



Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep.
0032 OSLO

Postadresse:
Postboks 8059
dep
0031 Oslo

Besøksadresse:
Tollbugata 20

Internett:
www.imdi.no

E-post:
post@imdi.no

Sentralbord:
24 16 88 00

Telefaks:
24 16 88 01

Org.nr:
987 879 696

Bankkonto:
7694.05.12693

DERES REF
10/1067-2 ORN

VÅR REF
10-01004-4. KRM

DATO
1.10.2010

Mulig ny modell for interkommunalt samarbeid: samkommunemodellen - høringsuttalelse fra IMDi

Vi viser til høringsbrev av 26.4.2010 og brev av 11.6.2010 med utsatt høringsfrist. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) vil gi innspill på samkommunemodellen når det gjelder kompetansebygging og individuell tjenesteyting, økonomisk og juridisk forutsigbarhet, fylkeskommunens rolle, samt tilslutningsprosessen.

Bakgrunn

Norske kommuner bosetter flyktninger med svært ulik bakgrunn, kompetanse og behov. I alt 266 kommuner har sagt seg villig til å bosette og medhjelp i integreringen av om lag syv tusen flyktninger i inneværende år. Dette presenterer behov for kompetanse og koordinering av både lovpålagt og ikke-lovpålagt tjenestetilbud i kommunene.

I dag er situasjonen at mange kommuner står overfor kompetanseutfordringer på ulike tjenesteområder. Dette kan være en medvirkende faktor i at de fleste av de nevnte 266 kommunene valgte å ta imot færre flyktninger enn anmodet. Fjorten kommuner sa nei til bosetting. Samtidig arbeider IMDi for å sikre tilstrekkelig antall bosettingsplasser av høy kvalitet i Norges kommuner. I den grad samkommunemodellen legger til rette for styrket kompetanse- og ressurstilgang for deltakende kommuner, kan den potensielt bidra til en målsetting om effektiv bosetting og god integrering.

Bedre kvalitetstilbud

Kommunene befinner seg nå i en annen situasjon med hensyn til oppgaver, enn for noen få år tilbake. Antall innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre er nær

doblet de siste ti år og utgjør nå om lag 550 000 mennesker. Et offentlig tjenestetilbud må søke å tilpasse tjenesteytingen etter gjeldende publikumsbehov. Det foreslås i høringsnotatet at samkommunen overføres ansvar for utføring av lovpålagte tjenester etter deltakende kommuners diskresjon. Det legges opp til at hver enkeltkommune i samkommunen tilfører kompetanse i henhold til ansvarsområdene samkommunen overtar. IMDi imøtekommer en styrket kompetanse og kunnskapsbase i samkommunen idet enkeltkommuner kombinerer sine ressurser.

IMDi registrerer at resultatene for introduksjonsprogrammet har vært under målsettingen det siste året. Det toårige programmet gjennomføres i regi av den enkelte bosettingskommune. Resultatene tegner et behov for styrket kvalitet i programmet, noe som er svært viktig for integrering av flyktninger. Det vil være til fordel for bosatte flyktninger å motta best mulig differensiert oppfølging, med erfarne migrasjonspedagoger i norsk- og samfunnsopplæringen. Resultatene tydeliggjør viktigheten av å bedre resultatene gjennom fokusert satsing og koordinert og samarbeidsorientert kommunal innsats. IMDi setter derfor pris på at samkommunemodellen er tilpasset kommunenes mer individrettede tjenesteyting og søker å styrke kommunal innsats på denne fronten.

Med bosetting av flyktninger i cirka 2/3 av landets kommuner, er det stor spredning og variasjon av levemønstre. Det er gjerne de minste kommunene som har de største utfordringene når det gjelder kompetanse og tjenestekvalitet. Samordning av små kommuner i en samkommune vil antakelig styrke generalistkommuneprinsippet og bedre mulighetene for å oppnå et likeverdig tjenestetilbud på tvers av kommuner og samkommuner. Dette er viktig også for å dempe sekundærflytting av bosatte flyktninger og begrense tilflytting til byene. Mange kommuner vil, gjennom å opprette gode og effektive interkommunale ordninger, kunne løse større og mer omfattende oppgaver som krever særlig fagkompetanse. IMDi tilrå derfor at det vurderes incentivordninger eller annen tilrettelegging for at små kommuner skal se seg tjent med å investere i deltakelse i en samkommune.

Samkommune med kommune og fylkeskommune

Der samkommunen bestående av enkeltkommuner betegner en styrking av like tjenester, vil et samarbeid mellom kommune og fylkeskommune representere en samordning av ulike tjenester.

