

Hurtigarbeidende gruppe om tiltak for økt arbeidsmarkedsintegrering blant fordrevne fra Ukraina

Innhold

Sammendrag	6
Utfordringsbilde	7
Anbefalte tiltak	8
Arbeidsgruppens mandat og sammensetting	10
Arbeidsgruppens forståelse av oppdraget og avgrensninger	11
1 Tiltak og virkemidler fra sentrale myndigheter	14
1.1 Kollektiv beskyttelse	14
1.2 Tiltakenes tidslinje – en oversikt	15
1.3 Økonomiske virkemidler	18
1.3.1 Integreringstilskudd	18
1.3.2 Tilskudd til norskopplæring	20
1.3.3 Ytterligere tilskudd til norskopplæring og norsktrening	22
1.3.4 Kompetansepluss	23
1.3.5 Arbeidsmarkedstiltak	23
1.3.6 Introduksjonsstønad	25
1.3.7 Økonomiske insentivordninger	26
1.4 Juridiske virkemidler	26
1.4.1 Kompetansekartlegging og karriereveiledning	27
1.4.2 Introduksjonsprogram	28
1.4.3 Rett til opplæring i norsk	29
1.4.4 Adgang til utvidet opplæring i norsk	30
1.5 Pedagogiske virkemidler	31
1.5.1 Informasjon	31
1.5.2 Veiledning	32
1.5.3 Kompetanseheving	33
1.6 Samarbeid om arbeidsrettede kvalifiseringsløp	33
1.6.1 Hurtigspor	35
1.7 Oppsummering	36
2 Arbeidsmarkedsintegrering for fordrevne fra Ukraina	38
2.1 Bosetting og kompetansekartlegging	40
2.2 Hvem er det som kommer til Norge?	42
2.2.1 Demografiske kjennetegn og tilretteleggingsbehov	42
2.2.2 Kompetanse- utdanning og yrkeserfaring	44
2.3 Ukrainske flyktningers erfaringer og forventninger	48
2.4 Foreløpig status arbeidsdeltakelse og deltakelse i kvalifiserende tilbud ...	50
2.4.1 Arbeidsdeltakelse	51
2.4.2 Deltakelse, innhold og resultater i introduksjonsprogram	55
2.4.3 Deltakelse i norskopplæring	60
2.5 Prognoser for deltakelse i og resultater av introduksjonsprogram 2023 ..	62
2.6 Sysselsettingssituasjonen og NAVs innsats ovenfor målgruppen	63
2.7 Oppsummering	67

3	Kunnskap og erfaringer fra andre land	69
3.1	Sverige	70
3.2	Finland	73
3.3	Danmark	74
3.4	Erfaringer fra andre europeiske land	78
3.5	Oppsummering	80
4	Barrierer for rask arbeidsmarkedsintegrering	81
4.1	Hvilke barrierer opplever arbeidsgivere med å ansette og gi praksisplass til kollektivt beskyttede fra Ukraina?	81
4.1.1	Mangel på informasjon?	82
4.1.2	Arbeidsgiveres krav til formell kompetanse	83
4.1.3	Arbeidsgiveres krav om norskferdigheter	84
4.1.4	Arbeidsgiveres motivasjon for å ta imot flyktninger i praksis – eller for å la være	86
4.2	Hvilke barrierer er det i tilbudet om kvalifisering og opplæring som motvirker eller forsinker målet om rask overgang til arbeid?	89
4.2.1	Dimensjonering av innsatsen fra det offentlige	90
4.2.2	Kompleksitet, prioritering og omstilling	90
4.2.3	Kapasitets- og koordineringsutfordringer	91
4.2.4	Hurtigspor	93
4.2.5	Særsilt om norskopplæring som del av kortsiktige kvalifiseringsløp	94
4.3	Oppsummering	97
5	Muligheter – samarbeid og fleksibilitet	99
5.1	Hvordan bør det tilrettelegges for samarbeid om gode arbeidsrettede program og overgang til jobb eller videre kvalifiseringsløp?	99
5.2	Samarbeid om gode arbeidsrettede kvalifiseringsløp – erfaringer fra praksisfeltet	100
5.2.1	Tilskudd til mentor og trainee-ordninger	103
5.3	Fleksibel norskopplæring – innenfor rammene av det kommunale norskopplæringstilbudet eller på andre måter	104
5.4	Yrkes- og bransjerettede kurs	108
5.5	Ta i bruk flyktningenes kompetanse i offentlig tjenesteproduksjon	110
5.6	Oppsummering	111
6	Tiltak for å øke arbeidsmarkedsdeltakelsen blant ukrainere	112
6.1	Kommunikasjonstiltak med tydelige signaler fra myndighetene	113
6.1.1	Tydelige signaler til kommunene og NAV	114
6.1.2	Kommunikasjonstiltak rettet mot arbeidsgivere	115
6.1.3	Tydelig informasjon om rettigheter og plikter til målgruppen	116
6.2	Fleksibel og arbeidsrettet norskopplæring	118
6.2.1	Nasjonalt tilbud om digital norskopplæring	119
6.2.2	Kompetansepakke om fleksibel norskopplæring og arbeidsrettet norskopplæring	120
6.2.3	Styrke ordning med Kompetansepluss for mer norskopplæring på arbeidsplassen	121

6.3	Samarbeid om arbeidsrettede kvalifiseringsløp	122
6.3.1	Utvikle en digital veileder for samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene om intro- duksjonsprogram	123
6.3.2	Utvikle kompetansepakke for samarbeid om korte arbeidsrettede kvalifiseringsløp	124
6.4	Tiltak og tjenester fra NAV	125
6.4.1	Digitalt oppfølgingstiltak rettet mot personer som får oppfølging fra NAV	125
6.4.2	Digitale nasjonale/regionale jobbmesser	126
6.4.3	Informasjon om registrering hos bemannings-/ rekrutteringsbyråer	128
6.4.4	Yrkes-/bransjerettede kurs tilpasset fordrevne fra Ukraina	128
6.4.5	Bruke midlertidig lønnstilskudd mer fleksibelt ovenfor målgruppen	130
6.5	Ytterligere tiltak	132
6.5.1	Regelverksendringer	132
6.5.2	Tiltak for å øke ansettelse av målgruppen i offentlig sektor	133
6.5.3	Økonomiske insentivordninger	135
7	Anbefalte tiltak og veien videre	137

Sammendrag

Det har aldri tidligere blitt bosatt så mange flyktninger i Norge på så kort tid, og historisk mange med fluktbakgrunn skal ut i det norske arbeidslivet.

Kartleggingen av de ukrainske flyktningenes kompetanse tyder på at dette er en gruppe med høy utdanning. Mange av flyktningene selv ser for seg at oppholdet i Norge kan bli langvarig og mange er motivert for å delta i introduksjonsprogram, språkopplæring og arbeidsliv.

Sammenlikninger med andre land viser imidlertid at sysselsettingsgraden blant ukrainske flyktninger i Norge så langt er relativt lav. De fleste fordrevne fra Ukraina har fram til nå valgt å benytte seg av muligheten til å delta i introduksjonsprogram og språkopplæring før de går ut i arbeid.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet satte i mai 2023 ned en hurtigarbeidende gruppe for å få innspill og forslag til tiltak som ved behov kan bidra til å styrke arbeidet med å få fordrevne ut i arbeid. Gruppen er bedt om en overordnet analyse av igangsatte tiltak og foreløpige resultater når det gjelder arbeidsmarkedsintegrering av ukrainere, herunder erfaringer fra de nordiske landene. På bakgrunn av analysen skulle gruppen vurdere behovet for eventuelle politikkendringer og nye tiltak som kan bidra til å nå regjeringens målsetning om rask overgang til arbeid for ukrainske flyktninger.

Det har blitt iverksatt en rekke tiltak og bevilget store summer til kommunene for å ta imot den store strømmen av flyktninger etter at krigen i Ukraina brøt ut 24. februar 2022. De fordrevne fra Ukraina har fått midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge og integreringsregelverket ble tilpasset for å kunne ta imot en ekstraordinær stor flyktninggruppe. Iverksatte tiltak omfatter også virkemidler som har blitt rettet mot de ukrainske flyktningene, og mot de aktørene som har i oppgave å bistå og skaffe til veie et kvalifiserings- og opplæringstilbud.

En klar majoritet av de voksne flyktningene fra Ukraina har arbeidserfaring, og de har i høy grad fullført videregående skole eller høyere utdanning i hjemlandet. Tilbudet om kvalifisering gjennom de integreringspolitiske ordningene er derfor begrenset i tid sammenlignet med flyktninger med lite eller ingen medbrakt formell utdanning. Målet med introduksjonsprogram av kort varighet er i de fleste tilfeller å komme raskt i arbeid. Dette innebærer at virkemidlene de ulike aktørene lokalt har til rådighet må samordnes på et tidlig tidspunkt. Vellykket arbeidsretting av introduksjonsprogrammet forutsetter vanligvis koordinering og godt samarbeid mellom flyktningtjenesten, voksenopplæringen og NAV. Mange er godt fornøyd med hvordan samarbeidet fungerer, men det tar tid å få rigget et godt samarbeid lokalt. Ulikt syn på oppgave- og ansvarfordeling mellom kommunens flyktningtjeneste og NAV, kapasitetsutfordringer, NAVs opplevelse av å bli koblet på for sent og mange kommuner som nå enten bosetter flyktninger for første gang eller som ikke har bosatt flyktninger på lenge, kan by på utfordringer.

De nordiske landene har hatt forskjellige strategier for arbeidsmarkedsintegreringen av ukrainske flyktninger. Gitt regjeringens målsetning om rask overgang til

arbeid for denne målgruppen, har arbeidsgruppen vært særlig opptatt av å få kunnskap om hvordan Danmark har håndtert arbeidet med ukrainske flyktninger. Den tydelige forventningen i Danmark om at flyktningene går ut i tidlig praksis i arbeidslivet og rask overgang til jobb vil også kunne være relevant i en norsk kontekst.

Utfordringsbilde

Innsikt fra praksisfeltet viser at den eksisterende politikken i seg selv kan være en barriere mot høy arbeidsmarkedsdeltakelse kort tid etter bosetting. De siste årene har det vært en dreining mot varig tilknytning til arbeid gjennom å fylle gapet mellom kompetansen arbeidslivet etterspør og kompetansen til den enkelte som er utenfor arbeidslivet. Dette gjelder både nyankomne flyktninger og innvandrere, og overfor arbeidssøkere i NAV. Gitt den medbrakte kompetansen til majoriteten av de fordrevne fra Ukraina og midlertidigheten ved oppholdet, havner de aller fleste i korte opplæringsløp. Slike korte opplæringsløp er relativt nye (fra 2021 med ny lov om integrering), og omfanget av deltakere innenfor slike løp har vært lavt. Med ankomsten av ukrainske flyktninger har denne gruppen vokst voldsomt. Det betyr at hele integreringsapparatet må gjennom en betydelig omstilling, fra å planlegge mer langsiktige opplæringsløp til å legge til rette for mer intensive tilbud der flere aktører skal spille en rolle samtidig.

Oxford Researchs survey, som er gjennomført sommeren 2023 på oppdrag av arbeidsgruppen, viste at manglende kunnskap om hvor arbeidsgivere skal henvende seg hvis de ønsker å rekruttere målgruppen, kan være en barriere for å få inkludert nyankomne på arbeidsmarkedet.

Manglende tilgang til balansert informasjon om både rettigheter og plikter til målgruppen selv, kan være en barriere for å lykkes med ambisjonene om å øke arbeidsmarkedsintegreringen blant kollektivt beskyttede.

Tilgang til fleksibel språkopplæring kan være en barriere for rask overgang til jobb. I Danmark, som så langt har høy deltagelse i arbeid blant målgruppen, vises det til at undervisningen tilbys både på kveld, i helger og på nett.

Manglende kompetanse i praksisfeltet er en åpenbar barriere for kvalitet i tilbud om opplæring og kvalifisering. Både uerfarne og mer erfarne kommuner kan ha behov for kompetanse om fleksibel og arbeidsrettet norskopplæring, samt koordinering og mulighetsrommet for lokalt samarbeid.

Arbeidsgruppen har stor forståelse for den krevende situasjonen norske kommuner har stått og står i, og vil berømme den store viljen til å bidra inn i arbeidet med å bosette og integrere fordrevne fra Ukraina. Det tar tid å bygge opp kompetanse, og å omsette tilskuddsmidler til praktisk kvalifiseringsarbeid. NAV møter også store forventninger til å bidra inn med både arbeidsmarkedstiltak- og kompetanse, samtidig som de grunnet det gode arbeidsmarkedet har begrensede ressurser.

Anbefalte tiltak

Arbeidsgruppen har i tråd med mandatet vurdert tiltak som i lys av midlertidigheten ved oppholdet for fordrevne fra Ukraina kan bidra til rask overgang til arbeid, for å oppnå økt arbeidsmarkedsdeltakelse blant målgruppen.

Arbeidsgruppen anbefaler at:

- sentrale myndigheter tydeliggjør sin forventning om rask overgang til arbeid selv om arbeidet ikke nødvendigvis matcher medbrakt kompetanse og erfaring. Dette sett opp mot midlertidigheten ved oppholdsgrunnlaget til målgruppen.
- det utarbeides god informasjon og plan for formidling i samarbeid med partene i arbeidslivet om hvordan arbeidsgivere kan bidra og hvor de skal henvende seg hvis de ønsker å rekruttere flyktninger, samt informasjon om nødvendig språknivå.
- målgruppen får god informasjon om rettigheter, men også plikt til egeninnsats for å bli økonomisk selvhjulpen. Det er viktig at målgruppen får samme signaler som praksisfeltet. Arbeidsgruppen anbefaler at det blir lagt ut tydelig informasjon om dette på nettstedet Ny i Norge. Nettstedet er også et viktig tiltak for å sikre god kompetanse lokalt i praksisfeltet.
- det legges til rette for mer fleksible tilbud om norskopplæring, ikke minst digitale.
- Arbeidsgruppen anbefaler å utvikle et nasjonalt tilbud om digital norskopplæring, i tillegg til å understøtte kommunene med kompetansepakker om fleksibel norskopplæring og arbeidsrettet norskopplæring. I tillegg anbefaler arbeidsgruppen å styrke ordning med Kompetansepluss for mer norskopplæring på arbeidsplassen.
- det utvikles en digital veileder for samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene om introduksjonsprogram for å understøtte lokalt samarbeid. Videre blir det anbefalt å utvikle en kompetansepakke for kommunene og NAV om samarbeid om korte arbeidsrettede kvalifiseringsløp, i tråd med lokale behov og variasjoner, framfor å bruke ytterligere ressurser på veiledning om «fleksibelt hurtigspor».
- NAV anskaffer digitalt oppfølgingstiltak tilpasset målgruppen i form av språkstøtte og bruk av tolk. Et digitalt oppfølgingstiltak kan gi karriereveiledning, jobbsøkbistand og individuell oppfølging som er spesielt tilpasset ukrainere ved at det gis på eget språk og er skreddersydd opp mot målgruppen, og den enkelte deltakers kompetanse.
- at det aktivt samarbeides om lokale jobbmesser for å matche arbeidsgivere med behov for arbeidskraft med flyktninger fra Ukraina som er klare for jobb.
- NAV i samarbeid med andre relevante aktører får hovedansvaret for å utvikle yrkes-/bransjerettede kurs tilpasset fordrevne fra Ukraina, som kan kombineres med å være i arbeid.
- Det blir utredet videre hvordan midlertidig lønnstilskudd kan bli benyttet mer fleksibelt overfor målgruppen gjennom å opprette en midlertidig endring av forskriften. En slik endring kan gi adgang til at lønnstilskudd innvilges direkte via flyktningtjenesten i kommunen sammen med mulige arbeidsgivere.

Flere av de foreslåtte tiltakene vil kreve ytterligere utredninger hvis de skal iverksettes.

Gitt den svært usikre situasjonen, kan det faktiske oppholdet til målgruppen vise seg å bli av lenger varighet. Det er stort behov for faglært arbeidskraft i Norge, og på lenger sikt er det viktig at også fordrevne fra Ukraina får benyttet sin medbrakte utdanning og erfaring; til beste for den enkelte og for Norge. Mulighet til å vedlikeholde og eventuelt videreutvikle kompetanse under oppholdet i Norge vil også kunne komme Ukraina til gode i en gjenoppbyggingsprosess.

Arbeidsgruppens mandat og sammensetting

Arbeids- og inkluderingsdepartementet satte i mai 2023 ned en hurtigarbeidende gruppe for å få en overordnet analyse av arbeidet med å få ukrainske fordrevne sysselsatt, samt innspill og forslag til tiltak som ved behov kan bidra til å styrke arbeidet med å få fordrevne ut i arbeid.

Gruppen er bedt om en overordnet analyse av igangsatte tiltak og foreløpige resultater når det gjelder arbeidsmarkedsintegrering av ukrainere, herunder erfaringer fra de nordiske landene. På bakgrunn av analysen skal gruppen vurdere behovet for eventuelle politikkendringer og nye tiltak for å øke arbeidsmarkedsdeltakelsen blant ukrainere, som kan settes inn ved behov. Relevante spørsmål som gruppen er bedt om å vurdere er blant annet;

- Er det barrierer i tilbudet om kvalifisering og opplæring som motvirker eller forsinker unødig målet om rask overgang til arbeid?
- Er det barrierer i lokalt arbeidsmarked som motvirker eller forsinker unødig målet om rask overgang til arbeid?
- Fanges de som er jobbparate/ klare til å gå raskt ut i jobb godt nok opp?
- Hvordan bidra til at flere kommuner får på plass gode arbeidsrettede programmer i samsvar med bl.a. veilederen om fleksibelt hurtigspor?
- Er det tilrettelagt godt nok for overgang til jobb eller annen kvalifiserende aktivitet direkte etter avsluttet introduksjonsprogram?
- Hvordan bidra til at de som har behov for det kan fortsette med norskopplæring ved siden av jobb innenfor rammene av det kommunale norskopplæringstilbudet?

Gruppen har hatt frihet til å på selvstendig grunnlag vurdere andre relevante spørsmål som ligger innenfor formålet. I tråd med oppdraget er det tatt i bruk nyere kunnskapsgrunnlag nasjonalt og internasjonalt.

Gruppen er i sine anbefalinger bedt om å ta høyde for et høyscenario som innebærer at det kan komme over 100 000 fordrevne fra Ukraina i 2023.

Arbeidsgruppen startet opp arbeidet 22. mai 2023, og har totalt gjennomført seks møter. Arbeidsgruppen fikk frist for leveranse i form av en kortfattet rapport til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 14. august 2023. Rapporten fra den hurtigarbeidende gruppen vil bli diskutert i samarbeidsforumet mellom myndighetene og partene i arbeidslivet om arbeidsinkludering.

Gruppen har hatt følgende sammensetning:

1. Gruppens leder: fylkesdirektør NAV Rogaland, Merethe Prytz Haftorsen
2. Fungerende divisjonsdirektør Anders Fyhn, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
3. Divisjonsdirektør Asbjørn Støverud, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse
4. Kommunedirektør Kjell Hugvik, Bodø
5. Fagleder jobbteam Janne Rage, Flyktningtjenesten i Stavanger kommune
6. Avdelingsleder/ assisterende rektor Elisabeth Falch, Bærum Voksenopplæring
7. Forskningssjef Hanne Cecilie Kavli, Fafo
8. Forsker Vilde Hernes, NIBR

Det ble opprettet et sekretariat for gruppen. Sekretariatet har vært ledet av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet ved avdelingsleder Benedicte Hollen, og har ellers bestått av Åsa Linusson, seniorrådgiver i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Elisabeth Sevatdal Øygard, seniorrådgiver i Arbeids- og velferdsdirektoratet og Henrik Solvoll Navarsete, rådgiver i Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Arbeidsgruppens forståelse av oppdraget og avgrensninger

Innenfor rammene av oppdraget har arbeidsgruppen vært nødt til å prioritere sin innsats. Arbeidsgruppen har fått i oppdrag å vurdere og foreslå tiltak for *fordrevne fra Ukraina med innvilget kollektiv beskyttelse som målgruppe* (i det videre vil de for enkelthets skyld også omtales som flyktninger fra Ukraina), og ikke tiltak for flyktninggrupper generelt. Flyktninger fra Ukraina har fått midlertidig kollektiv beskyttelse. Den midlertidige oppholdsstatusen ligger til grunn for regjeringens mål for innsats rettet mot ukrainske flyktninger, som er å understøtte rask overgang til arbeid. Dette gjenspeiles i arbeidsgruppens mandat. Økt arbeidsmarkedsintegrering forutsetter at fordrevne fra Ukraina kommer i jobb; enten rett i arbeid eller etter forutgående opplæring og kvalifisering. Arbeidsgruppen har derfor i all hovedsak satt søkelys på tiltak som underbygger målsettingen om *rask* overgang til arbeid for målgruppen.

Norske kommuner har vist en enorm vilje til å bosette fordrevne fra Ukraina. Samtidig har ankomstene av kollektivt beskyttede fra Ukraina ført til reaksjoner som går på forskjellsbehandling av ulike flyktninggrupper, ved at ukrainske flyktninger har blitt møtt med en særlig velvilje i form av for eksempel tilbudte utleieboliger og gratis kollektivtransport. Tilgang til boliger og utnyttelse av den tilgjengelige boligmassen vil være avgjørende for bosettingen fremover. Utilstrekkelig kollektivtilbud i distriktskommuner er en utfordring som en del av kommunene nevner regelmessig til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. En del kommuner melder om et generelt press på kommunale tjenester, særlig fastleger. Samtidig er utfordringene sammensatte; kommuner kan ha god kapasitet på ett tjenesteområde og være hardt presset på et annet. En samlet kommunal bosettingsevne henger derfor sammen med en rekke ulike forhold i den enkelte kommune.

For å vurdere ulike tiltak har arbeidsgruppen tatt utgangspunkt i et sett vurderingskriterier. Mandatet har ukrainske flyktninger som målgruppe, og legger til grunn en målsetting om rask overgang til arbeid. Det er likevel stor usikkerhet knyttet til hvor lenge flyktningene vil bli i Norge. Det er i skrivende stund ingen tegn til at krigen i Ukraina vil få en snarlig løsning, og de menneskelige og materielle ødeleggelsene er massive. Arbeidsgruppen har derfor valgt å også omtale mer langsiktige tiltak. Når det gjelder tiltak på både kort og lang sikt mener arbeidsgruppen at det er prinsipielt viktig at disse i hovedsak også bør omfatte andre flyktninggrupper med tilsvarende behov.

Arbeidsgruppen har i sine diskusjoner av ulike tiltak inkludert vurderinger av hvordan tiltak vil kunne fungere på kort og lang sikt, samt praktiske og etiske vurderinger rundt å utvikle tiltak rettet mot en bestemt målgruppe. Følgende vurderingskriterier har blitt benyttet i diskusjonen av ulike tiltak i kapittel 6:

1. **Kortsiktige og/eller langsiktige effekter;** vil foreslåtte tiltak kunne ha en antatt positiv effekt på overgang til jobb på kort og/eller lang sikt, og eventuelle avveininger mellom et kortsiktig og langsiktig perspektiv?
2. **Særskilte versus generelle tiltak;** basert på prinsipper om likebehandling og utfordringer knyttet til forskjellsbehandling mellom ulike grupper, bør/kan tiltak øremerkes ukrainske flyktninger, eller bør de omfatte også andre grupper?
3. **Budsjettmessige konsekvenser;** kan foreslåtte tiltak gjennomføres innenfor eksisterende økonomiske rammer eller er det behov for friske midler ved en eventuell gjennomføring?
4. **Potensial og gjennomførbarhet ved et scenario med ankomst av 100 000 flyktninger;** vil/bør tiltak kunne gjennomføres hvis Norge i løpet av 2023 mottar 100 000 flyktninger?
5. **Lokale forskjeller:** Er tiltaket tilpasset små eller store kommuner/omfang av flyktninger lokalt?

Mange flyktninger opplever både fysiske og psykiske helseutfordringer, og dette gjelder også fordrevne fra Ukraina med kollektiv beskyttelse. Helseutfordringer kan åpenbart være en barriere for å tre inn i både arbeid og kvalifiseringsløp. Det er også rimelig å anta at helsetilstanden til de flyktningene som ankommer framover, kan være dårligere enn for de som er kommet fram til nå. Både behovene for oppfølging og mulighetene for å delta i kvalifisering og lønnet arbeid kan dermed bli annerledes enn hva vi har sett fram til nå.

Tilgang til både kommunale helsetjenester og barnehager kan påvirke mulighetene for å delta i arbeid. Arbeidsgruppen har imidlertid i hovedsak konsentrert seg om arbeid og deltakelse i opplæring og kvalifiseringsløp for de som er i arbeidsdyktig alder, og som ikke har særlige helseutfordringer. Rapporten har heller ikke vektlagt å utdype ev. konsekvenser for arbeidsmarkedsintegrering som følge av den norske bosettingsmodellen.

Arbeidsgruppen har i sitt arbeid tatt utgangspunkt i eksisterende forskning og evalueringer. Rapporten omfatter også foreløpige funn fra nylige/pågående forskningsprosjekter og undersøkelser¹.

Kunnskapsgrunnlaget bygger på foreliggende statistikk og kunnskap fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og NAV, men det er en del forbehold knyttet til tallgrunnlaget. Arbeidsgruppen har videre sett hen til allerede gjennomførte utredninger av ulike oppdrag til fagdirektoratene, men også utredet mulige tiltak. Innenfor rammer av både tid og kapasitet er disse utredningene begrensede, og noen anbefalte tiltak må ev. utredes nærmere hvis det blir besluttet at disse skal følges opp videre.

¹ Hernes m.fl. (2023) Underveisrapportering fra OsloMet sin oppfølging av rapport fra 2022; Fafos pågående evalueringer av integreringsloven <https://www.faf.no/prosjekter/aktive-prosjekter/integreringsloven-implementeringen-av-nye-omrader-og-grep> og av innføring av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet <https://www.faf.no/prosjekter/aktive-prosjekter/folge-evaluering-av-standardiserte-elementer-i-introduksjonsprogrammet> .

1

Tiltak og virkemidler fra sentrale myndigheter

Den 24. februar 2022 angrep Russland Ukraina i den største angrepskrigen siden 2. verdenskrig. Dette medførte at mange, og da særlig kvinner og barn, flyktet fra Ukraina. Krigen i Ukraina har ført til høye ankomster av fordrevne fra Ukraina også til Norge.

I lovproposisjonen som ble lagt fram av regjeringen 1. april 2022 ble det lagt til grunn at fordrevne fra Ukraina som har fått kollektiv beskyttelse, er i Norge midlertidig. Det skal tilrettelegges for at de får et trygt og godt opphold i Norge, at barn og unge får gå på skole og i barnehage, og at voksne kommer raskest mulig ut i jobb.

Den hurtigarbeidende gruppens arbeid har vært avgrenset til den delen av myndighetenes tilrettelegging som handler om å bidra til at voksne flyktninger raskest mulig kommer i lønnet arbeid. Da krigen i Ukraina eskalerte fantes det allerede en rekke tiltak som var utformet for dette formålet. Den eksisterende politikken og de medfølgende tiltakene er imidlertid utformet med tanke på flyktninger som har fått innvilget individuell beskyttelse som gir grunnlag for varig opphold i Norge.

I dette kapittelet gir vi en oversikt over hva slags politikk som er etablert og hvilke initiativ som er tatt fra sentrale myndigheters side for enten å tilpasse den allerede eksisterende politikken, eller utforme ny politikk spesifikt for flyktninger fra Ukraina.

1.1 Kollektiv beskyttelse

Norge har en egen hjemmel i utlendingsloven § 34 om kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon.

Hovedformålet med § 34 Kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon er å kunne gjøre en gruppevurdering i stedet for en individuell vurdering når det på kort tid vil komme så mange personer at presset på mottaks- og saksbehandlingen vil bli for stort. Det er regjeringen som må beslutte at det foreligger en massefluktsituasjon som gjør at bestemmelsen kommer i bruk, og Kongen i statsråd beslutter også når muligheten til å gi kollektiv beskyttelse ikke skal gjelde lenger.

Ved kongelig resolusjon ble det vedtatt en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse for fordrevne fra Ukraina 11. mars 2022. Ordningen innebærer at de som omfattes får oppholdstillatelse etter en forenklet prosedyre og uten en individuell vurdering av beskyttelsesbehovet. Tillatelsene gis med ett års varighet, og gir blant annet rett til å arbeide og få nærmeste familie til Norge. Tillatelsen danner ikke grunnlag for permanent opphold. Ordningen ligger tett opp mot det EU har

besluttet for sine medlemsland når det gjelder midlertidig beskyttelse. De første tillatelsene som ble gitt i medhold av ordningen utløp i mars 2023.

Forskriftsendring av 230. januar 2023 gir rett til forlenget tillatelse i ett år for dem som fortsatt fyller vilkårene for midlertidig kollektiv beskyttelse. Tillatelsene vil ved utløp bli automatisk forlenget, og de som omfattes trenger ikke å søke om slik forlengelse.

Tillatelse etter utlendingsloven § 34 gis for ett år og kan fornyes eller forlenges i inntil 3 år, regnet fra da personen fikk tillatelsen. Tillatelsen danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse, men etter at det har gått tre år, kan det gis en midlertidig tillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Etter fem år med slik tillatelse skal det gis permanent oppholdstillatelse, hvis vilkårene for tillatelsen fortsatt er til stede og vilkårene for permanent opphold for øvrig er oppfylt.

Etter § 34 kan søknad om beskyttelse stilles i bero i inntil tre år fra personen får en tillatelse, og de må uttrykkelig tilkjennegi et ønske om at asylsøknaden skal behandles etter tre år eller den tid adgangen til kollektiv beskyttelse er bortfalt, for at Utlendingsdirektoratet skal behandle den (udi.no).

1.2 Tiltakenes tidslinje – en oversikt

Da krigen i Ukraina eskalerte, ble det klart at Norge ville trenge en utvidet beredskap for å møte behovene hos de flyktningene som ville kunne komme til landet. Tabellen nedenfor er ikke uttømmende, men gir en overordnet oversikt over initiativ sentrale myndigheter så langt har tatt for å bidra for at flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse skal komme i lønnet arbeid så raskt som mulig. De tiltakene og initiativene som er særlig relevante for utvalgets mandat, vil beskrives i større detalj senere i kapitlet.

Tabell 1 *Sentrale initiativ og oppdrag med målsetning om å bidra til at fordrevne fra Ukraina i Norge kan komme i arbeid/utdanning*

24.02.2022	Russland angriper Ukraina
16.03.2022	AV-dir bedt om å snarest ta initiativ til en hurtigarbeidende arbeidsgruppe, med representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene for å håndtere situasjonen med en forventet flyktningstrøm fra Ukraina.
01.04.2022	Prop. 78 S (2021–2022). Endringer i statsbudsjettet 2022 som følge av krigen i Ukraina (vedtatt 05.05.2022).
01.04.2022	Oppdrag nr. 2022-21 til HK-dir Forslag til fordeling av økt studiekapasitet i forbindelse med forventet økt mottak av flyktninger
05.04.2022	Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina med rett til midlertidig kollektiv beskyttelse blir sendt på høring.

08.04.2022	Oppdrag nr. 2022-26 i tillegg nr. 3 til tildelingsbrev til IMDi 2022 og bestilling til AV-dir om å utarbeide veiledning om formidling til arbeid og veiledning om bruk av et fleksibelt hurtigspor tilpasset personer med midlertidig kollektiv beskyttelse.
21.04.2022	Oppdrag nr. 2022-28 i tillegg 4 til tildelingsbrev for IMDi 2022. Ekstraordinær utlysning av tilleggsmidler til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner til norsk- og engelsktrening og andre tiltak rettet mot fordrevne fra Ukraina.
29.04.2022	Prop. 107 L (2021–2022). Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina.
27.05.2022	Høring Forslag til endringer i opptaksforskriften og fagskoleforskriften for personer med oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 4.
02.06.2022	Oppdrag nr. 2022-29 Tillegg nr. 5 til tildelingsbrev til IMDi 2022: Utarbeide en veileder til det midlertidige kapittelet i integreringsloven, frist ved ikrafttredelsen av de midlertidige endringene.
15.06.2022	Ikrafttredelse kapittel 6A i lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid; midlertidige regler for fordrevne fra Ukraina.
28.06.2022	Ikrafttredelse Forskrift om endring i forskrift om opptak til høgare utdanning og endring i forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleforskriften) Endringene ble fjernet 29. november 2022 med virkning fra 1. januar 2023.
01.07.2022	Tilleggsoppdrag til statsforvalterne om å veilede kommunene med deres etterlevelse av midlertidig kapittel 6A i integreringsloven (oppdrag 3.3.1.1.6) (videreført i 2023).
05.10.2022	Bestilling om felles rapportering fra IMDi og NAV om fordrevne fra Ukraina (leveres den 20. hver måned).
11.01.2023	Bestillinger til AV-dir og IMDi om redegjørelse av innsatsen som gjøres for å få fordrevne fra Ukraina ut i arbeid; Status, utfordringsbildet og hvordan innsatsen for å få flere i jobb eller utdanning foregår og kan forbedres/effektiviseres. Frist: 26.01.2023.
20.01.2023	Oppdrag 2023-01 til IMDi Kunnskapsformidling om godkjenningsordningene for utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner, i samarbeid med HK-dir. Frist 01.07.2023.
20.01.2023	Oppdrag 2023-02 til HK-dir/ 2023-05 til IMDi Tiltak for rask tilgang til språkopplæring og -trening ved høye ankomster. Frist: 31.05.2023.
20.01.2023	Oppdrag 2023-14 til IMDi Utarbeide samlet informasjon for nyankomne flyktninger og andre innvandrere. Frist 01.06/31.12.2023

20.01.2023	Oppdrag nr. 2023-07 til IMDi Studie av ukraineres integrering i Norge (FoU) . Underveisrapportering med foreløpige funn: 15.06.2023. Endelig rapport: 15.12.2023
16.3.2022	Refusjonsordning for å dekke livsopphold for ukrainske, russiske og hviterussiske studenter våren 2022. Forlenget for studieåret 2022-23 for ukrainske studenter.
15.03.2023	Oppdrag 2023-18 i tillegg 1 til IMDis tildelingsbrev 2023; Utarbeidelse av nasjonal plan for hvordan tilgjengelige ressurser blant kollektivt beskyttede fra Ukraina ev. kan tas i bruk til nødvendige oppgaver i kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbud til andre kollektivt beskyttede fra Ukraina. I samarbeid med AV-dir, HK-dir, Udir, Bufetat, Hdir, UDI og KS. Frist: 31.05.2023
31.03.2023	Prop. 90 L (2022–2023) Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.) fremmet for Stortinget. Innstilling avgitt 16.05.2023. Lovvedtak 25.05.2023. Saksjonert 02.06.2023.
30.06.2023	Oppdrag 2023-22 i tillegg 3 til IMDis tildelingsbrev for 2023; Tilskudd til utvidet norskopplæring for personer med rett til norskopplæring etter integreringsloven § 37 d. Frist: IMDis årsrapport 2023.
30.06.2023	Oppdrag 2023-23 i tillegg 3 til IMDis tildelingsbrev for 2023; Oppfølging av nasjonal plan for mobilisering av ressurser. Frist: 31.12.2023

Myndighetenes beredskapsarbeid omfattet også mer vekt på rapporterings-, planleggings- og koordineringsarbeid. Høsten 2022 etablerte Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og NAV et felles rapporteringssamarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet om fordrevne fra Ukraina, med månedlige rapporteringer til Arbeids- og inkluderingsdepartementet. De månedlige rapporteringene bygger videre på tidligere rapporteringer fra NAV som startet i april 2022, og har gjennom 2022 og 2023 blitt gradvis utvidet med nye temaer og data, i tråd med behov og tilgjengelig informasjon. Gjennom de månedlige rapportene får departementet informasjon om arbeidsmarkedsdeltakelse blant fordrevne fra Ukraina, arbeidsøkere fra Ukraina registrert hos NAV, data fra kompetansekartlegging i IMDinett Kompass og karriereveiledning i IMDinett, deltakelse i introduksjonsprogram og norskopplæring registrert i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), samt resultater av introduksjonsprogram.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet ledet i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Helsedirektoratet (Hdir), Utdanningsdirektoratet og Utlendingsdirektoratet våren 2023 et oppdrag med å utarbeide en nasjonal plan for mobilisering av ressurser i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon hos de fordrevne og andre med bakgrunn fra Ukraina. Den nasjonale planen skal bidra til at kommuner og fylkeskommuner blir bedre rustet til å møte de lokale behovene som enten allerede er der, eller som de kan møte i tiden fremover med en ytterligere tilstrømning og stort bosettingsvolum.

Hensikten med den nasjonale planen er å ta i bruk ressursene hos de fordrevne selv og øvrige personer i Norge med ukrainsk bakgrunn, og dermed kunne avhjelpe kommunene og fylkeskommunene. IMDi ble også bedt om å utarbeide en plan for hvordan frivilligheten kan mobiliseres ytterligere, herunder rekruttering av flere frivillige for å utfylle og supplere den offentlige innsatsen.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet utredet i tråd med oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet muligheten for økt bruk av interkommunalt samarbeid, digital undervisning, herunder fjernundervisning i norskopplæring og i språktilbudet etter integreringsloven § 37 c fjerde ledd første punktum. Kommunene skal tilby ukrainere kvalifiseringsløp som sikrer overgang til arbeid. Norskopplæringen har en avgjørende rolle i dette arbeidet.

1.3 Økonomiske virkemidler

Økonomiske virkemidler vil ofte dreie seg om bevilgninger over statsbudsjettet; enten i form av øremerkede midler eller som en del av rammetilskudd, men omfatter også ulike per capita-tilskudd og søknadsbaserte tilskudd. Det er en rekke økonomiske virkemidler som understøtter integrering av nyankomne flyktninger og innvandrere, både særlige tilskudd og ordninger som er rettet mot en bredere målgruppe. De økonomiske virkemidlene er rettet mot ulike aktører; kommunene, NAV, arbeidsgivere, frivillige organisasjoner og mot flyktingene selv.

1.3.1 Integreringstilskudd

Kommunene mottar integreringstilskudd for alle bosatte flyktninger, og personer som gjenforenes med personer som er bosatt etter avtale innenfor en 5-årsperiode. Kommuner som bosetter flyktninger fra Ukraina etter avtale med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, mottar integreringstilskudd etter de samme satsene og periodene som for øvrige flyktninger.

Integreringstilskuddet skal bidra til å gi en rimelig dekning av kommunens utgifter til bosetting og integrering av flyktninger, men også, blant annet, til at kommunen gjennomfører et planmessig og aktivt bosettings- og integreringsarbeid, slik at flyktingene snarest mulig får arbeid og kan forsørge seg selv og delta aktivt i samfunnet.

Sammen med tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal integreringstilskuddet finansiere introduksjonsprogrammet. Integreringstilskuddet skal også bidra til rimelig dekning av blant annet bolig- og boligadministrasjonstjenester, sosialkontor/sosialtjenester, barne- og ungdomsverntjenester, tolketjenester, barnehagetjenester, kultur- og ungdomstiltak og kommunale helsetjenester.

Kommunene mottar ekstra tilskudd ved bosetting av barn i aldersgruppen 0–5 år (barnehagetilskudd) og personer som har fylt 60 år ved bosettingen.

Hvis en person flytter til en annen kommune innenfor 5-årsperioden vil videre integreringstilskudd utbetales til tilflyttingskommunen. Dersom personen er deltaker i introduksjonsprogrammet, vil vedkommende ikke nødvendigvis beholde retten til

deltakelse i introduksjonsprogram. Dette forutsetter avtale mellom bosettingskommunen og tilflyttingskommunen.

Tabell 2 Satser integreringstilskudd 2023

Tilskudd	Bosettingsår	Sum (i kroner)
Integreringstilskudd	År 1 (2023)	234 900 (enslige voksne)
Integreringstilskudd	År 1 (2023)	189 400 (voksne og barn)
Integreringstilskudd	År 1 (2023)	182 300 (enslige mindreårige)
Integreringstilskudd	År 2 (2022)	243 100
Integreringstilskudd	År 3 (2021)	172 900
Integreringstilskudd	År 4 (2020)	85 700
Integreringstilskudd	År 5 (2019)	70 200
Barnehagetilskudd	År 1 (2023)	27 100 (engangstilskudd)
Eldretilskudd	År 1 (2023)	176 000 (engangstilskudd)

Beregningsutvalget kartlegger hvert år kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger for femårsperioden, og følger med på om det er rimelig samsvare mellom kommunenes utgifter og tilskuddene (dekningsgrad). Beregningsutvalget er partssammensatt fra stat og kommunesektoren, med et kompetansenettverk av rullerende utvalgskommuner. Utvalgets rapporter er innspill til regjeringens arbeid med statsbudsjettet. Kartleggingen omfatter primært integreringstilskuddet, norsktilskudd og tilskudd forskudd knyttet til bosetting av enslige mindreårige.

De siste årene har det vært uvanlig store endringer i antall og sammensetning i målgruppen for tilskuddene, som igjen har medført endringer i kommunale tjenester og utgifter. Dekningsgraden for integreringstilskuddet har likevel vært ganske stabil over tid. I tidsperioden 2010 til 2021 var det liten endring i gjennomsnittsutgifter per person i målgruppen. I denne perioden var det en relativt god dekningsgrad, med mellom 95 og 100 prosent for integreringstilskuddet.

I 2021 var dekningsgraden for integreringstilskuddet 97,3 prosent. Kartleggingen for 2022 viser at dekningsgraden for 2022 også var høy, med 97,1 prosent. Både utgiftene og tilskuddssatsene var lavere i 2022 enn i 2021. I 2022 ble det bosatt flyktninger i langt flere kommuner enn året før. Kommunene hadde store oppbyggingskostnader, og betydelige utgifter særlig til etablering, livsopphold og bolig. Gjennomsnittlig botid for flyktningene i bosettingsåret var likevel omtrent som den har vært de siste årene.

Det er stor usikkerhet knyttet til å anslå utgiftsnivået fremover, men det forventes at utgiftene kommer til å øke i 2023 og 2024, på grunn av fortsatt store oppbyggingskostnader, utgifter knyttet til kvalifiseringsløp og livsopphold, økte stønadsatser, og et langt høyere rentenivå (som påvirker kommunenes boligkostnader) enn tidligere. Hvordan dekningsgraden vil være fremover avhenger av hvorvidt integreringstilskuddet justeres. Dersom integreringstilskuddet blir prisjustert vil dekningsgraden kunne holde seg høy. Fra 2025 og 2026 vil utgiftsnivået kunne gå

noe ned, men det avhenger av om flyktningene som kom i 2022 og 2023 avslutter korte kvalifiseringsløp med overgang til arbeid/utdanning, og om kommunene får realisert stordriftsfordeler på ulike områder.

1.3.2 Tilskudd til norskopplæring

De finansielt største og lovregulerte ordningene etter integreringsloven med forskrifter for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for asylsøkere i mottak. Som følge av krigen i Ukraina er det innlemmet en ny tilskuddsordning i integreringsloven; opplæring i norsk for personer med kollektiv beskyttelse.

Tilskuddsordningen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere består av to typer tilskudd; persontilskudd og grunntilskudd. Persontilskuddet blir automatisk utbetalt til kommuner og fylkeskommuner for voksne innvandrere som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Grunntilskuddet blir automatisk utbetalt til små og mellomstore kommuner, med formål om å bedre de økonomiske rammevilkårene for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. For personer som bor i mottak blir tilskuddene utbetalte til vertskommunen for mottaket, for øvrige personer utbetales tilskuddene til bostedskommunen basert på folkeregistrert adresse. En person kan utløse persontilskudd i maksimalt tre år, og inngår i beregningsgrunnlaget for grunntilskuddet i maksimalt tre år. Dersom en person flytter mellom kommuner, blir persontilskuddet delt mellom til- og fraflyttingskommunen. Hvis en person som har rettigheter etter integreringsloven (gjelder ikke introduksjonsloven) deltar i videregående opplæring på fulltid, blir tilskuddet for perioden utbetalt til fylkeskommunen.

Tilskuddsordningen for opplæring i norsk for voksne personer med kollektiv beskyttelse består i utgangspunktet også av to typer tilskudd; persontilskudd (§37d) og grunntilskudd. Formålet med persontilskuddet er at kommunene og fylkeskommunene kan tilby opplæring i norsk til fordrevne fra Ukraina som ønsker dette, etter integreringslovens kapittel 6A. Grunntilskuddet har tilsvarende formål som tilskuddsordningen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Det er den enkeltes folkeregistrerte adresse som bestemmer hva som er bostedskommune og hvem som er tiltaksmottaker. En person med kollektiv beskyttelse kan utløse persontilskudd i maksimalt ett år. Det gjelder tilsvarende regler som for tilskuddsordningen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere med hensyn til flytting og deltakelse i videregående opplæring. Personer med kollektiv beskyttelse er med i beregningsgrunnlaget for grunntilskuddet i ett år.

I tillegg kan kommunene etter endringer i integreringsregelverket som trådte i kraft 1. juli 2023 få tilskudd knyttet til utvidet norskopplæring. For personer som har videregående nivå eller høyere fra før, kan kommunen innvilge inntil 6 måneders utvidet norskopplæring, slik at samlet opplæring blir 18 måneder, med tillegg av godkjent permisjon. For denne gruppen vil det kunne bli gitt tilskudd for ett vedtak om utvidet norskopplæring. For personer som ikke har utdanning på videregående nivå fra før, kan kommunen innvilge utvidet norskopplæring med seks måneder av gangen i inntil to år, slik at de til sammen kan få inntil tre år norskopplæring med

tillegg av godkjent permisjon. For denne gruppen kan det fattes inntil 4 vedtak om utvidet norskopplæring. Det utbetales 27 450,- for hvert vedtak om utvidelse.

Tabell 3: Tilskuddssatser 2023²

Persontilskudd – opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

	Sats for personer fra Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand	Sats for personer fra Afrika, Asia, Øst-Europa, Sør-Amerika, Mellom-Amerika og Oseania (unntatt Australia og New Zealand)
år 1 for 2023	15 600 kroner	36 900 kroner
år 2 for 2022	28 400 kroner	73 300 kroner
år 3 for 2021	17 800 kroner	50 500 kroner

Persontilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for asylsøkere i mottak

Asylnorsk	15 500
Samfunnskunnskap	2 200

Persontilskudd til opplæring i norsk for voksne personer med kollektiv beskyttelse

Persontilskudd §37 d	45 000
Tilskudd per deltaker og vedtak som kommunen gir utvidet norskopplæring i inntil 6 måneder	27 450

Grunntilskudd – opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og opplæring i norsk for voksne personer med kollektiv beskyttelse

1–3 personer i målgruppen	217 000
4–150 personer i målgruppen	643 900

Samlede utgifter for de tre ordningene var kr. 1 276 144 000 i 2022. Gjeldende budsjett (revidert nasjonalbudsjett) for 2023 er kr. 2 363 075 000. Midlene bevilges over statsbudsjettet, og er volumstyrt alt etter hvor mange som deltar i ordningen.

Dette er automatisk utbetalte tilskuddsordninger hvor kommunene får utbetalt tilskudd etter registreringer i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Kommunene har plikt til å tilby opplæring til personer med rettigheter og plikter til opplæring, enten ved at de gir den selv ved det kommunale voksenopplæringssenteret eller at de benytter godkjente private tilbydere.

² [Tilskot til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere | IMDi](#), [Tilskot til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for asylsøkerar i mottak | IMDi](#), [Tilskot til opplæring i norsk for voksne personar med kollektiv beskyttelse | IMDi](#)

Beregningsutvalget kartlegger også kommunenes utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kartleggingene viser over tid at det har vært stordriftsfordeler de årene antall deltagere gikk mye opp, og nedbyggingskostnader når antallet i målgruppa gikk mye ned på kort tid. Dekningsgraden for norsktilskuddet er beregnet til 77,1 prosent i 2022, noe som innebærer en økning på 8,7 prosentpoeng fra 2021. Årsaken til den økte dekningsgraden er imidlertid at hele tilskuddet for år 1 for personer omfattet av integreringsloven §37 D er regnet som inntekt i 2022, selv om tilskuddet skal dekke norskopplæring i til sammen ett år for de mange som ankom i andre halvår av 2022. Det er derfor viktig å se dekningsgraden for norsktilskuddet for de to årene 2022 og 2023 i sammenheng. Noen kommuner har overført deler av norsktilskuddet fra 2022 til 2023.

