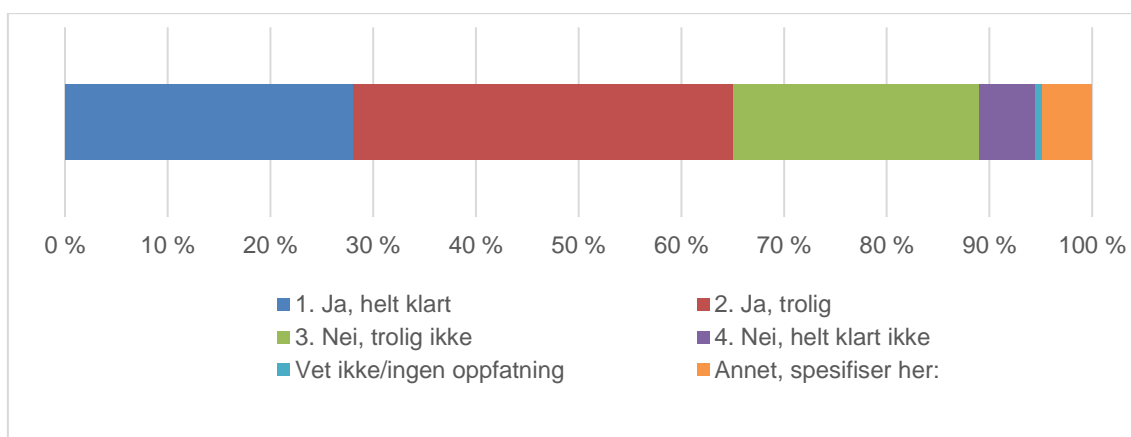
Vel 30 prosent av kommunene har opplevd at kapasiteten i barnehagene i noen eller stor grad har vært en barriere for økt bosetting (jf Figur 4-1).

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



Hvis ankomstene 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 kommuner opplever press, mens i andre går det 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 mener at de mindre kommunene kan slite litt med å skaffe til veie tilstrekkelig kompetanse i barnehagene, særlig språkkompetanse, og en annen statsforvalter mener at kanskje ikke alle barna får det de trenger av språkstøtte i starten i barnehage og skole.

Enkelte kommuner peker i åpne svar i spørreundersøkelsen på problemer med transportløsninger og «mismatch» i geografisk fordeling av henholdsvis ledige boliger og barnehageplasser. I intervjuer fremhever 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 plasser i kommunens utkant, men fordi ukrainerne ikke har bil, bosettes de sentralt og de kan ikke bruke barnehagene i utkanten. Kommunene har derfor valgt å bryte med arealnormen ved å etablere flere plasser enn de skal i sentrumsbarnehagene, samtidig som de har økt bemanningen der.

En nevner tolkekapasitet som et problem, også for å gi et godt tilbud til barn med traumer og andre særlige behov.

En mente at de voksne ukrainerne etter hvert bør kunne rekrutteres inn i barnehagene og bidra til å avhjelpe knappheten på personale, men en annen så språkkravene som en barriere for rekruttering av ukrainere.

Det var også en som kommenterte at kapasiteten i barnehagene ikke vært en barriere da ukrainerne er blitt bosatt uansett, men det er vanskelig å tilby barnehageplasser midt i året: «Alle får plass fra nytt barnehageår».

En fylkeskommune understreker i intervju at kapasiteten i barnehagene er avhengig av flyktningemassen, og sammensetningen av denne.

4.5.2 Bruk av de midlertidige reglene

Midlertidig forskrift til barnehageloven ble vedtatt 27. juni 2023. Utdanningsdirektoratet sendte forslaget til forskrift på høring 21. april 2023 og skrev:

«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 spurte vi om kommunen har benyttet eller de trodde at kommunen kommer til å benytte muligheten til å gi midlertidige godkjenninger og tilskudd i forskriften. Ni prosent svarte at de har eller trolig vil benytte muligheten, mens over halvparten svarte «nei». En av tre hadde ikke tatt stilling til spørsmålet. At mange kommuner ikke har vurdert spørsmålet og få har tatt i bruk mulighetene i forskriften, kan ha 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 blant deres kommuner.

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

4.5.3 Tiltak

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

5 Opplæringsloven

5.1 Innledning

Opplæringsloven fra 1998 regulerer plikt og rett til skolegang i grunnskolen og på videregående. 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 utforskartrong.»

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 også nyankomne elever.

Retten til grunnskoleopplæring er en grunnleggende menneskerettighet som følger av Grunnloven § 109 og Norges internasjonale forpliktelser, som for eksempel barnekonvensjonen artikkel 28 nr. 1.⁶¹

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 osv. Elevene har også krav på et trygt og godt skolemiljø, jf. kapittel 9A.

Der er gitt tre midlertidige 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 man ankommer landet. Den begynner ikke å løpe på nytt dersom barnet flytter til en ny kommune. Den overordnede plikten om å oppfylle rettighetene så raskt som mulig er ikke endret.

⁶¹ Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814 og FNs konvensjon om barnets rettigheter 20. november 1989.

Da de midlertidige reglene var på høring i 2022 ba blant annet Barneombudet departementet om å vurdere en kortere frist.⁶² Departementet fastholdt imidlertid den foreslåtte fristen på tre måneder for å gi kommunene nødvendig fleksibilitet til å oppfylle opplæringsplikten. Departementet vurderte også om det burde innføres ytterligere vilkår for å anvende den utvidede fristen, slik som 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 de kommunene som skal ta imot flyktninger fra Ukraina gjør sitt ytterste for å oppnå dette.⁶³

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.⁶⁴ Det innebærer blant annet at kommunen må starte å gi opplæring selv om den umiddelbart ikke kan tilby 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 asylsøkere 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 høringen

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

⁶² Prop.107 L (2021–2022) s. 113

⁶³ Prop.107 L (2021-2022) s. 113-114

⁶⁴ 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 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 tilsi 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 uttrykker 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 midlertidig forlenging av tremånedersfristen. Hjemmelen lyder slik:

«Dersom det er nødvendig fordi det kjem svært mange fordrivne 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.⁶⁵ 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 vil gi tilstrekkelig tid til å få på plass et fullverdig opplæringstilbud.⁶⁶

5.3.3 Innspill fra høringen

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 det syn at et fullverdig opplæringstilbud bør komme på plass raskt.

5.3.4 Bruken av forskriftshjemmelen

Forskriftshjemmelen til å gjøre unntak fra den absolutte tremånedersfristen er ikke tatt i bruk, og med det antallet ankomster vi har per i dag synes det 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 e § 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 det 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.⁶⁷

⁶⁵ Prop.107 L (2021–2022) s. 114

⁶⁶ Prop.90 L (2022-2023) s. 88

⁶⁷ Prop. 84 L (2011-2012) s. 55

Etter de ordinære reglene er skal eleven eller den foresatte samtykke til å delta i et innføringstilbud.⁶⁸ 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 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. 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 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 endringen er å gi mer fleksibilitet og forutberegnelighet til kommunene, ettersom det kan bli utfordrende og ressurskrevende dersom mange nyankomne skal få opplæring i ulike klasser og skoler.⁶⁹ I alle tilfeller vil det måtte vurderes om et slikt tilbud er til barnets beste. I en slik vurdering vil hensynet til integrering veie tungt dersom barnet har bodd i Norge en stund.

5.4.3 Innspill fra høringen

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 opplæringen 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. ...»

⁶⁸ Er eleven over 15 år, er det eleven som må samtykke, jf. (Sollie, 2022) note 22 til opplæringslova § 2-8

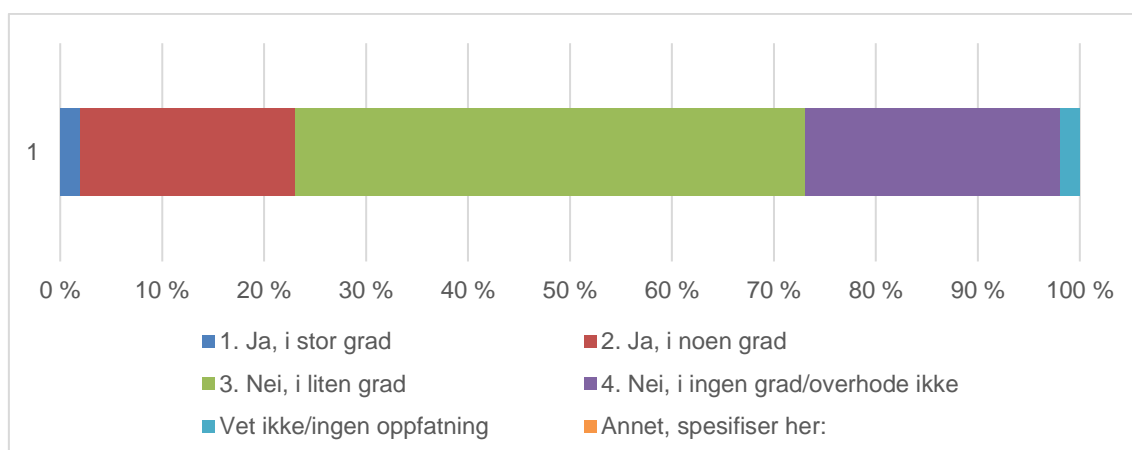
⁶⁹ Prop.107 L (2021–2022) s. 118

5.5 Bruk og betydning av de midlertidige reglene

5.5.1 Grunnskolens kapasitet

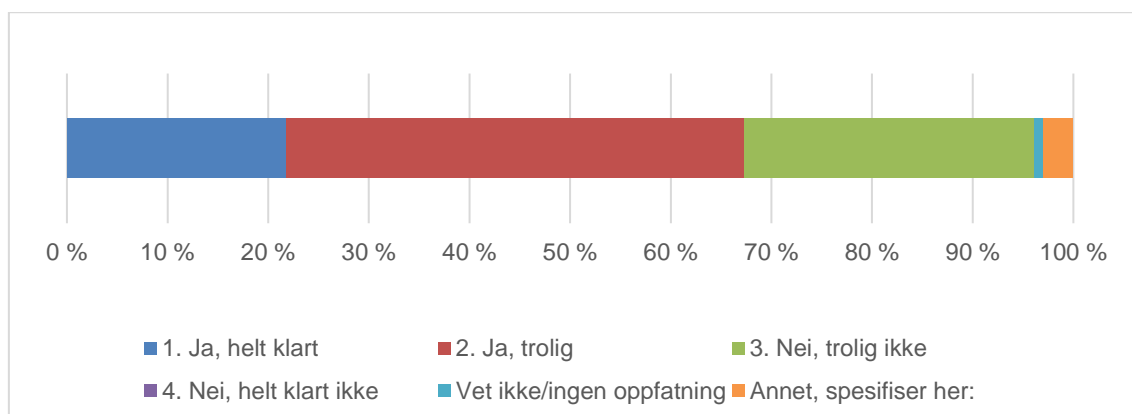
23 prosent av de kommunale lederne for opplæringssektoren svarte at kapasiteten i grunnskolene har vært en barriere (jf. Figur 5-1).

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 mener 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 flykninger 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 statsforvalterne nevner ett embete at grunnskoletilbudet er utfordrende enkelte steder. I intervjuene med fylkeskommunene fremkommer det imidlertid at det ikke er i skolesektoren skoen trykker mest, men at det varierer hvordan kapasiteten er i de ulike fylkene. Enkelte sier det for det meste er god kapasitet, men at det utfordringer i enkelte kommuner og på enkelte skoler. Det er vanskelig å skaffe arbeidskraft en del steder, mens transport mellom hjem og skole er vanskelig andre steder, særlig i

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

5.5.2 Bruk av de midlertidige reglene

Utvidet frist til å etablere et undervisningstilbud

I intervjuet med Utdanningsdirektoratet gjennomført 28. juni 2023 fremkom det at de så langt ikke hadde mottatt direkte informasjon fra kommuner om at de hadde benyttet midlertidig rett til utvidet frist for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring (jf. opplæringsloven § 2-1 andre ledd), og inntrykket var at de aller fleste kommunene klarte å overholde de normerte fristene. Direktoratet forholdt seg i hovedsak til rapporteringen som går til statsforvalteren (STAF), hvorpå 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.

Fra intervju med Kunnskapsdepartementet, 9. august 2023, var inntrykket hos departementet at noen kommuner hadde benyttet seg av den utsatte fristen, uten at man hadde klar oversikt over hvor mange eller hvilke kommuner dette gjaldt.

