

Rapport fra forvaltningsrevisjon:

Oppfølging av flyktninger

Rendalen kommune



Innhold

Sammendrag	side 4
Bakgrunn og mandat	side 5
Revisjonskriterier og metode	side 6
Organisering av flyktningtjenesten	side 7
Leverer Rendalen kommune et tilstrekkelig tilbud til flyktninger?	side 10
Får flyktninger de skole- og jobbmulighetene de har krav på?	side 13
Hvilke andre fritidstilbud og integreringsfremmende tiltak er etablert?	side 20
Er flyktninger “varig bosatt” i Rendalen kommune?	side 21
Hvordan er ressursbruken i kroner på/for flyktningene i kommunen?	side 22
Er det etablert tilstrekkelig internkontroll?	side 25
Konklusjoner og anbefaling	side 26
Vedlegg: Rådmannens høringssvar	

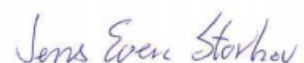
Oversendelsesbrev

Denne rapporten er utarbeidet av PricewaterhouseCoopers AS (PwC) for Rendalen kommune til bruk i samsvar med avtale datert 25. juni 2018.

Arbeidet er utført i perioden september-november 2018. Utførende konsulenter i PwC har vært Frode Singstad og Magnus Johansen. Jens Even Storhov har vært ansvarlig partner.

Vi vil takke Rendalen kommune for godt samarbeid i arbeidet med forvaltningsrevisjonen.

Trondheim 1. november 2018



Jens Even Storhov
Partner

Sammendrag

Mandatet for denne forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Rendalen kommune gir et tilstrekkelig tilbud til flyktninger.

Rendalen kommunes tilbud til flyktninger viser enkelte svakheter, særlig knyttet til systematikk og styring av tilbudet. Samtidig er vårt inntrykk at kommunens samlede tilbud på mange områder er tilstrekkelig for å møte de behovene flyktningene har.

Kommunen tilbyr flyktningene gode og tilpassede boliger. Rendalen har også bygd flere kommunale boliger de senere årene, blant annet for å legge til rette for mottak av flyktninger. Alle nyankomne flyktninger over 18 år blir også tilbudt plass i introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammet er lagt opp slik at alle får flere timer norsk- og samfunnskunnskapsopplæring enn loven krever, mens det er noe mangler knyttet til andre yrkes- og utdanningsrettede tiltak. I tillegg følges alle nyankomne flyktninger opp av helsestasjon og lege kort tid etter ankomst.

Kommunens største utfordringer er knyttet til internkontroll og individuell tilrettelegging av tilbudet til den enkelte flyktning. Fylkesmannen har allerede gjennomført tilsyn rettet mot kommunens bruk av individuell plan, som viser flere lovbrudd. Våre undersøkelser av kommunens arbeid med individuelle planer for flyktninger støtter opp om disse funnene. Planene er ofte mangelfullt utfylt, og viser i liten grad spor av individuelle vurderinger av hvilke tiltak som er egnet for å møte flyktningenes målsettinger. I de aller fleste tilfeller henvises flyktningene bare til eksisterende tilbud i kommunen, som voksenopplæring.

Rendalen kommune har heller ikke etablert noe overordnet internkontrollsystem for oppfølging av flyktninger i Rendalen, slik introduksjonsloven krever. Det er heller ikke blitt gjort jevnlig, systematiske vurderinger av hvor godt oppfølgingen av flyktninger i Rendalen kommune fungerer i perioden 2013-18.

Både skole og barnehage etterlyser flere ressurser for å sikre en tettere oppfølging av de flyktningene som kommer. Særlig ønsker de å ha tett oppfølging av flyktningene de første årene etter ankomst. Kommunen har i liten grad satsset på å bygge opp et apparat for slik oppfølging, fordi det er usikkert hvor lenge det vil være behov for et slikt tilbud.

Samtidig mottar Rendalen mer penger i tilskudd for integrering av flyktninger enn det kommunen bruker. Integreringstilskuddet er ikke øremerket, og kommunene står fritt til å benytte disse midlene som kommunen ønsker, også til andre formål enn integrering. Men det fremstår som en lite heldig situasjon for kommunen som helhet at integreringstilskuddet brukes til andre formål eller settes på fond, samtidig som skole og barnehage opplyser at de ikke har midler til å styrke innsatsen mot flyktningbarn som sliter med å følge ordinær undervisning.

Til slutt viser undersøkelsen at om lag halvparten av flyktningene som har ankommet Rendalen fremdeles er bosatt i kommunen. Det er ulike årsaker til at de som ikke lenger bor i kommunen har flyttet, men vårt inntrykk er at utflyttingen for de færreste av dem henger sammen med det tilbudet flyktningene har fått av Rendalen.

Bakgrunn og mandat

Bakgrunn

Siden 2013 har Rendalen kommune tatt i mot totalt 73 flyktninger (inkludert familiegjenforening), hvor nær $\frac{2}{3}$ av disse kommer fra Afghanistan og Syria.

Rendalen kommune er en relativt liten kommune målt i innbyggertall, og et mottak på 64 flyktninger over fem år kan være en påkjenning for kommunen administrativt, samtidig som det kan skape integreringsutfordringer i lokalsamfunnet. For å lykkes med integreringen av disse flyktningene er det derfor viktig å bygge opp et godt system for mottak og ivaretagelse av flyktningenes rettigheter.

Vi oppfatter at noe av bakgrunnen for dette oppdraget er et varsel mot kommunens flyktningetjeneste, som peker på store strukturelle og ressursmessige utfordringer i tjenesten. En del av denne revisjonen vil derfor også dreie seg om å undersøke de forholdene det er blitt varslet om. Parallelt med denne revisjonen, blir det også gjennomført en forvaltningsrevisjon om kommunens ivaretagelse av det aktuelle varselet. Dette er dermed ikke et forhold som vil bli omtalt i denne forvaltningsrevisjonen.

Mandat

PwC har fått i oppdrag av kontrollutvalget i Rendalen kommune å undersøke kommunens tilbud til flyktninger. Basert på kommunens utlysning, og PwCs forslag til suppleringer, har vi fått i oppdrag å undersøke følgende problemstillinger.

Hovedproblemstilling:

1. Leverer Rendalen kommune et tilstrekkelig tilbud til flyktninger?

Supplerende problemstillinger:

2. Får flyktningene de skole- og jobb-mulighetene de har krav på?
3. Hva med fritidstilbud og andre integreringsfremmende tiltak?
 - a. I hvilken grad har kommunen etablert hensiktsmessige samarbeidsordninger med næringsliv, ideelle organisasjoner og andre foreninger i kommunen for å legge til rette for integrering?
4. Hvor mange flyktninger er "varig" bosatt i kommunen? (Etter 3 år?)
5. Hvordan er ressursbruken i kroner på/for flyktningene i kommunen?
6. Har Rendalen kommune etablert tilstrekkelig internkontroll for å sikre god styring med kommunens tilbud til flyktninger?

Revisjonskriterier og metode

Revisjonskriterier

I tråd med forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner § 7 og RSK 001 er det etablert revisjonskriterier for denne forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriteriene er den målestokken som kommunens praksis vurderes opp mot. Noen av problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen har en rent beskrivende karakter, og det er derfor ikke utledet revisjonskriterier for disse.

Kilder til revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen er:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) med tilhørende forskrifter
 - Forskrifter om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere og for voksne innvandrere
- Forvaltningsloven
- Føringer fra kommunestyret

De konkrete revisjonskriteriene for de ulike delene av forvaltningsrevisjonen er angitt innledningsvis i hvert kapittel.

Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i tråd med RSK001, Standard for forvaltningsrevisjon. Det er sendt oppstartsbrev til, og avholdt oppstartsmøte med rådmannen i Rendalen kommune. I tillegg bygger revisjonen på data fra intervjuer, dokumentasjon og regnskaper i kommunen.

Vi har gjennomført intervju med oppvekstsjef, flyktningkoordinator, rektorer, barnehagestyrer, økonomisjef og helsesøster. Alle intervjuer er dokumentert i skriftlige referat. Der intervjuinformasjon er brukt direkte som datakilde i rapporten, er den aktuelle informasjonen skriftlig verifisert av informantene. Vi har fått oversendt og gjennomgått relevant dokumentasjon om kommunens tjenester om flyktninger. Dette gjelder blant annet individuelle planer, tilbud om og gjennomføring av aktiviteter i introduksjonsprogrammet, avtaler om samarbeid med private og ideelle organisasjoner og dokumentasjon av internkontrollsystemet. Til slutt har vi hentet inn og analysert regnskapsdata for å vurdere kommunens reelle kostnader til mottak av flyktninger, og hvordan tilskuddsmidler har blitt brukt.