Dekningsgraden er forventet å gå ned i 2023 og 2024, men dette er knyttet til en rekke usikkerheter og vil i stor grad avhenge av norsktilskuddenes størrelse og utforming. På den ene siden kan kommunene ha stordriftsfordeler gjennom store målgrupper for opplæringen, og det er fortsatt et potensiale for ytterligere stordriftsfordeler. På den annen side er det kostbart å skulle starte opp nye klasser gjennom hele året, og det vil kunne påløpe store utgifter til lokalleie. Den kortere planleggingshorisonten med 45 000 kroner per person med kollektiv beskyttelse kan gjøre det dyrere å leie lokaler.

1.3.3 Ytterligere tilskudd til norskopplæring og norsktrening

De påfølgende ordningene er kun regulert i tilskuddsregelverk, som betyr at de lettere kan avvikles og endres. Tilskuddene søkes gjennom Integrerings- og mangfoldsdirektoratets søknadsportal. Søkerne er i hovedsak frivillige og private tilbydere som tilbyr norskopplæring og norsktrening. Fra 2023 kan også kommuner søke på Norskopplæringsordningen. Videre er målgruppene for opplæring noe annerledes enn for de tre lovregulerte ordningene.

Norskopplæringsordningen³ er en ordning som retter seg mot innvandrere som faller utenfor de ordinære rettighetsgruppene i integreringsloven. Målgruppen blir tilbudt et begrenset antall timer lærerstyrt norskopplæring. Ordningen skal være et supplement til det ordinære tilbudet, det vil si opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. I 2022 ble det bevilget 50 millioner kroner ekstra til denne ordningen ved *Ekstraordinært tilleggsutlysning, tilskudd til norskopplæring for flyktninger fra Ukraina*⁴. Ekstrabevilgningen er ikke videreført i 2023. Godkjente, private tilbydere av norskopplæring for voksne innvandrere kan søke ordningen, og fra 2023 er den også tilgjengelig for kommunale voksenopplæringssentre. Rammen er 50 millioner i 2023.

Målgruppen er voksne innvandrere med begrensede norskferdigheter med behov for å lære mer norsk, uavhengig av botid i Norge og innvandringsårsak. De som kan få tilbud om gratis norskopplæring gjennom ordningen er personer som har brukt opp sine rettigheter til opplæring etter introduksjonsloven eller integreringsloven, eller som ikke har rett til slik gratis opplæring.

³ [Tilskudd til norskopplæringen 2023 | IMDi](#)

⁴ [Ekstraordinær tilleggsutlysning: Tilskudd til norskopplæring for flyktninger fra Ukraina | IMDi](#)

Mange frivillige organisasjoner tilbyr språktrening i norsk, noe som kan være aktuelt for fordrevne fra Ukraina. Her vil det finnes lokale variasjoner. Frivillige organisasjoner kan søke om tilskudd til blant annet gjennomføring av aktiviteter som språktrening i norsk og engelsk. Rammen for dette er 37 millioner i 2023 gjennom ordningen med tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner⁵. Språktrening skal være et lavterskeltilbud ledet av en frivillig språktrener, og skal legge til rette for at de som vil lære norsk har noen å praktisere norsk med. Røde kors er et eksempel på en frivillig organisasjon som benytter denne tilskuddsordningen for å tilby norsktrening lokalt.

1.3.4 Kompetansepluss

Kompetansepluss⁶ er en tilskuddsordning som gir midler til opplæring i grunnleggende ferdigheter for arbeidstakere eller deltakere fra frivillige organisasjoner. Ordinært lyses det ut midler en gang i året i Kompetansepluss. Ordningen inkluderer opplæring i norsk som består av lesing/skriving og muntlige ferdigheter, og skal følge læreplan i norsk for voksne innvandrere. Opplæring i Kompetansepluss skal gi mulighet til relevant og praksisnær opplæring knyttet til deltakerens arbeids- eller hverdagsliv.

I Kompetansepluss Arbeid kan virksomheter og en opplæringstilbyder sammen søke midler til opplæring. Opplæringen skal være praksisnær, foregå på arbeidsplassen og være tilpasset bedriftens og den enkeltes forutsetninger og behov. Deltakerne i Kompetansepluss Arbeid må ha tilknytning til arbeidslivet. Gjennom Kompetansepluss Frivillighet kan frivillige organisasjoner søke om tilskudd til norskopplæring av sine medlemmer, enten i samarbeid med en opplæringstilbyder, eller alene og selv fungere som tilbyder. Det gis tilbud om norskopplæring på en annen arena enn arbeidslivet.

Tilskuddet er basert på antall timer oppgitt i søknaden multiplisert med en timesats på kr. 1 500. Tilskuddet skal dekke alle kostnader i forbindelse med opplæringen, slik som kartlegging av deltakere ved kursstart, forberedelser, undervisning inkludert før- og etterarbeid, motivasjonsarbeid, møter med bedriften, utarbeidelse av materiell, faglig oppfølging av deltakere og evaluering. Timesatsen er den samme uavhengig av antall deltakere, men anbefalt gruppestørrelse er 10 til 12 deltakere. Antall timer på et norskkurs kan variere fra 50 til 150.

1.3.5 Arbeidsmarkedstiltak

Arbeidsmarkedstiltak er en del av arbeidsmarkedspolitikken og benyttes blant annet som aktivt instrument for å motvirke høy ledighet og kan rettes mot ulike utsatte grupper på arbeidsmarkedet. Målet er å legge til rette for høy yrkesdeltagelse og god utnyttelse av arbeidskraften. NAV har gjennom ulike kriser på arbeidsmarkedet god erfaring med å bruke ulike arbeidsmarkedstiltak overfor utsatte grupper på arbeidsmarkedet for å hindre langtidsledighet.

⁵ [Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner | IMDi](#)

⁶ [Kompetansepluss | HK-dir \(hkdir.no\)](#)

Arbeidsmarkedstiltak kan rettes inn mot tilbudssiden i arbeidsmarkedet ved at tiltaksdeltaker gjennom for eksempel opplæring og kvalifisering gis kvalifikasjoner tilpasset arbeidslivets krav/behov. Tiltakene kan også gjennomføres som etterspørsensorienterte virkemidler, ved at arbeidsgiver involveres i større grad. Dette kan for eksempel være ved bruk av midlertidig lønnstilskudd, der arbeidsgiver mottar tilskudd fra NAV for å ansette en person med behov for bistand til å skaffe arbeid.

Arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV kan være aktuelle både underveis i introduksjonsprogrammet og etter avsluttet program for de som er avhengig av videre arbeidsrettet oppfølging fra NAV. Innvandrere fra land utenfor EØS, slik som personer fra Ukraina, er en av NAVs prioriterte målgrupper og skal prioriteres både for oppfølging og arbeidsmarkedstiltak. Det er den enkeltes individuelle behov som legges til grunn når tiltak vurderes og innvilges.

Arbeidsmarkedstiltak bevilges gjennom rammestyrte midler og følger situasjonen på arbeidsmarkedet. Tiltaksmidlene fordeles ut til fylkesenhetene i NAV, som har delegert ansvar for å fordele midlene mellom de ulike typene tiltak innenfor føringer fastsatt av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

I perioder med høy arbeidsledighet, slik som under pandemien, blir det bevilget mer penger til arbeidsmarkedstiltak. I perioder med lav ledighet, som i 2022 og 2023, har tiltaksbudsjettet vært noe lavere, og i andre halvår av 2022 opplevde NAV-kontorene at de måtte ta ned tiltaksaktiviteten som følge av et nedtrekk i tiltaksbudsjettene. I revidert nasjonalbudsjett for 2023 har arbeidsmarkedstiltak for fordrevne fra Ukraina blitt styrket⁷. Arbeids- og velferdsdirektoratet har også gitt NAV tydelige føringer om at ukrainske flyktninger er en gruppe som skal prioriteres.

Når det gjelder ukrainske flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse som er registrert som arbeidssøkere, erfarer NAV at mange har høyere utdanning, men ikke nødvendigvis arbeidserfaring som er relatert til utdannelsen. At ikke all arbeidserfaring er direkte omsettbart i det norske arbeidsmarkedet, kan medføre behov for re-kvalifisering. Da kan arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV være aktuelt.

Arbeidsmarkedstiltak er én av flere måter NAV kan bidra inn i arbeidet med introduksjonsprogramdeltakere på. Arbeidstrening, midlertidig lønnstilskudd, mentor og inkluderingstilskudd er individuelle tiltak som kan tilbys for at arbeidsgiver skal kunne tilrettelegge litt ekstra, og som kan kompensere arbeidsgiver for lavere produktivitet i en periode.

Videre kan NAV tilby tiltak i regi av eksterne kurs-/tiltaksarrangører, for eksempel oppfølgingstiltak (individuell bistand til å finne jobb) eller opplæringstiltak (kurs eller formell utdanning). Det er de fylkesvise tiltaksenhetene som anskaffer tiltak som tilbys av eksterne leverandører. Tiltakene anskaffes blant annet etter innspill fra NAV-kontorene, behovet i arbeidsmarkedet og arbeidssøkernes behov. Flere fylker har anskaffet egne tiltak tilrettelagt for minoritetsspråklige arbeidssøkere. Det anskaffes også noen tiltak sentralt, fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

⁷ [Meld. St. 2 \(2022–2023\) \(regjeringen.no\)](#)

1.3.5.1 Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet⁸ (KVP) er et program med tilhørende stønad som NAV-kontoret kan tilby personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og som har behov for tett og koordinert bistand. For å få tilbud om å delta i programmet må deltakere fylle inngangsvilkårene i § 29 i sosialtjenesteloven. Det må foretas en arbeidsevnevurdering for å vurdere om vedkommende fyller inngangsvilkårene.

Målet med KVP er arbeid og selvforsørgelse. Programmet er for de som ikke har, eller har svært begrensede, ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. KVP er et fulltidsprogram på 37,5 timer i uka.

KVP er arbeidsrettet, men innholdet kan bestå av ulike tiltak som er med å underbygge det som skal til for at deltakeren får større sannsynlighet for å komme i arbeid. Det kan i tillegg til de arbeidsrettede aktivitetene dreie seg om tiltak knyttet til familie – og bosituasjonen, økonomiske utfordringer og andre sosiale utfordringer.

I dag utgjør innvandrere en høy andel av deltakerne i KVP. Det er viktig å presisere at lave norskferdigheter i seg selv ikke er nok for å fylle inngangsvilkårene i § 29.

Ukrainske flyktninger kan få tilbud om å delta i KVP om de fyller inngangsvilkårene. Deltakere som kan få et introduksjonsprogram, er ikke i målgruppen for KVP. De som er vurdert å ha vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ellers fyller inngangsvilkårene, og som ikke har/ikke lenger har rett til introduksjonsprogram, kan etter lokal vurdering ev. bli tilbudt KVP.

1.3.6 Introduksjonsstønad

Deltakere i introduksjonsprogram har rett til introduksjonsstønad⁹. Stønaden er ment som inntektssikring mens de deltar i programmet. Det er kommunen som utbetaler stønaden. Fordrevne fra Ukraina som deltar i introduksjonsprogram, har i likhet med andre flyktninger også rett til introduksjonsstønad. Introduksjonsstønaden er slik sett et økonomiske insentiv rettet mot målgruppen selv, særlig for en målgruppe som har rett, men ikke plikt, til å delta i program, se under i kapittel 1.4.2. Dersom ukrainske flyktninger ikke kan sørge for eget livsopphold og har behov for støtte fra det offentlige og er i målgruppen for rett til program, vil kommunen kunne henvise til dette ved søknad om økonomisk sosialhjelp.

Etter integreringsloven § 37 c åpnes det for deltakelse i program på deltid. Dersom det er forhold på kommunens side som gjør at det kun kan tilbys introduksjonsprogram på deltid, skal det utbetales introduksjonsstønad tilsvarende deltakelse på fulltid. Dersom den enkelte frivillig deltar i introduksjonsprogrammet på deltid, skal stønaden ta utgangspunkt i antall timer i programmet.

Dersom det ved introduksjonsprogram på deltid, på grunn av forhold på kommunens side, utbetales introduksjonsstønad tilsvarende deltakelse på fulltid, og deltakeren har lønnet arbeid utenfor programmet, reduseres stønaden. Stønaden skal likevel minst tilsvare antall timer i introduksjonsprogrammet.

⁸ [Kvalifiseringsprogrammet – nav.no](https://nav.no)

⁹ [Introduksjonsstønad | IMDi](#)

1.3.7 Økonomiske insentivordninger

Insentiver kan påvirke menneskers atferd gjennom å gjøre ett handlingsalternativ mer attraktivt enn et annet. Dette kan skje både gjennom å tildele bonus eller ekstra midler dersom ønsket atferd eller resultat oppnås, og ved å redusere overføringer eller ytelser dersom atferd eller resultat ikke er som ønsket.

Innenfor integreringspolitikken brukes økonomiske insentiver både overfor flyktningene (introduksjonsstønad) og kommunene (integreringstilskuddet). Gitt utvalgets mandat, vil arbeidsgruppen imidlertid avgrense gjennomgangen av eksisterende insentivstrukturer til de som er rettet mot arbeidsgivere.

I Prop. 39 L (2014–2015)¹⁰ varslet den daværende regjeringen at man ønsket å vri virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken fra tilbudssiden, kvalifisering og opptrening, mer i retning av etterspørseltimulerende virkemidler som gjør det mer attraktivt for arbeidsgivere å ansette utsatte grupper. Et av grepene var å øke bruken av lønnstilskudd, på bakgrunn av studier både i Norge og andre europeiske land, som viste positive effekter på den enkeltes jobbsjanse og lønn etter gjennomført tiltak. Også senere studier har vist at lønnstilskudd kan være et effektivt arbeidsmarkedstiltak, kanskje et av de mer virkningsfulle når det gjelder flyktninger og andre nyankomne innvandrere¹¹.

Samtidig ble også ordningen med arbeidspraksis i ordinært arbeidsliv justert. Det ble blant annet stilt krav om mer tydelige avtaler ved bruk av arbeidspraksis i regi av NAV(nå «arbeidstrening»), med beskrivelse av formål og innhold i tiltaket, rollefordeling mellom deltaker, arbeidsgiver, NAV og ev. andre samarbeidspartnere mv. Det ble også stilt krav til tettere oppfølging og vurdering av varigheten av tiltaket underveis, samt til dokumentasjon.

Videre ble det i 2016 opprettet et nytt inkluderingstilskudd, for å dekke mer-utgifter for arbeidsgivere som tar inn tiltaksdeltakere eller arbeidssøkere med tilretteleggingsbehov. Inntil da hadde bedrifter som hadde deltakere i det tidligere arbeidsmarkedstiltaket arbeidspraksis mottatt driftstilskudd, med en vesentlig høyere sats for personer med nedsatt arbeidsevne. Det ble imidlertid vurdert at den faktiske bruken av både lav og høy sats av driftstilskuddet i mange tilfeller ikke var nødvendig eller ønskelig. Inkluderingstilskuddet innebærer at arbeidsgiveren aktivt må søke om tilskudd.

1.4 Juridiske virkemidler

Juridiske virkemidler er avgjørende for statens mulighet for styring, da legalitetsprinsippet legger til grunn at det kreves en lovhjemmel for å pålegge kommuner og fylkeskommuner oppgaver. Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina etter utlendingsloven § 34 ble vedtatt 11. mars og

¹⁰ [Prop. 39 L \(2014–2015\) \(regjeringen.no\)](#)

¹¹ [Scandinavian integration policies for refugees | European Website on Integration \(europa.eu\)](#), [Labour Market Policies : What Works for Newly Arrived Immigrants? \(diva-portal.org\)](#), [Flyktninger og arbeid \(regjeringen.no\)](#), [Kunnskapsoversikt arbeidsmarkedstiltak endelig rapport \(regjeringen.no\)](#)

gjelder personer som forlot landet etter krigens utbrudd 24. februar 2022. 15. juni 2022 trådte midlertidige regler for fordrevne fra Ukraina ved kapittel 6A i lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid i kraft, med varighet til 23. juli 2023. De midlertidige reglene i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina er i all hovedsak videreført, med enkelte endringer og presiseringer gjennom Prop. 90L *Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.)*. Proposisjonen ble lagt frem for Stortinget den 31. mars 2023, og vedtatt 31. mai 2023. Endringene trådte i kraft 2. juni 2023 og oppheves 1. juli 2024.

De midlertidige endringene forenkler kvalifiseringsordningene for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse og lempet på lovpålagte plikter for kommunene, både for å bidra til raskere bosetting og for å bidra til at kommuner og fylkeskommuner kan håndtere situasjonen og tilpasse tjenestetilbudet. Det er innført hjemmel for at departementet kan gi midlertidig forskrift når det er nødvendig for å tilpasse integreringstiltak til personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, jf. § 37 e.

Hjemmelen åpner for å innskrenke rettigheter for personer som har midlertidig kollektiv beskyttelse. Den åpner også for endringer for andre enn deltakere i ordningene. Terskelen for slike endringer skal være høy. Hjemmelen skal kun benyttes hvis kapasiteten i kommunen og fylkeskommunen er så presset at det er nødvendig at unntak fra lovpålagte oppgaver også berører andre deltakere i ordningene. Hjemmelen har hittil ikke vært benyttet til å innskrenke rettigheter, verken for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse eller andre.

1.4.1 Kompetansekartlegging og karriereveiledning

Plikten til å gjennomføre kompetansekartlegging før bosetting gjaldt frem til 1. juni 2023 ikke for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. Personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, hadde rett, men ikke plikt, til kompetansekartlegging etter bosetting. Gjennom Prop. 90L *Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.)* ble det imidlertid foreslått, og vedtatt både rett og plikt til kompetansekartlegging etter § 10, med ikrafttredelse 2. juni 2023.

Fylkeskommunene skal sørge for karriereveiledning. Personer som får oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, har rett, men ikke plikt, til å gjennomføre karriereveiledning. Karriereveiledning kan gjennomføres før bosetting, rett etter bosetting, eller etter hvert som behovet oppstår. Karriereveiledningen kan foregå individuelt eller i gruppe. Det er ikke et krav at karriereveiledningen må føre til en anbefaling om arbeid eller utdanning for den enkelte.

Fylkenes karrieresentre rapporterer om en stor økning i etterspørselen etter karriereveiledning i forbindelse med ankomstene av flyktninger fra Ukraina. Ledere og ansatte ved karrieresentrene påpeker samtidig at mye av veiledningen har skjedd i form av felles informasjonsmøter og ikke individuelle veiledningsmøter¹².

¹² Flatø, Kavli & Lysvik 2023, 20844.pdf (fafo.no)

1.4.2 Introduksjonsprogram

Når det gjelder introduksjonsprogrammet dreier de midlertidige endringene i regelverket seg i hovedsak om at personer i målgruppen har rett, men ikke plikt til deltakelse i introduksjonsprogram. Målgruppen er i likhet med for ordinært introduksjonsprogram personer mellom 18 og 55 år som er bosatt i en kommune etter avtale med integreringsmyndighetene. Selve innholdet i introduksjonsprogram, hvis den enkelte ønsker deltakelse, har et noe redusert obligatorisk innhold sammenlignet med introduksjonsprogram for andre flyktninger. Det er også mer fleksibilitet knyttet til å tre inn i og ut av program for å støtte opp under rask deltakelse i arbeidslivet, og kravene som gjelder for andre deltakere om programmet skal være på fulltid, gjelder ikke for deltakere med kollektiv beskyttelse. Det er knyttet livsoppholdsyttelse; introduksjonsstønad, til deltakelsen, på samme nivå som for andre deltakere. Stønadene blir redusert ved deltidsprogram, med unntak av om det er forhold på kommunens side som medfører at programmet må være på deltid. I slike tilfeller skal det utbetales introduksjonsstønad tilsvarende deltagelse på fulltid.

Introduksjonsprogram for flyktninger med kollektiv beskyttelse skal minst inneholde arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud. Språktilbudet i et introduksjonsprogram etter integreringsloven § 37 c kunne frem til 1. juni 2023 være opplæring i norsk, engelsk eller et annet språk, og norskopplæring kunne være opplæring i norsk etter § 37 d eller et annet tilbud. Det er imidlertid vedtatt forskriftsendring som innebærer at språktilbudet må være enten opplæring i norsk etter § 37d eller et annet norsk eller engelsk språktilbud. Innholdet og omfanget av språktilbudet vil avhenge av deltakerens behov, sluttmål og hva som er hensiktsmessig for at deltakeren skal oppnå sluttmålet sitt for deltakelsen.

Deltakere i introduksjonsprogram etter midlertidig kapittel 6A skal på lik linje med andre deltakere i introduksjonsprogram få foreldreveiledning hvis de har barn under 18 år eller venter barn. Deltakerne har imidlertid ikke rett til opplæring i samfunnskunnskap eller gjennomføring av innholdselementet Livsmestring i et nytt land, som ble innført som obligatorisk innhold med integreringsloven. Kommunene kan likevel tilby samfunnskunnskap og Livsmestring i et nytt land hvis de har kapasitet og finner det hensiktsmessig.

Endringene i det midlertidige kapittelet rokker ikke ved prinsippet i integreringsloven om at medbrakt kompetanse og mål setter premisser for varighet av introduksjonsprogrammet. Kommunen skal fastsette sluttmål for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogram, og integreringslovens § 37 c skiller mellom deltakere som minimum har utdanning på videregående nivå fra før, og de som ikke har det. Det er i integreringsforskriften § 43 a fastsatt at personer med fullført videregående skole fra Ukraina anses for å ha utdanning på videregående nivå. For denne målgruppen er videregående opplæring fra Ukraina, som etter GSU-listen¹³ ville krevd også et års høyere utdanning for å bli likestilt med videregående norsk opplæring, tilstrekkelig for å bli ansett som å ha medbrakt kompetanse på videregående nivå eller høyere. Dermed får alle med medbrakt videregående opplæring, som er obli-

¹³ GSU-listen (Generell studiekompetanse for søkere med utenlandsk utdanning) inneholder informasjon om hva som er kravene for hvert enkelt land

gatorisk i Ukraina, kort programtid, selv om de ikke tilfredsstiller kravet for opptak til høyere utdanning.

Personer med utdanning på videregående nivå eller høyere fra før kan i utgangspunktet delta i introduksjonsprogram i inntil seks måneder, med mulighet for forlengelse med inntil seks måneder, slik at samlet tid i programmet blir maksimalt ett år. Sluttmålet for denne gruppen skal være at deltakeren skal kvalifisere seg til høyere utdanning eller arbeid. Det ble i juni 2023 gjort endringer i integreringsforskriften. En viktig endring er at personer som har fullført videregående opplæring fra Ukraina, og som ikke har ett års høyere utdanning i tillegg, kan delta i introduksjonsprogram i inntil ett år, dersom de har sluttmaal om overgang til høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning. Programtiden på ett år kan ikke forlenges.

Det kan settes som sluttmaal å påbegynne kompletterende utdanning for deltakere som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før. Resten av den kompletterende utdanningen må da fullføres utenfor rammene av introduksjonsprogrammet.

Personer som ikke har utdanning på videregående nivå, kan delta i et introduksjonsprogram med varighet slik som integreringslovens vanlige regler i § 13 tredje eller fjerde ledd fastsetter. Dette innebærer at for deltakere med sluttmaal om å fullføre videregående opplæring skal programmet vare mellom tre måneder og tre år og kan forlenges med inntil ett år. For øvrige deltakere som ikke har utdanning på videregående nivå skal programmet vare mellom tre måneder og to år og kan forlenges med inntil et år.

Programmet kan kun forlenges hvis det er grunn til å forvente at deltakeren vil oppnå sitt sluttmaal ved forlengelse. Denne vurderingen er underlagt kommunenes skjønn, og kommunen må gjøre en konkret helhetsvurdering av deltakerens progresjon, hvor nært deltakeren er å nå sluttmalet, om deltakeren er avhengig av kommunenes hjelp for å nå sluttmalet, og deltakerens motivasjon. Det kan ikke fra starten av settes et sluttmaal som det er helt klart ikke kan oppnås etter ordinær tid. Det er først når den ordinære perioden nærmer seg ferdig at kommunen kan ta stilling til om vilkårene for en eventuell forlengelse er oppfylt. Dette kan i praksis gjøre det krevende å planlegge dimensjonering av tjenesten, og Integrerings- og mangfoldsdirektoratets erfaring fra deres kontakt med praksisfeltet er at regelverket tolkes ganske forskjellig i ulike kommuner. Noen kommuner innvilger ett års program, for deltakerne som opprinnelig har inntil 6 måneders programtid, mens andre i liten grad utvider programmet for noen deltakere. Med andre ord er det ikke nødvendigvis en individuell vurdering som ligger til grunn, slik loven forutsetter.

1.4.3 Rett til opplæring i norsk

Målgruppen for rett, men ikke plikt, til opplæring i norsk etter det midlertidige regelverket er personer med midlertidig kollektiv beskyttelse mellom 18 og 67 år. Retten til opplæring i norsk etter § 37 d i det midlertidige regelverket gjelder i ett år fra oppstartstidspunktet. Retten inntreffer ved tidspunktet for bosetting.

Det er ikke fastsatt i de midlertidige reglene en frist for å ta ut denne retten, men retten til opplæring forutsetter at ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse videreføres. Fristen for gjennomføring av opplæringen begynner å løpe på tidspunkt-

tet for vedtak om opplæring, eller datoen vedtaket gjelder fra. Fristen kan kun utvides ved godkjent permisjon. For øvrige flyktninger inntretr rett og plikt til oppæring i norsk og samfunnskunnskap ved innvilget tillatelse, før bosetting i en kommune.

Tilpasningen for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse ble gjort fordi man forventet at det høye antallet flyktninger ville skape kapasitetsutfordringer i kommunene. Justeringen til oppstartsdato tok dermed større høyde for at kommunene kunne trenge mer tid enn før til å få på plass et tilbud om norskopplæring.

Det er verdt å merke seg at «språktilbud» innenfor introduksjonsprogrammet kan være opplæring i norsk etter § 37d men at retten til opplæring i norsk gjelder i et år fra oppstartsdatoen, uavhengig av om opplæringen inngår i et introduksjonsprogram eller ikke. Det innebærer at personer som har hatt opplæring i norsk § 37 d som en del av introduksjonsprogram, fortsatt har rett til opplæringen dersom programmet avsluttes, eksempelvis ved overgang til arbeid, innen ett år. Dersom en deltaker i påbegynt oppæring i norsk avbryter denne, opphører imidlertid også kommunenes plikt til å tilby opplæring. Det er også viktig å være klar over at det ikke er knyttet noen livsoppholdsyttelse til opplæring i norsk etter § 37 d slik det er for deltakelse i introduksjonsprogram.

Personer innvilget kollektiv beskyttelse har ikke plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap på mottak.

Som for øvrige flyktninger er det lagt til grunn at deltakerne i opplæringen bør oppnå et minimumsnivå i norsk og at kommunen bør ta utgangspunkt i minimumsnivået i vurderingen av opplæringen for den enkelte. Integreringsforskriften kapittel 6 regulerer veiledende minimumsnivå for ulike grupper deltakere.

Det er ingen bestemmelser om hvor mange timer opplæring i norsk deltakerne har krav på innenfor det gjeldende tidsrommet. Kommunens kapasitet til å tilby opplæring kan dermed ha stor betydning for deltakernes realiserte rettigheter.

1.4.4 Adgang til utvidet opplæring i norsk

Gjennom revidert nasjonalbudsjett, som ble vedtatt 16. juni 2023, ble bevilgningen til tilskudd til opplæring i norsk for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse økt med 125,7 millioner kroner. Bevilgningen skal legge til rette for at kommuner som har kapasitet, kan gi opplæring i norsk utover ett år til personer i målgruppen som har behov for det for å nå et minimumsnivå i norsk, jf. integreringsforskriften §§ 27 og 28. Formålet med utvidelsen er å legge til rette for at deltakerne får et godt nok norsknivå til å delta i arbeidslivet, eller fases inn i arbeidslivet ved å lære norsk og jobbe samtidig, eller gå over til videre utdanning. Det er vedtatt en ny forskriftsbestemmelse som regulerer ordningen. Den trådte i kraft 1. juli og opphører 1. juli 2024. Utvidet opplæring i norsk skal gis i tilknytning til opplæring gitt med hjemmel i integreringsloven § 37 d.

Det kan fattes vedtak om utvidet opplæring i inntil 6 måneder av gangen. Dersom kommunen fatter vedtak om utvidet norskopplæring, vil dette utløse tilskudd på 27 450,- per vedtak om utvidet norskopplæring. Tilskuddet tilfaller kommunen som fatter vedtaket, og ikke eventuelle tilflyttingskommuner.

For personer som har videregående nivå eller høyere fra før, kan kommunen innvilge inntil 6 måneders utvidet norskopplæring, slik at samlet opplæring blir 18 måneder, med tillegg av godkjent permisjon. For denne gruppen vil det altså gis tilskudd for ett vedtak om utvidet norskopplæring.

For personer som ikke har utdanning på videregående nivå fra før, kan kommunen innvilge utvidet norskopplæring med seks måneder av gangen i inntil to år, slik at de til sammen kan få inntil tre år norskopplæring med tillegg av godkjent permisjon. For gruppen nevnt over vil det altså kunne fattes inntil fire vedtak om utvidet norskopplæring. Det vil bli utbetalt 27 450,- for hvert vedtak om utvidelse.

Personer som har gjennomført 12 måneders opplæring i norsk før § 43 g trer i kraft vil kunne gis utvidet opplæring i norsk selv om dette ikke skjer i tilknytning til norskopplæring etter integreringsloven § 37 d.

1.5 Pedagogiske virkemidler

Integreringsloven og midlertidige regelverk er styringsvirkemidler som kan pålegge kommunene hva de skal gjøre, men de sier ikke så mye om *hvordan* de skal gjøre det.

Pedagogiske virkemidler kan rettes både mot flyktningene og mot de aktørene som har i oppgave å bistå og skaffe til veie et oppfølgings- og opplæringstilbud. En utbredt type virkemiddel er informasjonsverktøy som direkte eller indirekte tar sikte på å endre atferden til de som er ansvarlige for produksjon og distribusjon av varer og tjenester. Slike virkemidler omfatter blant annet skriftlige retningslinjer og veiledere, kompetansehevingstiltak, informasjonskampanjer og ulike formidlingstiltak som støtter aktørene i sin oppgaveløsning. For flyktningene vil det vi her omtaler som pedagogiske virkemidler blant annet omfatte tilbud om karriereveiledning, generell informasjon om norsk arbeidsliv og informasjon om rettigheter og plikter som ny i Norge.

1.5.1 Informasjon

Våren 2022 la NAV ut informasjon om NAVs tjenester og ytelser rettet mot ukrainske flyktninger på sine nettsider.¹⁴ Informasjonen ble oversatt til ukrainsk og russisk. For å samle informasjon til arbeidsgivere som ønsket å rekruttere flyktninger, ble det opprettet en egen nettside på nav.no med informasjon til arbeidsgivere. Det ble også lagt ut informasjon til kommuner og samarbeidspartnere om ukrainske borgers rett til sosialhjelp.¹⁵

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har siden våren 2022 også fortløpende lagt ut samlet informasjon på sine nettsider oversatt til ukrainsk, engelsk og russisk

¹⁴ nav.no/ukraina og arbeidsplassen.nav.no/en/work-in-norway

¹⁵ nav.no/samarbeidspartner/ukraina

om beskyttelse og opphold i Norge, og arbeid og kvalifisering for flyktninger fra Ukraina.¹⁶

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse har hatt jevnlige møter med universitets- og høyskolesektoren om tiltak og erfaringer knyttet til studenter og flyktninger siden våren 2022.

Som en del av livshendelsen «Ny i Norge» og et oppdrag fra departementet i tildelingsbrev for 2023, samarbeider Integrerings- og mangfoldsdirektoratet om å utvikle en egen nettside i samarbeid med Utlendingsdirektoratet, Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Skatteetaten. Her skal nyankomne ukrainske flyktninger finne informasjon de trenger for å registrere seg, søke om opphold og begynne livet sitt i Norge. En første versjon av nettsiden som retter seg mot personer med midlertidig kollektiv beskyttelse ble publisert 1. juni 2023, [nyinorge.no](https://www.imdi.no/ukraina/). Nettsiden skal videreutvikles og på sikt utvides til å gjelde for alle nyankomne flyktninger og innvandrere som kommer til Norge. I perioden 1. juni til 9 august har om lag 15 300 besøkt nettstedet. 5000 har benyttet ukrainsk eller russisk som språk i nettleser. Rundt 4700 har benyttet norsk som språk i nettleser. 65 prosent av brukerne har besøkt nettstedet mens de er i Norge, og litt under 1000 har besøkt nettstedet mens de er i Ukraina.

1.5.2 Veiledning

I april 2022 fikk Arbeids- og velferdsdirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet et felles oppdrag om å utarbeide veiledning om formidling til arbeid og bruk av et fleksibelt hurtigspor tilpasset personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Dette skulle ses i sammenheng med arbeidet i en hurtigarbeidende arbeidsgruppe med representanter fra arbeidslivets parter, som skulle gi innspill til arbeidet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ledet gruppen, hvor også Arbeidstilsynet deltok. Gruppen har fungert som en viktig arena for å formidle informasjon til partene, og for dialog om arbeidet med bosetting, kvalifisering og formidling til arbeid for målgruppen. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vurderte at arbeidsgruppen har fungert godt og i henhold til formålet. På bakgrunn av at det ble etablert to andre initiativer ble det i juni 2023 besluttet at arbeidsgruppen avvikles. De to nye initiativene er henholdsvis hurtigarbeidende arbeidsgruppe om tiltak for økt arbeidsmarkedsintegrering og etablering av et samarbeidsforum for arbeidsinkludering¹⁷.

Siden krigen i Ukraina brøt ut, har det vært et omfattende arbeid for å bidra til at kollektivt beskyttede blir kvalifisert til arbeid. Da krigen brøt ut vektla Arbeids- og velferdsdirektoratet at alle NAV-kontor burde prioritere å få på plass oppdaterte samarbeidsavtaler/-rutiner for hvordan de skal samarbeide med kommunen om deltakere i introduksjonsprogrammet.

¹⁶ <https://www.imdi.no/ukraina/> og Introduksjonsprogram for flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse | Introduksjonsprogrammet (imdi.no)

¹⁷ Samarbeidsforumet består av representanter fra åtte hovedorganisasjoner og Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), og med deltaking fra Kunnskapsdepartementet (KD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) på embetsnivå, og måler er å gi flere innpass i arbeidslivet.

I juni 2022 ble informasjon og faglige anbefalinger om introduksjonsprogram for flyktninger med innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse publisert på Integrerings- og mangfoldsdirektoratets *Fagressurs for introduksjonsprogrammet*, herunder informasjon om fleksibelt hurtigspor. Det ble videre arrangert et webinar om nytt kapittel 6A og fleksibelt hurtigspor for fordrevne fra Ukraina, og i september 2022 ble det avholdt en fysisk konferanse; *Fagverksted Rustet for framtiden*. Her omfattet tematikk ny lov inkludert midlertidig regelverk ved kap. 6A.

Våren 2022 utarbeidet Integrerings- og mangfoldsdirektoratet en veileder til et midlertidig kapittel 6A i integreringsloven, hovedsakelig for kommunalt ansatte som jobber med ordningene i integreringsloven, før det midlertidige kapittelet trådte i kraft i midten av juni.

1.5.3 Kompetanseheving

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet publiserte i tråd med oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet tre digitale kompetansepakker ([Kompetansepakker | Introduksjonsprogrammet \(imdi.no\)](#)) ved årsskiftet 2022/2023, blant annet om integreringsloven og midlertidig kapittel 6A. Sommeren 2023 ble det lansert en ny kompetansepakke om godkjenning av utenlandsk utdanning, i tråd med oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet om kunnskapsformidling om godkjenningsordningene for utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner.

På bakgrunn av høye ankomster av fordrevne fra Ukraina, ble samtlige kommuner i landet anmodet om å bosette i 2022 og 2023. Dette innebærer at det er mange kommuner som ikke har tilbudt introduksjonsprogram etter integreringsloven tidligere. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet tilbyr derfor 11 kompetansehevende samlinger i 2023 fordelt utover i landet, i samarbeid med fylkeskommunene, KS og NAV. I samlingene har ansatte i kommuner fått innføring i juridiske rammer og samarbeid med fylkeskommunen og NAV, med særlig fokus på korte, arbeidsrettede kvalifiseringsløp. Ressurspersoner fra NAV fylke har deltatt på samlingene for å informere om hvordan NAV kan bistå inn i kommunens arbeid med deltakere i introduksjonsprogrammet for å bidra til at flere kommuner og NAV-kontor får på plass et godt samarbeid. Dette skal både sikre gode arbeidsrettede introduksjonsprogram og gode overganger til NAV for de som er avhengig av det etter avsluttet introduksjonsprogram.

1.6 Samarbeid om arbeidsrettede kvalifiseringsløp

Etter en lang periode med nedskalering av integreringsapparatet bosetter nå nær alle kommuner, og dette innebærer at mange kommuner har lite eller ingen tidligere erfaring med bosetting og kvalifisering av flyktninger. Det er mange nyansatte i både de nye bosettingskommunene, og i kommunene med mer erfaring som nå styrker sitt arbeid. Når manglende kompetanse møter presset kapasitet i de kommunale tjenestene, innebærer dette en høy risiko. Det tar også noe tid å få rigget et godt samarbeid lokalt mellom flyktningtjenesten, voksenopplæring og NAV.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet utviklet i 2021 «Veileder om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten

om introduksjonsprogrammet». Bakgrunnen for veilederen var innføringen av lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) som trådte i kraft 1.1.2021. Veilederen erstattet rundskriv G27/2017 «Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere».

Arbeids- og velferdsetaten har ikke konkrete oppgaver hverken etter lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) eller integreringsloven, men er en viktig samarbeidspartner for kommunen i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Veilederen beskriver derfor kommunens ansvar og forpliktelser for oppfølgingen av deltakere i introduksjonsprogrammet og Arbeids- og velferdsetatens rolle for å bistå kommunen i dette arbeidet, herunder inngåelse av samarbeidsavtale/- rutiner.

I januar 2023 sendte Arbeids- og velferdsdirektoratet ut en survey til alle landets NAV-kontor om kontorenes innsats overfor personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, både erfaringer, hva de lykkes med og hvilke eventuelle barrierer de opplevde. 180 NAV-kontor besvarte surveyen, noe som ga en svarprosent på 75 prosent. 64 prosent beskrev samarbeidet med kommunens flyktningtjeneste som bra eller svært bra. Disse kontorene beskrev at de opplevde å bli koblet tidlig på, at de hadde jevnlige samarbeidsmøter, noen deltok i kartleggingssamtaler og de bidro med informasjon om lokalt arbeidsmarked, CV-skriving og jobbsøkingsspross for deltakere i programmet. Mange hadde arrangert eller planla å arrangere egne jobbmesser i samarbeid med flyktningtjenesten, lokale arbeidsgivere og næringsforeninger.

38 prosent av kontorene hadde eksempler på personer som hadde gått direkte ut i arbeid og av disse oppga 74 prosent at NAV hadde bidratt til formidlingen gjennom sitt nettverk med lokale arbeidsgivere.

Selv om mange opplevde samarbeidet med kommunen som godt, var det også kontorer som meldte om det motsatte. Ulikt syn på oppgave- og ansvarfordeling mellom kommunens flyktningtjeneste og NAV, kapasitetsutfordringer, opplevelsen av å bli koblet på for sent og mange nye og uerfarne bosettingskommuner var noen av forklaringene som ble trukket frem.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og NAVs felles rapporteringssamarbeid som ble igangsatt oktober 2022 omfattet etter hvert data fra rapportering fra kommunene gjennom *Statsforvalternes kartlegging til sentrale myndigheter på kapasitet i det kommunale tjenestetilbudet* («STAF-undersøkelsen») Fra desember 2022 til mars 2023 ble kommunene stilt spørsmål om deres vurderinger om samarbeidet med/ innenfor NAV, og om samarbeidet med arbeidsgivere, om fleksibelt hurtigspor og andre former for arbeidsrettet kvalifisering av personer med kollektiv beskyttelse. I overkant av 200 kommuner besvarte spørsmålene, og det var liten variasjon i besvarelsene, gjennom den aktuelle perioden.

Da denne undersøkelsen ble gjennomført for siste gang i uke 10¹⁸ vurderte 62 prosent av kommunene som besvarte spørsmålet samarbeidet med/innenfor NAV om den arbeidsrettede oppfølgingen av personer med kollektiv beskyttelse som svært godt eller godt. 57 prosent av kommunene som besvarte spørsmålet vurderte også samarbeidet med arbeidsgivere om fleksibelt hurtigspor og andre former for arbeidsrettet kvalifisering av personer med kollektiv beskyttelse som svært godt eller godt.

Bare 8 prosent vurderte at samarbeidet med NAV var dårlig eller svært dårlig, mens 3 prosent vurderte samarbeidet med arbeidsgivere som dårlig eller svært dårlig. Kommunene der arbeidet med introduksjonsprogrammet er en del av NAV hadde en gjennomsnittlig mer positiv vurdering på begge spørsmål, sammenlignet med kommunene der ansvaret for å tilby introduksjonsprogram er organisert utenfor NAV. Forskjellen var størst når det gjaldt samarbeidet med/innenfor NAV.

I Fafos spørreundersøkelser våren 2023 oppga kommunene (ved leder/fagansvarlig for introduksjonsprogrammet) voksenopplæringen, NAV og arbeidsgivere som viktige samarbeidspartnere i arbeidet med å tilby arbeidsrettede elementer i introduksjonsprogrammet. De fleste rapporterer også at de er svært eller ganske godt fornøyde med hvordan samarbeidet fungerer. Opplevelsen av samarbeidet med NAV framstod likevel som noe dårligere enn med voksenopplæringen og med arbeidsgiverne.

1.6.1 Hurtigspor

Regjeringen og partene i arbeidslivet signerte 31. mai 2016 en samarbeidserklæring som skulle bidra til å få flere flyktninger som sto nærme arbeidslivet i jobb gjennom å delta i et såkalt hurtigspor. Hovedbudskapet var tidlig innsats, og at NAV må tidligere inn i samarbeidet rundt deltakerne. NAV fikk i oppdrag å følge opp samarbeidet med partene og vurdere en hensiktsmessig innretning på hurtigspor. Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet i januar 2017 en intern *Veileder for Arbeids- og velferdsetatens samarbeid med de kommunale introduksjonsprogrammene for nyankomne innvandrere* hvor hurtigspor ble omtalt og operasjonalisert for første gang.

Våren 2020 utarbeidet Arbeids- og velferdsdirektoratet, Kompetanse Norge og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet hurtigsporet som et standardisert element. Standardiserte elementer er faglige anbefalinger for innhold i introduksjonsprogrammet for å øke kvaliteten programmet.

Hurtigspor viser til en samarbeidsmodell mellom kommunene, NAV og arbeidsgivere om arbeidsrettede kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogrammet. Dette er særlig aktuelt for deltakere med kort programtid. Formålet med hurtigsporet er å komme tidlig ut i ordinært arbeid, og at arbeidsstedet kan brukes som opplæringsarena.

¹⁸ Rapporteringsløsningen ble ikke videreført etter uke 10 fordi rapporteringen skal bidra til situasjonsforståelse for krisehåndtering, og det som etter hvert ble rapportert gjennom løsningen ble vurdert å være av mer administrativ art. STAF-rapporteringen ble derfor satt på pause, inntil en eventuell krise skulle gi grunn for å starte den opp igjen.

Våren 2022 utviklet Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet veiledning om fleksibelt hurtigspor tilpasset personer med midlertidig kollektiv beskyttelse til kommuner, NAV-kontor og arbeidsgivere på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Det ble også utviklet en veileder, «direkte i arbeid» for å legge til rette for at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, kan gå direkte ut i arbeid etter at de er bosatt i en kommune. Begge veilederne ble publisert i juni 2022.

1.7 Oppsummering

Tidslinjen innledningsvis viser at det har blitt iverksatt en rekke tiltak for å ta imot den store strømmen av flyktninger etter at krigen i Ukraina brøt ut 24. februar 2022. Virkemidlene som allerede eksisterer og tiltakene som har blitt gjennomført, har i dette kapittelet blitt organisert i delkapitler etter tematikk (økonomiske, juridiske og pedagogiske virkemidler), i tillegg til et eget delkapittel som omhandler samarbeid om arbeidsrettede kvalifiseringsløp.

En rekke økonomiske virkemidler understøtter integrering av nyankomne flyktninger og innvandrere, og dreier seg ofte om bevilgninger over statsbudsjettet. Dette er ofte i form av øremerkede midler eller som en del av rammetilskudd, men omfatter også ulike per capita-tilskudd og søknadsbaserte tilskudd.

I forbindelse med ankomstene av flyktninger fra Ukraina ble lovverket forenklet for å enklere kunne ta imot en ekstraordinær stor flyktninggruppe. Sentralt for denne rapporten er de midlertidige regelendringene som har blitt implementert på integreringsfeltet, og mer presist på kvalifiseringsområdet.

Iverksatte tiltak omfatter også pedagogiske virkemidler som har blitt rettet mot de ukrainske flyktningene, og mot de aktørene som har i oppgave å bistå og skaffe til veie et kvalifiserings- og opplæringstilbud. Det som her blir omtalt som pedagogiske virkemidler for flyktningene, omfatter blant annet tilbud om karriereveiledning, generell informasjon om norsk samfunnsliv og informasjon om rettigheter og plikter som ny i Norge. De pedagogiske virkemidlene har blitt tillagt stor vekt for å lykkes med arbeidsmarkedsintegreringen av flyktninger fra Ukraina. Undersøkelser har også vist at ukrainske flyktninger i Norge etterlyser enda mer informasjon om rettigheter og livet etter introduksjonsprogram, som presentert i kapittel 2.3¹⁹.

Respondenter fra flyktningtjenesten opplever at voksenopplæringen, NAV og arbeidsgivere er viktige samarbeidspartnere i arbeidet med å tilby arbeidsrettede elementer i introduksjonsprogrammet. De fleste rapporterer også at de er svært eller ganske godt fornøyd med hvordan samarbeidet fungerer. Det tar imidlertid noe tid å få rigget et godt samarbeid lokalt der alle nødvendige tjenester er på plass til rett tid.

¹⁹ Hernes m.fl (2023) Underveisrapportering fra OsloMet sin oppfølging av rapport fra 2022: «Ukrainian refugees – experiences from the first phase in Norway».

Selv om mange opplever det lokale samarbeidet som godt, kan ulikt syn på oppgave- og ansvarfordeling mellom kommunens flyktningtjeneste og NAV, kapasitetsutfordringer, NAVs opplevelse av å bli koblet på for sent og mange uerfarne bosettingskommuner by på utfordringer.

2

Arbeidsmarkedsintegrering for fordrevne fra Ukraina

Ved inngangen til 2022 bodde det om lag 6 500 ukrainske innvandrere i Norge. I løpet av 2022 økte andelen personer med ukrainsk landbakgrunn fra å være den 34. største innvandrerguppen, til å bli den tredje største i starten av 2023²⁰. Majoriteten av ukrainerne i Norge er kommet i forbindelse med krigen i Ukraina, og har som hovedregel fått innvilget kollektiv beskyttelse. Aldri før har Norge bosatt så mange flyktninger på så kort tid. I 2022 ble totalt 31 258 personer bosatt i nesten alle landets kommuner. I bosettingsprognosene fra juni 2023 forventes det et behov for 38 000 bosettingsplasser i løpet av 2023, hvorav 35 000 til ukrainske flyktninger. Dette er det høyeste antallet flyktninger Norge har tatt imot og bosatt noensinne. Per 1. juli 2023 var det innvilget kollektiv beskyttelse og bosatt om lag 23 500 personer i arbeidsdyktig alder (18–66 år).

Norge står nå ovenfor en situasjon hvor historisk mange med fluktbakgrunn skal ut i det norske arbeidslivet. Arbeidsdeltakelse er viktig for å oppnå økonomisk uavhengighet, og for at målgruppen skal bli inkludert og lykkes i det norske samfunnet. Sammenlignet med våre nordiske naboer, har Norge tidligere lyktes relativt godt med overgang til arbeid for flyktninger. En komparativ studie fra 2022 viser imidlertid at vektlegging av rask sysselsetting verken tjener kortsiktige eller langsiktige mål om integrering i arbeidsmarkedet. Investering i validering av tidligere utdanning og arbeidserfaring, kompetanseheving og (supplerende) utdanning viser seg å være viktig, men dette krever både tid og ressurser²¹. For andre flyktninggrupper har politikktutviklingen de siste årene gått i retning av mer vekt på å sikre en langvarig og stabil tilknytning til arbeidslivet, i motsetning til fokus på rask overgang til en hvilken som helst jobb. Professor Grethe Brochmann ved UiO ledet et utvalg (NOU 2017: 2) som ble satt ned for å vurdere langsiktige konsekvenser av innvandring med særlig vekt på flyktninger, og økonomiske konsekvenser. Utvalget anbefalte blant annet at flere skulle kunne ta utdanning innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Videre støttet utvalget seg på foreliggende forskning og evalueringer som pekte mot at innsatsen innenfor introduksjonsprogrammet i større grad må være differensiert og målrettet på bakgrunn av deltakernes medbrakte kompetanse og arbeidserfaring.