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

Unntak fra krav om samtykke ved organisering i særskilt undervisningstilbud

I intervjuet med departementet svarte representanten at han var usikker på hvorvidt kommunene hadde tatt i bruk unntaket fra krav om samtykke der hvor kommunen organiserer særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler (jf. § 1-8 femte ledd). Det samme svaret ble avgitt i intervju med Utdanningsdirektoratet.

Vi spurte også om kommunene hadde tatt i bruk unntaket fra krav om samtykke der hvor kommunen organiserer særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler (§ 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.

5.5.3 Opplæringstilbud til flyktninger mellom 16 og 18 år

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

Tilbudet med kombinasjonsklasse 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.⁷⁰ Fylkene har økt antall plasser i kombinasjonsklasser mye, men vi får 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 fremkommer i intervjuene 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 fylkeskommunene oppgir at den har opprettet «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 de midlertidige regelendringene, men det permanente lovverket på området. Det er likevel relevant å trekke frem dette temaet, som et område der det kan være relevant å undersøke videre, og eventuelt sette inn tiltak på, juridiske eller andre.

5.5.4 Mulige tiltak

Vi stilte 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 hovedproblemet, men enkelte så også behov større lokaler og bruk av midlertidige løsninger for å dekke dette behovet. Unntakene i plan- og bygningsloven ble nevnt som en del av løsningen.

En 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, men også for å sikre et godt tilbud til barn med andre særlige utfordringer.

En foreslår at det kan være en løsning å forkorte skoleuken. En annen mener øremerkede tilskudd til skolene kan hjelpe.

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

⁷⁰ NAFO (u.d.). Kombinasjonsklasser. Hentet fra: <https://nafo.oslomet.no/videregaende/organisering-vgs/kombinasjonsklasser/>

6 Barnevernsloven med forskrifter

6.1 Innledning

Ny barnevernslov trådte i kraft 1. januar 2023.⁷¹ Den avløste barnevernloven fra 1992.⁷² Stortinget gav opprinnelige midlertidige regler til begge lovene. Ettersom endringene i all hovedsak er like, og tidligere lov 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 8.⁷³ ⁷⁴ Både Grunnloven og barnekonvensjonen stiller krav om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn.⁷⁵ 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.⁷⁶

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

⁷¹ Lov om barnevern (barnevernsloven) 18. juni 2021 nr. 97.

⁷² Lov om barneverntjenester (barnevernloven) 17. juli 1992 nr. 100.

⁷³ Prop.133 L (2020-2021) s. 15

⁷⁴ Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK)

⁷⁵ Grunnloven § 104 annet ledd og barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1

⁷⁶ 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 gitt hjemmel til 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*».⁷⁷ 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 dermed ikke tatt i bruk.

Dersom forskriftshjemmelen benyttes, må barnevernstjenesten likevel foreta en konkret vurdering av hvordan unntaksadgangens skal anvendes i den enkelte sak. Departementet legger også til grunn at kommuner som benytter seg at et slikt unntak, skal orientere statsforvalteren.⁷⁸

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.

Barnevernstjenesten har ansvar for å følge opp og føre kontroll med barnets situasjon i fosterhjemmet, jf. § 7. Dette innebærer at barnevernstjenesten skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, jf. tredje ledd første punktum. Dersom forholdene i fosterhjemmet vurderes som gode, kan barnevernstjenesten vedta at besøk skal reduseres til minimum to ganger i året, jf. andre ledd andre punktum. Et vilkår for dette er at barnet har vært plassert i fosterhjem i mer enn to år.

Den midlertidige endringsloven medfører et nytt fjerde ledd i § 7, som gir barnevernstjenesten kompetanse til å redusere besøk 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 fjerde 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 fjerde ledd at forholdene i fosterhjemmet vurderes som gode.

Barnevernstjenesten skal orientere statsforvalteren når unntaket i fjerde 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 ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp, jf. § 8. Utføringen av tilsynet er regulert i § 9. Fosterhjems kommunen skal føre tilsyn så ofte som nødvendig, og minimum fire ganger i året, jf. første ledd. Dersom forholdene i fosterhjemmet vurderes som gode, og

⁷⁷ Prop.107 L (2021.2022) s. 89

⁷⁸ Prop.107 L (2021-2022) s. 90

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 vært plassert i fosterhjemmet i mer enn 2 år.

Den midlertidige endringsloven medfører et nytt syvende ledd i § 9. 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 § 7, 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 etter barnevernsloven §15-5 (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 målet «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 kan 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 det 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. Vilkåret for å anvende reglene

er at begge statene har sluttet seg til Haagkonvensjonen av 1996 om å beskytte barn på tvers av landegrensene.⁷⁹

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 nødvendig og at ukrainske myndigheter anmoder Norge om hjelp. I så fall 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.⁸⁰

Et vilkår etter Haagkonvensjonen artikkel 33 er at den anmodende staten – i dette tilfellet 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 barna står uten personer med foreldreansvar.⁸¹ 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 står uten personer med foreldreansvar i Ukraina.⁸² Videre vil en slik prosess være mer effektiv, og medføre færre flyttinger for de aktuelle barna:

⁷⁹ Konvensjon om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn 19. oktober 1996

⁸⁰ Prop.107 L (2021-2022) s. 91

⁸¹ Prop.107 L (2021-2022) s. 93

⁸² 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 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.»

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 ordinære reglene få tilbud om opphold i et omsorgssenter for mindreårige, jf. barnevernsloven § 11-1 første ledd. Tilbudet gjelder frem til barnet er bosatt i en

kommune eller 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 barnevernsloven § 11-1 femte ledd er det også midlertidig gitt adgang til å tilby opphold i private hjem, så sant et familiebasert botilbud oppfyller de krav som stilles til fosterforeldre. Vilkaoret 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.⁸³ 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.⁸⁴ 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. Det er også gitt en midlertidig bestemmelse om politiattest for de som skal ta imot enslige mindreårige i et familiebasert botilbud, jf. § 12-11 fjerde ledd.

De midlertidige reglene forlenger også fristene 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. Vilkaorene 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.

⁸³ Prop. 107 L (2020-2021) s. 84

⁸⁴ 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.⁸⁵

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, 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:

⁸⁵ 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 høringen

Skien kommune uttaler i sitt høringssvar 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 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 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 imidlertid 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 flyttet ut av omsorgssenteret av andre årsaker.

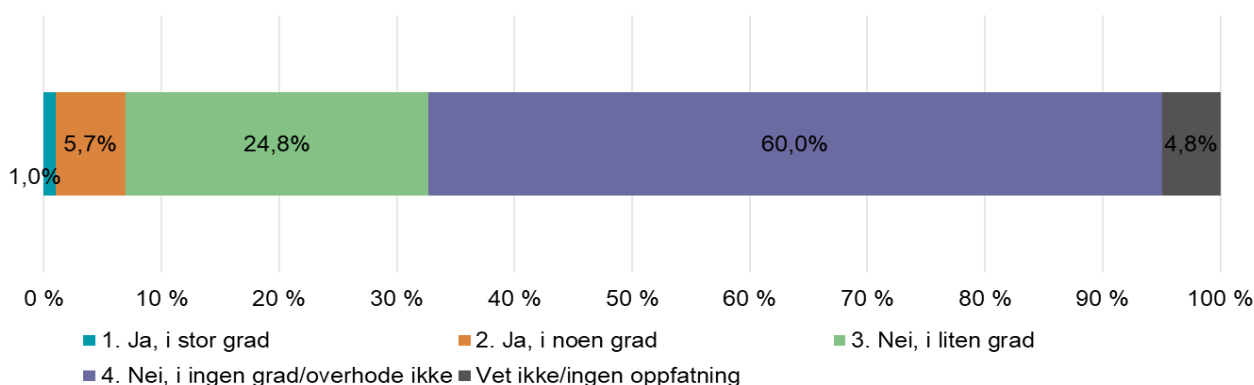
Når det gjelder de øvrige lovendringene på barnevernsområdet, kan vi ikke enda si med sikkerhet hvorvidt disse er blitt tatt i bruk eller ikke.

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 er det en respondent som nyanserer bildet av at kapasiteten i barnevernet ikke er 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. Flyktningene 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 Barne- og familiedepartementet og med statsforvalterne. Informantene i BFD mener at det ikke er på barnevernsområdet skoen trykker for kommunenes kapasitet til å bosette flyktninger, men de 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 imidlertid 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

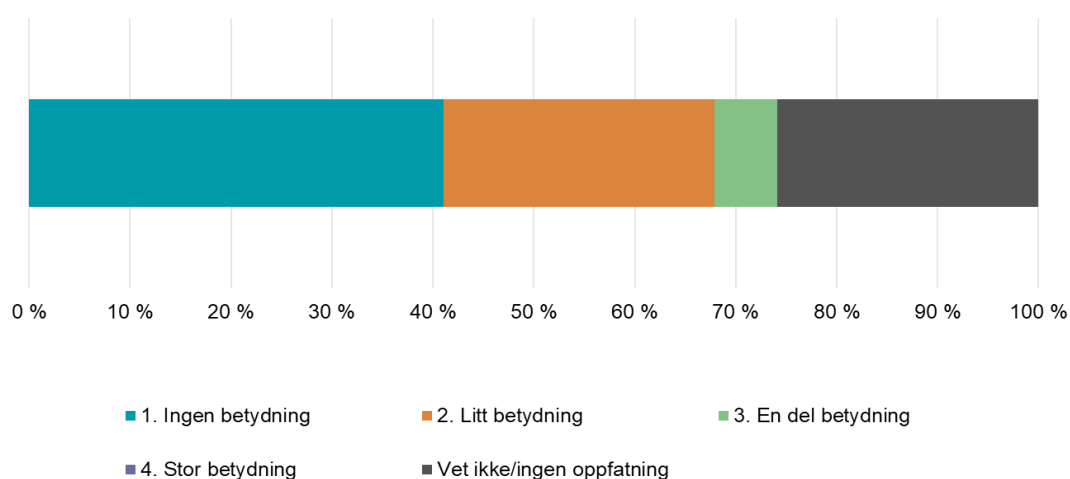
Nokså mange respondenter i spørreundersøkelsen til kommunene tror at kapasiteten i barnevernstjenestene kan bli en barriere for bosetting derfor ankomsttallet stiger mye.

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, som redegjort for under punkt 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, og 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 oppgir 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 flyktningsfamilier 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 en 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. Utredning og vedtak om oppfølging av barna er en måte Bufetat kan fange opp forhold i omsorgssentrene som bør følges opp og tas tak i fra Bufetats side. Utredning innebærer i denne sammenheng «utredning av barnets situasjon og behov», som er betegnelsen som benyttes i barnevernloven § 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 (EMA) fra Ukraina, som vi mener kan være aktuell å undersøke videre i følgeevalueringen.

Bufetat region Øst har ansvar for å bosette EMA under 15 år som har vært i omsorgssenter, og EMA 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, og 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 imidlertid 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, 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 voksenpersoner som ikke har gode hensikter har ansvar for barna, og at barnet ikke utnyttes.

Basert på opplysningene vi har fått gjennom intervju med Bufetat og statsforvalter, mener vi det kan være grunn til å undersøke videre hvordan EMA 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.

7 Helselovgivningen

7.1 Innledning

Det er gitt midlertidige forskriftshjemler i spesialisthelsetjenesteloven,⁸⁶ pasient- og brukerrettighetsloven⁸⁷ og helse- og omsorgstjenesteloven.⁸⁸

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.

Loven oppstiller et grunnleggende krav om forsvarlighet til tjenestene som tilbys eller ytes, jf. § 4-1 første ledd. I 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. §§ 7-1 og 7-2. Videre har kommen 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 medisinsk faglig spesialkompetanse.⁸⁹

Det er de regionale helseforetakene som har ansvar for at befolkningen tilbys spesialisthelsetjenester i og utenfor institusjon, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2-1a. Tjenestene er listet opp i § 2-1a 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

⁸⁶ Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven)

⁸⁷ Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven)

⁸⁸ Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

⁸⁹ 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. § 2-5a 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 de *rettighetene* som følger pasient- og brukerrettighetsloven. Etter loven har den enkelte for det første grunnleggende rett til øyeblikkelig og nødvendig hjelp fra kommunens helse- og omsorgstjeneste og fra spesialisthelsetjenesten.⁹⁰ For det andre sikrer loven en rekke materielle og prosessuelle rettigheter som får betydning for tjenestens oppfyllelse av pliktene som er nedfelt i de respektive lovene.⁹¹

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

Ukrainske flyktninger som kommer til Norge som asylsøkere blir medlemmer i folketrygden etter forskrift om trygdedekning for asylsøkere m.m., men medlemskapet gir begrenset trygdedekning.⁹² 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.⁹³

Flyktninger fra Ukraina som får vedtak om midlertidig kollektiv beskyttelse med minst ett års varighet, vil de regnes som medlemmer i folketrygden som bosett i Norge etter folketrygdloven § 2-1.⁹⁴ Da har de tilsvarende rettigheter til å motta helsetjenester og støtte til dekning av helseutgifter.