En foreløpig rapport fra forvaltningsrevisjonen har vært på høring hos rådmannen. Rådmannens høringssvar er vedlagt (vedlegg 1). I tillegg til høringssvaret i vedlegg 1 har rådmannen påpekt enkelte faktafeil som er rettet opp i endelig rapport. Rådmannen legger i sitt høringssvar stor vekt på sammenhengen mellom det tilskuddet kommunen får og bruken av midler på flyktninger, og hvorfor ikke hver krone som kommer i tilskudd kan brukes på flyktningearbeid innenfor kort tid. Revisor er stort sett enig i rådmannens fremstilling av denne situasjonen, men vurderer situasjonen noe annerledes enn rådmannen. Vi kommer nærmere inn på dette i vurderingen av problemstillingen om kommunens ressursbruk i kroner for flyktninger. Revisors vurderinger er derfor i liten grad endret som følge av høringssvaret.

Etter vår vurdering er datagrunnlaget samlet sett tilstrekkelig til å svare på de problemstillingene som er angitt.

Organisering av flyktingtjenesten i Rendalen

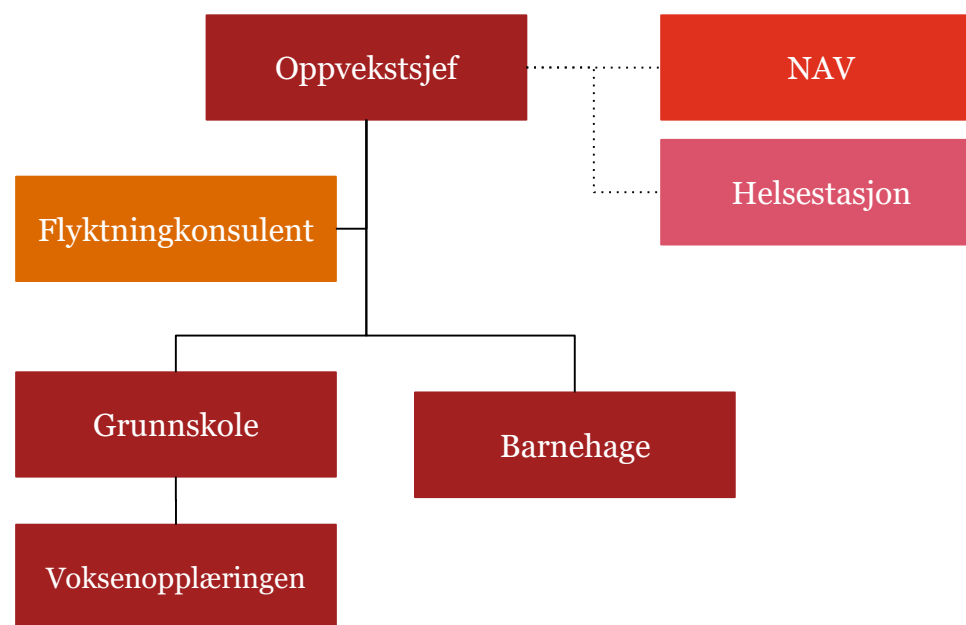
Før vi går i gang med å besvare problemstillingene i denne revisjonen, ser vi det som nyttig å gi en overordnet beskrivelse av organiseringen av flyktingtjenesten i Rendalen.

Rendalen kommune har etablert en egen stilling som flyktingkonsulent. Denne konsulenten har ansvaret for koordinering av kommunens tilbud til flyktinger, samt veiledning av flyktingene. Flyktingkonsulenten er i dag organisert under oppvekstsjefen, etter at stillingen ble flyttet fra NAV våren 2018. Både oppvekstsjefen og flyktingkonsulenten opplever selv at det er mer hensiktsmessig for flyktingkonsulenten å være organisert under oppvekstsjefen enn under NAV.

Flyktingkonsulentstillingen i Rendalen kommune har vært preget av utskiftninger i løpet av de seks årene den har eksistert. Totalt har det vært fem personer som har fylt denne stillingen siden opprettelsen. Dette gir en gjennomsnittlig ansettelsesperiode på ca. 14 måneder. I tillegg har det vært store variasjoner i stillingsprosenten. I dag er stillingen en 50 % stilling. Før dette har stillingsprosenten for det meste variert mellom 50 og 100 %, avhengig av tilstrømming av flyktinger. Under den største tilstrømmingen i 2016 var stillingen på 140 % i en periode.

Flyktingkonsulenten skal ha en koordinerende rolle i flyktingarbeidet i Rendalen kommune. Dette innebærer å tilrettelegge for flyktingene ved ankomst i kommunen, legge til rette for samhandling mellom kommunale etater, og bistå

Organisering av flyktingtjenesten i Rendalen kommune



flyktingene i gjennomføring av praktiske oppgaver i det daglige. Det er ikke blitt etablert noen skriftlig arbeidsinstruks som beskriver hvilke oppgaver flyktingkonsulentene skal ivareta. Dette fører også til at de ulike flyktingkonsulentene har vektlagt oppgavene i stillingen ulikt, slik at det har vært noe person-avhengig hvordan stillingen er blitt ivaretatt.

Organisering av flyktingtjenesten i Rendalen

Store utskiftninger i flyktingkonsulentstillingen, kombinert med varierende stillingsprosent, har gjort at flere andre funksjoner i kommunen opplever at det er utfordrende å forholde seg til flyktingkonsulenten. Rektorene i kommunen trekker frem at de i flere tilfeller ikke har visst hvem de skulle forholde seg til i spørsmål om flyktinger.

Flyktingene som kommer til kommunen går enten i barnehage eller skole, eller deltar på voksenopplæringen. Dette gjelder for alle de ankomne flyktingene i Rendalen, med unntak av én, som er alderspensjonist. Disse funksjonene blir i mange tilfeller flyktingenes primære kontaktpunkt med kommunen. Dette fører til at flyktingene kommer hit med praktiske problemstillinger de trenger hjelp til å løse. Dette kan være alt fra bruk av nettbank, bestilling av timer til fastlege, eller å navigere på kommunens nettsider. Dette ender opp med å ta mye tid, som ellers skulle vært brukt til undervisning. I tillegg har ikke de ansatte ved skole og barnehage alltid så god oversikt at de kan gi gode svar på de spørsmålene som kommer.

Styrer i barnehagen opplever også at det er behov for mer kommunikasjon mellom enhetene i kommunen for å sikre en tydeliggjøring av ansvar mellom enhetene. Styrer opplever for eksempel at hun selv må bistå med å søke redusert foreldrebetaling for de som har behov for det. Dette er noe som kunne ligget til flyktingkonsulentens ansvar.

Ellers har kommunen faste møter mellom barnehagen, rektor ved skolene, lærere i voksenopplæringen og flyktingkonsulent annenhver uke. Her blir tema som språkpraksis og andre praktiske

utfordringer drøftet. Flyktingkonsulenten har begynt å sette av en halv dag i uka til å besvare praktiske spørsmål ved voksenopplæringen. Dette oppleves som et positivt tiltak, men tilgjengeligheten til flyktingkonsulenten oppleves fremdeles som begrenset. Intervjuene tyder på at enda større tilstedeværelse fra flyktingkonsulenten hadde vært nyttig for skolene.

Rendalen kommune har etablert et eget flyktingteam bestående av representanter fra skole, voksenopplæring, barnehage, helsetjenesten og NAV, i tillegg til flyktingkonsulenten. Dette teamet har vært et diskusjonsforum der de ulike enhetene i kommunen har hatt mulighet til å ta opp utfordringer og problemstillinger knyttet til oppfølging av flyktinger innenfor sin sektor. Her har det også vært mulig å koordinere oppfølgingen av flyktingene, og fordele ansvar. Flere trekker frem i intervju at flyktingteamet ikke har møttes hyppig nok til å være et forum for å ta opp aktuelle problemstillinger. Det har heller ikke vært rom for å gå grundig inn i konkrete saker i disse møtene. Deltakerne opplever derfor at verdien av disse møtene har vært begrenset.