Integreringsloven som trådte i kraft 1. januar 2021, har i likhet med forrige regjeringens integreringsstrategi *Integrering gjennom kunnskap*²² ambisjoner om mer bruk av formell opplæring for nyankomne innvandrere for å dekke gapet mellom kompe-

²⁰ [Krigen i Ukraina ga historisk innvanderverkest \(ssb.no\)](https://ssb.no/krigen-i-ukraina-ga-historisk-innvanderverkest)

²¹ Hernes m.fl., 2022: «SCANDINAVIAN INTEGRATION POLICIES FOR REFUGEES» (norden.org)

²² [regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf](https://regjeringen.no/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf)

tansen den enkelte har med seg og kompetansekrav i det norske arbeidsmarkedet. NAVs nye virksomhetsstrategi NAV 2030²³ legger også vekt på stabil tilknytning til arbeid fremfor raskeste vei til jobb.

Midlertidigheten ved oppholdet til ukrainske flyktninger innebærer at dette er en målgruppe som skiller seg fra andre flyktninggrupper, og det har vært ganske høye forventninger til at målgruppen skal kunne tre raskt inn i arbeid. 1. april 2022 fremmet den norske regjeringen en proposisjon med forslag til endringer i Statsbudsjettet som følge av krigen i Ukraina. Ved kongelig resolusjon ble det vedtatt en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse for fordrevne fra Ukraina (Prop. 107 L (2021–2022)). Det ble også vedtatt en rekke økonomiske tiltak for å kunne ta imot personer fra Ukraina (Prop. 78S (2021–2022)). Her ble det totalt bevilget 10,7 milliarder kroner for å ta imot personer på flukt fra Ukraina. Blant annet ble det bevilget 718 millioner kroner i økt bevilgning til driftsposter under Utlendingsdirektoratet, politiet, PST, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og NAV for å dimensjonere mottaksapparatet til den høye flyktningstrømmen, og 86,5 millioner kroner i tilskudd til opplæring av barn og unge som søker opphold i Norge. I tillegg ble det vedtatt en rekke bevilgningsøkninger til integrering og inkludering av flyktningene, herunder 50 millioner kroner til læremidler og fjernundervisning i barnehage og grunnopplæring for barn, unge og voksne, 50 millioner kroner i økt bevilgning til norskopplæringsordningen og engelsktrening i regi av frivillige organisasjoner, 64 millioner kroner til 1 000 midlertidige studieplasser, og 15 millioner kroner til tiltak for økt psykososial beredskap.

For at Integrerings- og mangfoldsdirektoratet skal ha beredskap for å håndtere ekstraordinært store ankomster i 2023, ble det i statsbudsjettet for 2023 videreført økt saksbehandlingskapasitet til arbeid med bosetting og kartlegging av flyktninger fra Ukraina, samt veiledning og oppfølging av kommuner og andre aktører. For 2023 ble bevilgningen til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet økt med 54,9 mill. kroner. I budsjettet for 2023, ble også bevilgningen til Utlendingsdirektoratet og politiet økt med henholdsvis 79,6 mill. kroner og 225 mill. kroner. Utlendingsdirektoratet ble i tillegg gitt en overskridelsesfullmakt på 3 milliarder kroner dersom behovet for innkvartering av asylsøkere og flyktninger skulle bli større enn forutsatt eller dersom det oppstod behov for å gjennomføre tiltak for forsvarlig innkvartering utover det som tidligere var lagt til grunn.

I revidert nasjonalbudsjett for 2023 ble det bevilget ytterligere 6 milliarder kroner til mottak og integrering av flyktninger fra Ukraina. 3 milliarder av disse ble satt av til integreringstiltak. Blant tiltakene regjeringen bevilget midler til, var et ekstratilskudd på 50 000 kroner for hver bosatt flyktning i 2023 utover det antallet bosettingsplasser kommunen opprinnelig ble anmodet om, mulighet for at kommunene skal kunne gi opplæring i norsk utover ett år til fordrevne som har behov for det og 13 mill. kroner til norskopplæringsordningen. I tillegg ble bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak og personellressurser i Arbeids- og velferdsetaten økt med 250 millioner kroner. Økningen skal bidra til å inkludere flere fra utsatte grupper i arbeidslivet, herunder fordrevne fra Ukraina.²⁴

²³ [NAVs strategi – nav.no](https://nav.no/NAV-strategi)

²⁴ [Prop. 118 S \(2022–2023\) \(regjeringen.no\)](https://regjeringen.no/Prop-118-S-2022-2023)

Siden krigen brøt ut, har Norge hatt et godt arbeidsmarked og næringslivet etterspør arbeidskraft, fortrinnsvis innen yrkesfag og høyere utdanning. NAVs bedriftsundersøkelse viser at norske bedrifter fortsatt mangler mye arbeidskraft; mellom 43 500 og 62 200 arbeidstakere.²⁵ Mange kollektivt beskyttede fra Ukraina i Norge har høyere utdanning og relevant yrkeserfaring innenfor yrker hvor det er etterspørsel etter arbeidskraft. Dette gir et mulighetsrom for både arbeidsgivere og flyktninger på terskelen til arbeidsmarkedet.

Arbeidsgruppen ser at ambisjoner om rask overgang til (ethvert) arbeid for målgruppen kan bli oppfattet å stå i konflikt med vektlegging av varig tilknytning til arbeid og bruk av relevant, medbrakt kompetanse. Selv om denne nye målgruppen overveiende har høyere utdanning og arbeidserfaring, er det ikke gitt at deres kompetanse matcher de lokale behovene for arbeidskraft. Det har også vist seg at mange i målgruppen ikke nødvendigvis har arbeidserfaring som er relatert til deres formelle utdanning. Volumet på tilstrømningen har medført at alle norske kommuner, uavhengig av lokale arbeidsmarkedsforhold, har blitt forespurt og bosetter flyktninger i et høyt tempo. Det har i tillegg vært behov for å forenkle kartlegging av medbrakt kompetanse før bosetting, og det er begrensninger i hvor treffsikker bosettingen for målgruppen kan være sett opp mot lokale arbeidskraftsbehov. Som kapittel 4 under vil tydeliggjøre, er også språkbarrierer ofte en hindring for å komme raskt i arbeid. Mange fra Ukraina vil i likhet med andre flyktninger som får beskyttelse i Norge også kunne ha utfordringer med fysisk og/eller psykisk helse, samt bekymringer overfor familiemedlemmer og kjente som fortsatt befinner seg i Ukraina. I tillegg har mange av de fordrevne fra Ukraina omsorgsoppgaver overfor barn og er ofte alene om omsorgen, og også ovenfor eldre familiemedlemmer

2.1 Bosetting og kompetansekartlegging

Å bosette flyktninger er en frivillig oppgave for norske kommuner, og det er kommunene selv som vedtar hvor mange flyktninger de vil bosette etter anmodning fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Bosetting av flyktninger foregår imidlertid i et tett samarbeid mellom nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå i Norge. Det er Arbeids- og inkluderingsdepartement som har det overordnede ansvaret for å utforme statens integreringspolitikk, mens Integrerings- og mangfoldsdirektoratet skal bidra til å utvikle og iverksette denne. Til slutt er det kommunenes oppgave å faktisk bosette den enkelte flyktning, og tilby dem opplæring og kvalifisering, og andre tjenester de har behov for.

Den norske bosettingsmodellen bygger på at staten og kommunesektoren i felleskap skal løse de nasjonale oppgavene Norge har når det gjelder bosetting av flyktninger. Modellen er tuftet på at det er myndighetene, og ikke flyktningene, som bestemmer hvor bosettingen skjer. Den norske bosettingsmodellen inkluderer parallelt behov for statlig styring, med desentralisering og kommunalt selvstyre som viktige prinsipper. Arbeids- og inkluderingsdepartementet fastsetter hvert år et sett med kriterier som skal være førende for hvilke kommuner som skal anmodes om bosetting av flyktninger og hvor mange. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

²⁵ NAVs bedriftsundersøkelse 2023

anmoder hvert år kommunene om å bosette et visst antall flyktninger, i et tett samarbeid med Kommunesektorens organisasjon, KS. Med utgangspunkt i anmodningskriteriene skal fylkeskommunen anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket. Anmodningen er basert på et nasjonalt bosettingsbehov fastsatt av Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger. Utvalget er forankret i en samarbeidsavtale mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og KS.

Den 4. april 2022 fikk Utlendingsdirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet i oppdrag å dele ansvaret for kartlegging av personer som omfattes av midlertidig kollektiv beskyttelse knyttet til krigen i Ukraina og forenkle kartleggingen for å legge til rette for rask bosetting. Etter flere utvidelser av oppdraget omfatter den forenklede kartleggingen nå følgende forhold:

- Tilretteleggingsbehov på grunn av helsetilstand som det må tas hensyn til ved valg av bosettingssted og/eller bolig
- Relasjoner i Norge, som det bør tas hensyn til ved valg av bosettingssted
- Om de har kjæledyr samt ev. behov av betydning for bosetting
- Opplysninger om utdanning og yrke, som det bør tas hensyn til ved valg av bosettingssted
- Språkkunnskaper og ferdighetsnivå
- Mobilitet herunder førerkort og disponering av egen bil

Flyktninger med kollektiv beskyttelse på mottak kartlegges i Integrerings- og mangfoldsdirektoratets fagsystem IMDinett mottak. Registrert kartleggingsinformasjon blir deretter tilgjengelig for bosettingskommunen.

Flyktninger med kollektiv beskyttelse som oppholder seg utenfor mottak og som ønsker å bli bosatt med offentlig hjelp må kartlegge seg selv i en egen tilpasset digital løsning fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet samtidig som de søker om å bli bosatt. Registrert kartleggingsinformasjon blir deretter tilgjengelig for bosettingskommunen. Andelen flyktninger som har blitt bosatt

utenfor mottakssystemet (privatboende og flyktninger med alternativ mottaksplassering) i 2023 utgjorde per 1. juni 17 prosent av de som er bosatt, og denne andelen synker fra måned til måned.

Bosetting av flyktninger skal være treffsikker. På overordnet nivå er det særlig arbeidet med anmodning av bosettingskommuner som legger til rette for treffsikkerhet i bosettingsarbeidet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har fastsatt et sett kriterier som er førende i dette arbeidet; og arbeidsmarkedssituasjonen i den enkelte kommune blir i denne sammenheng vektlagt.

Alle flyktninger som skal bosettes gjennomfører i utgangspunktet en kartlegging for å avdekke informasjon som kan være relevant i arbeidet med å gi et tilbud om bosetting. I sammenheng med krigen i Ukraina, er kartleggingen i de fleste tilfellene svært forenklet. Dette medfører at det er mindre informasjon tilgjengelig om den enkelte flyktning i bosettingsarbeidet.

På individnivå vurderes kartleggingsinformasjonen om den enkelte flyktning og den enkelte kommunes evne til å bosette og gi et tjenestetilbud. Både nære familiære

relasjoner i et område kan så vel som helsemessig oppfølgingsbehov bli vektlagt. De fleste som bosettes er del av en familie, og det vil i disse tilfellene vurderes egnet bosettingskommune ut fra familiemedlemmenes ulike behov. Kommunenes tilgang på egnet bolig samt evnen til å gjennomføre en rask bosetting er også forhold som påvirker bosettingsarbeidet.

2.2 Hvem er det som kommer til Norge?

Migrasjon fra krig og konflikt er uforutsigbart, og den demografiske sammensetningen vil over tid kunne endre seg. Det er flere demografiske egenskaper som kan påvirke muligheten for å komme i arbeid.

Etter krigen i Ukraina brøt ut kom det særlig mange kvinner, og mange hadde med seg barn. Omsorgsforpliktelser vil i seg selv kunne påvirke hvor raskt man kan komme i arbeid og kvalifiseringsløp, for eksempel er en enslig mor med små barn avhengig av at det er barnehageplass tilgjengelig. Alder vil også kunne påvirke hvor mange som er aktuelle for arbeid, ettersom flyktninger over 55 år ikke har rett til introduksjonsprogram. Fysiske og psykiske helseutfordringer vil også ha betydning for hvor mange i målgruppen som faktisk er aktuelle for arbeid.

I den første fasen av krigen, var det mange med et eksisterende nettverk i Norge som kom til landet. I en undersøkelse gjort av forskningsinstituttet NIBR på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, oppga omtrent to tredjedeler av flyktningene som kom til Norge før september 2022 at de allerede hadde et nettverk i form av familie eller venner i Norge²⁶. Nettverk er en viktig ressurs for å komme inn på arbeidsmarkedet, og kan gjøre det enklere å få relevant informasjon om aktuelle jobber og krav, og ikke minst for å komme i kontakt med arbeidsgivere.

2.2.1 Demografiske kjennetegn og tilretteleggingsbehov

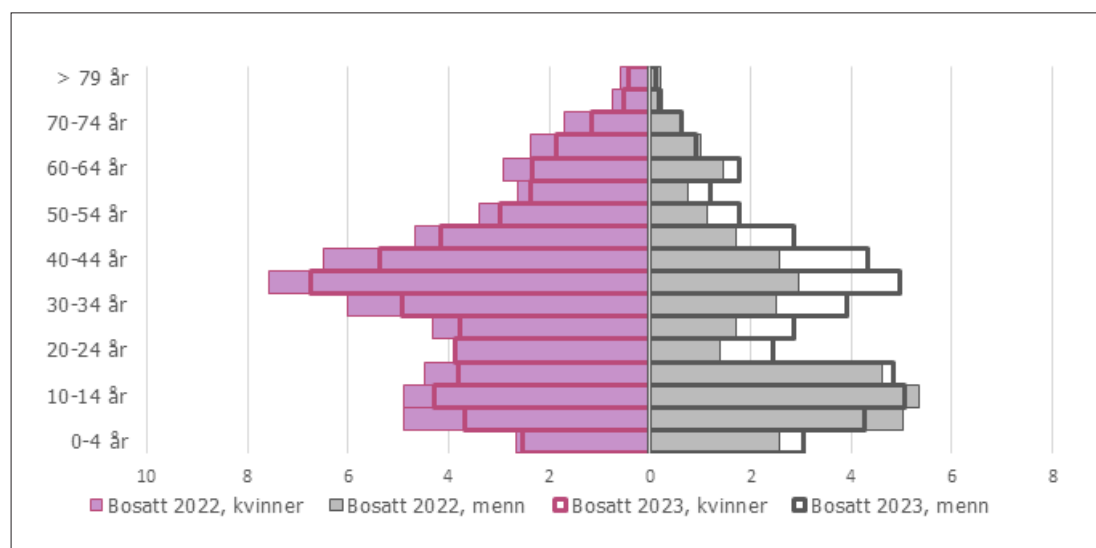
Flyktninger fra Ukraina skiller seg som gruppe fra andre flyktninger på grunn av den høye kvinneandelen, men den demografiske profilen til målgruppen har endret seg betydelig siden våren 2022. Fra en tydelig overvekt av kvinner, barn og eldre i første halvdel av 2022, er det nå en noe jevnere kjønnsfordeling. I 2022 var 64 prosent av de bosatte flyktningene med kollektiv beskyttelse kvinner. Tall så langt i 2023 viser at kjønnsfordelingen er i ferd med å normalisere seg, ettersom andelen bosatte menn har økt med nesten 10 prosentpoeng i 2023. Kvinner utgjør nå 55 prosent av alle bosatte flyktninger med kollektiv beskyttelse. Andel barn blant bosatte flyktninger med kollektiv beskyttelse er noe lavere enn blant øvrige flyktninger. I 2022 var 34 prosent av alle personer med kollektiv beskyttelse 19 år eller yngre. Andelen var 49 prosent blant øvrige flyktninger. I 2023 har andelen i denne aldersgruppen gått ytterligere ned blant bosatte flyktninger med kollektiv beskyttelse og lå på 32 prosent per 26. juni 2023.

Et annet særtrekk som kjennetegner flyktninger med kollektiv beskyttelse fra Ukraina, er den høye andelen eldre flyktninger. I 2022 var 15 prosent av alle bosatte flyktninger med kollektiv beskyttelse eldre enn 55 år. Til sammenligning var andelen

²⁶ Hernes m.fl, 2022: «SCANDINAVIAN INTEGRATION POLICIES FOR REFUGEES» (norden.org)

to prosent blant øvrige bosatte flyktninger. Så langt i 2023 har andelen i denne aldersgruppen minnet litt. Per 26. juni er 13,5 prosent av alle bosatte flyktninger med kollektiv beskyttelse over 55 år.

Figur 1: Sammenligning av kjønns- og alderssammensetning blant bosatte flyktninger i 2022 og 2023.



Det mangler systematisk informasjon om behovet for helsetjenester for flyktninger fra Ukraina, som kan skille seg fra behovene til andre flyktninggrupper. I en nylig publisert undersøkelse fra Folkehelseinstituttet ²⁷ rapporterte de ukrainske flyktningene dårligere helse på en rekke områder sammenlignet med den norske befolkningen.

Helsetjenestene i kommunene kartlegger helsen til bosatte flyktninger først etter bosetting. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet kartlegger tilretteleggingsbehov, men fører ikke statistikk på utbredelse av ulike former for tilretteleggingsbehov. Behovene knyttet til helseutfordringer vil til dels avhenge av alderssammensetningen blant de som ankommer, og vil kunne endre seg avhengig av ankomsttidspunkt og hvor lenge en krig varer. Ukrainas demografi preges i utgangspunkt av lave fødetall og en aldrende befolkning. Før krigen hadde Ukraina et fungerende helse-system. Omfanget av flyktninger med omfattende tilretteleggingsbehov har økt betraktelig som følge av alle som har fått beskyttelse som følge av krigen i Ukraina. Dette inkluderer personer som har kommet selv til Norge, og personer som har ankommet via for eksempel medisinsk evakuering og assistert overføring fra Moldova.

²⁷ <https://www.fhi.no/publ/2023/helsetjenestebhov-blant-flyktninger-fra-ukraina-som-kom-til-norge-i-2022/>

2.2.2 Kompetanse- utdanning og yrkeserfaring

Tabell 4 under viser at 76 prosent av flyktninger fra Ukraina som har fått sin kompetanse kartlagt av kommunen i IMDinett Kompass har høyere utdanning. Kjønnsmessig er andelen med universitetsutdanning noe høyere for kvinner enn menn, med henholdsvis 79 og 71 prosent.

Kollektivt beskyttede har til forskjell fra øvrige flyktninger ikke hatt plikt til å få sin kompetanse kartlagt, og kommunene har ikke vært pliktig til å registrere ev. kartlegging i Kompass. Det foreligger derfor ikke kartleggingsinformasjon på hele populasjonen i IMDinett Kompass²⁸, og det er dermed ikke gitt at dette utdanningsnivået er representativt. Per 1. juni 2023 var det bosatt om lag 21 000 kollektivt beskyttede fra Ukraina som var i aldersgruppen 18 til 55 år da oppholdstillatelsen ble innvilget. Av disse hadde i overkant av 9 200 personer, tilsvarende 44 prosent, fått kartlagt sin kompetanse i IMDinett Kompass. De midlertidige reglene for personer med kollektiv beskyttelse er videreført med enkelte endringer og presiseringer. Den viktigste innholdsmessige endringen er at deltakere i introduksjonsprogram etter de midlertidige reglene skal ha både rett og plikt til kompetansekartlegging. Endringene trådte i kraft 2. juni 2023 og oppheves 1. juli 2024.

Selv om ikke alle personer med kollektiv beskyttelse fra Ukraina til nå er kartlagt i Kompass gjenspeiler imidlertid informasjonen om utdanningsnivået til gruppen som er registrert der det generelle utdanningsnivået i Ukraina. I henhold til tall fra Verdensbanken fra 2014 er Ukraina blant de landene med størst andel av befolkningen med høyere utdanning, med en brutto innmeldingsrate (GER) til høyere utdanning på 83 prosent. Til sammenligning har 36 prosent utdanning på universitets- og høghskolenivå i Norge (SSB, 2022).

²⁸ Basert på spørsmål i STAF-undersøkelsen (som ble gjennomført inntil uke 10 i 2023) knyttet til kompetansekartlegging har vi fått innsikt i de vanligste grunnene til at bosettingskommunene ikke kartlegger fordrevne ukrainere i IMDinett Kompass. En del kommuner benytter kommunale fagsystemer til kartlegging av kompetanse, eller de har en intensjon om å kartlegge i IMDinett Kompass, men har enda ikke rukket å gjøre dette med alle i målgruppen.

Tabell 4: Høyeste registrerte utdanningsnivå for bosatte personer med kollektiv midlertidig beskyttelse som har fått sin kompetanse kartlagt i IMDinett Kompass, fordelt etter kjønn og andel. Per 1.6.23

Høyeste registrerte utdanningsnivå	Andel		
	Kvinner	Menn	K + M
Ingen utdanning	0,2 %	0,3 %	0,3 %
Barneskoleutdanning	0,3 %	0,6 %	0,4 %
Ungdomsskoleutdanning	4,2 %	6,1 %	4,8 %
Videregående utdanning	3,4 %	5,4 %	4,0 %
Videregående utdanning, avsluttende opplæring	13,2 %	16,5 %	14,2 %
Universitets- og høgskoleutdanning, 4 år eller mindre	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Universitets- og høgskoleutdanning, mer enn 4 år	31,9 %	33,8 %	32,5 %
Doktorgradsutdanning / Ph.d.	45,8 %	36,4 %	42,9 %
Antall total (N)	6 340	2 876	9 216

Kilde: IMDinett Kompass

I IMDinett Kompass kan man oppgi inntil tre fagfelt per utdanningsnivå. Litt over halvparten av de som har registrert kompetansen sin har kun oppgitt ett fagfelt knyttet til det høyeste registrerte utdanningsnivået, mens resten har oppgitt to eller tre fagretninger. Tabell 5 under viser antall registreringer per *fagfelt knyttet til det høyeste registrerte utdanningsnivået*, og viser følgelig antall og andel personer som har utdanning innenfor hvert fagfelt. For de 9 216 personene som har fått sin kompetanse kartlagt i IMDinett Kompass, er det totalt 25 337 yrkesregistreringer fordelt på 104 forskjellige yrker.

Tabell 5: Registrert fagfelt for bosatte personer med kollektiv midlertidig beskyttelse som har fått sin kompetanse kartlagt i IMDinett Kompass, fordelt etter kjønn. Antall og andel. Per 1.6.23

Fagfelt	Antall			Andel		
	Kvinner	Menn	K + M	Kvinner	Menn	K + M
Grunnskolefag	276	183	459	3 %	4 %	3 %
Allment, ikke yrkesfaglig	326	177	503	3 %	4 %	3 %
Historie- og språkfag, humaniora, religion, estetiske fag	2 030	563	2 593	19 %	12 %	17 %
Lærerutdanning og utdanninger i pedagogikk	1 141	219	1 360	11 %	5 %	9 %
Samfunnsfag og juridiske fag	788	264	1 052	7 %	6 %	7 %
Administrasjon og økonomi	1 489	463	1 952	14 %	10 %	13 %
Naturvitenskap, håndverk og tekniske fag	1 800	1311	3 111	17 %	28 %	20 %
Helse-, sosial- og idrettsfag	666	152	818	6 %	3 %	5 %
Landbruk, skogbruk, fiske, primærnæringer	363	334	697	3 %	7 %	5 %
Samferdsel, servicefag, militær, politi	399	314	713	4 %	7 %	5 %
Vet ikke / Ikke oppgitt	1 327	625	1 952	13 %	14 %	13 %
I alt	10 605	4 605	15 210	100 %	100 %	100 %

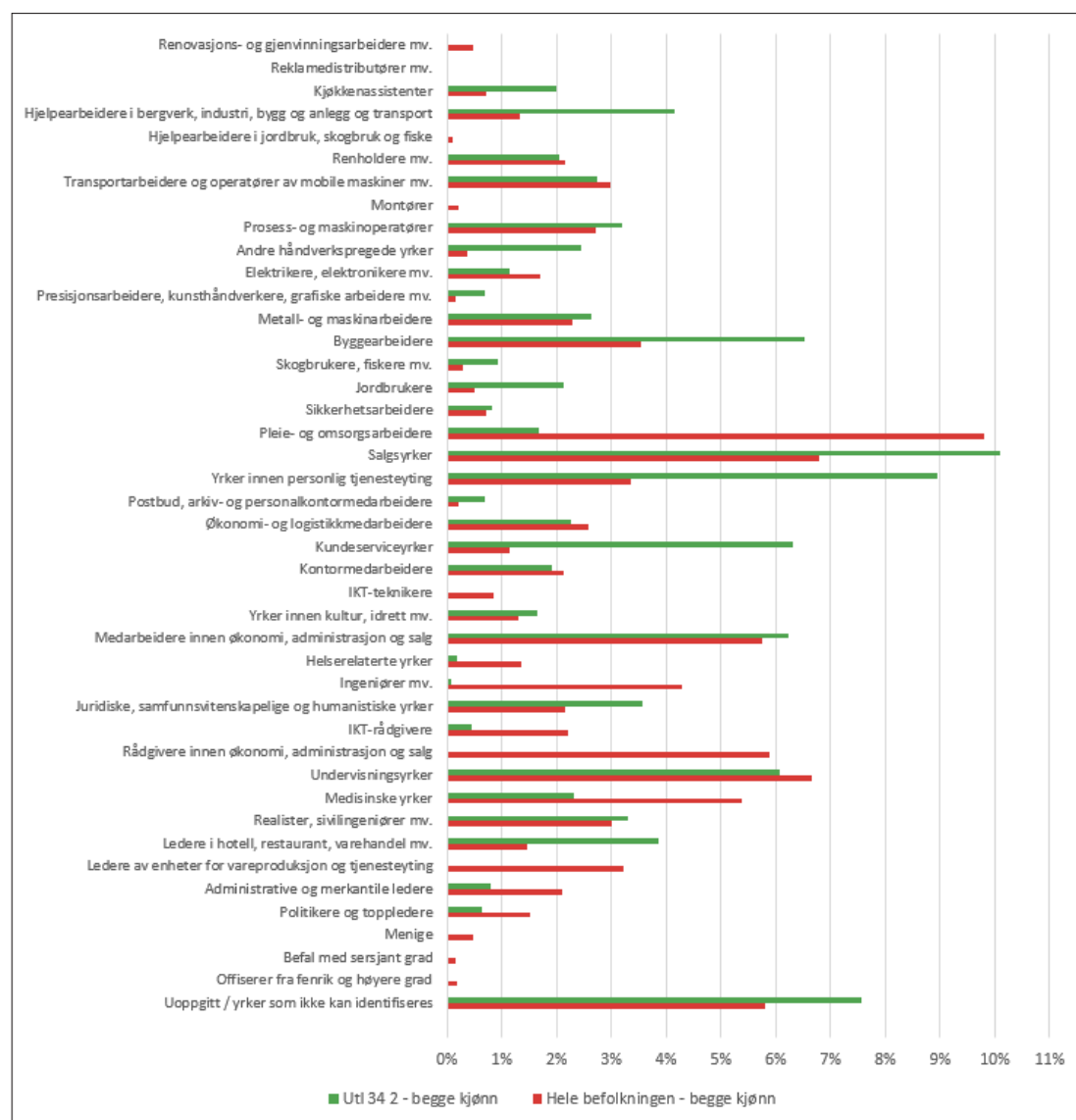
Kilde: IMDinett Kompass

Naturvitenskap, håndverk og tekniske fag er det vanligste fagfeltet, og en av fem har registrert utdanning innen dette. Historie- og språkfag, humaniora, religion og estetiske fag er et nesten like hyppig forekommende fagfelt for de som har registrert sin kompetanse i Kompass. Også Administrasjon og økonomi er hyppig forekommende fagfelt. Det er en forholdsvis lav andel som har utdanning innen primærnæringsfag og samferdsel.

Figur 2 under fremstiller yrkeserfaringene til kollektivt beskyttede fra Ukraina, sammenstilt med yrkeserfaringene i den øvrige yrkesaktive befolkningen i Norge, fordelt på 43 yrkeskategorier. Det er vesentlige forskjeller i yrkeserfaringene til den ukrainske populasjonen som har registrert sin kompetanse, og den øvrige yrkesaktive befolkningen. Den ukrainske populasjonen er betydelig overrepresentert i yrkeserfaringer knyttet til salg, kundeservice, servering, personlig tjenesteyting og bygg og anlegg.

Vesentlig færre ukrainere har erfaring knyttet til helseyrker, sammenlignet med sysselsatte i øvrig befolkning. Videre har ukrainere med registreringer i IMDinett Kompass i liten grad ledererfaring sett i forhold til yrkesaktiv befolkning for øvrig, med unntak av erfaring som befal og ledelse innen restaurant og varehandel.

Figur 2: Registrerte yrkesgrupper (STYRK level 2) for bosatte personer med kollektiv midlertidig beskyttelse som har kartlagt sin kompetanse i IMDinett Kompass sammenlignet med sysselsatte i 4. kvartal 2022 i befolkningen ellers. Per 1.6.23



Kilde: IMDinett Kompass

2.3 Ukrainske flyktningers erfaringer og forventninger

På oppdrag av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utlendingsdirektoratet kartla By- og regionforskningsinstituttet NIBR i perioden mai til juli 2022 erfaringene med den første fasen til fordrevne fra Ukraina etter ankomsten til Norge; registrering, mottakelse, bosetting og begynnelsen av integreringsprosessen. Funnene er oppsummert i rapporten *Ukrainian refugees – experiences from the first phase in Norway*²⁹.

Rapporten baserte seg blant annet på kvalitative intervjuer og en survey med fordrevne fra Ukraina i Norge, gjennomført i juni 2022. Spørsmålene omhandlet blant annet erfaringene med norske myndigheter, hvordan de fant informasjon om systemet og rettighetene sine i Norge, og tanker om fremtidsutsikter.

Allerede på tidspunkt disse undersøkelsene ble gjennomført – kun fire måneder etter krigens utbrudd – trodde de fleste respondentene at krigen, og dermed oppholdet deres i Norge, ville bli mer langvarig. Kun 16 prosent svarte at de trodde krigen vil ta slutt i løpet av 2022. På spørsmål om de ønsket å returnere til Ukraina så snart krigen er over, svarte 26 prosent at de ønsket å returnere til Ukraina. 50 prosent var usikre, og 19 prosent svarte at de ønsket å bli i Norge. Videre svarte to tredjedeler at de ville foretrekke å bli i Norge fremfor å starte på nytt et annet sted i Ukraina enn der de opprinnelig kom fra. På dette tidspunktet var det nesten ingen som hadde startet i introduksjonsprogrammet, men den store majoriteten i undersøkelsen oppga at de ønsket å delta i introduksjonsprogrammet og lære norsk. 20 prosent ønsket å delta i introduksjonsprogrammet på deltid, og flertallet ønsket å lære både norsk og engelsk. Over 90 prosent oppga at de fortsatt ønsket å delta i gratis norskopplæring om de kom i arbeid.

Majoriteten av de som ankom i den tidlige fasen var i arbeid før krigens utbrudd, og de uttrykte også ønske om å arbeide i Norge hvis oppholdet skulle bli langvarig. 70 prosent av respondentene var i arbeid før invasjonen, 4 prosent var hjemmearbeidende, og 14 prosent var pensjonert. Hele 80 prosent håpet imidlertid å bli sysselsatt eller selvstendig næringsdrivende dersom oppholdet i Norge ville bli langvarig, imens 5 prosent så seg selv som studenter og 10 prosent som pensjonister i fremtiden.

Mens de som kom i den første fasen i stor grad hadde eksisterende nettverk i Norge, indikerer nyere kvalitative intervjuer³⁰ at de som har ankommet mer nylig oppgir andre grunner for å ha valgt Norge. Noen har flyttet videre fra andre land etter negative opplevelser der, eller fått foreldre/besteforeldre til Norge etter at de selv har flyktet. Også «googling» og informasjon fra andre ukrainske flyktninger om gode vilkår i Norge, slik som at det er bra mottak og introduksjonsprogram og at Norge er en velferdsstat med høy levestandard, har også betydning. Dette er

²⁹ [ODA Open Digital Archive: Ukrainian refugees – experiences from the first phase in Norway \(oslomet.no\)](https://oda.oslomet.no/oda/handle/11250/274444)

³⁰ Hernes m.fl (2023) Underveisrapportering fra OsloMet sin oppfølging av rapport fra 2022: «Ukrainian refugees – experiences from the first phase in Norway».

samtidig forhold som flyktninger trekker fram når de skal beskrive sine tanker om å bli i Norge, å returnere til Ukraina eller å reise videre til andre land ³¹.

Når det gjelder tilgang til informasjon, oppgir respondentene at de får dette gjennom eget nettverk av ukrainere og sosiale medier, men i de nyere intervjuene oppgir de også at de får informasjon fra programrådgivere, lærere og NAV. Flyktningene oppgir nå at de savner kunnskap om livet etter introduksjonsprogram, informasjon om hvordan etablere eget foretak og mer informasjon om rettigheter.

I de nyere intervjuene til NIBR fra mai 2023 er det flere som har startet introduksjonsprogram og norskopplæring. Mange er fornøyd med muligheten til å delta i introduksjonsprogrammet. Resultater fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratets brukerundersøkelse i introduksjonsprogrammet 2022³² viser også at deltakere i introduksjonsprogrammet fra Ukraina opplever deltakelsen som nyttig i like stor grad som introduksjonsdeltakere med bakgrunn fra andre land. Drøyt 8 av 10 i begge gruppene opplever introduksjonsprogrammet som nyttig for det de ønsker å jobbe med etter avsluttet program. I tillegg svarer nesten 15 prosent i begge gruppene at programmet er «litt nyttig». Kun 1 prosent av de ukrainske respondentene og 2 prosent av respondentene fra andre land opplever ikke introduksjonsprogrammet som nyttig.

I NIBRs intervjuer i mai 2023 blir det blant annet vist til at de setter pris på tiden de får til å lære språket. Tilbudet flyktningene oppgir å få i introduksjonsprogrammet varierer fra kommune til kommune. Noen får bare språkopplæring og har hatt et redusert tilbud i starten, mens andre har fulltidsprogram med ulike tiltak. Noen må skaffe arbeidspraksis selv, mens i andre kommuner får de hjelp til dette. Opplevelse av å delta i arbeidspraksis er også blandet. Noen opplever praksis som positivt, mens andre vil helst konsentrere seg om å lære norsk først og opplever det som tvang å måtte delta i arbeidspraksis som de ikke ser som relevant.

Majoriteten av respondentene i undersøkelsen ønsker nemlig å lære norsk, siden de kobler norskkunnskap med muligheter for å få jobb. Mange er svært motivert til å lære norsk og deltar i ekstra aktiviteter – språkkafé, private kurs og digitale kurs. Andre er derimot demotivert på grunn av den usikre situasjonen og sliter med å motivere seg til å lære norsk siden de tenker at de skal tilbake til Ukraina. Noen har problemer med konsentrasjon grunnet traumer eller nyheter hjemmefra. Det etterspørres også morsmålstøtte som de tenker at kunne bedre progresjonen. I de fleste kommuner er det ikke tilbud om å lære engelsk. Det synes uklart for informantene om engelskopplæring er en rettighet.

Når det gjelder tanker om jobbutsikter (for de som ikke har jobb), er informantene nokså delt om hvilken type jobber de ser for seg i Norge. Noen er klare for å ta alle slags jobber selv om det ikke vil tilsvare tidligere arbeidserfaring og status, mens for andre er det viktig at de får jobbe på sitt felt, eller ønsker å bruke tidligere erfaring. De som har fått jobb, har enten fått jobb gjennom språkpraksis, gjennom kommunen eller gjennom frivillig arbeid. Flere oppgir at de er i prosess med å over-

³¹ <https://fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-publikasjoner/assessing-future-migration-among-ukrainian-refugees-in-poland-and-norway>

³² [Ukrainske flyktningers første erfaringer med introduksjonsprogrammet | IMDi](#)

sette vitnemål og får hjelp fra kommunen til prosess med godkjenning av tidligere utdanning.

De ukrainske flyktningene er overordnet fornøyd med å få økonomisk støtte, og det oppleves som nok til å leve et nøkternt liv. Likevel er det en sterk motivasjon til å få jobb for å øke levestandarden. Målgruppen mottar hovedsakelig introduksjonsstønad, noen får støtte fra Husbanken, i andre tilfeller supplerer kommunen med sosialhjelp.

Når det gjelder fremtidsutsikter, indikerer de nye intervjuene at flere nå er tydelige på at de ønsker å bli i Norge enn ved intervjuene som ble gjennomført kort tid etter krigens oppstart i juni 2022. Grunner for at de ønsker å bli i Norge på lengre sikt er at det er – og i lang tid vil være – en vanskelig økonomisk situasjon i Ukraina, og det vil kunne bli vanskelig å finne jobb i Ukraina etter krigen. Hus er ødelagt, barna trives her allerede og noen beskriver at de «føler seg hjemme her» [i Norge]. Andre reflekterer over at de har midlertidig kollektiv beskyttelse, og har et klart syn på at status tilsier at de må hjem, og ser på oppholdet som midlertidig. Basert på intervjuene i mai 2023 er gruppen derfor nokså splittet i synet på om man ser på sitt opphold i Norge som midlertidig og kortsiktig eller mer langsiktig, men intervjuene indikerer at flere nå har et mer langsiktig perspektiv.

2.4 Foreløpig status arbeidsdeltakelse og deltakelse i kvalifiserende tilbud

Det er stor etterspørsel etter arbeidskraft i Norge. NAV gjennomfører hvert år en bedriftsundersøkelse³³ hvor de kartlegger etterspørsel og mangel på arbeidskraft. Selv om mangelen på arbeidskraft har gått betydelig ned fra det rekordhøye nivået i 2022, estimerer bedriftsundersøkelsen for 2023 mangelen på arbeidskraft med 95 prosent sannsynlighet til mellom 43 500 og 62 200 arbeidstakere. Mangelen er størst innenfor helse og omsorgstjenester. Enkeltyrkene med størst mangel er sykepleiere, helsefagarbeidere og samlegruppen «andre helseyrker». I tillegg er det mangel på ulike fagarbeidere som kokker, tømrere og elektrikere. Mangelen på arbeidskraft har gått spesielt mye ned i bygg – og anleggsbransjen i løpet av det siste året, men likevel er dette bransjen med nest høyest mangel etter helse- og omsorg. Den tredje høyeste mangelen er innen industriarbeid, selv om mangelen her også er noe redusert sammenliknet med 2022-tall.

Samlet sett svarte 26 prosent av bedriftene at de hadde hatt problemer med å få tak i arbeidskraft de siste tre månedene. 16 prosent fikk ikke ansatt noen, og 10 prosent oppga å ha ansatt noen med lavere eller annen formell kompetanse enn det de søkte etter. 22 prosent av bedriftene med rekrutteringsproblemer oppga at det skyldes for få kvalifiserte søkere. Denne utfordringen er størst i de to nordligste fylkene. Målt i absolutte tall er mangelen på arbeidskraft størst i Oslo og Øst-Viken.

Ved utgangen av juli var 54 200 personer registrert som helt arbeidsledige hos NAV. Det tilsvarer 1,8 prosent av arbeidsstyrken. Bruttoarbeidsledigheten, som er sum-

³³ NAVs bedriftsundersøkelse 2023

men av helt arbeidsledige og arbeidssøkere på tiltak, var på 62 000 personer, eller 2,1 prosent av arbeidsstyrken. I tillegg var 17 300 personer registrert som delvis arbeidsledige, noe som utgjør 0,6 prosent av arbeidsstyrken. Til sammen var 79 300 personer registrert som arbeidssøkere hos NAV, noe som tilsvarer 2,7 prosent av arbeidsstyrken. Nesten halvparten (47 prosent) av arbeidssøkerne har innvandrerbakgrunn.³⁴ Ukraina var i juli det tredje vanligste fødelandene blant arbeidssøkende innvandrere.

NAVs omverdensanalyse 2023-2035³⁵ tar for seg de viktigste samfunnstrendene som kan påvirke NAV i et lengre perspektiv. Analysen peker på at arbeidsledigheten forventes å holde seg lav også fremover. Framskrivninger av tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft med ulike utdanningsnivå tilsier at tilbudet av personer med lang høyere utdanning stiger mer enn etterspørselen, som forventes å holde seg på et nokså stabilt nivå.

Den fortsatt lave ledigheten og store etterspørselen etter arbeidskraft burde i utgangspunktet gi gode rammebetingelser for å få inkludert flere med midlertidig kollektiv beskyttelse inn i arbeidsmarkedet. Samtidig innebærer den lave arbeidsledigheten også at det er færre tiltaksplasser, og færre ressurser til oppfølging i NAV. Kollektivt beskyttede er som innvandrere fra land utenfor EØS én av flere prioriterte målgrupper for oppfølging og arbeidsmarkedstiltak i NAV.

2.4.1 Arbeidsdeltakelse

Sammenliknet med andre europeiske land, er det relativt få ukrainske flyktninger som er sysselsatt i Norge så langt. Til tross for at deltakelse i introduksjonsprogrammet er frivillig for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, er erfaringen at mange takker ja til å delta i programmet heller enn å gå rett ut i arbeid. Dette kan være en av forklaringene på hvorfor færre ukrainske flyktninger er sysselsatt i Norge enn i andre land.

Tall fra NAV viser at det ved utgangen av juni 2023 var 3 399 ukrainske statsborgere som har innvandret etter 2021 registrert med totalt 3602 arbeidsforhold i Norge, noe som tilsier at enkelte personer er registrert med flere arbeidsforhold. Det var en økning på 651 personer fra mai til juni. 61 prosent (2 066 ukrainere) hadde på dette tidspunktet en avtalt arbeidstid på minst 30 timer i uken.

Sett opp mot antallet fordrevne fra Ukraina i aldersgruppen 18-66 år som hadde fått innvilget kollektivt beskyttelse på samme tidspunkt; 30 218 personer, tilsvarer dette et sysselsettingsnivå på 11,2 prosent.

OECD pekte i januar på at i tillegg til midlertidighet, og arbeid i stillinger som ikke tilsvarer faktisk kompetanse, var det høy forekomst av deltidsarbeid blant fordrevne fra Ukraina i flere av de europeiske landene.³⁶ Arbeidsgruppen vurderer derfor at det er positivt at en såpass høy andel av de sysselsatte i Norge jobber minst 30 timer i uka.

³⁴ Arbeidsmarkedet nå- juli 2023 nav.no

³⁵ NAVs omverdensanalyse 2023-2035 – nav.no

³⁶ [What we know about the skills and early labour market outcomes of refugees from Ukraine \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/publications/what-we-know-about-the-skills-and-early-labour-market-outcomes-of-refugees-from-ukraine/)

SSB har i forbindelse med utarbeidelse av denne rapporten sammenstilt data for sysselsetting³⁷ blant personer som har flyttet fra Ukraina til Norge siden starten av 2022 til og med april 2023, med foreløpige tall fra NIR på deltakelse i introduksjonsprogram.

SSBs data viser at blant personer som har flyttet fra Ukraina til Norge siden starten av 2022 til og med april 2023, er det om lag 2860 personer registrert med arbeid i henhold til SSBs definisjoner av sysselsetting i denne perioden, og om lag 1860 personer var registrert med arbeid i april 2023. I slutten av april var det 27 636 personer som hadde fått innvilget kollektiv beskyttelse fra Ukraina i aldersgruppen 18-66 år. Dersom SSBs tall for arbeidsdeltakelse i april settes opp mot dette tilsvarer det et sysselsettingsnivå i populasjonen på 7 prosent. Nærmere 6 av 10 av de som ifølge SSBs data er registrert med arbeid er kvinner og 4 av 10 menn. Det var imidlertid en noe høyere andel menn i arbeid i april 2023 enn gjennom den lengre perioden, og slikt sett en noe jevnere kjønnsbalanse.³⁸

Som tabell 6 viser er de fleste som er registrert med arbeid i april 2023 sysselsatt innenfor jordbruk, skogbruk og fiske, og overnattings- og serveringsvirksomhet. Dette er også de næringene som det er størst andel kvinner som er sysselsatt i. Blant mennene er det størst andel som er sysselsatt innenfor jordbruk, skogbruk og fiske, bygg- og anleggsvirksomhet og industri.

³⁷ Sysselsatte er her personer som utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i en gitt referanseuke pr. måned, samt personer som har et slikt arbeid, men som var midlertidig fraværende pga. sykdom, ferie, lønnet permisjon e.l. Kilde: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/sysselsetting-registerbasert>

³⁸ 2863 personer er registrert med arbeid i perioden 1.1.2022-30.4.2023, hvorav 1679 kvinner (59 prosent) og 1184 menn (41 prosent). 1858 personer er registrert med arbeid i april 2023, hvorav 1038 kvinner (56 prosent) og 820 menn (44 prosent).

Tabell 6: Arbeidsdeltakelse blant personer som har flyttet fra Ukraina til Norge siden starten av 2022 til og med april 2023 registrert med arbeid i april 2023, fordelt på næring og kjønn. Antall og andel.

Næring	Kvinner		Menn		Totalt	
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
Jordbruk, skogbruk og fiske	184	18 %	252	31 %	436	23 %
Bergverksdrift og utvinning		0 %	3	0 %	3	0 %
Industri	61	6 %	95	12 %	156	8 %
Elektrisitet, vann og renovasjon		0 %	4	0 %	4	0 %
Bygg- og anleggsvirksomhet	9	1 %	106	13 %	115	6 %
Varehandel, reparasjon av motorvogner	58	6 %	62	8 %	120	6 %
Transport og lagring	8	1 %	26	3 %	34	2 %
Overnattings- og serveringsvirksomhet	208	20 %	75	9 %	283	15 %
Informasjon og kommunikasjon	28	3 %	37	5 %	65	3 %
Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	40	4 %	28	3 %	68	4 %
Forretningsmessig tjenesteyting	116	11 %	57	7 %	173	9 %
Off.adm., forsvar, sosialforsikring	22	2 %	9	1 %	31	2 %
Undervisning	109	10 %	21	3 %	130	7 %
Helse- og sosialtjenester	120	11 %	21	3 %	141	8 %
Personlig tjenesteyting	82	8 %	19	2 %	101	5 %
Totalsum	1045	100 %	815	100 %	1860	100 %

Kilde: SSB

Tendensene med hensyn til næringsfordeling er de samme dersom man ser på registrerte arbeidsforhold i perioden 1.1.2022–30.4.2023, med jordbruk, skogbruk og fiske (26 prosent), og overnattings- og serveringsvirksomhet (16 prosent) som de næringene hvor flest har vært sysselsatte i, etterfulgt av forretningsmessig tjenesteyting (9 prosent).

Som tabell 7 viser er de fleste som er registrert med arbeid både i perioden 1.1.2022–30.4.2023 og i april 2023 bosatt i Rogaland, Vestland og Viken fylker.

Tabell 7: Arbeidsdeltakelse blant personer som har flyttet fra Ukraina til Norge siden starten av 2022 til og med april 2023, fylkesvis fordeling. Antall og andel.

Fylke	Antall personer registrert med arbeid i perioden 1.1.2022–30.4.2023	Andel av totalt antall personer registrert med arbeid i perioden	Antall personer registrert med arbeid i april 2023	Andel av totalt antall personer registrert med arbeid i april 2023
Oslo	139	5 %	93	5 %
Rogaland	519	18 %	296	16 %
Møre og Romsdal	164	6 %	115	6 %
Nordland	160	6 %	113	6 %
Viken	464	16 %	317	17 %
Innlandet	198	7 %	128	7 %
Vestfold og Telemark	97	3 %	59	3 %
Agder	173	6 %	101	5 %
Vestland	427	15 %	281	15 %
Trøndelag	246	9 %	164	9 %
Troms og Finnmark	241	8 %	183	10 %
Ikke bosatt, Svalbard o.l.	32	1 %	10	1 %
Totalsum	2860	100 %	1860	100 %

Kilde: SSB

Tallene fra SSB viser også at om lag halvparten³⁹ av personene registrert med arbeid i perioden 1.1.2022–30.4.2023 også er registrert med deltakelse i introduksjonsprogram. Det samme gjelder personene som var registrert med arbeid i april 2023.⁴⁰ Av disse var to tredjedeler ikke registrert med avslutningsårsak fra introduksjons-

³⁹ 1506 av 2865 personer (53%) registrert med arbeidsdeltakelse i perioden

⁴⁰ 916 av 1872 personer (49 %) registrert med arbeidsdeltakelse i april 2023.

program⁴¹, noe som tyder på at om lag en tredjedel⁴² av personene som var registrert med arbeid i april 2023 samtidig deltok i introduksjonsprogram.

