



Justis- og beredskapsdepartementet - JD

Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Vår referanse: 22/00732-22
Arkivkode: F00 &73
Saksbehandler: Audun Kvale
Deres referanse: 22/2155
Dato: 11.04.2022

Høring - midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina med midlertidig kollektiv beskyttelse – høringsvar fra KS

KS viser til høringsnotat fra Justisdepartementet datert 05.04.22.

KS vurderer at flere av de foreslåtte regelverksendringene vil bidra til å lette kommunenes oppgaver i en situasjon hvor ekstraordinært høye ankomster av flyktninger fra Ukraina kan sette hele det kommunale tjenesteapparatet under press. KS er derfor fornøyd med at regjeringen med dette imøtekommer mange av de innspillene KS allerede har gitt.

De fleste av tjenestene som ytes til flyktninger skal dekkes av integreringstilskuddet. Kommunene vil, på samme måte som ved dagens regelverk, også motta integreringstilskudd for flyktningene fra Ukraina. I tillegg har regjeringen foreslått å gi en kompensasjon på 50 000 kroner per ubenyttede plass i 2022. KS er enig i at dette vil kunne gi en viss sikkerhet for å ikke få benyttet et utvidet tjenesteapparat. KS mener at det er usikkert om dette er tilstrekkelig, spesielt for kommuner som må bygge opp det meste eller hele tjenesteapparatet for å kunne ta imot flyktninger.

Nedenfor følger KS sine vurderinger av de konkrete endringsforslagene regjeringen har lagt fram.

Barnehageloven

KS er enig med departementet i at regelverket for barnehage er fleksibelt på flere områder. Barnehagelovens adgang til dispensasjon fra bemannings- og pedagognorm vil for eksempel bidra til nødvendig fleksibilitet for kommunene når det er behov for å skalere opp tilbudet.

Det er positivt at høringsnotatet klargjør unntaksbestemmelser i barnehageloven for kravene til norskferdigheter når dette er pedagogisk forsvarlig. Barnehageeiers anledning til å ansette søkere uten norskprøve i situasjoner der barnehagen har mer behov for andre kompetanser enn norskspråklig kompetanse for å kunne gi barna et godt barnehagetilbud, er vesentlig i denne sammenhengen.

Departementet ber om innspill til om det skal innføres en dispensasjonsadgang fra kravet om plikt til å søke godkjenning (barnehagelovens § 6). Reglene for opptak gjør at kommunene har større mulighet til å planlegge tilbudet enn for eksempel kravene i opplæringsloven. Dette tilsier at det i utgangspunktet ikke er nødvendig å gi dispensasjonsadgang fra plikten til å søke godkjenning. Hensynet til ønsket om rask etablering av barnehageplasser til fordrevne barn fra Ukraina tilsier likevel at det likevel kan være behov for endringer i regelverket.

KS mener det i stedet for en generell dispensasjonsadgang kan åpnes for tidsavgrensede godkjenninger etter barnehageloven i en periode der det kan være behov for å etablere midlertidige tilbud. Vi benytter også anledningen til å oppfordre Helse- og omsorgsdepartementet til å vurdere om det bør innføres tilsvarende mulighet for tidsavgrenset godkjenning etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Verken loven eller forskriften gir i dag mulighet for midlertidig eller tidsavgrenset godkjenning, men det gis adgang til dispensasjon fra enkeltkrav i henhold til forskrift om miljørettet helsevern, både midlertidig og varig.

Det er kommunen som har ansvaret for å oppfylle retten til barnehageplass for barn bosatt i kommunen. Selv om barnehageloven omtales som fleksibel er finansieringen av private barnehager i stor grad regelstyrt. Behovet for rask oppbygging av barnehagekapasitet kan gi behov for nye barnehager, utbygging av eksisterende barnehager eller tilsagn om tilskudd til et utvidet antall plasser i eksisterende private barnehager der det allerede finnes areal og eksisterende godkjenning til en kapasitetsutvidelse.

KS vil påpeke at det gis mulighet til å dimensjonere opp og finansiere tilbudet også i private barnehager, men at kommunen har begrenset mulighet til å dimensjonere ned tilbudet senere. KS ber derfor om at det, gitt situasjonen med behov for rask kapasitetsoppbygging, også gis hjemmel for å gi midlertidige tilsagn om tilskudd til nye plasser i private barnehager. Kommunene må ikke komme i en situasjon der et akutt og sannsynligvis midlertidig behov for kapasitetsutvidelse medfører at de er forpliktet til å utbetale tilskudd for disse plassene for all framtid. Vi viser også til Storberget-utvalgets flertallsforslag om kapasitetssyring for hele sektoren og ber regjeringen prioritere dette i arbeidet med ny finansiering og regulering av private barnehager.