I 2018 har flyktingteamet blitt slått sammen med møtene i barne- og ungdomsteam (BUT), siden det i stor grad var de samme funksjonene som møttes i begge møtene.

Rendalen kommune er i en prosess med å etablere et internasjonalt råd. Dette er et rådgivende organ for kommunen som skal bestå av personer med engasjement for og kunnskap om det flerkulturelle arbeidet. Det er bestemt at rådet skal ha åtte medlemmer, med representanter fra innvandrerbefolkningen,

Organisering av flyktingtjenesten i Rendalen

folkevalgte, næringsliv, lag og foreninger, skole samt NAV og flyktingkonsulenten.

Revisors kommentarer

Flyktingkonsulenten har et sektorovergripende ansvar for oppfølging av flyktinger. Det kan derfor være utfordrende å finne riktig plassering av denne stillingen i organisasjonen. Flyttingen av stillingen til sektor oppvekst gjør at flyktingkonsulenten kan komme tettere på voksenopplæringen, skole og barnehage, og slik sett tettere på de kommunale tjenestene som flyktingene i størst grad er i kontakt med. Dermed kan flyttingen virke som et godt grep.

Den største utfordringen med organiseringen av flyktingtjenesten i Rendalen er ustabiliteten knyttet til flyktingkonsulentstillingen. Denne stillingen har vært utsatt for mange utskiftninger siden opprettelsen. I tillegg har stillingsstørrelsen variert stort. En større stabilitet i denne stillingen ville antagelig ha vært et viktig bidrag til kommunens arbeid, både for flyktingenes del og for andre kommunale enheter som samhandler med flyktingkoordinatoren.

Det er vårt inntrykk at kommunen har forsøkt å tilpasse størrelsen på stillingen etter oppfattet behov. Vårt inntrykk er at dette har ført til at flyktingkonsulentstillingen har vært presset på ressurser, og mye av tiden har gått med til praktisk oppfølging av flyktingene.

Samtidig foregår mye av den praktiske oppfølgingen av flyktingene ute i voksenopplæringen, i skolen, eller i barnehagen. Dette er tidkrevende for disse tjenestene, og stjeler tid som eller kunne vært brukt på undervisning.

Det kunne også vært hensiktsmessig med flere møtepunkter mellom de kommunale enhetene som følger opp flyktingene. Flere enheter i kommunen har trukket frem at de har et slikt behov.

Leverer Rendalen kommune et tilstrekkelig tilbud til flyktninger?

Boligtilbud til flyktninger

Revisjonskriterier

Kommunen står fritt til å bestemme hvilke boliger som kan brukes til å bosette flyktninger, hvilken standard de skal ha, og hvilken leiepris som godtas. Bosetting av flyktninger er en del av kommunens boligsosiale arbeid.

For å legge til rette for bosetting av flyktninger bør kommunen imidlertid ha oversikt over tilgjengelige boliger, både kommunalt og privat, slik at ingen flyktninger blir stående uten bolig ved ankomst.

Data

Det er avdelingen for plan, bygg og eiendom i Rendalen kommune som har ansvaret for det kommunale boligtilbudet, mens NAV står for den formelle tildelingen av boliger gjennom sitt ansvar for det boligsosiale arbeidet. Flyktningkonsulenten har ansvar for å innrede og tilpasse boligene slik at alt er klart til innflytting når flyktningene ankommer kommunen.

Plan, bygg og eiendom skal sørge for at boligene som flyktningene blir tilbudt holder tilstrekkelig standard. Boligtilbudet til flyktninger i Rendalen kommune består av en kombinasjon av kommunale boliger og leie på privatmarkedet. Kommunens ansatte opplever at de kommunale boligene generelt holder bedre standard enn de boligene som er tilgjengelige på privatmarkedet, og foretrekker derfor å benytte kommunale boliger så lenge det er kapasitet, og det passer for flyktningenes behov. Kommunen har også bygget nye kommunale boliger som er ment for bosetting av flyktninger.

Noe av utfordringen med private utleieboliger er at de ofte er dårlig vedlikeholdt, har dårlig standard, og ikke er tilpasset flyktningenes behov.

Kommunen oppgir at det viktigste for flyktningene er nærhet til barnehage, skole, butikker og offentlig kommunikasjon. Dette er førende både for hvilke boliger kommunen tilbyr flyktninger, og for hvor kommunen velger å sette opp kommunale boliger tilpasset flyktninger. Kommunen forsøker å bosette flest mulig av flyktningene på Berset eller Åkrestrømmen, der funksjoner som skole og barnehage er lokalisert.

Det er ikke utarbeidet egne, dokumenterte krav for utforming og tilrettelegging av boliger for flyktninger, men kommunen oppgir at de gjør seg erfaringer basert på flyktningenes tilbakemeldinger, og tilpasser boligtilbudet etter disse tilbakemeldingene.

Enkelte flyktninger har klaget på boligtilbudet de har mottatt fra Rendalen kommune. Årsaken til disse klagen er blant annet knyttet til plassering av boligen, eller at innhold i boligen er av dårligere standard enn hva andre flyktninger har fått. I de fleste slike tilfeller er flyktningenes innvendinger tatt til etterretning.

Revisors vurdering

Rendalen er en liten kommune med et begrenset boligmarked. Det er dermed begrenset hvor mange alternativer kommunen har når flyktninger skal bosettes. Vårt overordnede inntrykk er at Rendalen kommune tilbyr flyktningene et tilstrekkelig

Leverer Rendalen kommune et tilstrekkelig tilbud til flyktninger?

Boligtilbud til flyktninger

boligtilbud. Samtidig forsøker kommunen å tilpasse boligene på bakgrunn av tilbakemeldinger fra flyktningene.

Et forbedringspunkt for kommunen kan være å dokumentere og systematisere hvilke krav kommunen skal stille til boliger som skal leies ut til flyktninger. Dette ville ha styrket kommunens tildeling av boliger til flyktninger, og tydeliggjort hvilke forventninger flyktningene kan ha til boligtilbudet.

Leverer Rendalen kommune et tilstrekkelig tilbud til flyktninger?

Helsetilbud til flyktninger

Revisjonskriterier

Kommunen har ansvaret for at de som oppholder seg i kommunen får helsehjelp. Flyktninger har rett til de samme helsetjenestene som den øvrige befolkningen. Samtidig vil flyktninger ofte ha behov for tettere oppfølging fra både somatisk og psykisk helsetjenesten, enn den øvrige befolkningen. Kommunen må sørge for at behov blir identifisert, og at flyktningene får den oppfølgingen de har behov for.

Kommunen står fritt til å organisere helse- og omsorgstjenestene etter eget behov, i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven. Helsedirektoratet anbefaler imidlertid at kommunen setter av fagressurser til å arbeide spesielt med likeverdige helsetjenester til asylsøker, flyktninger og familiegjenforente, samt etablerer tverrfaglige fagmiljøer eller team som opparbeider seg kompetanse på flyktningehelse (Veileder for helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente).

Data

Helsestasjonen har fått det overordnede ansvaret for oppfølging av flyktnings helsebehov i Rendalen. Ved ankomst for flyktninger som kommer direkte fra et annet land gjennomfører både helsestasjon og lege kartleggingssamtaler med flyktningene. I kartleggingen blir det gjennomført ulike prøver, test for tuberkulose, og en helsesamtale med flyktningene. Testene skal gjennomføres så snart som mulig, og senest to uker etter ankomst. Formålet er å avdekke mulige helsebehov som kommunen har

ansvar for å følge opp. Kommunen har en egen sjekklister som viser hvilke tester som skal tas. Erfaringsmessig klarer man ikke å avdekke alle helseutfordringer i denne samtalen, men over tid opplever kommunen at helsetjenestene klarer å fange opp de behovene flyktningene har. Både helsestasjon og lege er opptatt av å benytte tolk i samtaler med flyktninger. Tolketjenestene oppleves som både tilgjengelige og av god kvalitet.

Flyktninger som blir overført fra andre norske kommuner blir fulgt opp på samme måte som den øvrige befolkningen. Helsestasjonen har ikke bygget opp noe tilpasset tilbud for flyktninger, og opplever heller ikke at flyktningene har et helsebehov som gjør dette nødvendig.

