



Arbeids- og inkluderingsdepartementet - AID

Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 23/01221-2

Arkivkode: ---

Saksbehandler: Audun Kvale

Deres referanse: 23/250

Dato: 08.02.2023

Høring - forslag om videreføring av midlertidige regler i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina m.m.

KS viser til høringsnotat datert 17.01.23, samt vår høringsuttalelse til regjeringens opprinnelige forslag om midlertidige regelverksendringer, datert 11.04.22.

I den forrige høringsrunden støttet KS de fleste av regjeringens forslag til midlertidige regelverksendringer, ut fra et beredskapsperspektiv. Det har vært viktig å unngå en situasjon hvor flaskehalsen i forvaltningen kunne vanskeliggjøre kommunenes viktige arbeid med å ta imot et høyt antall flyktninger. Siden situasjonen knyttet til ankomster fra Ukraina stadig er usikker, støtter KS derfor de fleste av departementets forslag om å videreføre de midlertidige regelendringene fram til sommeren 2024. Det samme gjelder også de fleste av de justeringene som foreslås i enkelte av reglene. Når det gjelder nye forslag om regelendringer i helselovgivningen og husleieloven, støtter KS disse med enkelte merknader. Disse redegjør vi for lenger ned.

KS vil imidlertid oppfordre departementet til å gjøre endringer på følgende områder:

1. KS mener kommunene må gis mulighet til å gi norskopplæring til personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, i samme omfang som for øvrige deltakere i opplæring etter integreringsloven. Opplæringen må følges opp med finansiering av kommunenes tilbud.
2. Finansieringen av fylkeskommunale opplæringstilbud må styrkes og bli mer forutsigbar, dersom fylkeskommunene skal kunne gi et godt tilbud til ungdom med midlertidig kollektiv beskyttelse.

Synspunktene ovenfor utdypes under avsnittene om hhv. integreringsloven og opplæringsloven.

Siden det opprinnelige forslaget var på høring våren 2022, har kommunene gjort en formidabel innsats med bosetting av fordrevne fra Ukraina. Kommunene har gjennom det siste året gjort seg en rekke erfaringer med denne nye gruppen av flyktninger. En gjennomgående tilbakemelding er at ukrainerne har et betydelig større behov for språkopplæring og kvalifisering – og også ønske om slik opplæring – en først antatt. KS mener disse erfaringene i større grad bør tas hensyn til når det midlertidige regelverket nå skal videreføres. Vi oppfordrer derfor departementet til å styrke kommunenes mulighet til å tilby denne gruppen gode opplærings- og kvalifiseringstiltak også ut over det første året i Norge. Når det gjelder finansiering mener KS at det er urimelig at kommunene kun skal motta tilskudd til norskopplæring for ett år for denne gruppen, når et stort flertall trolig vil ha behov for ytterligere opplæring. Dette blir særlig viktig i lys av at det nå er varslet fra Justisdepartementet at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse får forlenget sitt opphold med ytterligere ett år.

Nedenfor følger innspill fra KS til departementets forslag knyttet til de ulike regelverkene som omtales i høringen.

Integreringsloven

Erfaringer fra det siste året viser at de ukrainske flyktingene har et større behov for kvalifisering og språkopplæring enn først antatt. I tiden som kommer blir det derfor viktig å balansere hensynet til beredskap og kapasitet i de kommunale tjenestene, mot konsekvensene av at denne gruppen får et mer begrenset tilbud enn andre innvandrere som inngår i ordningene i integreringsloven.

KS støttet de fleste av de midlertidige endringene i integreringsloven som ble innført våren 2022, herunder at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse skal ha rett, men ikke plikt til deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk. KS støtter en videreføring av at denne gruppen skal ha rett, men ikke plikt til deltakelse i ordningene. KS støtter også departementets forslag om å videreføre de øvrige unntakene som er gjort for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse i kap. 6A, med unntak av § 37 d som omhandler opplæring i norsk. KS har også merknader til § 37 c som omhandler introduksjonsprogrammet. Dette omtales nedenfor.

Ut fra et beredskapsperspektiv støtter KS at hjemmelen til å gi midlertidig forskrift for å tilpasse integreringstiltak, jf. §37 e, videreføres. Ved en betydelig økning i ankomstene mener KS at departementet 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. Dette først og fremst i et beredskapsperspektiv for å unngå overbelastning av tjenestene, men også med tanke på likebehandling av ulike deltakergrupper.

All den tid deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse skal ha en integreringsplan, støtter KS departementets forslag om at disse også får plikt til kompetansekartlegging, slik at regelverket på dette området dermed harmoniseres. KS støtter videre departementets forslag om å redusere antallet obligatoriske foreldreveiledningstimer, og at denne endringen gjøres for samtlige deltakere i introduksjonsprogrammet som skal motta foreldreveiledning.

KS støtter ellers de presiseringene departementet foreslår knyttet til språktilbudet i introduksjonsprogrammet, retten til å delta i program for personer som har vært ute av introduksjonsprogrammet og muligheten for at høyere utdanning kan inngå i programmet.