For utdanningssektoren vil en samkommune mellom kommune og fylkeskommune kunne bety et forlenget tjenesteløp og en økt kontinuitet i tjenestetilbudet. Flyktninger som skal kvalifisere seg til arbeidslivet, forserer ofte ulike overganger; mellom introduksjonsprogram, grunnskoleopplæring, videregående opplæring og videre inntreden til arbeidslivet. Sammenhengene mellom disse komponentene har et potensiale i seg til å bedre ivaretas om ansvaret tildelt kommune og fylkeskommune ses i tett nærhet til hverandre.

FAFO evaluerte introduksjonsordningen i 2007 (Kavli, Hagelund og Bråten). Ett av funnene var at rettighetssituasjonen ved overgang til videre utdanning etter introduksjonsprogrammet var uklar, praksis varierte og de fylkeskommunale tilbudene var ofte mangelfulle. IMDi tilrår derfor at ansvar tildelt kommune og fylkeskommune bør samordnes tettest mulig, spesielt med tanke på utdanningstilbud. Kvalifiseringstilbudet for voksne innvandrere kan dra store fordeler av at fylkeskommunen kan være en del av en samkommune. For minoritetspråklige barns totale utbytte av skolegang kan også muligheten for samkommune mellom kommune og fylkeskommune innebære fordeler. Det er derfor IMDis vurdering at flyktningers integreringsprosess og kvalifiseringsløp er tjent med at kommune og fylkeskommune i størst mulig grad ses under ett.

Samkommunens juridiske vesen

IMDi støtter departementets anbefaling om at samkommunen fremstår som egen juridisk person. Dette tydeliggjør rettighetsforhold og forpliktelser i og med at ansvar ikke er delegert, men overført samkommunen fra deltakende kommuner/fylkeskommune. I den grad samkommunen også overføres ansvar for oppfølging av flyktninger, er det IMDis tilråding at det er samkommunen som rapporterer i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR).

Frivillig tilslutning

IMDi slutter seg til departementets anbefaling om at deltakelse i en samkommune bygger på en forutsetning om frivillig tilslutning fra den enkelte kommune. Samarbeid skal således ikke kunne pålegges av staten. IMDi tilrår likevel at det vurderes tilrettelegging for at små kommuner skal oppleve en lav og overkommelig terskel for å inngå i en samkommune, sammenliknet med videre selvstendig drift.

Det er IMDis anbefaling at samkommunemodellen søker å beholde form som en strukturert og konkret modell. Stor grad av organisasjonsmessig valgfri oppbygging kan gå på bekostning av ressursavsetting, tidsbruk og tydelighet rundt ansvarsdeling. Det er viktig at kommunene tilbys en konkret og strukturert modell som skisserer disse forhold.

IMDi slutter seg til departementets vurdering av at god lokal forankring i kommunene styrkes gjennom frivillig deltakelse basert på alminnelig flertall. Det legges opp til at kommunene tilbys en samarbeidsmodell som i stor grad ivaretar politisk styring, samordning og prioritering fra deltakerkommunene. Dette er i tråd med frivillighetsprinsippet i bosettingssamarbeidet mellom IMDi og kommunene. Det er IMDis vurdering at alminnelig flertall utgjør ett mulig tiltak for i størst mulig grad å tilgjengeliggjøre samkommunemodellen for kommuner som vurderer deltakelse. Ved valg av avstemningsmetode, tilrår IMDi at tilsvarende metode legges til grunn ved eventuell oppsigelse som ved innmelding.

Samkommunemodellen legger opp til langsiktig og forpliktende samarbeid. Dette skal sikres blant annet gjennom etablering av en oppsigelsesfrist på minst ett år. Det er IMDi oppfordring at økonomisk forutsigbarhet i omstillingsfasen tillegges særlig vekt, spesielt for kommuner med små marginer. Evalueringen av Innherred samkommune (Trøndelag Forskning og Utvikling AS, 2007) viste til økonomisk effektivisering i forsøksmodellen, men med uviss generaliserbarhet for andre samkommuner. IMDi anser flerårige bosettingsavtaler som en aktuell strategi for økt bosetting i de kommende årene. Viktigheten av god forutsigbarhet understrekes dermed også for flyktingenes vedkommende.

Med hilsen
for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Geir Barvik
Direktør

Peter Baum
Høringskoordinator

Saksbehandlere:
Kristian Mellingen, seniorrådgiver
Hilde Rasmussen Nilsen, seniorrådgiver

Kopi: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep.
0030 OSLO