I mange tilfeller opplever helsestasjonen at flyktningene også kommer med behov for bistand på andre områder enn helse. Dette kan blant annet være utfordringer med å betale regninger eller andre praktiske problemer. Ofte kommer flyktningen også med problemer som NAV har ansvaret for å følge opp. I disse tilfellene forsøker helsestasjonen å bistå så godt de kan, enten ved å hjelpe med å finne en løsning på problemene, eller ved å henvise til riktig hjelpeinstans.

Revisors vurdering

Kommunen sørger for å gjøre nødvendige tester, og gjennomfører samtale med tolk for alle nyankomne flyktninger. Vår vurdering er at disse undersøkelsene også blir gjennomført innen rimelig tid. Det kommer imidlertid fram at det kan ta noe tid for kommunen å få avdekket flyktningenes behov fullt ut.

Får flyktninger de skole- og jobbmulighetene de har krav på?

Tilbud til barn i barnehage- og grunnskolealder

Revisjonskriterier

Alle barn og unge i opplæringspliktig alder (6-16 år) som oppholder seg i Norge, har rett og plikt til grunnskoleopplæring, fra det tidspunkt det er sannsynlig at barnet /den unge skal oppholde seg i Norge i lengre tid enn tre måneder. Det har ingen betydning for retten til grunnskoleopplæring om oppholdet i landet er ulovlig (opplæringsloven §2-1).

I henhold til barnehageloven §8 har kommunen plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen.

Data

Skole

Kommunen arbeider for å få barn i skole- og barnehagealder raskest mulig inn i egnet tilbud. Ved ankomst i kommunen foretar skolen en kartlegging gjennom et møte med hele familien. Kartleggingen foregår i regi av skolen, som mottar informasjon om elevenes bakgrunn fra flyktningkonsulenten. Ved at hele familien deltar på kartleggingen, får skolen også mulighet til å vurdere foreldrenes behov ved voksenopplæringen. Resultatet av kartleggingen viser hvilket trinn barn i grunnskolealder skal begynne på. Som regel blir barna satt inn på trinn med barn på samme alder eller året under.

Rendalen har to skoler, én 1-7 skole med 78 elever og én 1-10 skole med 108 elever. Begge skolene er nærskoler med fadelte skoler med aldersblandede grupper i barneskoletrinnene, mens ungdomsskolen er inndelt i

vanlige klassetrinn. Gruppene fordeles i basisfagene etter en pedagogisk vurdering.

Elever med flyktningbakgrunn følger i all hovedsak ordinær undervisning i klassen, men mottar i tillegg spesialisert opplæring i norsk 2 utenfor klassen. Begge skolene oppgir at de mangler lærere som er kvalifisert for å undervise i norsk 2, og at det ikke er plass på offentlige videreutdanningstilbud for å heve lærernes kompetanse.

Skolene ser at det er krevende for mange av flyktningene å følge ordinær undervisning, fordi de ikke mestrer språket godt nok. Dette gjelder særlig for de teoretiske fagene. Skolen har derfor ofte ikke grunnlag til å gi flyktningene karakterer i de teoretiske fagene ved utgangen av 10. klasse. Dette er særlig utfordrende for elever som starter rett på ungdomsskolen. Skolene har ofte ikke ressurser til å følge opp disse tett nok. Statistikk fra Utdanningsdirektoratet viser at kun 30-40 prosent av flyktningene som har kommet fra Afghanistan og Syria etter 2015 har gått ut av ungdomsskolen med karakterer i alle fag. Dette er dermed en utfordring som ikke bare gjelder for Rendalen.

Etter endt grunnskole får de fleste elevene med flyktningbakgrunn tilbud om deltagelse på innføringsskole på Tynset, for å styrke overgangen til videregående utdanning. Etter ett år på innføringsskole vurderes den enkeltes forutsetninger for overgang til videregående. Enkelte elever kan bli tilbudt et ekstra år på innføringsskole dersom dette er nødvendig.

Får flyktninger de skole- og jobbmulighetene de har krav på?

Tilbud til barn i barnehage- og grunnskolealder

Lavt elevtall gjør at skolene i Rendalen har høy lærertetthet, sammenlignet med andre kommuner. Derfor ligger det en forventning om at det skal være kapasitet til å ta i mot flyktningene i skolen uten behov for vesentlig oppbemanning. Skolene ser imidlertid et behov for tettere oppfølging av de flyktningene som kommer. Særlig gjelder dette de første årene etter ankomst, for å sørge for at elevene kommer så nært som mulig det faglige og språklige nivået til sine medelever. Dette vil sette elevene bedre i stand til å følge ordinær undervisning på sikt.

I 2017 fikk skolene og barnehagen samlet tildelt en ekstra 50 prosent pedagogressurs for oppfølging av flyktninger. Rektorene trekker frem at de kunne hatt nytte av ekstra én-til-én-oppfølging i ordinære klassesetimer for å sikre større utbytte av deltakelse i disse timene for flyktningene. Rendalen kommune har imidlertid ikke ønsket å øke bemanningen i skolen ytterligere for å møte midlertidige behov.

Barnehage

Barnehagen i Rendalen har laget en egen rutine for mottak av flyktninger. Når det kommer en ny familie kommer det et varsel fra flyktningkonsulenten om ankomsten, og at de har barn i barnehagealder. Så kommer en søknad om barnehageplass, der styrer fattar vedtak. Vedtaket sendes med kopi til foreldre og NAV. Deretter varsles pedagogisk leder på avdelingen i barnehagen, og det sendes ut et velkomstbrev på morsmål til flyktningene. Dette brevet inneholder informasjon om rutiner for oppstart i barnehagen, og annen praktisk informasjon. Barnehagen har brevmaler på flere språk.

Det følger med en engangsstønad på ca. kr 24.000 med hvert barn når flyktningene starter i barnehagen. Barnehagestyrer mener dette er for lite for å kunne dekke de behovene som flyktningbarn har når de starter opp i barnehagen. Styreren ser at disse barna ofte sliter med språk, og trenger tett oppfølging for å komme seg inn i resten av barnegruppa. Styreren er bekymret for at for lite innsats tidlig etter ankomst gir store utslag på sikt, ved at barna ikke klarer å gjøre seg nytte av det pedagogiske tilbudet i barnehagen. Aller helst skulle bestyreren sett at hun kunne hatt en egen ansatt som fulgte hvert enkelt flyktningbarn ved oppstart.

Både barnehage og skole bruker tolk i samtale med foreldre. Skolen har egen post i budsjettet til tolk, som brukes i foreldre-hjem samarbeidet.

Revisors vurdering

Skolene opplever selv at de ikke får tilstrekkelig ressurser til å følge opp barn i grunnskolealder, samtidig som kommunen setter statlige integreringstilskudd på fond. Det er en risiko for at kommunen ikke følger opp flyktningbarna tett nok i starten, og at dette får konsekvenser både for flyktningene og kommunen på sikt. Det er en ambisjon at flyktningbarn i størst mulig grad skal følge ordinær undervisning. Dersom kommunen ikke legger inn en stor innsats for å sikre at barna kommer tidlig opp på et tilstrekkelig nivå i norsk, er det stor risiko for at barna ikke klarer å gjøre seg nytte av ordinær undervisning uten tett oppfølging i klasserommet.

Får flyktninger de skole- og jobbmulighetene de har krav på?

Tilbud til barn i barnehage- og grunnskolealder

Også barnehagene etterlyser ressurser til tettere oppfølging av flyktningbarna i perioden like etter ankomst.

Både skolene og barnehagen trekker fram at tett oppfølging i en tidlig fase er avgjørende for å få en oversikt over barnas behov, og videre for å sikre at barna raskest mulig blir satt i stand til å følge samme opplegg som de andre barna på skolen og i barnehagen.

Ingen av flyktningene i Rendalen har fått karakterer i alle fag etter ungdomsskolen. Flertallet av flyktningene som har ankommet Rendalen de siste årene har kommet fra Afghanistan og Syria. Offentlig statistikk viser at kun 30-40 prosent av disse elevene nasjonalt får karakterer i alle fag etter endt ungdomsskole.

Ved at skolene og barnehagen ikke har ressurser til å ha tett oppfølging i starten er det fare for at kommunen samlet sett må bruke mer ressurser på den enkelte over tid. Det er også en risiko for at kommunen ikke klarer å sette flyktningene i stand til å følge videre utdanning, eller komme inn i arbeidslivet etter endt skolegang.

Får flyktninger de skole- og jobbmulighetene de har krav på?

Organisering av tilbudet til voksne

Revisjonskriterier

Introduksjonsloven gir flyktninger rett til grunnleggende opplæring for å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Loven skal videre legge til rette for at asylsøkere raskt får kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv.

Introduksjonsloven § 2b stadfester at alle flyktninger i alderen 18-55 år har rett og plikt til å delta i et introduksjonsprogram. Formålet med introduksjonsprogrammet er å forberede flyktningene på deltakelse i yrkeslivet gjennom opplæring i norsk og samfunnsliv. Programmet skal være helårlig, og minst inneholde:

- norskopplæring
- samfunnskunnskap
- arbeids- eller utdanningsrettede tiltak

Programmet skal tilrettelegges den enkelte deltaker, og tilbys så snart som mulig, og senest tre måneder etter ankomst i kommunen.

Kommunen er i utgangspunktet forpliktet til å tilby 600 timer norskopplæring, men dette kan utvides med inntil 2400 timer, dersom vedkommende har behov for det (Introduksjonsloven § 18). Kommunen kan kreve at vedkommende gjennomfører tester for å fastslå om det er behov for slik opplæring. Deltakerne har også plikt til å gjennomføre en avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap ved avsluttet introduksjonsprogram (Introduksjonsloven § 19).

Data

Alle flyktninger som ankommer Rendalen blir automatisk tatt inn i introduksjonsprogrammet, så lenge de er kvalifisert for det. Det har kun kommet én flyktning over 55 år til Rendalen. Denne personen fikk også tilbud om å delta i introduksjonsprogrammet, men takket nei. Norskundervisningen foregår på Fagertun skole. Samfunnsfagtimene kjøpes av Tynset kommune i skolens ferieuken, høst og vinter.

Voksenopplæringen i Rendalen er delt inn i to grupper, avhengig av flyktningenes språklige nivå. Ved ankomst blir flyktningens norskkunnskaper vurdert, og de blir plassert inn i riktig gruppe. De aller fleste flyktningene som ankommer Rendalen blir plassert inn på laveste nivå.

Deltakerne i voksenopplæringen gjennomfører tre norskprøver i året, for å måle utviklingen. Opprykk til neste undervisningsnivå vurderes også i forbindelse med prøvene. Evaluering av opprykk til neste nivå skjer i samarbeid mellom lærer og rektor.

Flyktningene får i gjennomsnitt 22,75 timer undervisning per uke. I tillegg er det lagt opp til egen språktrening på onsdager og ettermiddag på fredager. I 2016 ble voksenopplæringen delt opp i mindre grupper av praktiske årsaker, noe som førte til at flyktningene fikk for få timer undervisning dette året.

Får flyktninger de skole- og jobbmulighetene de har krav på?

Organisering av tilbudet til voksne

Revisors vurdering

Rendalen tilbyr i utgangspunktet alle voksne mellom over 18 år voksenopplæring i norsk og samfunnskunnskap. Tilbudet er delt inn i to grupper: med og uten grunnleggende norskferdigheter. Kommunen oppgir selv at det kan være store variasjoner i hvilket nivå den enkelte flyktningen ligger på i norsk, og at dette kan skape utfordringer med å sikre et tilpasset tilbud til den enkelte. Kommunen har ikke kapasitet til å dele inn voksenopplæringen i mer enn to grupper, siden gruppestørrelsen allerede er relativt liten.

Så langt er det kun et fåtall av flyktningene i Rendalen som har fullført voksenopplæringen. Det er dermed vanskelig å konkludere med om opplæringen faktisk sørger for at de som deltar blir satt i stand til deltakelse i arbeidslivet.

Alle flyktninger som ankommer Rendalen får et tilbud i voksenopplæringen som holder seg innenfor kravene i loven. Det er imidlertid utfordringer knyttet til vurderingen av den enkeltes behov, noe vi kommer nærmere tilbake til i omtalen av kommunens arbeid med individuell plan.

Får flyktninger de skole- og jobbmulighetene de har krav på?

Individuell plan, og tilpasning av tilbud til den enkelte

Revisjonskriterier

Det skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogram. Planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Planen skal bygge videre på tiltak som vedkommende har gjennomført før bosetting i kommunen (Introduksjonsloven § 6).

Den individuelle planen skal beskrive hvilke arbeids- og utdanningsrettede tiltak som er valgt, og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet for deltakelse i yrkeslivet.

Kommunen skal også utarbeide en individuell plan for innholdet i voksenopplæringen.

Planen skal revideres ved jevne mellomrom, og alltid ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet.

Den individuelle planen er å anse som et enkeltvedtak som omfattes av forvaltningsloven. Forvaltningsloven legger føringer for saksbehandlingstid, krav til utredning og plikt til veiledning av de vedtaket gjelder.

Data

Fylkesmannen i Oppland og Hedmark har nylig gjennomført tilsyn i Rendalen om kommunens bruk av individuell plan for flyktninger. Tilsynet viste at den individuelle planen i liten grad ble brukt i oppfølgingen av flyktningene, og at disse ikke ga uttrykk for å ha kjennskap til innholdet i planene. De individuelle planene fastsettes heller ikke ved enkeltvedtak, slik loven krever.

Vår undersøkelse viser at det er utarbeidet individuelle planer for alle deltakere i introduksjonsprogrammet, men planene er i mange tilfeller mangelfulle. Det er vanskelig å finne spor av individuell tilrettelegging for å sikre oppnåelse av den enkeltes mål. For det meste begrenser tiltakene seg til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i voksenopplæringen.

I mange tilfeller er det ikke knyttet konkrete tiltak opp mot de målene som er satt opp i planen. I de tilfellene der det finnes mål, så er ikke disse tidfestede med start- og sluttdato, og tidsfaser.

Fylkesmannens tilsyn viser i tillegg at planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap ikke har vært en integrert del av den individuelle planen for gjennomføring av introduksjonsprogrammet. Til slutt er planene i liten grad revidert etter utarbeidelsen.

Som oppfølging av Fylkesmannens tilsyn er kommunen i gang med å lage rutiner for å utarbeide felles individuell plan for både introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen.

Får flyktninger de skole- og jobbmulighetene de har krav på?

Individuell plan, og tilpasning av tilbud til den enkelte

Revisors vurdering

De individuelle planene fremstår i liten grad som et reelt verktøy for oppfølging av den enkelte flyktningen. Dette er også ettertrykkelig påpekt i tilsyn fra Fylkesmannen.

Målet må være at de individuelle planene skal brukes aktivt i oppfølgingen av den enkelte flyktning. Både den planen gjelder, og ansatte i kommunen som har ansvar for å følge opp flyktninger bør ha et aktivt forhold til den enkeltes individuelle plan. Tiltak som blir iverksatt for den enkelte skal være forankret i planen. Samtidig må kommunen utvikle tiltak for å nå de målene som settes i planen. Tiltakene må være tidfestede, og må være egnet for måloppnåelse på de målene de er knyttet til.

Vi finner i liten grad at kommunen har utviklet individuelt tilpassede tilbud til den enkelte flyktning, basert på målene i den individuelle planen. Vårt inntrykk er at Rendalen kommunes løsning for måloppnåelse på de fleste av flyktningenes mål er gjennomføring av språkopplæring og Norsk 2. Det er utviklet få tiltak utover kommunens grunntilbud til flyktningene.

Hvilke andre fritidstilbud og integreringsfremmende tiltak er etablert?

Andre aktiviteter knyttet til introduksjonsprogrammet

Revisjonskriterier

Formålet med introduksjonsloven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Som en del av dette kan kommunen etablere tiltak for å legge til rette for sosial deltakelse for innvandrere. Slike tiltak skal imidlertid ikke utgjøre hovedtyngden av aktivitetene i introduksjonsprogrammet, og må organiseres av kommunen selv for å inngå som en del av introduksjonsprogrammet.

I tillegg finnes det flere ideelle eller private organisasjoner som organiserer sosiale tiltak for flyktninger. Kommunen kan også gjøre avtaler med lag og foreninger for å sikre sosial deltakelse og integrering for flyktninger.