Personer i begge av 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

Den midlertidige endringsloven medfører en ny bestemmelse i helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2 b, hvor Helse- og omsorgsdepartementet gis hjemmel til å gi forskrift om helt eller delvis unntak av de overnevnte pliktene. Videre innførte også endringsloven en ny bestemmelse i spesialisthelsetjenesteloven § 2-5 d, som gir departementet hjemmel til å forskrift helt eller delvis å gjøre unntak fra ovennevnte plikter i spesialisthelsetjenesteloven.

⁹⁰ Pasient- og brukerrettighetsloven §§ 2-1 a og 2-1 b

⁹¹ Prop.107 L (2021-2022)

⁹² Forskrift 14. mai 2008 nr. 460 om trygdedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer (forskrift om trygdedekning for asylsøker m.m.) § 2

⁹³ 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.

⁹⁴ Prop.107 L (2021-2022) s. 126

Men midlertidige endringsloven innførte også en hjemmel for departementet til å gjøre unntak fra en rekke bestemmelser i pasient- og brukerrettighetsloven, jf. loven § 2-5 d. Det kan gjøres unntak fra følgende rettigheter i forskrift:

- Retten til fastsettelse av 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. Vilkåret er at det må være nødvendig for å kunne foreta omstillinger eller prioriteringer for å bidra til å sikre at helsetjenestenes kapasitet ikke overskrides som følge av et høyt antall ankomster til Norge av flyktninger fra Ukraina. Det er ikke mulig å si nøyaktig hvor mange flyktninger som må ankomme for at vilkåret er til stede, og dette må ses i sammenheng med det antallet av øvrige flyktninger og asylsøkere som ankommer Norge.⁹⁵ Det er imidlertid et krav at det foreligger årsakssammenheng mellom høye ankomster fra Ukraina og nødvendigheten av å gjøre unntak fra relevante plikt- eller rettighetsbestemmelser.

7.3 Hensynene bak de midlertidige reglene

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

⁹⁵ Prop.107 L (2021-2022) s. 139

«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.»⁹⁶

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.⁹⁷ Det er lagt til grunn at disse ikke kan ses adskilt fra plikten til å yte forsvarlige helsetjenester, men de legger beslag på ressurser som i en krisesituasjon kan begrense tjenestenes mulighet til å foreta nødvendige og hensiktsmessige prioriteringer.

Løsningen med å gi hjemmel til at departementet ved forskrift kan gjøre helt eller delvis unntak fra plikt- og rettighetsbestemmelser, er ment å avhjelpe eventuelle kapasitetsutfordringer, samt 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.»⁹⁸

Departementet understreker at selv om det er innført unntak gjennom forskrift, kan forsvarlighetskriteriet likevel gi rett på tjenestene i enkelte tilfeller.⁹⁹ 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. Også Skien kommune støtter forslaget om å forlenge midlertidige hjemler til å gjøre helt eller delvis unntak fra rettigheter og plikter i helselovgivningen. Kommunen peker 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».

⁹⁶ Prop.107 L (2021-2022) s. 125

⁹⁷ Prop.107 L (2021-2022) s. 139

⁹⁸ Prop.107 L (2021-2022) s. 137

⁹⁹ Prop.107 L (2021-2022) s. 140

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 orienterer om at tilbakemeldinger fra deres tannklinikker tilsier at det må settes av mer tid og ressurser, og departementet vurderer hvordan tannhelsetjenesten 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, ønsket departementet likevel å videreføre hjemlene.¹⁰⁰ 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.¹⁰¹ Dette møtte mye motstand i høringsrunden, og departementet har ikke foreslått nye forskriftshjemler.

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 dette. Det samme gjelder også rett til individuell plan. I hvilken grad kommunene overholder plikten til å tilby individuell plan, har man ikke gode tall på. Tilbakemeldinger fra sektoren tydet på at koordinator kanskje blir benyttet i mindre omfang enn det som er ønskelig, men uten at dette kan knyttes til ankomstene fra Ukraina.

¹⁰⁰ Prop.90 L (2022-2023) s. 107

¹⁰¹ Prop.90 L (2022-2023) s. 108

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 tjenestesektoren der kapasitet i størst grad kunne begrense bosettingskapasiteten (jf. Figur 11-1 på side 107). 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. Det stilles spørsmål ved om flyktninger får de helsetjenester de har krav på av, samt til tilbud om psykiske helsetjenester, fastlege, helsestasjon og innledende helseundersøkelser for nyankomne.

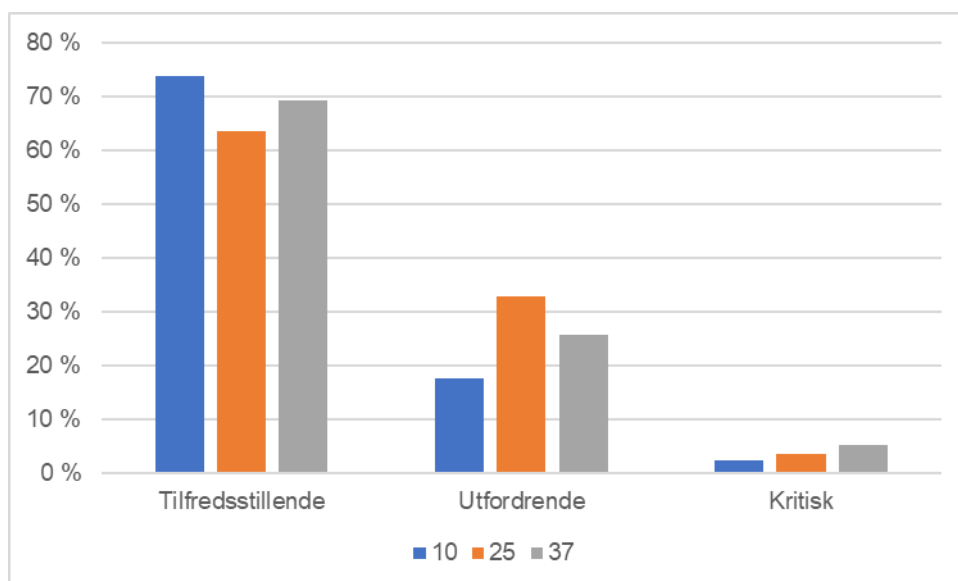
Data fra STAF-rapporteringen tyder på at kapasiteten i kommunehelsetjenesten ble presset utover i 2022, men rapportene tyder ikke på at bosetting av ukrainere skapte store problemer i mange kommuner.

I STAF-rapporteringen var det en del spørsmål om kapasiteten i ulike helsetjenester i den enkelte kommune. Videre var det enkelte spørsmål spesielt knyttet til 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).

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

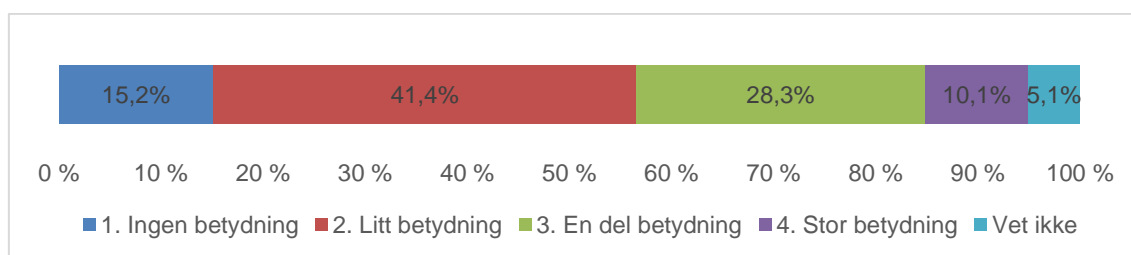


Figuren tyder på at om lag 70 prosent av kommunene hadde tilfredsstillende tilbud i 2022, men at utfordringene økte utover i året, særlig fra mars (uke 10) til juni. Det var i

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.

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 dag (dvs. august 2023), og bildet hadde ikke endret seg nevneverdig.

I intervjuene med fylkeskommuner og statsforvaltere 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 imidlertid 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 gir inntrykk av at sammensetningen av ankomstene fra Ukraina har endret seg og at de som er kommet 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.

En representant for en statsforvalter nevner spesielt kommuner som har midlertidige mottak i forbindelse med utfordringer i helsetjenesten.

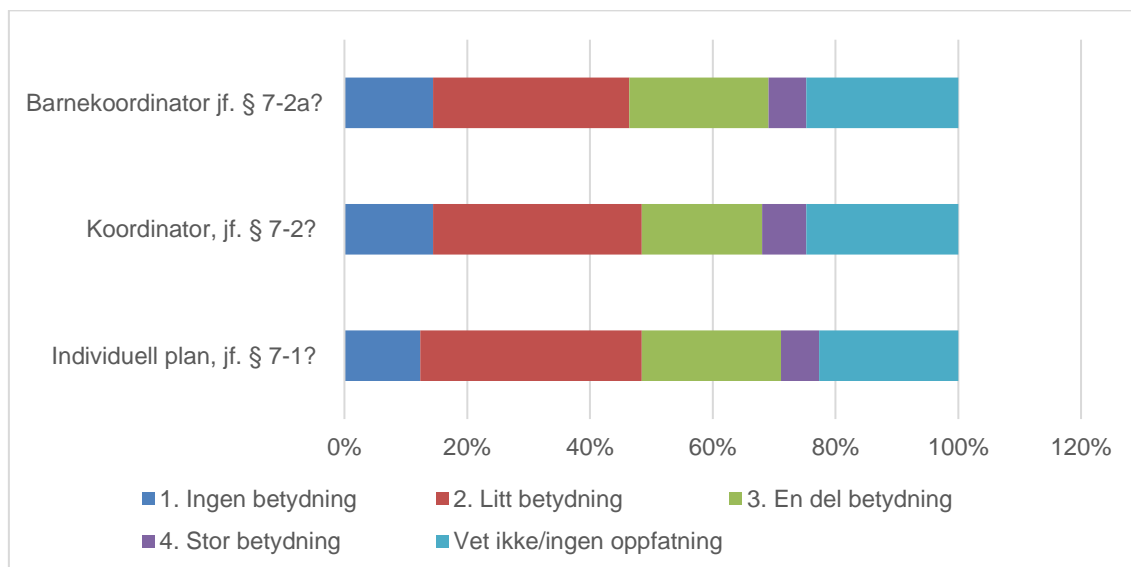
Videre blir tolking i helsetjenestene tematisert av en fylkeskommune. Mye ressurser går med til tolketjenester. Tolking ansikt til ansikt oppleves å fungere bedre enn telefontolking, men er mer ressurskrevende.

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 som 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

Figur 7-3 viser hvilken betydning de ansvarlige i kommunenes helsetjenester tillegger unntaksbestemmelsene, hvis de 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 tilsvarende spørsmål, men da 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.

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 fremkommer det 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 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.

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

8.1 Innledning

Gjennom den midlertidige endringsloven 3. juni 2022 ble det gjort én endring i lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd. 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.¹⁰² De generelle vilkårene for å motta sykepenger fremgår av folketrygdloven kapittel 8. Det følger av § 8-52 første ledd første punktum at medlemmer av folketrygdloven som mottar ugradert AFP ikke mottar sykepenger.¹⁰³ Bakgrunnen for bestemmelsen er at pensjonen normalt blir avkortet for arbeidsinntekt.¹⁰⁴

Den midlertidige endringsloven oppstilte et unntak fra regelen om at mottakere av ugradert AFP ikke hadde rett på sykepenger, jf. nytt tredje ledd i folketrygdloven § 8-52. Bestemmelsen ble ikke videreført sammen med de øvrig midlertidige bestemmelsene i videreføringsloven 2. juni 2023 da departementet mente at rettigheten uansett fulgte av det ordinære regelverket.

8.2 Innholdet i den midlertidige regelen

De høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina har medført et akutt behov for arbeidskraft. Tariffpartene i KS-området har derfor avtalt en særskilt sats for pensjonistlønn som kan stimulere pensjonister med offentlig tjenstepensjon til å yte en arbeidsinnsats. Tiltaket gjelder for arbeid som bidrar til å avlaste det ekstraordinære personellbehovet som følge av ankomstene fra Ukraina.

