

Oslo, 11.03.2024

Deres ref: 24/496

NOAS' hørings svar – Forslag til endringer integreringsloven, folketrygdloven og tannhelsetjenesteloven (innstramminger)

Det vises til Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 20.02.2024.

Kort høringsfrist

NOAS vil innledningsvis bemerke at vi er kritiske til den svært korte fristen som er satt for å avgi høringsuttalelse til dette forslaget. Fristen er i strid med utredningsinstruksen pkt. 3-3, hvor det slås fast at høringsfristen for et forslag om lovendring skal *«normalt være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker»*. I dette tilfellet er fristen satt til to uker og seks dager etter at forslaget ble sendt ut på høring.

Departementet har i høringsbrevet begrunnet den korte fristen med at departementet tar sikte på å legge frem lovproposisjonen i løpet av våren 2024. Vi mener dette ikke er en holdbar begrunnelse. At departementet tar sikte på å fremme en lovproposisjon i løpet av våren kan ikke i seg selv begrunne en frist som så klart er i strid med utredningsinstruksens klare utgangspunkt. En slik begrunnelse vil åpne for at en kan sette korte frister i strid med utredningsinstruksen hver gang en ønsker å gjennomføre et tiltak raskt. NOAS har over tid sett en klar tendens til at departementer setter frister for høringsuttalelser som er langt kortere enn hva utredningsinstruksen setter som en minimumsstandard, og vi er bekymret for at instruksen etter hvert vil miste sin betydning når den gjentatte ganger ikke blir fulgt.

Forslaget som er lagt frem vil påvirke svært mange mennesker i Norge, herunder mange barn og barnefamilier. Da er det etter vårt syn ikke akseptabelt at fristen settes så kort at det for mange høringsinstanser vil være vanskelig å avgi et grundig og gjennomarbeidet hørings svar.

Det må dessuten bemerkes at høye ankomster fra ukrainere til Norge ikke er en situasjon som plutselig har oppstått, men som har vedvart over lang tid. Vi kan derfor ikke se hva som nå skal rettferdiggjøre en prosess som så klart bryter med reglene i utredningsinstruksen.

Hensynet til barnets beste

Departementet påpeker korrekt at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og beslutninger som gjelder barn. NOAS mener det er positivt at barn i stor grad holdes utenfor innstramminger, og i mindre grad rammes direkte av endringsforslagene. Det må imidlertid påpekes at barn i mange sammenhenger likevel vil bli berørt ved at deres foreldre og eventuelle overårige søsken kan få sine stønader redusert, noe som åpenbart vil påvirke hele familiens økonomi.

Vi reagerer videre på at departementet setter grupper av barn opp mot hverandre, ved å kommentere at et høyt press på tjenestetilbudet i kommunene kan føre til at alle barn i Norge kan få et svekket velferdstilbud. NOAS godtar ikke uten videre departementets premiss om at alle barn i Norge får svekket sine velferdstilbud dersom det ikke blir satt i verk tiltak som kan begrense ankomstene av ukrainere på flukt. Selv om utfordringene ved høye ankomster og mange bosettinger ikke bør undervurderes, kan vi ikke se at departementet har gitt noen god forklaring for hvorfor alle andre barn i Norge vil bli skadelidende om de foreslåtte innstrammingene ikke skulle bli innført.

Forslagene vil føre til økt fattigdom hos flyktninger

Departementet foreslår en rekke kutt i velferdsordninger som vil ramme personer som har flyktningstatus eller annen oppholdsstatus basert på søknad om beskyttelse. Disse forslagene kommer i tillegg til tidligere forslag om kutt, blant annet forslag om reduksjon i barnetrygd som nylig har vært på høring. Flyktninger er allerede klart overrepresentert blant familier som lever under den relative fattigdomsgrensen i Norge. Dette kommer blant annet frem i Barne- og familiedepartementets rapport «*En barndom for livet – Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier*»,¹ utgitt 17.10.2023. NOAS er bekymret for at forslagene som nå er på høring vil bidra til å øke andelen flyktningfamilier som lever under fattigdomsgrensen.