Opplæringsloven

KS støtter forslaget om endring i § 2-1 slik at fristen for når et fullverdig opplæringstilbud skal gis, utvides fra en til tre måneder. KS er enig i at det er svært viktig at barn og unge gis et grunnskoletilbud, og merker oss at retten fortsatt skal oppfylles så snart som mulig. KS mener forslaget gir helt nødvendig fleksibilitet i en situasjon med svært høye ankomster på kort tid. For mange kommuner vil rekruttering av personell være den mest kritiske faktoren for å gi et godt tilbud. Hvis det er nødvendig med mer utdyping av hvilke situasjoner som kan tilsi at det tar tid å oppfylle retten til fullverdig opplæring, kan dette for eksempel knyttes til tilgang på lærere og andre ansatte, tilgang på morsmålslærere og tospråklige lærere generelt, men også avhengig av antall barn som kommer, alder, språk osv.

KS viser til at opplæringsplikten for barn i grunnskolealder omtales i både kap. 10.2.2. og i kap. 10.3.2., sammen med fritak for denne. De unntakene som nevnes er elever som går i friskoler (friskoleloven § 3-2) og fritak hjemlet i opplæringsloven § 2-1 andre ledd femte punktum og fjerde ledd andre punktum. KS viser til at bestemmelsen om at det kan gis annen, tilsvarende undervisning også omfatter privat hjemmeundervisning, jfr § 2-13.

KS forstår det slik at regjeringen vil videreføre kravet om at grunnskoleopplæringen skal følge norske læreplaner, og mener dette med fordel kan klargjøres i forarbeidene.

KS støtter forslaget om endring i kravet til samtykke fra elever eller foresatte for innføringstilbud i egne grupper, klasser eller skoler. Dette vil sikre at man raskere kan etablere egnede innføringstilbud og dermed sikre at flest mulig ivaretas på en god måte. Denne tilpasningen er både nødvendig og forholdsmessig i en situasjon med svært høye ankomster og betydelig press på skoletilbudet.

Departementet ber om innspill til behov for å ha midlertidig forskriftshjemmel i opplæringsloven for å kunne gjøre unntak fra enkelte andre regler enn de som er foreslått, ved store ankomster av barn i

grunnskolealder. KS støtter behovet for en slik fleksibilitet, gitt at omfanget av ankomster er usikkert og kan endre seg raskt. Det må særlig sees hen til utfordringer med å rekruttere personell, og at skoler, barnehager og andre kommunale tjenester har vært under betydelig press over tid som følge av pandemien og ettervirkningene av denne. Andre aktuelle paragrafer vil i stor grad henge sammen med forståelsen av «fullverdig opplæringstilbud». Dersom det kommer et stort antall barn, vil det være flere utfordringer knyttet til hva som skal forstås som fullverdig. Særskilte tilbud etter opplæringsloven § 2-8 fjerner ikke kravet om rett til morsmålsopplæring og/eller tospråklig opplæring, noe som kan være vanskelig å gjennomføre selv etter tre måneder fordi det avhenger av tilgang på lærere, som ofte er utenfor kommunenes kontroll. Retten til spesialundervisning, inkludert sakkyndig vurdering, kan også være problematisk, både på grunn av kapasitet og språklige og kulturelle utfordringer.

Departementet foreslår ikke endringer i rett til inntak i ordinær videregående skole, men viser til at innføringstilbud og kombinasjonsklasser kan være aktuelle alternativ frem til ordinært inntak eller inntak på særskilt grunnlag i henhold til lokale bestemmelser. KS viser til at fylkeskommunene stiller seg positive til å etablere slike tilbud, men at dette vil forutsette betydelig oppskalering av kapasitet, personell og ressurser. Det tidligere tilskuddet til kombinasjonsklasser (jobbsjansen del b) ble innlemmet i fylkeskommunenes rammetilskudd i forbindelse med regionreformen, men er ikke nødvendigvis dekkende for en situasjon med høy ankomst av flyktninger. KS ber derfor departementet vurdere en særskilt finansiering av innføringstilbud og kombinasjonsklasser som grunnlag for å etablere slike. KS mener ellers at forslaget om å fjerne kravet til samtykke for å gi et innføringstilbud, er nødvendig for å sikre at også denne gruppen raskt kan få et godt og tilpasset tilbud.

Barnevernloven

Det er fra før kjent kommunene har ulike utfordringer når det gjelder bemanning, kompetanse, geografi og økonomi innenfor barneverntjenesten. Når alle landets kommuner er nå bedt om å ta imot flyktninger, og det er grunn til å tro at disse forskjellene vil bli synliggjort.