Opplæring i norsk

Som nevnt innledningsvis mener KS at kommunene må gis mulighet til å utvidere norskopplæringen ut over ett år for dem som har behov for dette, og at dette må følges opp med finansiering av kommunenes tilbud. Ut fra de erfaringene som foreligger mener KS at problemstillinger knyttet til denne gruppens reelle opplæringsbehov er lite belyst i høringsnotatet. Følgelig er også de økonomiske og administrative konsekvensene av en ren videreføring av gjeldende midlertidig regelverk på dette området, etter KS sitt syn heller ikke er gjort rede for på en tilfredsstillende måte.

Til tross for høyt press i tjenestetilbudet har kommunene gjennom 2022 maktet å gi et godt og forsvarlig tilbud om norskopplæring til et høyt antall flyktinger. Kommunene har fra starten vært kjent med at de ukrainske flyktingene sin rett til opplæring i utgangspunktet var begrenset til ett år. Samtidig var kommunene innstilt på å videreføre opplæringen for dem som hadde behov for dette, dersom gruppen skulle få forlenget sitt opphold i Norge med ytterligere ett år. Slik forlengelse er nå besluttet.

Tilbakemeldinger fra kommunene tilsier at det store flertallet har behov for fortsatt opplæring, for å kunne ha en reell sjanse til å nå de veiledende norskmålene på hhv B1/B2 jf. lovens § 31 og forskriftens §

28. KS viser i den forbindelse til at kommunens plikt til å tilby norskopplæring etter det ordinære regelverket, varer i inntil 3 år eller 18 måneder, avhengig av den enkeltes utdanningsbakgrunn. Flertallet av ukrainerne, som har minimum videregående opplæring, ville etter det ordinære regelverket havnet i kategorien med mulighet til opplæring inntil 18 måneder. All den tid kommunene har kapasitet til å gi slik opplæring og målgruppen vurderes å ha et behov for opplæring for å nå de målene som er satt, kan ikke KS se at departementet har tilstrekkelige argumenter for å videreføre den gjeldende retten med kun norskopplæring inntil ett år for denne gruppen.

Dersom ukrainerne skal forbli i Norge over lengre tid, vil et mangelfullt opplæringstilbud kunne medføre uheldige konsekvenser for denne gruppens mulighet til varig tilknytning til arbeidslivet. KS mener departementet bør vurdere disse mulige konsekvensene nærmere. Selv om kommunene i prinsippet kan tilby mer opplæring også til personer som har brukt opp sin rett, er dette lite realistisk når finansieringen opphører etter ett år. KS vurderer det dessuten som både urealistisk og urimelig at personer i denne gruppen skal måtte betale selv for egen opplæring, slik tilfellet er for de deltakerne som kun har plikt til opplæring.

KS vil videre påpeke at en stopp i utbetaling av tilskudd for denne gruppen også kan ramme tilbudet til de øvrige deltakerne, som deltar i opplæring etter det ordinære regelverket. Kommunale voksenopplæringsssentrene er i stor grad blitt oppskalert ut fra en estimert total gruppestørrelse, med det ressursbehovet dette utløser blant annet til lærere og lokaler. Et bortfall av finansiering knyttet til en betydelig del av den eksisterende deltakergruppen, vil derfor få konsekvenser for hele det kommunale opplæringstilbudet. KS vil samtidig påpeke at den ettårige tilskuddssatsen heller ikke dekker ett års norskundervisning fullt ut. Summen utgjør 1/3 av det samlede ordinære tilskuddsbeløpet, mens et fullt års undervisning vanligvis utgjør flere timer enn hva som dekkes av dette beløpet.

Det ordinære tilskuddet til norsk med samfunnskunnskap er et gjennomsnittstilskudd som utbetales over 3 år, uavhengig av mengde undervisning som blir gitt den enkelte. Vi viser i den forbindelse også til IMDis rundskriv 04/2023 hvor det fastslås at:

«Utbetaling av persontilskot skjer over maksimalt tre år. Tilskotet blir som hovedregel utbetalt i tre år, uavhengig av differensiering av gjennomføringsfrist. For personer som ikke har rett til opplæring i meir enn 18 månader, vil resten av utbetalingsbeløpet for tilskotsperioden gå til kommunen som har siste gyldige vedtak om opplæring/fritak». (s. 3, 4. avsnitt).

Ved en eventuell åpning for at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse skal kunne fortsette opplæringen, forutsetter KS at overnevnte praksis for utbetalinger også vil gjelde for denne gruppen.

Introduksjonsprogrammet

Når det gjelder introduksjonsprogrammet vil KS bemerke følgende:

Flertallet av flyktingene fra Ukraina har medbrakt kompetanse som tilsier at disse skal ha kort programtid jf. § 13, 2. ledd. Det har knyttet seg betydelige forventninger til at mange i denne gruppen med sin utdanningsbakgrunn, raskt skulle få innpass i det norske arbeidslivet. Foreløpig har dette ikke vist seg å være tilfelle for flertallet i gruppen.