Den midlertidige loven fastsetter sykepengerrett til mottakere av avtalefestet pensjon som arbeider med fordrevne fra Ukraina og som mottar pensjonistlønn etter særskilt sats, jf. folketrygdloven § 8-52 tredje ledd. Endringen henviser til den særskilte satsen for pensjonistlønn som tariffpartene i KS-området har avtalt. Pensjonistlønnen avkorter ikke alderspensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning. Etter det 8. april 2022 ble gjennomført en endring i forskrift om kombinasjon av AFP og arbeidsinntekt, blir heller ikke AFP avkortet av pensjonistlønnen.¹⁰⁵

En tilsvarende sykepengerrett ble innført i forskrift i forbindelse med covid-19-pandemien, fastsatt med hjemmel i folketrygdloven § 25-16. I forarbeidene til den midlertidige loven,

¹⁰² Folketrygdloven § 8-1

¹⁰³ Med «ugradert» menes pensjon som ikke er nedsatt ut fra arbeidsinntekt eller reduksjon i arbeidstid, jf. Prop.16 L (2010-2011) s. 34

¹⁰⁴ Prop.107 L (2021-2022) s. 38

¹⁰⁵ Forskrift 30. november 2010 nr. 1493 om kombinasjon av avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og arbeidsinntekt (pensjonsgivende inntekt) § 2 tredje ledd

vurderte departementet det slik at folketrygdloven ikke ga tilstrekkelig hjemmel til ordningen, og valgte derfor å regulere den gjennom folketrygdloven § 8-52.¹⁰⁶

Etter folketrygdloven § 8-52 tredje ledd andre punktum gjaldt ordningen med sykepengerrett for mottakere av ugradert AFP fra 1. april til 31. desember 2022.¹⁰⁷ Dermed kommer ikke retten til sykepenger lenger eksplisitt frem i loven. Departementets syn er imidlertid at ordlyden i § 8-52 første ledd gir tilstrekkelig hjemmel til å tilkjenne sykepenger til den relevante gruppen, og at det derfor ikke var behov for å videreføre særregelen i bestemmelsens tredje ledd.¹⁰⁸

8.3 Hensynet bak den midlertidige regelen

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.»¹⁰⁹

Departementet understreket at forslaget om sykepengerrett til personer som mottar hel AFP, er begrunnet i de ekstraordinære situasjonene som pandemien og mottaket av fordrevne fra Ukraina har skapt.¹¹⁰

8.4 Innspill fra høringsinstansene

Bare Bærum kommune har uttalt seg om de midlertidige reglene i folketrygdloven som tilrettelegger for mobilisering av pensjonert helsepersonell. Kommunen ga uttrykk for at «[t]iltak for å mobilisere personell til å ivareta ekstraordinært personellbehov vil være viktig også for oss». Helsedirektoratet foreslo et annet tiltak for å mobilisere helsepersonell:

¹⁰⁶ Prop.107 L (2021-2022) s. 39

¹⁰⁷ Dette samsvarer med tidsperioden for unntaket fra avkortning i pensjonen i forskrift om kombinasjon av AFP og arbeidsinntekt. Selv om tidsperioden for sistnevnte unntak ble forlenget til 1. juli 2023, har departementet ikke gått inn for en tilsvarende endring i folketrygdloven § 8-52 tredje ledd.

¹⁰⁸ Prop.90 L (2022-2023) s. 43.

¹⁰⁹ Prop.107 L (2021-2022) s. 38

¹¹⁰ Prop.107 L (2021-2022) s. 39.

«Direktoratet anbefaler at leger som kun arbeider som ferievikarer i kommuner bør unntas permanent fra kompetansekravet, med tilsvarende refusjonsrett. Unntaket bør avgrenses til 3 måneder pr. kalenderår, jf. forskrift om kompetansekrav for leger § 4.»

8.5 Bruken og virkningene av den midlertidige regelen

Departementet uttaler i forarbeidene til den midlertidige loven 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.¹¹¹ 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. Vi har ikke informasjon som belyser hvor viktig bestemmelsen om sykepenger har vært for pensjonistenes deltagelse.

Vi vil påpeke at i alle tjenestesektorene som påvirkes av de midlertidige endringene, framstår knapphet på kompetent arbeidskraft som den viktigste hindringen for å utvide produksjonen. Hvis endringen i folketrygdloven faktisk bidrar til å mobilisere pensjonister med relevant kompetanse, er endringen nyttig, og vi ser ingen nevneverdige ulemper knyttet den midlertidige endringen.

Vi har ikke klart å få informasjon over hvor mange som har brukt de særlige bestemmelsene for lønn til pensjonister som arbeider med bosetting og integrering av ukrainske flyktninger. Én fylkeskommune vi har intervjuet, sier imidlertid at det at pensjonister kan jobbe uten å få avkortet sin pensjon, har vært viktig for å kunne skaffe kompetente lærere i arbeid med flyktninger i dette fylket. Intervjuinformanten sier en del kommuner i fylket trekker frem at denne lovendringen bør videreføres.

¹¹¹ 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.¹¹² 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 skal 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 § 20-10.¹¹³

9.2 Innholdet i de midlertidige reglene

De midlertidige reglene åpner for at kommunene kan gjøre unntak fra søknadsplikten i særskilt angitte tilfeller for å sikre innkvartering, bolig, barnehage og skoler, jf. § 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 private tilbydere 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.¹¹⁴ 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

¹¹² Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven, pbl.)

¹¹³ 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.

¹¹⁴ Plan- og bygningsloven § 20-9 første ledd tredje punktum bokstav a–d.

hvor lenge unntaket gjelder, samtidig som det er gitt en grense for unntakets varighet på inntil to år. For slike tiltak plikter tiltakshaver å bringe eiendommen i samsvar med bestemmelsen det er gitt unntak fra, når unntakets varighet utløper.¹¹⁵

I forarbeidene er det fremhevet at adgangen til å gjøre unntak i første rekke er ment for *midlertidige* tiltak. Departementet skriver:¹¹⁶

[...] 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.¹¹⁷ Bli det aktuelt å tillate at midlertidige tiltak gjøres permanente, må det skje gjennom en ordinær plan- og byggesaksprosess.¹¹⁸

Tiltakene som er omfattet av § 20-9 første ledd er unntatt kravene i § 1-6 andre ledd. Det innebærer at tiltak som nevnt kan gjennomføres uavhengig av plangrunnlag og planbestemmelser.¹¹⁹ 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.¹²⁰

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 saksbehandlingen, tiltakshavers ansvar, tekniske krav mv. Hjemmelen er tatt i bruk i en egen forskrift om unntakene.¹²¹ 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 krav til saksbehandlingen ved unntak etter § 20-9.

I § 20-10 første ledd er det innført særskilte frister for saksbehandling, samtidig som rettsvirkninger av at fristene ikke overholdes er regulert. Etter plan- og bygningslovens

¹¹⁵ Prop.107 L (2021–2022) s. 176.

¹¹⁶ Prop.107 L (2021–2022) s. 160.

¹¹⁷ Prop.107 L (2021–2022) s. 162.

¹¹⁸ Prop.90 L (2022-2023) s. 111.

¹¹⁹ Prop.107 L (2021–2022) s. 176.

¹²⁰ Prop.107 L (2021–2022) s. 157.

¹²¹ Midlertidig forskrift 8. juni 2022 nr. 991 om unntak fra plan- og bygningsloven for å håndtere høye ankomster av fordrevne fra Ukraina

ordinære regler er kommunens frist for å behandle søknad om tillatelse etter pbl. § 20-2 som hovedregel på tolv uker etter at fullstendig søknad foreligger.¹²² 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 unntak 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.¹²³

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 kan utløse behov for raskt å etablere akuttinnkvartering.¹²⁴

I § 20-10 annet ledd er det gitt regler 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 er 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.¹²⁵ I likhet med kommunen skal Statsforvalteren avgjøre saken innen syv virkedager.¹²⁶ Felles for fristene etter § 20-10 fjerde ledd er at de ikke kan forlenges.¹²⁷

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.¹²⁸

¹²² Pbl. § 21-7 første ledd første punktum.

¹²³ Tyrén, 2023 til § 20-10.

¹²⁴ Prop.107 L (2021–2022) s. 177.

¹²⁵ Plan- og bygningsloven § 20-10 fjerde ledd fjerde punktum.

¹²⁶ Plan- og bygningsloven § 20-10 fjerde ledd femte punktum.

¹²⁷ Plan- og bygningsloven § 20-10 fjerde ledd sjette punktum.

¹²⁸ Byggesaksforskriften § 7-1, jf. plan- og bygningsloven § 21-8.

9.3 Hensynet bak den midlertidige regelen

Pbl. § 20-9 skal bidra til å øke kapasiteten til å ta imot flyktninger, gjennom å åpne for unntak fra krav som ellers stilles til søknader for tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene i plan- og bygningsloven. I forarbeidene er det vist til at loven 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.»¹²⁹

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.»¹³⁰

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 skrev i forarbeidene på 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.»¹³¹

Det ble innført et unntak fra søknadsplikten under også 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 det 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.

¹²⁹ Prop.107 L (2021–2022) s. 156.

¹³⁰ Prop.107 L (2021–2022) s. 159-160.

¹³¹ 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 hørings svar, 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) fremgår det at de midlertidige reglene i første rekke er tatt i bruk av kommunene for å sikre tilstrekkelig mottakskapasitet, og nok barnehager og skoler.¹³² I Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsnotat av 17. januar 2023 fremgår det at flere kommuner rapporterer om mangel på boliger og at det private boligmarkedet begynner å bli mettet, samtidig som tilgangen på kommunale utleieboliger er begrenset. Departementet forventer 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 utelukker heller ikke at det vil oppstå behov for oppføring av nye boliger.¹³³ I denne sammenheng har departementet trukket frem muligheten til rask oppføring av standardiserte typehus, eventuelt plassering av prefabrikkerte modulbygg og mikrohus.¹³⁴

I Prop.90 L (2022-2023) er de midlertidige regler i plan- og bygningsloven §§ 20-9 og 20-10 og den tilhørende forskriften foreslått videreført frem til 1. juli 2024 uten noen materielle endringer.¹³⁵ Departementet uttaler at de midlertidige endringene fra Prop.107 L (2021–2022) har 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) kan bidra til at det blir enklere å bosette mange også fremover.¹³⁶ Det er ikke foreslått endringer i forskriften.

¹³² Prop.90 L (2022-2023) s. 11.

¹³³ Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsnotat av 17. januar 2023 s. 121.

¹³⁴ Prop.90 L (2022-2023) s. 11.

¹³⁵ Prop.90 L (2022–2023) s. 113–114.

¹³⁶ Prop.90 L (2022–2023) s. 23.

9.5.1 Bruk av de midlertidige lovendringene

I spørreundersøkelsen til ledere for saksområdet plan- og bygg¹³⁷ svarte 25 prosent av respondentene at de hadde mottatt anmodning om fritak fra søknadsplikt, totalt 24 kommuner.¹³⁸ 73 prosent svarte nei.¹³⁹

Av de totalt 26 anmodningene som det ble rapportert om i spørreundersøkelsen, godtok kommunene 24 av dem.¹⁴⁰ De to anmodningene som hadde blitt avslått var knyttet til asylmottak.

Blant kommunene som hadde mottatt anmodning om fritak fra søknadsplikt, var flest av anmodningene, totalt 9 stykker, knyttet til innkvartering av asylsøkere/flyktninger (annet enn asylmottak). 8 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 svar beskrevet at de har mottatt anmodning knyttet til undervisningslokaler for flyktninger. Det er uklart hvordan vi skal tolke dette – om de faktisk har mottatt anmodning eller om de anser at anmodningen ikke gjelder skolesektoren formelt sett. En av kommunene skriver at «de midlertidige lovendringene kunne vært tydeligere på tilhørende tjenester som undervisningslokaler til flyktninger.»

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. Noen oversikt over det totale omfanget hadde imidlertid ikke KDD.

Kun én statsforvalter sier at de har hatt saker tilknyttet den midlertidige endringen. Dette har vært klager på avslag på søknad, og gjaldt bygg for asylmottak og boliger. I en av sakene ble det gitt avslag på å benytte et eksisterende bygg til asylmottak, men tilbyderer fant et alternativt bygg som deretter ble godkjent, og informanten mener derfor at lovendringen har hatt effekt. Et annen statsforvalter oppgir at embetet har gitt noe veiledning på bruk av unntaksbestemmelsen.

Kunnskapen omkring bruk av de midlertidige lovendringene 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.

¹³⁷ Totalt 95 respondenter/kommuner som representerte ledere for saksområdet plan og bygg besvarte spørsmålet i undersøkelsen

¹³⁸ 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.