Departementet viser til at en økning i antall ankomster vil føre til et økt behov for kommunale botiltak eller fosterhjem som barnevernstiltak, noe som særlig vil gjøre seg gjeldende dersom oppholdene varer over tid. Dette vil føre til en økning i den totale arbeidsbelastningen for det kommunale barnevernet. KS er derfor enig med departementet i at det vil være behov for lemping i gjeldende regelverk knyttet til kommunenes samlede belastning innenfor barnevernet.

KS støtter forslaget om at det gis adgang til unntak fra enkelte frister knyttet til melding og undersøkelse, samt krav til antall tilsynsbesøk med barn i fosterhjem. Forslaget innebærer at det er kommunen som har ansvaret for å vurdere om unntaksadgangen skal benyttes i hvert enkelt tilfelle. Dette vil gi den enkelte kommune økt handlingsrom til å vurdere forsvarlige og formålstjenlige tilpasninger, i en situasjon med ekstraordinært press på tjenestens samlede ressurser. KS støtter dette. Vi vil samtidig påpeke at en orientering til statsforvalteren bør kunne skje i en enkel og ubyråkratisk form. Tjenestene rettet mot innbyggerne skal også ved tilpasninger kunne vurderes som forsvarlige jf. barnevernlovens § 1-4.

KS støtter intensjonen om å gi økt fleksibilitet for kommunens planlegging av ressurser, slik at kommunens ansvar skal kunne ivaretas på en forsvarlig måte. KS ser at forslagene innebærer å åpne for et større skjønn i barneverntjenesten om hvor ressursene skal settes inn. Ressurssituasjonen kan, som departementet påpekes, se forskjellig ut i kommunene avhengig av hvor mange som skal bosettes.

Departementet foreslår å beholde kravet i dagens barnevernlov § 4-4 a om at barneverntjenesten kun kan samtykke til plasseringer, dersom plasseringen er forsvarlig og til barnets beste. Samtidig lempes kravene for å imøtekomme den ekstraordinære situasjonen ved at det skal være tilstrekkelig at kompetent

myndighet i Ukraina sender en felles anmodning for et større antall barn, forutsatt at det likevel kreves en rapport for hvert enkelt barn.

KS ser behov for å gjøre tilpasninger til den ekstraordinære situasjonen, men viser til at det kan være krevende å oppfylle kravene i hvert enkelt tilfelle. På bakgrunn av krigssituasjonen i Ukraina er det ikke usannsynlig at en slik felles anmodning fra ukrainske til norske myndigheter, vil kunne omfatte enkelte barn der denne informasjonen mangler. Det fremkommer ikke av høringsnotatet hvordan barneverntjenesten skal forholde seg til slike situasjoner, noe som med fordel kan klargjøres.

Forslaget innebærer at barneverntjenestens vurderingsgrunnlag vil kunne være snevrere enn ved «ordinære» vurderinger etter § 4-4 a andre ledd. Forslaget legger opp til direkte plassering i fosterhjem eller institusjon i Norge, etter at barneverntjenesten har samtykket. Det ser ut til å innebære at barneverntjenesten ikke vil kunne samarbeide med barnet i forbindelse med samtykkeprosessen. Rapporter eller vedtak fra barnets hjemland som skal utgjøre en del av barneverntjenestens vurderingsgrunnlag må oversettes til norsk.

KS vil påpeke 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. Barn under offentlig omsorg kan ha særlige behov som er nødvendige å få oversikt over for å kunne gjøre en forsvarlig vurdering knyttet til hvilket konkret fosterhjem eller hvilken institusjon som vil være best for hvert enkelt barn. Disse behovene kan være helsemessige (sykdommer/vaksinasjonsstatus/allergier) eller psykososiale (tidligere flyttinger/traumer/relasjoner), som stiller spesielle krav både til barnets omsorgssituasjon og til aktuelle omsorgspersoner.

Videre viser KS til at barn under offentlig omsorg i Ukraina kan ha hatt samvær med foreldre eller andre foresatte. Høringsnotatet omtaler ikke hvordan barneverntjenesten skal forholde seg til disse sidene ved barnets omsorgssituasjon. Dette kan reise nye problemstillinger knyttet til hvordan barneverntjenesten skal ta hensyn til gjennomføring av samvær med foreldre som ikke oppholder seg i Norge. Dette er problemstillinger som må vurderes nærmere.

Integreringsloven

Departementet har på flere områder i høringsnotatet imøtekommet KS' tidligere innspill til behov for midlertidige regelverksendringer i integreringsloven. KS støtter forslagene om midlertidig fritak fra vertskommunens plikt til kompetansekartlegging av beboere i mottak, fylkeskommunens plikt til å gjennomføre karriereveiledning i forbindelse med oppstart i introduksjonsprogrammet, fritak fra kravet om introduksjonsprogram på full tid, fritak fra krav om livsmestring og foreldreveiledning som obligatoriske elementer i programmet, mer fleksible regler for individuelle mål i norskopplæringen, samt mulighet for å se bort fra gjeldende kompetansekrav til lærerne . KS støtter dessuten departementets forslag om færre formkrav til deltakernes integreringsplan jf. § 15, samt at krav om integreringskontrakt jf. § 16 ikke skal gjelde.