Uansett om man legger til grunn tallene fra NAV eller tallene fra SSB presentert over, så er andelen personer med kollektiv beskyttelse i arbeid sett opp mot antall personer i aldersgruppen 18-66 år foreløpig relativt beskjeden.

2.4.2 Deltakelse, innhold og resultater i introduksjonsprogram

Kommunene har i henhold til integreringsloven tilgang til å registrere opplysninger i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) innen to måneder etter at de foreligger. Tallene som benyttes i denne rapporten er basert på de opplysninger som er registrert i NIR per midten av juli.

Per 1. juli 2023 var det registrert 19 550 personer med kollektiv beskyttelse i NIR med kategorien «rett til introduksjonsprogram». ⁴³ Av disse var det på samme tidspunkt nærmere 13 100 personer som deltok i program (67 prosent). I figur 3 under fremkommer det at andelen av målgruppen som er i program har vært økende gjennom høsten 2022 og stabilisert seg på dette nivået fra mars 2023. Når en ser samlet på de som deltok i inngangen av sommeren 2023, og de i målgruppen som har gjennomført og avsluttet program, er det om lag 55 prosent av det totale antallet personer fra Ukraina i aldersgruppen 18-55 år som har deltatt eller deltar i introduksjonsprogrammet. En må imidlertid ta i betraktning at blant personene som har fått innvilget kollektiv beskyttelse er det noen som har forlatt Norge, og det er også personer som har oppholdt seg relativt kort tid i Norge og enda ikke rukket å starte i introduksjonsprogram. Dette er derfor ikke et presist mål på deltakelsen i introduksjonsprogram i aldersgruppen for ukrainske flyktninger som befinner seg i Norge, men en kan anta at deltakelsen i realiteten, og også på lenger sikt enn det foreløpig foreligger informasjon om, vil være noe høyere enn dette.

Det var på samme tid også registrert i overkant av 8 000 personer med kollektiv beskyttelse med kategorien «kan tilbys introduksjonsprogram», som betyr at de ikke har krav på deltakelse, men at kommunene kan velge å tilby introduksjonsprogram. Personer med rettighetskategori «kan tilbys introduksjonsprogram» inkluderer både personer som faller utenfor målgruppen for rett til introduksjonsprogram på grunn av alder og andre personer, for eksempel personer som i utgangspunktet kunne hatt rett til introduksjonsprogram, men som mister retten fordi de flytter fra bosettingskommunen. Blant gruppen av personer som kan tilbys introduksjons-

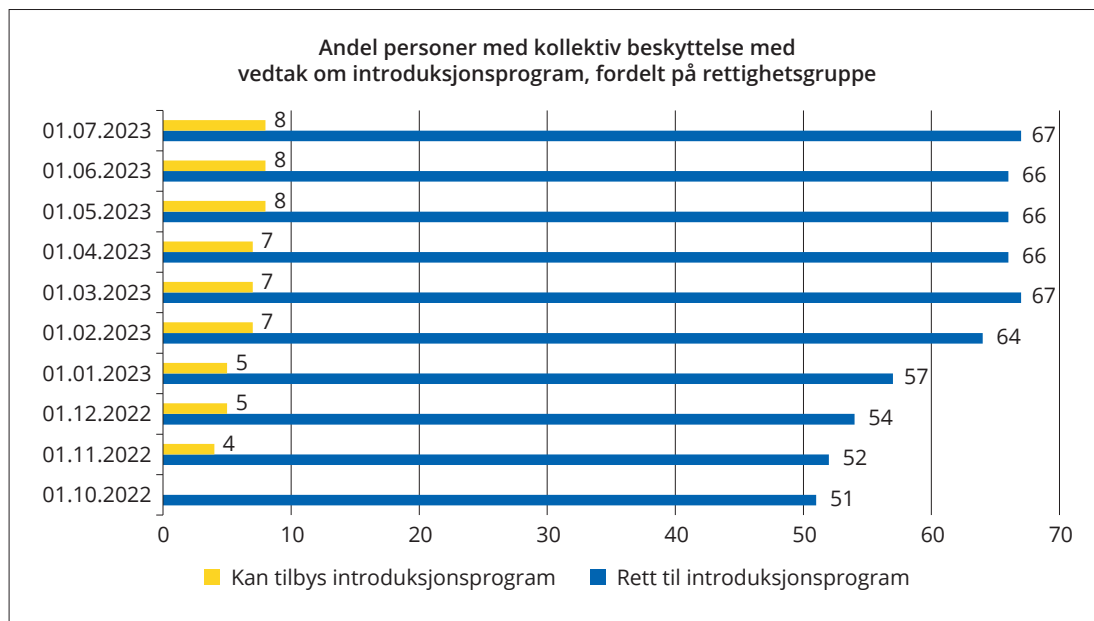
⁴¹ 619 av 916 av personer som har flyttet fra Ukraina til Norge siden starten av 2022 til og med april 2023, og var registrert med arbeidsdeltakelse i april 2023 samt deltakelse i introduksjonsprogram i perioden 2022 til og med mars 2023, var ikke registrert med avslutningsårsak i NIR eller hadde fått den automatisk genererte avslutningskoden «Avslutningsårsak ikke registrert». IMDi behandler avslutningskoden «Avslutningsårsak ikke registrert» som om personen det gjelder ikke har avsluttet introduksjonsprogram.

⁴² 619 av totalt 1872 personer som har flyttet fra Ukraina til Norge siden starten av 2022 til og med april 2023, og var registrert med arbeidsdeltakelse i april 2023.

⁴³ En person som oppfyller kravene til rettighetskategorien «rett til introduksjonsprogram» vil først fremkomme i NIR når personen er bosatt etter avtale mellom IMDi og kommunen og har en folkeregistrert adresse i kommunen personen er bosatt i. Hvor lang tid dette tar for hver enkelt vil variere, og det vil derfor kunne være flere personer enn de som fremkommer i NIR på et gitt tidspunkt som i realiteten faller inn i rettighetskategorien.

program var det registrert nærmere 650 deltakere, noe som tilsvarer 8 prosent av denne gruppen, se figur 3⁴⁴.

Figur 3: Andel personer med kollektiv beskyttelse med registrert vedtak om introduksjonsprogram, fordelt på rettighetsgruppe. Prosent. Oktober 2022–juli 2023.

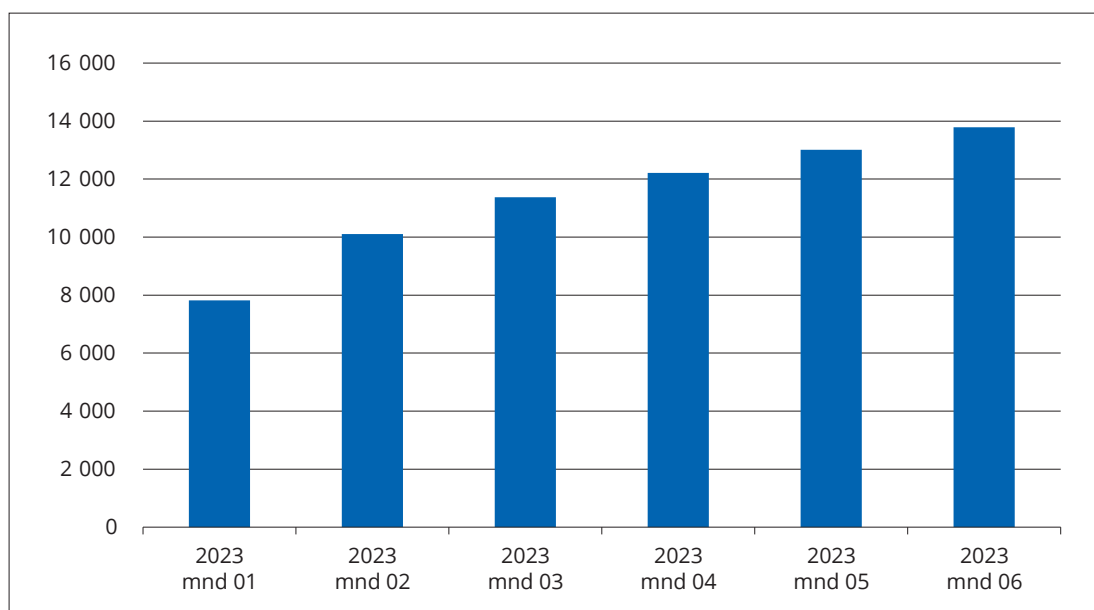


Kilde: NIR

Andelen av målgruppen som benytter sin rett til introduksjonsprogram er altså høy. Hvis vi ser på det absolutte antallet deltakere, er et godt utgangspunkt å undersøke utviklingen i utbetaling av introduksjonsstønad. Mellom 60-70 prosent av introduksjonsstønadene utbetales fra kommunen samme måned som stønaden gjelder, mens det for resten normalt utbetales måneden etter. Dette innebærer at registrering av utbetalingsmåned, som fremkommer i SSBs løpende statistikk (A-ordningen), i stor grad samsvarer med tidspunktet for når en person deltar i introduksjonsprogrammet. Antall flyktninger fra Ukraina med introduksjonsstønad økte kraftig gjennom andre halvår av 2022 og de første månedene i 2023. I andre kvartal 2023 har økningen blitt noe mindre, se figur 4. I juni 2023 fikk 13 783 personer utbetalt introduksjonsstønad.

⁴⁴ Det er også verdt å merke seg at noen personer med kollektiv beskyttelse i utgangspunktet blir beregnet med kategori «kan tilbys introduksjonsprogram» i NIR, for deretter å få kategori «rett til introduksjonsprogram» når de er bosatt etter avtale mellom IMDi og kommunen og har en folkeregistrert adresse i kommunen de er bosatt i. På grunn av det i noen tilfeller kan ta en del tid før enkeltpersoner er registrert i Folkeregisteret kan de i en viss periode altså være bosatt etter avtale, men fortsatt beregnes med kategori «kan tilbys introduksjonsprogram» i NIR, fordi de mangler en folkeregistrert adresse i bosettingskommunen.

Figur 4: Antall personer med midlertidig kollektiv beskyttelse som mottar introduksjonstønad januar-juni 2023. Kilde: SSB



Den store majoriteten deltakere starter i introduksjonsprogram i løpet av de første tre månedene etter bosetting i en kommune. Videre er det slik at de aller fleste av de som starter i introduksjonsprogram av de fordrevne fra Ukraina har utdanning på minst videregående nivå, som innebærer kort programtid, 3-6 måneder. En stor andel av disse får vedtak om forlengelse av programmet til opptil 12 måneder.

Statistikk på dette området er basert på kommunens registrerte vedtak om sluttmaal for programmet for den enkelte deltaker. Ikke alle deltakere er registrert med sluttmaal (om lag 16 prosent mangler registrering av dette), men av deltakerne som var registrert med sluttmaal pr. 1. juli 2023, hadde hele 92 prosent en registrering som tilsier at deltakeren har utdanning på minst videregående nivå⁴⁵. Av disse igjen var det 63 prosent som har fått utvidet programtiden med inntil ytterligere 6 måneder. Det er viktig å ha i mente at blant de aktive deltakerne pr 1. juli 2023 har en god del så langt ikke deltatt i program i 6 måneder, og slik sett rukket å bli aktuelle for utvidelse av programtiden. Blant deltakere som startet opp i 2022 og er registrert med sluttmaal som tilsier at deltakeren har utdanning på minst videregående nivå er 81 prosent⁴⁶ registrert med utvidelse av programtid. Dersom man også inkluderer personer som ikke er registrert med sluttmaal, men som det er grunn til å anta har utdanning på minst videregående nivå, er andelen av de som i utgangspunktet har rett til inntil 6 måneders programtid og får utvidelse så høy som 86 prosent⁴⁷.

Et mønster som har vedvart over tid at for over 90 prosent av deltakerne utgjør minst ett av språktiltakene med fokus på norsk innhold i introduksjonsprogrammet.

⁴⁵ Sluttmaal «Arbeid – person har utdanning på videregående nivå fra før» og «Høyere utdanning – person har utdanning på videregående nivå fra før».

⁴⁶ 5416 personer av 6666

⁴⁷ 5733 personer av 6666

I løpet av mai 2023 var andelen som deltok i språktiltak så høy som 96 prosent av deltakerne med rettighetskategori rett til introduksjonsprogram. Det er samtidig registrert relativt lite deltakelse i arbeidsrettede tiltak i NIR. Analysene til Dapi og Tyldum (2023)⁴⁸, samt resultatene fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratets brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogram 2022⁴⁹, peker på at deltakelsen i arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet i 2022 er lavere enn en kunne forvente ut fra den høye andelen deltakere med korte introduksjonsprogram og sluttmaal om å komme i arbeid.

I en spørreundersøkelse Fafo gjennomførte blant ledere i introduksjonsprogrammet i mai-juni 2023⁵⁰, oppga alle respondenter at de har deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse, og et stort flertall at de har deltakere med vedtak om programtid på inntil 6 måneder. Om lag 20 prosent av kommunene rapporterte at deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse ikke fikk noe opplæringstilbud ut over norskopplæring. På listen over hva slags *annet* tilbud som er på plass for deltakere med kort programtid, rapporterer en betydelig andel av kommunene at deltakere «alltid» får a) orientering om krav og forventninger i norsk arbeidsliv, b) praksis på en arbeidsplass og c) oppfølging fra arbeidsstedet fra kommunen. Bruk av d) mentor eller fadder på arbeidsplassen, e) realkompetansevurdering eller f) norskopplæring som er integrert med utplassering i arbeidslivet rapporteres som mindre vanlig.

Per 1. juli 2023 var det i henhold til kommunenes registreringer i NIR registrert avslutningsårsak for totalt 1461 deltakere med kollektiv midlertidig beskyttelse, hvorav 135 personer hadde rettighetskategori «kan tilbys introduksjonsprogram» mens de øvrige hadde rettighetskategori «rett til introduksjonsprogram. Som påpekt i starten av kapitlet kan det forventes at en del av de som avsluttet i mai og juni 2023 ikke er rapportert avsluttet, og antallet som faktisk har avsluttet er derfor antatt høyere. Totalt 756 av deltakerne er registrert med avslutningsårsak arbeid, og 45 personer med overgang til utdanning eller arbeid og utdanning. Dette tilsvarer en overgang til arbeid og/eller utdanning, som er målsettingen med deltakelsen, på 55 prosent. Andelen med måloppnåelse trekkes ned av at halvparten av deltakerne med rettighetskategori «kan tilbys introduksjonsprogram» har avsluttet deltakelsen grunnet flytting. Dersom man ser på resultatene for kun deltakerne med «rett til introduksjonsprogram», som utgjør det store flertallet av alle deltakere, er måloppnåelsen 58 prosent.

I tillegg til de overnevnte tidligere deltakerne er det også rundt 870 personer, hvorav majoriteten med rettighetskategori «rett til introduksjonsprogram», som er registrert som avsluttet uten at kommunen har registrert avslutningsårsak. Dette kan både være deltakere som de facto har avsluttet introduksjonsprogrammet,

⁴⁸ <https://www.faf.no/images/pub/2023/Analysenotat-ukrainske-flyktninger.pdf>

⁴⁹ [Ukrainske flyktningers første erfaringer med introduksjonsprogrammet | IMDi](#)

⁵⁰ Spørreundersøkelsen ble gjennomført i forbindelse med Fafos pågående evalueringer av henholdsvis integreringsloven og innføringen av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet, og er én av to surveys. Den ene er rettet til leder/rektor ved om lag 250 kommunale voksenopplæringer mai/juni 2023. Per juni hadde om lag 60% av de inviterte besvart undersøkelsen. Den andre er rettet til leder/fagansvarlig i kommunale introduksjonsprogram i 354 kommuner i mai/juni 2023. Per juni hadde om lag 60% av de inviterte besvart undersøkelsen. Tallene som presenteres og analysene av funnene bør behandles som foreløpige.

og deltakere som har fått forlengelse av program, men som det ikke er (korrekt) registrert utvidet deltakelse på⁵¹. Dette bidrar til noe usikkerhet rundt tallene for resultater og med hensyn til å lage prognoser for den større populasjonen. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har imidlertid fulgt opp kommuner med særskilt mange deltakere uten registrert avslutningsårsak, og det har da kommet frem at deltakerne oftest ikke har avsluttet program, men at kommunene har benyttet feil registreringsrutiner i NIR for vedtak og forlengelse av program. Vi har derfor behandlet disse deltakerne som om de ikke har avsluttet programmet, men fortsatt deltar. De samlede resultatene for de som har gått ut av program i målgruppen frem til 1. juli 2023 er fremvist i tabell 8.

Tabell 8: Deltakere i introduksjonsprogram med kollektiv beskyttelse som er registrert med avslutningsårsak i NIR. Antall og andel. Oppsummert for 2022 og 2023, pr. 1.7.2023.

Avslutningsårsak	Rettighetskategori				Totalt antall deltakere	
	Rett til introduksjonsprogram		Kan tilbys introduksjonsprogram			
Arbeid	726	55 %	30	22 %	756	52 %
Videregående opplæring og høyere utdanning	43	3 %		0 %	43	3 %
Arbeid og utdanning	2	0 %		0 %	2	0 %
Grunnskole	1	0 %		0 %	1	0 %
Kvalifiserende tiltak i offentlig regi	302	23 %	11	8 %	313	21 %
Flyttet	68	5 %	67	50 %	135	9 %
Andre årsaker	184	14 %	27	20 %	211	14 %
Totalt	1326	100 %	135	100 %	1461	100 %

Kilde: NIR

Det er så langt krevende å kunne gi en entydig faglig vurdering av resultatene i introduksjonsprogrammet for fordrevne fra Ukraina. Det at de aller fleste har med utdanning på videregående eller høyere nivå, tilsier imidlertid og naturlig nok at det er en politisk og faglig forventning om at resultatene burde vært bedre. Det at det er et frivillig tilbud, at tilbudet er tilpasset og begrenset sammenlignet med det andre deltakere har mottatt og mottar, og at det er samlet er få som har gått ut av program gjør at grunnlaget for vurderinger basert på analyser er begrenset. Historisk har personer med medbrakt høyere utdanning en relativt sett god arbeidsmarkedsintegrering over tid i Norge. Den videre utviklingen av i hvilken grad de fra Ukraina som har gått ut av introduksjonsprogram etter noe tid kommer i arbeid er

⁵¹ NIR beregner automatisk personene som avsluttet når gjennomføringsfristen er utløpt, med årsak «Avslutningsårsak ikke registrert».

derfor svært viktig å følge med på. Som tabell 8 viser går nesten en av fire til videre kvalifiserende tiltak i regi av kommunen, noe som bidrar til mulighetene for senere overgang til jobb.

Det mest relevante sammenligningsgrunnlaget for denne gruppen er andre deltakere med medbrakt videregående eller høyere utdanning som får tilbud med kort programtid etter innføringen av integreringsloven januar 2021. Blant denne kategorien deltakere var måloppnåelsen i 2022 på 52 prosent. Sammenligningsgruppen består av bare 116 personer. Også opp mot denne gruppen er det noe usikkerhet i tallgrunnlaget med hensyn til de som ikke har fått registret avslutningsårsak, det vil si at de kan ha fortsatt i programmet uten at det er registrert. Tas disse ut av beregningen stiger resultatet i 2022 med hensyn til direkte overgang til arbeid og/eller utdanning til 61 prosent. Så langt kan det derfor se ut til at resultatene for de fordrevne i Ukraina er omtrent på samme nivå som den mest relevante sammenligningsgruppen.

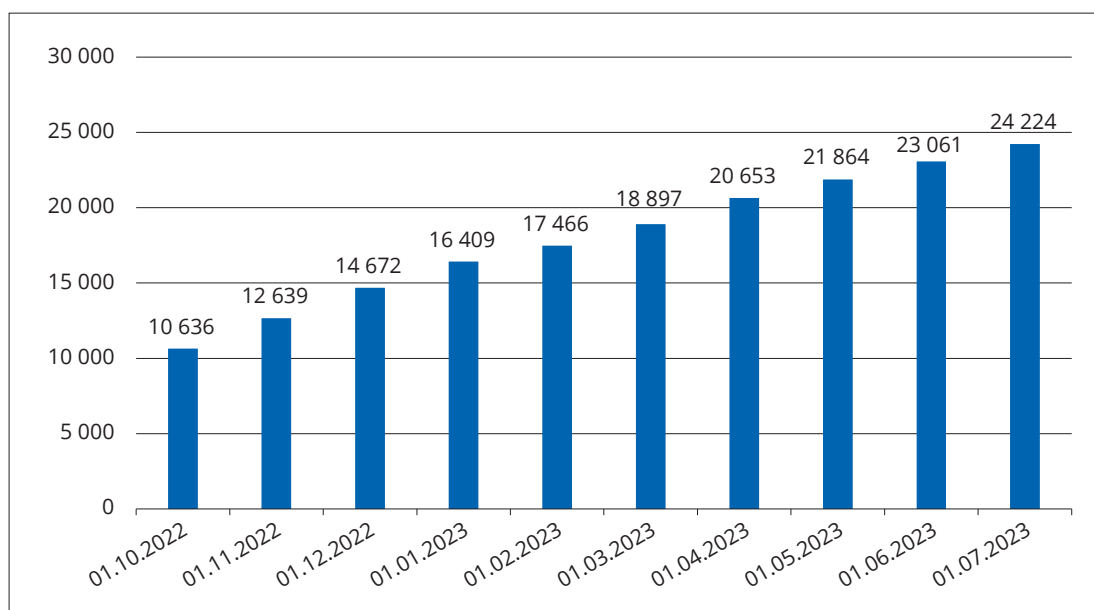
Basert på de tidligere resultatene for andre deltakergrupper i introduksjonsprogram presentert her, samt de foreløpige resultatene for deltakere med kollektiv beskyttelse, er det imidlertid ikke urimelig å forvente at resultatene vil være i overkant av 50 prosent og trolig høyere, og at majoriteten av deltakerne vil gå til arbeid rett fra program eller eventuelt etter noe tid. Gitt at registreringene av tiltak gitt i program fra kommunene og forskning som viser at tilbudet for mange i denne målgruppen har vært lite arbeidsrettet, og at det er iverksatt tiltak med mål om forbedrede resultater (ref. kapittel 1) og kan iverksettes ytterligere målrettede tiltak, er det et klart potensial for å forbedre resultatene.

2.4.3 Deltakelse i norskopplæring

Pr 1. juli 2023 var det registrert i 24 224 personer med kollektiv beskyttelse fra Ukraina i NIR med kategorien rett til norskopplæring, se figur 5. Av disse var om lag hele 17 000 registrert som deltakere i opplæring, noe som tilsvarer 70 prosent, se figur 6. Andelen har stabilisert seg på dette nivået gjennom første halvår av 2023. Også med hensyn til norskopplæring er det slik at tallene kan være forventet å være noe høyere for de siste månedene.

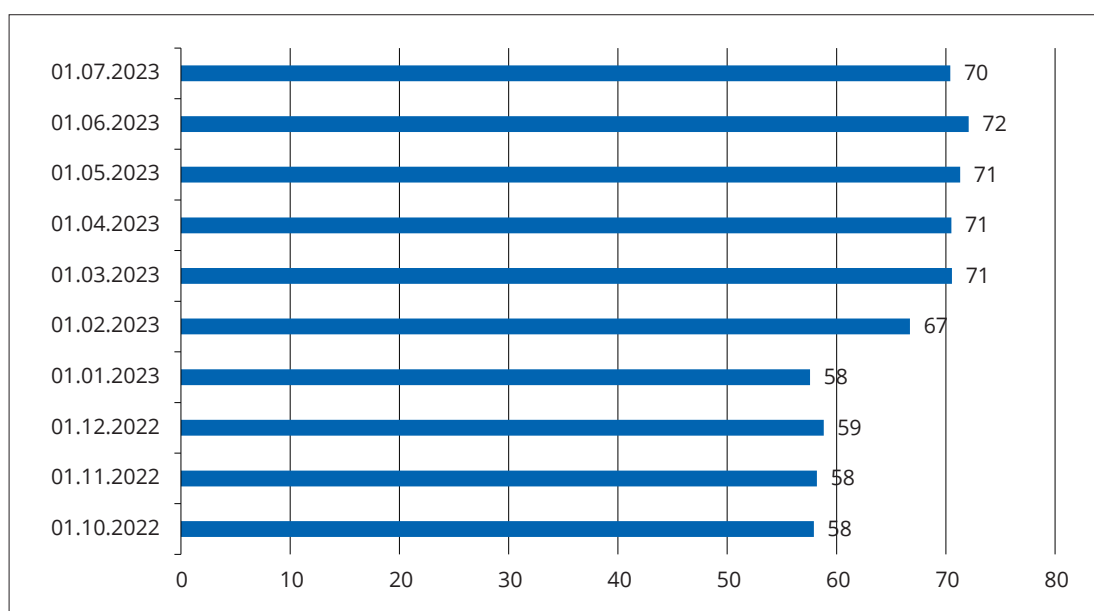
Å lære seg norsk er svært viktig for å øke mulighetene på det norske arbeidsmarkedet. Fordrevne fra Ukraina som har rett til norskopplæring deltar i stor grad i opplæringstilbudet fra kommunen, de aller fleste som del av språktilbudet innenfor introduksjonsprogrammet.

**Figur 5: Antall personer med kollektiv beskyttelse og rett til norskopplæring.
Pr. 1. juli 2023.**



Kilde: NIR

Figur 6: Andel personer med rett til norskopplæring som er registrert som deltaker i opplæringen. Pr. 1. juli 2023.



Kilde: NIR

2.5 Prognoser for deltakelse i og resultater av introduksjonsprogram 2023

I skivende stund er det dessverre lite som tyder på en snarlig avslutning av den russiske krigføringen i Ukraina. Norge mottar en forholdsvis stor andel av de som velger å søke om beskyttelse i Norden. Ut fra Utlendingsdirektoratets prognoser, som oppdateres hver fjerde uke, var det per juni 2023 estimert at det vil komme mellom 25 000 og 45 000 flyktninger fra Ukraina til Norge i løpet av 2023⁵². Integrerings- og mangfoldsdirektoratets planleggingstall for bosetting er per juni 2023 totalt 38 000 personer i løpet av 2023, hvorav 35 000 personer med kollektiv beskyttelse fra Ukraina. Gitt at de aller fleste fordrevne som bruker retten til introduksjonsprogram får kort programtid, og at volumene er så formidable i norsk kontekst, er det viktig å forsøke å estimere hvor mange personer som fremover risikerer å stå utenfor arbeidslivet og ikke lenger ha et livsopphold ved introduksjonsstønad.

Per 1. juli 2023 var det hittil i 2023 innvilget kollektiv beskyttelse til nærmere 13 670 personer i Norge, og 13 200 personer hadde blitt bosatt. I 2022 ble det innvilget kollektiv beskyttelse i Norge til i overkant av 33 500 personer og bosatt om lag 27 100 personer med kollektiv beskyttelse.

Basert på planleggingstallet 35 000, alderssammensetningen blant personer med innvilget kollektiv beskyttelse fra Ukraina og bosatte personer hittil i 2023 kan man imidlertid anslå at av disse er om lag 25 000 personer i alderen 16-66 år, 23 450 personer i alderen 18-66 år, 21 000 personer i alderen 18-55 år og 2 800 personer i alderen 56-66 år. Ved slutten av juni 2023 hadde 9 679 personer i alderen 16-66 år, 9 157 personer i alderen 18-66 år, 8067 personer i alderen 18-55 år og 1 090 personer i alderen 56-66 år fått innvilget kollektiv beskyttelse hittil i løpet av 2023.

Når det gjelder deltakelse i og resultater fra introduksjonsprogrammet kan man, dersom andelen personer i alderen 18-55 år som får innvilget kollektiv beskyttelse og andelen av disse som deltar i introduksjonsprogram holder seg på samme nivå som hittil i 2022-2023, anslå at ytterligere om lag 7 100 ukrainske flyktninger i denne aldersgruppen vil starte i introduksjonsprogram i 2023. Som vist tidligere deltar per 1. juni 2023 nærmere 13 100 personer med rett til introduksjonsprogram, og 650 personer med rettighetskategori «kan tilbys introduksjonsprogram».

Å anslå videre deltakelse blant personer som ikke har rett, men som kommunene kan velge å tilby program er utfordrende. Et anslag basert på deltakelsen hittil i denne gruppen og antall personer i aldersgruppen 18-66 år som kan forventes få innvilget kollektiv beskyttelse i 2. halvår av 2023, kan imidlertid være at om lag ytterligere 370 personer med rettighetskategori «kan tilbys introduksjonsprogram» vil få deltakelse i program i løpet av 2023. Dette gir et totalt antall på 21 220 ukrainske flyktninger som deltar i introduksjonsprogram i løpet av 2023.

Basert på antallet personer som har startet opp i introduksjonsprogrammet, tidspunktet for oppstart (kvartalsvis), samt under forutsetning av at andelen deltakere som får programtid på inntil 6 måneder er 90 prosent, og 85 prosent av disse får

⁵² [Scenarier for antall flyktninger fra Ukraina i 2023 \(udi.no\)](https://udi.no)

forlengelse med inntil totalt 12 måneder, kan det anslås at om lag totalt 8 400 personer vil avslutte introduksjonsprogrammet i 2023. Legger man videre til grunn at resultatene vil være 50 prosent overgang til arbeid/utdanning, se 2.4.2, vil det være 4 200 personer som avslutter programmet uten at de går over til jobb eller et utdanningsløp. Legger man derimot til grunn at resultatene vil være 60 prosent overgang til arbeid/utdanning, vil det være 3 360 personer som avslutter programmet uten måloppnåelse. I tillegg er det pr. 1 juli 2023 registrert totalt 660 personer som har avsluttet introduksjonsprogrammet uten måloppnåelse. Disse vil kunne ha behov for videre oppfølging og kvalifisering i regi av NAV. Som vist tidligere var det på samme tidspunkt blant deltakerne som har avsluttet programmet så langt uten måloppnåelse 313 registrert med avslutningsårsaker som innebærer videre kvalifisering i offentlig regi, hvorav de fleste i form av arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV.

Videre vil det, basert på alderssammensetningen blant personer med kollektiv beskyttelse fra Ukraina hittil i 2023 og anslagene for videre ankomster, kunne være 1 710 personer i alderen 56-66 år som får innvilget kollektiv beskyttelse i 2. halvår av 2023. Disse personene er i arbeidsdyktig alder, men har ikke rett til introduksjonsprogram. Selv om noen av disse vil kunne tilbys deltakelse i introduksjonsprogram dersom kommunene velger dette, vil mange i denne gruppen kunne ha behov for oppfølging og kvalifisering i regi av NAV. Dersom en legger til grunn at 12 prosent i aldersgruppen får delta i introduksjonsprogram⁵³ vil det være i overkant av 1500 personer i aldersgruppen som ikke får denne muligheten.

Samlet kan NAV i løpet av 2023 måtte bidra til overgang til arbeid og aktivitet for et svært høyt antall, anslagsvis totalt i underkant av 23 400 personer med kollektiv beskyttelse. Dette inkluderer både deltakere som deltar i introduksjonsprogram, et økende antall tidligere deltakere og personer som ikke har rett til introduksjonsprogram, men som er i arbeidsfør alder. Det vil i tillegg være aktive og tidligere deltakere i introduksjonsprogram uten kollektiv beskyttelse som har behov for videre kvalifisering og oppfølging i regi av NAV.

2.6 Sysselsettingssituasjonen og NAVs innsats ovenfor målgruppen

Ved utgangen av juni var det i henhold til statistikk fra NAV om lag 3 400 ukrainske fordrevne (ukrainske statsborgere innvandret etter 2021) som har et arbeidsforhold i Norge. 61 prosent (2 066 ukrainere) hadde en avtalt arbeidstid på minst 30 timer i uka. At tallet ikke er høyere antar NAV skyldes at de fleste som er i målgruppen for introduksjonsprogrammet så langt har takket ja til deltakelse.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har fulgt ankomst og bosetting av fordrevne fra Ukraina tett siden mars 2022. Oppfølgingen av etatens erfaringer og håndtering av økningen av arbeidssøkere og samarbeid med kommunene om deltakere i

⁵³ Pr. 1. juli var det 488 personer med rettighetskategori «kan tilbys introduksjonsprogram» i denne aldersgruppen som deltok i introduksjonsprogram. Dette tilsvarer 12 prosent av det totale antallet på 3967 personer som hittil har fått innvilget kollektiv beskyttelse i denne aldersgruppen. Det er da ikke tatt høyde for eventuelle deltakere i denne aldersgruppen som allerede har deltatt i introduksjonsprogram og avsluttet deltakelsen.

introduksjonsprogrammet har vært gjort både via faglig linje og i dialogen med direktørene i fylkene.

Det store antallet flyktninger og deltakere i introduksjonsprogrammet har gradvis ført til økende ressursbruk på NAV-kontorene. I starten var presset størst på de kommunale tjenestene i NAV-kontorene. Arbeids- og velferdsdirektoratet antar at det fra høsten 2023 vil være en betydelig økning av personer med ukrainsk opprinnelse som vil registrere seg som arbeidssøkere og har behov for arbeidsrettet oppfølging og tiltak fra NAV. Dette som følge av at mange av de bosatte flyktningene vil gå mot slutten av eller avslutte sitt introduksjonsprogram uten å ha oppnådd målet om arbeid. NAV har både sentralt, regionalt og lokalt forberedt seg på denne økningen, men med usikre antall må håndteringen ivaretas lokalt og ikke minst i partnerskapet med kommunene.

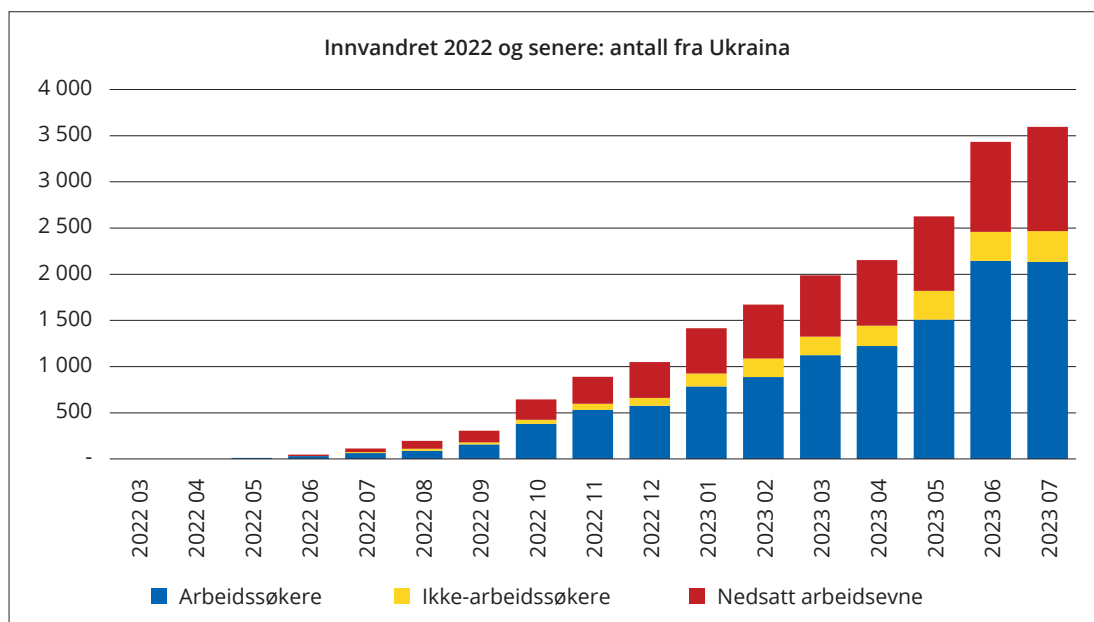
Arbeids- og velferdsdirektoratet har spilt inn sine antakelser om en stor økning av arbeidssøkere og estimerer for behov for ressurser til arbeidsrettet oppfølging og tiltak for å ivareta disse til Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Dette er gjort både for siste halvår 2023/RNB og for 2024. På bakgrunn av disse innspillene, ble det i RNB og revidert tildelingsbrev 2023 tildelt økte budsjetter for tiltak og oppfølging for ukrainske flyktninger til NAV. Disse midlene er fordelt til fylkene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i Mål og disponeringsbrev 2023 gitt føringer til fylkene om å ivareta NAVs rolle inn i det kommunale introduksjonsprogrammet, samt samarbeide om gode overganger og god oppfølging av de som trenger NAV etter fullført introduksjonsprogram. Det vises da særlig til de store ankomstene av fordrevne fra Ukraina.

Alle med gyldig arbeids- og oppholdstillatelse kan registrere seg som arbeidssøkere hos NAV. Når en person registrerer seg som arbeidssøker, skal det gjennomføres en behovsvurdering og det skal fattes et vedtak etter NAV-loven § 14a. Deltakere i introduksjonsprogrammet kan registrere seg som arbeidssøker hos NAV hvis de er aktuelle for arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV, eller hvis de etter en tid i program er klare for å søke jobb og trenger NAVs bistand i denne prosessen. Det kan også være aktuelt å registrere seg for deltakere som mot slutten av introduksjonsprogrammet ikke har nådd sitt mål om overgang til arbeid eller utdanning, og som har behov for videre oppfølging og tjenester fra NAV. Dette innebærer også NAVs rekrutteringsbistand med direkte matching mot ledige stillinger.

Antall ukrainske fordrevne registrert hos NAV økte med 161 fra juni til juli 2023, og teller per juli 2023 om lag 3 600 personer. 90 prosent er registrert med behov for bistand fra NAV for å komme i arbeid. 1 571 ukrainere, er registrert som helt ledige arbeidssøkere. Ukrainske fordrevne registrert hos NAV kjennetegnes av å være mellom 30 og 49 år, og høyt utdannet⁵⁴. NAV har ikke direkte informasjon om hvem som er flyktninger. I statistikken brukes derfor innvandringstidspunkt for å skille ut personer fra Ukraina som innvandret fra krigen i 2022 startet.

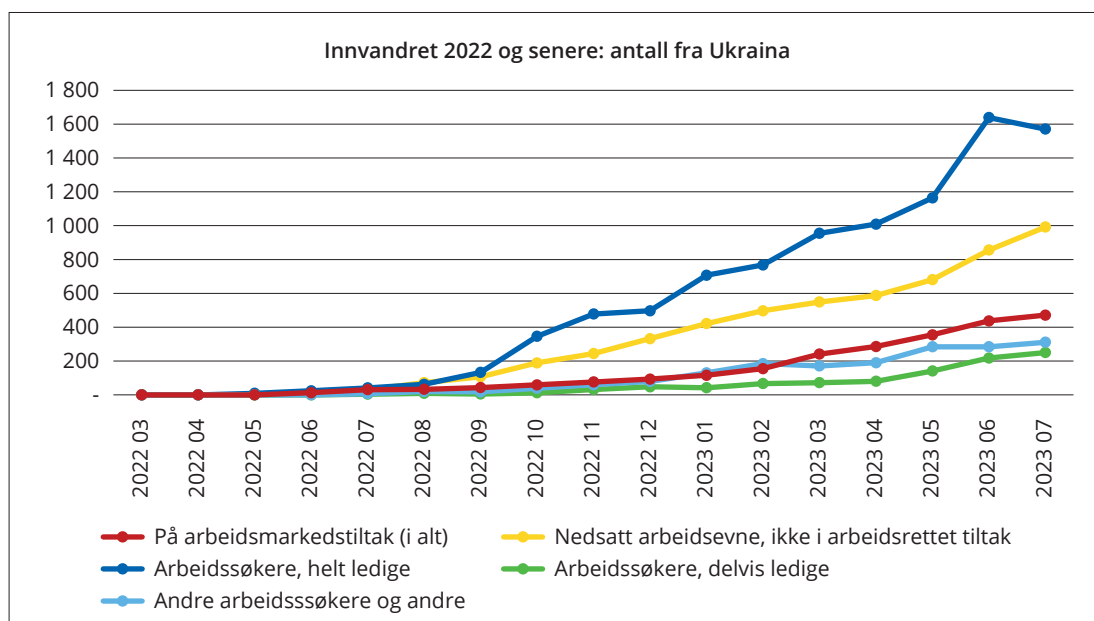
⁵⁴ 9.8.23 Arbeids- og velferdsdirektoratet // Steinar Folkvord

Figur 7: Ukrainske fordrevne registrert hos NAV



Per juli 2023 var det 3 595 flyktninger fra Ukraina registrert hos NAV. I tillegg var det 453 personer som innvandret til Norge før 2022 eller med ukjent innvandringsdato. Av flyktningene innvandret i 2022 eller senere, har en stor andel blitt registrert med behov for bistand fra NAV til få komme i jobb. De fleste med bistandsbehov har fått situasjonsbestemt innsats som omfatter personer som trenger veiledning, og spesielt tilpasset innsats som omfatter personer som trenger veiledning og som har nedsatt arbeidsevne.

Figur 8: Ukrainske fordrevne registrert hos NAV med bistandsbehov



Sammenliknet med andre personer registrert i NAV er det en forholdsvis mye høyere andel med situasjonsbestemt innsats. 58 prosent fra Ukraina har situasjonsbestemt innsats, mens 17 prosent av alle har dette. En kan anta at dette kan handle om manglende norskkunnskaper, men det kan også være mismatch på kompetanse.

I årlige tildelingsbrev til NAV angis hvilke grupper som skal prioriteres for arbeidsmarkedstiltak. For 2023 slår tildelingsbrevet fast at «*Prioriterte grupper på tiltak blant ledige og personer med nedsatt arbeidsevne er personer under 30 år, innvandrere med bakgrunn utenfor EØS-området, samt langtidsledige. Med tiltak menes her statlige tiltak*».

NAV lager statistikk for antall i denne gruppen og antall på tiltak⁵⁵.

Tabell 9: Flyktninger fra Ukraina registrert i NAV – arbeidsmarkedstiltak

Prioriterte grupper tiltak mai 2023	Antall i målgruppen	Antall på tiltak	Andel på tiltak
Prioriterte grupper tiltak mai 2023	140 227	35 473	25 %
Innvandrere i prioriterte grupper tiltak 2023	74 867	15 060	20 %
Flyktninger (fra og med 2022) fra Ukraina registrert i NAV	2 625	355	14 %

Av alle i målgruppen for tiltak var per mai 25 prosent på tiltak. Tallen for innvandrere i målgruppen var lavere, med 20 prosent. Tilsvarende tall for flyktninger fra Ukraina var enda lavere med 14 prosent.

42 prosent av arbeidssøkere fra Ukraina har vært i NAV over 12 uker, mot 69 prosent av alle i NAV. De fleste i NAV får arbeidsmarkedstiltak noe ut i arbeidssøkerforløpet. Den korte arbeidssøkervarigheten for flyktninger fra Ukraina vil derfor påvirke hvor mange som er i tiltak.

Som vist over så er de fleste fra Ukraina registrert med behov for bistand fra NAV. I alt er 90 prosent registrert med behov for situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats.

Flyktninger fra Ukraina registrert i NAV har vesentlig høyere utdanning enn andre som er registrert hos NAV. Hele 9 prosent av de med over 4 år høyere utdanning er fra Ukraina.

⁵⁵ Pga sommerferie er det reduksjon i antall på tiltak i juni og juli. Statistikk vises derfor for mai.

Tabell 10: Arbeidssøkere utdanning

	I alt	Grunn- skole	Videre- gående utdanning	Videre- gående utdanning	Høyere utdanning, inntil 4 år	Høyere utdanning, over 4 år	Ukjent
Ukraina flyktning	2 133	94	207	402	552	835	43
Alle	80 117	9 138	16 532	22 996	18 131	9 469	3 851
Andel Ukraina flyktning	3 %	1 %	1 %	2 %	3 %	9 %	1 %
Fordeling Ukraina flyktning	100 %	4 %	10 %	19 %	26 %	39 %	2 %
Fordeling alle	100 %	11 %	21 %	29 %	23 %	12 %	5 %

Flyktninger fra Ukraina har i svært liten grad registrert yrkesbakgrunn i CV hos NAV. Per juli var 63 prosent uten kjent yrkesbakgrunn. NAV har innenfor rammene av arbeidet ikke hatt anledning til å sjekke om dette skyldes at CV ikke er registrert, eller om CV er registrert og personene faktisk ikke har noen yrkesbakgrunn.

2.7 Oppsummering

Kapittelet har gitt en introduksjon til bakgrunnen for rapporten og det utfordringsbildet arbeidsgruppen har fått i oppdrag å utrede og foreslå tiltak for å løse. Det har aldri tidligere blitt bosatt så mange flyktninger i Norge på så kort tid. Flyktninggruppens sammensetning, med en høy andel kvinner og eldre, skiller seg fra andre flyktninggrupper, selv om sammensetningen har normalisert seg noe i 2023. Historisk mange med fluktbakgrunn skal ut i det norske arbeidslivet.

Kartleggingen av de ukrainske flyktningenes kompetanse tyder på at dette er en gruppe med høy utdanning. Studier viser at mange av de ukrainske flyktningene ser for seg et langvarig opphold i Norge og at mange er motivert for å delta i introduksjonsprogram, språkopplæring og arbeidsliv.

Til tross for at dette er en flyktninggruppe med høy utdanning og motivasjon for å gå inn i arbeidslivet, viser sammenlikninger med andre land at sysselsettingsgraden blant ukrainske flyktninger i Norge er relativt lav. Den lave ledigheten og store etterspørselen etter arbeidskraft generelt, burde i utgangspunktet gi gode rammebetingelser for å få inkludert flere med midlertidig kollektiv beskyttelse i arbeidslivet. Men, som dette kapittelet har vist, ønsker flesteparten av de ukrainske flyktningene å benytte seg av muligheten til delta i introduksjonsprogram og språkopplæring før de går ut i arbeid. Deltakelsen i introduksjonsprogram og norskopplæring er til gjengjeld svært høy.

Antall registrerte hos NAV blant ukrainske fordrevne teller per juli om lag 3 600 personer. 90 prosent er registrert med behov for bistand fra NAV for å komme i arbeid. Ukrainske fordrevne registrert hos NAV kjennetegnes av å være mellom 30 og 49 år, og de er høyt utdannet

Prognoser for deltakelse i og resultater av introduksjonsprogram i 2023 viser til at en kan anslå at ytterligere om lag 7 100 ukrainske flyktninger i aldersgruppen 18 til 55 år vil få tilbud om introduksjonsprogram i 2023, og at det kan forventes at 8 400 vil avslutte programmet i løpet av høsten. Samlet kan NAV i løpet av 2023 måtte bidra til overgang til arbeid og aktivitet for over 23 400 personer med kollektiv beskyttelse. Dette inkluderer både deltakere som deltar i introduksjonsprogram, et økende antall tidligere deltakere og personer som ikke har rett til introduksjonsprogram, men er i arbeidsdyktig alder.

3

Kunnskap og erfaringer fra andre land

4. mars 2022 vedtok EU å aktivere direktivet om midlertidig beskyttelse, som innebar at fordrevne fra Ukraina fikk rett til midlertidig beskyttelse i deltagende EU-land. Sverige og Finland har vært bundet av direktivet siden, mens Danmark og Norge har innført egne regler om midlertidig oppholdstillatelse tett opp mot EUs direktiv.

Ved begynnelsen av august 2023 har Norge, Danmark, Sverige og Finland til sammen mottatt nesten 220 000 søknader om midlertidig kollektiv beskyttelse fra personer på flukt fra Ukraina. Finland og Sverige har mottatt flest, med litt over 60 000 søknader hver, mens Norge og Danmark har mottatt henholdsvis 53 440 og 42 755 søknader⁵⁶. Den siste tiden har man imidlertid sett et endret ankomstbilde i Norden. De siste ukene i juli 2023 har Norge mottatt nesten halvparten av alle søknadene om midlertidig kollektiv beskyttelse i Norden. Finland hadde en sterk økning i registreringer i begynnelsen av sommeren. Antallet gikk etter hvert ned, og er, på tidspunktet for denne rapporten, på samme nivå som tidligere⁵⁷. Økningen skyldes, ifølge UDI, trolig personer som skal jobbe som sesongarbeidere.

Selv om fordrevne fra Ukraina er gitt oppholdstillatelse på samme grunnlag i Norge, Sverige, Danmark og Finland, har de fire landene ført ulik politikk overfor gruppen når det gjelder beskyttelseskategori (flyktning eller ikke), mottak og bosetting, rett på stønader og hvilke kvalifiseringstiltak gruppen har rett på. Særlig relevant for denne rapporten, er hvordan de fire landene jobber for å legge til rette for at flest mulig fordrevne fra Ukraina kommer inn på arbeidsmarkedet. Mens Norge har hatt en strategi om at de fordrevne trenger noe kvalifisering før de er klare for å gå inn i arbeid, har de andre nordiske landene lagt seg på en mer direkte linje.

I dette kapitlet vil Danmark, Sverige og Finlands politikk overfor fordrevne fra Ukraina bli presentert, i tillegg til en liten del om erfaringer fra andre europeiske land. Ettersom særlig Danmark, i den første fasen, har en høy andel sysselsatte blant fordrevne fra Ukraina, vil dette kapitlet vie ekstra plass til å se nærmere på hvordan danskene har jobbet med arbeidsmarkedsintegrering av gruppen. Sverige og Finlands mottak av ukrainske flyktninger presenteres innledningsvis, men vies ikke like mye fokus som Danmark.

⁵⁶ [Situation Ukraine Refugee Situation \(unhcr.org\)](https://www.unhcr.org/situation-ukraine-refugee-situation)

⁵⁷ Ukentlige tall sammenstilt av UDI.

3.1 Sverige

Sverige er bundet av EUs direktiv om midlertidig beskyttelse, og direktivet er i hovedsak gjennomført i den svenske utlendingsloven kapittel 21. Ved ankomst til Sverige skal de fordrevne identifisere seg, registrere seg, bli fotografert og avgi fingeravtrykk. I normale tilfeller er dette tilstrekkelig for å få oppholds- og arbeidstillatelse etter direktivet. Den midlertidige tillatelsen har blitt utvidet med ett år og har varighet til 4. mars 2024. Tillatelsen kan forlenges med ett år av gangen frem til mars 2025 på visse vilkår.

Bosetting av flyktninger er lovregulert i Sverige. Ordningen ble innført i 2016. I juli 2022 ble regelverket oppdatert til å også omfatte personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Staten ved Migrationsverket beslutter hvor mange som kan bosettes i hver kommune og hvem som skal bosettes hvor. Migrationsverket skal prioritere bosetting av personer som oppholder seg i offentlig midlertidig innkvartering eller bolig i regi av Migrationsverket.

Sammenlignet med Danmark og Norge, har Sverige historisk sett vært mer åpne for selvbosetting av flyktninger. Forutsetningen for selvbosetting er at flyktningen finner boligen selv. Flyktninger som ikke kan eller vil bosette seg selv, blir bosatt i en kommune. Når Migrationsverket har fattet vedtak om hvem som skal bosettes i den enkelte kommune, sendes vedtaket og beslutningsgrunnlaget til kommunen, hvor det blant annet skal fremgå om personen har særskilte behov. Avgjørelsen kan ikke påklages av kommunen eller flyktningen. Kommunen har deretter en måneds frist på å ta imot personen.

Fra 1. juli 2022 ble det svenske regelverket om bosetting av flyktninger oppdatert til å også omfatte personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Et av formålene med oppdateringen av regelverket var å sikre en jevn fordeling av ukrainske flyktninger blant svenske kommuner, ettersom perioder med høye flyktningeankomster tidligere har ført til en uforholdsmessig høy belastning på enkelte kommuner. Migrationsverket er ansvarlig for å fordele personer med midlertidig beskyttelse jevnt mellom svenske kommuner, som deretter ordner bolig for disse personene⁵⁸.

Per 3. august 2023 har Sverige mottatt nesten 61 000 søknader om kollektiv beskyttelse siden februar 2022⁵⁹. Samtidig er bare 18 439 ukrainske flyktninger bosatt i svenske kommuner. Noe av grunnen til den lave andelen bosatte, kan skyldes Sveriges bosettingsmodell, der en høy andel flyktninger bosetter seg på egen hånd.

Personer med midlertidig beskyttelse har rett til å registrere seg som arbeids-søker og få råd og støtte fra den offentlige arbeidsformidlingen i Sverige. Etter registrering, vil den enkelte bli tilbudt en planleggingssamtale med en rådgiver. I planleggingssamtalen vil det i dialog med den enkelte bli avgjort hvilken støtte som trengs i jobbsøkingen eller om den enkelte kan søke arbeid på egen hånd. Avhengig av hvilken kompetanse og hvilket behov den enkelte har, kan flyktninger fra Ukraina som er registrert hos Arbeidsformidlingen, gå ut i arbeid med økonomisk støtte. De

⁵⁸ [Anvisning och ordnat boende i kommun – Migrationsverket](#)

⁵⁹ [Situation Ukraine Refugee Situation \(unhcr.org\)](#)

ulike typene for arbeidsstøtte er: oppstartjobber, yrkesrettet introduksjonsarbeid, introduksjonsjobber og lønnstilskudd.

Sverige har ikke iverksatt arbeidsmarkedstiltak spesifikt rettet mot personer med midlertidig beskyttelse. Det svenske Folkeuniversitetet har imidlertid etablert et gratisprogram, «Work for Ukrainians», som skal hjelpe flyktninger fra Ukraina i arbeid. Programmet inneholder individuell veiledning, kompetansekartlegging, jobbmatching og godkjenning av kvalifikasjoner og utdanning. Programmet er finansiert gjennom det europeiske sosialrådet og har som mål at minst 50 prosent av de planlagte 750 deltakerne i programmet går over i arbeid⁶⁰.

Flyktninger fra Ukraina har ingen rett til å delta i introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere eller andre programmer ved Arbeidsformidlingen. Personer med midlertidig beskyttelse er ikke inkludert i målgruppen for 100 timers samfunnsorienteringskurs for nyankomne innvandrere i Sverige, men har fra september 2022 tilgang til nettkurs med samfunnsinformasjon som tilbys av Migration Agency. Nettkurset er oversatt til ukrainsk, engelsk og russisk.

28. mars 2023 la imidlertid den svenske regjeringen frem forslag om å bevilge 100 millioner til kommunene for at de skal kunne tilby «svenska för invandrare» (SFI) til personer med kollektiv beskyttelse. Forslaget ble vedtatt og svenske kommuner har siden 1. juni 2023 hatt mulighet til å tilby SFI til personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. SFI er første steg i språkopplæringen for å lære svensk. Neste steg er normalt å studere svensk som andrespråk på grunnleggende nivå i voksenopplæringen, for deretter å fortsette på videregående nivå.

Sverige besluttet i juli 2023 en endring i forskrift (2011:1108) om voksenopplæring, som innebærer at kommunene kan tilby personer med midlertidig kollektiv beskyttelse opplæring i svensk eller svensk som andrespråk på grunnleggende og videregående nivå innenfor den kommunale voksenopplæringen (komvux). Endringen trådte i kraft i august 2023⁶¹.

Den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM) gjennomførte våren 2023 en spørreundersøkelse blant personer med midlertidig kollektiv beskyttelse i Sverige for å få en oversikt over levekår, flyktningenes motivasjon, behov og integreringsutfordringer. 4 746 personer med midlertidig kollektiv beskyttelse ble intervjuet, noe som utgjorde 19 prosent av det totale antallet fordrevne i Sverige på det tidspunktet. Her oppga flesteparten av respondentene at de generelt var tilfredse med støtten og hjelpen de hadde mottatt i Sverige, og på spørsmål om en eventuell retur til Ukraina når dette anses som trygt, var det bare 28 prosent som svarte at dette var noe de ønsket. 19 prosent hadde ikke lyst til dette, 18 prosent svarte at de ikke kunne, mens de resterende 35 prosentene ikke visste om de ville returnere eller ikke.

På spørsmål om høyere utdanning, var det 63 prosent som oppga å ha høyere utdanning. Her fant den internasjonale organisasjonen for migrasjon at Sverige ser ut til å tiltrekke flere fordrevne fra Ukraina med høyere utdanning enn hva andre land gjør. Ifølge den internasjonale organisasjonen for migrasjon, kan dette

⁶⁰ [Prosjekt – Svenska ESF-rådet](#)

⁶¹ [Personer från Ukraina kan få tillgång till mer utbildning i svenska språket – Regeringen.se](#)

forklares av at de som har mulighet, velger å dra til Sverige, ettersom de har hørt at Sverige er et land som gir gode vilkår og god støtte til flyktninger.

Når det gjelder deltakelse i arbeidslivet, finner undersøkelsen at 56 prosent av de som regnes som en del av arbeidsstyrken⁶² var sysselsatt på tidspunktet for undersøkelsen. Her oppga de fleste å ha funnet arbeid gjennom venner og via plattformer på nettet, fremfor gjennom den svenske arbeidsformidlingen. Flere respondenter oppga også at det var ønskelig med bedre og mer målrettet informasjon fra offentlig hold om hvordan arbeidsmarkedet fungerer, hva som er reglene og forholdene og hvordan man finner stillingsannonser. 80 prosent av de arbeidsledige i arbeidsstyrken svarte i undersøkelsen at språk er den største barrieren for å kunne ta del i det svenske arbeidslivet⁶³.

Per 24. februar 2023 var det i underkant av 1 500 ukrainske flyktninger som hadde fått jobb i Sverige etter å ha vært registrert hos Arbeidsförmedlingen. I tillegg har en del kommet i arbeid uten å ha vært registrert hos Arbeidsförmedlingen, men dette har ikke Sverige statistikk over, utover de nevnte 56 prosentene av respondentene i IOMs undersøkelse fra mai. Uten fullstendige offisielle tall på hvor mange ukrainske flyktninger som har kommet i arbeid i Sverige, blir det dermed vanskelig å vurdere hvor mange som er kommet i lønnet arbeid i Sverige sammenliknet med Norge, Finland og Danmark. Det er rimelig å anta at en del, som i Danmark, vil ha funnet arbeid på egen hånd gjennom etablerte nettverk eller ved å selv ha tatt kontakt med mulige arbeidsgivere. En hypotese er dessuten at de lite utviklede støtteordningene for ukrainske flyktninger i Sverige medfører at flere orienterer seg mot det uregulerte arbeidsmarkedet⁶⁴. Så lenge gode tallgrunnlag mangler, er det vanskelig å si både hvor mange som er i lønnet arbeid, og hvilke deler av arbeidslivet de er en del av. Dette gjør det også mindre aktuelt å bruke Sverige som inspirasjon for å utvikle en målrettet politikk for rask overgang til lønnet arbeid blant ukrainske flyktninger i Norge.

⁶² Personer er *ikke* regnet som en del av arbeidsstyrken dersom de hverken er sysselsatt eller tilgjengelige for å bli sysselsatt. Dette kan være barn i skolealder, studenter og pensjonister.

⁶³ [Sweden — Ukrainians and Third-Country Nationals under Temporary Protection — Needs, Intentions and Challenges \(April-May 2023\) | Displacement Tracking Matrix \(iom.int\)](#)

⁶⁴ Lillevik og Tyldum (2023): [967-paper.pdf \(fafo.no\)](#)

3.2 Finland

Finland er bundet av EUs direktiv om midlertidig beskyttelse. Den midlertidige tillatelsen har blitt forlenget, og varer fram til 4. mars 2024. Som regel har personer som får midlertidig beskyttelse ikke rett til bostedskommune i Finland fordi de ikke oppfyller vilkårene i lov om bostedskommune. I hovedsak er det kun begunstigende hvis et familiemedlem allerede har en bostedskommune i Finland som har kunnet registrere seg for en bostedskommune. Fra våren 2023 og utover har personer med midlertidig kollektiv beskyttelse rett til bostedskommune dersom de har bodd sammenhengende i Finland i minst ett år og deres oppholdstillatelse er forlenget. Dersom de oppfyller disse kriteriene, kan de søke Digital- og befolkningsdataetaten for en bostedskommune.

En person som søker om midlertidig beskyttelse, har rett til å ta arbeid så snart søknaden er registrert og trenger ikke å vente på oppholdstillatelse eller utstedelse av oppholdskort. Personer med midlertidig beskyttelse har rett til tjenester etter Lagen om offentlig arbeidskrafts- og företagsservice (916/2012). De har tilgang til den offentlige arbeidsformidlingen, informasjons- og rådgivningstjenester, kartlegging av kompetanse og faglige ferdigheter, vurdering av arbeidsevne og entreprenørskapsevner, karriereveiledning og rådgivning samt praksisplasser og lønnstilskudd. Personer med midlertidig beskyttelse har ikke rett til arbeidsmarkedsytelser.

Personer med midlertidig beskyttelse har som arbeidsledige arbeidssøkere rett til en vurdering av et arbeids- og næringskontor og en integreringsplan utarbeides etter behov på bakgrunn av vurderingen. Den enkelte kan delta i integreringstiltak og i tjenester etter lov om offentlig arbeids- og næringstjeneste, som for eksempel arbeidsformidling, informasjons- og rådgivningstjenester, undersøkelser av evner og ferdigheter, arbeidsevnevurderinger, vurderinger av gründerevne, yrkesvalg og karriereveiledning, arbeidsutprøving og lønnssubsidier. Kommuner kan, men er ikke forpliktet til å foreta en vurdering og utarbeide en integreringsplan for personer med midlertidig beskyttelse som ikke er arbeidsledige arbeidssøkere. Ettersom personer som får midlertidig beskyttelse faller inn under mottakslovens virkeområde, vil forholdene til personer utenfor arbeidsmarkedet gjennomgås primært ved mottaket. Personer med midlertidig beskyttelse får 70 timer opplæring i samfunnskunnskap og språkopplæring etter den finske integreringsloven.

For å sikre tjenester som fremmer integrering av personer med midlertidig beskyttelse, vedtok den finske Riksdagen i desember 2022 å gjøre endringer i to lover: Integreringsloven og loven om mottak. Etter regelendringene kan det foretas konkrete statlige overføringer til kommuner og velferds-områdene for organisering av tjenestene. Kostnadene vil bli refundert på samme grunnlag som for tjenestene som ytes til andre grupper, for eksempel personer med flyktningstatus. Regelendringene trådte i kraft 1. mars 2023.

Per 7. mars 2023 hadde 5 400 ukrainske flyktninger gått ut i arbeid i Finland, noe som utgjør omtrent en femtedel av de arbeidsføre.

3.3 Danmark

Danmark vedtok en egen lov om midlertidig oppholdstillatelse til personer som er fordrevet fra Ukraina 16. mars 2022 (ikrafttredelse 17. mars samme år). Personer som faller inn under ordningen med midlertidig oppholdstillatelse har samme rettigheter som personer som gis flyktningstatus i Danmark. De har blant annet tilgang til innkvartering, utdanning, helseytelser, sosiale ytelser og arbeidsmarkedet. I tillegg kommer integreringslovens («integrationsloven») regler til anvendelse, slik at den enkelte har rett til sysselsettingstilskudd og opplæring i dansk.

Til likhet med i Sverige, er bosetting av flyktninger lovregulert i Danmark. Det er staten ved Utlændingestyrelsen som har ansvar for å beslutte antall som skal bosettes i hver kommune og hvem som skal bosettes hvor. Ordningen ble innført i 1999. Den 3. mai 2022 innførte Danmark særregler for bosetting av personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, som er et raskere og forenklet system sammenlignet med ordningen fra 1999.

Fordrevne fra Ukraina som er innvilget beskyttelse, er omfattet av tilbudet om å bli bosatt med offentlig bistand. Fordeling til kommunene skjer gjennom en «bekendgørelse» som kun baseres på kommunens innbyggertall. Det er med andre ord bare antall innbyggere i en kommune som avgjør hvor mange ukrainske fordrevne en kommune er forpliktet til å bosette, i motsetning til i de ordinære reglene, der den enkelte kommunes andel av innvandrere og flyktninger, samt antall familieinnvandrere til flyktninger i kalenderåret før, også utgjør kriterier for fordeling.

Fristen for når kommunen skal overta ansvaret og gi et midlertidig botilbud til den enkelte flyktning er justert i særreglene for flyktninger fra Ukraina. I særreglene for bosetting av personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, er integreringsloven § 30, stk. 2 endret, slik at ansvaret for personer som får midlertidig kollektiv beskyttelse, påhviler kommunen senest fire hverdager etter tidspunktet for Udlændingestyrelsens beslutning om bosettingskommune, i motsetning til fristen på en måned i de ordinære reglene. Bosettingskommunen har ansvar for å sørge for et midlertidig oppholdssted, eller en bolig der det er mulig og formålstjenlig å bo. Ukrainske fordrevne kan også gjennom særloven plasseres i midlertidige oppholdssteder/boliger i et utsatt boligområde, dersom det ikke foreligger noen andre muligheter.

Alle flyktninger fra Ukraina mellom 18 og 64 år, som er omfattet av den danske integreringsloven, skal som utgangspunkt tilbys et selvforsørgelses- og hjemreise-program etter reglene i loven, med mindre de er i arbeid. Programmets hovedmål er at flyktningen raskest mulig blir selvforsørgende gjennom arbeid, og programmet skal tilpasses den enkeltes eventuelle arbeidsdeltagelse. Det er kommunene som har ansvaret å legge til rette for programmet, som består av arbeidsrettede tilbud og danskopplæring.

Flyktninger fra Ukraina har formell rett til yrkesfaglig opplæring for voksne og unge personer. De kan også søke om å få sine kvalifikasjoner godkjent og overført fra et studieprogram i Ukraina til et studieprogram i Danmark. Uddannelses- og Forskningsstyrelsen i Danmark kan vurdere utenlandske utdanningskvalifikasjoner på fem dager gjennom en «turbovurdering». Dette er et tilbud både private og

offentlige arbeidsgivere kan benytte seg av til bruk i en konkret ansettelsesprosess eller til lønnsvurdering av en nyansatt⁶⁵.

Fra 22. april 2022 har ukrainere som har søkt om midlertidig beskyttelse i Danmark, gitt fingeravtrykk og tatt personbilde, hatt adgang til å arbeide også før oppholdstillatelse er gitt⁶⁶. Denne avgjørelsen ble, ifølge en rapport fra Kommunernes Landsforening (KL), som tilsvarer Kommunenes Sentralforbund (KS) i Norge, tatt godt imot av arbeidsgiverne, samtidig som den førte til en del administrative utfordringer. Blant annet har ikke flyktninger uten oppholdstillatelse eget personnummer og de kan ikke da motta lønn. Dette førte i starten til utfordringer i forbindelse med betaling av skatt. Danske myndigheter har til dels løst dette ved å gi flyktningene et skattepersonnummer, men det har likevel vært noe forvirring om retningslinjene som gjelder for de som jobber før de får oppholdstillatelse.

Danmark har lenge hatt fokus på at flyktninger skal raskt ut på arbeidsplassen, og kommunene har over lang tid jobbet arbeidsrettet. Blant annet er hovedregelen at flyktninger skal motta et arbeidsrettet tilbud i form av arbeidspraksis eller lønnstilskudd innen fire uker, med mindre det er åpenbart at den enkelte ikke er i stand til å delta i et arbeidsrettet tilbud⁶⁷. I særreglene som gjelder for flyktninger fra Ukraina, har kommunene i Danmark fått anledning til å utsette en del av tidsfristene som vanligvis gjelder i integreringsloven. Tidsfristen om å tilby et arbeidsrettet tilbud innen fire uker, er blant tiltakene som kan utsettes i inntil seks måneder. Formålet med suspensjonsmuligheten var å gi kommunene bedre tid og fleksibilitet til å rigge et godt tilbud til flyktningene.

Selv om dette utsetter arbeidsrettet innsats, har kommunene selv gitt uttrykk for at dette har gitt de ukrainske flyktningene hurtigere tilgang til arbeidsmarkedet. Dette kommer frem i den overnevnte undersøkelsen gjennomført av Kommunernes Landsforening. Her peker mange av kommunene på at muligheten til å utsette hele eller deler av selvforsørgelses- og hjemreiseprogrammet, blant annet det arbeidsrettede tilbudet, har gitt fleksibilitet til å tilrettelegge for en mer individuelt tilpasset integreringsprosess og til å i høyere grad kunne ha fokus på å jobbe med direkte jobbmatching. Utlædninge- og Integrationsministeriet gjennomførte i juni 2022 en spørreundersøkelse blant kommunene om bruken av suspensasjonsmuligheten. Her oppga 93 prosent av kommunene at de hadde benyttet seg av muligheten⁶⁸. Selv om dette er en undersøkelse gjort et knapt halvår etter krigsutbruddet, tyder dette på at det er en ordning som kommunene har tatt i bruk.

Videre har den danske regjeringen, partene i arbeidslivet, Kommunernes Landsforening og regionene i Danmark opprettet et eget partnerskap («Partnerskab om ukrainere i job») for å koordinere nasjonale, regionale og lokale myndigheter og andre relevante aktører i arbeidet med å ta imot flyktninger fra Ukraina⁶⁹. Partnerskapet har blant annet laget en egen hjemmeside til jobbsøkende ukrainere (jobguideukraine.dk).

⁶⁵ [Turbovurdering for bedrifter](https://ufm.dk/om-ufm/turbovurdering-for-bedrifter) □ Departementet for høyere utdanning og vitenskap (ufm.dk)

⁶⁶ [Ukrainere får hurtigere adgang til arbeidsmarkedet](https://uim.dk/ukrainere-faar-hurtigere-adgang-til-arbejdsmarkedet) (uim.dk)

⁶⁷ [Integrationsloven](https://retsinformation.dk/da/lovgivning/integrationsloven) (retsinformation.dk)

⁶⁸ [Danmarks modtagelse af flygtninge fra Ukraine – hvad har vi lært](https://drc.ngo/danmarks-modtagelse-af-flygtninge-fra-ukraine-hvad-har-vi-laert) (drc.ngo)

⁶⁹ [Turbovurdering for bedrifter](https://ufm.dk/om-ufm/turbovurdering-for-bedrifter) □ Departementet for høyere utdanning og vitenskap (ufm.dk)

Per 8. august 2023 var 74 prosent av de «jobbparate» flyktningene fra Ukraina i arbeid i Danmark. Det vil si at 10 308 av de 13 930 fordrevne i aldersgruppen 16 til 66 år som stod til rådighet for arbeidsmarkedet på dette tidspunktet, hadde en jobb. Med «til rådighet for arbeidsmarkedet» menes det at personene har blitt vurdert som «jobbparate» eller «åbenlyst uddannelsesparate». «Jobbparat» og «til rådighet for arbeidsmarkedet» brukes som hovedmål på hvor mange fordrevne som er sysselsatte i Danmarks offisielle statistikk. Dette tallet er imidlertid ikke sammenlignbart med de norske tallene, ettersom det i Norge ikke gjøres tilsvarende inndeling av gruppen. Ser man på hele gruppen i stort, altså ikke delt inn etter «jobbparat» eller ikke, var det 49 prosent av de fordrevne mellom 16 og 66 år som var sysselsatt 6. august 2023. Dette vil si at 10 308 av de 20 865 fordrevne i den gitte aldersgruppen med opphold etter den danske særloven om kollektiv beskyttelse hadde en jobb på dette tidspunktet⁷⁰.

Typiske bransjer flyktningene er ansatt i, er hotell og restauranter, reisebyråer, rengjøring, landbruk, industri og handel. Ifølge de danske kommunene, er det tre suksessfaktorer bak den relativt høye sysselsettingsgraden blant ukrainske flyktninger i Danmark. Her trekker kommunene frem at flyktningene har høy motivasjon og kompetanse, at kommunene har gode arbeidsmarkedstiltak og at arbeidsplassene er inkluderende og åpne for å ansette flyktninger. Kommunene har også pekt på at arbeidsgivere har vist en vilje til å overkomme språkbarrierer blant personer med midlertidig kollektiv beskyttelse⁷¹.

Sammenliknet med Danmark, er sysselsettingsnivået blant ukrainske flyktninger i Norge lavt. Arbeidsgruppen har derfor valgt å se nærmere på hvordan de arbeider med arbeidsmarkedsintegrering av ukrainske flyktninger i Danmark. Representanter fra Styrelsen for International Rekruttering og Integration, SIRI, ble invitert inn til arbeidsgruppes møte 20. juni. Der ga de en orientering om relevant lovverk, ordninger og tiltak i Danmark. Beskrivelsen av hvordan det arbeides med arbeidsmarkedsintegrering i Danmark bygger på presentasjonen og erfaringene som representantene fra SIRI delte med arbeidsgruppen under dette møtet.

Danmark hadde en større ukrainsk diaspora enn Norge før krigen. Representanten fra SIRI fortalte at det bodde 13 000 ukrainere i Danmark før krigens utbrudd, dobbelt så mange som i Norge som hadde rundt 6 500⁷². Det ble trukket frem av SIRI at sysselsettingen er høyere i kommuner hvor det bodde mange ukrainere fra før. Dette forklarer de med at personlig nettverk og arbeidsgiveres tidligere erfaring med ukrainske ansatte, trolig har hatt en positiv effekt på sysselsettingen av de ukrainske flyktningene også.

I Danmark fikk personer som søkte midlertidig kollektiv beskyttelse rett til å arbeide fra det tidspunktet de søkte beskyttelse. I Norge fikk de rett til å jobbe først etter at de fikk innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse. Ettersom prosessen fra søknad til innvilgelse gikk raskt i Norge, antar ikke arbeidsgruppen at dette kan forklare ulikheten i sysselsettingen mellom de to landene.

⁷⁰ [Monitorering af fordrevne personer fra Ukraine \(jobindsats.dk\)](https://www.jobindsats.dk/)

⁷¹ [UUI Almdel Bilag 32 DanmarksmodtagelseafflygtningefraUkrainehvhavilaertpdf \(ft.dk\)](https://www.uui.no/Almdel/Bilag/32/DanmarksmodtagelseafflygtningefraUkrainehvhavilaertpdf(ft.dk))

⁷² Kilde SSB: <https://www.vl.no/nyheter/2023/03/06/ssb-krigen-i-ukraina-ga-historisk-innvandrer-vekst/>

Som nevnt ovenfor, er ikke bosetting av flyktninger frivillig for kommunene i Danmark. Det bosettes imidlertid, som i Norge, spredt. Selv om bosettingen er styrt, har det likevel blitt lagt vekt på de ukrainske flyktningenenes personlige forhold, slik som familie og tilknytning til arbeidsmarkedet. Ifølge SIRI har 9 av 10 ukrainere blitt bosatt i ønsket kommune.

Ukrainske flyktninger i Danmark har samme rettigheter etter introduksjonsloven som andre flyktninger. Som i Norge er det kommunene som har ansvaret for integrering, kvalifisering og språkopplæring. Målet med programmet er at flyktingen skal komme i ordinært arbeid innen ett år, men programmet kan utvides med maksimalt fem år. Dette skiller seg fra den norske integreringsloven som differensierer programtiden i større grad, og det midlertidige regelverket i integreringsloven som gjelder for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse.

Flyktingene i Danmark har rett til å motta Selvforsørgelses- og hjemreiseytelsene eller overgangsyttelsene (SHO-yttelsene), men de har samtidig plikt til å stå til rådighet for arbeidsmarkedet og til å delta i introduksjonsprogrammet. Programmet inneholder primært to elementer, danskundervisning og arbeidsrettet tilbud. Begge elementer blir en plikt dersom flyktingen mottar en ytelse. Danskundervisning skal være på maksimum 15 timer i uka, det arbeidsrettede tilbudet skal være på minimum 15 timer i uka. Innen en måned skal det utarbeides en plan, og målet er rask overgang til arbeid.

Det arbeidsrettede tilbudet i Danmark består av veiledning, kvalifisering, og arbeidspraksis. Arbeidspraksisen kan vare i fire uker, men med mulighet til forlengelse. Målet er korte perioder med arbeidspraksis fordi flyktingene har arbeidserfaring og bedriftene etterspør arbeidskraft. Lønnstilskudd kan gis opp til ett år ved ansettelse og det kan gis støtte til mentor.

Integrasjonsutdanning (IGU) er også et tilbud som gis til ukrainske flyktninger. IGU er en ordning som ikke ligger under introduksjonsloven. Målgruppen for IGU er flyktninger i alderen 18-39 år som har hatt opphold i Danmark i mindre enn 10 år. Her inngås det en avtale direkte mellom en flykting og en bedrift som kan vare i inntil to år. Flyktingen blir ansatt fra dag én og mottar lærlinglønn. 23 uker av tiden i IGU kan brukes til kvalifisering (språkopplæring eller annen kvalifisering). Denne ordningen var lite benyttet av ukrainere i starten, men ifølge SIRI ser det nå ut til at det inngås IGU-avtaler for ukrainere også. Dette forklarer SIRI med at de mest jobbparate kom seg raskt ut i ordinær jobb, og at den gruppen som fortsatt står utenfor arbeidsmarkedet i større grad er aktuelle for dette tilbudet.

Siden den danske integreringsloven siden 2016 har hatt et gjennomgående fokus på at flyktninger skal gå raskt i arbeid, med krav til hyppig bruk av arbeidsrettede tiltak (noe kommunene også blir målt på), har mange kommuner etablert gode samarbeidskanaler med arbeidsgivere, både private og offentlige, over tid. Videre er arbeidsgivere interesserte i å tilby praksisplass, ettersom det er et stort behov for arbeidskraft. I Danmark mangler de personell på pleiehjem, sykehus, dagtilbud for barn, i rengjøringsfirmaer og på supermarkeder. Det er et stort behov for ufaglært arbeidskraft. De som har sysselsatt fleste ukrainske flyktninger er arbeidsgivere innen bransjer som hotell og restaurant, reisebyråer og rengjøring, skogbruk, landbruk og fiske, industri og handel.

Representantene fra SIRI fortalte at det ble åpnet opp for å utsette oppstart i introduksjonsprogrammet i den innledende fasen på grunn av kapasitetsutfordringer i kommunene. De opplevde at mange kommuner brukte denne muligheten til å sette fokus på ordinær jobb og de tror at det kan være en forklaring på at såpass mange er sysselsatte. Dette stemmer overens med funnene i undersøkelsen gjort av Kommunernes Landsforening, som gjort rede for lenger oppe.

Videre informerte representantene fra SIRI om at flyktningene som er i arbeid, hovedsakelig er selvforsørget. Til å begynne med hadde SIRI vært bekymret for den varige tilknytningen til arbeidslivet, ettersom mange av flyktningene ble ansatt i sesongbasert arbeid. Sysselsettingsgraden blant flyktninger fra Ukraina har imidlertid vist seg å være stabil. De orienterte videre om at mange av flyktningene som har kommet i den senere fasen, ikke oppleves som like ressurssterke og kompetente som de som kom i den første fasen, og at mange i tillegg har større traumer. Til dette ga SIRI uttrykk for at det ikke vil være overraskende om sysselsettingsgraden stagnerer eller eventuelt faller litt etter hvert.

Som innvandrere i Danmark har man rett på gratis danskopplæring i fem år, og kan maksimalt utgjøre i gjennomsnitt 15 timer i uken⁷³. Denne retten gjelder også for ukrainske flyktninger⁷⁴. SIRI informerte avslutningsvis at språkopplæringen er forankret i kommunen og at formålet er arbeid. Noen kommuner har kommunale språksenter, andre inngår samarbeid med private leverandører. Språkopplæring som gis er fleksibel og den skal understøtte og ikke hindre arbeid. Undervisningen tilbys derfor på kveld, helg og på nett.

3.4 Erfaringer fra andre europeiske land

Arbeidsmarkedsmyndighetene spiller en viktig rolle for å bidra til at flyktninger og fordrevne kommer seg i arbeid. Det er stor etterspørsel etter arbeidskraft i de aller fleste EU-land. På oppdrag fra EU-kommisjonen, har Norge, ved Arbeids- og velferdsdirektoratet, ledet en arbeidsgruppe bestående av representanter fra arbeidsmarkedsmyndighetene i en rekke europeiske land vinteren 22/23. Gruppen utarbeidet «Key Considerations for labour market integration of refugees and displaced persons». Notatet ble presentert og vedtatt av topplederne i hele EU/EØS på toppledermøte i Stockholm i juni 2023.

Notatet presenterer hovedanbefalinger for økt arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger og fordrevne på det europeiske arbeidsmarkedet. Videre viser notatet til en rekke eksempler på hvordan de ulike landene jobber med dette.

Det er syv felles anbefalinger:

1. Arbeidsmarkedsmyndighetene må gi informasjon til flyktninger og fordrevne om hvordan de kan komme inn på arbeidsmarkedet. Informasjonen må være

⁷³ [Integrationsloven \(retsinformation.dk\)](https://retsinformation.dk/da/Integrationens_loven/)

⁷⁴ [Lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine \(retsinformation.dk\)](https://retsinformation.dk/da/Lov_om_midlertidig_opholdstilladelse_til_personer_der_er_fordrevet_fra_Ukraine/)

- oppdatert og lett tilgjengelig og kan gis på egne nettsider, i servicesentre og gjennom webinarer.
2. Arbeidsmarkedsmyndighetene må legge til rette for digital jobbmatching og nettsider hvor jobbklaare flyktninger og fordrevne kan komme i kontakt med arbeidsgivere for å sikre inngang til arbeidsmarkedet.
 3. Språk trekkes frem som viktig for å komme i arbeid. Språkopplæring bør tilpasses den enkelte og kombineres med praksis eller jobb. For jobbklaare flyktninger bør språkopplæringen tilbys fleksibelt, gjerne på arbeidsplassen for å støtte opp om ambisjonen om at de raskt skal komme ut i ordinært arbeid.
 4. Sikre at flyktninger og fordrevne får brukt medbrakt kompetanse og relevant erfaring. Dette krever samarbeid med arbeidsgivere og ansvarlige for godkjenning av utenlandsk utdanning.
 5. Balansere de kort- og langsiktig integreringsperspektiv for en rask inntreden i arbeidsmarkedet og en mer bærekraftig integreringsprosess for å sikre at kvalifikasjoner og kompetanse anvendes på en god og effektiv måte. Oppmuntre til at flyktninger og fordrevne som har bruk for veiledning og eventuelle arbeidsmarkedstiltak registrerer seg som arbeidssøkere.
 6. Samarbeid og informasjonsdeling mellom relevante myndigheter, samt en mer systematisk involvering av sivilsamfunn og frivilligheten, kan gjøre det lettere for flyktninger og fordrevne å integreres i jobb og samfunn.
 7. Tett samarbeid mellom arbeidsmarkedsmyndighetene og arbeidsgivere er avgjørende for en vellykket arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger og fordrevne. God kjennskap til behovene i lokalt arbeidsmarked er viktig for å kunne bistå flyktninger og fordrevne inn i virksomheter som trenger arbeidskraft.

I OECD-rapporten «What we know about the skills and early labour market outcomes of refugees from Ukraine» har OECD sett nærmere på hvordan EUs direktiv om midlertidig kollektiv beskyttelse har gjort det mulig for ukrainske flyktninger å komme i arbeid på et mye tidligere stadium enn andre flyktninggrupper. I rapporten viser OECD også til hvordan ukrainernes gjennomgående høye kvalifikasjoner og diasporanettverk i mottakslandene har gjort det mulig for de ukrainske flyktningene å gå rett ut i arbeid. Samtidig trekker rapporten frem noen utfordringer som går igjen blant flere land. Blant annet viser OECD til at majoriteten av de ukrainske flyktningene er kvinner med barn, som ofte har utfordringer med å balansere arbeid med familieansvar. En høy andel med høyere utdanning øker også risikoen for at de ukrainske flyktningene blir ansatt i stillinger de er overkvalifisert for. I tillegg blir det i rapporten poengtert at muligheten for retur til Ukraina og premisset om midlertidighet gjør at det oppstår spørsmål rundt nytteverdien av å investere i kvalifiseringsordninger og godkjenning av kvalifikasjoner⁷⁵.

⁷⁵ [What we know about the skills and early labour market outcomes of refugees from Ukraine \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/publications/what-we-know-about-the-skills-and-early-labour-market-outcomes-of-refugees-from-ukraine/)

3.5 Oppsummering

Dette kapitlet viser at de nordiske landene har hatt forskjellige strategier for arbeidsmarkedsintegreringen av ukrainske flyktninger. Mens Danmark og Finland, til likhet med Norge, har utarbeidet særskilt regelverk som åpner opp for at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, i varierende grad, kan tilbys kvalifiserings tiltak på tilnærmet samme linje som ordinære flyktninger, hadde Sverige, inntil endringen av forskrift om voksenopplæring av juli 2023, ikke tilpasset regelverket for å legge til rette for arbeidsmarkedsintegrering av ukrainske flyktninger.

Arbeidsgruppen har særlig vært opptatt av å få kunnskap om hvordan Danmark har håndtert arbeidet med ukrainske flyktninger, siden rammebetingelsene i form av rettigheter er ganske sammenlignbare og deltakelsen i arbeidslivet er høy for målgruppen. Samtidig ser arbeidsgruppen at det er en del utfordringer ved å sammenligne Norge og Danmark, ettersom geografien, arbeidsmarkedet og den politiske situasjonen ikke er den samme. Likevel mener arbeidsgruppen at den tydelige forventningen om tidlig praksis og rask overgang til jobb, kan være noe å ta med seg videre og som vil kunne være relevant også i en norsk kontekst. I møte med en gruppe flyktninger som både har arbeidserfaring og høyere utdanning, har det danske fokuset på tidlig arbeidspraksis og arbeidsdeltakelse kombinert med et fleksibelt språkopplæringstilbud så langt gitt høyere andeler i lønnet arbeid kort tid etter ankomst enn i Norge.

4

Barrierer for rask arbeidsmarkedsintegrering

Det er et mål at fordrevne fra Ukraina skal delta i det norske arbeidslivet så raskt som mulig. Samtidig kan det være en rekke barrierer som hindrer at dette skjer.

Arbeidsgivere er en vesentlig aktør for å lykkes med rask integrering på arbeidsmarkedet. I det følgende tematiseres hvilke barrierer arbeidsgivere opplever med å ansette og gi praksisplass til ukrainske flyktninger. Gjennomgangen bygger på et mindre antall foreliggende studier, blant annet kunnskap fra en egen fersk survey rettet mot arbeidsgivere i privat og offentlig sektor gjennomført av Oxford Research på vegne av arbeidsgruppen sommeren 2023.

Videre ser kapittelet på hvilke barrierer i tilbudet om kvalifisering og opplæring som kan motvirke eller forsinke målet om rask overgang til arbeid, på bakgrunn av kunnskap gjennom kvalitative intervjuer og foreløpige funn fra to landsrepresentative spørreundersøkelser, data fra NIR og innsikt fra oppfølging av kommuner.

4.1 Hvilke barrierer opplever arbeidsgivere med å ansette og gi praksisplass til kollektivt beskyttede fra Ukraina?

Oxford Research har, på oppdrag av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, gjennomført en survey orientert mot private og offentlige virksomheter innenfor 24 bransjer⁷⁶. Surveyen ble gjennomført i perioden 25. juni til 20. juli 2023, og rettet seg mot ledere med personalansvar/rekrutteringsansvarlige i 13 600 virksomheter. Rekrutteringsansvarlige i 1 071 virksomheter svarte på surveyen. Fordi kun 32 av disse representerer offentlige virksomheter, er ikke dataene egnet for å si noe spesifikt om offentlige virksomheter.

⁷⁶ Jordbruk, skogbruk og fiske (2 481), Bergverksdrift og utvinning (283), Industri (4314), Elektrisitets-, gass-, damp- og varmtvannsforsyning (408), Vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksomhet (541), Bygge- og anleggsvirksomhet (8 676), Varehandel, reparasjon av motorvogner (11 762), Transport og lagring (3 213), Overnattings- og serveringsvirksomhet (3007), Informasjon og kommunikasjon (3695), Finansierings- og forsikringsvirksomhet (772), Omsetning og drift av fast eiendom (3 988), Jordbruk, skogbruk og fiske (2 481), Bergverksdrift og utvinning (283), Industri (4314), Elektrisitets-, gass-, damp- og varmtvannsforsyning (408), Vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksomhet (541), Bygge- og anleggsvirksomhet (8 676), Varehandel, reparasjon av motorvogner (11 762), Transport og lagring (3 213)

I materialet er det flest virksomheter i størrelsen under ti ansatte, men det er en mindre andel virksomheter med færre enn ti ansatte, enn det er i den totale bedrifts-
spopulasjonen i landet⁷⁷.

Bedriftene ble spurt om de hadde ansatt nye medarbeidere i 2022-2023, om noen av disse var personer med fluktbakgrunn og om noen av personene med fluktbakgrunn var personer med midlertidig kollektiv beskyttelse fra Ukraina. Selv om det kun er 67 virksomheter som har ansatt flyktninger fra Ukraina, noe som utgjør seks prosent av virksomhetene i datamaterialet, så har noen av disse virksomhetene ansatt flere enn én flyktning fra Ukraina. Sysselsettingen av fordrevne fra Ukraina er også på nivå med tallene fra NAV og SSB, ref. kapittel 2.4.1.

4.1.1 Mangel på informasjon?

Kvalitative intervjuer med et mindre antall arbeidsgivere, samt erfaringer fra praksisfeltet, har gitt indikasjoner på det ikke er tydelig for alle arbeidsgivere hvor de kan henvende seg hvis de ønsker å ta imot en flyktning i praksis. Foreløpige, om enn anekdotiske fortellinger, kan også tyde på at kunnskapen i beste fall er svært varierende om hvilke muligheter som finnes for at flyktninger i kvalifiseringsløp kan testes ut for ansettelse i virksomheten eller at det kan være mulig å få oppfølging fra det offentlige.

Mot dette bakteppet er det interessant å undersøke om arbeidsgiverne vet hvor de kan henvende seg hvis de er interessert i å ta imot flyktninger i praksis eller arbeid. Blant de arbeidsgiverne som deltok i undersøkelsen, svarte rundt 40 prosent at de vet, mens 60 prosent svarte at de ikke vet hvor de kan henvende seg.

Gitt at de som tar seg tid til å svare på en undersøkelse om dette temaet kan være noe mer opptatt av flyktninger enn andre arbeidsgivere, kan det tenkes at de i snitt er bedre orientert enn andre. De mer kvalitative erfaringene fra praksisfeltet, slik de blant annet framkommer gjennom Integrerings- og mangfoldsdirektoratets kompetansehevende samlinger samt bilaterale kontakt med kommuner, har det tidvis vært stor interesse blant arbeidsgivere lokalt for å bidra i kjølvannet av at antallet flyktninger fra Ukraina økte.

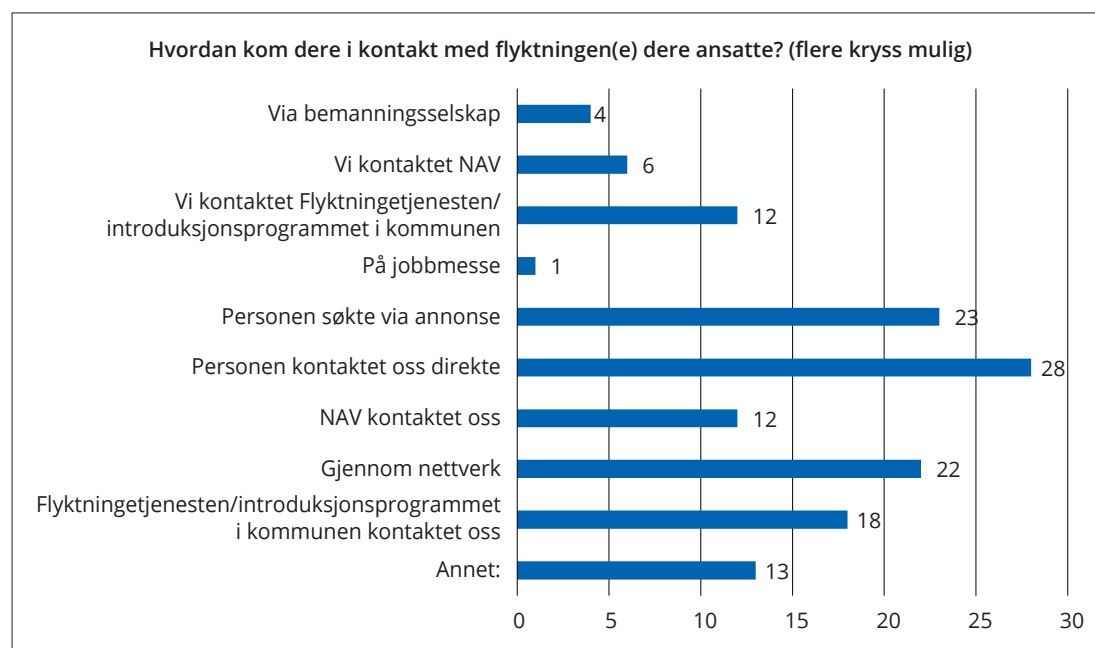
Det er kort tid siden ukrainske flyktninger kom til Norge, og derfor ikke overraskende at erfaringene med å rekruttere og ansette denne gruppen foreløpig er begrenset. I surveymaterialet var det 117 virksomheter – litt over 17 prosent av de som hadde ansatt nye medarbeidere i løpet av 2022 eller 2023 – som oppga at de hadde ansatt en med flyktningbakgrunn. De aller fleste i materialet har kun ansatt en eller to personer med flyktningbakgrunn innenfor den perioden undersøkelsen kartlegger. Hvordan kom de i kontakt med arbeidstakeren?

Figur 9 viser at den vanligste rekrutteringskanalen var at personene selv kontaktet virksomheten direkte, at de søkte på en ledig stilling, eller at de ble rekruttert gjennom virksomhetens nettverk. At eget initiativ, enten ved at arbeidssøkeren selv

⁷⁷ Under 10 ansatte: 667 virksomheter, 10-29 ansatte: 278 virksomheter, 30-99 ansatte: 105 virksomheter, 100 eller flere ansatte: 21 virksomheter. Ifølge SSB er ellers i overkant av 90 prosent av norske virksomheter under ti ansatte. Kilde: <https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/virksomheter-og-foretak/statistikk/virksomheter>

opp søker bedriften, søker på en ledig stilling eller blir anbefalt via nettverk, er viktige veier inn i arbeidslivet, er ingen overraskelse. Samtidig er det også tydelig at det har skjedd ansettelser både etter initiativ fra, eller etter kontakt med både NAV og flyktningtjenesten. Det tilsier at det er et potensiale for å lette overgangen til arbeid gjennom å sikre god kommunikasjon og informasjon mellom arbeidsgiverne og de offentlige instansene som bistår flyktninger.

Figur 9: Hvordan kom bedriften i kontakt med flyktningen. Antall (flere kryss mulig). (N=117)



Nesten ti prosent av virksomhetene i datamaterialet har hatt en eller flere flyktninger i praksis i perioden 2022-2023. Det var imidlertid svært få av dem som senere ble tilbudt fast eller midlertidig stilling i virksomhetene. Materialet som undersøkelsen bygger på er relativt lite. Dette funnet er likevel i tråd med annen forskning som i svært begrenset grad har funnet målbare effekter av praksis for flyktninger og innvandreres sannsynlighet for å komme i lønnet arbeid⁷⁸.

4.1.2 Arbeidsgiveres krav til formell kompetanse

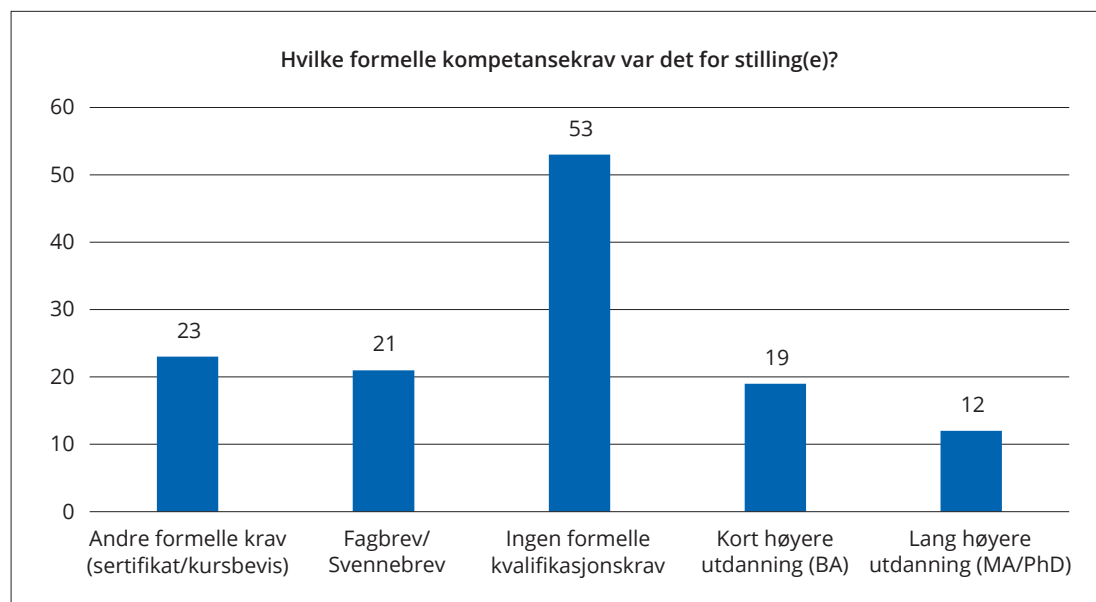
Arbeidsgiveres etterspørsel etter arbeidskraft styres av de oppgavene virksomheten har behov for å få utført. Disse behovene må matches med arbeidstakere som har, eller har forutsetninger for å opparbeide seg, den kompetansen arbeidsgiver trenger. I denne prosessen vurderes arbeidssøkeres kompetanse ut fra formell utdanning og tidligere arbeidserfaring, men også mindre målbare forhold som per-

⁷⁸ Djuve m. fl. (2017): [20639.pdf \(fafo.no\)](#); Hernes m. fl (2019) [Nordic integration and settlement policies for refugees : A comparative analysis of labour market integration outcomes \(diva-portal.org\)](#)

sonlig egnethet og det som er beskrevet som både å «passe inn» på arbeidsplassen og å «passe til» det arbeidet som skal utføres⁷⁹.

Ukrainske flyktninger har relativt høy utdanning (se kapittel 2.2.2), men det er samtidig indikasjoner på at en del ikke har hatt jobber innenfor den type arbeid de er utdannet til. Det tar også noe tid å få godkjent medbrakt utdanning i Norge. Registerdata (se kapittel 2.4.1) viser at flyktninger fra Ukraina så langt primært er ansatt i bransjer og jobber der det ikke er høye formalkrav. Blant de arbeidsgiverne som deltok i surveyen og som hadde ansatt flyktninger (da ikke kun fra Ukraina), rapporterer de aller fleste at stillingene flyktningene var ansatt i hadde lave formelle kompetansekrav (figur 10). I stillinger som krever mer formell kompetanse er det rimelig å forvente at prosessen med å finne arbeid for flyktninger vil kunne ta lenger tid.

Figur 10: Formelle kompetansekrav (N=128)



4.1.3 Arbeidsgiveres krav om norskferdigheter

Et felles språk er viktig for å kunne kommunisere effektivt på en arbeidsplass. Per i dag er det få språkkrav nedfelt i norsk lovgivning og det er dermed langt på vei opp til arbeidsgiver å sikre seg at arbeidstakerne har de språkferdighetene som er nødvendig for å fylle stillingen⁸⁰. Kravene til språkferdigheter vil variere avhengig av kompleksitet i arbeidsoppgavene og behovet for presisjon i kommunikasjonen mellom ansatte, og mellom ansatte og eventuelle kunder eller brukere. De ansattes språkferdigheter har også andre aspekter. I NOU om arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv vises det til flere undersøkelser som tyder på

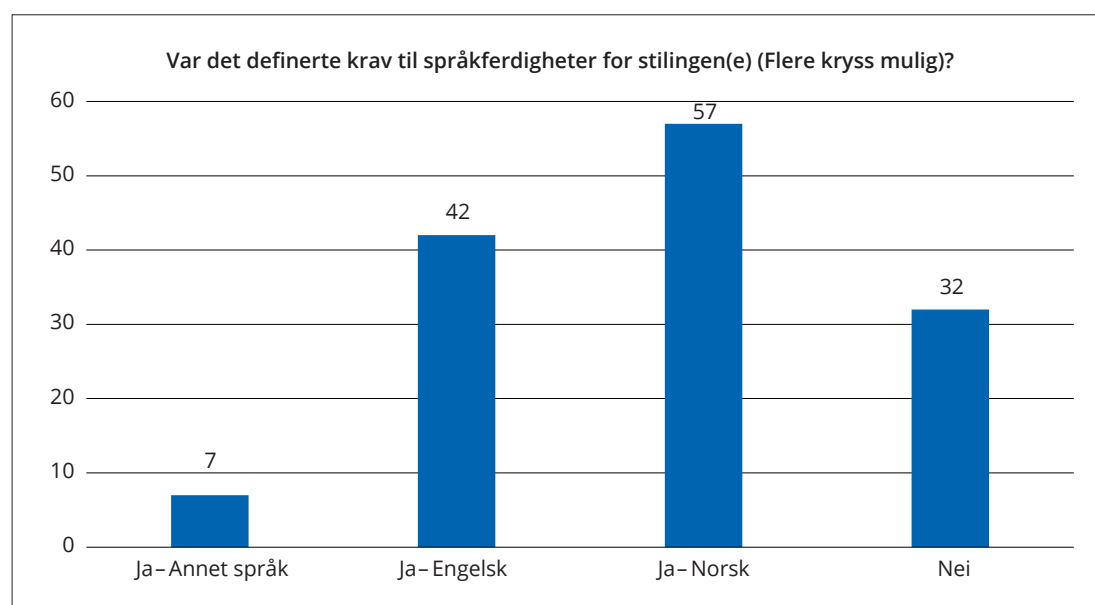
⁷⁹ Rogstad og Sterri (2015): [20449.pdf \(fafo.no\)](#) og Rogstad; Sterri (2018): [Passe inn og passe til: Arbeidsgiveres vurderinger av jobbsøkere: Tidsskrift for samfunnsforskning: Vol 59, No 1 \(idunn.no\)](#)

⁸⁰ Notat til arbeidsinnvandringsutvalget ved advokat Hilde K. Ellingsen, 2022. <https://www.regjeringen.no/contentassets/feeda3a5578449ae9ef3b865f0f13e29/no/sved/1.pdf>

at mangelfulle norskferdigheter kan skape utfordringer knyttet til HMS, til arbeidstakernes tilgang til grunnleggende informasjon om lønns- og arbeidsvilkår, samt samarbeid og arbeidskultur på arbeidsplassene⁸¹. Det foreligger også forskning som indikerer at den store økningen i språklig mangfold på arbeidsplassene, kan bidra til å redusere produktivitet. En registerbasert analyse tyder på at stort språklig mangfold har redusert produktiviteten på norske arbeidsplasser mellom 2003 og 2013. Effekten av språklig mangfold på produktiviteten reduseres imidlertid når andelen ansatte som antas å beherske godt norsk øker, og blir etter hvert ubetydelig når norsknivået er godt nok⁸². Også blant bedriftsledere fra byggebransjen og verftsindustrien rapporteres det om effektivitetstap grunnet manglende norskferdigheter⁸³. NHOs kompetansebarometer fra 2018 pekte i samme retning; om lag åtte av ti NHO-bedrifter mente da at kompetanse i norsk muntlig kommunikasjon og skriftlig formidling var viktig for bedriften⁸⁴.

I spørreundersøkelsen til Oxford Research rapporterer 57 prosent av virksomhetene at personer som ansettes må kunne norsk for å kunne jobbe i deres virksomhet. Litt over 4 av 10 svarte at engelsk var et krav. Samtidig var det litt over 3 av 10 som svarte at det ikke var noen språkkrav til stillingen. Dette gir trolig ikke et representativt bilde av hvilke krav til norsk- eller engelskferdigheter arbeidsgivere i Norge samlet sett har, blant annet i lys av forskningen som er referert over.

Figur 11: Definerte krav til språkferdigheter. N=103



⁸¹ NOU 2022: 18: Mellom mobilitet og migrasjon.

⁸² Dale-Olsen & Finseraas. (2019). Linguistic Diversity and Workplace Productivity. (Discussion Paper Series: 12621). IZA Institute of Labor Economics.

⁸³ Ødegård og Andersen, 2020. Norskkompetanse blant arbeidstakere født i utlandet. 2 utgave. Fafo-rapport 2020:27.

⁸⁴ Rørstad mfl. (2018). NHOs kompetansebarometer 2018. Resultater fra en undersøkelse om kompetansebehov blant NHOs medlemsbedrifter i 2018 (NIFU-rapport 2018:23). Oslo: NIFU.

Samtidig kan for strenge språkkrav hindre inntreden i arbeidslivet for nyankomne så vel som for innvandrere med lengre botid. Det finnes en rekke eksempler på at det stilles strenge språkkrav for ansettelse, spesielt i offentlig sektor innenfor for eksempel barnehage, helse og skole, men det forekommer også i privat næringsliv. Det er en risiko for at det stilles språkkrav uten at det nødvendigvis er tatt en kritisk vurdering av hva som faktisk er nødvendig av språkkompetanse i de ulike stillingene. Krav med utgangspunkt i det europeiske rammeverket for språk⁸⁵ (for eksempel «B1-nivå») blir gjerne satt, i mangel på andre måter å vurdere språknivå på tilpasset de aktuelle stillingene.

I Integrerings- og mangfoldsdirektoratets møte med kommunene gjennom kompetansehevende samlinger, refereres det også ofte til at arbeidsgivere trekker fram språkutfordringer som en viktig barriere for å ta imot flyktninger. Utfordringer knyttet til språk handler da i stor grad om flyktningenes manglende norskferdigheter, lite fleksibel språkopplæring, og at det er færre kollektivt beskyttede fra Ukraina enn først antatt som kan engelsk.

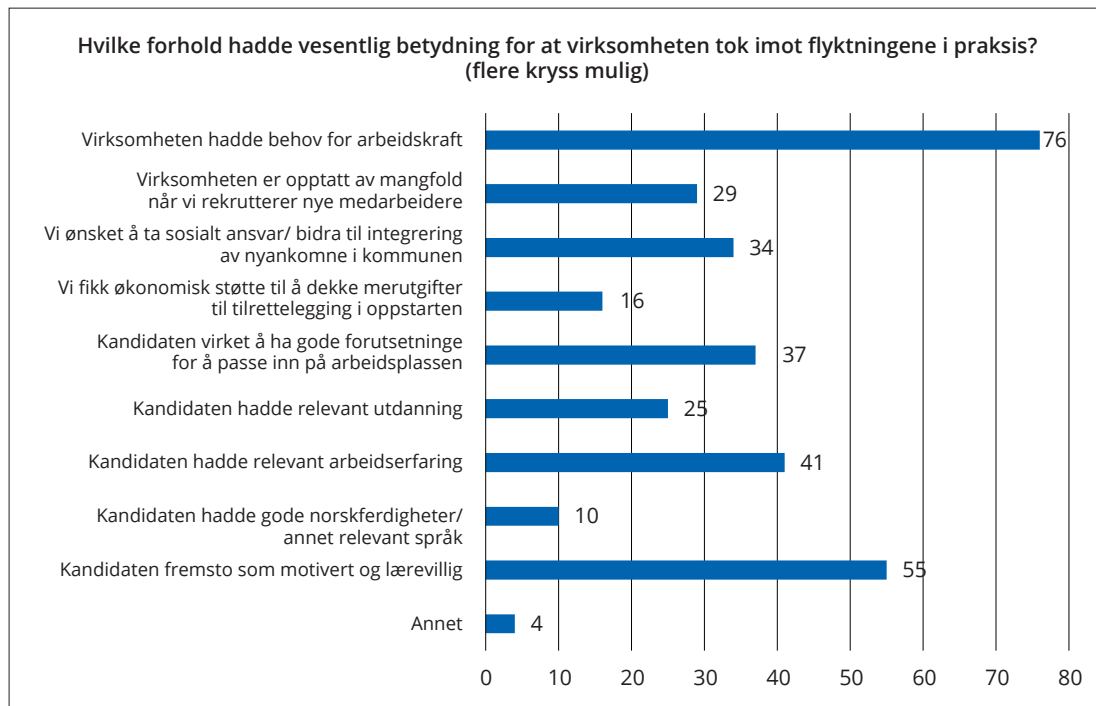
Gitt ambisjonen om at flyktninger fra Ukraina skal komme raskt i arbeid og de forventningene og behovene (mange) arbeidsgivere har til ansattes norskferdigheter, vil både kapasitetsutfordringer i norskopplæringen, en lite arbeidsrettet norskopplæring og dårlige muligheter til å kombinere norskopplæring med lønnet arbeid eller arbeidsrettet opplæring, representere barrierer for rask overgang til arbeid.

4.1.4 Arbeidsgiveres motivasjon for å ta imot flyktninger i praksis – eller for å la være

Hvis det er et mål å øke arbeidsgiveres interesse for å ta imot flyktninger i praksis, blir kunnskap om hva som motiverer arbeidsgiverne viktig. De drøyt 100 virksomhetene i undersøkelsen som hadde tatt imot flyktninger i praksis, ble spurt om hvilke forhold som er vesentlig for dette valget. Respondentene hadde anledning til å krysse av på flere svaralternativer. De fleste rapporterte om at for å kunne ta imot flyktninger, må virksomheten ha et behov for arbeidskraft. I tillegg ser respondentene ut til å være opptatte av at kandidatene som skal inn i praksis, passer inn i virksomheten gjennom relevant arbeidserfaring og utdanning. Flere av de rundt hundre virksomhetene som har flyktninger i praksis, rapporterer også om at deres virksomhet ønsker å vise sosialt ansvar og er opptatt av mangfold. Økonomisk støtte til å dekke eventuelle merutgifter løftes fram av langt færre. Det er verdt å ha med seg at de fleste respondentene bare har mottatt en flyktning i praksis, og at dette kan stille seg annerledes dersom volumet øker.

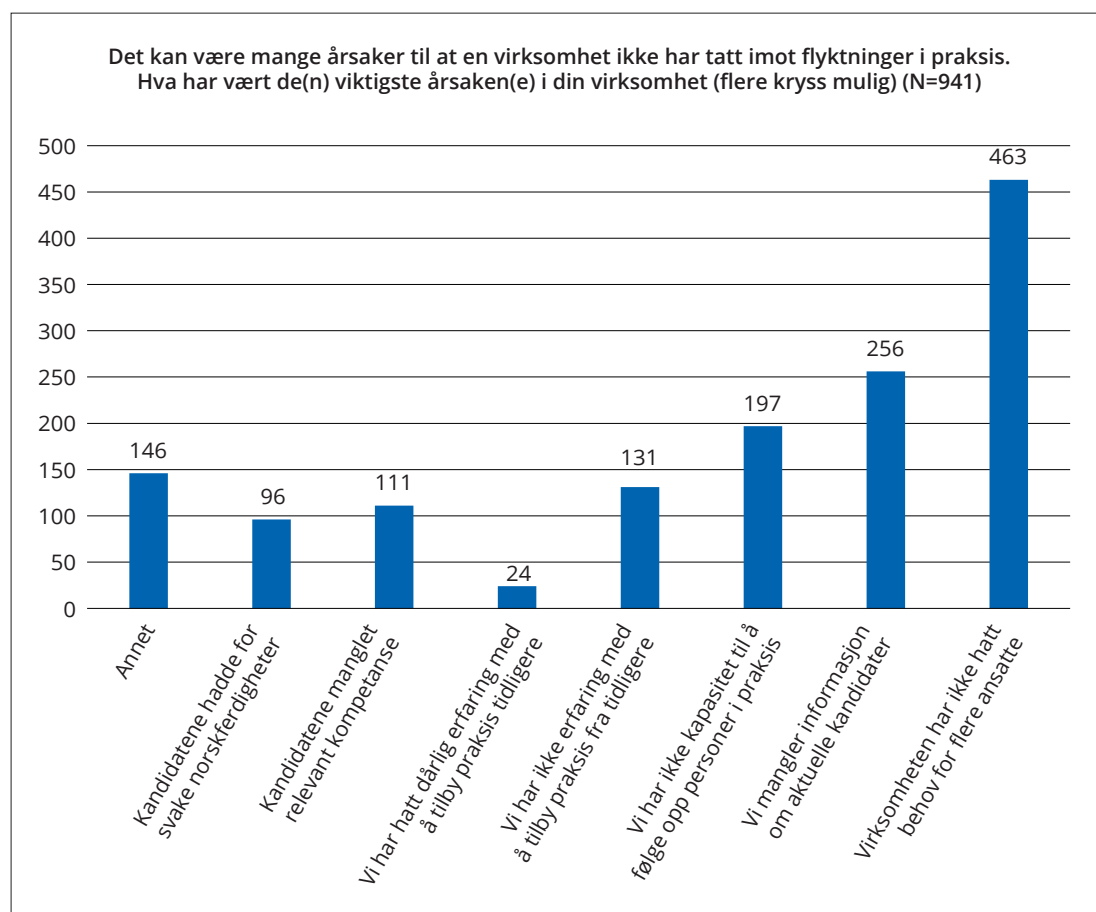
⁸⁵ [Kompetansepakker \(hkdir.no\)](https://hkdir.no)

Figur 12: Hvilke forhold hadde vesentlig betydning for at virksomheten tok imot flyktningene i praksis? N=103



På den andre siden ble respondenter som rapporterte at deres virksomhet ikke har tatt imot flyktninger i praksis, spurt om hva som var de(n) viktigste årsaken(e) til dette. Rundt halvparten av de 941 respondentene svarte at deres virksomhet ikke har hatt behov for flere ansatte. I tillegg rapporterte 27 prosent at de mangler informasjon om aktuelle kandidater, og 21 prosent melder at de ikke har kapasitet med å følge opp personer i praksis.

Figur 13: Viktigste årsak til at virksomheten ikke har tatt inn flyktninger i praksis.
N=941



Refleksjonene fra kommunene på Integrerings- og mangfoldsdirektoratets kompetansehevende samlinger bidrar til å utdype bildet. Kommunene erfarer at arbeidsgivere melder om lite eller ingen oppfølging fra kommunen eller NAV på arbeidsplassen, og at mangelen på en fast kontaktperson skaper usikkerhet hos arbeidsgiverne som da kan vegre seg for å ta imot deltakere i arbeidspraksis. Kommuner som lykkes med å skaffe mange praksisplasser trekker fram nettopp tett samarbeid med faste kontaktpersoner hos kommunen som særlig suksesskriterier. Kapasitet og kompetanse i kommunen til å prioritere denne kontakten med arbeidsgivere har vært løftet fram i en rekke evalueringer av gode metoder i integreringsarbeidet for flyktninger⁸⁶. Behovet for en slik oppfølging løftes også fram blant en del av respondentene i spørreundersøkelsen blant arbeidsgivere. På spørsmål om hvilke forhold som er viktig for at virksomheten skal vurdere å ansette flyktninger, kunne respondentene beskrive i et fritekstfelt hva som må til for at virksomheten skal kunne vurdere å ansette flyktninger. Disse forholdene kan også antas å ha betydning for bedriftenes muligheter og ønske om å tilby praksis i virksomheten. Typiske tilbakemeldinger i friteksten var:

⁸⁶ Djuve og Kavli 2015 <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/ti-ars-erfaringer>

Økonomi. Vi har ikke overskudd til ekstra utgifter.

Vi må ha tid til å følge opp de som skal inn i bedriften, pr. i dag har vi ikke det, da vi har en del nyansatte og en del omorganisering som tar en del tid og kapasitet. Videre er vi i avhengig av god kommunikasjon inne i produksjonslokalet, og da må vi stille krav til norsk-kunnskaper, eller gode engelske kunnskaper.

De må ha god oppfølging fra kommune /NAV/Flyktningtjeneste. Dette mangler ofte, da kan det ta for mye ressurser for små bedrifter.

NIBR har som oppfølging av rapport fra 2022 også intervjuet arbeidsgivere om deres erfaringer. Hvorfor ansetter de eller tilbyr arbeidspraksis til ukrainske flyktninger? De aktuelle arbeidsgiverne oppgir at dette skyldes en kombinasjon av et ønske om å ta samfunnsansvar og et behov for arbeidskraft. De kvalitative intervjuene peker dermed i samme retning som spørreundersøkelsen vi har presentert over. Blant utfordringene NIBR finner i sin undersøkelse, er disse i tråd med mye av den foreliggende forskningen. Ifølge arbeidsgiverne som ble intervjuet i NIBRs studie, er lave norskferdigheter en utfordring med hensyn til sikkerhet/HMS. Språkkrav i offentlig sektor er også et hinder for å tilby praksis eller ansettelse. Prosessen med å få godkjenning av medbrakt kompetanse, hindrer ansettelser også der kommunen har stort behov for arbeidskraft. Det er lange løp for å eventuelt supplere medbrakt kompetanse, som krever både et langsiktig perspektiv og er kostnadskrevenende. Lønnstilskudd som virkemiddel trekkes imidlertid frem som svært positivt, siden det gir mulighet for å ansette folk som ikke er fullt produktive fra start, og på den måten bidrar til å redusere opplevd risiko fra arbeidsgivers side.

4.2 Hvilke barrierer er det i tilbudet om kvalifisering og opplæring som motvirker eller forsinker målet om rask overgang til arbeid?

Kommunene rapporterer om ulike typer av utfordringer, både knyttet til den generelle oppfølgingen av nyankomne flyktninger med kollektiv, midlertidig beskyttelse og mer spesifikt til den arbeidsrettingen av kvalifiseringstilbudet som skal ligge til grunn for en stor del av denne målgruppen. Nedenfor oppsummerer vi noen av disse utfordringene. Kildegrunnlaget er en kombinasjon av kvalitative intervjuer med ansatte i integreringsapparatets førstelinje, foreløpige funn fra to landsrepresentative spørreundersøkelser blant ledere/ansvarlige for introduksjonsprogram og leder/rektor i voksenopplæringen, samt analyser av innholdet i introduksjonsprogrammet slik det framkommer gjennom NIR⁸⁷. Innsikten bygger også på Integrerings- og mangfoldsdirektoratets kunnskap og erfaringer fra kompetansehevende samlinger, kommunepanel og bilateral kontakt med kommuner.

⁸⁷ Hernes m.fl (2023) Underveisrapportering fra OsloMet sin oppfølging av rapport fra 2022; Kavli m.fl (2023) Foreløpig rapportering fra Fafos følgeevaluering av introduksjonsprogrammets standardiserte elementer; Dapi og Tyldum (2023)

4.2.1 Dimensjonering av innsatsen fra det offentlige

De aller fleste flyktninger vil ha nytte av noe bistand for å komme i lønnet arbeid, men det vil være til dels store variasjoner i innsatsbehovet. Integreringsloven tar høyde for dette, gjennom å dimensjonere varigheten og innrettingen av introduksjonsprogram etter deltakernes utdanningsnivå. Dersom dimensjonering av innsatsen fra det offentlige ikke treffer behovene, vil det representere en barriere for at flyktningene raskt kan finne lønnet arbeid.

Noen nyankomne fra Ukraina vil ha utdanning, arbeidserfaring, nettverk og kontakter som gjør det mulig å komme raskt i arbeid uten vesentlig tilbud om opplæring eller annen arbeidsrettet oppfølging fra det offentlige. For denne gruppen vil barrierer handle om tiden det tar å få godkjent medbrakt utdanning, om arbeidsmarkedet på bostedet og hvor lett eller vanskelig det er å finne fram til informasjon om, for eksempel, ledige jobber og rettigheter og plikter i norsk arbeidsliv. God tilgang til slik kunnskap er viktig, både for at flyktninger selv skal kunne finne fram til ledige jobber og for å redusere risikoen for sosial dumping og utnyttelse. Det betyr, blant annet, at informasjon må være i en form og på et språk som mottakeren forstår og den må gjøres tilgjengelig på plattformer og gjennom kanaler mottakeren bruker eller lett kan finne fram til. Kapasiteten til å tilby slik informasjon, vil variere mellom kommuner.

For å fange opp de som er klare til å tre rett inn i jobb med begrenset bistandsbehov, må kommunen og NAV ha god oversikt over både den enkelte flyktnings kompetanse og behovene til arbeidsgivere lokalt og regionalt.

Hvem som er klare for å gå rett i jobb, er samtidig ikke nødvendigvis enkelt å definere. Alle i målgruppen har rett til å få sin kompetanse kartlagt, men det var først fra 2. juni 2023 dette ble en plikt. Noe færre enn halvparten i målgruppen er derfor registrert med gjennomført kompetansekartlegging i IMDinett Kompass. Basert på spørsmål i STAF-undersøkelsen knyttet til kompetansekartlegging som ble stilt kommunene vinteren 2022-2023, foreligger det innsikt i de vanligste grunnene til at bosettingskommunene ikke kartlegger fordrevne ukrainere i IMDinett Kompass. Én av grunnene som ble oppgitt er at kommunene benytter egne fagsystemer til kartlegging av kompetanse. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har ikke informasjon som tilsier at kommunene ikke kartlegger kompetansen til kollektivt beskyttede.

4.2.2 Kompleksitet, prioritering og omstilling

Integreringsloven medførte en betydelig omlegging av det kommunale integreringsarbeidet for nyankomne flyktninger. Antallet deltakere med medbrakt kompetanse på videregående opplæringsnivå eller høyere som skal ha korte introduksjonsprogram, var lavt fram til tilstrømmingen av flyktninger fra Ukraina. Flertallet av kommunene har dermed begrenset erfaring med tilbud som er i tråd med de ambisjonene som ligger til grunn for de kortere introduksjonsløpene på 3-12 måneder⁸⁸. Ukrainernes midlertidige opphold fører også med seg noe usikker-

⁸⁸ Kavli m.fl. 2022. En hånd på rattet. Tiltak for kvalitetsutjevning i introduksjonsprogrammet. Fafo-rapport 2022:03. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/en-hand-pa-rattet>

het blant kommunene med tanke på hvordan de skal balansere innsatsen mellom kortsiktige – og mer langsiktige perspektiver i integreringsarbeidet. Både erfaringer fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratets kontakt med praksisfeltet og funn fra pågående studier ved blant annet NIBR og Fafo, tyder på en del usikkerhet om hvordan innsatsen for ukrainere kan og bør innrettes.

I overnevnte underveisrapportering fra OsloMet, trekker forskerne på kvalitative intervjuer og fokusgrupper, når de utdyper utfordringer sett fra førstelinjens perspektiv⁸⁹. Det oppleves krevende av mange av informantene i førstelinjen med omstilling fra et mer langsiktig fokus med vekt på varig tilknytning til arbeidslivet som har vært politikken de siste årene, til et midlertidig og kortsiktig fokus for ukrainere. Et eksempel på en utfordring med dette, er at flere erfarer at det ikke er sammenfall mellom deltakernes utdanning eller arbeidserfaring og de lokale behovene på arbeidsmarkedet. Det blir da usikkerhet knyttet til om man skal investere i mer langsiktig kvalifisering for å tette kompetansegapet for en målgruppe med et midlertidig opphold.

Kommunene har svært ulike erfaringer med både de ukrainske flyktingenes motivasjon og progresjon. Mange er svært motivert, men de som har et kortsiktig perspektiv på oppholdet i Norge synes mindre motivert til å lære norsk. Generelt viser gruppen god progresjon i likhet med andre høyt utdannede eller de som relativt nylig har gjennomført utdanning, men det er en utfordring med eldre (40+) og lavt utdannede. Slik deltakerne i fokusgruppene og intervjuene vurderer det, vil mange ukrainske flyktinger, forutsatt normalt god helse, kunne gå inn i arbeid innenfor renhold, salg, restaurant, hotell, service og andre praktiske og driftsrelaterte yrker, selv om de har formell kompetanse på et høyere nivå. Hvem en programrådgiver eller NAV-veileder definerer som å være klar for jobb samsvarer likevel ikke nødvendigvis med deltakers oppfatning av å være klar for arbeid. Den enkelte flyktning kan for eksempel ha liten motivasjon for å gå inn i yrker som ikke matcher utdanning og/eller erfaring. Informantene gir uttrykk for at å gi tydelig informasjon om rettigheter og plikter til flyktingene selv er viktig, men at det kan være krevende når heller ikke tjenestene selv nødvendigvis har klare, felles definerte mål.

Kommunene har også ulik tilnærming til forlengelse av introduksjonsprogram, der noen har en praksis hvor alle deltakere får forlengelse, mens andre praktiserer en streng tolkning av mulighet for utvidelse av program iht. kap. 6A i integreringsloven.

4.2.3 Kapasitets- og koordineringsutfordringer

Det er aldri bosatt så mange flyktinger på så kort tid i Norge. At de ulike aktørene i integreringsapparatet opplever kapasitetsutfordringer, er derfor ikke overraskende. Dette betyr samtidig at tilbudet til flyktingene vil variere mellom kommuner. Foreløpige analyser viser at det er store variasjoner i introduksjonsprogrammets lengde og innhold. Noen kommuner har kun tilbudt språkopplæring, mens andre har fått på plass et tilbud der de starter tidlig med arbeidsrettede elementer.

Det er flere årsaker til at kommunene opplever kapasitetsutfordringer. Mange bosetter nå flyktinger for første gang eller for første gang etter et langt opphold.

⁸⁹ Hernes m.fl (2023) Underveisrapportering fra OsloMet sin oppfølging av rapport fra 2022

Det tar tid å ansette folk til å gjøre jobben, og det tar tid å sette seg inn i et regelverk som har endret seg mye de siste årene og som fortsatt justeres og endres i takt med at nye behov og utfordringer oppstår. Det tar også tid å etablere kontakt, tillit og gode samarbeidsrelasjoner med de aktørene som vil være viktige samarbeidspartnere for å etablere arbeidsrettede opplæringstilbud.

Kapasitetsutfordringene handler også om mulighetene til å tilby norskopplæring. Flere pågående undersøkelser⁹⁰ av kommunenes innsats illustrerer at kommuner som ikke har bosatt tidligere, har måttet bruke tid på å bygge opp eller kjøpe tjenester fra andre. Begrenset romkapasitet og for lite tilgang på lærere har vært utfordrende. Videre opplever praksisfeltet at fordrevne fra Ukraina har svært begrensede engelskferdigheter, få kommuner opplever å ha kapasitet til å tilby engelskopplæring, og erfaringen så langt er at arbeidsgiverne krever stort sett et visst nivå av norskferdigheter uansett. Samtidig er det deltakere som trenger engelskkunnskaper for videre utdanningsløp.

Kommunene rapporterte i Fafos spørreundersøkelse blant ledere/fagansvarlige for introduksjonsprogrammet våren/sommeren 2023⁹¹ at de opplever det enklere å sørge for praksis til flyktninger med fullført videregående opplæring, enn til flyktninger med lavere utdanning. Dette tilsier at deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse fra Ukraina, der en høy andel har fullført videregående utdanning, er godt posisjonert for å få praksis. Samtidig stiller høyere utdanning og mer medbrakt kompetanse også større krav til å matche deltakernes kompetanse og interesser med rett arbeidsplass og arbeidsgiver. Dette illustrerer samtidig et dilemma utvalget allerede har påpekt. Kommunene har gradvis, og spesielt etter innføringen av integreringsloven, lagt større vekt på formell utdanning som en del av integreringsarbeidet⁹² og matching av deltakere og arbeidsgivere slik at tidligere utdanning kan benyttes. I Fafos survey blant ledere/fagansvarlige for introduksjonsprogram svarer et flertall at de vanligvis finner arbeidsplasser der de får til en slik match, men det er også en betydelig andel som støtter påstanden i spørsmålet at «det er så krevende å skaffe praksisplasser at vi sjelden rekker å matche».⁹³ Dette er en utfordring, gitt at dårlig matching både øker risikoen for at deltakerne mister motivasjonen, at arbeidsgiver blir skeptisk til å ta imot nye deltakere og at utfallet av det arbeidsrettede tilbudet verken blir jobb eller økt kompetanse.

⁹⁰ Hernes m.fl. (2023) Underveisrapportering fra OsloMet sin oppfølging av rapport fra 2022; Fafos pågående evalueringer av integreringsloven <https://www.faf.no/prosjekter/aktive-prosjekter/integreringsloven-implementeringen-av-nye-omrader-og-grep> og av innføring av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet <https://www.faf.no/prosjekter/aktive-prosjekter/folge-evaluering-av-standardiserte-elementer-i-introduksjonsprogrammet>.

⁹¹ Spørreundersøkelsen ble gjennomført i forbindelse med Fafos pågående evalueringer av henholdsvis integreringsloven og innføringen av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet, og er én av to surveys. Den ene er rettet til leder/rektor ved om lag 250 kommunale voksenopplæringer mai/juni 2023. Per juni hadde om lag 60 % av de inviterte besvart undersøkelsen. Den andre er rettet til leder/fagansvarlig i kommunale introduksjonsprogram i 354 kommuner i mai/juni 2023. Per juni hadde om lag 60 % av de inviterte besvart undersøkelsen. Tallene som presenteres og analysene av funnene bør behandles som foreløpige.

⁹² Aspøy, Kavli og Tønder 2023, Da klokka klang. Utdanningens plass i integreringspolitikken. Kapittel 14 i Fløtten, Kavli og Trygstad (red.): *Ulikhetens drivere og dilemmaer*. Universitetsforlaget.

⁹³ Spørsmålet om match mellom praksisplass og deltakernes medbrakte kompetanse og interesser er stilt for samtlige deltakere i kommunens program, uavhengig av beskyttelsesgrunnlag.

I neste kapittel vil samarbeid og koordinering mellom de ulike aktørene bli diskutert, men det bør neves allerede her at arbeidet med å etablere gode samarbeid med alle relevante aktører, samtidig som ulike etater med til dels ulike målstyringslogikker skal bli enige om hvilke bidrag som skal inn, i hvilket omfang, på hvilken måte og til hvilken tid – er en del av utfordringsbildet. Og som allerede påpekt – når ambisjonen er at tilbudet til flyktningene skal omfatte flere elementer og skje innenfor en relativt kort tidsramme, stiller dette ekstra høye krav til koordinering og samarbeid. Når integrerings- og kvalifiseringsarbeidet lokalt og regionalt er fordelt på flere aktører som voksenopplæring, NAV, flyktningtjenesten og fylkeskommunen er det behov for felles målfokus og målstyring. Det synes å råde uklarhet om kortsiktig versus langsiktig perspektiv når det gjelder kvalifiseringsløp for denne målgruppen. De to perspektivene kan kreve ulike strategier lokalt.

4.2.4 Hurtigspor

Basert på tilbakemeldinger på de kompetansehevende samlingene som har vært gjennomført i 2023, Integrerings- og mangfoldsdirektoratets kommunepanel⁹⁴ og oppfølging av enkeltkommuner, virker det som at det er utfordrende for kommunene å forholde seg til konseptet «hurtigspor». Ulike kommuner har ulike virkemidler tilgjengelig, og ulike samarbeidsmodeller lokalt med NAV og arbeidsgivere. Samtidig vil ulike deltakere ha behov for ulikt innhold i introduksjonsprogrammet. Hurtigspor innebærer i essens heller ikke noe kommunene og samarbeidende aktører ikke kan gjøre uten å bruke betegnelsen hurtigspor. Det kan det derfor være vanskelig å argumentere for at kvalifiseringsløpene til deltakere med mål om å komme raskt i arbeid, skal gjennomføres helt i tråd med anbefalingene for «fleksibelt hurtigspor». Kommunene melder også om utfordringer med å avgjøre hva som skal regnes som «hurtigspor» og ikke, ved registrering/rapportering på deltakelse.

Utfordringene gjenspeiles i registreringer av deltakelse i hurtigspor, som over tid har vært svært lav. Funksjonalitet for å registrere deltakelse i NIR kom på plass ved årsskiftet 2022-2023, men før det innhentet Integrerings- og mangfoldsdirektoratet informasjon om deltakelse i hurtigspor gjennom STAF-undersøkelsen. Arbeids- og velferdsdirektoratet inkluderte også spørsmål om NAV-kontorenes erfaring med (fleksibelt) hurtigspor i sin survey i januar. Tall fra NIR viser at det i løpet av juni 2023 var kun 135 personer med rett til introduksjonsprogram og 9 kollektivt beskyttede med rettighetskategori «kan tilbys introduksjonsprogram», registrert med deltakelse i (fleksibelt) hurtigspor. Sett opp mot antallet kollektivt beskyttede deltakere i introduksjonsprogram med mål om arbeid, som skal ha programtid inntil 6 måneder med ev. forlengelse, er dette en svært lav andel. Det er også svært

⁹⁴ IMDi opprettet et kommunepanel i 2021. Formålet med kommunepanelet er at IMDi skal få muligheten til å følge implementeringen av integreringsloven gjennom fortløpende og uformelle tilbakemeldinger fra kommunenes tilrettelegging for det første «kullet» av deltakere i introduksjonsprogram etter at integreringsloven trådte i kraft. Panelet består av én kommune fra hvert fylke, som har ulike kjennetegn med hensyn til for eksempel geografisk plassering, spredtbygd vs tettbygd og antall innbyggere.

få personer og en meget marginal andel deltakere i andre deltakergrupper i introduksjonsprogrammet registrert med deltakelse i hurtigspor⁹⁵.

Gjennom besvarelsene i STAF-undersøkelsen og Arbeids- og velferdsdirektoratets survey i januar, fremkommer det at kommunene i varierende grad følger eller etterstreber å følge anbefalingene for «hurtigspor»/«fleksibelt hurtigspor», men at man uansett kan ha et tett og godt samarbeid med NAV og arbeidsgivere om deltakere i introduksjonsprogram som har mål om å komme raskt i arbeid.

Fleksibelt hurtigspor er etter arbeidsgruppens vurdering i realiteten mindre fleksibelt enn andre kvalifiseringsløp for deltakere med mål om rask progresjon og overgang til arbeid siden veiledningen gir en del føringer for hvordan slike løp skal utformes. Gitt erfaringene er det betimelig å stille spørsmål om hvorvidt det er hensiktsmessig å knytte veiledning om arbeidsrettede kvalifiseringsløp for denne målgruppen så tett opp mot begrepet hurtigspor som har vist seg krevende å ta i bruk lokalt. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har på bakgrunn av dette valgt å løfte frem ulike eksempler på godt samarbeid om korte arbeidsrettede kvalifiseringsløp lokalt i veiledning rettet mot praksisfeltet og i kompetansehevende virkemidler i 2023.

4.2.5 Særskilt om norskopplæring som del av kortsiktige kvalifiseringsløp

Som påpekt over i avsnitt om arbeidsgivernes vektlegging av språkferdigheter, vil norskferdigheter svært ofte være viktig både for å få tilgang til praksis og for å få en jobb. Samtidig har norskopplæring med mål om arbeidsmarkedsintegrering både en støttende og en potensielt konkurrerende rolle i kortsiktige, arbeidsrettede kvalifiseringsløp.

Nedenfor blir de viktigste av de momentene som er kommet fram i løpet av utvalgets arbeid knyttet til norskopplæring og barrierer for å etablere arbeidsrettede tilbud til flyktninger med midlertidig, kollektiv beskyttelse gjennomgått.

4.2.5.1 Om balansen og prioritering mellom norskopplæring og andre tilbud

Introduksjonsprogram og opplæring i norsk er to forskjellige ordninger både etter det ordinære regelverket og etter reglene i midlertidig kapittel 6A. Samtidig er nok skillet mellom programmet og norskopplæringen lite tydelig for både praksisfeltet og flyktningene selv. Erfaringer fra kompetansehevende samlinger viser at introduksjonsprogrammet av mange nye i praksisfeltet er forstått som kun norskopplæring. NIBRs pågående undersøkelse blant bosatte ukrainere⁹⁶ tyder også på at noen deltakere ikke ønsker arbeidsrettet innhold, men heller har et ønske om å konsentrere seg om norskopplæring i den første perioden. Det kan være flere årsaker til dette.

I noen tilfeller vil deltakeren ønske å lære nok norsk til å bestå norskprøver på så høyt nivå som mulig, for å øke sjansen til å finne lønnet arbeid innenfor den delen av arbeidslivet de ønsker å få innpass i. Som det allerede er kommentert, stilles det

⁹⁵ 4 personer av 4244 deltakere med rettighetskategori rett og plikt til introduksjonsprogram, og 1 person av 129 deltakere med rettighetskategori «kan tilbys introduksjonsprogram, i løpet av juni 2023.

⁹⁶ Hernes m.fl (2023) Underveisrapportering fra OsloMet sin oppfølging av rapport fra 2022

relativt høye krav til norskferdigheter både i (deler av) arbeidslivet og i noen tilfeller også for å få praksisplass. Fra brukerrettet forskning, finnes det også eksempler på at flyktninger i krevende livssituasjoner opplever at å delta i norskopplæring er mer fleksibelt og gjennomførbart enn å være i praksis på en arbeidsplass.⁹⁷ Begge deler er forståelig, men medfører samtidig en risiko for at vektleggingen av arbeids- eller utdanningsrettet innhold blir borte. Suksessfaktoren vil ofte være at arbeidsrettingen, eksempelvis arbeidspraksis, og språkopplæringen, er fleksible og lykkes i å komplimentere og supplere hverandre.

4.2.5.2 Om fleksibel norskopplæring

Det kan synes som vektleggingen i integreringsloven av at deltakere i norskopplæring skal oppnå gitte nivå på norskferdigheter, i praksis vil kunne utfordre intensjonen om rask overgang til jobb. På den ene siden er språk ofte en helt nødvendig nøkkel for å tre inn i arbeidsmarkedet, men akkurat hvilket nivå man trenger for en første fot inn i arbeid vil variere.

Flertallet av ukrainerne har høyere utdanning, og integreringsforskriften legger til grunn at de da minimum skal oppnå nivå B1 i delprøvene i lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig fremstilling og B2 i delprøve i muntlig kommunikasjon. For å oppnå dette, vil også høyt utdannede deltakere med gode læringsstrategier trenge en relativt intensiv og godt tilrettelagt språkopplæring.

Regelverket legger til grunn at opplæringen i norsk kan fortsette etter avsluttet introduksjonsprogram og selv om flyktningen kommer i jobb, men dette forutsetter fleksibel tilgang til opplæring. Dette blir særlig viktig for deltakere som har medbrakt kompetanse og rett til kort tid i introduksjonsprogram. Det er, blant annet gjennom mulig utvidelse av norskopplæringen, lagt til grunn at norskopplæring tar noe lenger tid enn varighet i introduksjonsprogram. Det skal i prinsippet ikke være livsoppholdsytelser under integreringspolitikken for videre opplæring i norsk, så det blir lagt til grunn at norskopplæringen kan skje parallelt med arbeid og selvforsørgelse.

Både ambisjonen om at flyktningene skal kunne fortsette med norskopplæring samtidig med at de er i lønnet arbeid, og at arbeidsrettede tiltak skal kunne kombineres med norskopplæring, forutsetter fleksibilitet i tilbudene slik at norskopplæring kan skje parallelt med arbeid eller kvalifisering. Foreløpige tall fra Fafos spørreundersøkelse rettet mot voksenopplæringene våren/sommeren 2023⁹⁸ tyder på at et flertall har lagt til rette for videre norskopplæring etter avsluttet introduksjonsprogram, men da først og fremst i form av ordinær norskopplæring på dagtid. Om lag 30-35 prosent rapporterer at de har tilbud om norskopplæring på kveld/helg, på

⁹⁷ Djuve, Kavli og Hagelund 2011. Kvinner i kvalifisering. Faforapport 2011:02. <https://www.fafos.no/zoo-publikasjoner/fafos-rapporter/kvinner-i-kvalifisering>

⁹⁸ Spørreundersøkelsen ble gjennomført i forbindelse med Fafos pågående evalueringer av henholdsvis integreringsloven og innføringen av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet, og er én av to surveys. Den ene er rettet til leder/rektor ved om lag 250 kommunale voksenopplæringer mai/juni 2023. Per juni hadde om lag 60 % av de inviterte besvart undersøkelsen. Den andre er rettet til leder/fagansvarlig i kommunale introduksjonsprogram i 354 kommuner i mai/juni 2023. Per juni hadde om lag 60% av de inviterte besvart undersøkelsen. Tallene som presenteres og analysene av funnene bør behandles som foreløpige.

praksisplass eller digitalt, mens over 70 prosent svarer at de ikke har tilbud om norskopplæring på arbeidsplass.

Det er ikke systematisk bruk av digital norskopplæring, som kan kombineres med arbeid eller praksis. I PROBAS rapport *Digital fjernundervisning i norsk og samfunnskunnskap. Behov, tilbud og erfaringer 2023*:14⁹⁹ konkluderer man med at det er relativt få som jobber systematisk og målrettet med digital fjernundervisning for voksne innvandrere. Også i lys av at det nå er bosatt flyktninger i alle landets kommuner, er dette en utfordring. Flyktninger som bosettes i små kommuner med lang reisevei til nærmeste opplæringssted, vil kunne ha ekstra nytte av et godt tilrettelagt, digitalt opplæringstilbud. Digital opplæring har vist seg krevende for personer med lite utdanning og få læringsstrategier, men i lys av at flertallet av de ukrainske flyktningene har erfaring med utdanning, kan være lettere å etablere.

Fleksibilitet og tilrettelegging handler også om det tas tilstrekkelig hensyn til deltakernes nivå og progresjon til at opplæringen blir effektiv gitt den enkeltes forutsetninger. Med stort volum på bosetting av flyktninger, kan det bli lettere å sette sammen grupper med like forutsetninger og opplæringsbehov. Et flertall av kommunene som har svart på Fafos spørreundersøkelse rapporterer at ukrainske flyktninger ikke plasseres i egne klasser, men innplasseres sammen med deltakere fra andre land etter en individuell vurdering av nivå og progresjon.

Tilbakemeldinger fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratets kompetansehevende samlinger og fra kommunepanelet, viser også at det er en del kommuner som opplever utfordringer i samarbeidet mellom voksenopplæringen og flyktningtjeneste og/eller NAV knyttet til deltakelse i praksis/opplæring på arbeidsplass. Et eksempel på en utfordring som ikke er ny for de ukrainske flyktningene, er koordineringen mellom deltakernes progresjon og planlagte aktiviteter ved voksenopplæringen for eksempel opp mot en planlagt norskprøve, og introduksjonsprogrammet eller NAVs planlegging av deltakelse i arbeidsrettede kurs eller praksis. Kort programtid bidrar til at disse allerede kjente prioriterings-, samarbeids- og koordineringsutfordringene forsterkes ytterligere.

4.2.5.3 Målstyring og målforskyvning

Norskopplæringen blir heller ikke målt ved overgang fra opplæring til arbeid, slik som introduksjonsprogrammet blir. Dette åpner for såkalt målforskyvning hvor særlig prøveresultater på norskprøvene blir en viktigere indikator på måloppnåelse i stedet for overgang til arbeid. En problemstilling som blant annet har vært hyppig nevnt på Integrerings- og mangfoldsdirektoratet sine kompetansehevende samlinger i 2023, er interessekonflikter mellom voksenopplæring og flyktningtjeneste knyttet til hvorvidt deltakere i introduksjonsprogram skal bli i norskopplæring for å oppnå et gitt norsknivå (gjerne B1 eller høyere) eller delta i arbeidsrettede tiltak for å tre raskere ut i arbeid. Dette viser hvor viktig det er at kommunene har gode lederforankrede samarbeidsavtaler, som bygger opp om en felles forståelse av hva som er endelig mål for deltakelsen.

⁹⁹ På oppdrag fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse i tråd med oppdrag nr. 2022-08 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, overlevert 31. mai 2023.

4.2.5.4 Om tidsfrister og prioriteringer

Flyktninger fra Ukraina har per nå rett til inntil 12 måneder norskopplæring. Tiden starter ikke å løpe før opplæringen har begynt, men det er ingen formelle krav til omfang eller tilpasning av norskopplæringen. Integreringsregelverket åpner ikke for å sette norskopplæringen på pause dersom deltakerne finner arbeid underveis. I praksis betyr det at dersom deltakeren tar en fulltidsjobb på for eksempel tre måneder, så fortsetter den tilmålte tiden til norskopplæring å løpe uavhengig av om deltakeren får et tilpasset norsktilbud eller ikke. I noen jobber vil lønnet arbeid gi god norsktraining, i andre jobber ikke. Tilbakemeldinger fra praksisfeltet, tyder på at dette hever terskelen for å teste ut deltakelse i arbeidslivet og at deltakerne opplever at å si ja til kortere tilbud om arbeid eller kurs som i praksis reduserer antall timer norskopplæring, kan medføre en risiko for at de ikke får fullført norskopplæringen.

4.3 Oppsummering

Dette kapittelet har rettet søkelyset mot ulike former for barrierer som kan påvirke ambisjonen om rask arbeidsmarkedsintegrering blant flyktninger fra Ukraina.

Språkbarrierene for målgruppen er reelle. Både arbeidsgivere og kommunene mener språk er viktig for å kunne tilby jobb og praksisplass. 75 prosent av virksomhetene i survey gjennomført av Oxford Research sommeren 2023, rapporterte at personer som ansettes må kunne engelsk eller norsk for å få jobb. Surveyen viser videre at ukrainske flyktninger har fått jobb i yrker med lave krav til formalkompetanse.

De fleste av bedriftene viser til behov for arbeidskraft som en begrunnelse for å ta inn flyktninger i praksis, samtidig er det få som faktisk har blitt tilbudt jobb etter endt praksisperiode. 60 prosent av bedriftene visste ikke hvor de skal henvende seg hvis de ønsker å tilby praksisplass eller jobb.