¹³⁹ Kun 2 kommuner svarte vet ikke.

¹⁴⁰ Formuleringen av svaralternativet på spørsmålet om kommunen godtok anmodningen var: Ja (alle, delvis eller noen).

9.5.2 Virkninger av de midlertidige lovendringene

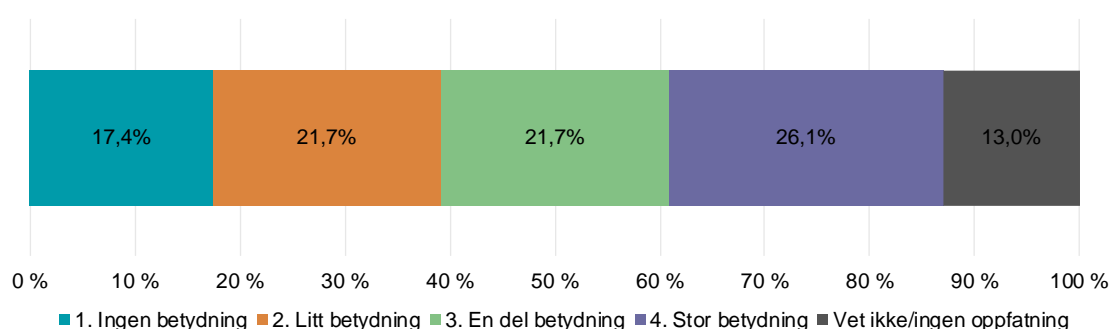
Virking for barrierer

Plan- og bygningsansvarlige i kommunene fikk også 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 har 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 delt i deres oppfatning om de midlertidige reglene. 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.

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 etterlyser mer veiledning av kommunene i etterkant av lovendringen, både for politisk ledelse og for administrasjon. Både KDD, UDI og statsforvalter blir nevnt som aktuelle kompetanseorganer.

En av kommunene som er kritiske til informasjonen, skriver 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 etterlyser klarere krav til hva anmodningen skal inneholde, f.eks. dokumentasjon om fare for liv og helse, brannsikkerhet, lokalisering og type lokaler. I et intervju, trakk en informant fram risiko for at manglende dokumentasjon gjør det vanskelig å sikre etterprøvbare vedtak. Enkelte kommuner etterlyser forklaring på forskjellen mellom begrepene *innkvartering* og *asylmottak*, om dette reelt sett er to ulike måter å bosette eller om det skal praktiseres som én og samme. Enkelte har for øvrig 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.

Andre etterlyser mer informasjon vedrørende situasjoner hvor søkere som har fått fritak, men ikke søker om permanent tiltak innen fristen.

Alternative tiltak

Av alternative tiltak, er det enkelte som mener at det ville vært mer effektivt å endre krav til innhold og til 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 mulighet 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

Blant 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 for 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 som kan oppleves som overveldende for kommuner hvis kompetanse eller kapasitet til å håndtere utbyggere kan være begrenset.

Andre mulige negative konsekvenser av lovendringen 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.

10 Husleieloven

10.1 Innledning

Husleieloven regulerer plikter og rettigheter i forholdet mellom leier og utleier av boliger.¹⁴¹ 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 at fritidsboliger skal kunne brukes midlertidig til å bosette ukrainske flyktninger.

10.2 Om innholdet i de midlertidige reglene

Den midlertidige bestemmelsen i husleieloven innebærer at c.

Unntaksregelen i husleieloven § 9-3 a 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 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 er midlertidig bruksendret til bolig.¹⁴²

Unntaket er gjelder alle leietakere, slik at personkretsen som omfattes av unntaket ikke er avgrenset til flyktninger fra Ukraina.¹⁴³ Dette innebærer at alle leietakere kan bosettes i fritidsboliger.

10.3 Hensynet bak den midlertidige endringen

Den ordinære regelen om at boliger normalt leies ut for minimum tre år, er særlig å hindre omgåelse av lovens regler om oppsigelsesvern.¹⁴⁴ Det er flere unntak fra hovedregelen

¹⁴¹ Lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler (husleieloven, husll.)

¹⁴² Prop.90 L (2022–2023) s. 117.

¹⁴³ Prop.90 L (2022–2023) s. 117.

¹⁴⁴ Ot.prp. nr. 82 (1997–98) s. 107.

i § 9-3 i det ordinære regelverket, men disse avbøter i liten grad utfordringene med bosetting av et høyt antall flyktninger i kommunene.¹⁴⁵

På samme måte som de midlertidige endringene i plan- og bygningsloven, er forslaget til endring i husleieloven ment å bidra til å øke kapasiteten til å ta imot flyktninger. 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.»¹⁴⁶

Unntakets begrensning til fritidsboliger er begrunnet et ønske om å ikke å åpne for at boliger som uansett er eller vil bli tilgjengelige i leiemarkedet, leies ut for en kortere periode.¹⁴⁷

Lengden på minstetiden i unntaksregelen bygger på en avveining mellom hensynet til forutsigbare og langsiktige leieforhold for flyktningene og tilgangen til boliger.¹⁴⁸ Utfallet av departementets vurdering er at det vil det være bedre for flyktninger å ha tilgang på en fritidsbolig av god kvalitet i ett år, enn å måtte bo lenge i mottak eller andre mindre gode botilbud.¹⁴⁹

10.4 Innspill fra høringsinstansene

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om de midlertidige endringene i husleieloven stiller seg positive til endringene. Dette gjelder Advokatforeningen, Asker kommune, KS, Nordland fylkeskommune, Norsk eiendom, OBOS og Oslo kommune.

Advokatforeningen anbefaler departementet å vurdere hvorvidt personkretsen bør begrenses til flyktninger. Foreningen understreker også at kommunen må føre kontroll ved å påse at objektet er egnet som leieobjekt, og videre at kommunen vil ha mulighet til å utøve kontroll 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

¹⁴⁵ Husleieloven § 9-3 første og andre ledd og Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsnotat 17. januar 2023 s. 124.

¹⁴⁶ Prop.90 L (2022–2023) s. 115

¹⁴⁷ Prop.90 L (2022–2023) s. 117.

¹⁴⁸ Prop.90 L (2022–2023) s. 118.

¹⁴⁹ Prop.90 L (2022–2023) s. 118.

sin trygghet og forutberegnelighet, fremstår departementets vurderinger som balanserte og fornuftige i den krevende situasjonen vi står i.»

OBOS skriver i sitt høringsvar at de antar en reduksjon i minste utleietid kan øke tilfanget på boliger til flyktninger, men ber departementet vurdere nærmere om ett år er passende lengde.

Selv om KS støtter forslaget om redusert utleietid for fritidsboliger, antar de at effekten vil være «svært begrenset på nasjonalt nivå.» Bærum kommune skriver at de ikke «ser ... at den midlertidige endringen vil bidra til å avhjelpe boligsituasjonen i kommunene i stor grad.»

Drammen kommune uttaler seg ikke direkte om forslaget, men etterlyser 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 flyktningene IMDi har bedt kommunen om å bosette.»

Leieboerforeningen støtter ikke forslaget om redusert utleietid. Foreningen ga uttrykk for at en midlertidig regel med et slikt innhold strider mot utviklingen av 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 fikk bosettingsansvarlig spørsmål om kommunen har eller kommer til å forsøke å leie inn fritidsboliger for å bosette ukrainere.¹⁵⁰ 18 prosent av kommunene, totalt 36 kommuner, svarte ja, at de har eller kommer til å leie inn fritidsboliger. 36 prosent svarte nei. 42 prosent svarte at det er usikkert/ikke besluttet om kommunen kommer til å leie inn fritidsbolig. 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 fritidsboligene. Andre trekker frem at tilbudet fritidsboliger som kan leies over lengre tid har svært begrenset.

¹⁵⁰ 204 bosettingsansvarlige besvarte spørsmålet.

Også kommuner som ser på muligheten for eller har vedtatt å benytte seg av fritidsboliger trekker frem manglende servicetilbud og transport som vanskeliggjørende faktorer for å nyttiggjøre seg av 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 har uten lovendringen. Dette er 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, for eksempel nær sentrale servicetilbud. Noen kommuner skriver for øvrig 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 risikofylt 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 bosettingsanmodningene ble langt lavere enn hva kommunen vedtok. Det er dyrt for kommunene «å sitte» på eiendommene, og etterlyser raskere avklaringer fra statlig hold.

11 Foreløpig vurdering av helheten i de midlertidige lovendringene

I dette kapitlet trekker vi først fram hva vi vet om barrierene for bosetting og om virkningene av de midlertidige lovendringene, Deretter drøfter vi kort kriteriene for vurdering av om lovendringene har vært treffsikre og hensiktsmessige. Til slutt konkluderer vi om lovendringenes innretning.

11.1 Hva begrenser kommunenes kapasitet til bosetting?

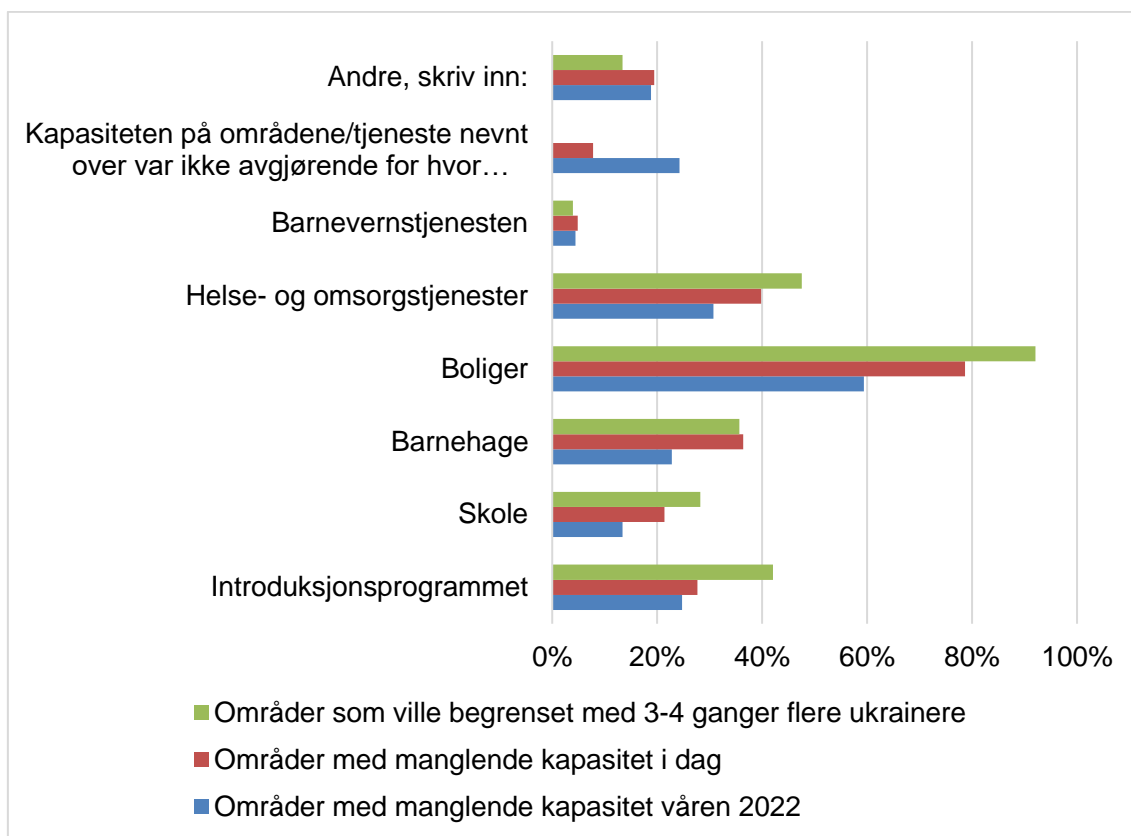
I spørreundersøkelsen til kommunene spurte vi om hva som var de begrensende faktorene for kommunenes kapasitet til bosetting i 2022, hva som begrenser kapasiteten i dag samt hva som ville begrenset kapasiteten hvis de skulle bosatt 3-4 ganger så mange som i 2022.

- 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)

I avsnitt 11.1 viser vi 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. Boliger blir vurdert som det klart mest begrensende området, både i 2022, i dag og i en tenkt situasjon med 3-4 ganger flere flyktninger. Over 90 prosent svarer at boliger ville vært den faktoren som ville begrenset kapasiteten mest i en situasjon med 3-4 ganger så mange flyktninger.

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 og fylkeskommuner bekrefter at knapphet på boliger er den viktigste barrieren. Mange av dem trekker frem at det nå er begrenset med ledige boliger i sentrale strøk, noe som medfører at flyktningene 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 som boliger.