Også her gir kommunene tilbakemelding om at det er lite realistisk at flertallet skal kunne kvalifiseres til arbeid med den korte tiden i introduksjonsprogrammet, til tross for de forenklingene i introduksjonsprogrammet som er innført. Samlet tilsier erfaringene at personer fra Ukraina ikke skiller seg nevneverdig fra øvrige flyktinger verken når det gjelder behovet for kvalifisering til arbeidslivet, eller tiden det tar å finne seg til rette i et nytt land under krevende omstendigheter. KS mener dette er viktige erfaringer som departementet bør merke seg.

Barnevernloven

Barnevernsloven skal bidra til å gi barn nødvendig hjelp, beskyttelse og omsorg. Ekstraordinært høye ankomster av flyktninger, kan som departementet viser til medføre kapasitetsutfordringer i barnevernet. En videreføring av midlertidige endringer vil gi kommunen et økt handlingsrom, til å vurdere forsvarlige og formålstjenlige tilpasninger i en situasjon med ekstraordinært press på tjenestens samlede ressurser. KS støtter derfor forslaget om videreføring midlertidige endringer i barnevernloven.

Opplæringsloven og barnehageloven

Erfaringene regjeringen beskriver i høringsbrevet tilsier at kommunene og fylkeskommunene 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. Flere av de hjemlene er ikke tatt i bruk i det hele tatt. KS støtter likevel en videreføring av de midlertidige reglene på oppvekstområdet ut fra et beredskapsperspektiv.

Særskilt om videregående opplæring:

KS vi peke på at selv om integreringstilskudd og andre særskilte tilskudd skal dekke kommunesektorens kostnader til integrering, er ikke tilskuddene alltid tilstrekkelige til å dekke alle kostnader for tjenester til nyankomne. Eksempelvis er tilbud om innførings- eller kombinasjonsklasser for elever i videregående skole ikke finansiert gjennom etablerte ordninger. Dette er tilbud som er etablert av fylkeskommunene for å sikre at elever i aktuell alder så raskt som mulig kan få et tilbud, uten å måtte vente på ordinært inntak. Tiltaket er ressurskrevende for fylkeskommunene, både i form av lærerressurser, lokaler og tilpasset opplæring. Fylkeskommunene kan få tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap først når det gis et ordinært fulltidstilbud i videregående opplæring. Det ordinære rammetilskuddet til fylkeskommunene vil bare omfatte innbyggere i aktuell alder året etter ankomst, og vil uansett ikke gi tilstrekkelig kostnadsdekning for ekstraordinære kostnader til opplæring for disse elevene. Det tidligere tilskuddet til kombinasjonsklasser som ble innlemmet i fylkeskommunenes rammetilskudd fra 2020, tok ikke høyde for de ekstraordinært høye ankomstene med økningen i behovet for slike tilbud. Med forventet høye ankomster også i 2023 kan fylkeskommunene få betydelige ekstrakostnader til dette, som bør dekkes gjennom bedre finansieringsordninger. Dette er en viktig forutsetning for at fylkeskommunene skal kunne gi tilbud til elevene så snart som mulig etter ankomst.

Helselovgivningen

KS støtter forslaget om å videreføre de midlertidige bestemmelsene i helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2b. KS vil, som i høringsrunden våren 2022, bemerke at konsekvensene av et evt. fremtidig vedtak om endringer i spesialisthelsetjenesteloven, kan være en forskyvning av utfordringer til kommunehelsetjenesten inkludert fastlege-tjenesten. Sett i lys av dagens kapasitetsutfordringer vil det være uheldig.

KS er enig i departementets vurderinger når det gjelder forslag om unntak fra å stå på liste hos en fastlege. Kommunen har, som departementet påpeker, ansvar å sørge for allmennlegetjenester til alle innbyggerne, inkludert flyktingene fra Ukraina. Et unntak vil ikke avlaste kommunene i deres ansvar, men flytte utfordringen fra fastlegeordningen og over til de øvrige kommunale helse- og omsorgstjenestene. Et unntak fra retten til å stå på liste hos en fastlege vil ikke redusere behovet for allmennleger i kommunene.

Plan og bygningsloven

Plan- og bygningsloven er sentral for å skaffe tilstrekkelig kapasitet til innkvartering, bolig, barnehage og skoler. KS mener de midlertidige lovendringene gir fleksibilitet og handlingsrom til å gjennomføre

nødvendige tiltak raskere og rimeligere ved økte ankomster. Departementet foreslår ren videreføring av gjeldende, midlertidige regler. Departementet legger derfor til grunn at forslaget ikke vil innebære økonomiske eller administrative konsekvenser av negativ betydning for det offentlige eller private. KS støtter derfor en videreføring, med samme begrunnelser og merknader som i forrige høringsrunde.

Husleieloven

KS støtter forslaget om å redusere utleietiden fra 3 til 1 år for fritidsboliger, selv om vi anser at effekten vil være svært begrenset på nasjonalt nivå.

Med hilsen

Helge Eide
Områdedirektør

Åse Snåre
Avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur