

Forvaltningsrevisjonsrapport 5-2026

# Integrering av flyktninger i Vågå

---

Utarbeidet for kontrollutvalget i  
Vågå kommune

7. april 2026  
2026-2026-315/KSL



## FORORD

---

Denne rapporten er et resultat av et forvaltningsrevisjonsprosjekt om integrering av flyktninger i Vågå kommune. Den er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget Vågå kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (kommuneloven § 23-3).

Prosjektarbeidet er utført i perioden september 2025 til mars 2026 av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Kaija Skaare Lier. Fagansvarlig leder for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll Ole I. Gjerald har kvalitetssikret rapporten.

Utkast til rapport er sendt kommunedirektøren til uttalelse. Svaret fra kommunedirektøren er vedlagt rapporten.

Lillehammer, 7. april 2026



Kaija Skaare Lier

**Oppdragsansvarlig revisor**

# Innholdsfortegnelse

Forord .....	2
Sammendrag .....	5
1 Innledning .....	7
1.1 Bakgrunn .....	8
1.2 Kontrollutvalgets bestilling .....	9
1.3 Formål og problemstillinger .....	9
1.4 Avgrensninger.....	10
1.5 Revisjonskriterier .....	10
1.6 Rapportens oppbygging .....	11
2 Metode .....	11
3 Introduksjon til temaet integrering .....	15
3.1 Sentrale begreper i integreringsarbeidet .....	15
3.2 Roller i integreringsarbeidet i Vågå.....	16
3.3 Forløpet i kommunens integreringsarbeid.....	19
4 Revisjonskriterier .....	20
4.1 Planlegging av introduksjonsprogrammet .....	21
4.2 Integreringsplan.....	23
4.3 Innhold i introduksjonsprogrammet og samarbeid.....	24
4.4 Særregler for personer med kollektiv beskyttelse .....	25
4.5 Konkrete revisjonskriterier .....	26
5 Problemstilling 1 – introduksjonsprogrammet .....	28
5.1 Kartlegging og planlegging av introduksjonsprogram .....	29
5.2 Integreringsplan.....	40
5.3 Arbeidsrettet innhold i introduksjonsprogrammet.....	45
5.4 Konklusjon problemstilling 1 .....	53
6 Problemstilling 2 – utfordringer i integreringsarbeidet .....	55
6.1 Integreringssituasjonen i Vågå .....	55
6.2 Kommunale rapporteringer om integrering .....	58
6.3 Planer og strategier som omtaler integrering .....	60

## Integrering av flyktninger i Vågå kommune

6.4	Informantenes oppfatning av utfordringsbildet.....	61
6.5	Oppsummering problemstilling 2 .....	63
7	Anbefalinger.....	64
8	Referanser.....	66
	Vedlegg – kommunedirektørens uttalelse .....	68

## Sammendrag

---

Integrering i arbeid er en sentral forutsetning for både den enkeltes levekår og bærekraften i velferdssamfunnet. I Vågå kommune viser statistikk at mange flyktninger står utenfor arbeid, og en betydelig andel lever med lav inntekt. Dette understreker betydningen av et målrettet integreringsarbeid.

Denne forvaltningsrevisjonen undersøker hvordan Vågå kommune legger til rette for at flyktninger kommer i arbeid, og hvilke utfordringer kommunen står overfor i integreringsarbeidet.

Undersøkelsen belyser to problemstillinger:

- 1. I hvilken grad gir introduksjonsprogrammet i kommunen oppfølging og tiltak som støtter nyankomne flyktningers overgang til arbeid?**
- 2. Hvilke hovedutfordringer står kommunen overfor i integreringsarbeidet, og hvilke tiltak og virkemidler benyttes?**

Revisjonen har særlig fokusert på introduksjonsprogrammet, som regnes som kommunens viktigste virkemiddel for å fremme god integrering. Målet med programmet er at deltakerne skal kvalifiseres til å komme i arbeid eller videre utdanning med sikte på senere stabil tilknytning til arbeidslivet.

Revisjonskriteriene for undersøkelsen har blant annet blitt utledet fra integreringsloven og integreringsforskriften. I tillegg er IMDis juridiske veileder, fagressurser om introduksjonsprogrammet og veileder om samarbeid mellom kommune og NAV benyttet som tolkningsgrunnlag.

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse, intervjuer og gjennomgang av 11 deltakermapper. Datagrunnlaget vurderes som tilstrekkelig til å belyse problemstillingene, men enkelte funn må tolkes med varsomhet.

### **Introduksjonsprogrammet - hovedfunn, vurderinger og konklusjoner**

Forvaltningsrevisjonen viser at kommunen på flere måter har tilrettelagt for god oppfølging av flyktningene som bosettes gjennom blant annet kompetansekartlegging av deltakere, bruk av arbeidspraksis og individuelt tilpasset oppfølging.

Samtidig viser undersøkelsene flere forhold som kan svekke effekten av introduksjonsprogrammet:

- Oppfølging av realkompetansevurdering og godkjenning av utdanning er lite systematisk og i stor grad opp til den enkelte deltaker.
- Karriereveiledning brukes i liten grad i planleggingen av programmet.
- Integreringsplanene blir i liten grad brukt som aktive styringsverktøy.
- Arbeidsrettede tiltak og tilbud gjennom Nav tas i stor grad i bruk sent i programperioden.
- Oppfølging av deltakere og arbeidsgivere i forbindelse med arbeidspraksis fremstår lite strukturert.

Revisjonens undersøkelser viser at Vågå kommune gir tilbud og oppfølging som kan bidra til at flyktninger kommer i arbeid. Samtidig tyder funnene på at oppfølgingen gjennom introduksjonsprogrammet ikke alltid er tilstrekkelig systematisk og målrettet. Særlig gjelder dette arbeidet med å få brukt deltakernes kompetanse i det norske arbeidsmarkedet.

### **Kartlegging av Vågås utfordringer når det gjelder integrering**

Statistikk og kommunens egne vurderinger viser at en betydelig andel av innvandrerbefolkningen i Vågå har svak tilknytning til arbeidslivet og at mange lever med lav inntekt eller mottar ytelser. Det rapporteres også om sosial isolasjon og begrenset deltakelse i lokalsamfunnet.

Samtidig har kommunen et generelt behov for arbeidskraft, særlig innen helse- og omsorgssektoren. Revisjonen er positive til flyktingtjenestens initiativ til å koble integreringsarbeidet tettere til dette behovet.

### **Anbefalinger**

Revisjonen vurderer at kommunen har gode forutsetninger for å styrke integreringsarbeidet innenfor eksisterende rammer. Vi tror imidlertid at en mer systematisk og arbeidsrettet innretning i arbeidet med introduksjonsprogrammet kan bidra til bedre måloppnåelse og økt deltakelse i arbeid blant flyktninger. Vi anbefaler at Vågå kommune:

- Styrker arbeidet med å kartlegge og avklare deltakernes kompetanse tidlig, som et tydeligere grunnlag for utforming av introduksjonsprogrammet.
- Sikrer at integreringsplanene brukes som et aktivt styringsverktøy i introduksjonsprogrammet.
- Styrker dokumentasjonen av vurderinger og oppfølging i introduksjonsprogrammet.
- Vurderer hvordan tiltak gjennom Nav kan tas i bruk mer aktivt i programmet.
- Utvikler mer systematiske rutiner for oppfølging av deltakere og arbeidsgivere i forbindelse med arbeidspraksis.

- Kobler kvalifiseringsløp tettere til kommunens behov for arbeidskraft.
- Følger opp strategiene om å inkludere integreringsperspektivet gjennomgående i kommunens planverk.

### Kommunedirektørens høringsuttalelse

Kommunedirektøren uttaler at rapporten tar opp et viktig tema og gir flere relevante anbefalinger for å styrke arbeidet med arbeidsdeltakelse for flyktninger. Han støtter flere av anbefalingene, særlig de som er knyttet til mer målrettede integreringsplaner, bedre kobling mellom kvalifisering og arbeidskraftbehov og styrking av integreringsperspektivet i planverk. Samtidig pekes det på at flere av anbefalingene i stor grad handler om økt systematikk og dokumentasjon, uten at dette nødvendigvis vil gi økt arbeidsdeltakelse. Kommunedirektør viser til at det allerede arbeides systematisk på flere områder, og understreker at utvikling av nye rutiner må vurderes opp mot tilgjengelige ressurser og faktisk effekt. Det fremheves også at flyktningtjenesten har utviklet seg siden datagrunnlaget for rapporten ble innhentet, blant annet gjennom oppdaterte rutiner og mer målrettede integreringsplaner.

Revisjonen er enig i at økt dokumentasjon og flere rutiner i seg selv ikke automatisk vil føre til økt arbeidsdeltakelse blant flyktninger. Samtidig vil revisjonen understreke at hensiktsmessige systemer, rutiner og dokumentasjon er viktige forutsetninger for rettssikkerhet, åpenhet og etterprøvbarehet, og for å sikre god og likeverdig praksis. Dokumentasjon er ikke bare en administrativ oppgave, men et grunnleggende krav i et demokratisk samfunn for å kontrollere at forvaltningen handler korrekt. Dokumentasjon gir også et bedre grunnlag for å vurdere om tiltakene faktisk bidrar til ønsket utvikling. Målet med revisjonens anbefalinger i denne rapporten er ikke mer dokumentasjon i seg selv, men å etablere et hensiktsmessig system som i tilstrekkelig grad understøtter kvaliteten i og oppfølgingen av integreringsarbeidet.

Kommunedirektørens uttalelse er vedlagt bakerst i rapporten.

# 1 Innledning

---

## 1.1 Bakgrunn

Høy arbeidsdeltakelse er en sentral forutsetning for finansieringen av den norske velferdsmodellen. Integrering av flyktninger i arbeidslivet har derfor betydning både for samfunnet og for den enkelte.

Ved inngangen til 2025 var det bosatt 256 innvandrere i Vågå kommune. Dette tilsvarer 7,3 prosent av befolkningen. Flyktninger og deres familiemedlemmer utgjorde om lag 60 prosent av innvandrerbefolkningen. For 2026 har kommunen vedtatt å bosette 20 flyktninger, i tillegg til eventuelle familiegjenforente.<sup>1</sup>

Tall fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) viser at over en tredel av innvandrerne fra ikke-vestlige land i Vågå bor i husholdninger med vedvarende lavinntekt.<sup>2</sup> Til sammenligning gjelder dette sju prosent av den øvrige befolkningen i kommunen. Over halvparten av innvandrerne med flyktningbakgrunn i kommunen var verken i arbeid eller utdanning ved inngangen til 2025. I kapittel 5 presenterer vi for flere indikatorer for integrering i kommunen og sammenligner utviklingen i Vågå med øvrige kommuner i Nord-Gudbrandsdalen. Tallene viser at arbeidsintegrering av innvandrere er en utfordring både i Vågå og i regionen for øvrig.

For at flyktninger skal komme i arbeid, må flere forhold ligge til rette, og flere kommunale aktører må samarbeide. Kommunedirektøren i Vågå uttrykte dette slik da han innstilte på at kommunen burde stille seg positiv til å bosette 20 nye flyktninger i 2026:

*«For å lykkest med eit godt integreringsarbeid, er ein avhengig av at heile Vågåsamfunnet er med på dette og at kommune, innbyggjarar og næringsliv engasjerer seg og inkluderer vår nye innbyggjarar. Å føle seg velkomen og at ein kjem seg raskt ut i arbeid, får ta del i meningsfulle aktivitetar på fritida og skaper gode sosiale nettverk er viktig for alle for at dei skal ynskje å bli buande permanent i kommunen.»<sup>3</sup>*

---

<sup>1</sup> Vågå kommune, desember 2025, saksfremlegg til kommunestyret, «Oppmodning av busetting av flyktninger i 2026»

<sup>2</sup> IMDi har definert «vedvarende lavinntekt» slik: «For å ha vedvarende lavinntekt må husholdningen ha lav inntekt i en treårsperiode. Lavinntekt måles som gjennomsnittlig inntekt for hele husholdningen etter skatt på 60 prosent av (median)gjennomsnittet over en treårsperiode». Kilde: IMDi, «Statistikk og nøkkeltall for Vågå kommune».

<sup>3</sup> Vågå kommune, desember 2025, saksfremlegg til kommunestyret, «Oppmodning av busetting av flyktninger i 2026».

## 1.2 Kontrollutvalgets bestilling

I denne forvaltningsrevisjonen ser vi nærmere på Vågå kommunes arbeid med integrering av flyktninger. Temaet er omtalt som et prioritert område i kommunens plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2025-2028. Innlandet revisjon har på bestilling fra kontrollutvalget utarbeidet en foranalyse og prosjektplan om temaet og hvordan en forvaltningsrevisjon kan innrettes. I sitt møte 25. mars 2025 bestilte utvalget en forvaltningsrevisjon om temaet.

## 1.3 Formål og problemstillinger

Formålet med revisjonen er å undersøke hvordan Vågå kommune legger til rette for at flyktninger kommer i arbeid, samt å identifisere eventuelle utfordringer og forbedringsmuligheter i dette arbeidet.

Undersøkelsen besvarer følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad gir introduksjonsprogrammet i kommunen oppfølging og tiltak som støtter nyankomne flyktningers overgang til arbeid?<sup>4</sup>
2. Hvilke hovedutfordringer står kommunen overfor i integreringsarbeidet, og hvilke tiltak og virkemidler benyttes?

Den første problemstillingen belyses gjennom å se på kommunens arbeid med introduksjonsprogrammet, som regnes som kommunens viktigste virkemiddel for å fremme god integrering.<sup>5</sup> Målet med programmet er at deltakerne skal kvalifiseres til å komme i arbeid eller videre utdanning med sikte på senere stabil tilknytning til arbeidslivet.<sup>6</sup> Revisjonen undersøker om kommunen oppfyller utvalgte krav og føringer for introduksjonsprogram.

Den andre problemstillingen besvares gjennom en kartlegging av kommunens utfordringer innen integreringsarbeidet. Her presenteres relevant statistikk og

---

<sup>4</sup> Opprinnelig ordlyd for problemstillingen var: «I hvilken grad har kommunen tilrettelagt for at flyktninger får en stabil tilknytning til arbeidslivet?». I prosjektplanen var undersøkelsen avgrenset til å omhandle kommunens arbeid med introduksjonsprogrammet. Revisjonen har valgt å justere ordlyden i problemstillingen. Formålet har vært å gjøre formuleringen mer leservennlig, tydeligere knyttet til undersøkelsene som er gjennomført, og bedre egnet som grunnlag for vurderinger og konklusjon. Endringen i ordlyd innebærer ikke en endring i innholdet i undersøkelsen slik den opprinnelig var planlagt.

<sup>5</sup> Kommunesektorens organisasjon (KS), «Integrering»

<sup>6</sup> IMDi, «Statistikk og nøkkeltall»

dokumentasjon som belyser situasjonen til flyktninger i kommunen, samt aktuell informasjon fra informanter.

### 1.4 Avgrensninger

Revisjonen omfatter kommunens oppfølging av flyktninger før og etter deltakelse i introduksjonsprogrammet.

Det er den statlige delen av Nav som har ansvaret for arbeidsmarkedstiltak. Dette er et sentralt virkemiddel for å bistå flyktninger i å komme i arbeid. Vi reviderer ikke den statlige delen av Nav, men har undersøkt om kommunen har rutiner og praksis som sikrer samhandling om deltakere i introduksjonsprogrammet der dette er relevant.

Undersøkelsen retter seg mot flyktningtjenesten i Nav, som har ansvar for introduksjonsprogrammet. Andre kommunale tjenester, som voksenopplæring, barnehage, skole og helse, er ikke revidert.

Revisjonen omfatter arbeidsrettede deler av introduksjonsprogrammet.

Utdanningsrettede elementer, norskopplæring og samfunnskunnskap er ikke vurdert særskilt.

Statsforvalteren i Innlandet gjennomførte høsten 2025 tilsyn med Vågå kommune. Tilsynet omhandlet arbeid med sluttmaal, varighet i introduksjonsprogrammet, norskopplæringen og vedtaket om introduksjonsprogram. Statsforvalterens tilsyn omfattet altså i hovedsak andre temaer enn denne revisjonen, som har fokus på kommunens arbeidsrettede oppfølging av flyktninger. Revisjonen bygger imidlertid på noe av den samme dokumentasjonen som Statsforvalteren gjennomgikk, og enkelte problemstillinger berører hverandre. Der det er relevant for våre problemstillinger, viser vi til Statsforvalterens funn. Kommunen har i intervju opplyst at den er enig i Statsforvalterens vurderinger, og at disse kan legges til grunn også i revisjonen.

### 1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er de krav og normer som kommunens praksis vurderes opp mot. Kriteriene er i hovedsak utledet fra integreringsloven og integreringsforskriften. I tillegg er IMDis juridiske veileder, fagressurser om introduksjonsprogrammet og veileder om samarbeid mellom kommune og NAV benyttet som tolkningsgrunnlag.

Fullstendig utledning av revisjonskriteriene fremgår av kapittel 4.

## 1.6 Rapportens oppbygging

Etter dette innledende kapittelet, gjøres det i kapittel 2 rede for metodene som er brukt for å samle informasjon til forvaltningsrevisjonen. Deretter, i kapittel 3, gir vi en introduksjon til temaet integrering, samt beskriver ulike aktørers roller og forløpet i arbeidet med integrering av flyktninger i Vågå kommune. Kapittel 4 redegjør for revisjonskriteriene. I kapittel 5 presenterer vi funn, vurderinger og konklusjoner knyttet til den første problemstillingen, mens kapittel 6 oppsummerer funn fra kartleggingen i problemstilling 2. Revisjonens anbefalinger til kommunen presenteres i kapittel 7, mens i vedlegget bakerst i rapporten er kommunedirektørens høringsuttalelse.

## 2 Metode

---

Prosjektet er gjennomført på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon, jf. RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Prosjektet er utført av revisjonens egne ansatte og kvalitetssikret etter krav til kvalitetssikring i Innlandet Revisjon IKS. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført fra september 2025 til mars 2026.

Forvaltningsrevisjon skal bygge på en systematisk og etterprøvbar metode. Den reviderte enheten skal også få anledning til å komme med sine synspunkter på faktagrunnlag og vurderinger. Revisjonen legger vekt på en mest mulig objektiv framstilling og på å bruke kilder som er relevante og pålitelige. Formålet med forvaltningsrevisjon er å bidra til læring og forbedring.

I forvaltningsrevisjon tilstreber vi å benytte flere metoder i et prosjekt. Relevans og pålitelighet til metodene, kildene, og informasjonen er vurdert. Metodene som er benyttet i denne forvaltningsrevisjonen er dokumentanalyse, gjennomgang av enkeltsaker og intervjuer.

### Intervjuer

Revisjonen har intervjuet fem ledere og ansatte i kommunen som er involvert i, eller har ansvar for, oppfølging av flyktninger i kommunen. Formålet med intervjuene har vært å få informasjon om kommunens arbeid med introduksjonsprogrammet, oppfølgingen av deltakere og bruken av arbeidsrettede tiltak.

Vi intervjuet de tre flyktningkonsulentene i flyktningtjenesten, leder for NAV (vedkommende sluttet i stillingen 31. desember 2025) og kommunalsjef for rammeområdet barnehage, utdanning og kultur (som også hadde ansvar for voksenopplæringen). Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Det

innebærer at hovedspørsmålene var utformet på forhånd, samtidig som revisor stilte oppfølgingsspørsmål underveis og i etterkant når det var nødvendig. Alle de intervjuede har verifisert referatene fra intervjuene.

Vi hadde i tillegg samtaler med to arbeidsgivere som har erfaring med å ha flyktninger i arbeidspraksis. Disse var mindre strukturerte enn intervjuene og hadde karakter av tematiske samtaler. Referatene ble ikke verifisert skriftlig, men notatene ble gjennomgått muntlig med informantene i etterkant og deretter bekreftet per SMS.

### **Dokumenter og gjennomgang av enkeltsaker**

Revisjonen har gjennomgått dokumenter som belyser hvordan kommunen jobber med integrering. Dette omfatter blant annet rutiner og maler knyttet til oppfølging av deltakere i introduksjonsprogrammet. Vi har også gjennomgått relevante lover og forskrifter, forarbeider, veiledere og faglitteratur på området. Videre har vi benyttet offentlig tilgjengelig dokumentasjon, blant annet statistikk fra IMDi om integrering av flyktninger i Vågå og aktuelle politiske saker, rapporteringer og vedtak. En fullstendig oversikt over kildene framgår av referanselisten bakerst i rapporten.

For å avgrense kommunens ressursbruk tok revisjonen utgangspunkt i dokumentasjon som allerede var innhentet i forbindelse med et tilsyn fra Statsforvalteren i Innlandet høsten 2025. Tilsynet gjaldt kommunens forvaltning av integreringsloven gjennom introduksjonsprogrammet. Statsforvalteren hadde innhentet rutiner og enkeltsaker og gjennomført intervjuer med ansatte i flyktningtjenesten. Revisjonen har vært i dialog med Statsforvalteren og fått informasjon om hvilken dokumentasjon kommunen oversendte i tilsynet, herunder utvalgskriteriene for enkeltsakene.

Revisjonen fikk oversendt den samme dokumentasjonen som kommunen sendte Statsforvalteren, i tillegg til rapporter og korrespondanse knyttet til tilsynet. Det var avtalt med kommunen at revisjonen kunne be om ytterligere dokumentasjon dersom det viste seg nødvendig for å få et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere kommunens praksis.

Vi har gjennomgått saker som gjaldt 11 deltakere som var aktive i introduksjonsprogrammet i 2024 og/eller 2025. Ni av deltakermappene var de samme som Statsforvalteren hadde fått oversendt. Disse var tilfeldig utvalgt av Statsforvalteren. Etter revisjonens vurdering ga disse et godt utgangspunkt for å undersøke kommunens dokumenterte praksis. Sju av deltakerne hadde arbeid som slutt mål, og alle hadde arbeidspraksis som del av programmet. Utvalget viste variasjon kjønn og kompetansebakgrunn. Åtte av deltakerne var fra Ukraina, mens øvrige hadde andre landbakgrunner.

For å få eksempler på hva kommunen selv vurderer som god praksis når det gjelder dokumentert oppfølging av deltakere med arbeidsrettede introduksjonsprogram, ba revisjonen om to ytterligere deltakermapper. Disse ble valgt ut av kommunen.

Ved gjennomgangen av deltakermappene så vi at noe sentral informasjon ikke var dokumentert. For å se om det fantes utfyllende informasjon i disse sakene, hadde vi derfor et møte med flyktningtjenesten i etterkant, der vi sammen gikk gjennom noen av de digitale mappene i fagsystemet Visma Flyktning.

### **Analyseprosess**

Det innsamlede datamaterialet har belyst ulike sider ved kommunens arbeid med introduksjonsprogrammet. Materialet er analysert med utgangspunkt i temaer som er definert ut fra undersøkelsens problemstillinger. Analysen har identifisert praksiser og erfaringer knyttet til disse temaene. Dette danner grunnlaget for revisjonens vurderinger og oppsummeringer.

### **Personopplysninger**

I denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger om deltakere i introduksjonsprogrammet. Det rettslige grunnlaget for å behandlingen er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Gjennom prosjektet har revisjonen hatt tilgang til deltakermapper som inneholder opplysninger som kan regnes som særlige kategorier personopplysninger. Vi har hatt fokus på å fange opp kommunens oppfølging av de aktuelle personene i forbindelse med introduksjonsprogrammet, og har ikke tatt sensitiv informasjon eller andre personopplysninger ut fra dokumentasjonen. Sensitiv informasjon er ikke arkivert i våre arbeidsnotater eller sluttrapport.

Vi har mottatt dokumentasjon med personopplysninger både digitalt og på papir. Digitale opplysninger har vært lagret i tilgangsbegrensede mapper. Papirdokumenter har vært oppbevart i låste skap i revisjonens lokaler. Papirdokumentasjonen vil bli makulert etter kommunens behandling av rapporten.

### **Dataens relevans og pålitelighet**

Prosjektet er gjennomført i tråd med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med denne standarden.

Dataens relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. For å styrke relevansen og påliteligheten har vi brukt flere metoder og datakilder, og vi har sammenholdt opplysninger fra intervjuene, dokumentene og enkeltsakene.

Når det gjelder dataens **relevans** mener revisjonen at vi har samlet inn tilstrekkelig informasjon til å besvare problemstillingene. Revisjonskriteriene er kvalitetssikret internt, og kommunen har hatt anledning til å kommentere både kriteriene og faktabeskrivelsene i rapporten.

Informantene er valgt fordi de, ut fra sine roller, har god kjennskap til kommunens arbeid med gjennomføring av introduksjonsprogrammet. Intervjuene omfatter både ledere og ansatte som arbeider direkte med oppfølgingen. Dette gir etter revisjonens vurdering et relevant grunnlag for å belyse kommunens praksis. Samtidig kunne intervjuer med flere aktører, for eksempel fra næringslivet, frivilligheten eller andre deler av NAV, gitt flere perspektiver.

Gjennomgangen av enkeltsaker bygger på et begrenset utvalg. Sakene er derfor ikke nødvendigvis representative for alle deltakere i arbeidsrettede introduksjonsprogram i Vågå.<sup>7</sup> Formålet har heller ikke vært å etablere et representativt utvalg eller å generalisere, men å undersøke hvordan kommunens praksis kommer til uttrykk i konkrete saker. Kommunen har imidlertid verifisert faktaene knyttet til enkeltsakene og har i liten grad hatt innvendinger som tilsier at sakene har vært spesielle. Etter revisjonens vurdering gir de gjennomgåtte sakene et relevant bilde av kommunens praksis på de områdene vi har undersøkt, men vi kan ikke si noe om hvorvidt opplysningene innhentet i disse deltakermappene er det typiske.

For å ivareta dataens **pålitelighet** har vi blant annet sørget for verifisering av intervjureferater, at faktdelen av rapporten er sendt til kommunen for gjennomlesing, og at eventuelle faktafeil er rettet før endelig rapport. Høringsutkastet ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse, og uttalelsen følger som vedlegg til rapporten.

Det er likevel enkelte forhold som kan påvirke datamaterialet:

---

<sup>7</sup> Revisjonen har gjennomgått 11 saker som var aktive i introduksjonsprogrammet i 2024 og/eller 2025. Revisjonen er usikre på hvor stor andel dette utgjør av totalen. Flyktningsjenesten oppgir til revisjonen at det var 30 aktive deltakere av introduksjonsprogrammet i 2024 og 23 i 2025. Dette er ikke nødvendigvis unike deltakere, så det totale tallet for antall aktive deltakere i 2024 og 2025 kan være lavere.

For det første er det risiko for at opplysninger kan ha blitt oversett i gjennomgangen av deltakermapper. For å redusere denne risikoen og kontrollere opplysninger gikk revisjonen gjennom enkelte av mappene sammen med ansatte fra flyktningtjenesten. Etter revisjonens vurdering er det lite som tyder på at eventuelle slike feil har hatt vesentlig betydning for revisjonens funn.

For det andre skilte samtale med arbeidsgiverne seg fra de øvrige intervjuene. Disse var mindre strukturerte og hadde karakter av tematiske samtaler. Referatene ble ikke verifisert skriftlig, men notatene ble gjennomgått muntlig med informantene i etterkant og deretter bekreftet per SMS.

For det tredje er statistikkgrunlaget begrenset når det gjelder å si noe presist om stabiliteten i deltakernes tilknytning til arbeidslivet. IMDi-statistikken gir nyttig informasjon, men inneholder begrensede opplysninger om typen arbeidsforhold. En person regnes for eksempel som i arbeid dersom vedkommende har minst én time lønnet arbeid i uken på måletidspunktet. Revisjonen har derfor også etterspurt informasjon fra kommunen om sysselsettingsstatus for personer som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2021 og 2022, og fått supplerende opplysninger fra flyktningtjenesten basert på deres kjennskap til de aktuelle personene.

På bakgrunn av dette mener revisjonen at datamaterialet som er presentert i denne rapporten oppfyller kravene til gyldighet og pålitelighet. Revisjonen har vurdert mulige feilkilder, sammenholdt opplysninger fra ulike kilder og stilt oppklarende spørsmål der det har vært behov. Kommunens merknader til faktabeskrivelsen er innarbeidet i rapporten. Revisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er gjort med utgangspunkt i de mulighetene og begrensningene som ligger i datagrunlaget.

## 3 Introduksjon til temaet integrering

---

### 3.1 Sentrale begreper i integreringsarbeidet

**Asylsøker** - En person som søker beskyttelse i Norge på grunn av forfølgelse eller krig i hjemlandet. Dersom søknaden innvilges, får personen status som flyktning.

**Bosatt** – en flyktning regnes som bosatt når vedkommende har ankommet en kommune som har vedtatt å bosette personen.

**Bosettingsfase / etableringsfase** – de første månedene etter bosetting. Kommunen sørger for bolig, økonomisk støtte og informasjon, veiledning og praktisk hjelp som bidrar til at de raskt kan finne seg til rette i sin nye hjemkommune.

**Familiegjenforente** - personer som får opphold i Norge fordi de enten har familie som bor lovlig i Norge, eller de er gift med en norsk statsborger.

**Flyktning** - en person som har fått oppholdstillatelse i Norge på grunn av forfølgelse, krig eller andre beskyttelsesbehov.

**Innvandrere** - personer som er født i utlandet av to utenlandskfødte foreldre og som har flyttet til Norge. Flyktninger, asylsøkere og familieinnvandrede er å regne som innvandrere dersom de flytter til Norge.

**Midlertidig kollektiv beskyttelse** – en oppholdstillatelse gitt til personer fra områder med krig eller krise. Tillatelsen er midlertidig og forutsetter retur når forholdene i hjemlandet ligger til rette for det. Dette gjelder de fleste ukrainere som har flyktet til Norge etter krigen. Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse har rett, men ikke plikt til å delta på introduksjonsprogrammet.

**Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)** – et statlig register over enkeltpersoners deltakelse i norskopplæring og introduksjonsprogram. Det er kommunene som registrerer opplysningene. Registeret brukes blant annet ved behandling av søknader om statsborgerskap og permanent oppholdstillatelse.

**Overføringsflyktning** – en flyktning som bosettes i Norge direkte fra utlandet, etter avtale med FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR). Overføringsflyktninger omtales ofte som kvoteflyktninger.

### 3.2 Roller i integreringsarbeidet i Vågå<sup>8</sup>

#### Nav v/ flyktningtjenesten

Flyktningtjenesten i Vågå er organisatorisk lagt under den kommunale delen av Nav fra 01.01.2023. Tjenesten har ansvar for bosetting og oppfølging av flyktninger de første fem årene, samt faglig og koordinerende ansvar for introduksjonsprogrammet. Flyktningtjenesten planlegger og følger opp programmet. De fleste deltakere starter med norskopplæring og samfunnskunnskap som tilbys ved voksenopplæringen.

---

<sup>8</sup> Beskrivelsen bygger på revisjonens samlede oppfatning av innhentet datamateriale og er godkjent av flyktningtjenesten.

Arbeidsrettede tiltak inngår fra 4.måned. Dette er det flyktningtjenesten som følger opp.

Flyktningtjenesten i Vågå består av tre flyktningkonsulenter i 2,8 årsverk fra 12.01.2026 og én boveileder i 40 prosent stilling. Flyktningkonsulentene arbeider med alle aktuelle oppgaver og følger opp alle deltakerne. Kommunen informerte i intervju om at de på undersøkelsestidspunktet arbeidet med å tydeliggjøre og fordele intern rolle- og ansvarsfordeling. To av flyktningkonsulentene skal blant annet få et særskilt ansvar for oppfølging av deltakere som etter programslutt skal overføres til statlig del av Nav.

### **Voksenopplæringen**

Voksenopplæringen ligger under tjenesteområdet barnehage, utdanning og kultur. Enheten har ansvar for norskopplæring, samfunnskunnskap og livsmestring, og gjennomfører dermed hoveddelen av opplæringstiltakene i introduksjonsprogrammet.<sup>9</sup>

Voksenopplæringen består av to lærere og en avdelingsleder (to faste stillinger og en midlertidig). Avdelingsleder jobber 80 prosent med undervisning og resten administrativt.

Revisjonens informanter opplyser at flyktningtjenesten, Nav-leder og leder for voksenopplæringen har faste samarbeidsmøter hver tredje uke. Her drøftes både saker på systemnivå og aktuelle enkeltsaker.

### **Samarbeid med andre lokale aktører**

Lokale arbeidsgivere er viktige i integreringsarbeidet ettersom de kan tilby praksisplasser og arbeid. Dette gir deltakerne mulighet til å få arbeidserfaring, språktrening og nettverk.

Frivillig sektor kan også være av stor betydning for å skape nettverk og fellesskap som mange innvandrere mangler grunnet migrasjonen til et nytt land. De frivillige organisasjonene kan tilby møteplasser, språktrening og kurs.

Informantene forteller revisjonen at Vågå kommune på undersøkelsestidspunktet ikke har systematisk samarbeid med andre kommuner i Norddalen om

---

<sup>9</sup> Vågå kommune, «Flyktningtjenesten i Vågå», 28.2.2025, <https://www.vaga.kommune.no/tenester/helse-omsorg-sosiale-tenester/sosiale-tenester-Nav/flyktningteneste/>

integreringsarbeidet. Tidligere fantes det regelmessige samlinger, men disse er ikke videreført etter koronapandemien.

### **Aktører på andre forvaltningsnivåer**

#### **Statlig del av Nav**

Den statlige delen av Nav har tiltak til arbeidssøkere som tar sikte å møte kravene i et kompetansekrevene arbeidsliv. Navs arbeidsmarkedstiltak kan være viktige for å hjelpe innvandrere med å oppnå dette.<sup>10</sup>

#### **Fylkeskommunen**

Fylkeskommunen skal bidra til helhetlig planlegging av opplæringstilbud til innvandrere i fylket. De skal på denne måten bidra til at innvandrere får tilgang til relevante opplærings- og utdanningstilbud, og at de raskt kan bli økonomisk selvstendige.

Fylkeskommunen har også ansvar for karriereveiledning til deltakere i introduksjonsprogrammet, samt å sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som deltar i fulltid videregående opplæring.<sup>11</sup>

#### **Integrering- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)**

IMDi har statlig ansvaret for bosetting av flyktninger. Hvert år anmoder de norske kommuner om å bosette flyktninger. Anmodningene er basert på prognoser for tall på asylsøkere og kvoten for overføringsflyktninger. Kommunene fatter deretter vedtak om hvor mange personer de ønsker å bosette.<sup>12</sup> IMDi har også ansvar for å forvalte og gi veiledning om regelverket for introduksjonsprogrammet, utvikle faglige anbefalinger, veiledere og statistikk, samt støtte kommunene i kvalitetsutvikling av integreringsarbeidet.

#### **Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir)**

HK-dir godkjenner utenlandsk utdanning. Dette omfatter ordinær godkjenning og automatisk godkjenning av enkelte grader fra utvalgte land, blant annet Ukraina.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Innlandet fylkeskommune. (u.å.). *Kvalifiseringsplan for innvandrere*.

<sup>11</sup> Innlandet fylkeskommune. (u.å.). *Kvalifiseringsplan for innvandrere*.

<sup>12</sup> Regjeringen, 19.12.2022, «Busetjing av flyktningar», <https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring-og-integrering/asd/bosetting-av-flyktninger/id2343754/>

<sup>13</sup> Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HKdir), «Godkjenning av utdanning fra utlandet»

### 3.3 Forløpet i kommunens integreringsarbeid

Forløpet fra flyktninger bosettes i Vågå kommune, til de er ferdige med introduksjonsprogrammet, kan i grove trekk oppsummeres slik:<sup>14</sup>

#### **Kartlegging**

Flyktningtjenesten gjennomfører kompetansekartlegging.



#### **Karriereveiledning**

Deltakeren får tilbud om karriereveiledning fra Karriere Innlandet.



#### **Vedtak**

Flyktningtjenesten fatter vedtak om introduksjonsprogram og utarbeider integreringsplan (IP) sammen med deltakeren.



#### **Oppstart**

Deltakeren starter i introduksjonsprogrammet snarest og senest innen tre måneder etter bosetting.



#### **Oppfølging**

Deltakeren følges opp gjennom evalueringssamtaler etter om lag 4–5 måneder og deretter hvert halvår. Integreringsplanen vurderes og eventuelt justeres.

Ved evalueringene vurderes det også om programmet skal forlenges. Dersom programmet forlenges etter søknad fra deltaker, skal flyktningtjenesten fatte nytt vedtak om introduksjonsprogram og utarbeide ny integreringsplan sammen med deltakeren for perioden for forlengelse.



#### **Avslutning av introduksjonsprogrammet**

Etter avsluttet introduksjonsprogrammet går deltakerne over til arbeid, utdanning eller videre oppfølging gjennom Nav.

---

<sup>14</sup> Beskrivelsen bygger på revisjonens samlede oppfatning av innhentet datamateriale og er godkjent av flyktningtjenesten.

## 4 Revisjonskriterier

---

Revisjonskriterier er normer som revisjonen vurderer kommunens praksis opp mot. Kriteriene kan utledes fra lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv. som sier noe om hvordan virksomheten skal eller bør drives. Kriteriene skal være relevante for revisjonens problemstillinger og bygge på anerkjente og etterprøvbare kilder. Krav til tydelig forankring følger NKRFs standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Denne forvaltningsrevisjonen undersøker hvordan Vågå kommune legger til rette for at flyktninger får en stabil tilknytning til arbeidslivet, med vekt på kommunens oppfølging av deltakere i introduksjonsprogrammet. Integreringsloven er hovedkilden til revisjonskriteriene. Formålet med loven er at innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige.<sup>15</sup>

For å utdype hva de sentrale elementene i lovgrunnlaget innebærer i praksis, viser vi også til relevante forarbeider og veiledningsmaterieell fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), herunder juridisk veileder til integreringsloven, fagressurs for introduksjonsprogrammet, og veileder om samarbeid mellom kommunen og Nav om introduksjonsprogrammet. Selv om disse dokumentene ikke har samme rettsstatus som lover og forskrifter, uttrykker de sentrale myndigheters forståelse av gjeldende regelverk og god forvaltningspraksis. Veilederne anses derfor som autoritative og relevante kilder i revisjonssammenheng.

### Lovendringer

Stortinget har vedtatt endringer i integreringsloven som i hovedsak trer i kraft fra juli 2025 og januar 2026. Endringene bygger på evalueringer av regelverket og på erfaringer etter den høye tilstrømningen av fordrevne fra Ukraina.<sup>16</sup> Endringene var i liten grad trådt i kraft i perioden datagrunnlaget for denne revisjonen omfatter. Revisjonskriteriene nedenfor er derfor utledet fra bestemmelsene som gjaldt i

---

<sup>15</sup> En av endringene i integreringsloven er i ordlyden i lovens formål: tidligere sto det at loven skal bidra til at innvandrere får en «varig» tilknytning til arbeidslivet, mens dette nå er endret til at loven skal bidra til at innvandrere får en «stabil» tilknytning til arbeidslivet. Departementet forklarer dette i forarbeidene med at uttrykket «stabil tilknytning» i større grad åpner for at man kan gå ut av arbeidslivet eller en jobb midlertidig, uten å nødvendigvis miste tilknytningen til arbeidslivet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2025). Kilde: *Prop. 81 L (2024–2025) Endringer i integreringsloven mv. (økt arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet)*.

<sup>16</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2024). *Meld. St. 17 (2023–2024) Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*. Melding til Stortinget

revisjonsperioden. Vi beskriver likevel enkelte av de mest sentrale endringene, samt bakgrunnen for dem, der dette er relevant i gjennomgangen.

Når vi viser til integreringsloven i det følgende, viser vi til gjeldende versjon av loven (ikrafttredelse 1. januar 2021, sist endret 1. september 2025).

## **Avgrensninger**

Revisjonen retter seg mot arbeidsrettede introduksjonsprogram, det vil si program der lønnet arbeid er definert som sluttmål. I revisjonskildene som beskrives nedenfor omtaler vi derfor arbeidsrettede deler av programinnholdet mer inngående enn krav og anbefalinger om språkopplæring eller utdanningsrettede elementer.

Avgrensningene er gjort for å spisse undersøkelsen og for å avgrense mot tema Statsforvalteren Innlandet undersøkte i tilsyn i kommunen høsten 2025.

## **4.1 Planlegging av introduksjonsprogrammet**

### Kompetansekartlegging og karriereveiledning

Integreringsloven § 10 fastslår at for personer som ikke har fått kompetansekartlegging før bosetting, skal kommunen gjennomføre kartlegging. Denne skal minst omfatte språknivå, utdanning, arbeidserfaring, annen relevant kompetanse og deltakerens ønsker for videre karriere eller utdanning i Norge. Kartleggingen danner grunnlaget for innholdet i introduksjonsprogrammet, og skal bidra til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov.

Deltakere har også rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning som baseres på kompetansekartleggingen jf. integreringsloven § 11. Veiledningen bør gjennomføres før vedtak om introduksjonsprogrammet. Karriereveiledningen bør munne ut i en anbefaling om arbeid eller utdanning for den enkelte deltaker innenfor rammen av introduksjonsprogrammets mål, varighet og innhold. Det er fylkeskommunen som skal sørge for karriereveiledningen, men kommunen bør bruke resultatet fra veiledningen i målrettingen av den enkeltes introduksjonsprogram. IMDi presiserer at «det er viktig at kommunen og fylkeskommunen samarbeider slik at fylkeskommunens karriereveiledning og kommunens arbeid med introduksjonsprogrammet samkjøres. På denne måten vil man sikre at deltakerne får en helhetlig tjeneste».<sup>17</sup>

Det er egne regler om karriereveiledning for personer som får innvilget kollektiv beskyttelse. Se mer under punkt 4.4.

---

<sup>17</sup> IMDi (2025), *Veileder til integreringsloven*

### Realkompetansevurdering og godkjenning av utdanning

De som har rett til opplæring for voksne, har rett til å få realkompetansen sin vurdert og dokumentert. Dette følger av opplæringslova § 18-8. Realkompetansevurdering og godkjenning av utenlandsk utdanning kan være nyttig for å at deltakere skal unngå lange opplæringsløp og for å få lettere tilgang til det norske arbeidsmarkedet.

For å bidra til at flere deltakere benytter retten til å få sin realkompetanse vurdert, er en av de vedtatte endringene i integreringsloven (§ 15 andre til fjerde ledd) at kommunen skal veilede deltakere som har behov for realkompetansevurdering.<sup>18</sup>

I IMDi's fagressurs for introduksjonsprogrammet beskrives det at prosessene med realkompetansevurdering og godkjenning av medbrakt kompetanse bør komme i gang så tidlig som mulig, gjerne i sammenheng med kompetansekartlegging før oppstart av programmet. I sin kompetansepakke har IMDi verktøy som beskriver hvordan kommunen kan bistå og veilede deltakere i introduksjonsprogrammet med å få realkompetansevurdering og få godkjent utdanning.<sup>19</sup>

### Slutt mål og varighet av introduksjonsprogrammet

Etter integreringsloven § 13 skal kommunen sette et slutt mål for deltakerens introduksjonsprogram. Slutt målet skal være individuelt for den enkelte og det skal være realistisk å oppnå innen programtiden. Målet skal utformes så konkret som mulig og reflektere hva deltakeren skal oppnå i introduksjonsprogrammet.<sup>20</sup>

For personer under 25 år og som ikke har fullført videregående skole, skal slutt målet som hovedregel være fullført videregående opplæring. Programmet kan vare inntil tre år, med mulighet for forlengelse i ett år.

For personer som har utdanning på videregående nivå eller høyere, skal slutt målet være høyere utdanning eller arbeid. Programmet kan vare fra tre til seks måneder med mulighet for forlengelse i seks måneder. I forarbeidene står det at «hvilket slutt mål som settes må vurderes konkret ut fra deltakerens ønsker og forutsetninger,

---

<sup>18</sup> Prop. 81 L (2024–2025), s. 59

<sup>19</sup> IMDi, kompetansepakke: «Godkjenning av utenlandsk utdanning»

<sup>20</sup> IMDi, «Regler for planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogrammet: Slutt mål og varighet i introduksjonsprogrammet»

samt tilbudet i kommunen» og at sluttmaal om å komme i arbeid «bør detaljeres ned til en bransje.»<sup>21</sup>

Undervegs i introduksjonsprogrammet kan det være behov for å endre sluttmalet, for eksempel dersom deltakeren viser treigere eller raskere progresjon enn forventet.

### 4.2 Integreringsplan

Integreringsloven § 15 fastslår at kommunen skal utarbeide en integreringsplan sammen med deltakeren. Planen skal som et minimum inneholde deltakerens sluttmaal, norskmål, langsiktige mål, omfang av opplæring i norsk og samfunnskunnskap, programmets varighet, elementene i programmet og klagemuligheter. Utarbeidelse av integreringsplan er et enkeltvedtak som deltakeren kan klage på, jf. integreringsloven § 46 bokstav c.

IMDi presiserer i sin juridiske veileder at planen skal «bygge videre på elementer som deltaker har gjennomført før bosetting i kommunen. Dette kan for eksempel være kartlegging, veiledning, godkjenning av kompetanse og kompletterende utdanning. Bestemmelsen skal sikre at kommunen tar hensyn til og vektlegger tidligere kartlegginger, karriereveiledning og andre tiltak når integreringsplanen skal utarbeides.»<sup>22</sup>

Planen skal også angi og begrunne valg av arbeids- eller utdanningsrettede elementer og beskrive hvordan disse elementene er knyttet til deltakerens mål.

Forarbeidene omtaler at planen skal være et praktisk styringsverktøy og beskrive programinnholdet på en måte som gjør det mulig å bruke planen i gjennomføringen av programmet. Planen skal vurderes jevnlig og endres ved vesentlige endringer i deltakerens situasjon.

I IMDis juridiske veileder til integreringsloven står det at det ikke er gitt nærmere føringer i regelverket for hva «jevnlig» betyr, men sjeldnere enn hvert semester vil i mange tilfeller være for sjeldent. Jevnlig vurdering skal sikre at deltaker og kommunen har et bevisst forhold til planen, og at man raskt kan gjøre endringer hvis

---

<sup>21</sup> Prop 89 L (2019-2020), s 177. Endring i integreringsloven per juli 2025 § 13 første ledd fastsetter at introduksjonsprogrammet for deltakere over 55 år skal ha arbeid som sluttmaal. Det er også innført en endring i § 14 sjette ledd som fastsetter at arbeidsrettede program kan vare i inntil to år og ikke kan forlenges (Prop 81 L (2024-2025), s.70

<sup>22</sup> IMDi (2025), *Veileder til integreringsloven*

den viser seg å være urealistisk eller for lite ambisiøs. Delmål kan brukes som veiledning underveis for å vurdere progresjonen. Hvis delmålene ikke er nådd innen de gitte tidsfristene, eller hvis deltakeren viser raskere progresjon enn forventet, kan det være aktuelt å endre planen. Hvis det ved vurderingen av planen viser seg at deltakeren ikke har den nødvendige progresjonen for å nå sluttmålet, bør omfanget av elementene i planen vurderes, slik at deltakeren kan oppnå sluttmålet innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Endring av planen skal kun skje ved faktisk behov.

### 4.3 Innhold i introduksjonsprogrammet og samarbeid

Etter integreringsloven § 14 skal introduksjonsprogrammet som et minimum inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap, kurs i livsmestring og arbeids- eller utdanningsrettede elementer. Programmet skal være helårlig og på fulltid.

For deltakere med arbeid som sluttmål skal programmet inneholde arbeidsrettede elementer. Innholdet skal tilpasses den enkelte deltakers behov og sluttmål.<sup>23</sup> IMDi juridiske veileder omtaler arbeidsrettede elementer som tiltak som gjennomføres i eller nær arbeidslivet, og nevner blant annet arbeidspraksis, ordinært arbeid i kombinasjon med opplæring, arbeidsmarkedstiltak i regi av Nav og korte bransje- og yrkeskurs.<sup>24</sup>

IMDi gir veiledning om hvordan kommunene kan utvikle arbeidsrettede tiltak og sikre god kvalitet i gjennomføringen. I fagressursen om arbeidspraksis understrekes det at formålet med praksisen skal avklares tidlig og ses i sammenheng med kartlegging og sluttmål. Deltakeren bør være involvert i hele prosessen, og kommunen må sørge for koordinert og forankret samarbeid mellom alle aktører og ha kapasitet til tett oppfølging underveis. IMDi fremhever også betydningen av at kommunen har god oversikt over lokale og regionale muligheter, arbeidskraftbehov og relevante samarbeidspartnere.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Kommende endringer i integreringsloven skjerper kravene til arbeidsrettede introduksjonsprogram. Endringen i § 14a tredje og fjerde ledd fastslår at arbeidsrettede elementer skal utgjøre minst 15 timer per uke etter tre måneder for deltakere med utdanning på videregående nivå eller høyere, og etter seks måneder for deltakere med lavere utdanning. Kilde: Prop 81 L (2024-2025), s. 39

<sup>24</sup> IMDi (u.å.), *Arbeidsrettet introduksjonsprogram*. Fagressurs for introduksjonsprogrammet.

<sup>25</sup> IMDi (u.å.), *Praksis*. Fagressurs for introduksjonsprogrammet. IMDi har også egne fagressurssider som gjelder deltidsarbeid som del av introduksjonsprogrammet og korte bransjekurs kommuner kan utvikle.

## Samarbeid mellom flyktningtjenesten og andre aktører

Forarbeidene til endringer i integreringsloven understreker at kvaliteten i introduksjonsprogrammet påvirkes av hvem kommunen samarbeider med, hva samarbeidet omfatter og hvordan det organiseres. Nav trekkes fram som en sentral samarbeidsaktør. God gjennomføring forutsetter tydelig prioritering, informasjonsflyt og klar rolle- og ansvarsdeling. Det pekes også på at Nav ofte involveres for sent i løpene.<sup>26</sup>

I IMDis «Veileder om samarbeid mellom kommunen og Nav om introduksjonsprogrammet» anbefales det at det etableres klare rutiner for ansvarsdeling og koordinering mellom flyktningtjenesten og øvrige deler av Nav. Dette beskrives som nødvendig for å unngå dobbeltarbeid og sikre målrettede tiltak for deltakerne.<sup>27</sup> For oppfølging av den enkelte deltaker anbefales det at kommunen:

- ved behov, involverer Nav i kartlegging og utarbeiding av integreringsplanen.
- identifiserer deltakere med kompetanse som er etterspurt og lett omsettbart i arbeidsmarkedet og som raskt kan gå over i arbeid ved behov.
- involverer Nav underveis i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet, for eksempel ved å koble på en relevant arbeidsgiver eller benytte et arbeidsmarkedstiltak.
- har dialog i god tid før programslutt for å sikre en smidig overgang for deltakere med behov for videre oppfølging av Nav.

## 4.4 Særregler for personer med kollektiv beskyttelse

Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34 omfattes av særregler i integreringsloven kapittel 6A. Kapitlet trådte i kraft sommeren 2022 og er senere endret flere ganger.<sup>28</sup>

Bestemmelser som skiller seg fra øvrige deltakere omfatter blant annet:

- rett, men ikke plikt, til kartlegging og karriereveiledning.
- rett, men ikke plikt, til introduksjonsprogram.
- krav om arbeidsrettede elementer, minst 15 timer i uken av programtiden fra og med tre måneder ut i programmet, for dem som har arbeid som sluttmål.
- I integreringsforskriften §43a fastslås det at personer med fullført videregående skole fra Ukraina er i målgruppen for et kort introduksjonsprogram, og det

---

<sup>26</sup> Prop. 81 L (2024-2025), kapittel 9

<sup>27</sup> IMDi, 2023, Veileder om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsprogrammet»

<sup>28</sup> IMDi, 2024, «Om arbeid, opplæring og introduksjonsprogram»

forventes at de går raskt over i arbeid eller utdanning. Dette innebærer at sluttmaal skal settes i løpet av seks måneder.

- Adgang til å starte opp, og komme tilbake til introduksjonsprogrammet etter avbrudd for eksempel fordi de har hatt en periode med lønnet arbeid. Etter endringer i integreringsloven, vil denne muligheten også gjelde øvrige deltakere i introduksjonsprogrammet.<sup>29</sup>

De midlertidige reglene for introduksjonsprogram i kapittel 6A oppheves fra 1. januar 2026. Dette innebærer blant annet at denne gruppen får rett og plikt til introduksjonsprogram.<sup>30</sup> Bestemmelsene i kapittel 6A var imidlertid gjeldene i perioden for undersøkelsene til denne revisjonen, inngår derfor som del av regelgrunnlaget for undersøkelsen.

### 4.5 Konkrete revisjonskriterier

På bakgrunn av redegjørelsen over, har revisjonen utledet følgende konkrete revisjonskriterier. Disse bygger på lov og forskrift, supplert med forarbeider og IMDi veiledning der dette presiserer innholdet i kravene.

#### **Kartlegging og planlegging av introduksjonsprogrammet**

- Kommunen skal gjennomføre kompetansekartlegging for alle aktuelle deltakere i introduksjonsprogrammet. Kartleggingen omfatter som minimum språkkunnskaper, utdanningsbakgrunn, arbeidserfaring, annen relevant kompetanse og deltakernes ønsker.
- Kommunen bør legge til rette for at deltakere får mulighet til å gjennomføre karriereveiledning før det fattes vedtak om introduksjonsprogram.
- Kommunen bør så tidlig som mulig identifisere og veilede deltakere med behov for realkompetansevurdering og godkjenning av utdanning.

#### **Integreringsplan**

- Kommunen skal utarbeide integreringsplan for alle deltakere av introduksjonsprogrammet.
  - Planen skal vise deltakeren sluttmaal for programmet. Dersom sluttmalet er arbeid, bør malet spesifiseres på bransjenivå.

---

<sup>29</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Prop. 81 L (2024–2025), «Endringer i integreringsloven mv. (økt arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet)», kapittel 11

<sup>30</sup> IMDi, 2025, «Informasjon om endringer i integreringsregelverket», <https://www.IMDi.no/aktuelt/nyheter/endringer-i-integreringsregelverket/>

- Planen skal inneholde begrunnelse for hvordan valgte arbeidsrettede elementer vil kunne bidra til å oppnå sluttmålet om arbeid.
- Planen skal vurderes jevnlig, og endres ved behov.

### **Arbeidsrettet innhold i introduksjonsprogrammet og samarbeid med Nav**

- Kommunen skal sikre at deltakernes tilbud om arbeidsrettede tiltak er relevante for deltakeren og kan bidra til at de kommer i arbeid. Dette innebærer at
  - Tiltakene er tilpasset deltakerens behov, bakgrunn og sluttmål.
  - Nav involveres tidlig i kartlegging og oppfølging av deltakere der dette kan være relevant.
  - Kommunen har oversikt over lokale og regionale bransjer, arbeidskraftbehov og mulige samarbeidspartnere.
- Kommunen bør gi en tett oppfølging til deltakere og arbeidsgivere i forbindelse med arbeidspraksis.
- Kommunen bør sørge for at det er en samarbeidsrutine mellom flyktningsjenesten og øvrige Nav som er i tråd med IMDIs anbefalinger om innhold, forankring og oppfølging.

## 5 Problemstilling 1 – introduksjonsprogrammet

Dette kapittelet undersøker problemstilling 1:

**I hvilken grad gir introduksjonsprogrammet i kommunen oppfølging og tiltak som støtter nyankomne flyktningers overgang til arbeid?**

For å besvare problemstillingen vil vi se på kommunens oppfølging av deltakere i introduksjonsprogrammet, med vekt på deltakere som har arbeid som slutt mål. Vi har undersøkt hvordan kommunen jobber med tre ulike temaer som til sammen gir et bilde av kommunens oppfølging og tilbud til denne gruppen:

- Kartlegging og planlegging av introduksjonsprogrammet
- Dokumentasjon av oppfølgingen gjennom integreringsplanen
- Arbeidsrettet innhold i introduksjonsprogrammet og samarbeid med Nav

### Dokumentasjon som inngår i undersøkelsen:

- «Internrutine for flyktningtjenesten i Vågå kommune» (sist revidert august 2025). dokumentet beskriver oppgaver i bosetting- og integreringsarbeidet og inneholder maler for blant annet bosettingssamtale, kartleggingsamtale, evalueringssamtale, integreringsplan og samtale ved utreise fra kommunen.<sup>31</sup>
- Felles flyktningplan for Nord- og Midt-Gudbrandsdal (sist revidert 2018). Planen beskriver roller og oppgaver i integreringsarbeidet og veiledning om samarbeid mellom kommuner. Planen har vedlegg med maler (bl.a. kontrakt ved praksisplass, kartleggingsamtaler og samtykkeerklæring). I intervju er det opplyst at flyktningtjenesten i Vågå forholder seg aktivt til denne planen, selv om den ikke er revidert siden 2018. De bruker imidlertid ikke malene ettersom de bruker maler fra IMDi med lokale tilpasninger. Arbeid med revisjon av planen ble påbegynt i 2025, men ikke fullført. En av sju flyktningtenester i regionen har revidert planen, men da som en kommunal plan og ikke som en felles flyktningplan.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Revisjonen mottok i e-post fra flyktningtjenesten 10. mars 2026 en internrutine for flyktningtjenesten som var revidert i februar 2026. Revisjonen har lagt rutinen fra august 2025 til grunn for undersøkelsen. Den reviderte rutinen er gjennomgått for å vurdere om det er gjort vesentlige endringer. Etter revisjonens vurdering gjelder endringene hovedsakelig oppdaterte henvisninger til integreringsloven og enkelte justeringer i overskrifter. For de punktene som omtales i denne undersøkelsen, er innholdet ellers uendret.

<sup>32</sup> Det ble i forbindelse med faktagjennomgang opplyst at dette gjaldt interkommunal flyktningtjeneste i Nord-Fron, Sør-Fron og Ringebu kommune.

- Navs virksomhetsplaner for 2024 og 2025.
- Statsforvalteren Innlandets tilsynsrapport (november 2025).
- Deltakermapper: Revisjonen har undersøkt totalt 11 deltakermapper.

For hvert tema som gjennomgås nedenfor beskrives først revisjonskriterier. Deretter presenteres datagrunnlaget, som er basert på relevante styringsdokumenter, gjennomgang av deltakermapper og intervjuer.

### 5.1 Kartlegging og planlegging av introduksjonsprogram

Dette delkapittelet omhandler kommunens arbeid med kompetansekartlegging, karriereveiledning og oppfølging av behov for realkompetansevurdering og godkjenning av utdanning. Temaet er sentralt for å sikre at introduksjonsprogrammet tilpasses den enkelte deltaker, og at medbrakt kompetanse blir identifisert og brukt.

#### Revisjonskriteriene tilsier at:

- Kommunen skal gjennomføre kompetansekartlegging for alle aktuelle deltakere i introduksjonsprogrammet. Kartleggingen omfatter som minimum språkkunnskaper, utdanningsbakgrunn, arbeidserfaring, annen relevant kompetanse og deltakernes ønsker.
- Kommunen bør legge til rette for at deltakere får mulighet til å gjennomføre karriereveiledning før det fattes vedtak om introduksjonsprogram.
- Kommunen bør så tidlig som mulig identifisere og veilede deltakere med behov for realkompetansevurdering og godkjenning av utdanning.

#### 5.1.1 Kompetansekartlegging

##### 5.1.1.1 Styringsdokumenter og rutiner

Kommunens styringsdokumenter og rutiner legger til grunn at det skal gjennomføres kompetansekartlegging av deltakere i introduksjonsprogrammet.

I flyktningtjenestens internrutine står det at det skal gjennomføres kartleggingsamtale dersom dette ikke er gjort på mottaket. Rutinen viser til lovkrav om hva kartleggingen som minimum skal omfatte. Det fremgår ikke hvem som skal delta i kartleggingen. I felles flyktningplan for Midt- og Nord-Gudbrandsdalen fremgår det imidlertid at arbeidet med introduksjonsprogrammet skal ivaretas av et tverrfaglig team

bestående av representanter fra flyktingtjenesten, kommunens voksenopplæringstilbud og Nav. Teamet skal bidra i kartlegging av deltakernes kompetanse og behov.

Malen for kartleggingsamtale som er vedlagt internrutinen inneholder spørsmål om blant annet språkkunnskaper, utdanningsbakgrunn, arbeidserfaring, helseforhold som kan påvirke arbeid og mål med introduksjonsprogrammet.

### 5.1.1.2 Gjennomgang av deltakermapper

Revisjonens gjennomgang av deltakermapper viste at kommunen gjennomfører kartlegging av deltakere, og at kartleggingen omfatter utdanning, arbeidserfaring og mål. Det varierte om dokumentasjonen oppga hvem som har deltatt i kartleggingsamtalen utover flyktingtjenesten.

### 5.1.1.3 Kommunens beskrivelser av kartleggingsarbeidet

Informantene fra flyktingtjenesten opplyser i intervju at flyktingtjenesten gjennomfører kompetansekartlegging av alle deltakere som bosettes, dersom dette ikke allerede er gjort av mottak. Som hovedregel gjør de også en egen kartleggingsamtale med deltakeren selv om det er gjort tidligere kartlegginger.

Tidligere benyttet tjenesten en egen kartleggingsmal som ble fylt ut på papir og skannet inn i fagsystemet. Det siste året har de fått tilgang til IMDis digitale fagsystem Kompass, og registrerer nå opplysninger direkte der.

Kartleggingsamtalen fungerer som første samtale om integreringsplan («IP-samtale») og danner grunnlag for integreringsplan og vedtak om program.

I kartleggingsamtalen kartlegger flyktingtjenesten deltakerens bakgrunn, behov og ønsker i henhold til utfyllingspunktene i malen. I tillegg informerer de deltakeren om ulike typer stillinger og arbeidsmuligheter som kan være aktuelle. Dette beskrives som generell veiledning og informasjon, og det dokumenteres ikke særskilt i referatet fra samtalen.

Voksenopplæringen deltar vanligvis i kartleggingsamtalen/samtale om integreringsplan, men dette er avhengig av kapasitet. Dersom voksenopplæringen ikke deltar, drøftes fastsettelse av norskmål i forkant. Hvis det er behov for det og kapasitet hos Nav, kan Nav delta i kartleggingsamtalen.

## 5.1.2 Karriereveiledning

### 5.1.2.1 Styringsdokumenter

Kommunen skal informere om og legge til rette for karriereveiledning utført av fylkeskommunen. Flere dokumenter omtaler dette:

- I Navs virksomhetsplan 2024 står det at alle flyktninger skal ha tilbud om karriereveiledning «i løpet av introduksjonsprogrammet». Det fremgår ingen omtale av karriereveiledning i virksomhetsplanen 2025. Revisjonen har i forbindelse med faktagjennomgang fått opplyst av flyktningtjenesten at dette skal endres fra 2026.
- Internrutinen til flyktningtjenesten presiserer at flyktningtjenesten under kartleggings samtalen skal informere deltakeren om retten til karriereveiledning, og bestille time ved behov.
- Kommunens mal for kartleggings samtalen inneholder ingen punkter om karriereveiledning, men i malen for evalueringssamtale om introduksjonsprogrammet, står det «karriereveiledning» under overskriften «informasjon til deltaker» og at denne samtalen normalt skal holdes et halvt år ut i programmet.
- De to ulike malene for integreringsplan som flyktningtjenesten benytter omtaler karriereveiledning på ulike måter. Kommunens mal har karriereveiledning som standard aktivitet tidlig i programmet. IMDIs mal for forenklet integreringsplan for personer med kollektiv beskyttelse er det egne avkrysningsfelt under «kartlegging» for om karriereveiledning er gjennomført og om fylkeskommunen har gitt anbefaling om arbeid eller utdanning.

### 5.1.2.2 Gjennomgang av deltakermapper<sup>33</sup>

I to av 11 gjennomgåtte saker forelå det referat fra gjennomført karriereveiledning.

I de fleste øvrige sakene fremgår det ikke av dokumentasjonen om deltakeren har fått informasjon om muligheten til å gjennomføre karriereveiledning.

---

<sup>33</sup> Revisjonen bemerker at åtte av de 11 gjennomgåtte deltakermappene gjelder deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse, som har rett, men ikke plikt, til karriereveiledning. Overfor disse deltakerne bør kommunen gi informasjon og veiledning om muligheten for karriereveiledning, og eventuelt gi praktisk bistand til de som ønsker å gjennomføre det.

I sakene der det er brukt mal for integreringsplan med eget avkrysningspunkt for karriereveiledning, er dette punktet ikke utfyllt.

I én integreringsplan er karriereveiledning oppført som en aktivitet mot delmålet om jobb. Det er imidlertid ikke angitt tidspunkt eller ansvarlig, og det fremgår ikke av journal eller annen dokumentasjon at tiltaket er fulgt opp eller gjennomført. I forbindelse med faktagjennomgang opplyser flyktningtjenesten om at dette er ment som et informasjonspunkt og ikke et tiltak.

I én sak som gjelder en person med ordinær oppholdstillatelse som flyktning, og som dermed har både rett og plikt til karriereveiledning, fremgår det av journalnotat at vedkommende er spurt om han ønsker karriereveiledning. Han har opplyst at han foreløpig ikke ønsker dette.

### 5.1.2.3 Kommunens beskrivelser av arbeidet med karriereveiledning

Informantene fra flyktningtjenesten opplyser at deltakere tidlig får informasjon om karriereveiledning, og at det tilbys bistand til timebestilling med tolk. I enkelte tilfeller, hvis deltakeren ønsker det, deltar flyktningkonsulent i selve veiledningen.

Karriere Innlandet gjennomfører nå individrettet karriereveiledning i kommunen månedlig. Tidligere måtte deltakerne møte på Otta.

Flyktningtjenesten forteller at de ikke har tilgang til resultatene fra gjennomførte veiledninger, med mindre deltakeren selv deler informasjonen. Resultatene inngår derfor ikke systematisk i grunnlaget for utforming av introduksjonsprogrammet.

Det opplyses at mange deltakere takker nei til tilbudet, særlig personer med kollektiv beskyttelse som har rett, men ikke plikt, til karriereveiledning. Flere gir også uttrykk for at de ikke ønsker karriereveiledning ved oppstart av introduksjonsprogrammet, men heller senere i programperioden.

Erfaringen som beskrives av flyktningkonsulentene, er at karriereveiledningen i mange tilfeller ikke gir vesentlig mer informasjon enn det som allerede fremkommer i kartleggingssamtalen eller i tidligere gjennomført kartlegging før bosetting.

### 5.1.3 Realkompetansevurdering og godkjenning av utdanning

#### 5.1.3.1 Rutiner, retningslinjer og verktøy

Internrutinen for flyktningtjenesten omtaler oppfølging av karriereveiledning og kompetansekartlegging, men inneholder ikke nærmere beskrivelser av arbeid med realkompetansevurdering eller godkjenning av utdanning. Flere maler tilrettelegger imidlertid for at slike behov kan identifiseres:

Malen for kartleggingsamtale inneholder spørsmål om behov for godkjenning av utdanning og dokumentasjon på arbeid, men har ingen punkter om realkompetansevurdering. IMDis mal for forenklet integreringsplan har en egen kartleggingsdel med utfyllingspunkt for om realkompetanse er vurdert. Bildet under er skjermdump fra denne malen:

Utdanning						
Antall år med skolegang						
0-1 år <input type="checkbox"/>	2-4 år <input type="checkbox"/>	5-7 år <input type="checkbox"/>	8-10 år <input type="checkbox"/>	11-13 år <input type="checkbox"/>	14-16 år <input type="checkbox"/>	Mer enn 16 år <input type="checkbox"/>
Navn utdanning/navn lærested	Utdanningsnivå - Grunnskole - Videregående opplæring - Utdanning på høyere nivå, oppnådd grad	Fullført Ja/nei	F.o.m. - t.o.m.  Eks 1989 - 2000	Realkompetanse er vurdert eller godkjent i Norge  Ja/nei		

*(For å tilføye flere rader: Sett markør utenfor feltet nederst til høyre og trykk på «enter».)*

Figur 1 Skjermdump fra IMDis mal for forenklet integreringsplan for personer med kollektiv beskyttelse

Kommunens egen mal for integreringsplan stiller spørsmålene «har du dokumentasjon på utdanning/attester som bør oversettes til norsk?» og «er det aktuelt å sende inn dokumenter til godkjenning i Norge?». Bildet under er skjermdump fra kommunens mal:

<b>Skolebakgrunn</b>
Antall år med skolegang:
Hva er din høyeste utdanning?
Er det aktuelt å sende inn dokumenter til NOKUT/søke om godkjenning?
Hva slags språkkompetanse har du?
Hvordan lærer du best?
<b>Arbeidserfaring og kompetanse:</b>
NAV gir informasjon om lokalt arbeidsmarked og muligheter.
Hva slags arbeidserfaring og kompetanse har du, lønnet og ulønnet?
Har du førerkort?
Har du dokumentasjon på tidligere arbeid?

Figur 2 Skjermdump fra Vågå kommunes mal for integreringsplan som er vedlagt internrutinen

Revisjonen har også merket seg at malen for kartleggingsamtale som er vedlagt den regionale flyktningplanen inneholder flere punkter om både godkjenning av utdanning, dokumentasjon og realkompetansevurdering. Denne malen brukes imidlertid ikke av flyktningtjenesten. Bildet under er skjermdump fra denne malen:

6.UTDANNING ELLER KURS I NORGE				
Skole/arrangør	Linje/fag/studium/kurs	fra	Til	Dokumentert Ja/nei

Tilleggsinformasjon.....  
.....  
.....

7. YRKESERFARING fra HJEMLANDET/ANDRE LAND					
Arbeidsgiver/firma	Stilling	Land	fra/til	Dokumentert Ja/nei	Oversatt Ja/nei

Figur 3 Skjermdump fra malen for kartleggingsamtale som er vedlagt den regionale flyktningplanen (2018)

## 5.1.3.2 Gjennomgang av deltakermapper

Revisjonens gjennomgang viser at flere deltakere i kartleggingen har orientert om at de har fagutdanning og/ eller omfattende arbeidserfaring. I kartleggingen var imidlertid feltene for realkompetansevurdering, godkjenning av utdanning og dokumentasjon ikke utfyllt. I én av disse sakene fremgår det i journalen at dokumentasjon på fagutdanning ble sendt til oversettelse og godkjenning om lag ett år etter oppstart av programmet. Etter revisjonens forståelse av journalposten, har dokumentasjonen betydning for muligheten for videre arbeid på praksisplassen, og det kommenteres at godkjenning av utdanning «kan ta noe tid».

I enkelte saker der deltakerne oppgir å ha fagutdanning, er det krysset av for at det ikke er aktuelt å sende dokumentasjon til godkjenning. Det foreligger ingen begrunnelse for denne vurderingen.<sup>34</sup>

Det fremgår ikke av de gjennomgåtte sakene om det var gitt veiledning eller oppfølging knyttet til realkompetansevurdering.

Revisjonen har også merket seg én sak der deltakeren under kartleggingen beskriver omfattende erfaring og kurs innen sveising. Det fremgår ikke opplysninger om at erfaringen/utdanningen er dokumentert og punktet «realkompetanse er vurdert eller godkjent i Norge» er ikke utfyllt. Deltakeren ble ved avslutning av introduksjonsprogrammet ansatt på bakgrunn av kompetansen innen sveising, men med en lønn tilsvarende minstelønnen for ufaglærte uten erfaring.<sup>35</sup>

I de to nevnte sakene der det foreligger referat fra gjennomført karriereveiledning, har revisjonen merket seg at deler av veiledningen gjelder vurderinger og behov knyttet til godkjenning av utdanning og arbeidserfaring.

## 5.1.3.3 Kommunens beskrivelser av arbeidet med godkjenning av utdanning og realkompetansevurdering

Informantene fra flyktningtjenesten opplyser at deltakere uten dokumentasjon, men med fagutdanning, henvises til realkompetansevurdering ved Otta Læringscenter.

---

<sup>34</sup> I forbindelse med faktagjennomgang, kommenterer kommunen at mange deltakere ikke har med seg utdanningsdokumenter og at enkelte har dokumenter på engelsk og tysk.

<sup>35</sup> I forbindelse med faktagjennomgang, kommenterer kommunen følgende: «bruker fekk tilbud om oversetting/godkjenning av dok, men takka nei fordi bedrifta skulle bistå med fagbrev/ulike sertifikat som bedrifta skulle koste». Revisjonen vet ikke når deltakeren skal ha fått tilbud om oversetting/godkjenning og det fremgår ikke informasjon om dette i dokumentasjonen revisjonen har mottatt.

De fleste deltakere har dokumentasjon på utdanning, mens arbeidserfaring sjelden er dokumentert. Det pleier ikke å bli gitt veiledning om å innhente dokumentasjon på tidligere arbeid. Det vises til at det ofte uansett ikke vil være mulig for deltakerne å skaffe slik dokumentasjon, blant annet på grunn av situasjonen i hjemlandet.

Flyktningkonsulentene forteller at de gir informasjon om godkjenning av utdanning og oversettelse av dokumentasjon, men opplever at mange deltakere ikke ønsker å følge opp dette. Midlertidigheten i oppholdstillatelsen og forventninger om retur til hjemlandet, i tillegg til manglende norskkunnskaper og kostnader forbundet med oversettelse pekes på som faktorer som påvirker motivasjonen. Ifølge informantene er det også mange deltakere som uttrykker en holdning om at effekten av dokumentasjon og godkjenning av utdanning uansett vil være begrenset så lenge de ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper.

Flyktningtjenesten oppgir at samtaler, og innholdet i disse, som hovedregel journalføres, men at ikke all veiledning som gis til deltakerne dokumenteres. For eksempel kan det gis veiledning om godkjenning av utdanning i undervisning på voksenopplæringen uten at dette journalføres i den enkelte sak.

### 5.1.4 Revisjonens vurderinger

#### **Kompetansekartlegging**

Revisjonskriteriene tilsier at kommunen skal gjennomføre kompetansekartlegging for alle aktuelle deltakere i introduksjonsprogrammet. Kartleggingen skal som minimum omfatte språkkunnskaper, utdanningsbakgrunn, arbeidserfaring, annen relevant kompetanse og deltakernes ønsker.

Revisjonen vurderer at kommunen i hovedsak oppfyller kravet om å gjennomføre kompetansekartlegging for deltakere i introduksjonsprogrammet. Kartlegging gjennomføres systematisk og opplysningene registreres i fagsystemet.

Kommunen har rutiner og maler som tilrettelegger for kartlegging av de obligatoriske punktene. Gjennomgangen av deltakermapper viser også at slike opplysninger i hovedsak registreres i fagsystemet.

Datamaterialet viser samtidig at selv om kommunen legger opp til at voksenopplæringen og Nav skal bidra til kartleggingen sammen med flyktningtjenesten og deltakeren, varierer det i praksis hvilke aktører som deltar. Ifølge informantene deltar voksenopplæringen normalt i kartleggingen, men dette er avhengig av kapasitet. Nav deltar kun ved behov og når kapasiteten tillater det. Hvem som deltar i kartleggingene fremgår heller ikke alltid av dokumentasjonen.

Etter revisjonens vurdering innebærer dette at involveringen av relevante aktører i kartleggingsfasen ikke alltid skjer systematisk. Mangelfull dokumentasjon gjør det også vanskelig å etterprøve det tverrfaglige grunnlaget for vurderingene som gjøres i forbindelse med introduksjonsprogrammet.

På denne bakgrunn vurderer revisjonen at kommunen i hovedsak gjennomfører kompetansekartlegging i tråd med revisjonskriteriet, men at systematikken og dokumentasjonen av kartleggingsprosessen kan styrkes.

### **Karriereveiledning**

Formålet med karriereveiledning er å gi deltaker og kommune et bedre grunnlag for å fastsette innhold og mål i introduksjonsprogrammet. Kommunen skal altså bruke resultatet fra veiledningen i arbeidet med å målrette innholdet i den enkeltes introduksjonsprogram. Karriereveiledningen bør derfor gjennomføres på et tidlig tidspunkt i programperioden. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for å gjennomføre karriereveiledningen, og kommunen skal informere om tilbudet og legge til rette for at deltakerne kan benytte seg av det.

Revisjonens undersøkelser viser at kommunens rutiner legger opp til at deltakere skal informeres om karriereveiledning under kartleggingssamtalen, og at flykningstjenesten ved behov skal bistå med timebestilling. Samtidig inneholder ikke malen for kartleggingssamtalen punkter om karriereveiledning. I kommunens mal for evalueringssamtale er karriereveiledning derimot omtalt som et informasjonspunkt, men denne samtalen gjennomføres normalt først etter flere måneder i programmet.

I de fleste sakene revisjonen har gjennomgått fremgår det ikke av dokumentasjonen om deltakeren har fått informasjon om karriereveiledning. I intervjuer opplyser informanter fra flykningstjenesten at deltakerne normalt får informasjon om tilbudet, men de bekrefter at denne veiledningen i liten grad dokumenteres.

Etter revisjonens vurdering gjør manglende dokumentasjon det vanskelig å etterprøve i hvilken grad kommunen faktisk legger til rette for at deltakerne kan benytte seg av retten til karriereveiledning. Datamaterialet tyder også på at karriereveiledning i begrenset grad brukes som grunnlag for utforming av introduksjonsprogrammet.

Gjennomgangen av deltakermapper viser at det i kun to av 11 saker foreligger dokumentasjon på at deltakere har gjennomført karriereveiledning. Ingen deltakere med kollektiv beskyttelse har gjennomført veiledningen. Informanter opplyser at mange deltakere, særlig personer med kollektiv beskyttelse, takker nei til tilbud om karriereveiledning eller ønsker å vente til senere i programperioden. Revisjonen vil

understreke at selv om personer med kollektiv beskyttelse ikke har *plikt* til å gjennomføre karriereveiledning, har alle deltakere *rett* til karriereveiledning. Det er derfor viktig at alle deltakere får tilstrekkelig informasjon om hva veiledningen innebærer slik at de kan ta et reelt og opplyst valg.

På denne bakgrunn vurderer revisjonen at kommunen har rutiner for å informere om karriereveiledning, men at datamaterialet tyder på at tilbudet i begrenset grad dokumenteres og i liten grad inngår som en systematisk del av grunnlaget for utforming av introduksjonsprogrammet. Manglende karriereveiledning kan innebære at kommunen i mindre grad får fram et helhetlig kompetansebilde av deltakeren tidlig i programmet. Dette kan svekke grunnlaget for målrettet planlegging av introduksjonsprogrammet og kan føre til at deltakernes overganger til arbeid eller utdanning blir dårligere tilrettelagt.

### **Realkompetansevurdering og godkjenning av utdanning**

Revisjonskriteriene tilsier at kommunen så tidlig som mulig bør identifisere og veilede deltakere med behov for realkompetansevurdering eller godkjenning av utdanning.

Realkompetansevurdering og godkjenning av utdanning kan bidra til at deltakere får utnyttet medbrakt kompetanse og raskere tilgang til relevant arbeid eller utdanning. IMDi anbefaler at behov for slik oppfølging identifiseres tidlig i programperioden.

Kommunens internrutiner omtaler oppfølging av kompetansekartlegging og karriereveiledning, men gir i liten grad føringer for hvordan flyktningtjenesten skal identifisere og følge opp behov for realkompetansevurdering eller godkjenning av utdanning. Malene for kartlegging og integreringsplan inneholder enkelte spørsmål som kan avdekke slike behov.

Gjennomgangen av deltakermapper viser flere eksempler på deltakere med fagutdanning eller omfattende relevant arbeidserfaring, uten at det fremgår av dokumentasjonen om realkompetansevurdering eller godkjenning av utdanning er vurdert. I flere saker er feltene for slike vurderinger ikke utfylt, og det foreligger ikke dokumentasjon på hvilken veiledning som er gitt eller hvorfor det eventuelt er vurdert som lite aktuelt å følge opp.

I enkelte saker er prosesser knyttet til oversettelse og godkjenning av dokumentasjon først igangsatt langt ut i programperioden, uten at det fremgår noen forklaring på hvorfor ikke dette var gjort tidligere. Revisjonen har også merket seg eksempler der deltakere har fått arbeid basert på medbrakt kompetanse, men hvor kompetansen ikke er dokumentert eller vurdert gjennom formelle ordninger, og deltakeren er

lønnet som ufaglært uten relevant erfaring. Etter revisjonens vurdering illustrerer dette hvordan manglende dokumentasjon eller vurdering av kompetanse kan få betydning for hvordan deltakernes kompetanse verdsettes i arbeidsmarkedet.

Flyktningtjenesten opplyser at de gir generell informasjon om godkjenning av utdanning og realkompetansevurdering, men at mange deltakere ikke ønsker godkjenning eller realkompetansevurdering. De forteller også at veiledning og vurderinger om dette ikke alltid dokumenteres i den enkelte sak. Etter revisjonens vurdering svekker manglende dokumentasjon muligheten til å etterprøve kommunens oppfølging på dette området.

På denne bakgrunn vurderer revisjonen at kommunen i noen grad legger til rette for å identifisere behov for realkompetansevurdering og godkjenning av utdanning, men at oppfølgingen fremstår som tilfeldig, lite systematisert og i begrenset grad dokumentert. Manglende dokumentasjon gjør det ikke mulig å etterprøve hvilke vurderinger som er gjort, og hvorfor prosesser eventuelt ikke er igangsatt. Dette innebærer risiko for at deltakere ikke får avklart kompetansen sin i tide til å bruke den i arbeidsmarkedet. Eksempelene på deltakere som har fått arbeid basert på medbrakt kompetanse, men som lønnes som ufaglært, illustrerer konsekvensene av sen eller manglende oppfølging.

### **Samlet vurdering**

Formålet med introduksjonsprogrammet er at deltakerne skal få grunnleggende kvalifisering og komme raskt ut i arbeid eller utdanning. For å oppnå dette er det viktig at kommunen tidlig får oversikt over deltakernes kompetanse, og at introduksjonsprogrammet planlegges med utgangspunkt i denne.

Revisjonens undersøkelse viser at kommunen i hovedsak gjennomfører kompetansekartlegging av deltakere i introduksjonsprogrammet, og at kartleggingen omfatter sentrale opplysninger om utdanning, arbeidserfaring, språkkunnskaper og mål. Dette gir etter revisjonens vurdering et grunnlag for å planlegge introduksjonsprogrammet i tråd med deltakernes bakgrunn og behov.

Samtidig tyder datamaterialet på at karriereveiledning i begrenset grad brukes systematisk som grunnlag for utforming av introduksjonsprogrammet. Det foreligger lite dokumentasjon på at deltakere får informasjon om eller gjennomfører karriereveiledning, og eventuelle resultater fra veiledningen inngår i liten grad i kommunens vurderinger av programinnhold og mål.

Revisjonen finner også at oppfølging av realkompetansevurdering og godkjenning av utdanning fremstår som lite systematisert. Selv om enkelte verktøy legger til rette

for å identifisere behov for slik oppfølging, viser gjennomgangen av enkeltsaker at vurderinger og veiledning i liten grad dokumenteres, og at slike prosesser i noen tilfeller igangsettes sent i programperioden.

Funnene viser at deltakere med medbrakt kompetanse ikke alltid får tidlig avklart hvordan denne kan brukes i Norge. Dette kan føre til unødvendig lange løp i introduksjonsprogrammet, svakere tilrettelegging for overgang til arbeid og risiko for feil eller lavere lønnplassering i arbeidslivet.

Samlet sett vurderer revisjonen at kommunen har etablert praksis for kompetansekartlegging, men at arbeidet med karriereveiledning og oppfølging av realkompetanse og godkjenning av utdanning i mindre grad fremstår som en systematisk del av planleggingen av introduksjonsprogrammet. Etter revisjonens vurdering innebærer dette en risiko for at deltakernes medbrakte kompetanse ikke utnyttes fullt ut i kvalifiseringen som introduksjonsprogrammet er ment å bidra til.

## 5.2 Integreringsplan

Dette delkapittelet beskriver kommunens arbeid med å utarbeide og følge opp integreringsplaner for deltakere i introduksjonsprogrammet. Integreringsplanen skal vise rammene for programmet, inkludert sluttmaal og planlagte elementer, og dokumentere oppfølging og eventuelle endringer i programperioden.

### Revisjonskriteriene tilsier at:

- Kommunen skal utarbeide integreringsplan for alle deltakere av introduksjonsprogrammet.
  - Planen skal vise deltakerens sluttmaal for programmet. Dersom sluttmalet er arbeid, bør malet spesifiseres på bransjenivå.
  - Planen skal inneholde begrunnelse for hvordan valgte arbeidsrettede elementer vil kunne bidra til å oppna sluttmalet om arbeid.
  - Planen skal vurderes jevnlig, og endres ved behov.

### 5.2.1 Styringsdokumenter, rutiner og maler

Flere av kommunens styringsdokumenter og rutiner angir at det skal utarbeides integreringsplan for alle deltakere av introduksjonsprogrammet.

Nav Vågås virksomhetsplan 2024 fastslår at alle flyktninger skal ha en integreringsplan. Virksomhetsplanen for 2025 omtaler ikke dette temaet.<sup>36</sup>

I flyktningtjenestens internrutine inngår utfylling av integreringsplan som del av kartleggingssamtalen og det er et eget punkt for evalueringssamtale om introduksjonssamtale med henvisning til aktuell samtalemal.

Mal fra IMDi for forenklet integreringsplan omfatter felter for dato, programvarighet, sluttmaal, kartleggingsopplysninger, norskmål og programmets innhold. Planen har også egen tabell for oppfølgingsmøte som skal finne sted 4-5 måneder ut i programmet. Videre har planen en tekst om integreringsplanen, med henvisning til integreringsloven § 15, der det fremgår at planen skal utarbeides sammen med deltaker, baseres på kartlegging og karriereveiledning, og at valgte arbeidsrettede elementer og begrunnelse for disse skal fremgå. Malen har imidlertid ikke egne felter for å fylle inn begrunnelse for programmets innhold.

Internrutinen har vedlagt mal for evalueringssamtale. Malen inneholder blant annet et punkt der lærer fyller ut progresjon i norskopplæring og deltakeren skal gi tilbakemeldinger på hva som fungerer og ikke fungerer i programmet, inkludert spørsmål om arbeidspraksis. Samtalemalen har også spørsmål: «Er det grunn til å forvente at deltakeren vil nå sitt sluttmaal ved en forlengelse av program?» med hjelpetekst «argumenter for/mot».

### 5.2.2 Gjennomgang av deltakermapper

Revisjonens gjennomgang av 11 deltakermapper, viste at

- Ingen av mappene inneholdt integreringsplaner som dekket hele perioden deltakerne hadde vedtak om introduksjonsprogram. Flere mapper inneholdt planer som kun gjaldt deler av programperioden, og ingen inneholdt reviderte planer for forlengelsesperioder.
- I tre deltakermapper forelå det ingen integreringsplan. Flyktningtjenesten forklarte i intervju at én av disse deltakerne søkte om støtte til tilbakevending kort tid etter oppstart, og at integreringsplan derfor ikke ble prioritert utarbeidet. For de to andre sakene forklarte de at integreringsplan trolig ble utarbeidet ved oppstart, men lagret i papirarkiv og ikke skannet inn senere.

---

<sup>36</sup> Kommunen kommenterer i forbindelse med faktagjennomgang at dette vil endres fra 2026.

- Ingen integreringsplaner var signerte.
- Alle sluttmaal var formulert som «lønnet arbeid», også i tilfeller hvor kartlegging viste at deltaker hadde tydelige ønsker eller kompetanse innen en bestemt bransje. Dette samsvarer med funnene i Statsforvalterens tilsyn.
- Integreringsplanene inneholder i liten grad opplysninger om hvilke arbeidsrettede elementer deltakeren skal ha, eller omfang og varighet av slike elementer. Det var ikke dokumentert individualiserte arbeidsrettede tiltak i integreringsplanene. I integreringsplanene sto det som regel «praksis» som tiltak og beskrivelsen flyktningtjenesten «jobber med å finne relevant praksisplass. Oppstart vil bli så fort dette er i orden».
- I samtlige saker viser annen dokumentasjon enn integreringsplaner (journalnotater og arbeidskontrakter) at deltaker hadde arbeidspraksis som del av introduksjonsprogrammet.
- Det varierer om revidering av integreringsplaner er dokumentert. I flere saker var det ingen dokumentasjon på at planen var revidert eller evaluert. I andre saker fremgikk det i journalen at det var det gjennomført oppfølgingssamtaler/evalueringssamtaler om programmet, og at deltakere hadde fått nye arbeidsrettede tiltak som ikke var omtalt i opprinnelig plan, uten at dette hadde ført til en revidert plan.

### 5.2.3 Kommunens beskrivelser av arbeidet med integreringsplaner

#### Utarbeidelse av integreringsplan

Informanter fra flyktningtjenesten forteller at integreringsplanen utarbeides sammen med deltakeren i kartleggingssamtalen. På dette tidspunktet er det som regel ikke avklart hvilke arbeidsrettede elementer som er aktuelle eller hvor arbeidspraksis kan gjennomføres. Som følge av dette vil ikke innhold og omfang i arbeidsrettede elementer fremgå av integreringsplanen ved oppstart. De forklarte at deltakere som har grunnskole som sitt introduksjonsprogram ikke har integreringsplaner, og at Otta Læringscenter har ansvaret for oppfølgingen i programmet når de begynner der.

#### Oppfølging og revidering

Informantene oppgir at integreringsplanene følges opp gjennom samtaler med deltaker hvert halvår, eller oftere ved behov. De pleier å lagre oppsummering eller referat fra disse samtalene i deltakerens journal i fagsystemet. Ved evalueringssamtaler senere ut i programmet, vil arbeidsrettede elementer kunne bli

lagt inn i deltakerens plan. Flyktningtjenesten viste revisjonen eksempler på dette i fagsystemet.

Informantene beskriver fagsystemet som lite brukervennlig i arbeidet med integreringsplanen. De viser til at det er vanskelig å bruke planen som et «levende dokument» fordi deltakerne ikke har tilgang til systemet, og planen må skrives ut hver gang den skal evalueres eller endres.

### **Integreringsplaner ved forlengelse av program**

Informantene opplyser at alle deltakere i utgangspunktet skal ha en integreringsplan, men at ikke alle nødvendigvis har oppdatert integreringsplan for eventuelle forlengelsesperioder. Dette knyttes til kapasitetsutfordringer i 2023 og 2024. De oppgir at deltakere uten integreringsplan for forlengelsesperioden likevel deltar i introduksjonsprogrammet og følges opp i samtaler som skal være dokumentert i Visma Flyktning. Flyktningtjenesten viste revisjonen eksempler på dette i fagsystemet.

### **Fastsetting av sluttmaal**

Flyktningtjenesten opplyser at sluttmaal fastsettes i integreringsplanen i samarbeid med deltakeren, og at de forsøker å formulere dette på bransjenivå. Det forklares imidlertid at IMDi maler og registrering av sluttmaal i det statlige registreringsystemet, Nir, i praksis legger opp til kategorier som «arbeid» uten bransjeinndeling, og at bransje eventuelt kan beskrives i integreringsplanen.

Flyktningtjenesten forteller at de vektlegger at deltakeren er enig i sluttmalet, og at de samtidig har dialog med deltakere om hva som er oppnåelig innenfor programtid og språknivå. Det gis eksempler på deltakere som har ønsket ambisiøse utdanningsløp som sluttmaal, også i tilfeller hvor kommunen vurderte malet som lite oppnåelig. Slike maal er likevel ført inn i planene. Flyktningtjenesten forteller at denne vurderingen er forbundet med at deltakeren har klagerett og vil klage dersom de ikke får et sluttmaal de er enige i.

## **5.2.4 Revisjonens vurderinger**

Revisjonskriteriene tilsier at kommunen skal utarbeide integreringsplan for alle deltakere i introduksjonsprogrammet. Planen skal blant annet angi deltakerens sluttmaal, inneholde begrunnelse for valgte arbeidsrettede elementer og vurderes jevnlig slik at den kan endres ved behov. Den skal kunne fungere som et oppdatert styringsverktøy for både kommunen og deltakeren. Kravene følger av integreringsloven § 15 og utdypes i forarbeider og veiledning fra IMDi.

Undersøkelsen viser at kommunen har styringsdokumenter, rutiner og maler som legger til rette for at det skal utarbeides integreringsplaner. Samtidig viser gjennomgangen av deltakermapper og intervjuer med flyktnings-tjenesten at praksis ikke fullt ut samsvarer med disse føringene.

For det første viser gjennomgangen at ikke alle deltakere har integreringsplan, og at flere planer kun dekker deler av programperioden. Det fantes for eksempel ingen oppdaterte planer for forlengelsesperioder. Etter revisjonens vurdering innebærer dette at kommunen i liten grad sikrer at alle deltakere har en integreringsplan som dekker hele perioden som vedtaket om introduksjonsprogram gjelder.

Kriteriene tilsier at planen bør inneholde sluttmaal som er individuelt tilpasset og spesifisert på bransjenivå ved arbeid som sluttmaal. Funnene våre viser at sluttmålene i planene vi gjennomgikk i liten grad er konkretisert. Alle planene angir «lønnet arbeid» som sluttmaal, også i saker hvor kartleggingen viser tydelige ønsker eller kompetanse innen bestemte bransjer. Når sluttmålene i hovedsak er formulert generelt, reduseres planens funksjon som styringsverktøy for valg av arbeidsrettede elementer og samarbeid med arbeidsgivere. Etter revisjonens vurdering er dette ikke i tråd med anbefalingen om at sluttmalet bør konkretiseres så langt det er mulig.

Selv om det ikke er direkte knyttet til revisjonskriteriene, ønsker revisjonen å trekke fram en ytterligere betraktning knyttet til fastsetting av sluttmaal. Revisjonen merker seg at flyktnings-tjenesten opplyser at sluttmålene fastsettes i dialog med deltakerne, og at det legges vekt på at deltakerne er enige i malet. Samtidig opplyses det at deltakere i enkelte tilfeller får sluttmaal som kommunen selv vurderer som lite realistiske å oppnå innenfor programtiden, for eksempel ambisiøse utdanningsløp. Dette begrunnes blant annet med at deltakerne har klagerett dersom de ikke er enige i sluttmalet.

Etter revisjonens mening er det viktig at sluttmalet fastsettes i dialog med deltakeren. Samtidig følger det av integreringsloven og forarbeidene at sluttmalet skal være individuelt og realistisk å oppnå innenfor programtiden. Når kommunen i enkelte tilfeller setter sluttmaal som de selv vurderer som lite oppnåelige, stiller revisjonen spørsmål ved om dette er i tråd med disse føringene. Et urealistisk sluttmaal kan også gjøre det vanskeligere å planlegge et programinnhold som faktisk bidrar til at deltakeren når malet. Revisjonen mener derfor kommunen bør vurdere om de har riktig praksis når det kommer til balansen mellom hensynet til deltakerens medvirkning mot kommunens ansvar for å fastsette et realistisk og faglig begrunnet sluttmaal for introduksjonsprogrammet.

Revisjonskriteriene krever at planen skal inneholde en begrunnelse for hvordan arbeidsrettede elementer bidrar til sluttmålet. Integreringsplanene inneholdt i liten grad slike beskrivelser, og omfang og varighet fremgikk sjelden. Kommunen opplyser at arbeidsrettede elementer ofte avklares først etter oppstart av programmet og derfor ikke fremgår av planen ved oppstart. Etter revisjonens vurdering er det forståelig at ikke alle tiltak er avklart ved programstart, men vi mener elementene i deltakernes program burde inngått i planene etter hvert som disse blir implementert i programmet. Kriteriene krever at planen skal vurderes jevnlig og endres ved behov. Funnene viser at oppfølging i praksis ofte skjer gjennom samtaler som dokumenteres i journal, men at endringer i programmet ikke føres inn i integreringsplanen. Dette gjelder blant annet nye arbeidsrettede tiltak. Tiltakene dokumenteres i form av arbeidskontrakter og journalnotater, men det innarbeides ikke i integreringsplanen.

Samlet sett vurderer revisjonen at kommunen har etablert rutiner og maler for arbeid med integreringsplaner, men at planene i praksis i begrenset grad brukes som et aktivt styringsverktøy i introduksjonsprogrammet. Manglende planer i enkelte saker, lite individualisering av slutt mål, begrenset beskrivelse og begrunnelse av arbeidsrettede elementer og manglende oppdatering av planer gjør at praksis ikke er i tråd med revisjonskriteriene.

### 5.3 Arbeidsrettet innhold i introduksjonsprogrammet

Et formål med introduksjonsprogrammet er å bidra til at deltakernes medbrakte kompetanse og ønsker utvikles i retning av arbeidsmarkedets behov. Programmet skal dermed ta hensyn både til den enkeltes bakgrunn og til de tilgjengelige jobbmulighetene. Den statlige delen av Nav-kontoret har en sentral rolle i arbeidet med arbeidsrettede virkemidler. God samordning mellom flyktningtjenesten, som er organisert under den kommunale delen av Nav, og øvrige deler av Nav er derfor viktig for at kommunen skal kunne bistå flyktninger i å komme i arbeid.

I dette delkapittelet vil vi se nærmere på hvordan kommunen jobber med de arbeidsrettede tiltakene i introduksjonsprogrammet, og hvordan tjenesten samarbeider med øvrige deler av Nav.

#### **Revisjonskriteriene tilsier at:**

- Kommunen skal sikre at deltakernes tilbud om arbeidsrettede tiltak er relevante for deltakeren og kan bidra til at de kommer i arbeid. Dette innebærer at
  - Tiltakene er tilpasset deltakerens behov, bakgrunn og slutt mål.

- Nav involveres tidlig i kartlegging og oppfølging av deltakere for å sørge for at programmet benytter seg av relevante virkemidler i Nav.
- Kommunen har oversikt over lokale og regionale bransjer, arbeidskraftbehov og mulige samarbeidspartnere.
- Kommunen bør gi en tett oppfølging til deltakere og arbeidsgivere i forbindelse med arbeidspraksis.
- Kommunen bør sørge for at det er en samarbeidsrutine mellom flykningtjenesten og øvrige Nav som er i tråd med IMDIs anbefalinger om innhold, forankring og oppfølging.

### 5.3.1 Styringsdokumenter

Kommunens retningslinjer og rutiner omtaler flere steder arbeidet med arbeidsrettet innhold i introduksjonsprogrammet:

Internrutinen til flykningtjenesten beskriver at introduksjonsprogrammet skal tilpasses den enkeltes behov. Videre oppfølging etter bosetting omfatter blant annet

- oppfølging av karriereveiledning og kompetansekartlegging (ansvar: flykningtjenesten)
- deltakelse i tverrfaglige teammøter (Ansvar: Nav, flykningtjenesten og voksenopplæringen)
- «fra den 4. måned i programmet: følg opp praksisplasser og arbeidsrettede tiltak» (ansvar: flykningtjenesten)
- Gi arbeidsrettet veiledning (ansvar: Nav)

Det er ikke ytterligere beskrivelser av hva disse aktivitetene innebærer.

Malen for kartleggingssamtalen inneholder, som tidligere nevnt, momenter som avklarer deltakerens medbrakte kompetanse og jobbønsker framover. Det fremgår også i malen at Nav skal gi informasjon om lokalt arbeidsmarked og muligheter. Videre stilles det spørsmål om hvilke tiltak som er aktuelle i introduksjonsprogrammet, og hvilke tiltak flykningtjenesten, voksenopplæringen og Nav kan bidra med.

I malen for evalueringssamtalen fremgår det at flykningtjenesten, voksenopplæringen og Nav skal delta i evalueringssamtalen sammen med deltakeren. Malen inneholder blant annet spørsmålene

- *Finnes det aktuelle praksisplasser ut fra språknivå og erfaring/utdanning?*
- *Er sluttmålet realistisk?*
- *Egeninnsats med tanke på å finne jobb"*

- Hva er målet ditt for arbeid?
- Er det grunn til å forvente at deltakeren vil nå sitt sluttmaal ved en forlengelse av program?

Malen for integreringsplan som er vedlagt internrutinen beskriver at tiltaket «karriereveiledning» innebærer «veiledning rundt jobbmuligheter i regionen» og at flyktningtjenesten skal jobbe for å finne «relevant» praksisplass for deltaker.

Felles flyktningplan for Midt- og Nord-Gudbrandsdalen fra 2018 beskriver samarbeid mellom kommunene og Nav. Det fremgår at Nav bør trekkes inn tidlig i kvalifiseringsløpet, og at Nav skal gi veiledning til deltakere om arbeidsmarkedet, følge opp personer i arbeidsmarkedstiltak og delta i tverrfaglig team knyttet til introduksjonsprogrammet.

Planen understreker også betydningen av samarbeid med frivillige organisasjoner og næringsliv. Videre omtales behovet for realkompetansevurdering og formell kompetanseheving i samarbeid med fylkeskommunen og karrieresenter. Det står at *«i et stadig mer spesialisert arbeidsmarked er man avhengig av fleksible løp. Fylkeskommunen, karrieresenter, m.fl. må bidra til at voksne flyktninger kan få faglig realkompetansevurdering og formell kompetanseheving.»*

Det finnes ikke noen samarbeidsrutine mellom Navs flyktningtjeneste og andre deler av Nav. Samarbeidet er kun omtalt gjennom beskrivelser av ulike roller og oppgaver i internrutinen og en oversikt over ansvarsfordelingen mellom flyktningtjenesten og Nav ved rapportering til NIR.<sup>37</sup>

### 5.3.2 Gjennomgang av deltakermapper

I de 11 deltakermappene revisjonen har gjennomgått, har vi undersøkt følgende:

- hvilke arbeidsrettede tilbud deltakerne har fått og hvordan disse er dokumentert,
- om tilbudene er knyttet til deltakernes bakgrunn og ønsker,
- Navs involvering, og
- hvordan oppfølging av praksisperioder er dokumentert.

---

<sup>37</sup> I intervju med leder Nav 18. desember 2025 ble revisjonen opplyst om det «ikke finnes noen særskilte rutiner for ansvarsdeling mellom Nav og flyktningtjenesten utover det som fremgår av flyktningtjenestens interne rutiner som revisjonen har fått oversendt». I forbindelse med faktagjennomgang skriver imidlertid flyktningtjenesten at det ikke er riktig at det ikke eksisterer en samarbeidsrutine. Revisjonen har ikke mottatt en slik rutine.

## Sammenheng mellom bakgrunn og tiltak

Alle deltakerne hadde enten arbeidspraksis eller deltidsarbeid som del av programmet. Arbeidsrettede tiltak var dokumentert gjennom praksisavtaler og samtalereferater.

Flere deltakere har arbeidsrettede tiltak som i innhold og bransje er relatert til deres bakgrunn og jobbønsker. Dette gjelder særlig deltakere med erfaring fra elektro, sveising, bygg eller butikk.

Praksisavtalene inneholdt i varierende grad beskrivelser av arbeidsoppgaver. I enkelte saker var arbeidsoppgavene beskrevet så generelt at det ikke var mulig å forstå hva praksisen omhandlet og om den er relevant for deltakerens bakgrunn og ønsker. I én sak hadde en deltaker arbeidspraksis to dager i uken over en periode på et halvt år som del av introduksjonsprogrammet. Dette var dokumentert i en praksisavtale. I avtalen var arbeidsgiver oppgitt som «Vågå kommune», og arbeidsoppgavene var beskrevet som «daglige gjøremål». Opplæringen var formulert som «følge din mentor eller andre som jobber der». Det var ellers ikke dokumentasjon i saken som ga en nærmere beskrivelse av hva praksisen innebar.

## Navs involvering

Med ett unntak, fremgikk det ikke av sakene at andre aktører i Nav enn flyktingtjenesten hadde vært involvert underveis i programmet. I den saken var det et journalnotat fra et møte med arbeidsgiver, flyktingtjenesten og deltaker. Her fremgår det som ønskelig at Nav kobles på og ev. sørger for videreføring av praksisplassen etter programslutt.

I kartleggingsskjemaene var feltet om hvilke tiltak Nav kan bidra med ikke utfyllt. Informantene fra flyktingtjenesten forklarte dette med at tiltak gjennom Nav ikke er aktuelt på tidspunktet for kartlegginger, og at eventuelle Nav-tiltak registreres som tiltak i Navs fagsystem Modia og ikke i dette punktet i kartleggingsskjemaet. De vurderte at dette punktet ikke hadde trengt å stå i skjemaet.

## Oppfølging i praksisperioden

Dokumentasjon av oppfølging varierte. I enkelte praksisavtaler var det avtalt møte ved avslutning, men slike møter var ikke dokumentert i sakene. I andre avtaler var feltet om oppfølging ikke utfyllt.

I enkelte saker var deltaker i praksis på tidspunktet for evalueringssamtale, og da er det stilt spørsmål til deltaker knyttet til hvordan det går i praksisen. I noen saker fremgikk det av journalnotater at flyktingtjenesten hadde hatt kontakt med arbeidsgiver eller deltaker under praksisperioden.

### 5.3.3 Informantenes beskrivelser av arbeid med arbeidsrettede introduksjonsprogram

#### Oversikt over arbeidsmarkedet

Informantene var samstemte i at de har gode systemer for å ha oversikt over lokale og regionale bransjer og arbeidskraftsbehovet i området. De deltar for eksempel på markeds- og tiltaksmøter i regi av Nav Norddalen hver 14. dag. Her gis informasjon om arbeidsmarked og tilgjengelige tiltak. Nav deler også informasjon om tiltak og stillinger i en felles digital kanal. I tillegg har flyktningkonsulentene god kjennskap til lokalt næringsliv og de holder seg også oppdatert på et regionalt arbeidsgivernettsverk, Salesforce. Videre ble det nevnt at kommunen arbeider med å etablere en strategisk samarbeidsavtale med en kommunal virksomhet og med å styrke samarbeidet med enkelte private bedrifter.

#### Individuell tilpasning

Flyktningtjenesten opplyser at de forsøker å koble deltakere til relevante tiltak og praksisplasser ut fra sluttmaal og tilgjengelige muligheter. Begrenset lokalt arbeidsmarked og praktiske forhold som transport kan påvirke hvilke praksisplasser som er tilgjengelige.

Tjenesten opplyser at det i perioder med høy bosetting har vært krevende å skaffe tilstrekkelig antall praksisplasser. I slike perioder har det vært behov for lengre perioder med norskopplæring før overgang til praksis. Når antall bosettinger er lavere, oppgis tilgangen på praksisplasser å være mindre utfordrende.

Ifølge flyktningtjenesten er arbeidserfaring og språktrening sentrale formål med praksis. De anser derfor arbeidspraksis som relevant selv om den ikke alltid er direkte knyttet til deltakerens sluttmaal.

#### Arbeidsrettede tiltak gjennom øvrige deler av Nav

Flere informanter poengterte at veien til Nav er kort, siden de er på samme kontor. En av flyktningkonsulentene har dessuten lang fartstid i Nav og mye kompetanse innen økonomisk rådgivning og arbeidsrettet oppfølging. Dette reduserer behovet for parallell oppfølging fra Nav i enkelte saker. Aktører fra øvrige Nav deltar likevel noen ganger i kartleggingssamtaler dersom man ut fra deltakerens situasjon ser at det kan være mulighet for noen av Navs arbeidsmarkedstiltak. Nav kan tilby tiltak som lønnstilskudd, mentorordning, opplæringstiltak og utdanning. Nav-leder trekker også fram at for deltakere som raskt tilegner seg norsk kan det være aktuelt å ha arbeidsrettet opplæring som tiltak i introduksjonsprogrammet. Deltakerne dette

gjelder kan da delta i kurs og tiltak som gir tettere kontakt med arbeidsgivere, og eventuelt overgang til ordinært arbeid. Det er statlig del av Nav som har ansvar for oppfølging både mot deltaker og arbeidsgiver når deltaker har arbeidsrettet norskopplæring som tiltak. Oppfølging dokumenteres da i Navs systemer. Veileder i flykningtjenesten fortsetter imidlertid å følge opp deltakeren gjennom ordinære evalueringssamtaler.

På undersøkelsestidspunktet var det ingen deltakere i introduksjonsprogrammet med arbeidsmarkedstiltak gjennom Nav. Informantene opplyser at slike tiltak ofte benyttes etter programslutt, og at det som regel vurderes som lite hensiktsmessig å sette inn tiltak før de har tilstrekkelige norskkunnskaper.

### **Kommunens oppfølging av deltakere og arbeidsgivere i praksis**

Informantene fra flykningtjenesten forteller at praksisperioder vanligvis varer tre måneder av gangen. Avtalt oppfølging skal beskrives i praksiskontrakten og ansvaret for oppfølgingen ligger hos programveileder. Det avholdes normalt oppstartsmøte og eventuelt møte ved avslutning. Møtene skal dokumenteres i fagsystemet. Oppfølgingen tilpasses den enkelte deltaker og praksisplass. De fleste arbeidsgivere tar kontakt ved behov. Det finnes ikke skriftlige rutiner utover standard praksisavtale.

Kommunalsjef for barnehage, utdanning og kultur opplyser at voksenopplæringen, dersom kapasiteten tillater det, kan bidra med oppfølging på arbeidsplassen. Dette kan omfatte dialog med arbeidsgiver, språkveiledning og veiledning av både deltaker og arbeidsgiver om forventninger og behov. Ifølge kommunalsjefen skjer slik oppfølging fra voksenopplæringen kun unntaksvis.

Når Nav skal overta oppfølgingen av deltakere som er i praksis etter programslutt, kan Nav-veileder delta i avsluttende samtale. Det finnes ikke formaliserte overføringsmøter. En nylig endring er at to flykningkonsulenter også følger aktuelle deltakere som Nav-veiledere det første året etter programslutt for å sikre mer helhetlig oppfølging.

Nav-leder opplyser at det er startet utprøving av et arbeidsgiverteam knyttet til en kommunal virksomhet, der Nav og andre aktører bistår arbeidsgiver. Dette innebærer at arbeidsgiveren som har denne ordningen har et team bestående av Nav lokalt, Arbeidslivsenteret og hjelpemiddelsentralen. Formålet er å bistå bedriften med det de trenger i forhold til sykefraværsoppfølging og nærværsarbeid, og i forhold til rekruttering. Som ledd i dette arbeidet forteller Nav-leder at det vil bli naturlig å tenke hvordan få flyktninger inn i arbeid i de involverte bedriftene.

### Arbeidsgiveres beskrivelser av kommunens oppfølging

Revisjonen har snakket med to arbeidsgivere som har erfaring med å ha deltakere i praksis. Begge beskriver praksis som en viktig arena for at flyktninger skal få arbeidserfaring, lære norsk og få innpass i arbeidslivet. Arbeidsgiverne opplyser at de har hatt positive erfaringer med flere deltakere, og viser til eksempler der praksis har ført til fast arbeid eller arbeid med lønnstilskudd fra Nav.

Samtidig opplyser arbeidsgiverne at virksomhetene har begrenset behov for arbeidskraft, og at kortere engasjementer eller vikariater derfor ofte er mest aktuelt.

Begge arbeidsgiverne beskriver det som krevende å ha deltakere i praksis, særlig i startfasen. Språk og kommunikasjon trekkes fram som utfordringer, og det kan ta tid før deltaker og arbeidsgiver etablerer god gjensidig forståelse av arbeidsoppgaver og forventninger. En arbeidsgiver opplyser at den daglige oppfølgingen i hovedsak skjer internt i virksomheten, og at begrenset tid i arbeidshverdagen kan gjøre tett oppfølging utfordrende. Informantene opplyser samtidig at slike utfordringer ofte avtar over tid. Ingen av arbeidsgiverne opplyser å være kjent med andre virkemidler fra Nav, som for eksempel mentorordningen.

Arbeidsgiverne gir uttrykk for et positivt inntrykk av kommunens arbeid med praksisdeltakere. De opplyser at det normalt gjennomføres et møte mellom arbeidsgiver, deltaker og flyktningtjenesten ved inngåelse av praksisavtale. Det varierer om tolk benyttes. Videre oppfølging skjer i hovedsak ved behov, ved at arbeidsgiver tar kontakt med kommunen. Informantene opplyser at det varierer hvor mye kontakt det er underveis i praksisperioden, og ingen hadde erfaring med avslutningsmøter. De fortalte at de har opplevd jevnlig møter med flyktningkonsulent og deltaker på kommunehuset og at flyktningkonsulent kontakter dem sporadisk underveis i praksisperioden for å høre om hvordan det går. Begge beskrev flyktningtjenesten som tilgjengelig og hjelpsom dersom det oppstår behov for oppfølging.

### 5.3.4 Revisjonens vurderinger

Et sentralt formål med introduksjonsprogrammet er at deltakere skal utvikle kompetanse som gjør dem i stand til å delta i arbeidslivet. Arbeidsrettede tiltak i programmet bør derfor ta utgangspunkt i deltakernes kompetanse, ønsker og sluttmaal, samtidig som de må ses i sammenheng med behovene i arbeidsmarkedet. Kommunen må også sørge for hensiktsmessig samarbeid med øvrige deler av Nav for å kunne ta i bruk relevante arbeidsmarkedstiltak og sikre god oppfølging av deltakerne.

Revisjonen vurderer at kommunen i hovedsak tilbyr arbeidsrettede tiltak som kan bidra til overgang til arbeid. Alle deltakerne i utvalget hadde arbeidspraksis eller deltidsarbeid som del av introduksjonsprogrammet, og i flere tilfeller var praksisen plassert i bransjer som samsvarer med deltakernes erfaring eller jobbønsker. Kommunen har også god kjennskap til lokale arbeidsgivere og arbeidskraftbehov, noe som er en viktig forutsetning for å kunne koble deltakere til relevante praksisplasser.

Samtidig viser undersøkelsen forhold som kan svekke målrettingen av programmet mot arbeid. Dokumentasjonen i integreringsplanene og praksisavtalene gir i flere saker begrenset informasjon om hvordan de arbeidsrettede tiltakene er valgt ut fra deltakernes bakgrunn og sluttmaal. Dette gjør det vanskelig å etterprøve om tiltakene er tilstrekkelig målrettet mot arbeid, og det gjør det mer krevende å bruke integreringsplanen som et aktivt styringsverktøy i oppfølgingen av programmet. Revisjonen merker seg samtidig flyktningtjenestens vurdering av at arbeidspraksis også kan være relevant selv om den ikke er direkte knyttet til deltakerens kompetanse eller sluttmaal, blant annet fordi praksis gir arbeidserfaring, språktrening og innsikt i norsk arbeidsliv. Revisjonen deler denne vurderingen.

Videre tyder funnene på at Navs arbeidsmarkedstiltak i liten grad brukes som del av introduksjonsprogrammet. I de gjennomgatte deltakermappene var det i liten grad dokumentert involvering fra øvrige deler av Nav, og feltene i kartleggingsskjemaet om Navs bidrag var ikke utfyllt. Revisjonen fant heller ingen eksempler på at tiltak i regi av Nav var tatt i bruk i sakene som ble gjennomgått, og på revisjonstidspunktet hadde ingen deltakere i introduksjonsprogrammet arbeidsmarkedstiltak gjennom Nav. Når Nav har sentrale virkemidler for å bistå personer inn i arbeid, kan begrenset involvering tidlig i programmet redusere muligheten til å bruke disse virkemidlene på riktig tidspunkt i kvalifiseringsløpet.

Undersøkelsene våre viser også at samarbeidet mellom flyktningtjenesten og øvrige deler av Nav i liten grad er formalisert. Informantene opplyser at samarbeidet likevel oppleves som tett gjennom hele kvalifiseringsløpet, blant annet fordi flyktningtjenesten og øvrige deler av Nav er samlokalisert og fordi ansatte har relevant kompetanse fra Nav. Etter revisjonens vurdering kan samarbeid mellom flyktningtjeneste og øvrige Nav fungere godt uten nedfelt samarbeidsrutine i en liten organisasjon med korte avstander mellom aktørene. Samtidig anbefaler nasjonale veiledere at samarbeidet mellom flyktningtjenesten og øvrige deler av Nav om introduksjonsprogrammet forankres i tydelige rutiner som beskriver ansvarsdeling, koordinering og oppfølging. Uten slike rutiner kan samarbeidet i større grad bli personavhengig og mindre forutsigbart.

Når det gjelder kommunens oppfølging av deltakere og arbeidsgivere i forbindelse med arbeidspraksis, fremstår denne også som lite systematisert. Selv om både ansatte og arbeidsgivere beskriver dialog og oppfølging ved behov, er dette i varierende grad nedfelt i sakene. Det er for eksempel ikke alltid registrert møter eller oppfølging underveis i praksisperioden, selv om slike møter kan være avtalt i praksisavtalen. Etter revisjonens vurdering tyder dette på at oppfølgingen i praksis i stor grad skjer uformelt og situasjonsbasert. Dette kan fungere i mange tilfeller, men innebærer samtidig at oppfølgingen kan bli mindre systematisk og vanskeligere å etterprøve. Revisjonen mener at mer systematiske rutiner for en tettere og mer målrettet oppfølging under praksisperioden kan bidra til at deltakerne får større læringsutbytte av praksisen.

Samlet sett, er revisjonens vurdering at kommunen i stor grad legger til rette for at deltakere får arbeidserfaring gjennom praksis, men at det er forbedringspotensial når det gjelder å sikre en mer systematisk og dokumentert kobling mellom deltakernes kompetanse, tiltakene i programmet og målet om overgang til arbeid. Bedre dokumentasjon, tydeligere samarbeid med Nav og mer systematisk oppfølging av praksis kan styrke introduksjonsprogrammets funksjon som et målrettet kvalifiseringsløp mot arbeid.

### 5.4 Konklusjon problemstilling 1

Formålet med revisjonen har blant annet vært å undersøke hvordan Vågå kommune legger til rette for at flyktninger kommer i arbeid. Dette er undersøkt gjennom følgende problemstilling: *I hvilken grad gir introduksjonsprogrammet i kommunen oppfølging og tiltak som støtter nyankomne flyktningers overgang til arbeid?*

Undersøkelsen er avgrenset til kommunens oppfølging av deltakere i introduksjonsprogrammet. Vi har ikke sett på hele kvalifiseringsløpet fram mot arbeid, som for mange skjer senere når språknivået er høyere og statlige deler av Nav i større grad overtar oppfølgingen. Revisjonen har også avgrenset seg til å se på arbeidsrettede elementer i programmet, og ikke for eksempel opplæring i norsk eller utdanning. Samtidig er det vi har sett på - kartlegging og formalisering av kompetanse, målrettet planlegging av introduksjonsprogrammet og arbeidsrettede tiltak - sentrale forutsetninger for at nyankomne flyktninger skal få en stabil tilknytning til arbeidslivet.

**På bakgrunn av revisjonens funn og vurderinger, har revisjonen konkludert på problemstillingen:** Revisjonens undersøkelse viser at kommunen på flere områder legger til rette for at nyankomne flyktninger får et introduksjonsprogram som kan bidra til overgang til arbeid. Kommunen gjennomfører i hovedsak

kompetansekartlegging av deltakere, og alle deltakerne i utvalget hadde arbeidspraksis eller deltidsarbeid som del av programmet. Kommunen har også god kjennskap til og tilgang til lokalt arbeidsliv, noe som gir grunnlag for å koble deltakere til aktuelle arbeidsplasser. Samtidig viser undersøkelsen flere forhold som kan svekke målrettingen av introduksjonsprogrammet mot arbeid. Karriereveiledning brukes i liten grad i planleggingen av programmet, og oppfølging av realkompetansevurdering og godkjenning av utdanning fremstår som lite strukturert og svakt dokumentert. Integreringsplanene brukes i begrenset grad som styringsverktøy. Videre brukes arbeidsmarkedstiltak gjennom Nav i liten grad i programperioden og oppfølging av deltaker og arbeidsgiver i forbindelse med arbeidspraksis fremstår både tilfeldig og lite målrettet.

Samlet sett vurderer revisjonen at kommunen har etablert flere tiltak som kan bidra til overgang til arbeid, men at manglende systematikk i planlegging, dokumentasjon og samarbeid kan redusere potensialet for å utnytte deltakernes kompetanse og målrette kvalifiseringsløpet mot arbeid.

## 6 Problemstilling 2 – utfordringer i integreringsarbeidet

Dette kapittelet undersøker problemstilling 2:

**Hvilke hovedutfordringer står kommunen overfor i sitt integreringsarbeid, og hvilke tiltak og virkemidler benytter kommunen for å løse utfordringene?**

Først presenteres statistikk som gir informasjon om integreringssituasjonen i Vågå kommune. Deretter omtales hva som fremgår av kommunale rapporteringer og planer om utfordringer, tiltak og prioriteringer i arbeidet med integrering. Vi har til slutt supplert med aktuell informasjon om utfordringsbildet som har fremgått i intervjuer.

Tilsvarende analyser ble gjort i foranalysen som lå til grunn for bestillingen av denne revisjonen. En del av informasjonen som presenteres i denne delen, er derfor i hovedsak en oppdatering av tidligere tall og rapporteringer.

### 6.1 Integreringssituasjonen i Vågå

Ved inngangen til 2025 var det bosatt 256 innvandrere i Vågå kommune, tilsvarende sju prosent av kommunens befolkning. Flyktninger og deres familiemedlemmer utgjorde 60 prosent av innvandrerne. De største gruppene med bakgrunn fra ikke-vestlige land har opprinnelse fra Ukraina, Eritrea og Syria. Den største aldersgruppen er personer mellom 30 og 54 år.<sup>38</sup>

Fram til 2022 bosatte kommunen om lag ti flyktninger årlig. Etter krigen i Ukraina økte bosettingene betydelig. I perioden 2022–2024 bosatte kommunen mellom 38 og 50 flyktninger per år. I 2025 ble 22 flyktninger bosatt. For 2026 har kommunen vedtatt å bosette 20 flyktninger, i tillegg til eventuelle familiegjenforente.<sup>39</sup>

#### 6.1.1 Økonomisk situasjon og sysselsetting

Statistikk fra IMDi viser følgende trekk.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> IMDi, «Statistikk og nøkkeltall for Vågå kommune», tallene er hentet fra IMDi 9. februar 2025

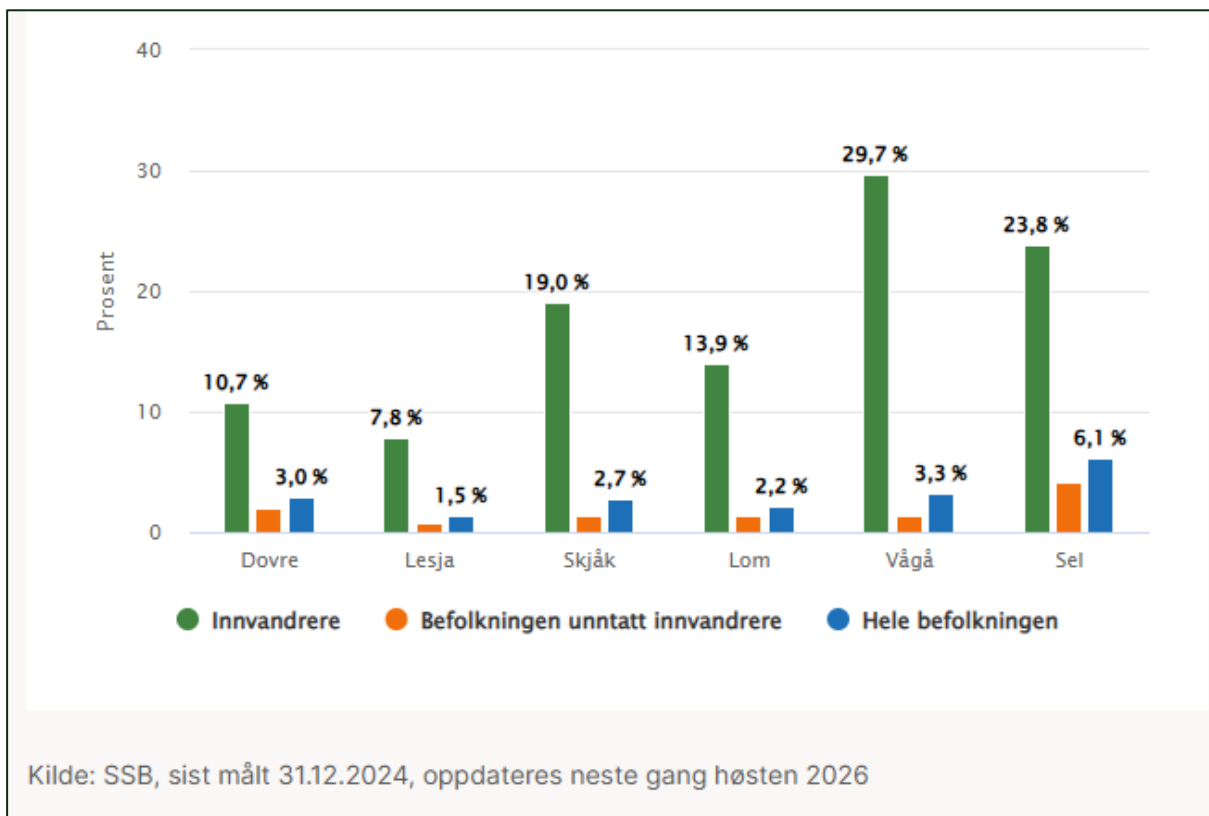
<sup>39</sup> Vågå kommune, desember 2025, saksfremlegg til kommunestyret, «Oppmodning av busetting av flyktninger i 2026»

<sup>40</sup> «Innvandrere» er definert av IMDi som: Personer født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre. Innvandrere har på et tidspunkt innvandret til Norge. «Befolkningen unntatt innvandrere»: Hele befolkningen, fratrukket innvandrere som definert her. Kilde: IMDi, «Statistikk og nøkkeltall for Vågå kommune».

## Økonomi:

- Ved inngangen til 2025 mottok 30 prosent av innvandrerne i Vågå økonomisk sosialhjelp.<sup>41</sup> Tilsvarende andel i resten av befolkningen (unntatt innvandrere) var 1,4 prosent. I Innlandet fylke mottok 14 prosent av innvandrerne sosialhjelp.

Figuren nedenfor viser andelen som mottok sosialhjelp i alle seks Norddalskommuner:

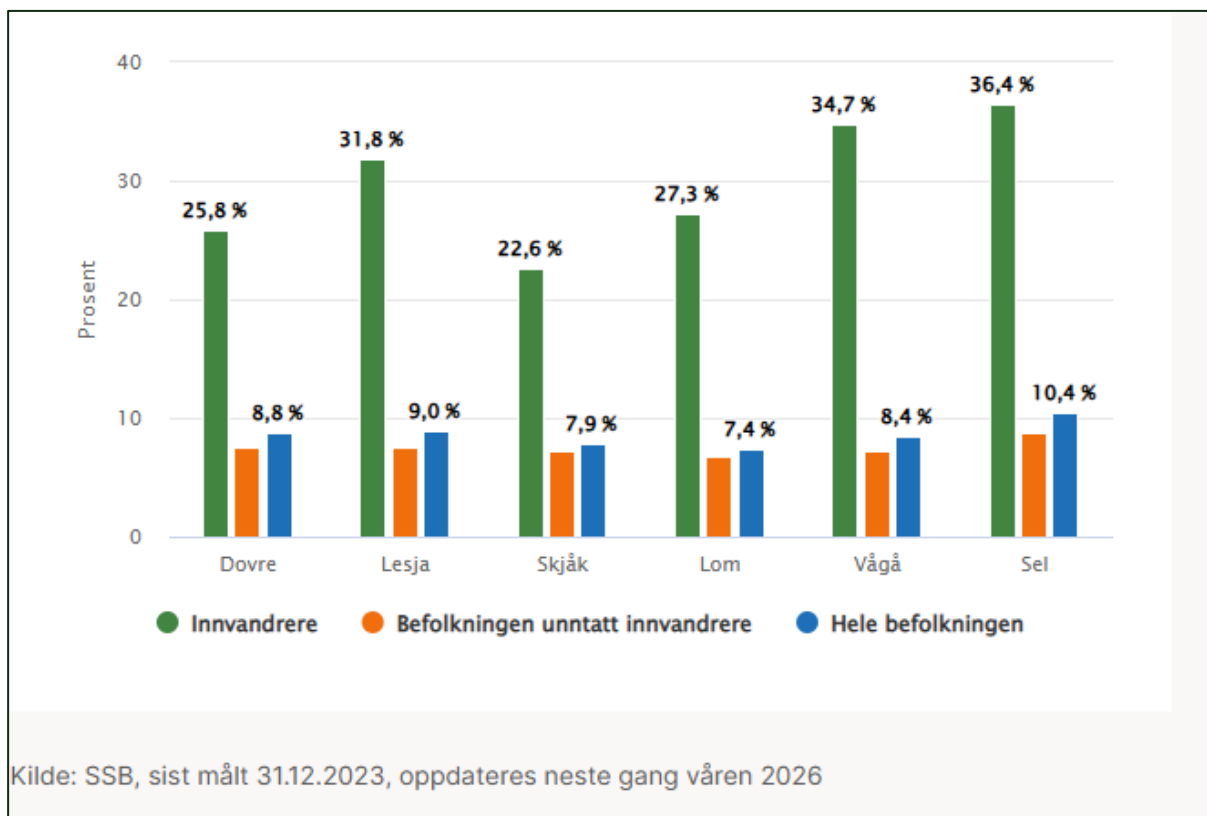


- Ved inngangen til 2024 bodde 35 prosent av innvandrerne i Vågå i husholdninger med vedvarende lavinntekt<sup>42</sup>, mot sju prosent av kommunens øvrige befolkning. Figuren nedenfor viser andelen innvandrere i husholdninger med vedvarende lavinntekt i alle seks Norddalskommuner:<sup>43</sup>

<sup>41</sup> I forbindelse med faktagjennomgang kommenterte kommunen at dette tallet var lavere ved inngangen til 2026.

<sup>42</sup> IMDi har definert «vedvarende lavinntekt» slik: «For å ha vedvarende lavinntekt må husholdningen ha lav inntekt i en treårsperiode. Lavinntekt måles som gjennomsnittlig inntekt for hele husholdningen etter skatt på 60 prosent av (median)gjennomsnittet over en treårsperiode». Kilde: IMDi, «Statistikk og nøkkeltall for Vågå kommune».

<sup>43</sup> IMDi, «Statistikk og nøkkeltall for Vågå kommune», tallene er hentet 9. februar 2026, <https://www.IMDi.no/tall-og-fakta/statistikk-og-nokkeltall/?regionCode=K3435&themeld=7874>. Her står det at de neste gang oppdateres våren 2026.



### Syssetting:

- Ved inngangen til 2025 var 41 prosent av innvandrere med flyktningbakgrunn sysselsatt i Vågå. I øvrige Norddalskommuner var andelen mellom 27 (Sel) og 53 prosent (Skjåk). I statistikken er arbeid definert som minst én time lønnet arbeid i uken, uavhengig om arbeidsforholdet er fast eller midlertidig.<sup>44</sup>
- Ti prosent av innvandrere fra ikke-vestlige land i Vågå var registrert som arbeidsledige.<sup>45</sup> Sammenlignbare tall for øvrige Norddalskommuner: Sel (14 prosent), Lom (12 prosent), Lesja (åtte prosent) og Dovre (seks prosent).

### 6.1.2 Resultater etter avsluttet introduksjonsprogram

I IMDi's statistikk for Vågå kommune går det fram at 58 prosent av deltakerne som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2024, gikk over til arbeid eller utdanning. Til

<sup>44</sup> Sysselsatte defineres av IMDi som: «personer som hadde inntektsgivende arbeid i minst én time i den uken målingen ble foretatt, samt de som har inntektsgivende arbeid, men som var midlertidig fraværende». Kilde: IMDi, «Statistikk og nøkkeltall for Vågå kommune: om statistikken».

<sup>45</sup> Arbeidsledige defineres av IMDi som: personer mellom 15 og 74 år i valgt område som er ledige eller på tiltak. Kilde: IMDi, «Statistikk og nøkkeltall for Vågå kommune: om statistikken».

sammenligning var andelen 76 prosent i Dovre, 50 prosent i Lom og 21 prosent i Skjåk.<sup>46</sup> Som i sysselsettingsstatistikken er arbeid definert som minst én time lønnet arbeid per uke, uavhengig av om arbeidsforholdet er fast eller midlertidig. Statistikken viser ikke hvor stor andel som gikk til henholdsvis arbeid og utdanning.<sup>47</sup>

For å belyse deltakernes situasjon over tid har revisjonen forespurt kommunen om opplysninger om sysselsettingsstatus for personer som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2020 og 2021. Flykningtjenesten opplyser at kommunen ikke har samlet oversikt over deltakernes situasjon etter avsluttet program, og at slik informasjon ikke kan hentes ut fra tilgjengelige fagsystemer. De har likevel gitt en oversikt per e-post over nåværende situasjon for personer som ble bosatt i 2020 og 2021, basert på tjenestens kjennskap til disse. De opplyser at det kom åtte voksne og 11 barn i alderen 0-18 år de to årene og at alle de voksne i dag enten er i arbeid (eller arbeid med lønnstilskudd fra Nav) eller utdanning.

Etter endt introduksjonsprogram går mange deltakere videre til arbeidsavklaringstiltak gjennom Nav, ifølge kommunen. Enkelte går til utdanning eller midlertidig arbeid. Kommunen opplyser også at noen deltakere går direkte over i fast arbeid.

## 6.2 Kommunale rapporteringer om integrering

**I saksfremlegg til kommunestyrets behandling av IMDi's anmodning om bosetting for 2026**<sup>48</sup> beskriver kommunedirektøren status for arbeidet med bosetting og integrering. Det fremgår at flyktninger har fått sentrumsnære boliger, barn har startet i barnehage og skole, de som skal ha introduksjonsprogram har deltatt i dette. Det vises også til etablering av praksisplasser i samarbeid med private og offentlige arbeidsgivere.

Kommunedirektøren peker samtidig på forhold som kan påvirke integreringsarbeidet framover:

- Økt behov for praksisplasser

---

<sup>46</sup> IMDi, «Statistikk og nøkkeltall for Vågå kommune», tallene er hentet 9. februar 2026

<sup>47</sup> Arbeid defineres av IMDi «ved at en person er i et ordinært ansettelsesforhold hos arbeidsgiver og mottar ordinær lønn. Minimum én time arbeid i uken, uavhengig av om personen er i fast eller midlertidig arbeid, regnes som arbeid.» (IMDi, «Statistikk og nøkkeltall for Vågå kommune: om statistikken»)

<sup>48</sup> Vågå kommune, saksfremlegg «Oppmoding om busetting av flyktingar i 2026», arkivreferanse: 2024/631-34

- Statlige krav om rask overgang til arbeid krever at både private og offentlige aktører kan og vil tilby arbeid til denne gruppa. Dette må sees i sammenheng med regionens utfordringer knyttet til rekruttering og befolkningsnedgang.
- Økt belastning på kommunale tjenester som flyktingtjenesten, Nav, barnehage, skole og helsetjenester.

**I tertialrapport for 1. tertial 2025<sup>49</sup>** rapporteres det at Nav og flyktingtjenesten hadde brukt om lag halvparten av budsjettet til økonomisk sosialhjelp og introduksjonsstønad etter årets første tredel. Det forventes at økte integreringstilskudd vil dekke merutgiftene.

Innen rammeområdet barnehage, utdanning og kultur rapporteres det om økte kostnader knyttet til oppfølging av flyktninger, blant annet til voksenopplæring, norskopplæring og økt bemanning i skolene. Som tiltak for å redusere merforbruk ved skolene ble ekstra bemanning knyttet til oppfølging av ukrainske elever avsluttet.

**I tertialrapport for 2. tertial 2025<sup>50</sup>** rapporteres det fortsatt om høye utgifter til integreringsstønad og økonomisk sosialhjelp. Barneskolen opplyser at merkostnader knyttet til flyktninger, som tidligere er rapportert, forventes kompensert slik at virksomheten kan holde seg innenfor tildelte rammer. Ungdomsskolen rapporterer at det er engasjert en fagarbeider i forbindelse med bosetting av ukrainske flyktninger uten at dette var budsjettet, men at innsparinger og kompensasjon på andre områder samlet sett gjør at skolen forventer å holde seg innenfor rammen.

Voksenopplæringen rapporterer om merforbruk som blant annet skyldes for lav budsjettering av faste lønnskostnader første halvår og utgifter til grunnskoleopplæring for kvoteflyktninger som ikke var innarbeidet i budsjettet. For å redusere merforbruket er det ikke satt inn vikar for en lærer i studiepermisjon.

**I folkehelseoversikten for Vågå kommune 2023** er det i liten grad spesifisert hvordan innvandrere i kommunen fremkommer i statistikken som gjennomgås. Det er imidlertid et avsnitt om innvandrere, hvor det understrekes at innvandring er viktig for Vågå og bidrar til mangfold. Det påpekes også at mange av dem som flytter ut av fylket, er innvandrere, og at tilgang til utdanning og arbeid er avgjørende for hvor folk bosetter seg.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Vågå kommune, 1. tertial 2025

<sup>50</sup> Vågå kommune, 2. tertial 2025

<sup>51</sup> Vågå kommune, Folkehelseoversikt 2023

### 6.3 Planer og strategier som omtaler integrering

Vågå kommune har ikke en egen vedtatt plan for integreringsarbeidet.

**Planstrategien for 2024–2028** legger opp til revisjon av kommuneplanens samfunnsdel, men inneholder ikke planer med særskilt integreringsfokus. Det er ikke angitt noen ny plan med integrering som fokus. Dokumentet peker samtidig på innvandring som viktig for befolkningsutviklingen. Til tross for økt bosetting har folketallet i kommunen gått ned fra 3 583 innbyggere i 2019 til 3 535 i 2024.<sup>52</sup>

**Kommuneplanens samfunnsdel 2017-2027** beskriver det generelle utfordringsbildet Vågå kommune står overfor. Det pekes særlig på befolkningsnedgang og økende andel eldre, noe som både gir utfordringer for tjenestetilbudet og tilgangen til arbeidskraft. Planen viser til et behov for arbeidskraft, særlig innen helse- og omsorgssektoren, og understreker behov for tiltak som kan sikre tilgang til kvalifisert personell.

Integrering omtales under temaet «levekår». Her pekes det på utfordringer blant innvandrere i kommunen knyttet til sosiale nettverk, helseforskjeller og deltakelse i lokalsamfunnet. Det løftes særlig fram to mål som er relevante i denne sammenheng: den kommunale kompetansen om helse blant flyktninger og å få et helhetlig system for å ivareta den enkelte innvandrer i kommunen. Aktuelle strategier for å nå målet er:

- «Heilskapleg tenking rundt inkludering, deltaking og medverknad i alle planprosessar», og
- «Styrke det sektorovergripande arbeidet og samarbeidet med næringsliv, frivillige lag og organisasjonar for integrering av flyktningar og innvandrarar».<sup>53</sup>

**Nav Vågå virksomhetsplaner for 2024 og 2025** beskriver prioriteringer og føringer for tjenesten. I virksomhetsplanen for 2025 er det ingen direkte omtale av innvandrere eller flyktninger. I planen for 2024 beskrives imidlertid fordrevne fra Ukraina som en prioritert gruppe og som rammeverk vises det til integreringsloven og -forskriftene, veilederen om samarbeid mellom kommunen og Nav om introduksjonsprogrammet, samt regjeringens mål om at fordrevne fra Ukraina raskt skal ut i arbeid. Det er og omtalt fire konkrete tiltak rettet mot flyktninger, herunder deltakelse på jobbmesse/stillingslepp, at alle flyktninger skal ha integreringsplan, mål om språkpraksis og tilbud om karriereveiledning fra Karriere Innlandet.

---

<sup>52</sup> Vågå kommune, «Kommunal planstrategi 2024-2028»

<sup>53</sup> Vågå kommune, «Kommuneplan 2017-2027 samfunnsdelen», vedtatt av kommunestyret 9.8.2017

**Handlingsplan for forebygging og tidlig innsats** (2024) omtaler samarbeid mellom kommunale tjenester om barn og unge. Flyktningtjenesten inngår som en del av dette tverrfaglige samarbeidet. Utover dette er ikke flyktninger/innvandrere eksplisitt omtalt i planen.<sup>54</sup>

## 6.4 Informantenes oppfatning av utfordringsbildet

Revisjonen har spurt informantene om hvilke forhold de opplever som utfordrende i integreringsarbeidet i kommunen. Disse kan oppsummeres i følgende temaer:

### **Deltakelse i lokalsamfunn og fritidsaktiviteter**

Flyktningtjenesten opplyser at kommunen har flere aktivitetstilbud, men at det er krevende å få deltakere til å delta aktivt i fritidsaktiviteter og i lokalsamfunnet. Tidligere språkkafé ble avsluttet i 2025, og kommunen arbeider med å etablere nye møteplasser.

Informantene beskriver samtidig lokalbefolkningen som positiv til bosetting av flyktninger og med et ønske om at flyktninger skal bli boende i kommunen. Det pekes likevel på et skille mellom positive holdninger og faktisk deltakelse i sosiale fellesskap. Enkelte enkeltpersoner og frivillige bidrar aktivt til inkluderende aktiviteter.

### **Ansvarsfordeling og kapasitet i integreringsarbeidet**

Flyktningtjenesten opplyser at ansvaret for integreringsarbeidet i stor grad oppleves å ligge hos tjenesten alene. Det beskrives som krevende å etablere langsiktige bidrag fra øvrige kommunale enheter.

Tjenesten understreker at de har begrenset kapasitet med tre ansatte som følger opp deltakere fra bosetting og gjennom introduksjonsprogrammet, samt i perioden etter avsluttet program. I tillegg gis oppfølging til andre innvandrere med behov for bistand.

### **Tilgang til praksisplasser og arbeidsgiverkontakt**

Flere informanter peker på begrenset tilgang til kommunale praksisplasser og arbeidsmuligheter som en sentral utfordring. Det vises til at kommunen har få større virksomheter som kan ta imot ufaglært arbeidskraft, og at mange stillinger stiller krav til språkkompetanse og relevant erfaring.

---

<sup>54</sup> Vågå kommune, 2024, «Handlingsplan for forebygging og tidleg innsats»

Tidligere Nav-leder framhever arbeidet med å etablere og opprettholde relasjoner til arbeidsgivere som sentralt for integreringen. Arbeidet foregår både i Nav og på strategisk nivå i kommunen.<sup>55</sup> Informantene viser til at forventet mangel på arbeidskraft framover gjør dette arbeidet viktig.

### **Regionalt arbeidsmarked og transport**

Informantene peker på behovet for å se regionen som ett samlet arbeidsmarked. Arbeidsplasser utenfor kommunen, blant annet på Otta/ Lom, nevnes som aktuelle for deltakere bosatt i Vågå.

Transport framheves samtidig som en utfordring. Flere deltakere har førerkort, men mangler tilgang til bil. Kommunen disponerer en buss som benyttes av deltakere, og det er reist spørsmål om denne også kan brukes til transport til arbeids- eller praksisplasser utenfor kommunen.

### **Behov for kvalifisering til helse- og omsorgssektoren**

Informantene viser til at kommunen har behov for arbeidskraft innen helse- og omsorgstjenestene, samtidig som mange flyktninger har behov for arbeid. Det pekes på muligheter for tiltak som kan kvalifisere deltakere til arbeid eller vikariater.

Nav har virkemidler som mentorordning og lønnstilskudd som kan benyttes i denne sammenhengen. Mentorordningen trekkes fram som særlig positiv, da den gir oppfølging av deltakeren uten å belaste arbeidsplassen i stor grad. Flyktningtjenesten har foreslått å bruke pensjonerte helsefagarbeidere som mentorer, men dette er ikke gjennomført.

### **Midlertidig oppholdstillatelse og motivasjon**

En annen utfordring som oppgis er at midlertidig oppholdstillatelse påvirker både deltakelse og motivasjon for integrering.

### **Tilgang til digitale tjenester**

Manglende tilgang til BankID for personer med midlertidig oppholdstillatelse trekkes fram som en betydelig praktisk utfordring. Dette begrenser tilgang til digitale tjenester som Helsenorge og Lånekassen, og det hindrer Nav i å kunne registrere personer som arbeidssøker. Flyktningtjenesten oppgir at flyktninger fra andre steder i Innlandet fra får Bank ID.

---

<sup>55</sup> I forbindelse med faktagjennomgang ba revisjonen kommunen om å utdype hva det innebærer at det jobbes på strategisk nivå. Vi fikk da følgende svar: «Enhetsedermøte, ledermøte, nærværsgupper og arbeidsgiverteam (Nav)»

## 6.5 Oppsummering problemstilling 2

Dette kapittelet har belyst problemstilling 2: *Hvilke hovedutfordringer står kommunen overfor i sitt integreringsarbeid, og hvilke tiltak og virkemidler benytter kommunen for å møte utfordringene?* Problemstillingen er undersøkt gjennom en kartlegging av statistikk og rapporteringer om integreringssituasjonen i Vågå kommune, supplert med informasjon fra intervjuer.

Statistikk og kommunens egne vurderinger tyder på at Vågå kommune står overfor flere utfordringer i integreringsarbeidet. Kommunen har de siste årene bosatt et økende antall flyktninger. Innvandrere utgjør nå relativt liten, men voksende del av befolkningen. Samtidig viser statistikken at over 30 prosent av innvandrerbefolkningen mottar sosialhjelp og/eller lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Til sammenligning er andelen henholdsvis 1,4 og sju prosent i befolkningen uten innvandrerbakgrunn.

Selv om en relativt høy andel av innvandrere med flyktningbakgrunn i Vågå er registrert som sysselsatt, må dette tolkes i lys av at personer som anses som «sysselsatte» også omfatter personer med svært lave stillingsprosent og midlertidige arbeidsforhold. Kommunens egne opplysninger viser samtidig at flere tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet er i faste arbeidsforhold eller utdanning, noe som kan tyde på at kvalifiseringstiltak gir resultater over tid.

Kommunens egne rapporteringer viser til flere utfordringer knyttet til integrering, blant annet sosial isolasjon, begrenset deltakelse i lokalsamfunnet og helseforskjeller. Det pekes også på at økt bosetting av flyktninger fører til økt behov for både private og kommunale arbeidsgivere som kan tilby arbeid til denne gruppen.

Som en strategi for å styrke integreringsarbeidet på tvers av sektorer fremheves det at inkludering skal ivaretas i alle kommunale planprosesser. Det legges også vekt på å styrke samarbeidet med næringslivet og med frivillige lag og organisasjoner. Samtidig viser kommunens rapporteringer til et generelt behov for økt arbeidskraft, særlig innen helse- og omsorgssektoren, som følge av befolkningsnedgang og en økende andel eldre. Dette omtales imidlertid uten at behovet eksplisitt knyttes til integrering eller innvandring.

Både kommunens rapporteringer og informanter peker på et potensial for å styrke koblingen mellom integreringsarbeidet og kommunens behov for arbeidskraft, særlig innen helse- og omsorgssektoren. Dette trekkes frem som et mulig tiltak for både å styrke integreringen og møte kommunens framtidige behov for arbeidskraft.

## 7 Anbefalinger

---

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjoner, anbefaler revisjonen at Vågå kommune:

- **Styrker arbeidet med å kartlegge og avklare deltakernes kompetanse tidlig, som et tydeligere grunnlag for utforming av introduksjonsprogrammet.**

Kommunen bør sikre mer systematisk oppfølging av realkompetansevurdering og godkjenning av utdanning, slik at deltakernes medbrakte kompetanse kan tas i bruk i kvalifiseringsløpet og i arbeidsmarkedet.

- **Sikrer at integreringsplanene brukes som et aktivt styringsverktøy i introduksjonsprogrammet.**

Dette innebærer blant annet å sørge for at alle deltakere har oppdaterte planer som dekker hele programperioden, med konkretiserte sluttmaal og tydelig begrunnelse for valgte tiltak, samt milepæler som kan følges opp underveis.

- **Styrker dokumentasjonen av vurderinger og oppfølging i introduksjonsprogrammet.**

Bedre dokumentasjon kan bidra til mer systematisk oppfølging av deltakerne og gjøre det mulig å etterprøve hvilke vurderinger og tiltak som ligger til grunn for kvalifiseringsløpet.

- **Vurderer hvordan arbeidsmarkedstiltak gjennom Nav kan tas i bruk mer aktivt i introduksjonsprogrammet.**

Tidligere og mer systematisk involvering av Nav kan bidra til et mer målrettet kvalifiseringsløp mot arbeid. Kommunen bør også vurdere om samarbeidet bør formaliseres gjennom rutiner som beskriver ansvarsdeling, koordinering og oppfølging.

- **Utvikler mer systematiske rutiner for oppfølging av deltakere og arbeidsgivere i forbindelse med arbeidspraksis.**

Tettere og mer strukturert oppfølging kan bidra til økt kvalitet i praksisperiodene, bedre læringsutbytte og større mulighet for overgang til arbeid.

- **Kobler kvalifiseringsløp tettere til kommunens behov for arbeidskraft.**

Kommunen bør vurdere hvordan introduksjonsprogrammet i større grad

kan rettes inn mot kommunens langsiktige kompetansebehov, særlig innen helse- og omsorgssektoren. Dette kan innebære samarbeid med arbeidsgivere, målrettede kvalifiseringstiltak og bruk av Navs virkemidler.

- **Følger opp strategiene om å inkludere integreringsperspektivet gjennomgående i kommunens planverk**

Dette kan innebære å revidere den felles flyktningplanen eller å integrere temaet tydeligere i øvrige kommunale planer og planprosesser.

## 8 Referanser

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2024). *Meld. St. 17 (2023–2024) Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*. Melding til Stortinget
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2025). *Prop. 81 L (2024–2025) Endringer i integreringsloven mv. (økt arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet)*.
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HKdir), «Godkjenning av utdanning fra utlandet», <https://hkdir.no/utdanning-fra-utlandet>
- IMDi (u.å.), *Arbeidsrettet introduksjonsprogram*. Fagressurs for introduksjonsprogrammet. <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/kompetanseheving-verktoy-og-ressurser/kompetansepakker2/arbeidsrettet-introduksjonsprogram>
- IMDi juridisk veileder til integreringsloven, <https://www.imdi.no/regelverk/integreringsloven/veileder-til-integreringsloven/>
- IMDi Kompetansepakker om innhold i introduksjonsprogrammet: <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/>
- IMDi, «Informasjon om endringer i integreringsregelverket» <https://www.imdi.no/aktuelt/nyheter/endringer-i-integreringsregelverket/>
- IMDi, «Realkompetansevurdering og godkjenning av medbrakt kompetanse», <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/realkompetansevurdering/>
- IMDi, «Sluttmaal og varighet i introduksjonsprogrammet», <https://www.imdi.no/regelverk/regler-for-planlegging-og-gjennomforing-av-introduksjonsprogrammet/sluttmal-og-varighet-i-integreringsloven/>
- IMDi, «Statistikk og nøkkeltall for Vågå kommune», tallene er hentet fra IMDi 9. februar 2026, <https://www.imdi.no/tall-og-fakta/statistikk-og-nokkeltall/?regionCode=K3435&themeld=7860>
- IMDi, «Statistikk og nøkkeltall», <https://www.imdi.no/om-imdi/nokkeltall-for-introduksjonsprogrammet-2023/>
- IMDi, 2023, Veileder om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsprogrammet», <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/veileder-om-samarbeid-mellom-kommunen-og-nav-om-introduksjonsprogrammet/>
- IMDi, 2024, «Om arbeid, opplæring og introduksjonsprogram», <https://www.imdi.no/ukraina/om-opplaring-og-introduksjonsprogram/>
- IMDi, august 2025, «Informasjon om endringer i integreringsregelverket», <https://www.imdi.no/aktuelt/nyheter/endringer-i-integreringsregelverket/>
- IMDi, kompetansepakker: «Godkjenning av utenlandsk utdanning», <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/kompetanseheving-verktoy-og-ressurser/kompetansepakker2/kompetansepakke-godkjenning-av-utenlandsk-utdanning/>
- Innlandet fylkeskommune, u.å., «Kvalifiseringsplan for innvandrere», <https://innlandetfylke.no/tjenester/inkludering-integrering-og-mangfold/kvalifiseringsplan-for-innvandrere/>
- Kommunesektorens organisasjon (KS), «Integrering», <https://www.ks.no/fagomrader/innvandring-og-integrering/integrering/>
- Prop. 89 L (2019–2020) *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)*. Kunnskapsdepartementet.
- Regjeringen, 19.12.2022, «Busetjing av flyktningar», <https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring-og-integrering/asd/bosetting-av-flyktninger/id2343754/>
- Statsforvalteren i Innlandet, 20.11.2025, «Førebels tilsynsrapport – varsel om vedtak. Kommunen si forvaltning av integreringslova. Differensiering av introduksjonsprogram og opplæring i norsk i Vågå kommune».
- Vågå kommune, «Felles flyktningplan for Nord- og Midt-Gudbrandsdal», sist revidert 2018
- Vågå kommune, «Flyktningtjenesten i Vågå», 28.2.2025, <https://www.vaga.kommune.no/tenester/helse-omsorg-sosiale-tenester/sosiale-tenester-Nav/flyktningteneste/>
- Vågå kommune, «Internrutine for flyktningtjenesten i Vågå kommune», sist revidert august 2025

## Integrering av flyktninger i Vågå kommune

- Vågå kommune, «Kommuneplan 2017-2027 samfunnsdelen», vedtatt av kommunestyret 9.8.2017, <https://www.vaga.kommune.no/f/p1/i605cf5ec-8dcc-43f7-8f95-ce8ea0ecb144/kommuneplan-2017-27-ny.pdf>
- Vågå kommune, 1. tertial 2025, 24. juni 2025, <https://pub.framsikt.net/2025/v%C3%A5g%C3%A5/mr-202504-1tert2025#/budsa/mainmenu/1>
- Vågå kommune, 2. tertial 2025, <https://pub.framsikt.net/2025/v%C3%A5g%C3%A5/mr-202508-2tertial2025#/>
- Vågå kommune, 2024, «Handlingsplan for førebygging og tidleg innsats»
- Vågå kommune, desember 2025, saksfremlegg til kommunestyret, «Oppmodning av busetting av flyktninger i 2026» <https://prod01.elementscloud.no/publikum/Documents/ShowDmbHandlingDocument/ec4050a5-a04b-432a-8cae-866c134322f6/3541/CasesFremlegg>
- Vågå kommune, folkehelseoversikt 2023, Vågå kommune, folkehelseoversikt 2023, <https://www.vaga.kommune.no/f/p1/i0d0cba04-15f1-4db8-b80b-0f8708cb9818/folkehelseoversikt-vaga-kommune-2023-med-sidetal.pdf>
- Vågå kommune, kommunestyrets behandling av sak 97/2024 i møte 12.12.2024 - <https://prod01.elementscloud.no/publikum/Documents/ShowDmbHandlingDocument/ec4050a5-a04b-432a-8cae-866c134322f6/3541/CasesFremlegg>
- Vågå kommune, planstrategi 2024-2028, <https://www.vaga.kommune.no/f/p1/ib6e2ff0c-9274-416e-9b70-fb3a4c11f72b/planstrategi-2024-2028-vedteke-med-retting-171224.pdf>

## Vedlegg – kommunedirektørens uttalelse



Vågå kommune  
Kommunedirektør



Vågå  
nasjonalparkkommune

Offl. § 5 1. ledd

### Vedlegg 2: Kommunedirektøren si samla vurdering av forvaltningsrevisjon om integrering av flyktninger i Vågå kommune

Vågå kommune viser til høringsutkast til forvaltningsrevisjonsrapport om integrering av flyktninger i Vågå.

Rapporten rettar seg mot eit viktig tema, og inneheld fleire nyttige vurderingar og anbefalingar for å bidra til målet om arbeidsdeltaking for flyktningar i kommunen. Samstundes er mykje av anbefalingane knytt til behovet for betre systematikk og rutinar, noko som sjølvstøtt er viktig, men kommunedirektøren vil påpeike at delar av anbefalingane ikkje nødvendigvis i seg sjølv vil føre til ønska effekt i form av betre arbeidsdeltaking.

Vi opplever at kommunen allereie jobbar systematisk med fleire av områda, men at vurderingane i rapporten til dels tilseier meir skriftleggjing og rutinar enn kva vi opplever som nødvendig for å sikre god praksis i tråd med gjeldande regelverk. Nye rutinar er ikkje eit mål i seg sjølv, men bør nyttast i dei tilfella dei vil ha ein reell effekt. Her er det viktig for kommunedirektøren å få fram at kommunen har avgrensa ressursar og må prioritere utvikling av rutinar og systematikk der behovet er størst.

Vi opplever òg at flyktingtenesta i Vågå er i ein annan situasjon i dag enn den som blir beskriven på bakgrunn av datagrunnlaget i rapporten, som ligg nokre år tilbake. Tenesta har det siste året mellom anna fått ein ny samansetning av teammedlemmar, oppdatert internrutina si og utvikla ein ny og meir systematisk mal for introduksjonsplan med større vekt på konkrete målsettingar for kva deltakarane skal oppnå. Nokre av vurderingane i rapporten om behov for meir dokumentasjon og systematikk står difor fram som meir bastant enn det vi meiner det er grunnlag for i dag.

Kommunedirektøren vil vidare trekke fram at integrering ikkje berre handlar om arbeidsdeltaking, men òg om tryggleik, språk, grunnleggande trivsel og å etablere føresetnader for å fungere i lokalsamfunnet. Særleg gjeld dette for ukrainske flyktningar som kjem frå krig og kan ha traumeerfaringar. For mange krev dei første månadene omfattande oppfølging før arbeidsretta tiltak kan vere aktuelle. Det er etter kommunedirektøren sitt syn eit viktig moment å ha med seg når ein les rapporten.

Vi har elles ingen merknader til formål, gjennomføring, metodebruk eller faktagrunnlag, utover at vi vil peike på ei mogleg metodisk utfordring ved at åtte av elleve deltakarmapper gjeld ukrainarar med mellombels kollektiv beskytting, som ikkje har plikt til karriererettleiing. Dette er ei særskild gruppe flyktningar, og denne avgrensinga kunne vore tydelegare gjort greie for, særleg i vurderingane under punkt 4.1 på side 19. Vi har samstundes forståing for at utvalet av deltakarmapper vert gjort likt som i statsforvaltaren sitt nyleg gjennomførte tilsyn for å ikkje medverke til meirarbeid for kommunen.

Denne gruppa med flyktningar har for øvrig òg kome til Vågå i ein periode med svært høge busetjingstal utan tilsvarande ressursauke i flyktingtenesta, noko som naturleg nok påverkar kapasiteten i perioden til å imøtekomme nokre av anbefalingane i rapporten som knyttar seg til behovet for meir systematikk og meir dokumentasjon.

Kommunedirektøren si vurdering er elles at rapporten har gode innspel, særleg knytt til:

1. betre og meir målretta integreringsplanar, noko vi allereie er i gong med
2. tettare kobling mellom integreringsarbeid og kommunen sitt arbeidskraftbehov
3. styrke integreringsperspektivet i planverk og oppdatere regional flyktingplan

I det følgjande vil vi gje nokre kommentarar til dei konkrete anbefalingane:

## **1. Kartlegging av kompetanse tidleg i programmet**

Vi ser i utgangspunktet ikkje stort potensial for økt effekt av å systematisere meir enn no. Dei første månadene har mykje av merkemda vore på tryggleik, språk og grunnleggande tilpassing. Mal for integreringsplan inneheld punkt om å vurdere realkompetanse, som vi følgjer opp, men tidspunkt og grad av oppmoding vurderast individuelt. Samstundes kan det være nyttig for Vågå kommune å sjå til andre kommunar for gode rutinar på dette.

## **2. Integreringsplanen som aktivt styringsverktøy**

Vi er einige og er i gong med å styrke arbeidet med å finne realistiske og meir konkrete mål for deltakarane. Vi forventar at integreringsplanane blir eit betre verktøy framover.

## **3. Styrka dokumentasjon i introduksjonsprogrammet**

Flyktingtenesta møter fast ein gong i veka på vaksenopplæring, og der sikrar vi regelmessige pratar med låg terskel for dei det gjeld. Vi prøver så langt vi kan å dokumentere, men her kan vi bli endå betre. Meir dokumentasjon vil vel og merke ikkje automatisk gi meir systematisk oppfølging.

## **4. Meir bruk av arbeidsmarknadstiltak frå Nav**

Flyktingtenesta er del av NAV Vågå og har tett, dagleg samarbeid. Dette sikrar etter vår vurdering tidleg og målretta oppfølging av deltakarar. Vi er einig i at det er viktig å heile tida vurdere korleis det gode samarbeidet skal sikrast i det daglege.

## **5. Systematiske rutinar for oppfølging av arbeidspraksis**

Vi er einige i hovudtrekka og kan betre dokumentasjonen. Samstundes vil meir dokumentasjon ikkje nødvendigvis auke overgang til arbeid. Kontaktbehovet varierer òg mellom arbeidsgjevarar.

## **6. Tettare kobling mellom kvalifisering og kommunen sitt arbeidskraftbehov**

Vi er einige og godt i gang, mellom anna gjennom samarbeid mellom flyktingtenesta og arbeidsgjevarteamet i Nav og konkrete praksisplasseringar som har vore gjort i det siste.

## **7. Integreringsperspektivet i planverket**

Vi støttar dette. Regional flyktingplan bør oppdaterast, og kommunedirektøren vil sjå på moglegheiten for å løfte temaet i relevante regionale fora, sjølv om ansvar og kapasitet for dette må avklarast. Betre varetaking av integrering i kommunen sitt planverk bør òg vurderast nærmare.