Det er store variasjoner i omfanget av og innhold i introduksjonsprogrammet, og mange steder er det lite bruk av arbeidsrettede tiltak. Dette kan knyttes både til manglende erfaring og kompetanse, og til kapasitetsutfordringer i en periode med stor oppskalering av behovet for bistand.

Fleksibelt hurtigspor skulle bidra til å få på plass nødvendig samarbeid om arbeidsrettet innhold for målgruppen, men det har vist seg at det er uklart hva hurtigsporet egentlig skal være. Dette gjenspeiles i data fra NIR, som viser at det er svært få deltakere i introduksjonsprogrammet som er registrert med hurtigspor.

De siste årenes har varig tilknytning til arbeidslivet gjennom å tilføre formell kompetanse hatt hovedfokus. Ukrainske flyktninger har mye medbrakt kompetanse, og den midlertidige oppholdsstatusen utfordrer vektleggingen av varig tilknytning versus raskt i arbeid.

Før juni 2023 har ikke flyktningene hatt plikt til kompetansekartlegging. De fleste som deltar i introduksjonsprogram har fått fastsatt slutt mål, så det er lite grunn til å tro at kommunene ikke har kunnskap om deltakerens kompetansebakgrunn. Den

mer målrettede planleggingen av den enkelte deltakers behov og muligheter og en matching av dette behovet både opp mot hva kommunen kan tilby og hva arbeidsgiverne etterspør, vil likevel kreve ytterligere innsats.

Vektlegging av språkopplæring med mål om å oppnå et nivå i norsk kan gi mindre fokus på arbeidsretting av introduksjonsprogram. Det er forutsatt at norskopplæring kan fortsette i kombinasjon med jobb og selvforsørgelse etter avsluttet introduksjonsprogram, men da må norskopplæringen være fleksibel. Regelverket setter også tidsrammer for opplæringen i norsk, noe som samlet kan medføre at den enkelte vil prioritere å ta ut sine rettigheter til opplæring mens man fremdeles får livsopphold, fremfor å gå ut i jobb og for eksempel ikke kunne benytte seg av tilbud om videre opplæring på dagtid.

5

Muligheter – samarbeid og fleksibilitet

I dette kapittelet setter vi søkelys på mulighetsrommet. Hvordan kan det bli lagt til rette for gode kvalifiseringsløp og overganger, og hvordan kan det bli lagt til rette for en fleksibel språkopplæring som understøtter målet om arbeid?

Kapittelet bygger i tillegg til allerede omtalte kilder primært på gode eksempler fra praksisfeltet innhentet av direktoratene våren og sommeren 2023.

5.1 Hvordan bør det tilrettelegges for samarbeid om gode arbeidsrettede program og overgang til jobb eller videre kvalifiseringsløp?

I etterkant av de kompetansehevende samlingene som Integrerings- og mangfoldsdirektoratet med samarbeidspartnere har gjennomført så langt, har deltakerne blitt spurt om hva de mener er det mest utfordrende med planlegging og gjennomføring av korte arbeidsrettede introduksjonsprogram. Deltakerne på samlingene i samtlige regioner mener at manglende ressurser og samarbeid innad i kommunen er den største utfordringen, i tillegg til at deltakernes norskspråklige ferdigheter er lave. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet erfarer at kommunene har behov for økt kompetanse når det gjelder samarbeid og aktuelle tilbud og muligheter innenfor arbeidsrettede introduksjonsprogram. De har også stort behov for å lære av andre kommuner som har funnet gode og effektive måter å løse dette på, og ikke minst få dele erfaringene sine på tvers av region- og kommunegrenser.

Erfaringer fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratets kompetansehevende samlinger viser at det er noen områder som peker seg ut som suksesskriterier når det gjelder overgang til jobb eller videre kvalifiseringsløp direkte etter avsluttet introduksjonsprogram. Det er viktig med tidlig samarbeid mellom NAV og den enheten i kommunen som har ansvaret for introduksjonsprogrammet slik at både kompetansen og verktøyene til NAV blir benyttet på et tidlig tidspunkt i programmet.

Samarbeid med arbeidsgivere tidlig i programmet er vesentlig for rask arbeidsmarkedsdeltakelse. Korte arbeidsrettede løp forutsetter rask kopling mellom deltaker og aktuelle arbeidsgivere, hvor deltakerne tidlig får en erfaring og forståelse for det norske arbeidsmarkedet.

Særlig der det er mange deltakere i introduksjonsprogrammet kan det være krevende å ha oversikt over og raskt matche kompetansen og målene til deltakerne med relevante tiltak.

I Stavanger har man eksempel på at man i utstrakt grad har vektlagt deltakers mulighet for å ta i bruk medbrakt kompetanse og erfaring. Noe som gjenspeiles i sluttmaal, samt valg av praksisbedrift. Det har vært særlig satset på praksis som strategi, som da har utgjort hovedinnholdet i arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet. Praksis har blitt brukt aktivt som arena for kvalifisering, og det har vært et særlig fokus på å sikre praksisplasser som ville kunne lede til jobb. Erfaringene etter skoleåret 22/23 er at man parallelt må øke og styrke det arbeidsrettede tilbudet i form av gruppetiltak som sikrer økt forståelse for det norske arbeidsmarkedet og arbeidslivkultur, kunnskap om ledige stillinger, samt formell og uformell jobbsøkingskompetanse.

Samtidig krever dette ressurser, i en tid hvor kommunenes kapasitet kan være under hardt press. Da blir det særlig relevant og viktig å kunne avlastes av digitale og nasjonale informasjonstiltak, eksempelvis nettstedet Ny i Norge, slik at deltakere i introduksjonsprogrammet er tilstrekkelig informert og har kunnskap som også legger til rette for en betydelig egeninnsats mot lønnet arbeid

Tidlig kartlegging av kompetanse og utrede muligheten for godkjenning av utenlandsk utdanning er viktig for å raskt ta i bruk medbrakt kompetanse.

Ikke minst er det viktig at det legges til rette for fleksibel språkopplæring slik at deltakeren kan lære yrkesspesifikk norsk og samtidig knytte kontakt med det norske arbeidslivet. Dette forutsetter at voksenopplæringen er fleksible og tenker litt «utenfor boksen» når det gjelder tilrettelegging av språkundervisning. Det er også svært viktig at flyktningene får mulighet til å fortsette norskopplæringen ved siden av jobb.

5.2 Samarbeid om gode arbeidsrettede kvalifiseringsløp – erfaringer fra praksisfeltet

Med den store andelen av deltakere med rettigheter til kort programtid i introduksjonsprogrammet og sluttmaal om arbeid, har det fra statens side vært lagt mye vekt på hvordan kommunene kan organisere gode arbeidsrettede løp. Siden innføringen av det midlertidige regelverket, har Integrerings- og mangfoldsdirektoratet hatt dialog med praksisfeltet om erfaringene deres fra arbeidet. Denne dialogen har synliggjort utfordringene, men også mulighetsrommet for å bygge gode arbeidsrettede løp for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse som er deltakere i introduksjonsprogrammet.

De kommunene som har positive erfaringer med å bygge gode arbeidsrettede løp for den aktuelle målgruppen, trekker fram samarbeid på tvers av kommunens tjenester og forankring av dette samarbeidet i kommunens ledelse som viktig, så vel som tett samarbeid med arbeidsgiverne.

Kommuner som Nordre Follo (Viken), Stavanger (Rogaland), Modum (Viken), Sarpsborg (Viken), og Askøy (Vestland) har organisert arbeidet ovenfor deltakere som har medbrakt kompetanse som er anvendbar på det lokale arbeidsmarkedet, gjennom egne klasser/løp.

I Sarpsborg der introduksjonsprogrammet er organisert i NAV, har kommunen benyttet seg av allerede etablerte kurs for kvalifisering og formidling til bransjer med arbeidskraftsbehov. Arbeidet er et samarbeid mellom St. Marie læringssenter, NAV Sarpsborg og lokale arbeidsgivere. I grupper på opptil 15 deltakere kobles norskopplæring med bransjespesifikk opplæring over et semester. Både klasserommet og arbeidsplasser brukes som opplæringsarenaer. I Stavanger er arbeidet med introduksjonsprogrammet organisert utenfor NAV-kontoret. Også her har kommunen benyttet erfaringene sine fra tidligere prosjekter til å organisere egne klasser for deltakere i fleksibelt hurtigspor, i samarbeid med voksenopplæringen.

Kommunene Askøy, Modum og Nordre Follo, der arbeidet med introduksjonsprogrammet er organisert utenfor NAV-kontoret, har på sin side organisert arbeidet med arbeidsrettede løp for den aktuelle målgruppen i samarbeidende team, hvor NAV deltar. Ved å samle ressurser fra enheten som har ansvaret for introduksjonsprogrammet i kommunen, voksenopplæringen og NAV-kontoret jobber man i felle-skap ut mot arbeidsgivere med arbeidskraftsbehov. Askøy kommune presenterte sitt arbeid på Integrerings- og mangfoldsdirektoratets kompetansehevende samling i Bergen i mai 2023, og uttalte da at de separate tjenestene hadde knapt med ressurser til å klare arbeidet alene og «vi måtte finne en måte å jobbe smartere på, for å maksimalisere utbytte på i tiden i kvalifiseringsprogram og norskopplæring for flyktningene».

I Modum kommune har man som mål at deltakerne i introduksjonsprogram skal tidligst mulig ut i praksis. Fra høsten 2023 er dette definert som en ambisjon om at alle deltakerne skal i praksis fra «dag 1 i kvalifiseringsløpet sitt». Dette arbeidet er forankret på kommunedirektørnivå, og kommunen har bestemt at de skal ha minst 20 personer i praksis. Modum kommune har laget en egen nettside med informasjon til bedrifter om hva det innebærer å ta imot flyktninger i praksis¹⁰⁰.

Metodisk benytter noen av kommunene seg av Supported Employment-metodikken¹⁰¹ og jobbspesialister. NAV har mange steder ansatt jobbspesialister, men det er også flere kommuner som har ansatt jobbspesialister ved bruk av integreringstilskuddet.

Mens noen kommuner altså har gode erfaringer med å organisere arbeidet med korte arbeidsrettede kvalifiseringsløp særlig for kollektivt beskyttede fra Ukraina, har andre kommuner gode erfaringer fra å ikke organisere egne klasser eller løp for disse deltakerne. Disse kommunene trekker frem samarbeid på tvers av tjenester i arbeidet ut mot arbeidsgivere som viktig for at de har lyktes. Kommuner som Tønsberg (Viken), og Andøy (Nordland), der introduksjonsprogrammet er organisert utenfor NAV og samlokalisert med voksenopplæringen i kommunen, har blant annet gode erfaringer med samarbeid med NAV-kontoret om å arrangere jobbmesser for å koble arbeidsgivere med arbeidskraftsbehov og deltakere med medbrakt kompetanse som kan være aktuelle for disse arbeidsgiverne. I Kongsvinger kommune (Innlandet) er ansvaret for å tilby introduksjonsprogram organisert innenfor NAV. De ulike avdelingene ved kontoret samarbeider godt internt, og med Glåmda-

¹⁰⁰ [Vi trenger din hjelp! Si ja til å bli en praksisplass \(office.com\)](https://www.office.com/)

¹⁰¹ For nærmere informasjon om Supported Employment-metodikken, se definisjon i rapporten: [Kvalitetsarbeid i SE-tjenester – AFI-rapport.pdf](#)

len interkommunale voksenopplæring og karrieresenteret på Kongsvinger. Her blir det lagt vekt på rask kompetansekartlegging, et tidlig jobbfokus og et tett samarbeid med egen markedskoordinator, som de har god erfaring med. Programrådgiverne i introduksjonsprogrammet har også god kunnskap om det lokale næringslivet og god forståelse for arbeidsgiveres behov og krav. Dette, i tillegg til tett oppfølging, har ført til at flere fordrevne flyktninger har kommet i arbeid.

I Andøy samlet kommunen og NAV i fellesskap både kommunale og private arbeidsgivere til et informasjonsmøte, om hvordan man kan inkludere og rekruttere arbeidssøkere fra introduksjonsprogrammet til ledige stillinger. Møtet førte til at mange arbeidsgivere åpnet arbeidsplassen for praksis for deltakere i introduksjonsprogrammet, og blant deltakerne som avslutter introduksjonsprogrammet sommeren 2023, var prognosen på forsommeren at 70 prosent ville gå over til arbeid. Kommunen viser til at informasjonsmøtet åpnet opp for dialog om hvordan bosatte i kommunen var en ressurs for lokalsamfunnet, og at utfordringer med språk kan overvinnes. Videre trekker kommunen frem oppfølging av både arbeidsgivere og deltakere i introduksjonsprogrammet underveis i praksis, og gjennom søknadsprosesser til ledige stillinger, som avgjørende for at så mange deltakere kommer i arbeid. Flere har fått jobb i kommunale stillinger; skole- og barnehage-, og pleie- og omsorgsektorene har rekruttert deltakere fra introduksjonsprogrammet, og bidrar på den måten til å dekke økt tjenestebehov i kommunen som følge av økt bosetting av flyktninger. Erfaringene fra Andøy synliggjør hvordan samarbeid mellom ulike tjenester i en kommune, kan bidra til å både gjøre flyktningene selvforsørget, men også til å dekke arbeidskraftsbehov i kommunen.

Prosjektet «Veiledning av innvandrere med høyere utdanning» i Oslo utforsket hva som skal til for at arbeidssøkere og flyktninger som kommer til Norge med høyere utdanning i større grad kan utnytte sin medbrakte kompetanse i det norske arbeidsmarkedet. Erfaringene fra prosjektet viser at tett og individuelt tilpasset oppfølging gir økt overgang til relevant arbeid for målgruppen. Arbeidssøkere med høyere utdanning fra andre land har behov for veiledning om kvalifikasjonskravene til deres yrke og hvilke godkjenningsordninger som eventuelt gjelder for dem. Det er også viktig at de får bistand med å få innpass hos aktuelle arbeidsgivere, slik at de får opparbeidet seg relevant erfaring. I tillegg vil mange ha behov for mer norskkopplæring, slik at de kan oppnå og dokumentere norskferdighetene som kreves i yrker med krav til formell kompetanse. For å kunne møte behovene til innvandrere med høyere utdanning på en bedre og mer hensiktsmessig måte, ble løsningen i prosjektet i Oslo å avsette en egen ressurs i NAV-kontoret til veiledning og oppfølging av målgruppen. Denne rollen ble omtalt som kompetanserådgiver.

Prosjektet ble finansiert av Delprogram sysselsetting i Områdesatsingene i Oslo, og er i dag implementert på tre NAV-kontor i Oslo¹⁰². Arbeidsmetodikken er overlevert til fagmiljøer både i Oslo og i Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Erfaringer fra prosjektet viser at gapet mellom deltakernes kompetanse og erfaring og kravene som stilles i det norske arbeidsmarkedet, kan være stort. De fleste vil ha behov for å bestå norskprøve B2 eller høyere, og det vil kunne ta tid for den enkelte

¹⁰² [Årsrapport 2021 Delprogram sysselsetting.pdf \(oslo.kommune.no\)](#)
[Årsrapport 2022 Delprogram sysselsetting.pdf \(oslo.kommune.no\)](#)

å nå dette nivået i norsk. Noen vil også ha behov for kurs, sertifiseringer og/eller kompletterende utdanning for å få godkjent utdanningen sin. For yrker som krever autorisasjon, for eksempel helsepersonell, kan prosessen være særlig tidkrevende. Tiltaket vil primært kunne ha betydning på lang sikt, da det erfaringsmessig kan ta ett til to år før deltakerne er kvalifisert for sitt yrke og kan få relevant jobb. Å jobbe etter denne metodikken forutsetter at det avsettes en egen ressurs i det lokale NAV-kontoret eller flyktningtjenesten til oppfølging av målgruppen. Dette kan være vanskelig å gjennomføre i mindre kommuner, hvor det er færre deltakere i målgruppen og mindre ressurser til oppfølging.

Prosjektet kan imidlertid vise til gode resultater. Metodikken vil kunne bidra til at både flere ukrainere med høyere utdanning og andre flyktninger med medbrakt kompetanse får arbeid som er relevant for utdanningsbakgrunnen deres. I tillegg bidrar metodikken til å møte behovet for kvalifisert arbeidskraft i Norge. Samtidig innebærer dette, som nevnt, et mer langsiktig perspektiv på arbeidsmarkedsdeltakelse for en målgruppe med midlertidig opphold, og dedikerte ressurser med god kompetanse for å kunne jobbe systematisk.

5.2.1 Tilskudd til mentor og trainee-ordninger

Mentor som metode er et vidt begrep, og blir forstått og benyttet forskjellig avhengig av for eksempel målgruppe, bransje og setting. I en NAV-kontekst vil mentorbegrepet hovedsakelig handle om mulighet for en bedrift til å motta tilskudd for å frikjøpe en medarbeider for oppfølging og veiledning på arbeidsplassen, i forbindelse med eksempelvis arbeidstrening, fagopplæring, ordinært arbeid eller en lønnstilskuddsordning. Målgruppen er personer med behov for ekstra veiledning på jobb. Ukrainske flyktninger kan også bli vurdert for dette.

Det kan i tillegg være aktuelt å se hen til mentor-og traineeordningen for innvandrere som ble overført fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet til fylkeskommunene med regionreformen.

Prosjekt Stavanger Trainee erfarer at metoden har blitt særlig aktuell etter de høye ankomstene fra Ukraina, med et økt deltakerantall som vil ha gode forutsetninger for å tre inn i såkalte traineeløp. Hovedessensen i Stavanger Trainee er å benytte mentorens spisskompetanse i aktuell bransje, og at man i tillegg til å sikre intern opplæring i konkret praksisbedrift også løfter blikket og ser på muligheter for økt bransjekunnskap og mulighet for jobb i andre tilsvarende bedrifter. Mentoren bidrar aktivt i å styrke traineen sin evne til å søke og få seg jobb, enten i aktuell praksisbedrift eller hos en annen arbeidsgiver, dersom den aktuelle bedriften ikke har anledning til å rekruttere. Mentorene i prosjektet har også hatt en betydelig rolle i det å raskt identifisere lavhengende, relativt korte og tilgjengelige kurs og sertifiseringer som vil styrke traineene sine muligheter for å raskere kunne tre inn i lønnet arbeid. Prosjektet har blitt ytterligere styrket ved at man gjennom tett samarbeid med NAV, også har hatt et økonomisk mulighetsrom med tanke på supplerende økonomiske virkemidler som lønns- og inkluderingstilskudd for traineekandidatene.

5.3 Fleksibel norskopplæring – innenfor rammene av det kommunale norskopplæringstilbudet eller på andre måter

Tilrettelegging av fleksibel norskopplæring krever lederforankring og samarbeid på tvers i kommunen. Kommunene skal innenfor rammene av det kommunale norskopplæringstilbudet bidra til at deltakere i målgruppen oppnår et ferdighetsnivå i norsk som gir dem tilgang til arbeidslivet og/eller utdanning.

Mange kommuner kombinerer norskopplæring og praksis ved at enkelte dager brukes på norskopplæring i klasserom, og andre dager på en arbeidsplass. I Fafos spørreundersøkelse er dette den vanligste modellen voksenopplæringene rapporterer å ha, i den forstand at et slikt tilbud finnes ved nesten alle voksenopplæringene.

Askøy kommune er et eksempel på en kommune som heller har valgt å ha hele uker med norskopplæring og hele uker i praksis, for å få bedre kontinuitet i opplæringen på skolen og opplæringen på arbeidsplassen. Uansett modell(er) kommunen velger å bruke, er det viktig med et visst mål av fleksibilitet, slik at ikke norskopplæring står i veien for aktiviteter som kan bidra til å komme i arbeid. Noen kommuner tilbyr eller følger opp norskopplæring også på arbeidsplassen, mens andre ikke sørger for fysisk tilstedeværelse av norsklærer på praksisplassen, men sikrer kobling mellom opplæring i klasserom og det som gjøres på arbeidsplassen på andre måter. Mange kommuner tilbyr også ulike varianter av uttalt yrkes- eller arbeidsrettet norskopplæring, gjerne med elementer av opplæring på arbeidsplass. Andre kommuner, blant annet kommuner i Integrerings- og mangfoldsdirektoratets kommunepanel, opplever at det er ulike syn på arbeidsretting av norskopplæringen og bruk av arbeidsrettede tiltak, slik som praksis, i voksenopplæringen og i flyktningtjenesten og NAV.

Kommuner i kommunepanelet har på grunn av dette, uttrykt ønske om at statsforvaltningen skal rette aktivitetene sine knyttet til arbeidsrettede kvalifiseringsløp, og arbeidsretting av norskopplæringen, mot tilbyderne av norskopplæring.

Tønsberg kommune opplever økt arbeidsretting av norskopplæringen av at tjenester rettet mot personer i introduksjonsprogrammet er samlokalisert i kommunen. Også kommuner i Integrerings- og mangfoldsdirektoratets kommunepanel har gitt uttrykk for positive erfaringer med samlokalisering, med hensyn til å få til godt samarbeid om arbeidsrettede kvalifiseringsløp.

Ås kommune, som er en mellomstor kommune, samarbeider med nabokommunene Vestby og Frogn om gjennomføring av introduksjonsprogram og tilbyr som vertskommune norskopplæring til deltakere fra disse kommunen. Kommunen opplever at det er en fordel å samarbeide med andre kommuner om norskopplæring, da det gir større grupper med bedre differensiering og fleksibilitet.

I 2023 er det rekordmange deltakere i norskopplæringen på grunn av høye ankomster av fordrevne fra Ukraina. Dette betyr at det er mange nye kommuner som er pliktige til å tilby norskopplæring, og som av naturlige årsaker ikke har et fleksibelt tilbud om norskopplæring på plass. For eksempel er det mange kommuner som verken har tilbud om digitale norskkurs eller norskkurs om kvelden, noe som

vanskeliggjør deltakelse i arbeidslivet i kombinasjon med fortsatt norskopplæring. Mange kommuner har heller ikke fått på plass et aktivt samarbeid mellom voksenopplæring, flyktningtjeneste og NAV om arbeidsretting av norskopplæringen.

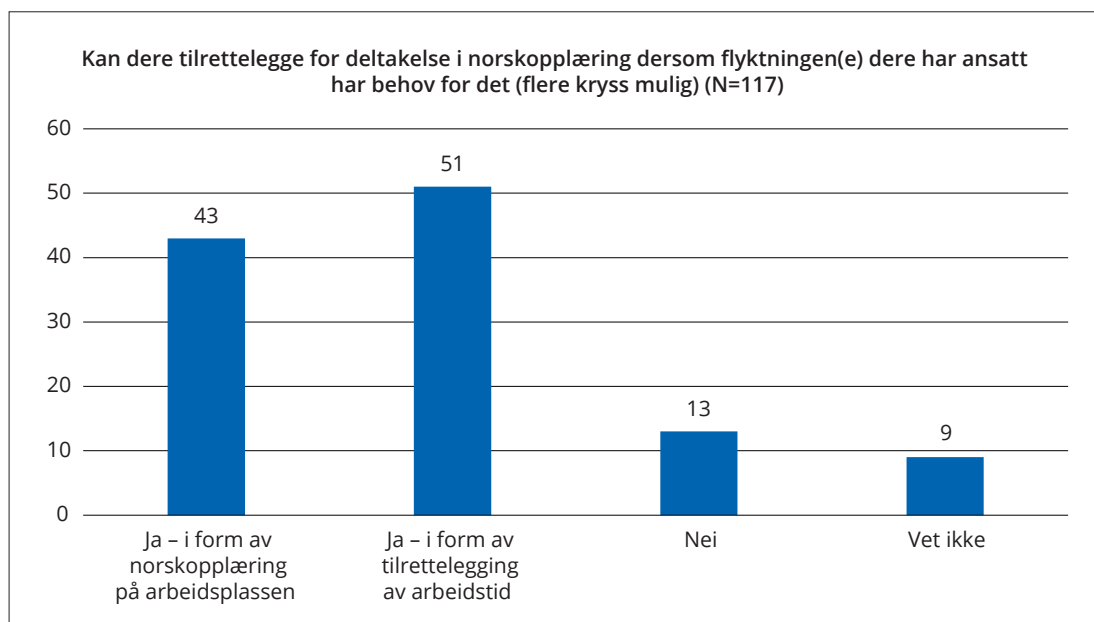
Det er behov for veiledning og kompetanseheving av både ledere og ansatte i voksenopplæringen. Det er muligheter for samarbeid om å tilby opplæring på tvers av kommuner. Slike avtaler forutsetter politisk vilje til samarbeid. På den annen side kan dette bidra til et samarbeid som bygger opp om at kvalifiseringstilbudene, deriblant norskopplæringen, skal bidra til økt overgang til arbeid. I forbindelse med Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse og Integrerings- og mangfoldsdirektoratets utredning av hvordan sørge for rask tilgang til språk opplæring- og trening ved høye ankomster (oppdrag 2023-02 til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse/ 2023-05 til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet), peker både KS og IKVO¹⁰³ på at interkommunalt samarbeid er krevende.

En enklere form for samarbeid kan imidlertid være at kommuner inngår avtale om tjenestekjøp. På denne måten kan både grupper og enkeltdeltakere gjennomføre både større deler av opplæringen eller enkelte kurs/ enkelte timer i en nabokommune. Dette kan for eksempel være hensiktsmessig der kommunen ikke har tilbud om norskopplæring om kvelden, og dermed må kjøpe kveldskurs til deltakere som er avhengig av en slik fleksibilitet. KS har inntrykk av at dette skjer i stor grad, at det fungerer bra og at mange av de store opplæringssentrene har kapasitet til å ta imot deltakere fra andre kommuner. Kommunene kan også kjøpe tjenester av private tilbydere av norskopplæring. Dette kan bidra til mer fleksible norskopplæringstilbud, men forutsetter kapasitet hos tilbydere og at kommunen har ressurser til å kjøpe slike tjenester.

Kommunene bør planlegge og koordinere kurstilbud som sikrer at opplæring i norsk blir rettet mot arbeidslivet og blir tilbudt i kombinasjon med praksis eller arbeid. I Oxford Researchs spørreundersøkelse rettet mot arbeidsgivere, ble respondentene som hadde ansatt folk med flyktningbakgrunn, spurt om deres virksomhet kan tilrettelegge for deltakelse i norskopplæring dersom flyktningen(e) har behov for det. Nærmere halvparten av virksomhetene rapporterte at de kan tilrettelegge for slik deltakelse på arbeidsplassen og/eller i form av tilrettelegging av arbeidstid.

¹⁰³ Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring

Figur 14: Tilrettelegging for norskopplæring



Norskopplæringen bør kobles til arbeidsplassen ved at oppgaver og språk deltakeren møter på arbeidsplassen gjøres til en del av opplæringen i norsk. Dette vil kunne utfordre spesielt nye bosettingskommuner, og hvor det er et antatt behov for kompetanseheving om blant annet arbeidsretting av norskopplæringen.

Det finnes allerede tilgjengelig informasjon om hvordan tilrettelegge for arbeidsretting av norskopplæring. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse har blant annet en nettside om arbeidsrettet norskopplæring¹⁰⁴, med konkrete råd om hvordan undervisningen kan legges opp. For å gjøre informasjonen enda mer lettfattelig og tilgjengelig, har Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet i oppdrag 2023-02 til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse/ 2023-05 til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet *Tiltak for rask tilgang til språk opplæring- og trening ved høye ankomster*, foreslått å utvikle en kompetansepakke om norskopplæring, hvor blant annet arbeidsretting av norskopplæring og samarbeid om praksis vil være en del av innholdet.

Bruk av digital undervisning, herunder fjernundervisning i norskopplæring, er et eksempel på fleksibel norskopplæring. Dette vil være spesielt egnet for deltakere som ønsker å gå raskt ut i arbeid eller som allerede er i arbeid, men fortsatt trenger norskopplæring. I rapporten «*Digital fjernundervisning i norsk og samfunnskunnskap – Behov, tilbud og erfaringer*»¹⁰⁵ peker Proba på at omfanget av digitale fjernundervisningstilbud er begrenset, og at det finnes relativt lite kunnskap om eksisterende tilbud. Rapporten peker også på at digital fjernundervisning ikke kan erstatte opplæring der deltakerne møtes fysisk, men bør brukes som et supplement. Det sosiale aspektet ved fysisk frammøte blir trukket fram som en viktig årsak til dette.

¹⁰⁴ [Slik kan det gjøres – Arbeidsrettet norskopplæring \(hkdir.no\)](https://hkdir.no/Arbeidsrettet-norskoppl%C3%A6ring)

¹⁰⁵ På oppdrag fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse i tråd med oppdrag nr. 2022-08 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, overlevert 31. mai 2023.

For deltakere som forventes å gå raskt i arbeid, eller som allerede er i arbeid, vil derimot ikke det sosiale aspektet være like viktig. Et tilbud om digital undervisning vil derfor kunne oppfattes som både nyttig og fleksibelt, og muliggjøre at deltakeren kan fortsette sin opplæring i norsk.

På bakgrunn av funn i kartleggingen, kommer Proba med anbefalinger til tiltak for å legge til rette for digital fjernundervisning og større fleksibilitet i opplæringstilbudene. De foreslår blant annet å etablere en forsøksordning med sentre for digital fjernundervisning, å styrke støtteordninger for steder som arbeider systematisk med utvikling av digitale opplæringstilbud og å etablere en kursportal for digitale fjernundervisningstilbud. Videre er det viktig at statlige aktører som Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet best mulig bidrar med tilrettelegging og veiledning om temaet. I svar på oppdrag *Tiltak for rask tilgang til språkopplæring- og trening ved høye ankomster*, foreslår Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse at det skal utarbeides veiledningsressurser knyttet til innholdet i norskopplæringen med vekt på arbeidsrettet norskopplæring. Ressursen foreslås også å inneholde råd og veiledning knyttet til hvordan digital fjernundervisning kan brukes som en del av norskopplæringstilbudet i kommunene. I tillegg foreslår Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse å reetablere en tilskuddsordning for økt bruk av nettbasert norskopplæring, og viser til erfaringer direktoratet hadde med ordningen under koronapandemien.

I en situasjon med et høyt antall deltakere i norskopplæringen, er også frivilligheten en viktig ressurs. Frivillige organisasjoner kan gjennom ordningen med tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner¹⁰⁶ søke Integrerings- og mangfoldsdirektoratet om midler til gjennomføring av aktiviteter som språktrening i norsk og engelsk. Det å ha en arena hvor man kan praktisere språk ved siden av det kommunale tilbudet, kan utgjøre et viktig og fleksibelt supplement for raskere progresjon i utviklingen av norskferdigheter.

Norskopplæring med flerspråklig støtte kan også være et pedagogisk grep, som ikke nødvendigvis bidrar til mer fleksible tilbud, men som kan bidra til raskere progresjon i utviklingen av norskferdigheter. «Flerspråklig støtte» betyr at deltakerne får støtte fra en assistent som både behersker norsk og deltakerens morsmål eller et annet språk deltakeren kjenner. I en situasjon hvor en høy andel av deltakerne i norskopplæringen har felles språk, og det er mange fordrevne fra Ukraina som har pedagogisk utdanning og/eller yrkeserfaring fra undervisning, kan forutsetningene være gode for å kunne ta i bruk flerspråklig støtte i norskopplæringen. I tillegg vil dette kunne bidra til sysselsettingen av personer som pedagogisk utdanning og/eller yrkeserfaring fra undervisning, samt underlette eventuelle kapasitetsutfordringer i kommunen med hensyn til pedagogisk personell.

OsloMet beskriver i rapporten *Norskopplæring med flerspråklig støtte* □ *En pilotstudie*¹⁰⁷ utprøving av norskopplæring med flerspråklig støtte ved tre voksenopplæringssentre (Ålesund, Lillestrøm og Drammen). Intensjonen med piloteringen var å utforske hvordan flerspråklig støtte kan forbedre språklæring, og vurdere om et

¹⁰⁶ [Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner | IMDi](#)

¹⁰⁷ [Norskopplæring med flerspråklig støtte. En pilotstudie \(oslomet.no\)](#)

forskningsdesign utviklet for prosjektet kunne utvides til en fullskala effektstudie. Studien omfattet et begrenset antall deltakere, og de involverte forskerne understreker i rapporten at studien ikke var dimensjonert for å teste effekter, jf. hensikten med prosjektet. Funnene indikerte imidlertid blant annet stor effekt på deltakernes opplevelse av egne lytteferdigheter, moderate effekter på selvopplevd mestring i muntlig, lesing og skriftlig og moderate effekter på lytting, muntlig og lesing på resultater av norskprøver. Målgruppen i studien var deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn, men både lærere og assistenter mente tiltaket også kunne være aktuelt for deltakere med mer skolebakgrunn og bedre norskferdigheter. På bakgrunn av studiet er det utviklet en håndbok, som bygger på erfaringene fra Ålesund voksenopplæringscenter, og har som mål å gi støtte til opplæringssteder som ønsker å organisere opplæring der flerspråklig assistent og norsklærer samarbeider om opplæring av nyankomne voksne.¹⁰⁸

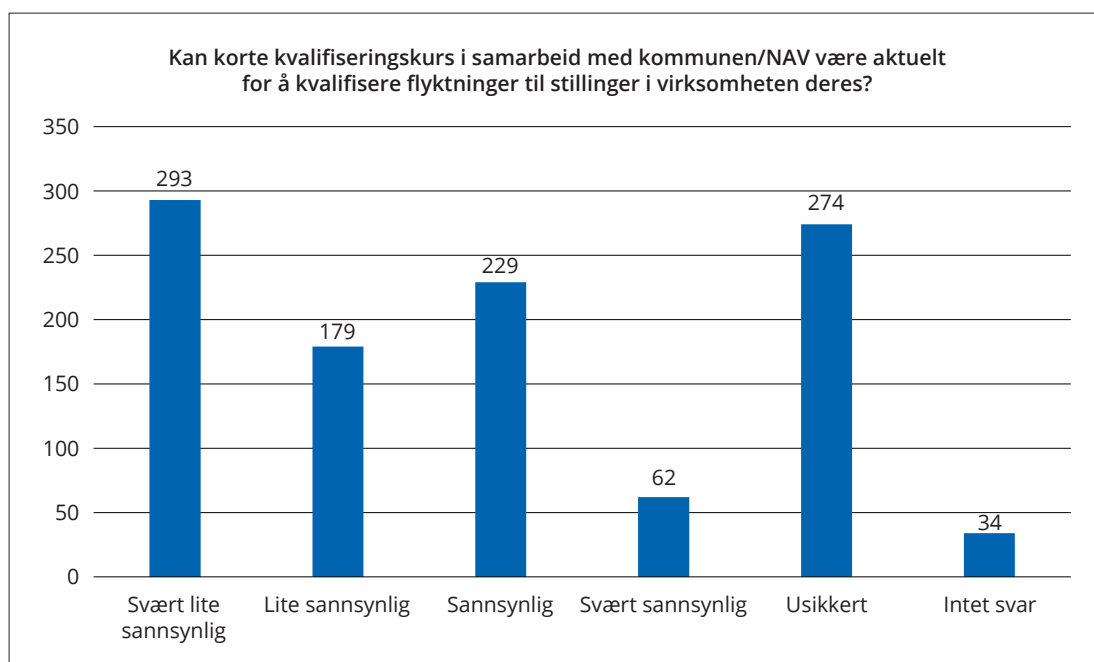
5.4 Yrkes- og bransjerettede kurs

Rask overgang til arbeid kan understøttes av kortere yrkes- og bransjerettede kurs. Det finnes flere, og relativt korte kompetansehevende løp innenfor ulike bransjer. IT-sertifiseringer som er dagsaktuelle er for eksempel dekkmontørkurs, HMS knyttet til industribransjen, vippekurs, neglekurs m.m. De har alle til felles at de er gjennomført på relativt kort tid, og for eksempel Stavanger har erfaring med at det sikrer direkte overgang til lønnet arbeid. Deltakeren får et treffsikkert kompetanseløft og blir langt mer attraktiv som jobbsøker.

I Oxford Researchs spørreundersøkelse rettet mot ledere med personalansvar i 24 ulike bransjer ble respondentene spurt om korte kvalifiseringskurs i samarbeid med kommunen/NAV kan være aktuelt for å kvalifisere flyktninger til stillinger i virksomheten deres, se figur 15. 27 prosent av virksomhetene svarte at slike korte kvalifiseringskurs kan være aktuelt. En tendens i funnene fra undersøkelsen, er at jo flere ansatte virksomhetene har, jo flere respondenter er det som svarer at det er sannsynlig eller svært sannsynlig at korte kvalifiseringskurs er aktuelt.

¹⁰⁸ [Håndbok: Norskopplæring med flerspråklig støtte \(oslomet.no\)](https://oslomet.no/)

Figur 15: Kan korte kvalifiseringskurs i samarbeid med kommunen/NAV være aktuelt for å kvalifisere flyktninger til stillinger i virksomheten deres



Et konkret initiativ er «Handelslappen» som hovedorganisasjonen Virke i møte med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har presentert som forslag til arbeidsmarkedstiltak. Dette er i utgangspunktet som en del av et samarbeid om tiltak for økt etnisk mangfold i arbeidslivet, med mål om at flere innvandrere skal få en mer varig tilknytning til arbeidslivet. «Handelslappen» er tenkt som en ny kompetansestandard for handel, og hvor målgruppen, flyktninger og innvandrere, skal få muligheten til å bli «sertifisert» for å jobbe i handelsbransjen.

Kompetansestandarden skal bygge videre på modellen Balansekunst¹⁰⁹, hvor det er utviklet kvalifikasjonsbeskrivelser for kompetanse som butikkmedarbeidere trenger i handelsbransjen. For å oppnå «Handelslappen» er det tenkt at deltakerne skal gjennom et opplæringsløp hvor de får opplæring i bransjefag og norsk, i tillegg til at de har praksis i butikk. Et slikt opplæringsløp fordrer tett kontakt mellom bransje, opplæringsinstitusjon, flyktningtjenesten og den aktuelle deltakeren. Det skal være oppnåelig for deltakere med begrensede norskerferdigheter å oppnå «Handelslappen», samtidig som det er viktig at standarden holder et visst kompetansenivå som gjør det attraktivt for arbeidsgivere i handelsnæringen å ansette kandidater med «Handelslappen».

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Virke er i dialog vedrørende gjennomføring av en mulig pilotering av «Handelslappen». Målet for prosjektet er å gi flyktninger og innvandrere tilgang til kompetanseheving og styrke deres muligheter for å lykkes i det norske arbeidsmarkedet. Hensikten er at deltakerne skal kunne gå

¹⁰⁹ [Balansekunst – Virke](#)

raskt inn i arbeidsmarkedet, men også legge til rette for muligheten til å gå videre med formell utdanning på sikt.

Prosjekt Jobbfokus¹¹⁰, tilknyttet Flyktningtjenesten i Stavanger, har i en utprøvningsperiode med NHO Service og Handel brukt «kompetansestandard renhold» som digitalt kurs til et par deltakere i introduksjonsprogrammet i Stavanger kommune. De har sett veldig positive resultater av dette, og har inngått et toårig samarbeidsprosjekt med NHO Service og Handel. Stavanger ønsker å tilby NHOs kompetansestandard renhold som kurs til 25 introduksjonsdeltakere. Per mai 2023 har fem deltakere fått tilgang til kurset, og to har fullført kurset, der en har fått fast stilling som renholder og en er i arbeidstrening med mulighet for lønnet arbeid. Fem andre kandidater er nå i gang med kurset.

5.5 Ta i bruk flyktningenes kompetanse i offentlig tjenesteproduksjon

Våren 2023 ble det utarbeidet en nasjonal plan for mobilisering av ressurser i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon hos de fordrevne og andre med bakgrunn fra Ukraina i en situasjon med ekstraordinære høye ankomster.

Hensikten bak planen er å ta i bruk ressursene hos de fordrevne selv og øvrige personer i Norge med ukrainsk bakgrunn på en måte som bidrar til at kommuner og fylkeskommuner kan opprettholde sentrale tjenester til innbyggerne, selv med en svært høy grad av tilstrømming fra krigen i Ukraina. Planen er rettet inn mot et scenario med svært høye ankomster, og har ikke den enkeltes kvalifisering og yrkesdeltakelse som hovedmål. Samtidig er et slikt perspektiv også nyttig for å få rekruttert målgruppen raskt inn i jobb i offentlig sektor, gjennom å tydeliggjøre muligheten for å kombinere dette med norskopplæring og dermed bidra til økt arbeidsmarkedsintegrering.

Et relevant eksempel er tidligere Fjell kommune som fram til 2019 hadde prosjektet «Rett i jobb i Fjell»¹¹¹. Målgruppen var nyankomne flyktninger med høyere utdanning eller lang arbeidserfaring. I stedet for deltakelse i introduksjonsprogram, gikk ti nylig bosatte flyktninger rett i arbeid i en kommunal avdeling. Kommunen ansatte flyktningene i toårige prosjektstillinger på ulike tjenestesteder, der flyktningene fikk brukt sin medbrakte kompetanse eller erfaring. Som deltaker i Rett i jobb ble deltakerne ansatt som assistenter i kommunen, der lønnen utgjorde noe mer enn introduksjonsstøtten. Tilrettelagt opplæring i norsk og samfunnskunnskap var innlemmet i arbeidet. Hver deltaker hadde en mentor på arbeidsplassen, som bisto i opplæring av arbeidsoppgaver og norsk arbeidslivskunnskap. Gjennom prosjektet ble det etablerte en metode for å få nylig bosatte flyktninger rett i arbeid, der også språkopplæring ble ivaretatt, enten i arbeidstiden eller i etterkant av den.

Personene som skulle ansettes hadde kompetanse i form av høy utdanning, lang arbeidserfaring og språkressurser som kommunen trengte, noe som ville gi en

¹¹⁰ [Områdesatsing Storhaug | Stavanger kommune](#)

¹¹¹ [Rett i jobb i Fjell](#)

verdiskaping og styrke kommunen sitt tjenestetilbud. Tanken var også at ved å være ansatt i en assistentstilling, i en avgrenset periode, ble deltakerne godt kvalifiserte søkere til ordinære stillinger som ble utlyst i kommunen. Etter endt prosjektperiode er der eksempel på deltakere, som nå er i fast arbeid i andre stillinger i kommunen, gjennom ordinære ansettelsesprosesser.

Å gå rett i arbeid i stedet for å delta på introduksjonsprogram, var basert på frivillig deltakelse fra flyktningen sin side, parallelt med grundig kartlegging av kompetanse og tett dialog med arbeidsgiver. Å skulle overføre erfaringene fra «Rett i jobb» i Fjell kommune, til fordrevne fra Ukraina, vil kreve en tilsvarende prosess. Nye Øygarden kommune har forsøkt å håndtere metodikken i et prosjekt med kollektivt beskyttede fra Ukraina, der alle skulle gå rett i arbeid. Kommunen møtte imidlertid på utfordringer opp mot integreringsregelverket som vanskeliggjorde den praktiske implementeringen av prosjektet.

5.6 Oppsummering

Eksemplene over viser at det ved samarbeid om arbeidsrettede løp ikke er slik at «one size fits all». Samarbeidet bør imidlertid være forankret i kommuneledelsen, og alle tjenestoområder bør ha eierskap til arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger.

Det er store variasjoner i kommunenes sentralitet, størrelse, arbeidsmarked, demografi og organisering av tjenestene. God veiledning om arbeidsrettede løp som ivaretar denne variasjonen er en nøkkel for å bidra til at både uerfarne og erfarne kommuner lykkes med det nødvendige samarbeidet. Så langt kan det synes som veiledning om «fleksibelt hurtigspor» ikke i tilstrekkelig grad ivaretar dette behovet.

Nærmere halvparten av virksomhetene i survey sommeren 2023 svarte at de kan tilrettelegge for deltakelse i språkopplæring på arbeidsplassen og/eller i form av tilrettelegging av arbeidstid. Da er det viktig at også tilbudet fra kommunens side er fleksibelt. Digital opplæring kan ivareta behovet for fleksibilitet. Mange kommuner har ikke tilbud om digitale norskkurs eller norskkurs om kvelden, og det kan være behov for samarbeid også utover egen kommune. Interkommunalt samarbeid er krevende, men en enklere form for samarbeid kan imidlertid være at kommuner inngår avtale om tjenestekjøp.

Flerspråklig støtte kan bidra til raskere progresjon i utviklingen av norskkferdigheter, også for deltakere med medbrakt formell kompetanse.

Det er uansett stort behov for kompetanseheving og erfaringsdeling om arbeidsrettede kvalifiseringsløp. Tidlig samarbeid mellom flyktningtjeneste, NAV og arbeidsgivere er et suksesskriterie. Det kan ta lang tid å få benyttet medbrakt kompetanse, da dette gjerne krever gode norskkunnskaper på nivå B2 eller høyere. Det er behov for kvalifisert arbeidskraft i Norge, men skal ukrainske flyktninger ta i bruk medbrakt kompetanse, kan dette kreve et mer langsiktig perspektiv på arbeidsmarkedsdeltakelse. Korte yrkes- og bransjerettede kurs kan være hensiktsmessig for å tilføre ønsket kompetanse og understøtte rask overgang til arbeid.

6

Tiltak for å øke arbeidsmarkedsdeltakelsen blant ukrainere

I det følgende kapittelet vil arbeidsgruppen i tråd med oppdraget vurdere behovet for eventuelle politikkendringer og nye tiltak for å øke arbeidsmarkedsdeltakelsen blant ukrainere. Arbeidsgruppen vil understreke at det allerede er gjennomført en rekke innsatser fra sentralt hold for å bidra til at en rekordstor flyktninggruppe skal bli inkludert på arbeidsmarkedet. Det er derfor først og fremst vurdert hvordan eksisterende tiltak, virkemidler og pågående prosesser kan justeres og suppleres, framfor å foreslå mange nye innsatser. For å lykkes med økt arbeidsmarkedsintegrering for målgruppen må integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken understøtte og utfylle hverandre.

Det er så langt lav deltagelse i arbeidslivet for fordrevne fra Ukraina. Arbeidsgivere er en sentral aktør for å inkludere utsatte grupper på arbeidsmarkedet, og må få tydelig informasjon om hvordan de kan bidra. Det er også viktig at NAV har tiltak og tjenester som kan imøtekomme det store omfanget av arbeidssøkere med oppfølgingsbehov. Gjennom arbeidet har arbeidsgruppen erfart at det kan være utydelig hva målet med deltagelse i introduksjonsprogram og norskopplæring egentlig er, og da både for praksisfeltet og flyktningene selv. Kompleksiteten i regelverket er høy, og å manøvrere i ulike tiltak og virkemidler kan oppleves uhåndterlig for både kommunene, NAV, arbeidsgivere og flyktningene selv. Arbeidsgruppen har stor forståelse for den krevende situasjonen norske kommuner har stått og står i, og vil berømme den store viljen til å bidra inn i arbeidet med å bosette og integrere fordrevne fra Ukraina. Det tar tid å bygge opp kompetanse, og å omsette tilskuddsmidler til praktisk kvalifiseringsarbeid. NAV møter også store forventninger til å bidra inn med både arbeidsmarkedstiltak- og kompetanse, samtidig som de grunnet det gode arbeidsmarkedet har begrensede ressurser.

Arbeidsgruppen stiller seg bak anbefalingene i «Key Considerations for labour market integration of refugees and displaced persons¹¹²» som er vedtatt av topplederne i hele EU/EØS. Flyktningene må få oppdatert og lett tilgjengelig informasjon, og språkopplæring må være fleksibel og kunne kombineres med praksis eller jobb. Målgruppen bør få brukt medbrakt kompetanse og relevant erfaring, men man må søke å balansere både korte- og langsiktige integreringsperspektiv. Tett samarbeid mellom arbeidsmarkedsmyndighetene og arbeidsgivere og god kjennskap til behovene i lokalt arbeidsmarked, er viktig for å få ukrainske flyktninger inn i virksomheter som trenger arbeidskraft.

¹¹² <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26990&langId=en>

Særlig Danmark har så langt lyktes bedre med å inkludere ukrainske flyktninger på arbeidsmarkedet. Til tross for at det er utfordringer med å sammenligne landene både grunnet ulik geografi, arbeidsmarked og den politiske situasjonen, mener arbeidsgruppen at den tydelige forventningen om tidlig praksis og rask overgang til jobb i møte med denne målgruppen er relevant også i en norsk kontekst.

Arbeidsgruppen mener på bakgrunn av dette at det er behov for tydelig kommunikasjon med felles signaler fra myndighetene rettet mot både ukrainske flyktninger, praksisfeltet og arbeidsgivere. Det er også behov for å videreutvikle felles veiledning til kommunene og NAV.