Data

I enkelte tilfeller har Rendalen kommune etablert tiltak som går utover opplæring i norsk og samfunnskunnskap som en del av introduksjonsprogrammet. Dette gjelder primært utplassering på arbeidsplass, men noen har også fått kjøretimer som en del av introduksjonsprogrammet.

Rendalen er en liten kommune med begrenset arbeidsmarked. Dette gjør det utfordrende å finne egnede arbeidsrettede tiltak til de flyktninger som kommer til kommunen. Utplassering på arbeidsplass fungerer både som arbeidstrening, språktrening og opplæring i samfunnskunnskap.

Rendalen har blant annet etablert en «ferieklubb» om sommeren. Denne brukes aktivt som arbeidstrening for ungdommer med flyktningbakgrunn. Gjennom dette tilbudet får flyktningene mulighet til å praktisere språk. I tillegg lærer de om innbetaling av skatt, og hvilke plikter og rettigheter man har i arbeidslivet i Norge. Tilbudet gir også flyktningene mulighet til å tjene egne penger.

Inntil nylig har kommunen delfinansiert frivilligsentralen, men frivilligsentralen i Rendalen er nå blitt lagt ned. Her kunne flyktningene blant annet få låne sportsutstyr som ski og sykler. Etter at frivilligsentralen ble lagt ned må flyktningene skaffe slikt utstyr selv.

Rendalen har ikke etablert noen avtaler med lag og foreninger for å sikre deltakelse på fritidsaktiviteter for flyktningene. Det varierer mellom idrettslagene hvor flinke de er til å inkludere flyktninger, og det henger sammen med hvilke personer som er engasjert i ulike roller. Mange av flyktningbarna deltar på fotball.

Revisors vurdering

Rendalens arbeid med integreringstiltak kan virke lite målrettet og systematisk. Noe av dette kan komme av at tilbudet i kommunen er begrenset. Samtidig viser de individuelle planene at kommunen i for liten grad klarer å identifisere hvilke behov den enkelte flyktning har. En bedre identifisering av flyktningenes behov kunne gitt bedre grunnlag for å utvikle gode arbeids- og integreringstiltak. Rendalen kommune har kun i noen grad etablert hensiktsmessige samarbeidsordninger med private i integreringsarbeidet.

Er flyktninger “varig bosatt” i Rendalen kommune?

Revisjonskriterier

Det er ingen krav i lov eller forskrift som sier noe om at kommunen skal sørge for at flyktninger blir varig bosatt i kommunen de ankommer. Flyktninger står i utgangspunktet fritt til selv å finne bolig, og velge bostedskommune. Dette gjelder også etter at de har blitt bosatt i en kommune.

Det er imidlertid ikke alle kommuner som tillater avtalt selvbosetting. Også kommuner som tillater det, har som regel bestemt hvor mange flyktninger totalt de skal bosette i løpet av året. Derfor kan det hende at kommunen ikke lenger har ledige plasser til flyktninger som finner bolig på egen hånd.

Om flyktningene som ankommer Rendalen blir boende i kommunen *kan* være en indikator på hvor godt integreringsarbeidet i kommunen er. Dersom mange av flyktningene som opprinnelig ble bosatt i kommunen har flyttet ut av kommunen, eller ønsker å flytte, kan dette være en indikator på at kommunens tilbud til disse flyktningene ikke har vært godt nok. Samtidig kan det være mange andre årsaker til at flyktninger velger å bosette seg andre steder.

Data

Rendalen kommune har totalt tatt i mot 73 flyktninger siden 2013, og 35 av disse er fremdeles bosatt i kommunen. Gjennom intervju med kommunens ansatte og oversendt dokumentasjon fra kommunen er vårt inntrykk at de flyktningene som ikke lenger er bosatt i Rendalen, ikke har flyttet som følge

av et for dårlig integreringstilbud i kommunen. I de fleste tilfellene skyldes flytting at flyktningene har ønsket å bosette seg nærmere jobb eller skole.

Flyktningenes flyttemønster følger også samfunnsutviklingen forøvrig. Antall innbyggere i distriktene i Norge har gått svakt ned de siste 20 årene. Dette til tross for at befolkningen samlet har økt med nær en million innbyggere. Rendalen har opplevd en sammenhengende nedgang i folketallet de siste 30 årene, og om lag to tredeler av denne befolkningsnedgangen skyldes utflytting til andre kommuner.

Stadig flere flytter fra distriktene til større byer, noe som også betegner flyttemønsteret til flyktningene som flytter ut av Rendalen. De fleste flyktningene som flytter fra Rendalen velger å bosette seg i mer sentrale deler av Hedmark, som Tynset, Elverum eller Hamar.

Revisors vurdering

Omtrent halvparten av flyktningene som har ankommet Rendalen bor fremdeles i kommunen. Vi anser disse som varig bosatt, da vi ikke har indikasjoner på at disse har tenkt seg bort fra kommunen.

Det er ikke vårt inntrykk at flyktninger flytter til andre kommuner for å få et bedre integreringstilbud. Det har vært episoder med flyktninger som har byttet kommune fordi de har vært misfornøyd med kommunens tilbud, men det er ikke vårt inntrykk at disse er representative for kommunens flyktninger generelt.

Hvordan er ressursbruken i kroner for flyktingene i kommunen?

Revisjonskriterier

Rådmannen har ansvaret for å sikre at fellesskapets ressurser brukes på en effektiv måte, for å sikre at kommunen får mest mulig ut av de ressursene som er tilgjengelige. I oppfølgingen av flyktinger innebærer dette at tjenestene skal legges til rette på en måte som sikrer at flyktinger får tilgang til de tjenester de har krav på i henhold til introduksjonsloven innenfor en økonomisk ramme som er forsvarlig for kommunen.

Kommuner som bosetter flyktinger mottar integreringstilskudd fra staten i fem år etter bosettingen. Integreringstilskuddene er ment å dekke kommunens merutgifter til bosetting av flyktinger, slik at disse snarest mulig kan forsørge seg selv og ta del i samfunnet. Tilskuddsbeløpet beregnes ut i fra faste kriterier. Midlene er imidlertid ikke øremerket til arbeid med flyktinger, og kommunen må ikke rapportere til IMDI på bruken av tilskuddsmidlene. I denne sammenhengen er det derfor både interessant å vurdere hvor stort merforbruk Rendalen eventuelt har forbundet med mottak av flyktinger, men også om tilskuddsmidlene tilfaller flyktingene.

IMDI's integreringstilskudd for 2018:

Tilskudd	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Integreringstilskudd	187 000	239 000	171 000	85 500	71 600
Tillegg enslig voksen	50 000				
Barnehagetilskudd	25 800				

Integreringstilskuddet er bygd opp for at kommunen skal kunne legge inn en stor innsats for integreringen av flyktingene de første 2-3 årene etter ankomst. Etter dette faller tilskuddsbeløpet per flykting kraftig.

Data

Siden 2013 har Rendalen kommune mottatt totalt ca. 31 mill.kr. i tilskudd fra IMDI. Tilskuddsbeløpet har vært økende fra år til år som følge av at kommunen har rett til integreringstilskudd de første fem årene etter bosetting av en flykting. Etter hvert som Rendalen har bosatt flere flyktinger, har også det samlede tilskuddsbeløpet fra staten økt.

	2013	2014	2015	2016	2017
Mottatt tilskudd	2 006 600	4 322 400	4 102 000	8 500 000	12 200 500
Identifiserte utgifter til flyktinger					
Voksenopplæring		72 000	1 071 000	2 226 000	1 634 106
Skole	96 877	894 861	205 200	510 500	666 892
Barnehage	492	3 207		28 000	120 251
Helse	4 117	13 916			58 487
NAV	1 786 300	97 496	3 545 200	4 781 525	4 715 412
SUM	1 887 786	1 081 480	4 821 400	7 546 025	7 195 148

Tabellen over viser at Rendalen kun ett år har brukt mer penger på tilbudet til flyktinger enn de har mottatt i tilskudd. Vi har fått oppgitt at det kan være vesentlige svakheter knyttet til tallene, særlig for perioden frem til 2015. Det har vært en egen regnskapspost

Hvordan er ressursbruken i kroner for flyktingene i kommunen?

for utgifter til oppfølging av flyktinger, men utgifter for oppfølging av flyktinger er også ført på andre poster. Blant annet er det opprettet en 50 prosent stilling som spesialpedagog fra 2017 som skolene og barnehagen deler på. Denne stillingen er opprettet for oppfølging av flyktinger, men finansieres over oppvekstbudsjettet, og er dermed ikke med i økonomioversikten på forrige side.