Vi reagerer videre på at forslagene i stor grad vil ramme de som er mest sårbare fra før, og som grunnet helseproblemer eller andre årsaker har størst behov for stønader og hjelp.

Forslaget vil føre til økt midlertidighet og dårligere integrering

Om innstrammingene blir gjennomført er det svært sannsynlig at flere vil bli ute av stand til å forsørge seg selv og vil bli avhengig av sosialhjelp, slik også departementet påpeker i høringsnotatet. En slik utvikling kan, slik departementet formulerer det på side 8 i notatet, føre til:

(...) kapasitetsutfordringer hos arbeids- og velferdsforvaltningen og vil kunne gå utover innsatsen som Nav-kontorene gjør for å få ukrainere ut i jobb.

En dreining fra utbetaling av introduksjonsstønad til utbetaling av sosialhjelp vil også føre til økt midlertidighet blant personer som har fått oppholdstillatelse etter søknad om beskyttelse i Norge. Etter utlendingsloven § 62 og utlendingsforskriften § 11-11, annet ledd er det et vilkår for å få permanent oppholdstillatelse at en ikke har mottatt sosialhjelp. Reduksjoner i utbetalte stønader vil derfor med stor sannsynlighet føre til at flere må vente betydelig lengre før de kan oppnå permanent oppholdstillatelse. Dette vil trolig ikke ramme ukrainere aller hardest, da ukrainere etter nåværende regelverk uansett må vente svært lenge før de kan oppfylle botidskravet i utlendingsloven § 62, men heller andre som har søkt asyl med hjemmel i utlendingsloven § 28 eller og fått flyktningstatus eller opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn etter lovens § 38. Reduserte utbetalinger og økt bruk av sosialhjelp vil

¹ [En barndom for livet - Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier \(BFD 2023\)](#)

føre til at flere i denne gruppen vil ha vanskeligheter med å oppfylle kravet om å være selvforsørget, og dermed må leve i lengre perioder med midlertidige tillatelser.

Det pekes på at midlertidighet i seg selv innebærer en åpenbar svekkelse av mulighetene for å oppnå god integrering. En rekke forskere har dokumentert at midlertidighet på utlendingsfeltet har en negativ effekt på manges psykiske helse og deres evne til integrering. Det vises her blant annet til artikkelen «*Mer midlertidighet. Innvandringspolitikken etter asylforliket*»,² av Helga Eggebø og Anne Balke Staver, utgitt 2020:

Midlertidighet har negative konsekvenser for den enkeltes psykiske helse og livskvalitet (Brekke, Birkvad og Erdal 2019; Lidén 2013). Vedvarende midlertidighet – og utsikter til at man kanskje aldri vil få tilgang til rettighetene som permanent opphold innebærer – synes å være en kilde til utrygghet og manglende framtidstro. Usikkerhet og frykt for tilbakekall har vist seg å kunne være til hinder for integrering: Folk opplever psykiske plager, trekker seg tilbake fra det sosiale livet og er mindre motiverte for utdanning og arbeid i Norge (Brekke, Birkvad og Erdal 2019). Permanent oppholdstillatelse handler om å få dekket fundamentale behov for trygghet og forutsigbarhet, og dette er overordnet de fleste andre behov (Lillevik og Tyldum 2018).

Selv om disse forskningsrapportene så på forskjellige grupper, er konklusjonen fra samtlige klar; midlertidighet, manglende forutsigbarhet og manglende trygghet over egen fremtid skaper helseproblemer, usikkerhet og vil for mange være et hinder for integrering.