KS stiller spørsmålstegn ved at det legges til grunn at opphør av plikten til kompetansekartlegging i mottak skal medføre reduksjon i vertskommunetilskuddet.

Introduksjonsprogrammet

KS støtter at hovedmålet for introduksjonsprogrammet også for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse skal være enten ordinært arbeid eller høyere utdanning. Departementet foreslår et forenklet og forkortet program på inntil seks måneder for hoveddelen av målgruppen, uten mulighet for forlengelser. Videre foreslås det at personer i målgruppen skal få rett, men ikke plikt, til deltakelse i

programmet. KS støtter flere av disse forenklingene, som vi oppfatter å være i samsvar med våre tidligere innspill. Dette gjelder særlig fritak fra plikten til program som gir mulighet for å komme raskt i jobb uten å først måtte inn i et kommunalt introduksjonsprogram, samt færre obligatoriske elementer og formkrav til programmet. KS mener likevel at det bør åpnes for at kommunene ut fra en skjønsmessig individuell vurdering bør kunne forlenge programmet ut over 6 måneder, når dette er nødvendig for at den enkelte skal kunne oppnå sine mål. Selv om departementet framholder at Ukrainere generelt har et høyt utdanningsnivå, er det knyttet betydelig usikkerhet til hvor lenge den enkelte flyktning vil være i Norge og hvor mye kvalifisering den enkelte har behov for.

KS vil minne om at kommunene i forbindelse med høringen av integreringsloven uttrykte stor skepsis til realismen i bestemmelsen om kort programtid for deltakere med medbrakt utdanning, og at denne ordningen foreløpig er lite utprøvd og under evaluering. KS registrerer at det samtidig foreslås å innføre en forskriftshjemmel som kan gi åpning for forlengelser for denne gruppen.

For personer som mangler videregående opplæring framgår det at også disse kan få et forenklet program, men med mulighet til å gå over i et mer ordinært program jf. lovens § 13. En vesentlig forskjell til dagens regelverk er imidlertid at bestemmelsen om fullført videregående opplæring som slutt mål bortfaller. KS støtter dette, og viser til at det likevel åpnes for at videregående opplæring kan inngå som del av programmet, samt signaler fra fylkeskommunene om vilje til å finne løsninger innenfor dagens regelverk. Vi viser her til våre vurderinger knyttet til videregående opplæring under avsnittet om opplæringsloven.

Videre støtter KS at personer som ikke benytter seg av retten til introduksjonsprogram for å gå rett i arbeid, men som senere mister jobben, likevel kan komme inn i introduksjonsprogrammet på et senere tidspunkt. Dette gir et godt insentiv til å komme raskt i arbeid, samtidig som enkeltpersoners risiko for å stå uten inntekt og kvalifisering dersom arbeidsforholdet av ulike årsaker opphører, reduseres. Det bør imidlertid spesifiseres nærmere hvor langt retten til senere introduksjonsprogram skal strekke seg, både tidsmessig og med en nærmere spesifisering av hvilke vilkår som må innfris for å utløse rett til program som følge av å ha mistet jobben.

Dersom ukrainere med midlertidig kollektiv beskyttelse i ett år senere får forlenget sin oppholdstillatelse, forutsetter KS at departementet da vil gjøre en nærmere vurdering av om gruppen skal få ytterligere utvidelser av sine rettigheter til introduksjonsprogram, herunder mulighet til å gjennomføre videregående opplæring som del av programmet, dersom de har behov for dette for å komme i arbeid.

KS mener det er viktig at reglene vurderes fortløpende ettersom situasjonen i Ukraina blir klarere og vi får mer kunnskap om flyktingenes kompetansenivå og faktiske behov. I likhet med andre flyktninger, vil det være behov for individuelle tilpasninger også for denne gruppen.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

For opplæringen i norsk og samfunnskunnskap foreslår departementet to ulike alternativer. KS mener at det foreslåtte alternativ 2 er klart å foretrekke av disse. KS har imidlertid enkelte merknader også til dette alternativet, som vi redegjør for nedenfor.

Alternativ 1 – rett til norskopplæring inntreter etter 12 måneder.