Selv om det er svakheter knyttet til tallene, er det klart at Rendalen har brukt vesentlig mindre penger på oppfølging av flyktinger, enn kommunen har mottatt i tilskudd fra staten. Dette gjelder også selv om vi tar høyde for at kostnader til oppfølging av flyktinger også kan ha blitt ført på andre regnskapsposter, som den nevnte spesialpedagog-stillingen.

Det er særlig de to siste årene vi ser at Rendalen sitter igjen med overskudd fra integreringstilskuddet. Antallet flyktinger i Rendalen har økt vesentlig i denne perioden, noe som har ført til at tilskuddsgrunnlaget også har økt. Rendalen har imidlertid ikke bygd ut sitt tilbud til flyktinger i takt med økt inntak.

Intervju med kommunalt ansatte tyder på at kommunen ikke har ønsket å bygge opp kapasitet for å møte et midlertidig behov. Derfor blir en stor del av pengene som har kommet inn gjennom integreringstilskudd satt på fond for å kunne benyttes senere. Kommunen ser at de fleste flyktingene også har behov for oppfølging etter den femårsperioden det utbetales tilskudd for. Blant annet ser kommunen at mange av flyktingene går over på sosialstønad etter fem år, når retten til introduksjonsstønad faller bort.

Samtidig påpeker både grunnskolene og barnehagen at de har for lite ressurser til å gi et godt nok tilbud til flyktingene de har ansvar for å følge opp. Rektorene mener det må settes inn ressurser så tidlig som mulig for å legge til rette for at flyktingene i så stor grad som mulig kan følge ordinær undervisning på sikt. Skolene oppgir at de har behov for flere lærere som kan være med inn i timene. Faglærerne gjør sitt beste for å tilpasse undervisningen til den enkelte, men ofte trenger flyktingene tettere oppfølging enn hva faglærerne har kapasitet til å gi, for å sørge for at flyktingene får utbytte av den ordinære undervisningen. Ungdomsskolene har for eksempel én time pr uke med Norsk 2.

Revisors vurdering

I sitt hørings svar til denne rapporten trekker rådmannen frem flere årsaker til hvorfor det ikke er ønskelig for kommunen å benytte alle tilskuddsmidler hvert år:

- utfordrende å rekruttere til stillinger
- stillinger i flyktingtjenesten må være svært fleksible da behov kan endre seg på kort tid
- manglende arbeidsplasser i kommunen fører erfaringsmessig til at flyktinger må følges opp økonomisk av kommunen også etter at tilskuddsperioden er utløpt
- kommunen har høy lærertetthet, og denne kapasiteten bør utnyttes før ytterligere ressurser blir tilført i skolen

Rendalen kommune har tatt i mot relativt mange flyktinger over en kort periode, noe som legger press på kommunens tjenestetilbud. Samtidig har kommunen mottatt tilskudd fra staten

Hvordan er ressursbruken i kroner for flyktningene i kommunen?

som i utgangspunktet skal være tilstrekkelig for å dekke flyktningenes behov. Rendalen har likevel ikke ønsket å bygge opp et stort tilbud til flyktningene, da det har vært usikkert om en slik tjenesteoppbygging har vært forsvarlig på lengre sikt.

Skole, barnehage og voksenopplæring oppgir imidlertid at de ikke har kunnet gi flyktningene den oppfølgingen de har hatt behov for. God kapasitet i skolen hjelper ikke når flyktningenes oppfølgingsbehov er noe annet enn behovet de øvrige elevene har. Konsekvensen av dette er at rektorene i skolen oppgir at flyktningelevene ikke klarer å nyttiggjøre seg av den opplæringen som blir gitt i timene.

Rådmannen trekker i høringssvaret frem at kommunen ønsker å levere en stabil grunnleveranse fremfor å legge opp til store svingninger i tjenestene. I en slik tilrettelegging av tilbudet er det imidlertid risiko for at behov ikke blir møtt i perioder, ved at kommunen ikke blir i stand til å ta unna toppene.

Integreringstilskuddet er bygget opp slik at kommunen skal legge inn en stor innsats for flyktningene i årene like etter ankomst, og dermed sørge for at flyktningene ikke har behov for tjenester fra det offentlige etter at tilskuddsperioden har gått ut. Revisor stiller spørsmålsteget ved om Rendalen kommune i stor nok grad har innrettet sine tjenester for flyktninger i tråd med en slik intensjon.

Er det etablert tilstrekkelig internkontroll?

Internkontroll og styring med tilbudet til flyktninger

Revisjonskriterier

Introduksjonsloven § 24 krever at kommunen fører internkontroll med sitt tilbud til flyktninger. Et internkontrollsystem bør kontrollere at kommunen leverer tjenester i tråd med det til enhver tid gjeldende lovverk, og bør gjennomgås med jevne mellomrom. Gjennomgangen av internkontrollen bør være dokumentert.

Data

Kommunen har utarbeidet en sjekklister for hva som må gjøres for å forberede ankomst av flyktninger, samt en oversikt over hva flyktingenes individuelle plan skal inneholde. I tillegg har skolene og barnehagen utarbeidet hver sin rutine for innføring av nyankomne minoritetsspråklige elever og barnehagebarn.

Den største utfordringen for kommunen er at de har vært nødt til å bygge opp flyktningtjenesten fra bunnen av. Dette har ført til at de var lite systemer på plass da kommunen begynte å ta i mot flyktninger i 2013. Rendalen har bygd på egne og andre kommuners erfaringer, og utviklet rutiner og retningslinjer litt etter litt.

Det blir trukket frem at innføringen av saksbehandlingssystemet Visma Flyktning har bidratt til å få samlet alle saker som omhandler flyktninger i ett system. Dette gir bedre oversikt, og bedre mulighet til å se helheten i den enkelte sak, samt se saker på tvers.

Vi kan imidlertid ikke se at det er etablert noen egen internkontroll for kommunens arbeid med flyktninger, slik introduksjonsloven krever. Kommunen har fått på plass flere rutiner som er egnet for å ivareta kommunens ansvar innenfor oppvekst og utdanning, samt delvis for tilrettelegging av bolig. Vi ser imidlertid ikke tilsvarende dokumentasjon for oppfølging av helse, eller tilrettelegging for arbeid. Det foreligger heller ingen dokumentasjon som viser at kommunen på eget initiativ har gjennomgått og vurdert sitt system for å følge opp flyktninger.

Revisors vurdering

Rendalen kommune har ikke etablert et helhetlig system for internkontroll med oppfølging av flyktninger. Formålet med internkontrollen er å sørge for at ivaretakelsen av flyktingers rettigheter og behov blir fulgt opp på en systematisk måte. Et internkontrollsystem kan også være et verktøy for å sikre kontinuerlig læring og forbedring av tilbudet til flyktninger.

Det er ikke blitt gjort jevnlig, systematiske vurderinger av hvor godt oppfølgingen av flyktninger i Rendalen kommune fungerer. Vårt inntrykk av kommunens arbeid med oppfølging av flyktninger er at det har vært fylt opp av løpende driftsoppgaver, og at det har vært lite rom for evaluering og utvikling.

Konklusjoner og anbefalinger

Konklusjon

Her konkluderer vi på hovedproblemstillingen og kommenterer de supplerende problemstillingene, se side 5.

Hovedkonklusjonen er at Rendalen kommune leverer et tilstrekkelig tilbud til flyktninger på mange områder, men at det er forbedringspotensial i hvordan tilbudet er organisert og hvordan noen av tjenestene ytes. Kommunen bør jobbe for å lage et bedre og mer helhetlig system og en bedre internkontroll for arbeidet med flyktninger.

Flyktningene får de skole- og jobbmulighetene de har krav på, men arbeidet med fritidstilbud og andre integreringsfremmende tiltak fremstår som lite systematisk og målrettet. Dette har sammenheng med at de individuelle planene ikke er gode nok. Dette fører igjen til at tilbudet til den enkelte flyktning i mange tilfeller ikke er tilstrekkelig tilpasset den enkeltes behov.