En annen problemstilling knyttet til bolig, som tas opp av særlig statsforvalterne, er at knapphet på boliger kombinert med økte ankomster av flyktninger og dyrtid er med på å presse opp leieprisene i kommunene, og skape «fortrengningseffekter» for andre grupper. Flyktningene kommer i konkurranse med andre vanskeligstilte grupper på boligmarkedet.

Det er dermed ikke sagt at bolig er den eneste begrensende faktoren for bosettingskapasiteten. 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 dag eller i en situasjon med 3-4 ganger flere flyktninger.

Barnehage og skole blir vektlagt som et begrensende område av mellom 13 og 36 prosent av kommunene. Av de tjenesteområdene og faktorene vi har kartlagt, framstår barnevernstjenesten færrest av kommunene nevner som begrensende faktor.

24 prosent av de bosettingsansvarlige mener ingen av områdene nevnt i figuren har vært en begrensende faktor.

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 nok så stort nå, og at økte 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».

11.2 Virkninger av de midlertidige lovendringene

Vi stilte også bosettingsansvarlig i kommunene spørsmål om virkninger av de midlertidige lovendringer.

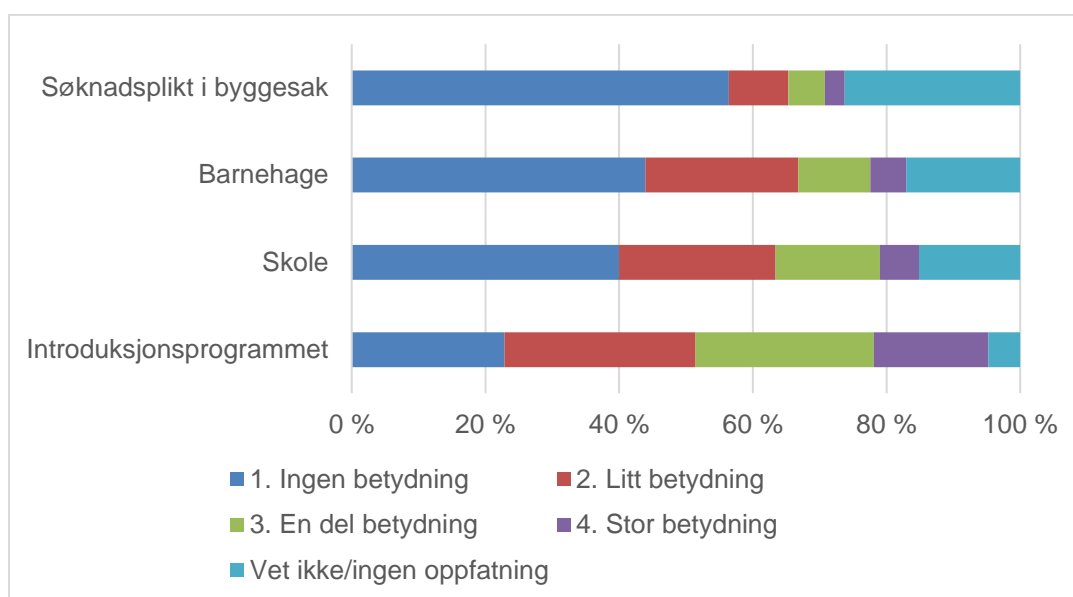
Svarene, gjengitt i Figur 11-2, viser ganske klart at betydningen av regelendringene vurderes som ganske forskjellig på de ulike tjenesteområdene/tilbudene. Videre er kommunene langt fra samstemte i sine vurderinger, noe som kanskje kan forklares med at det er forskjeller i situasjonen i ulike kommuner.

Flest tillegger regelendringene for introduksjonsprogrammet betydning (40 prosent svarer *en del* eller *stor betydning*). 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 til å ha minst betydning, men det er også der det er størst usikkerhet (flesteprosent 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.

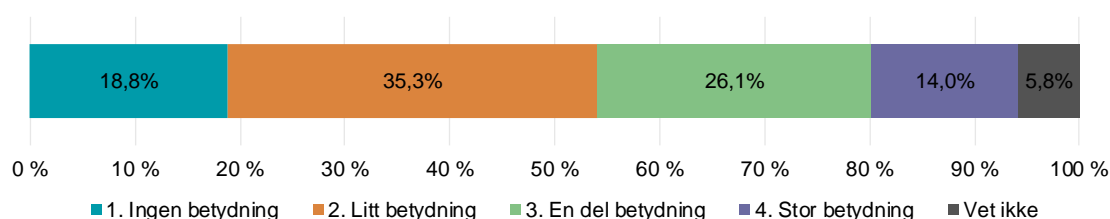
Figur 11-2 Betydningen av de midlertidige lovendringene for å øke kapasitet



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 at ganske 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



11.3 Er endringene treffsikre?

Vi drøfter først treffsikkerheten i lovendringene som har til formål å øke kommunenes bosetting av flyktninger. En del av endringene i integreringsloven og enkelte av bestemmelsene i barnevernloven sikter ikke direkte mot øke kommunenes kapasitet til å bosette, og disse bestemmelsene vil drøftes ut fra de respektive formålene.

Vi skal vurdere om lovendringene har vært treffsikre. Formålet med endringene er å øke kommunenes kapasitet til å bosette flyktninger. Disse endringene kan sies å være treffsikre hvis de bidrar til å øke bosettingen uten å skape store eller unødige ulemper. I

tillegg mener vi det er rimelig å stille krav om at det ikke andre tiltak, med tilsvarende kostnader og ulemper, som kunne gitt bedre måloppnåelse.

Hvis én kommune har økt sin bosettingskapasitet som følge av en av de midlertidige lovendringene, kan målet med lovendringen sies å være oppnådd. Vi mener at endringene kan regnes som treffsikre selv om de ikke har betydning for bosettingen i et stort antall kommuner.

Mot slutten av hvert av kapitlene om de ulike lovendringene har vi vist hva de ansvarlige for de relevante tjenesteområdene i kommunene har svart at lovendringene har bidratt til å øke kommunenes kapasitet til å bosette. Vi vil nedenfor drøfte endringene på hvert av forvaltningsområdene.

Integreringsloven

Lovendringene på dette feltet har flere ulike mål. Enkelte regler reduserer kravene til kommunenes tilbud om integreringstiltak, og kan derigjennom øke kommunenes kapasitet til bosetting. Men andre endringer forskyver forpliktelser fra mottaks- til bosettingskommuner, noe som kan ses som en tilpasning til at ukrainerne normalt bosettes raskere enn andre flyktninger. Det er derfor ikke tid til å gjennomføre mange aktiviteter mens de er i mottak. Men flytting av ansvar til bosettingskommunene kan redusere kommunenes bosettingskapasitet. Det er også midlertidige regler som gjør det enklere for ukrainere å kombinere deltagelse i integreringstiltak med arbeid, og dermed til å styrke eller framskyve deres overgang til arbeid. Disse reglene kan bidra til å gjøre det mer krevende for kommunene å gjennomføre integreringstiltakene og dermed til å redusere deres kapasitet til bosetting, men styrking av integrering kan også gjøre det mer attraktivt for kommunene å bosette.

Videre er ukrainernes rett til integreringstiltak mer begrenset enn for andre flyktninger. Dette reduserer byrden for bosettingskommunene. Dessuten er ukrainerne ikke pliktig til å delta i integreringstiltak. Redusert deltagelse i tiltakene reduserer byrden for bosettingskommunene og bidrar dermed til å øke kapasiteten.

De midlertidige reglene må ses i sammenheng med at ukrainerne har bedre utdannelse enn (gjennomsnittet) for flyktninger fra andre land og at de dermed har mindre behov for tiltak for å komme i arbeid. Dessuten er det trolig mer sannsynlig at ukrainerne vil returnere til hjemlandet. Svært få flyktninger fra andre land velger å returnere etter å ha fått opphold i Norge.

Kapasiteten til å gjennomføre integreringstiltak framstår som en betydelig barriere i vel 1 av 4 kommuner (jf. Figur 11-1 og avsnitt 11.1) og vil bli det i mange kommuner dersom ankomstene skulle øke sterkt. Lovendringene har en del eller stor betydning for bosettingskapasiteten i nær halvparten av kommunene (Figur 3-6 og Figur 3-7).

Det er klart at det er mulig å endre reglene for ukrainernes deltagelse i integreringsaktiviteter slik at byrden for bosettingskommunene reduseres og slik at bosettingskapasiteten økes. Reduksjon i byrden vil normalt svekke integreringen av ukrainerne. I spørreundersøkelsen spurte vi om virkningene av en del av reglene for integreringen (jf. Tabell 3-5 og Tabell 3-6). I del 2 i prosjektet vil vi innhente mer data om disse forholdene og vurdere nærmere hvilke av de midlertidige reglene i integreringsloven som kan endres og om noen av endringene bør gjøres gjeldende også for andre flyktninger og andre med rett og plikt til deltagelse i introduksjonstiltak.

I Tabell 11-1: har vi oppsummert hovedresultatene og våre vurderinger knyttet til virkningene av endringene i integreringsloven for kommunenes bosettingskapasitet og integrering av de ukrainske flyktingene. I hovedsak er det slik at endringer som reduserer kommunenes forpliktelser til å gjennomføre integreringstiltak, svekker integreringen. Det samme gjelder regler som fjerner ukrainernes plikt til å delta i integreringstiltakene. På den andre side, er det lovendringer som flytter ansvar for gjennomføring av integreringstiltak fra mottaks- til bosettingskommuner. Disse gir en viss svekkelse av kapasiteten til bosetting, men har ikke nødvendigvis virkning for integreringen (gitt at alternativet hadde vært at mottakskommunene hadde gjennomført tiltakene).

Selve vurderingen av de fleste regelendringene innebærer en avveining mellom bosettingskapasitet, på den ene siden, og rask og god integrering, på den andre. Det er enkelte regelendringer som skiller seg ut.

- Rett til annen språkopplæring (enn norsk): Svært få ukrainere velger dette. Vi vil senere i prosjektet besøke kommuner som har erfaring med å etablere et slikt tilbud, og vil få bedre forståelse for hvor stor belastning det kan være at ukrainerne kan velge opplæring i et annet språk. Vi ser ikke klare fordeler ved denne rettigheten, og mener fjerning kan gi fordeler, uten betydelige ulemper.
- Rett til å gjennomføre introduksjonsprogrammet på deltid oppfattes av de fleste, men ikke alle, respondentene i spørreundersøkelsen som positiv. Dette har sammenheng med at valg av deltid vanligvis er knyttet til at deltakeren har en deltidsjobb ved siden av. Man kan fjerne retten eller begrense retten til tilfeller der deltakeren har deltidsjobb.
- De fleste respondentene ser ut til å oppfatte integreringskontrakt som lite nyttig. Alternativet kan være å fjerne krav om integreringskontrakt for alle.

Tabell 11-1: 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 norsk utenfor introduksjonsprogram	De fleste velger introduksjonsprogrammet. Av de andre, velger de fleste opplæring i norsk	Litt negativ betydning at de har rett	Positiv
Rett til annet språktilbud en norsk	Svært få ukrainere velger dette	Liten, negativ betydning	Ingen 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	Litt positiv
Introduksjonsprogram kan være på deltid	En del velger deltid	Liten betydning	Positiv
Ikke krav om utarbeidelse av integreringskontrakt	Mange kommuner tilbyr	Liten betydning	Litt negativ betydning

Grunnskole (opplæringsloven)

En del kommuner har problemer med kapasiteten i grunnskolesektoren, og noen få har utnyttet muligheten for utvidet frist til etablering av undervisningstilbud til flyktninger. Ganske mange har brukt muligheten til ikke å innhente samtykke ved organisering i særskilt undervisningstilbud. Vi spurte ikke lederne i undervisningssektoren om betydningen av disse midlertidige reglene, men de bosettingsansvarlige svarte at endringene i opplæringsloven hadde større betydning enn endringene i barnehageloven og plan- og bygningsloven hadde på sine felt. Plan- og bygningsloven ble også nevnt som et nyttig tiltak for skolesektoren ettersom en del kommuner har knapphet på undervisningslokaler (i tillegg til knapphet på personale).

Vi spurte lederne i skolesektoren om de hadde forslag til alternative tiltak. Det kom få forslag.

Vi antar at forlenget frist til etablering av undervisningstilbud kan medføre ulemper for barna det gjelder, men hvis utsettelsen kun gjelder et fullverdig/tilfredsstillende tilbud (og ikke hvilket som helst tilbud), kan ulempene være begrenset. I andre del av prosjektet vil vi innhente mer informasjon om hvor alvorlige ulemper forlenget frist medfører.