KS vurderer at dette alternativet vil kunne slå ut uheldig på flere områder, og fraråder regjeringen å gå videre med dette forslaget. Forslaget er først og fremst problematisk sett i sammenheng med forslaget om forenklet introduksjonsprogram, hvor målgruppen i stor grad er sammenfallende. Det forenklete introduksjonsprogrammet skal inneholde et obligatorisk språkopplæringstilbud. Med alternativ 1 for norskopplæringen, vil språkopplæringen måtte basere seg på tilbud i regi av private tilbydere, frivilligheten og andre aktører. Det kan ikke tas for gitt at slike tilbud finnes i alle landets kommuner.

Videre er det problematisk at kommunene som ansvarlige for introduksjonsprogrammet med tilhørende språkopplæring ikke selv vil kunne innfri denne plikten, enten på grunn av mangel på er relevant språktilbud lokalt, eller at kommunen selv ikke har mulighet til å tilby ordinær norskopplæring på grunn av at tilskuddsmidler ikke utløses før tidligst etter 12 måneder. KS minner også om at *norskopplæringsordningen* som det i denne sammenhengen henvises til, er en ny ordning som er lite utprøvd. KS mener at det i løpet av det første året i alle tilfeller vil være nødvendig for kommunene å bygge opp et tilpasset tilbud. Dette vil være uforenelig med at kommunene ikke vil motta tilskudd til dette før det påfølgende året.

Alternativ 2 - personer i målgruppen får rett, men ikke plikt til norskopplæring. Retten er begrenset til ett år.

KS mener dette alternativet er bedre enn alternativ 1, siden forslaget i større grad tar utgangspunkt i eksisterende praksis ved at det er kommunene som skal ha hovedansvaret for opplæringen, samtidig som det framstår mer konsistent opp mot de midlertidige reglene for introduksjonsprogrammet. KS støtter at kommunene gis en forlenget frist for oppstart av opplæringen, at kravene til minimumsnivå i norsk fravikes, og at det gjøres unntak fra plikten til avsluttende prøver. KS støtter også forslaget om å innføre en forskriftshjemmel som muliggjør ytterligere forenklinger, herunder muligheten til å fravike kompetansekrav til lærere som underviser etter integreringsloven.

Det framstår samtidig uklart hva som skal skje etter ett år for personer som ikke har benyttet seg av retten dersom disse innvilges videre opphold i Norge, eller for personer som viser seg å ha behov for ytterligere norskopplæring etter ett år. Videre bør det vurderes hvilke konsekvenser et slikt forenklet opplæringstilbud kan ha for personers mulighet til senere å avlegge avsluttende prøver som grunnlag for permanent opphold, dersom deres oppholdstillatelser senere forlenges.

Selv om dette alternativet er å foretrekke, vil KS likevel påpeke at det er problematisk at en slik ordning kun vil utløse laveste tilskuddssats (for år 1) av tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Forslaget slik det framstår vil kunne skape en økonomisk utfordring for kommunenes finansiering av voksenopplæringstilbudet, i en situasjon hvor alle kommuner blir nødt til å skalere opp tilbudet betydelig. Dersom kommunene kun skal få tilskudd for ett år, er det viktig satsene gjenspeiler kostnadene tilsvarende et ettårig opplæringsprogram, og ikke et tilskudd som tilsvarer sats for det første året etter nåværende ordning. Dette gjelder for begge alternativene.

KS støtter ellers forslaget under begge de to alternativene om at kravet til opplæring i samfunnskunnskap ikke skal gjelde for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingslovens § 34.

Helselovgivningen

KS har parallelt med denne høringsprosessen gitt innspill til Helsedirektoratet om fastlegeordningen. KS mener det er uheldig at dette ikke har blitt sett i sammenheng med dette høringsnotatet om endringer som følge av ankomst av flyktninger fra Ukraina.

KS er opptatt av at regelverket legger til rette for at kommunene kan forvalte sine ressurser på den mest hensiktsmessige måten i en periode med stort trykk på helse- og omsorgstjenestene. Unntak fra retten til individuell plan, koordinator og barnekoordinator vil kunne bidra til frigjøring av ressurser og bedre kapasiteten i tjenestene. Kommunene vil for øvrig, som under pandemien, måtte foreta lokale vurderinger om prioritering og nedprioritering av tjenester innenfor forsvarlighetskravet.

Departementet foreslår å innføre hjemler for at det ved forskrift kan gjøres helt eller delvis unntak fra enkelte plikt- og rettighetsbestemmelser i pasient- og brukerrettighetsloven, spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven. KS mener at situasjonen tilsier at behovet kan oppstå raskt i enkelte kommuner. Vi ber derfor regjeringen vurdere å forskriftsfeste unntaksbestemmelsene nå, i tillit til at kommunene ikke misbruker muligheten, men kun gjør unntak når situasjonen tilsier at det er nødvendig.