NOAS opplever det samme i vårt arbeid; Usikkerhet om egen status, og manglende visshet om en får bli i Norge eller ikke, for svært mange fører til ulike grader av stress, søvnmangel, angst og depresjoner. En slik usikkerhet vil dessuten ofte påvirke integreringen negativt, både fordi det reduserer motivasjonen for å integrere seg, og fordi stress og bekymringer påvirker evnen til å konsentrere seg og fokusere på utdanning, norskopplæring o.l.

Vi ser slike utslag av midlertidighet i vårt rettshjulsarbeid, og i intervjuer som er gjennomført i forbindelse med utarbeidelse av rapporter. Det vises her til rapportene «*Et liv i usikkerhet*»,³ om Norges bruk av opphør av flyktningstatus, «*Med livet på vent*»,⁴ om lengeværende barnefamilier med begrensede oppholdstillatelser, «*Hvert år må jeg søke på nytt*»,⁵ om enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser, «*Tilbakekall – Ungdom fra Afghanistan som risikerer å miste oppholdstillatelse eller statsborgerskap*»⁶ og «*Livsvarig straff*»,⁷ om personer som har begrensede oppholdstillatelser på grunn av eksklusjon fra flyktningstatus eller antatt misbruk av asylinstituttet.

² [Mer midlertidighet. Innvandringspolitikken etter asylforliket - Eggebø og Staver \(2020\)](#)

³ [Et liv i usikkerhet - Redd Barna, Fellesorganisasjonen og NOAS \(2018\)](#)

⁴ [Med livet på vent - Redd Barna, Norsk Folkehjelp og NOAS \(2020\)](#)

⁵ [Hvert år må jeg søke på nytt - Redd Barna, Norsk Folkehjelp og NOAS \(2020\)](#)

⁶ [Tilbakekall - Ungdom fra Afghanistan som risikerer å miste oppholdstillatelse eller statsborgerskap - NOAS \(2023\)](#)

⁷ [Livsvarig straff - NOAS \(2023\)](#)

Forslag om reduksjon i stønad for deltidsprogram rammer vilkårlig

I dagens regelverk vil personer som må følge introduksjonsprogrammet på deltid likevel få full utbetaling, dersom det er forhold på kommunens side som gjør at det ikke er mulig å følge programmet på fulltid. I høringsnotatet foreslås det å fjerne denne bestemmelsen, slik at personer som må følge introduksjonsprogrammet på deltid vil få utbetalt stønad som tilsvarer antallet timer i programmet.

NOAS mener dette forslaget vil slå urimelig ut for personer som ikke kan gjennomføre introduksjonsprogrammet på fulltid, fordi kapasiteten i kommunen ikke gjør det mulig. Forslaget tar, slik NOAS ser det, ikke høyde for at det kan være store forskjeller mellom kommuner når det gjelder kapasitet til å gjennomføre introduksjonsprogrammet. Hvilken stønad den enkelte får vil derfor kunne være helt avhengig av hvilken kommune en blir bosatt i. Det kan heller ikke forutsettes at personer som kun får ta introduksjonsprogrammet på deltid vil ha mulighet til å skaffe seg deltidsjobb, for å kompensere for reduserte stønader. Personer som tar programmet på deltid vil ha de samme økonomiske forpliktelsene som personer som har et fulltidsprogram, men vil med dette forslaget komme svært mye dårligere ut, uten at de selv kan ha noen innvirkning på grunnlaget for utbetalingene.

NOAS savner her fra departementet en grundigere vurdering av hvordan denne regelendringen vil slå ut for personer som av forhold på kommunens side ikke har mulighet for å delta i programmet på fulltid, og hva som kan gjøre for å hindre at forslaget får urimelige utslag.