Adgangen til å unnlate å innhente samtykke ved etablering av særskilt undervisningstilbud er ganske mye brukt, men om det har vesentlige konsekvenser er usikkert. Ville spørsmål om samtykke blitt avslått? Ville kommunen i så fall hatt mulighet til å etablere et integrert tilbud som ville fungert bedre enn det særskilte? Vi vil bruke noen av case-studiene i kommuner i andre del av prosjektet til å belyse disse spørsmålene.

Vi mener resultatene tyder på at de midlertidige reglene har hatt betydning i enkelte kommuner, men at det er uklart hvor store ulemper de medfører. Det er derfor også uklart hvor treffsikre regelendringene er. Vi har fått få innspill om alternative tiltak.

Helse- og omsorgstjenestene

Kapasiteten i helse- og omsorgstjenestene er presset i mange kommuner, men STAF-rapporteringen tyder på at dette ikke primært er knyttet til tilbudet til flyktninger. 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 hvis det skulle komme en høye ankomster, men hovedproblemet er rekruttering av personale.

Vi har ikke spurt om potensielle ulemper knyttet til bruk av hjemlene, og viser derfor til høringsprosessen.

I åpne spørsmål om tiltak innenfor helse- og omsorgssektoren kom det ingen forslag om andre tiltak, snarere kommentarer om at de må gi helsehjelp uansett og at bruk av hjemlene vil bety lite.

Vår vurdering er at de midlertidige endringene betyr lite for å øke kommunenes bosettingskapasitet, men at vi har heller ikke fått innspill som tyder på at de vil gi store ulemper eller at man heller burde satset på andre virkemidler.

Barnevern

Det er ganske få kommuner hvor kapasiteten i barneverntjenestene framstår som en begrensende faktor for bosetting av flykninger, men de midlertidige reglene kan likevel bidra positivt, særlig hvis antall ankomster øker sterkt.

Vi har ikke spurt barneverntjenestene om hvordan de vurderer eventuelle ulemper knyttet til bruk av forskriftshjemplene på barnevernsfeltet, men enkelte av høringsinstansene har uttrykt at de mener en forlengelse av fristene for behandling av barnevernssaker vil være alvorlig. Ut fra dette er vi skeptiske til om forlenget frist i saksbehandlingen kan sies å være et treffsikkert tiltak. På den andre siden, har vi heller ikke sett forslag til alternative tiltak som kan motvirke at kapasiteten i barnevernet blir en barriere.

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

Plan- og bygningsloven

Mangel på egnede boliger er den viktigste barrieren for bosettingskapasiteten i kommunene. Men knapphet på lokaler er også et problem i gjennomføring av introduksjonsprogrammet, i grunnskolen og i barnehagene.

Det er ikke så mange kommuner som har mottatt søknader med hjemmel i unntaksbestemmelsene, men nesten alle disse søknadene er innvilget. Søknadene gjelder flere ulike typer bygg.

Ganske mange av både de ansvarlige for bosetting og de som har besvart spørsmålene knyttet til plan- og bygningsloven tillegger de midlertidige reglene ganske 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. Men i intervju med en statsforvalter har vi fått informasjon om klage på omgjøring av et hotell til mottak. Saken ble løst ved at man fant et annet egnet lokale.

I åpne svar, både fra de ansvarlige for bosetting, plan- og bygningsloven og enkelte av de andre tjenesteområdene har enkelte respondenter forslag til å overkomme knapphet på boliger og lokaler. Ett forslag er å forenkle de ordinære reglene i plan- og bygningsloven. Et annet er å gi unntak fra arealnormer for barnehager og skoler. Andre forslag er å etablere statlige tilskuddsordninger for bygging, rehabilitering, mv.

Selv om endringene i plan og bygningsloven ikke har hatt noen virkning i flertall av kommunene, mener vi at endringene har virket positivt i enkelte kommuner og uten store ulemper. Vi mener derfor at endringene må regnes som treffsikre. De alternative tiltakene som nevnes, framstår i hovedsak som mulige supplerende tiltak, og ikke til erstatning for de endringene som er gjennomført.

Husleieloven

Det er en ganske liten andel av kommunene som har utnyttet det økte handlingsrommet gjennom endringene i husleieloven. Men det har gitt økt kapasitet til bosetting i enkelte kommuner, uten å skape kjente ulemper. Andre tiltak som nevnes av respondentene i spørreundersøkelsen framstår som mulige supplement. Eventuelle tiltak på transportområdet kan trolig forsterke effektene av endringene i husleieloven.

Folketrygdloven

Vi har ikke mottatt informasjon knyttet til sykepenger til personer på pensjonistlønn. Hvis den midlertidige lovendringen bidrar til å mobilisere kompetent arbeidskraft, avhjelper endringen barrierer i alle tjenestesektorene som den andre endringene er rettet inn mot.

Andre tiltak

I både spørreundersøkelsen til kommuner og i intervjuer med fylkeskommuner og statsforvaltere 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.

I spørreundersøkelsen er det en god del kommentarer knyttet til 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 transportiltak 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 transportiltak til kommunene, som muliggjør at de kan finne løsninger som passer lokale forhold.

Ulike kommuner har kapasitetsproblemer på ulike områder. Vi mener det kan være noe å oppnå 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, som er nevnt tidligere, fordi man kan bosette unge i denne gruppen på steder der det er ledige plasser i kombinasjonsklasser. Det er også enkelte fylkeskommuner som mener IMDI tar for lite hensyn til informasjon de får 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.

Økt forutsigbarhet i kommunenes bosettings- og integreringsarbeid ble også tematisert i intervjuene med fylkeskommuner og statsforvalter. Noen av fylkeskommunene trekker fram at det må jobbes for å gjøre kommunenes situasjon mer forutsigbar når det gjelder flyktningarbeid. Et forslag er å fortsette å gi små anmodninger om bosetting til små kommuner også etter at flyktningkrisen er over, for å hindre nedbygging av tjenestetilbud i disse kommunene. Det etterspørre også mer forutsigbarhet i kommunenes økonomiske rammer. Én av statsforvalterne er i intervjuet opptatt av å skape en form for økonomisk forutsigbarhet for kommunene, slik at de kan rekruttere og beholde integrerings- og bosettingskompetanse, mindre avhengig av oppgang og nedgang i ankomsttallene. Informanten foreslår å se på justeringer som kan gjøres i kommunenes finansieringsordning for å ivareta dette.

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 situasjon med en ny ekstraordinær situasjon eller krise. Kunnskapsgrunnlaget skal gi nyttig kunnskap om hvordan man best kan jobbe med lovverk som skal komme raskt på plass i en ekstraordinær situasjon. Kunnskapsbehovet angis slik i konkurransegrunnlaget for evalueringen:

«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 og intervjuer med de som har deltatt med regelverksutviklingen i departementene, og med høringsinstansene.

I det følgende redegjør vi nærmere for lovgivningsprosessen (avsnitt 12.2), de krav som følger av utredningsinstruksen (avsnitt 12.3), høringsinstansenes bemerkninger knyttet til lovgivningsprosessen (avsnitt 12.4.2) og funn fra spørreundersøkelsene og intervjuene (henholdsvis avsnitt 12.4.1 og 12.6).

12.2 Beskrivelse av prosessene

12.2.1 Første vedtakelse

Justis- og beredskapsdepartementet sendte forslaget om midlertidige lov- og forskriftsendringer 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 også med tilhørende forskrifter. Ser man bort fra reguleringen i den opphevede

barnevernloven,¹⁵¹ var over tjue bestemmelser i formell lov endret eller lagt til. Legger man til forskriftsreguleringen var antallet nye eller endrede bestemmelser om lag det dobbelte.

Det vanligste er at det departementet som har ansvar for det aktuelle regelverket, selv sender forslag om lov- og forskriftsendringer på høring. Lovene som var omfattet av høringsnotatet ligger under ansvarsområdet til fem ulike departementer. Justisdepartementet (JD) som sendte lovforslaget på høring, kommer i tillegg. I høringsbrevet skriver JD følgende:

«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 seks ulike departementer, og koordineringen skjedde i innenfor et kort tidsrom.

Fristen for hørings svar ble satt til 12. april 2022, og høringsinstansene fikk dermed bare én ukes frist for å uttale seg om lovforslaget. Fristen løp ut tirsdagen mellom palmesøndag og påskeaften. Én uke er vesentlig kortere enn det som i utgangspunktet følger av utredningsinstruksen.¹⁵² JD skrev i høringsbrevet:

«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. Dette er omtalt i avsnitt 12.5.

Lovforslaget ble deretter fremmet i en proposisjon fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) 29. april 2022,¹⁵³ og behandlet i Kommunal- og forvaltningskomiteen 23. mai 2022. Loven ble vedtatt på Stortinget 3. og 7. juni 2022 og trådte i kraft 15. juni 2022 og 1. juli 2022. Fra invasjonen til ikrafttredelsen av loven tok det med andre ord tre og en halv måned.

12.2.2 Andre vedtakelse

Ved første vedtakelse var det bestemt at det midlertidige regelverket skulle oppheves 1. juli 2023. Som følge av den vedvarende situasjonen i Ukraina foreslo regjeringen å videreføre 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 flyktningstrøm 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

¹⁵¹ Lov om barneverntjenester (barnevernloven) 17. juni 1992 nr. 100

¹⁵² Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen) 19. februar 2016 nr. 184 punkt 3-3 setter en minstefrist på seks uker.

¹⁵³ Prop.107 L (2021–2022) Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina

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 derfor fortsatt var rom for å gjøre tilpasninger i forskrift. Likevel ville regjeringen vurdere behovet for å foreslå ytterligere endringer og tiltak, og ba i den forbindelse om høringsinstansenes vurdering av om de foreslåtte reglene var tilstrekkelige til å ta imot et høyt antall flyktninger.

Høringsnotatet er noe mindre omfattende enn det som lå til grunn for de opprinnelige forslagene. Det inneholder samtidig en gjennomgang av samtlige endringer, vurdering av videreføring og et forslag til ny endring i husleieloven.

Tilsvarende som for høringen i 2022, heter det i høringsbrevet at de ulike delene av notatet er utarbeidet av det departementet som har fagansvaret for den enkelte lov. Denne gangen var det imidlertid AID, og ikke JD, som sendte notatet på høring.

Høringsfrist ble satt til 21. februar, og var dermed noe lenger enn i den første høringsrunden. Likevel var også denne fristen på 5 uker kortere enn kravet i utredningsinstruksen. I denne forbindelse uttaler departementet følgende 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 2023,¹⁵⁴ og kommunal- og forvaltningskomitéens innstilling forelå 16. mai.¹⁵⁵ Loven ble vedtatt på Stortinget 25. mai og 31. mai 2023, og trådte i kraft straks. Gjennom det nye lovvedtaket er det bestemt at den midlertidige loven oppheves 1. juli 2024.

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

¹⁵⁴ Prop.90 L (2022–2023) Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.)

¹⁵⁵ 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.)

tiltaket tidlig i utredningsprosessen og samordne berørte myndigheter, jf. instruksens § 1-1.

Forslag til regelendringer skal som utgangspunkt 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, og det gjøres også ved de aller fleste lov- og forskriftsforslag. Det fremgår av veiledning til instruksens 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 utredningsinstruksens § 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 utredningsinstruksens at tidlig involvering av dem som er berørt av tiltaket, vil bidra til at man i en tidlig utredningsfase får nyttige innspill som vil øke kvaliteten på beslutningsgrunnlaget.

Høringsfristers lengde er behandlet i utredningsinstruksens punkt 3-3. I henhold til bestemmelsen skal en høringsfrist normalt være tre måneder, og ikke kortere enn seks uker. Høringsfristen skal tilpasses omfanget av tiltaket og hvor viktig det er. Utredningsinstruksens 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 reglene i instruksens kan fravikes når spesielle forhold gjør det nødvendig. Beslutning om å fravike instruksens skal treffes av det ansvarlige forvaltningsorganets øverste leder. Beslutningen skal være skriftlig og begrunnet og skal følge saken.¹⁵⁶

I veileder til utredningsinstruksens av mars 2016 heter det at terskelen for å fravike instruksens iht. punkt 1-4 bør være høy. Det er også nevnt ulike eksempler på fravikelse av instruksens, hvorav ett er å fravike minimumsfristen for høring. I slike tilfeller bør alternative høringsformer, for eksempel høringsmøter, vurderes, i tillegg til skriftlige, jf. veilederens punkt 3.3.2.