Departementet foreslår at det ved behov kan gjøres midlertidig unntak fra spesialisthelsetjenestens plikt til å sette en frist for når pasienten senest skal få nødvendig helsehjelp. Det foreslås også, under visse forutsetninger, at det i pasient- og brukerrettighetsloven lovfestes en adgang til å fastsette midlertidige forskriftshjemler om enkelte unntak fra retten til vurdering i spesialisthelsetjenesten. KS mener det må presiseres at ev. unntak, må skje i samråd med henvisende lege. Dersom unntak medfører behov for mer omfattende helse- og omsorgstjenester i kommunen, vil konsekvensene være at utfordringene forskyves til et annet tjenestenivå som kan ha enda større kapasitetsproblemer.

KS støtter at departementet vil legge til rette for at det blir enklere å mobilisere helsefagstudenter eller pensjonert helsepersonell for arbeid innenfor helse- og omsorgstjenestene.

Departementet vil videre vurdere løsninger som medfører at personer som ikke har fastlege prioriteres foran personer med fastlege ved bytte av fastlege. KS mener dette kan ha uheldige konsekvenser. Årsaken til at enkelte pasienter ønsker å bytte fastlege kan skyldes forhold i lege/pasientforholdet som gjør at det er viktig å prioritere bytte. Denne endringen påvirker heller ikke det totale antall ledige plasser hos fastlegene. KS støtter forslaget om at barn som får fosterforeldre i Norge, automatisk får tildelt plass på samme fastlegeliste som fostermor eller fosterfar.

KS anbefaler ellers at unntaket for krav om legeerklæring ved fravær i videregående skole som skyldes helsegrunner, forlenges utover gjeldende skoleår. Det midlertidige unntaket er pr. i dag relatert til pandemien. Forlengelse av unntaket vil frigjøre noe tid hos fastlegene til nødvendig helsehjelp.

Arbeidsliv og økonomiske ytelser

I høringsnotatet understreker regjeringen ønsket om å legge til rette for rask deltakelse i det norske arbeidslivet. Regjeringen foreslår ingen endringer i arbeidsmiljøloven eller arbeidsmarkedsloven. Det innebærer at ordinære regler for ansettelser gjelder. For å få flyktninger raskt ut i jobb, er det behov for fleksible rammebetingelser som gjør at vi kan oppnå rask tilknytning til arbeidslivet. Dette gjelder kanskje spesielt for offentlig sektor, som i hovedsak har strengere krav til ansettelsesprosesser enn privat sektor. Kvalifikasjonsprinsippet og krav til offentlig utlysning av stillinger i offentlig sektor er eksempler som kan være til hinder for å oppnå rask deltakelse i arbeidslivet.

Regjeringens vedtak om å fjerne aml. 14-9 (2), bokstav f og forslaget som nå er på høring om bemanningsforetak, påvirker den fleksibiliteten arbeidslivet har i ansettelsesprosesser. KS får daglige tilbakemeldinger fra kommuner om at de er usikre på muligheten til å rekruttere nødvendig personell og på hvilke vilkår nye arbeidstakere skal ansettes. Vi oppfatter at departementene mener at en god del av dette arbeidet vil være forbigående og dermed lovlig midlertidig tilsetting etter aml § 14-9 (2) a). På bakgrunn av bekymringer fra kommunene ber vi om at departementet vurderer nøye om det kan være grunnlag for å utsette opphevelse av aml § 14-9 (2) f) f.eks. i en periode av seks måneder – dvs. ut 2022 for å gi kommunene noe større mulighet for å ansette midlertidig der de er i tvil om lovligheten av en

midlertidig tilsetning. Tilsvarende ber vi om at Regjeringen ikke går videre med forslaget om å forby innleie fra bemanningsbyrå begrunnet i aml § 14-9 (2) a. Dette inngir KS en egen høringsuttalelse på. Her anfører KS at departementets forslag vil kunne være problematisk for kommunal sektor ved behov for rask bemanningsøkning for å dekke et midlertidig behov, for eksempel under en flyktningkrise der situasjonen er uoversiktlig mht bemanningsbehov og varighet. Mindre fleksibilitet som følge av bortfall av aml § 14-9 (2) bokstav f innebærer at arbeidsgiver har færre grunnlag for ansettelser. De administrative og økonomiske konsekvensene vil trolig være knyttet til at det kan ta lenger tid å finne relevante stillinger for ansettelse av ukrainske flyktninger.

Endringsforslagene for regelverket for inn og utleie fra bemanningsforetak innebærer mindre fleksibilitet for innleier. Ansettelsesprosesser i kommunal sektor vil være tidkrevende, ikke minst i situasjoner der det er behov for mange ansatte på samme tid.