Forslag om botidskrav for rett til tannhelsetjenester

Det foreslås å innføre et krav om fem års botid for personer mellom 19 og 24 år for å få tannhelsetjenester med redusert egenbetaling i den offentlige tannhelsetjenesten. NOAS frykter at dette tiltaket vil ramme personer som er svært sårbare. Særlig er vi bekymret for at dette vil ramme personer som har kommet til Norge som enslige mindreårige asylsøkere. Deres overgang til voksenlivet er i mange tilfeller allerede vanskelig da de er i en fase hvor de mister omsorgen som det offentlige har gitt, ikke lenger har representanter som kan bistå dem og som oftest ikke har annen familie i Norge. Vi kjenner dessuten til en rekke saker fra vårt rettshjelpsarbeid hvor tidligere enslige mindreårige asylsøkere har oppholdstillatelser med begrensninger, fordi det er reist tvil om deres identitet, eller de ikke klarer å fremskaffe identitetsdokumenter som kan vise hvem de er.

For denne gruppen vil en oppheving av retten til subsidiert tannhelsehjelp kunne føre til at de får valget mellom en svekket økonomi på grunn av kostbar tannhelsehjelp, eller å avstå fra tannbehandling de har behov for. NOAS mener det er verdt å se hen til hva fagfolk uttaler om dette spørsmålet, og viser til høringsuttalelse fra Smil Tannlegesenter AS av 27.02.2024:

Noen unge flyktninger eller innvandrere kan komme fra regioner med begrenset tilgang til helsetjenester eller dårlig tannhelseinfrastruktur. Å nekte dem tilgang til rimelige tannhelsetjenester på grunn av manglende botid kan forverre eksisterende tannhelseproblemer og føre til alvorlige helsekonsekvenser.

Effekten av forslagene er usikker

Departementet påpeker flere ganger i høringsnotatet at det er usikkert hvor stor effekten av de foreslåtte endringene vil være. Det er både uklart hvordan forslagene vil påvirke antallet ukrainere som kommer til Norge, og hvilke økonomiske konsekvenser endringene vil ha. Det vises til høringsnotatets side 8, hvor departementet uttaler:

Departementet antar at en reduksjon i introduksjonsstønaden isolert sett vil ha begrenset effekt på ankomstene. Dette både fordi stønaden finansierer livsoppholdet for de fordrevne i en relativt kort periode (seks til tolv måneder) og fordi den enkelte uansett kan ha rett til supplerende sosialhjelp.

Videre uttaler departementet følgende på side 36:

I hvor stor grad forslaget kan bidra til at færre velger Norge som ankomstland, er vanskelig å anslå. Effekten avhenger i høy grad av hvordan innstrammingen kommuniseres til personer som vurderer å flykte til Norge. Videre er det vanskelig å anslå hvor mye Norge vil spare per person som lar være å velge Norge som ankomstland. Dette avhenger blant annet av om personene ville kommet ut i jobb, hvilke ytelser de ville ha mottatt, og mange andre faktorer.

NOAS mener det ikke er akseptabelt at det innføres så betydelige innstramminger som vil ramme et stort antall mennesker, når det ikke en gang er mulig å fastslå at tiltakene vil ha en effekt. Forslagene vil med stor sannsynlighet føre til økt fattigdom hos mange i denne gruppen, inkludert mange barnefamilier, økte helseutfordringer og dårligere integrering. Siden forslagene er generelt utformet og ikke kun vil gjelde ukrainere vil tiltakene i mange tilfeller ramme personer med andre nasjonaliteter, som allerede er i Norge og høyst sannsynlig vil forbli her i overskuelig fremtid, og som derfor ikke er i målgruppen for forslagene.

Konklusjon

NOAS kan med dette ikke støtte departementets forslag.

Vi viser for øvrig til høringsuttalelse fra UNICEF av 06.03.2024, som NOAS stiller seg bak.

NOAS takker for anledningen til å delta i høringsrunden, og vi er tilgjengelige for ytterligere kommentarer om dette skulle være ønskelig.

Med vennlig hilsen

Norsk Organisasjon for Asylsøkere

(sign.)
Mads H. Almaas
generalsekretær

(sign.)
Andreas Furuseth
juridisk seniorrådgiver