Utredningsinstruksens har detaljerte regler om hvordan berørte departementer skal involveres i lovgivningsprosessen. Utredningsinstruksens § 3-1

Det følger av utredningsinstruksens § 3-2 at forslag til lov og forskrift alltid skal forelegges berørte departementer. Tiltak som får vesentlige virkninger for kommunesektoren, skal alltid forelegges KKD. 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 Høringsinstansenes vurderinger

12.4.1 Spørreundersøkelsen

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

¹⁵⁶ Vi har ikke sett denne dokumentasjonen, men har nå sendt en innsynsbegjæring

at de 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 høringsprosess 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 gav bedre oversikt og at det gav et helhetlig bilde av situasjonen. Det var lettere å se sammenhengene mellom de ulike lovforslagene, 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 flyktninger 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 plukket ut de områdene som var relevant for deres organisasjon å gi hørings svar knyttet til, og enkelte oppgir at et samlet høringsnotat gjorde det lettere å plukke ut disse områdene.

Respondentene som oppgav at høringsprosessen med ett samlet høringsnotat fungerte dårlig for dem, begrunnet dette i all hovedsak 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 inn 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.

12.4.2 Høringsuttalelser - bemerkninger til lovgivningsprosessen

Forslag 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 fosterhjemforening, 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 er 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 frykt for at den korte fristen kan 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 endringene.»

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 flykningssituasjonen. 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 å foreta en mer overfladisk vurdering av forslagene. Bærum kommune understreket at den korte fristen gjorde at de 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 høringssvar 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.

Høringssvarene fra Norsk Folkehjelp og Porsgrunn voksenopplæringscenter er begrenset til utvalgte endringsforslag i integreringsloven. Regionalt kunnskapssenter for Barn og Unge uttalte seg om forslagene knyttet til innholdet i introduksjonsprogrammet

Oslo politidistrikts høringssvar omhandler endringene i utlendingsloven med forskrifter, mens Foreldreutvalget for grunnopplæringen bare uttaler seg om endringene som ble foreslått i opplæringsloven. Brønnøy kommune knytter sine merknader til voksenopplæringen og flykningetjenesten. Avgrensningene ble begrunnet i den korte høringsfristen.

Enkelte høringsinstanser ga eksplisitt 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 vil 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.»

12.4.3 Høringsinstansenes forhåndskjennskap

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 de 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. Andelen som visste at det kom en høring var tilnærmet like høy som i 2022. Kommunene var bedre informert i 2023, mens andre hadde dårlige forhåndskjennskap.

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

Det er flere som har oppgitt en kilde til forhåndsvarslingen i 2023. Både KS, IMDi, statsforvaltere og departementer nevnes som kanaler.

12.4.4 Betydningen av knappe frister

Blant de som ikke avga hørings svar i 2022, er det 44 prosent som er usikre på om de ville avgitt hørings svar 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 oppgav at det ikke var 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 de vurderte at høringen ikke var relevant nok for deres virksomhet/organisasjon. Noen kommuner begrunnet det med at de ikke hadde bosatt flykninger de senere årene, og at de derfor manglet innsikt i hva lovforslagene ville innebære i praksis.

Vi spurte også de som hadde avgitt hørings svar om «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» er det et flertall (22 av 36) som mener at de helt klart eller trolig ville avgitt hørings svar. 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 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 oppgav «annet» som svar på foregående spørsmål, og kunne fylle inn åpne svar for å spesifisere. Noen oppgav 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 begge kombinert). Noen foreslår at statsforvalter bør 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 mener det bør gjennomføres 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 lange og omfattende dokumentene. Flere høringsinstanser understreker i sine svar på spørsmålet at høringsfristen burde vært lengre.

12.4.5 Forhåndsvarsel og høringsmøte

De høringsinstansene som enten hadde avgitt svar på minst én av høringene eller som svarte at det kunne vært aktuelt med bedre 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. Det er 15 prosent som 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 en bedre innsikt i bakgrunnen for lovforslagene – samt innsikt i 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 å innkalles 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. Det felles trekket 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 bli enige om et standpunkt, og at det er begrenset hvilke prosesser som er mulige å få til i løpet av et (kort) høringsmøte. Derfor argumenteres det for at høringsmøter bør kombineres med muligheten for å gi skriftlige innspill.

12.4.6 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 er usikre eller har ikke noen entydig preferanse.

Blant kommunene er det flertall (60 prosent) for en samlet løsning, og bare 13 prosent som klart foretrekker 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 spondentene 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 hvorvidt det skal gjennomføre én samlet prosess eller flere separate, må vurderes ut fra den enkelte situasjon. Andre ønsker én samlet prosess, forutsatt at høringsinstansene får mer tid til å koordinere seg og utarbeide høringssvar.

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 Antall høringsuttalelser i de to rundene

Vi har studert antall svar på 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 nyheter, og høringsinstansene hadde i hovedsak ikke hatt mulighet til å si sin mening om forslagene på forhånd
2. Høringsfristen var svært knapp og knappere enn 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 2023.¹⁵⁷

Kommunene var de som ble mest direkte berørt av lovendringene. Det kom inn henholdsvis 52 og 37 svar fra kommunal sektor. Disse tallene inkluderer fylkeskommuner samt enheter innenfor kommunene (for eksempel voksenopplæringen). I begge rundene kom det flere 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 tilsvarende tall 20.

Disse tallene kan tyde på at kommunene – i sterkere grad enn andre aktører – hadde problemer med den knappe tidsfristen i den første runden. Det er 356 kommuner i Norge. Antall svar kan også ses opp mot dette. Om lag 5 prosent av kommunene avga høringsssvar i 2022.

12.6 Funn fra intervjuene

12.6.1 Innledning

Vi har gjennomført intervjuer med en rekke aktører som har vært involvert i lovgivningsprosessen, herunder departementer, direktorater og høringsinstanser. Intervjuene har omhandlet de ulike aktørenes faktiske roller i lovgivningsprosessen, samt deres vurderinger av hvordan prosessen har fungert og hva som eventuelt kunne vært gjort annerledes.

12.6.2 Om lovgivningsprosessen

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 beskrev at man startet med en kartlegging hvor man pekte ut saksbehandlere som samlet inn innspill fra ulike fagavdelinger og hadde dialog med underliggende direktorater og etater. 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 utarbeidelse av proposisjonen ble lagt til Justis- og beredskapsdepartementet ved Lovavdelingen. Fra politisk hold var det satt en tidsramme for arbeidet ved å fastsette når proposisjonen skulle behandles i statsråd, men innenfor denne rammen bestemte departementene selv fremdrift og milepæler.

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

¹⁵⁷ Tallet bygger at svaret er merket «uten merknader» på regjeringens hjemmeside. Det kan også være andre svar uten synspunkter på forslagene.

sannsynlige behov for lovendringer, men også gjøre regelverket 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 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 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 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.

Departementene var bevisst at høringsfristen skulle forkortes og de hadde forståelse for at fristen måtte være såpass kort under omstendighetene. Det ble gjort visse tiltak for å forberede høringsinstansene, herunder å holde informasjonsmøter. Enkelte direktorater hadde vært noe involvert i prosessen i forkant av høringsnotatet.

Kort tid før proposisjonen ble fremmet gikk hovedansvaret over fra Justis- og beredskapsdepartementet over til Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Sistnevnte departement hadde ansvaret med 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.

12.6.3 Departementenes vurderinger

Utarbeidelsen av høringsnotat og proposisjon

Hovedinntrykket fra intervjuene med departementene var at arbeidet med høringsnotat og proposisjon ved første gangs vedtagelse 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. Ett departement ga likevel uttrykk for at denne arbeidsmåten kunne gjøre det vanskelig å vite sikkert hvilke endringer som hadde skjedd siden sist og hvilke versjoner man skulle gi innspill til. Det ble påpekt at å jobbe på denne måten 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.

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 en stor fordel at Justis- og beredskapsdepartementet var såpass 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 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 unødige 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 felles høringsnotat og proposisjon. Ett høringsnotat og én proposisjon bidro til å sikre felles situasjonsforståelse på tvers av departementene fordi beskrivelsen av bakgrunn for reguleringen, situasjonen og ulike scenarioer 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 de instanser 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 et 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 begynt arbeidet før det forelå et høringsnotat.

Blant departementene lot det til å være enighet om at høringsfristen ikke kunne være særlig lenger dersom man skulle ferdigstille proposisjonen innen fristen.

12.6.4 Statsforvalternes vurderinger

Involvering i utarbeidelsen av lovforslag

Vårt inntrykk er statsforvalterne i liten grad ble involvert eller ble gitt muligheten for innspill til utarbeidelsen av lovforslagene, før de ble sendt på høring. To av statsforvalterne oppgir i intervjuet at de ikke ble varslet eller involvert i forkant. Én av embetene oppgav at de ble gitt 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 at dette var tilfeldig og – slik vi forstår det – ikke del av en systematisk innhenting av innspill.

Vårt inntrykk er at flere av statsforvalterne som er intervjuet gjerne skulle hatt 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 er sendt 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

Nesten alle de fem statsforvalterembetene som ble intervjuet trakk frem at et felles høringsnotat gjorde det mulig å se lovendringene i sammenheng. Det ble imidlertid også trukket frem 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. Dette gjorde at det var et organisatorisk opplegg på plass når lovforslagene kom på høring. Informantene tror at et koordineringsproblem ville oppstått 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 lovendringene i sammenheng med hverandre.

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 som har 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 høringene knyttet til korona-situasjonen.

Høringsfristen var også tema i intervjuene med statsforvalterne. Informanter fra ett av embetene uttrykte at den korte høringsfristen medførte at det ikke lyktes å innhente innspill fra alle som hadde spesialistkompetanse på lovområdene. En annen statsforvalter uttrykte at høringsfristen vil begrense hvor dypt høringsinstansene får gått inn i lovforslagene, og trekker frem 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.

En 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 var av den oppfatning at informasjon om hvilke konsekvenser de midlertidige lovendringene har medført i praksis, i større grad kunne vært etterspurt fra myndighetenes side.

12.7 Samlet vurdering

Evalueringen skal belyse om det var hensiktsmessig å samle alle de midlertidige lovendringene i en lov og om prosessene knyttet til lovgivningsprosessene fungerte godt.

De fleste aktørene mener det var en fordel at de forslagene om midlertidige lovendringer ble samlet i én lov. Blant annet er det en fordel at alle endringene bygget på den samme situasjonsforståelsen og med et felles mål. Selv om endringene i ulike lover ikke grep inn i hverandre, oppfatter de fleste aktørene at det var en fordel å samle endringene i et felles forslag.

Våre data tyder på at den første lovgivningsprosessen i 2022 fungerte meget godt, med unntak for at høringsfristen var meget knapp. Ikke minst var departementene fornøyd med at JD satte inn store ressurser og deltok i lovarbeidet fra begynnelsen av – noe JD vanligvis ikke gjør.

Det er heller ikke framkommet nevneverdig kritikk av prosessen rundt forlengelse av lovendringene, men det er blitt påpekt at AID ikke ga like god støtte som JD gjorde i første runde. AID har da heller ikke kompetanse på alle lovområdene.

Alle er enige om at høringsfristene var svært knappe, men mye kan forklares med at behovet for lovendringer kom overraskende og at det var nødvendig å handle raskt. Vi antar at tidsplanen ble lagt for å sikre behandling i Stortinget før Stortinget avslutter arbeidet for sommeren «før tredje fredag i juni», jf. § 37 Vi bemerker at Stortingets forretningsorden åpner for at presidentskapet «i særlige tilfelle [kan] utsette tidspunktet».

Mange av informantene våre mener at høringsmøter eller andre tiltak for å få ut informasjon på et tidlig tidspunkt kunne styrket mulighetene for medvirkning. Vi er enige i dette, men ser problemer med å få arrangert slike prosesser med tilstrekkelig kvalitet i den aktuelle situasjonen.

Advokatforeningen har intervju tatt til orde for at man kunne bedret beredskapen på lovgivningsområdet gjennom et bedre sett av beredskapshjemler i relevant lovgiving. I så fall ville man redusert behovet for hurtigprosesser og i større grad hatt nødvendige hjemler klare når krisen inntrådte. Det kan være et hensiktsmessig tiltak, men uten et konkrete forslag til hvordan et slikt system for beredskap kan utformes, tar vi ikke stilling til det.

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 å forlenge de midlertidige lovendringene som ble innført i 2022. At lovendringene langt på vei ble videreført, kan tilsi at departementene i 2022 under sterkt tidspress klarte å få

på plass midlertidige regler som var egnede og hensiktsmessige. Dette tyder på at den opprinnelige prosessen ga et godt resultat, selv om den ikke fulgte normale prosedyrer.