KS vil ellers påpeke at mange kommuner melder om at personer som er privat innkvartert i kommunen i påvente av registrering hos politiet, som venter på avtale om alternativ mottaksplassering, eller som venter på plass i asylmottak, nå har behov for økonomiske ytelser til livsopphold. Per i dag er det kun sosialtjenestelovens bestemmelser om nødhjelp som kan komme til anvendelse for disse. Loven stiller strenge vilkår, og ordningen er krevende å administrere. KS etterlyser derfor en vurdering av eventuell innføring av en standardisert midlertidig livsoppholdsytelse til denne gruppen, forvaltet gjennom statlig linje i NAV-kontorene. KS anerkjenner at en slik ordning kan være uhensiktsmessig dersom situasjonen med ventetid på registrering og bosetting kun varer en kort periode. Samtidig er det mye som nå tyder på at flyktningstrømmen til Norge vil fortsette og muligens øke i omfang, noe som tilsier at en slik ordning likevel bør vurderes.

Plan- og bygningsloven

For å sikre raske prosesser for å dekke behovet for midlertidig innkvartering, bosetting og tilbud om barnehage og skole, foreslås ny tidsbegrenset bestemmelse i plan- og bygningsloven § 20-9 om adgang for kommunene til å gjøre unntak fra krav om søknad om tillatelse og arealplan for oppføring av bolig, tidsbestemt bruksendring av eksisterende bygninger og plassering eller oppføring av midlertidige bygninger som skal brukes til innkvartering. Det er også behov for en forskrift som skal supplere § 20-9. En nødvendig forskriftshjemmel foreslås derfor som del av bestemmelsen.

KS ser at den foreslåtte lovendringen langt på vei tilsvarer den midlertidige lovendringen som ble innført for to år siden i forbindelse med pandemien. De prinsipielle og rettslige innvendingene KS hadde den gangen står ved lag, og KS viser derfor til dette. Fra det nevnte høringssvaret av 28.04.20 vil KS trekke fram følgende som konkrete innspill til forslaget som nå er på høring:

KS mener plan- og bygningsloven fungerer godt som den er, også uten endringer. KS anerkjenner samtidig at det kan oppstå ekstraordinære situasjoner som tilsier at de ordinære prosessene settes til side, noe vi redegjør for nedenfor.

Lovforslaget innebærer i det vesentlige å unnta tiltak fra krav om søknad og tillatelse, forutsatt at vilkårene for unntak er oppfylt. Dette innebærer imidlertid en betydelig tilsidesettelse av plan- og bygningslovgivningen. Etter KS mening kunne lovforslagets formål oppnås med mindre inngripende endringer. Ved å ta utgangspunkt i gjeldende bestemmelser om søknad og tillatelse, og heller gi unntaksbestemmelser knyttet til enkeltregler, ville endringene kunne treffe mer presist og fremstå mindre sjablonmessig. Dette ville også kunne være enklere å praktisere for kommunene.

Kommuners tilbakemelding til oss og vår egen erfaring tilsier at de ordinære reglene i pbl i all hovedsak er godt egnet til å ivareta også særskilte situasjoner som den nåværende. Dispensasjonsadgangen og bestemmelsene om midlertidige tiltak er blant de rettslige verktøyene som dekker de viktigste behovene. I tillegg har pbl flere forskriftshjemler som departementet allerede kan bruke for å tilpasse regelverket.

KS ser at det likevel kan være grunner til å fastsette en mulighet for kommunene til midlertidig å lempe noe på deler av regelverket – først og fremst saksbehandlingsreglene – for å få en rask saksbehandling tilpasset akutte og spesifikke behov som måtte oppstå.

Det bør komme frem tydeligere i loven hva som ligger av kriterier i «nødvendig» i § 20-9. Et sentralt kriterium må være at det ikke finnes aktuelle alternativer som medfører mindre ulemper.

Det fremgår for øvrig av høringsnotatet at ansvar som ordinært tilligger ansvarlige foretak, kan bli tillagt tiltakshaver. KS vil stille spørsmål ved om det er tatt høyde for potensielle konsekvenser av at dette ansvaret havner hos noen som ikke nødvendigvis innehar den kompetansen det normalt stilles krav om. Uansett bør det for både tiltakshaver og bygningsmyndigheten fremgå tydelig og lett tilgjengelig hvilket ansvar og hvilken risiko tiltakshaver påtar seg knyttet til tiltak etter den foreslåtte unntaksbestemmelsen § 20-9.

Det bør fremgå av lovbestemmelsen at samordningsplikten overfor berørte sektormyndigheter påhviler tiltakshaver – og ikke kommunen – selv om det er mulig å tolke dette ut fra sammenhengen i loven.