Mange av flyktningene flytter fra Rendalen etter få år, men dette er samme tendens som for mange andre småkommuner. Med få unntak er det ikke grunn til å tro at flyttingen har sammenheng med kommunens integreringsarbeid.

Kommunen bruker ikke opp integreringstilskuddet på integreringsarbeid.

Revisors anbefalinger

Revisor anbefaler rådmannen å:

- Utvikle en helhetlig tilnærming til flyktningearbeidet, med vekt på
 - organisering
 - internkontroll
 - tverrfaglig samarbeid
- Bedre den individuelle tilretteleggingen av tilbudet til flyktningene gjennom å styrke arbeidet med individuell plan.
- Vurdere muligheter for å styrke ressursbruken i tidlig fase etter ankomst, både i barnehage og første år i skolen.

Denne rapporten er utarbeidet av PricewaterhouseCoopers (PwC) for kontrollutvalget i Rendalen kommune i samsvar med kontrakt, signert 25.06.2018. Våre vurderinger bygger på den faktainformasjon som har framkommet gjennom den informasjonen som er gjort tilgjengelig for oss i dette arbeidet. Vi anser våre kilder og vårt informasjonsgrunnlag som pålitelig, men PwC garanterer ikke for at dette er fullstendig, korrekt og presis. Framlagt informasjon må ikke oppfattes å være verifisert av PwC. Rendalen kommune har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med inngått avtale og kontrakt. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av oppdragsgiver eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller benyttet på annen måte. Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport, foretas på eget ansvar.

Vedlegg: rådmannens hørings svar

Hørings svar forvaltnings revisjon oppfølging av flyktninger

Hvordan er ressursbruken i kroner for flyktningene i kommunen?

Kommentarene nedenfor viser til enkelte momenter som ble omtalt under intervju med økonomisjef og som man mener ikke gjenspeiles i den analyse som er gjennomført, samt enkelte momenter man mener er feil tallmateriale i analysesvaret.

Mangler i tallmaterialet: som kommentert i intervjuet ansees kommunens regnskapsmateriale innenfor området flyktninger å ha vesentlig avvik fra reelt bokført kontra den tjenesteyting som faktisk er levert. Dette er kommentert i revisjonsrapporten med: «Det har vært en egen regnskapspost for utgifter til oppfølging av flyktninger, men noe utgifter er antagelig også ført på andre poster». Således blir også den sum som er oppgitt som «overført til fond» misvisende i vurdering av kommunens samlede ressursbruk opp mot mottatt tilskudd.

Eksempel: Skole er for året 2017 beskrevet med et forbruk på kr. 541 392. Uttrekk av regnskapet viser for ansvar 3200 Berger grunnskole kostnadsføringer på 20 642 mot et budsjett på 225 000. Avviket her er kostnader som er ført uten henvisning til flyktningene: hovedårsak er lønnsføringer hvor virksomhetene ikke har oppdatert kostnadssted for ansatte som har utført disse tjenestene. Regnskapsmessig er da kostnaden dekket av 3200 Berger skole som ordinær tjenesteyting.

Virksomhetene beskriver at de har levert tjenesteyting iht tildelte midler og eksemplet ovenfor viser da regnskapsteknisk sett en for lav tjenesteyting kontra hva som er reelt levert. Barnehagen er tilsvarende eksempel da de har levert tjenester løpende alle år, men ikke synliggjort i regnskapet hvor det i analysen fremkommer marginale beløp mens det f.eks. er benyttet en 50% stilling som pedagog i daglig drift til oppfølging av flyktninger siste år.

Dette er mangler som akkumulert sett vil påvirke den ressursbruken som er utført betydelig, og må sees i sammenheng med kommentarer som f.eks. under avsnitt «Tilbud til barn i barnehage- og grunnskolealder» om at «Skolene har ikke fått tildelt ekstra ressurser for oppfølging av flyktninger i ordinære skoletimer» og «Rendalen kommune har imidlertid ikke ønsket å øke bemanningen i skolen for å møte midlertidige behov». Dette blir misvisende når det faktisk er avsatt midler for ekstra ressurser, 0,5 MNOK fordelt på skolene for 2017, samt at det er nevnte avvik i analysen opp mot de rene regnskapstallene.

Tilskudd ikke benyttet: som revisjonen viser til er det avsatt betydelige summer for den perioden revisjonen dekker. Tas det hensyn til de faktorene vi har kommentert som avvik ovenfor vil man allikevel ha et tallmateriale som viser at det reelt er overført vesentlige summer til fond for kommende utgifter men med noe lavere nivå enn oppgitt.

Økonomisk sett ligger noe av utfordringen for kommunens ressursbruk i prinsippet om at man skal bruke tilskuddet i det året det er mottatt («krone for krone») samtidig som det beskrives at kommunen påvirkes av nasjonale trender: en del flytter etter kort tid til mer sentrale strøk, det er få arbeidsplasser som gjør at de vanskeligere kan komme rett ut i arbeidslivet m.m. Skulle man lagt seg på et prinsipp om at pengene skal brukes i takt med utbetalingen av tilskudd vil man måtte legge seg på en norm som avviker fra det som oppfattes som den generelle norm i kommune-Norge og en del problemstillinger reiser seg:

- Som kommentert er det et grunnleggende prinsipp i kommunens vurdering av tjenesteytingen at den vurderes opp mot hvilke ressurser man har tilgjengelig FØR man gir ytterligere budsjettramme. Lavt elevtall gjør at skolene i Rendalen har høy lærertetthet og gir en naturlig forventning om at man benytter denne kapasiteten før midler tilføres. Dette strider mot prinsippet om «krone for krone» og er det en fornuftig ressursforvaltning av kommunen å ikke ta dette med i vurderingen?
- Mangel på arbeidsplasser i kommunen og regionen skaper en svært vanskelig situasjon for flyktningene og vi har da erfaringer med at vi må betale midler ut over femårs-perioden: selv om det hadde blitt brukt «krone for krone» og de ansees som fullt ut integrert er erfaringstallene dessverre at de ikke er attraktive på arbeidsmarkedet i regionen. Er det en fornuftig ressursforvaltning av kommunen å ikke ta dette med i vurderingen: vi har ytre rammefaktorer vi ikke kan påvirke og som vi vet erfaringsmessig inntreffer, bør vi ikke avsette noe til fremtidige forpliktelser her?
- Mange flytter ut av kommunen etter kort tid da de søker større sosiale fellesskap enn det det er mulig å oppnå i distriktene og hvor jobbmulighetene er større. Dette medfører at man mottar de årene med størst tilskudd før de flytter ut. Mønsteret i Rendalen er at det er en vesentlig andel av våre bosatte flyktninger som følger dette mønsteret kort tid etter ankomst, vi kan vanskelig påvirke trenden da den er nasjonal og ikke bare et lokalt fenomen, og det gir oss stor tilgang på tilskudd for den korte tiden de er bosatt her. Skal det brukes «krone for krone» vil det gi en del uheldige effekter da virksomhetenes tilførsel av midler må defineres som svært kortsiktige av ulike årsaker:
 - Det skal da prinsipielt ytes store summer til virksomhetene som må dekkes opp med midlertidig arbeidskraft. Den kan ikke være varig da man prinsipielt kan måtte reversere den på kort varsel ved at f.eks. tilskuddsmottaker flytter ut av kommunen. Faller tilskuddet fra må driftstiltaket falle fra snarlig.
 - Får man den ønskede effekten av slike midlertidige justeringer eller skal man fokusere på en stabil grunnleveranse? Det er ikke noe i tjenesteytingen til Rendalen kommune som tyder på at det gis dårlige tjenester totalt sett.
 - Rekrutteringsprosesser, kortvarige engasjement, får man tak i kvalifisert arbeidskraft eller sysselsetter man bare for å «sysselsette».

Faktorene ovenfor er bare deler av de elementer som inngår i kommunens totale vurdering av tjenestetilbudet, men som er grunnlaget for det kommunen anser som en fornuftig forvaltning av tilskuddsmidlene opp mot kommunens totale ressursforvaltning. Hovedtrekk er:

- Stabil grunnleveranse på tjenesteytingen fremfor store svingninger
- Ytre rammefaktorer som vanskelig kan påvirkes og gir behov for at fremtidige forpliktelser dekkes inn med avsetninger
- En tilskuddsordning som ikke nødvendigvis speiler kommunens utfordringer innen tjenesteytingen