Av høringsnotatet fremgår det at det er «på egen risiko» dersom tiltaket blir iverksatt uten at kommunen har behandlet anmodningen innen fristen. Det er språklig og rettslig uklart hvilken risiko det her er tale om, selv om det synes å være en parallell til bestemmelser om tidsfrister med særskilte virkninger i pbl § 21-7. Av hensyn til lovens anvendelighet foreslår vi at § 20-9 eksplisitt angir at tiltakshaveren uansett har ansvar for at vilkårene for unntak er oppfylt.

KS mener at klare og koordinerte frister må på plass. Saksbehandlingsfristen er foreslått satt til fem kalenderdager. I og med at det ikke er lagt opp til mulighet til forlengelse, mener vi syv kalenderdager er en mer riktig frist. Vi har da også tatt i betraktning at tiltaket kan igangsettes dersom kommunen ikke overholder fristen, samt at kommunen i helt spesielle tilfeller er forpliktet til å ta stilling til anmodningen «så raskt som mulig».

Det er foreslått at det kan gis unntak for 2 år med mulighet for forlengelse. Bestemmelsen bør presisere at et unntak ikke skal gis for en lenger periode enn det som antas nødvendig for å oppfylle formålet med tiltaket. Av ordlyden er det dessuten uklart hvor lang forlengelse som kan gi. Forlengelse med 2 år synes det ikke å være grunnlag for i en lovbestemmelse med foreslått varighet til 1. juli 2023.

Dersom den fremsatte anmodningen på grunn av tidsnød ikke er fyllestgjørende, forutsetter vi at supplerende anmodning må sendes inn så snart som mulig i etterhånd. Dette bør fremgå av loven.

Det bør også komme frem av loven hvilke konsekvenser som gjør seg gjeldende når varigheten av vedtaket om unntak utløper og når loven og tilhørende forskrifter opphører å gjelde. Herunder bør loven presisere at en eventuell forlengelse etter lovens utløp forutsetter en ordinær søknad og saksbehandling.

KS ser at kommunen kan bidra når det gjelder alternative bygg. Vi kan slutte oss til et ansvar for kommunen til å vurdere andre egnede byggverk, men ser ikke at dette bør være begrenset til å gjelde hastetilfellene. Kjennskap kommunen har til alternative bygg eller løsninger bør uansett utgjøre en del av kommunens avgjørelsesgrunnlag. Samtidig er det naturlig at tiltakshaver selv må ha hovedansvaret for å dokumentere at nødvendighetskriteriet er oppfylt. Det vil det ikke nødvendigvis være dersom det foreligger andre egnede byggverk. Vi foreslår at et generelt krav ved avslag formuleres slik: «Ved avslag

bør kommunen så langt det er mulig orientere om alternative eiendommer eller byggverk kommunen kjenner til.»

For ordens skyld finner vi grunn til å presisere at forvaltningsloven § 17 ikke er satt til side. Kravet til at saken skal være opplyst så godt som mulig vil fremdeles gjelde, og loven bør da ikke være til hinder for at kommunen skal kunne få supplerende opplysninger – eksempelvis som følge av grannevarsel eller nabovarsel. Adgangen til å gjøre om vedtak etter forvaltningsloven er heller ikke foreslått satt til side. Det innebærer at relevante opplysninger med en viss betydning bør kunne komme til kommunen slik at den kan oppheve eller endre også hastevedtak dersom det er grunnlag for det.

I tillegg til det som er trukket fram over, har KS noen tilleggskommentarer til endringsforslaget:

Det som særlig skiller seg fra høringen for to år siden, er at det denne gang åpnes ganske tydelig for at det skal kunne oppføres varige boligbygg i områder som ikke er regulert til dette eller har dette som arealformål. KS er skeptisk til dette, og til at boligene kan ha en lavere standard enn det som normalt aksepteres. KS stiller også spørsmål ved vurderingen av at boliger som ikke oppfyller normal standard kan være «greie nok» som «studentboliger, førstegangsetablerere eller vanskeligstilte».

Endringsforslaget kan på overflaten fremstå som at kommunene får økt handlingsrom. Arealplaner er imidlertid et resultat av grundige prosesser med bred involvering, hvor lokaldemokratiet viser styrke. Det er ikke uproblematisk at lokaldemokratiet blir satt til side når arealformål kan settes til side, sågar uten en ordinær dispensasjonsbehandling.

Til tross for dette mener KS at det i ekstraordinære situasjoner og nødtilfeller likevel må kunne åpnes for at de ordinære prosessene settes til side, og at hensynet til rask håndtering i krisesituasjoner må veie tyngst. Av samme årsak mener KS at det bør komme klarere frem i § 20-9 at terskelen skal være særlig høy for permanente tiltak.

Med vennlig hilsen

Helge Eide
Områdedirektør

Åse Laila Snåre
Avdelingsdirektør

Mottakere:
Kommunal- og distriktsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet - JD