I det følgende har arbeidsgruppen sett på mulige tiltak opp mot de kriteriene som ble presentert innledningsvis under *Arbeidsgruppens forståelse av oppdraget og avgrensninger*.

Er tiltakene kortsiktige og/eller har de langsiktige effekter? Er tiltakene øremerket ukrainske flyktninger, eller bør de omfatte også andre grupper? Kan foreslåtte tiltak gjennomføres innenfor eksisterende økonomiske rammer eller er det behov for friske midler ved en eventuell gjennomføring? Vil eller bør tiltak kunne gjennomføres hvis Norge i løpet av 2023 mottar 100 000 flyktninger, og er tiltaket tilpasset små eller store kommuner/omfang av flyktninger lokalt?

6.1 Kommunikasjonstiltak med tydelige signaler fra myndighetene

Innsikt fra praksisfeltet viser at den eksisterende politikken i seg selv kan være en barriere. De siste årene har det vært en dreining mot varig tilknytning til arbeid gjennom å fylle gapet mellom kompetansen arbeidslivet etterspør og kompetansen til den enkelte som er utenfor arbeidslivet. Dette gjelder både nyankomne flyktninger og innvandrere, og overfor arbeidssøkere i NAV. Gitt den medbrakte kompetansen til majoriteten av de fordrevne fra Ukraina og midlertidigheten ved oppholdet, havner de aller fleste i korte opplæringsløp. Slike korte opplæringsløp er relativt nye (fra 2021 med ny lov om integrering), og omfanget av deltakere innenfor slike løp har vært lavt. Med ankomsten av ukrainske flyktninger har denne gruppen vokst voldsomt. Det betyr at hele integreringsapparatet må gjennom en betydelig omstilling, fra å planlegge mer langsiktige opplæringsløp til å legge til rette for mer intensive tilbud der flere aktører skal spille en rolle samtidig.

Varig tilknytning til arbeidsmarkedet kan stå i kontrast til rask overgang til jobb. Samtidig er det noe ulikt hva innsats for varig tilknytning skal og bør bety for ulike målgrupper. For nyankomne innvandrere med lite medbrakt kompetanse, vil en slik intensjon bli best ivaretatt ved formelle kvalifiseringsløp som kan lukke et kompetansegap. For målgrupper med høy medbrakt kompetanse vil det ofte innebære tiltak og ikke minst tilstrekkelig språkkunnskaper for å kunne ta i bruk denne. Kort programtid innebærer i realiteten en forventning om at den enkelte trer inn i tilgjengelige, om enn ikke relevante, jobber opp mot utdanning, eventuelt i påvente av å få godkjent eller supplert medbrakt kompetanse. Det kan ta lang tid å få benyttet medbrakt kompetanse, da dette gjerne krever gode norskkunnskaper på nivå B2 eller høyere. Det er behov for kvalifisert arbeidskraft i Norge, men skal ukrainske

flyktninger ta i bruk medbrakt kompetanse kan dette kreve et mer langsiktig perspektiv på arbeidsmarkedsdeltakelse.

Oxford Researchs survey viste at manglende kunnskap om hvor arbeidsgivere skal henvende seg hvis de ønsker å rekruttere målgruppen, kan være en klar barriere for å få inkludert en stor gruppe nyankomne på arbeidsmarkedet. Arbeidsgivere må vite hvordan de kan bidra, og hvor de skal henvende seg hvis de har behov for rekruttering eller ønsker å bidra på andre måter. Derfor er også tiltak direkte rettet mot arbeidsgivere svært viktig for å oppnå økt arbeidsmarkedsintegring.

Sist, men ikke minst, er det viktig at praksisfeltet og målgruppen selv får de samme signalene og forventningene om rask deltakelse i arbeidslivet. De fordrevne fra Ukraina bosettes i all hovedsak gjennom mottakssystemet. I regi av Utlendingsdirektoratet gjennomføres en forenklet kartlegging av blant annet medbrakt kompetanse som del av det bosettingsforberedende arbeidet. I denne fasen på mottak er det også viktig at den enkelte mottar informasjon om hvordan de kan gjøre seg tilgjengelige for arbeidsgivere ved å registrere CV på Arbeidsplassen.no. Dette vil kunne bidra til å tydeliggjøre målet om rask overgang til arbeid.

Tiltakene under er ment å adressere det umiddelbare behovet for å bidra til økt arbeidsmarkedsdeltakelse blant fordrevne fra Ukraina, men vil på lengre sikt imøtekomme behovet for en mer nyansert tilnærming til inkludering av nyankomne innvandrere basert på medbrakt kompetanse. Tiltaket vil også understøtte behovet for å synliggjøre arbeidsgivere som en sentral aktør i inkludering av nyankomne innvandrere. Informasjon har i utgangspunktet ikke noen administrative og økonomiske konsekvenser utover ordinære rammer, og de budsjettmessige konsekvenser for tiltakene er relativt beskjedne og uavhengig av omfanget av flyktninger som kommer til Norge. Informasjonstiltak er i tillegg viktige ved et scenario med ankomst av 100 000 flyktninger i 2023, da en slik situasjon vil medføre et ytterligere prekært behov for tydelige signaler til alle aktører. Tydelig informasjon og forventninger til målgruppen digitalt vil i et slikt scenario også være helt nødvendig for å avhjelpe press på førstelinjen.

Et unntak av når det gjelder ordinære rammer er kostnader knyttet til videre utvikling og drift av nettstedet Ny i Norge, men dette gjelder generelt og ikke tiltaket som er omhandlet i denne rapporten.

6.1.1 Tydelige signaler til kommunene og NAV

Innsikt fra praksisfeltet peker på at det generelt er behov for både tydelig kommunikasjon med signaler og prioriteringer fra sentralt nivå til NAV og kommunene om vektlegging av rask overgang til ethvert arbeid. Tydelige signaler er viktig slik at politiske intensjoner kommer til faktisk uttrykk i hele linjen; fra sentralt hold og helt fram til praksisfeltet lokalt.

For det første kan det vurderes hvordan sentralt nivå kan formidle en klar forventning om rask overgang til arbeid, sett opp mot midlertidigheten ved oppholdsgrunnlaget til målgruppen. Varig tilknytning til arbeid er et mer langsiktig mål som kan være relevant hvis ukrainske flyktninger får lengre opphold i Norge, noe som foreløpig er høyst uklart. I første omgang er det viktig at den enkelte kan ta i bruk sin erfaring inn i tilgjengelig arbeid selv om dette ikke nødvendigvis matcher

medbrakt kompetanse og erfaring. Videre må målgruppen få nok språkopplæring til å tre inn i arbeid der dette er et krav. Kommunene må også sikre at den enkelte kan kombinere arbeid med videre språkopplæring, og samtidig bidra i ev. prosesser for godkjenning og validering av medbrakt kompetanse.

Det er i skrivende stund et svært godt arbeidsmarked i Norge med stort behov for arbeidskraft. At den enkelte med midlertidig opphold eventuelt er overkvalifisert i en første jobb, må ses opp mot både mulighet til selvforsørgelse og velferdsstatens bærekraft.

Praksisfeltet bør i tillegg til felles, tydeligere forventinger også få anbefalinger om sammensetning av løp, samt målsetning ved og omfang av opplæring og innhold. Det bør også vurderes å oppfordre til at de som kan tre inn i arbeid, får bistand til å registrere CV og jobbønsker på Arbeidsplassen.no og/eller bruke «superrask søknad»¹¹³.

Tydelig informasjon og signaler til kommunene og NAV har som formål å endre adferd på kort sikt, men må suppleres med kompetansetiltak som vist til i 6.2.2 og 6.3.2 under.

6.1.2 Kommunikasjonstiltak rettet mot arbeidsgivere

Oxford Researchs undersøkelse viser at 60 prosent av bedriftene ikke visste hvor de skal henvende seg hvis de ønsker å tilby praksisplass eller jobb. Arbeidsgruppen mener at partene i arbeidslivet og næringslivet må utfordres til å ta i bruk ressursene til målgruppen, gitt det store arbeidskraftsbehovet. Det er ikke nødvendigvis slik at dette må presenteres som «inkludering» med implisitte støtteordninger.

I informasjon til arbeidsgivere bør informasjon om ferdighetsnivåer i norsk språk inngå. Norskprøven gir offentlig godkjent dokumentasjon på norskferdigheter, og kan være til god hjelp i ansettelsesprosessen. Man kan for eksempel utlyse en stilling med krav om nivå A2 eller B1 på Norskprøven. Det er samtidig viktig for både søker og arbeidsgiver at kravene som stilles er riktige i forhold til arbeidsoppgavene. Kravene må være høye nok til at medarbeideren kan utføre arbeidsoppgavene på en forsvarlig måte. Hvis de er for høye kan man imidlertid gå glipp av verdifull arbeidskraft, og det kan også være brudd på Likestillings- og diskrimineringsloven.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse har blant annet sammen med representanter fra ulike bransjer utarbeidet informasjonsmaterie¹¹⁴ til støtte for arbeidsgivere. Her tas det utgangspunkt i konkrete oppgaver som skal gjøres i ulike bransjer, og hvilke språkferdigheter som trengs for å utføre dem.

Tydelig informasjon til arbeidsgivere bør utformes i samarbeid mellom sentrale myndigheter og partene i arbeidslivet. Alle arbeidsgivere med arbeidskraftsbehov, både private og offentlige, kan være aktuelle samarbeidspartnere i kvalifiseringsløp for nyankomne innvandrere. Undersøkelsen til Oxford Research tydeliggjør at det er langt fra gitt at en praksisplass leder til ordinært arbeid i praksisbedriften. Samtidig kan praksis ha flere formål som på sikt kan lede til ordinært arbeid. Eksempler på

¹¹³ Superrask søknad – arbeidsplassen.no (nav.no)

¹¹⁴ Hvordan stille riktige norskkrav ved ansettelse – Kompetanse Norge

ulike formål med praksis, er å koble teoretisk kunnskap og praksis innenfor et yrke/fag, få kartlagt kompetanse og videre kvalifiseringsbehov, å videreutvikle sine norskerdigheter og annen kompetanse opp til et gitt nivå for å bli ansatt hos en aktuell arbeidsgiver, å få arbeidserfaring og en referanse samt å tilegne seg kunnskap om normer og regler i arbeidslivet og norsk arbeidslivskultur.

Det bør oppfordres til at arbeidsgivere ansetter på ordinære vilkår, dersom dette er mulig. Det må utarbeides tydelig informasjon som blir formidlet på en hensiktsmessig måte til arbeidsgivere med arbeidskraftsbehov som ønsker å rekruttere flyktninger, hvor de blir oppfordret til å ta kontakt med flyktningtjenesten i kommunen for å opprette mulig samarbeid og for å finne aktuelle kandidater til ledige stillinger. Hvordan dette skal formidles, bør avklares i samarbeid med partene i arbeidslivet, for å sikre at informasjonen er mest mulig målrettet og treffer særlig aktuelle bransjer og sektorer.

6.1.3 Tydelig informasjon om rettigheter og plikter til målgruppen

Manglende tilgang til balansert informasjon om både rettigheter og plikter kan være en barriere for å lykkes med ambisjonene om å øke arbeidsmarkedsintegrasjonen blant kollektivt beskyttede. For å støtte opp under praksisfeltets arbeid, er det viktig at målgruppen får de samme signalene. Det er blant annet behov for å fremheve den enkelte som en ressurs for Norge, gi god informasjon om rettigheter til norskopplæring og introduksjonsprogram, men også plikt til egeninnsats for å bli økonomisk selvhjulpen. Arbeidsgruppen understreker at særlig den varierende kompetansen i førstelinjen gjør det viktig med felles, enhetlig informasjon som er kvalitetssikret nasjonalt og treffer på tvers av nivå og geografi, ikke minst ved et høyscenario med ankomst av 100 000 flyktninger.

Informasjon direkte til målgruppen vil sikre at alle aktører, også offentlig sektor lokalt, mottar samme informasjon. NIBRs rapport¹¹⁵ om fordrevne fra Ukrainas første møte med Norge, belyste at ukrainerne opplevde vanskeligheter med å finne fram til riktig informasjon den første tiden i Norge. Deling av informasjon som ikke var kvalitetssikret på sosiale medier, bidro i tillegg til forvirring og risiko for feilinformasjon.

Det er viktig å unngå at rettigheter i form av introduksjonsprogram og språkopplæring i praksis hindrer rask overgang til arbeid. NIBRs forskningsprosjekt «Ukrainske flyktningers erfaringer med integrering og offentlige tjenester i Norge»¹¹⁶ viser gjennom foreløpige analyser fra intervju med ukrainske flyktninger, at de setter pris på muligheten til å delta i introduksjonsprogrammet, og at de får tid til å lære og ikke må finne jobb med en gang. Videre viser de første analysene fra overnevnte rapport, at majoriteten ønsker å lære seg norsk. Arbeidsgruppen mener det er viktig at målgruppen får informasjon om muligheten for å kombinere språkopplæring med lønnet arbeid, samt at arbeidsrettede aktiviteter i introduksjonsprogrammet skal inngå for å understøtte målet om rask overgang til arbeid.

¹¹⁵ Hernes m.fl (2022): «[SCANDINAVIAN INTEGRATION POLICIES FOR REFUGEES](https://norden.org/scandinavian-integration-policies-for-refugees)» (norden.org)

¹¹⁶ Hernes m.fl (2023) Underveistrapportering fra OsloMet sin oppfølging av rapport fra 2022: «Ukrainian refugees – experiences from the first phase in Norway».

Nettstedet bør formidle hensikten med og rammene for introduksjonsprogrammet og språkopplæring, og økonomiske støtteordninger slik som økonomisk sosialhjelp. Det er også behov for å formidle god informasjon om arbeidsmarkedet i Norge, arbeidssøkerprosessen og mulige jobber på kort og lengre sikt, for å understøtte målgruppens egen innsats og øke muligheten for å komme i arbeid raskest mulig. Dette kan gjøres i ulike format, blant annet kan det være hensiktsmessig med informasjonsfilmer.

I tillegg kan det formidles informasjon om å starte egen virksomhet. I august lanserer Digital Norway Norges aller første gründerprogram for ukrainske flyktninger, i et samarbeid med Danish Entrepreneurs. Programmet ble først lansert i Danmark i april 2022, hvor Danish Entrepreneurs og partnere har hjulpet over 1 300 ukrainere med å realisere sine gründerambisjoner. I 2023 vil Danish Entrepreneurs og Nordisk Ministerråd tilby 150 ukrainske flyktninger i hele Norden gratis tilgang til et skreddersydd gründerforløp hvor de får praktiske verktøy og verdifull kunnskap og nettverk. Programmet skal gi ferdigheter for å starte og drive bedrift – både i Norge og i Ukraina. Programmet er gratis, og det er plass til 50 flyktninger i Norge. Det er et mål at dette kan bli varig i et nasjonalt samarbeid, og det kan være mulig å skalere opp også til andre målgrupper og andre språk. Selve opplæringen treffer ikke så mange, men ressurssterke gründerne som skaper nettverk kan gi synergier også utover de som treffes direkte av opplæringen ved at de kan sysselsette andre i målgruppen. Arbeidsgruppen mener dette er et interessant og viktig initiativ. Erfaringer og resultater fra programmet vil kunne være viktig for å eventuelt iverksette tiltak som understøtter at flere etablerer egne bedrifter og arbeidsplasser. Likevel er det viktig å understreke at det å starte egen virksomhet ofte har et mer langsiktig perspektiv, og ikke nødvendigvis vil underbygge målsetningen om rask overgang til arbeid.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet leder arbeidet om å sørge for helhetlig informasjon til nyankomne flyktninger og andre innvandrere. Nettstedet Ny i Norge (nyinorge.no) som er laget i samarbeid med andre offentlige aktører vurderes å være en egnet kanal for både informasjon og formidling av budskap til målgruppen. Utgangspunktet for utviklingen av nettstedet er blant annet en rekke innsiktsrapporter som peker på flyktninger og innvandreres behov for helhetlig informasjon om de ulike fasene etter ankomst i Norge.

En minimumsversjon av Ny i Norge som retter seg mot voksne med midlertidig kollektiv beskyttelse fra Ukraina og har samlet informasjon fra 10 statlige aktører¹¹⁷ ble publisert 1. juni 2023. Her skal målgruppen finne informasjonen de trenger for å registrere seg og søke om beskyttelse i Norge, bli bosatt i en kommune og begynne livet sitt i Norge. Informasjonen er publisert på norsk, ukrainsk, russisk og engelsk.

Arbeidsgruppen mener at den samme informasjonen også bør formidles gjennom mottakene, kommunene og NAV, fortrinnsvis i ankomstfasen og i den tidlige fasen av bosettingsprosessen, og i informasjons- og opplæringssituasjoner. Informasjon kan også formidles gjennom kanaler rettet mot både praksisfeltet og allmennheten til de statlige aktørene som leverer innhold til nettstedet. Frivillige organisasjoner

¹¹⁷ IMDi, NAV, UDI, Helsedirektoratet, Arbeidstilsynet, Utdanningsdirektoratet, Lånekassen, Mattilsynet, FHI og Politiet

som er i kontakt med flyktningene for eksempel gjennom norsktreningstiltak kan også oppfordres til å spre informasjon om nettstedet.

Det er behov for midler til drift og videreutvikling av informasjon på Ny i Norge, men dette gjelder nettstedet generelt. Det vil ev. være behov for egne midler slik at relevante aktører kan samarbeide om å lage en informasjonsfilm om arbeidsmarkedet rettet mot målgruppen. Både målrettet informasjon og film kan også bearbeides slik at det treffer andre nyankomne flyktninger og innvandrere.

6.2 Fleksibel og arbeidsrettet norskopplæring

Manglende tilgang til fleksibel språkopplæring kan være en barriere for rask overgang til jobb. I Danmark, som så langt har høy deltakelse i arbeid blant målgruppen, vises det til at undervisningen tilbys både på kveld, i helger og på nett.

Både arbeidsgivere og kommunene mener språk er viktig for å kunne tilby jobb og praksisplass, og den mest åpenbare utfordringen for å komme i jobb er språkbarrierer. Et godt arbeidsmarked gir bedre muligheter for å inkludere utsatte grupper i arbeidsmarkedet. Det er fremdeles høy etterspørsel etter arbeidskraft i Norge. Det tar imidlertid tid å lære norsk, og det er ikke så mange i målgruppen som behersker engelsk slik som først antatt. Et felles språk for kommunikasjon på arbeidsplassen vil stort sett være et krav. Det er helt sentralt at norskopplæringen lar seg kombinere med arbeid for de som har fått et første fotfeste innenfor arbeidslivet.

Respondentene i Oxford Research sin survey viste at de som hadde ansatt flyktninger var positive til å tilrettelegge for deltakelse i språkopplæring på arbeidsplassen og/eller i form av tilrettelegging av arbeidstid. Da er det viktig at også tilbudet fra kommunens side er fleksibelt. Digital opplæring kan ivareta behovet for fleksibilitet. Systematisk bruk av digital norskopplæring, som kan kombineres med arbeid eller praksis, kan til dels møte utfordringer med sprengt kapasitet på lokaler til opplæring.

Interkommunalt samarbeid er krevende, men en enklere form for samarbeid kan imidlertid være at kommuner inngår avtale om tjenestekjøp. Dersom en kommune får presset kapasitet eller mangler den nødvendige kompetansen til å tilby tjenester knyttet til kvalifisering og arbeidsformidling av kollektivt beskyttede fra Ukraina, har kommunen anledning til å kjøpe tjenestene fra andre. Dette kan være både fra andre kommuner, og andre aktører.

Kommunene har tilgang til informasjon, veiledning og kompetanseheving om offentlige anskaffelser via DFØ sin anskaffelsesportal¹¹⁸, inklusive mulighet for spesifikk veiledning fra DFØ. Det er utviklet en veileder for kjøp av helse- og sosialtjenester¹¹⁹ som omfatter blant annet helse- og sosialtjenesteyting, og tjenester i forbindelse med trening og utdanning. Helse- og sosialtjenesteyting omfatter blant annet tjenester som ligger til NAV, imens tjenester i forbindelse med trening og utdanning blant annet omfatter voksenopplæring. Videre har KS et faglig forum

¹¹⁸ [Anskaffelser.no](https://anskaffelser.no) | [Fagsider om offentlige anskaffelser](#)

¹¹⁹ [Veileder for kjøp av helse- og sosialtjenester](#) | [Anskaffelser.no](https://anskaffelser.no)

for anskaffelser¹²⁰, som tilbyr kompetansehevende kurs og felles læringsarenaer til sine medlemmer. KS kan også yte juridisk bistand til kommunene i spørsmål om konkrete anskaffelser¹²¹.

Arbeidsgruppen har foreløpig ikke identifisert behov for å utvikle ytterligere kompetansehevende tiltak knyttet til kjøp av tjenester i forbindelse med kvalifisering og arbeidsformidling.

Innsikt fra praksisfeltet viser at samarbeid om arbeidsrettede løp for en målgruppe med kort programtid også kan trues av interessekonflikter mellom aktørene, fordi målene er ulike; raskt i jobb versus å oppnå et gitt (og nokså høyt) språknivå. Resultater av opplæring i norsk blir ikke målt ved overgang fra opplæring til arbeid slik som introduksjonsprogrammet blir. Dette åpner for såkalt målforskyvning, og hvor blant annet prøveresultater blir en viktigere indikator på måloppnåelse i stedet for overgang til arbeid. Bosatte flyktninger og deres familier er innbyggere i kommunene, og skal få tjenester på lik linje med majoritetsbefolkningen. Staten styrer ikke kommunene, men er avhengig av dem for å få implementert politiske beslutninger ved å omdanne lovens materielle innhold til praktisk arbeid. God kvalitet i integreringsarbeidet krever at mange aktører på mange nivå samhandler.

I tillegg til kompetansetiltak mener arbeidsgruppen det er nødvendig med et mer håndfast sentralt initiativ for å sikre tilgang til fleksibel norskopplæring, samt å styrke ordningen med Kompetansepluss for å sikre at flere arbeidsgivere kan tilby språkopplæring på arbeidsplassen.

6.2.1 Nasjonalt tilbud om digital norskopplæring

Både erfarne og uerfarne kommuner bør tilby fleksibel norskopplæring for å imøtekomme behovet for opplæring som kan tilbys i kombinasjon med arbeid, men det er få som kan vise til et slikt tilbud. På oppdrag fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse har Proba i rapporten *Digital fjernundervisning i norsk og samfunnskunnskap – Behov tilbud og erfaringer*¹²² kartlagt utbredelsen av digital fjernundervisning i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven.

Proba foreslår seks tiltak som de vurderer kan bidra til å øke bruken av og kvaliteten i digital fjernundervisning, som er lite benyttet. De foreslår blant annet å vurdere og etablere en forsøksordning med sentre for digital fjernundervisning, styrke støtteordningene for opplæringssteder som arbeider systematisk med utvikling av digitale opplæringstiltak samt etablere en kursportal for digitale fjernundervisnings-tilbud.

I lys av det store omfanget av en målgruppe som har behov for digitale tilbud om språkopplæring for å sikre fleksibilitet i kombinasjon med arbeid, mener arbeidsgruppen at det må utredes nærmere hvordan det raskt kan etableres et tilbud om fjernundervisning som er tilgjengelig i hele landet.

¹²⁰ [KS Anskaffelsesforum \(KSA\) – KS](#)

¹²¹ [Anskaffelser og offentlig støtte – KS](#)

¹²² På oppdrag fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse i tråd med oppdrag nr. 2022-08 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, overlevert 31. mai 2023

Et slikt tilbud vil også kunne være viktig for en større målgruppe på lang sikt, gitt løpende evaluering og videreutvikling.

Organisering og kostnader må utredes, men arbeidsgruppen mener at det eksempelvis er mulig å se for seg å sette ut en slik ordning på anbud, og at større kommuner som allerede har etablert digitale tilbud kan søke om å være nasjonal tilbyder av digital fjernundervisning. Et slikt tilbud vil særlig kunne ivareta behovet for fleksibilitet i små og/eller uerfarne kommuner som ikke har økonomi til å tilby undervisning på kveldstid. Ikke minst vil et slikt tilbud kunne ivareta behov for opplæring for en stor målgruppe hvis det kommer 100 000 flyktninger innværende år.

6.2.2 Kompetansepakke om fleksibel norskopplæring og arbeidsrettet norskopplæring

Manglende kompetanse i praksisfeltet er en åpenbar barriere for kvalitet i tilbud om opplæring og kvalifisering. Både uerfarne og mer erfarne kommuner kan ha behov for kompetanse om fleksibel og arbeidsrettet norskopplæring.

Kommunene skal planlegge og koordinere opplæringstilbud i norsk som sikrer at opplæringen i norsk rettes mot arbeidslivet, og at den kan gis i kombinasjon med praksis eller arbeid.

Det finnes allerede god og gjennomarbeidet informasjon på Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse sine nettsider. Informasjonen er imidlertid fragmentert, og tilbakemeldinger fra kommunene bekrefter at det oppleves tungvint å måtte lete flere steder for relevant informasjon om norskopplæring. Digitale kompetansepakker støtter opp om en mer helhetlig tankegang, hvor direktoratene presenterer informasjonen samlet.

Kompetansepakker støtter også opp om en mer varig løsning, som gjør en spisset og koordinert informasjonspakke om norskopplæring lett tilgjengelig. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har allerede utviklet fire [kompetansepakker rettet mot programrådgivere i introduksjonsprogrammet](#) om henholdsvis temaene Juridisk kompetanse, Programrådgivers rolle, Migrasjonshelse og Godkjenning av utenlandsk utdanning. Sistnevnte er et samarbeid mellom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. Disse kompetansepakkene har blitt godt mottatt av kommunene. Med en modulbasert løsning, vil det også være mulig å legge til nye moduler i tråd med endringer på feltet og behov som måtte identifiseres fremover.

Et prinsipielt spørsmål knyttet til det foreslåtte tiltaket er at flertallet av deltakere i norskopplæringen i 2023 skal ha korte kvalifiseringsløp med mål om rask overgang til arbeid. Ved utvikling av en digital kompetansepakke om norskopplæring, er det imidlertid viktig å ivareta behov knyttet til deltakere i lengre kvalifiseringsløp i planleggingen av innholdet i de ulike modulene.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse har både erfaring fra tidligere og pågående samarbeid om flere oppdrag knyttet til utvikling av norskopplæringstilbudene. Det er derfor gode forutsetninger for å lykkes med gjennomføringen av foreslåtte tiltak om kompetansepakke

om norskopplæring. Erfaringer fra utvikling av en slik kompetansepakke vil også kunne ha stor overføringsverdi til annet arbeid.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet fikk 30. juni 2023 oppdrag om å bidra med veiledning for å sikre at særlig nye kommuner får kompetanseheving om arbeidsretting av norskopplæring, og også involvere Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse inn i arbeidet. Dette skal omfatte veiledning om hvordan kommunene kan organisere opplæringen slik at den kan kombineres med arbeidsdeltakelse for personer som har avsluttet deltakelse i introduksjonsprogrammet. Arbeidsgruppen mener at kompetansepakker som beskrevet her vil kunne ivareta behovet for kompetanseheving i kommunene.

Kompetansepakker krever interne ressurser og utgifter til leverandør, men er av en størrelsesorden som kan ivaretas innenfor ordinære økonomiske rammer. Ved ankomst av svært mange flyktninger er det identifisert utfordringer knyttet til både kapasitet og kompetanse, og begge disse risikoene har betydning for kvaliteten i tjenestetilbudet. Tiltak som bidrar til økt kompetanse og bedre samarbeid er vesentlig for å sikre kvalitet, samtidig som tiltak også må bidra til at tjenesteapparatet er i stand til å gi et forsvarlig tilbud ved ankomst av opp mot 100 000 flyktninger.

På kort sikt er det viktig med lavterskeltilbud i form av kompetansetiltak, men tiltakene er viktige for å bidra til kvalitet i tilbudet også på lenger sikt. Kompetansetiltakene vil naturlig også omfatte andre flyktninggrupper, og digitale tilbud medfører at alle kommuner og NAV-kontor kan benytte seg av disse uavhengig av størrelse og sentralitet.

6.2.3 Styrke ordning med Kompetansepluss for mer norskopplæring på arbeidsplassen

Arbeidsgruppen mener som vist til over at det er særlig viktig å legge til rette for fleksibel norskopplæring i kombinasjon med ordinært arbeid. En måte å bidra til dette er å styrke Kompetansepluss-ordningen.

Gjennom fire egne tildelingsrunder i 2023 og 2024 kan det lyses det ut midler til norskopplæring for voksne ukrainske flyktninger innenfor Kompetansepluss-ordningen. Med fire utlysninger vil en kunne tilby praksisnær norskopplæring på arbeidsplassen til stadig nye grupper av fordrevne fra Ukraina som kommer i arbeid. Den første utlysningen kan finne sted i september 2023, samtidig med de ordinære utlysningene i Kompetansepluss Arbeid og Kompetansepluss Frivillighet. De tre øvrige utlysningene vil kunne ha egne utlysningsfrister. Ved å utvide Kompetansepluss på denne måten, kan man bruke den samme innretningen som i den ordinære ordningen, noe som vil være en rask og effektiv måte å iverksette tiltak på.

En kan stille spørsmål ved om det er riktig å innrette en ordinær tilskuddsordning som Kompetansepluss, slik at man gjennom ordningen kan tilby praksisnær norskopplæring til en utvalgt gruppe med en spesifikk landbakgrunn. I likhet med andre flyktninger, har fordrevne fra Ukraina et tilbud om gratis norskopplæring i kommunene, gjennom rettigheter nedfelt i integreringsregelverket. Fordrevne fra Ukraina kan også omfattes av tilbud om norskopplæring finansiert gjennom

Integrerings- og mangfoldsdirektoratets norskopplæringsordning¹²³ og andre tilskuddsordninger.

De økonomiske rammene for Kompetansepluss ble sterkt redusert fra 2022 til 2023, samtidig som det er stor oversøking til ordningen. Behovet for opplæring i flere grunnleggende ferdigheter på arbeidsplassen er stort, også for norskspråklige arbeidstakere med lav formell kompetanse. Utvidelse av Kompetansepluss med et eget spor for fordrevne fra Ukraina, forutsetter tilførsel av ekstra midler, både tilskuddsmidler og midler til administrasjon av tilskuddet. En utvidelse av Kompetansepluss vil også innebære betydelig merarbeid for HK-dir knyttet til administrasjon av ordningen. Hvis det ikke tilføres ekstra midler eller opprettes et eget spor for denne målgruppen i Kompetanseplussordningen, vil tiltak finansiert av ordningen rettet mot fordrevne fra Ukraina imidlertid gå på bekostning av den øvrige målgruppen til Kompetansepluss.

Ved høyscenario med ankomst av 100 000 flyktninger vil det kommunale tilbudet (og andre tilbud) være så presset, at omfanget opplæring den enkelte vil få tilbud om trolig blir begrenset. Det vil da kunne bli ytterligere aktualisert å gi opplæring på arbeidsplass.

6.3 Samarbeid om arbeidsrettede kvalifiseringsløp

Ulikt syn på oppgave- og ansvarfordeling mellom kommunens flyktningtjeneste og NAV, kapasitetsutfordringer, opplevelsen av å bli koblet på for sent og mange uerfarne bosettingskommuner kan utgjøre en barriere for godt lokalt samarbeid. Det er også viktig at det blir adressert hvordan det kan rigges et godt samarbeid med arbeidsgivere lokalt.

God veiledning om arbeidsrettede løp som ivaretar lokal variasjonen er en nøkkel for å bidra til at både uerfarne og erfarne kommuner lykkes med det nødvendige samarbeidet om arbeidsrettede kvalifiseringsløp. Fleksibelt hurtigspor skulle bidra til å få på plass nødvendig samarbeid om arbeidsrettet innhold for målgruppen, men det har vist seg at det er uklart hva hurtigsporet egentlig skal være. Arbeidsgruppen mener at dette taler for at generell veiledning om arbeidsrettede kvalifiseringsløp som ivaretar behovet for lokal fleksibilitet vil kunne være mer produktivt.

Vektlegging av språkopplæring med mål om å oppnå et spesifikt nivå i norsk kan gi mindre fokus på arbeidsretting av introduksjonsprogram. Når den enkelte takker ja introduksjonsprogram innebærer dette at kommunen skal gi et tilbud utover språkopplæring, og flyktningene kan ikke velge bort arbeidsrettet innhold. Samtidig krever arbeidsrettet innhold og mål om rask overgang til arbeid et samarbeid som kan være krevende å rigge både i uerfarne og mer erfarne kommuner, som kan måtte legge om tidligere praksis. Samarbeid krever tilstrekkelige ressurser og kompetanse, faktorer som til sammen vil være premisser for god kvalitet. Samtidig er det noen som kommer raskt i jobb, og det er kommuner og NAV-kontor som finner mulighetsrommet sammen med arbeidsgivere.

¹²³ [Tilskudd til norskopplæringen 2023 | IMDi](#)

Det er uansett stort behov for kompetanseheving om arbeidsrettede kvalifiseringsløp og tidlig samarbeid mellom flyktningtjeneste, NAV og arbeidsgivere er et suksesskriterium.

6.3.1 Utvikle en digital veileder for samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene om introduksjonsprogram

Det er store variasjoner i omfanget av og innhold i introduksjonsprogrammet, og det synes som det mange steder er lite bruk av tiltak utover språkopplæring.

I forbindelse med innføringen av integreringsloven var det behov for å endre veiledning i form av rundskrivet (G-27/2017) om *samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere* som var knyttet til introduksjonsloven. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet da [Veileder om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsprogrammet](#) og etter hvert en [mal for samarbeidsavtale](#). Formålet med veilederen er å legge til rette for godt lokalt samarbeid mellom kommunen og NAV for deltakere i introduksjonsprogrammet.

Selv om både majoriteten av NAV-kontorene og kommunene tidlig i 2023 rapporterte at samarbeidet lokalt opplevdes som godt, var det også de som meldte om utfordringer knyttet til blant annet ulikt syn på oppgave- og ansvarfordeling, kapasitetsutfordringer, og at NAV ble koblet på for sent i samarbeidet om deltakerne i introduksjonsprogram.

Det er behov for generell kompetanseheving og fasilitering for godt samarbeid om introduksjonsprogram lokalt, særlig om korte arbeidsrettede kvalifiseringsløp, men også om lengre kvalifiseringsløp og formell kvalifisering. Det er i tillegg identifisert behov for oppdateringer av innholdet og forbedret brukervennlighet i den eksisterende veilederen. Direktoratene er i ferd med å videreutvikle veilederen, som nå foreligger i PDF-format, til en digital veileder. Dette vil gi mulighet for å også dele praktiske konkrete eksempler på godt samarbeid og andre verktøy gjennom veilederen.

NAVs kjennskap til lokalt arbeidsmarked og kompetanse innen arbeidsinkludering er noe av det NAV-kontorene kan bidra med i samarbeidet med kommunen om deltakere i introduksjonsprogrammet. Dette er også noe av det som blir trukket frem av NAV-kontorene som spesielt viktig i en situasjon hvor mange deltakere skal ha korte og arbeidsrettede program. Flere NAV-kontor har invitert kolleger fra flyktningtjenesten inn på kontorets markedsmøter. På denne måten kan det sikres at de som arbeider i flyktningtjenesten får informasjon om både direktemeldte stillinger og annen relevant arbeidsmarkedsinformasjon. I arbeidet med å oppdatere og digitalisere innholdet i dagens veileder er dette praktiske og gode eksempler som kan løftes frem. Veilederen, som nå skal gjøres digital, omfatter samarbeidet om alle deltakere i introduksjonsprogrammet, uavhengig av opprinnelsesland og vil derfor ikke kun gjelde de med midlertidig kollektiv beskyttelse.

Det er også viktig at en digital veileder i større grad operasjonaliserer på hvilket tidspunkt aktørene skal samarbeide om hva, ansvar og konkrete råd og tips.

En enkel digital veileder vil kunne utvikles på kort sikt og innenfor ordinære økonomiske rammer, mens en mer omfattende digitalisering vil kreve at en følger ordinære prosesser og utreder både alternative modeller og kostnader i en konseptfase.

Veilederen vil, gitt at den oppleves som nyttig i arbeidshverdagen til både ansatte i flyktningtjenesten og NAV, kunne bidra til et mer felles perspektiv på oppgaver og ansvarsdeling. Dette inkluderer samarbeid med arbeidsgivere, samt at NAV blir koblet tidligere på i gjennomføringen av introduksjonsprogram, og at det er gode overganger til videre oppfølging i NAV ved avslutning av introduksjonsprogram for de som har behov for det.

6.3.2 Utvikle kompetansepakke for samarbeid om korte arbeidsrettede kvalifiseringsløp

På bakgrunn av erfaringene med [kompetansepakker rettet mot programrådgivere i introduksjonsprogrammet](#), og de 7 regionale kompetansehevende samlingene som har vært gjennomført våren 2023, planlegger Integrerings- og mangfoldsdirektoratet allerede å utvikle en digital kompetansepakke om samarbeid om korte arbeidsrettede løp, med vekt på praktiske eksempler fra ulike kommuner.

Det har vært særlig fokus på korte, arbeidsrettede kvalifiseringsløp, og samarbeidet rundt dette lokalt, på de kompetansehevende samlingene. Kommunene har fortsatt behov for kompetanseheving på dette området, og etterspør erfaringsdeling på tvers av region- og kommunegrenser av gode og effektive måter å samarbeide om arbeidsrettede kvalifiseringsløp på.

Gjennom ulike aktiviteter og verktøy rettet spesielt mot kommunene kan kompetansen bli høyere og terskelen for samarbeid lavere. Gjennom fysiske samlinger skaper man blant annet en arena for å knytte kontakter, forme nye fagnettverk og sammen finne nye gode løsninger.

Digitale kompetansepakker kan gi faglig påfyll til både programrådgivere og ansatte i NAV. Gjennom kompetansepakkene blir ulike temaer presentert i form av tekst, filmer og refleksjonsspørsmål.

Gjennom kompetansepakkene som er utviklet så langt blir brukerne oppfordret til å for eksempel bruke et avdelingsmøte til å se filmene sammen, og jobbe videre med refleksjonsspørsmål i fellesskap. Kompetansepakkene som er utviklet så langt har (nyansatte) programrådgivere og deres ledere som primær målgruppe, imens en kompetansepakke om lokalt samarbeid om arbeidsrettede kvalifiseringsløp bør rette seg mot flere aktører samt ledernivået og oppgaver som inngår i pakken bør understøtte samarbeid på tvers av enheter lokalt.

Gjennom å presentere de ytre rammene for korte arbeidsrettede kvalifiseringsløp/introduksjonsprogram samtidig som man synliggjør lokale variasjoner og løsninger kan man både inspirere og presentere relevante løsninger for ulike kontekster. Det kan være som vist til over være hensiktsmessig å tone ned vektleggingen av begrepet hurtigspor, og heller vise til det mangfoldet av mulige løsninger for samarbeid som finnes; samtidig som det blir gitt noen klare råd.

Med utgangspunkt i dette mener arbeidsgruppen at en kompetansepakke kan presentere de overordnede rammene for hva et arbeidsrettet program bør og kan være, samt illustrasjoner av dette med eksempler fra kommuner med variasjon når det gjelder geografi, størrelse, organisering mv. Kompetansepakken kan eventuelt også inneholde informasjon og veiledning om relevant metodikk for arbeidsrettet oppfølging. Supported Employment (SE) ved jobbspesialister er eksempel på relevant metodikk, som både Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og NAV har satt søkelys på over tid, og flere kommuner har god erfaring med når det gjelder arbeidsrettet oppfølging av kollektivt beskyttede fra Ukraina.

Tiltaket har kan gjennomføres innenfor ordinære rammer, og vil kunne bidra til mer arbeidsretting av program for både fordrevne fra Ukraina og andre flyktninger.

6.4 Tiltak og tjenester fra NAV

Flyktninger fra Ukraina har midlertidig opphold og målet er at de kommer raskt i arbeid. Målrettet bruk av NAVs tiltak i introduksjonsprogrammet kan bidra å øke overgangen til arbeid for målgruppen, enten ved at arbeidsmarkedstiltak brukes tidlig i introduksjonsprogrammet eller etter introduksjonsprogram for de som ikke er kommet i jobb. Bruk av arbeidsmarkedstiltak skal bidra til å styrke den enkelte deltakers muligheter på arbeidsmarkedet. Tiltakene kan variere i form, innhold og lengde og skal tildeles etter individuell vurdering av den enkeltes behov.

6.4.1 Digitalt oppfølgingstiltak rettet mot personer som får oppfølging fra NAV

I en situasjon med mange arbeidssøkere fra samme land, kan det å anskaffe digitalt oppfølgingstiltak tilpasset målgruppen i form av språkstøtte og bruk av tolk være aktuelt. Tiltaket vil gi oppfølging mot arbeid, og bistå deltaker med hvordan skrive CV og søknad, informasjon om ulike arbeidsgivere, og hvor de ledige jobbene finnes.

Digitalt oppfølgingstiltak kan være nyttig for fordrevne ukrainere i Norge, og bør i så fall anskaffes som et eget tiltak for målgruppen. NAV har mange erfaringer fra digitalt oppfølgingstiltak som vil være nyttige i denne sammenheng. Et digitalt oppfølgingstiltak kan gi karriereveiledning, jobbsøkningsbistand og individuell oppfølging som er spesielt tilpasset ukrainere ved at det gis på eget språk og er skreddersydd opp mot målgruppen, og den enkelte deltakers kompetanse.

Digitalt oppfølgingstiltak er et tiltak som anskaffes nasjonalt. Det bør være (minst) en rammeavtale for hele landet, og ett fylke kan anskaffe dette på vegne av hele landet. NAV har god erfaring med anskaffelse og bruk av digitalt oppfølgingstiltak. Arbeids- og velferdsdirektoratet anbefaler ikke at det store omfanget av ukrainere tilpasses det alminnelige digitale oppfølgingstiltaket. Det er mer hensiktsmessig med et eget tiltak for ukrainere grunnet stort omfang og behov for spesialtilpassing opp mot ukrainske flyktninger. Andre ukrainere som forstår godt norsk kan delta på den alminnelige digitale oppfølgingstiltak når det er hensiktsmessig.

NAV har ikke anskaffet et slikt tiltak som er spesialtilpasset denne målgruppen tidligere, og vet derfor ikke hvilken kompetanse som finnes i leverandørmarkedet og om det finnes leverandører som kan tilby det NAV vil etterspørre og om det vil finnes gode nok tilbud. NAV vet heller ikke hva prisen vil bli, men antar at det blir dyrere enn vanlig digitalt oppfølgingstiltak. Dersom leverandørmarkedet ikke kan tilby tilstrekkelig (ukrainskrelatert) kompetanse, kan man se på hvordan man systematisk kan bruke tolk, og om det kan være hensiktsmessig. Det er imidlertid tvilsomt om et slikt tiltak fungerer uten at leverandør har en god del veiledere som snakker ukrainsk.

Dette tiltaket kan være særlig nyttig sett opp mot høyscenario, dersom det skulle komme 100 000 fordrevne fra Ukraina i 2023. Et spesielt tilpasset digitalt oppfølgingstiltak for ukrainere antas å ha nytte i forhold til rask overgang til arbeid, og tiltaket kan brukes for flere/mange tusen ukrainere samtidig. Dette vil i sin tur frigjøre oppfølgingsressurser i NAV til de som trenger tettere oppfølging og mer sammensatte tjenester. Det er imidlertid svært viktig med en forholdsvis presis behovsvurdering knyttet til antall som kan nyttiggjøre seg av en kortvarig digital jobbklubb.

Tiltaket vil kunne ha betydning og effekt på kort sikt ettersom digitalt oppfølgingstiltak (som regel) er kortvarig for brukere (for eksempel 8 eller 12 uker, det vil besluttes når tiltaket lyses ut), og deltakere får hjelp til å søke jobb. Det tar imidlertid tid å anskaffe et slikt tiltak og få på plass en avtale, opp mot 6-8 måneder. Tiltaket vil ikke trenge forskrifts- eller lovendringer.

Tiltaket vil i utgangspunktet kun være aktuelt for personer som forstår ukrainsk.

Tiltaket vil kunne gis ukrainere over hele landet, og vil særlig være relevant for ukrainske fordrevne som er bosatt på små steder og hvor det er få ukrainere samlet. Tiltaket vil være heldigitalt.

Det vil være behov for økte økonomiske rammer til å anskaffe en egen løsning. Tidligere erfaringer fra anskaffelser av digitalt oppfølgingstiltak i 2021 er at tiltaket er et rimelig tiltak med lav kostnad per tiltaksplass. Som nevnt over antar NAV at et eget tiltak tilpasset målgruppen vil ha en høyere pris.

6.4.2 Digitale nasjonale/regionale jobbmesser

Siden krigen brøt ut har det kommet et høyt antall flyktninger i yrkesaktiv alder som ønsker å jobbe i Norge. Å legge til rette for arenaer hvor flyktninger som er klare for å tre inn i jobb og arbeidsgivere kan møtes blir derfor svært viktig. Jobbmesser hvor mange arbeidsgivere med rekrutteringsbehov får presentert seg og truffet aktuelle jobbsøkere er en effektiv måte å legge til rette for jobbmatching og formidling på. NAV arrangerer fysiske jobbmesser både regionalt, på tvers av regioner og lokalt.

Det har i løpet av det siste året blitt arrangert egne fysiske jobbmesser for flyktninger i samarbeid mellom NAV, flyktningtjenesten, regionale næringsråd og lokale arbeidsgivere flere steder i landet.

Arbeidsgruppen ønsket å utrede om jobbmesser rettet mot ukrainske flyktninger kan gjennomføres digitalt.

Det har blitt avklart at NAV ikke har mulighet til å arrangere digitale jobbmesser i Norge (med flere arbeidsgivere), siden NAV ikke har tekniske løsninger som ivaretar strenge krav til personvern for NAVs brukere. Arbeidsgruppens forslag om å utvikle digitale nasjonale og regionale jobbmesser for ukrainske flyktninger lar seg derfor ikke gjennomføre innenfor rammene av dagens regelverk og de tekniske løsningene NAV har. Ved et høyt scenario, kunne det vært aktuelt med en ny vurdering av det juridiske behandlingsgrunnlaget for å foreta en ny anskaffelse av digitale jobbmesser.

Et alternativ til digitale jobbmesser er et tilbud på arbeidsplassen.no som kalles jobbtreff. I et digitalt jobbtreff kan arbeidsgiver presentere sin bedrift og fortelle om jobbmuligheter og hvilken kompetanse de er ute etter. Jobbtreffet opprettes på arbeidsplassen.no og vil være synlig for alle. Arbeidssøkere deltar anonymt og ser presentasjonen til arbeidsgiver. Det er mulig å stille spørsmål til arbeidsgiver i en anonym chat. Alle kan delta på jobbtreff når det [annonseres på arbeidsplassen.no](https://arbeidsplassen.no).

Jobbtreff kan også benyttes av NAV-kontor. NAV oppretter et jobbtreff for å presentere aktuelle stillinger de har innhentet hos arbeidsgivere. Invitasjoner sendes ut til aktuelle arbeidssøkere, deriblant ukrainske flyktninger. Jobbtreffet kan eventuelt skjermes for andre jobbsøkere og behøver ikke publiseres på arbeidsplassen.no. Arbeidssøkerne må være registrert hos NAV for å få en invitasjon.

Uavhengig av om det er fysiske eller digitale jobbmesser, så kan ikke NAV rette dette tilbudet kun til ukrainske flyktninger, for ikke å bidra til diskriminering og forskjellsbehandling.

På arbeidsplassen.no finnes det informasjon og tips til arbeidsgivere som ønsker å rekruttere flyktninger. Det er også utviklet en egen side med informasjon til ukrainske arbeidssøkere som er oversatt til ukrainsk og russisk på arbeidsplassen.no. Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeider nå med å oppdatere og utvikle en forbedret versjon av denne siden.

Fysiske jobbmesser og jobbtreff på arbeidsplassen.no er aktiviteter som allerede tilbys og som derfor er mulig å gjennomføre innenfor dagens økonomiske rammer. Aktivitetene kan gjennomføres og tilbys flyktninger både i små og store kommuner rundt omkring i landet og at det vil kunne ha effekt på sysselsettingsnivået på kort sikt.

Mange NAV-kontor og flyktningtjenester rundt om i landet samarbeider om ulike jobbmesser lokalt og i regioner. I dette samarbeidet brukes NAVs kompetanse om og kjennskap til lokale arbeidsgivere med behov for arbeidskraft aktivt. Arbeidsgruppen vil oppfordre til at samarbeid om lokale jobbmesser brukes aktivt for å matche arbeidsgivere med behov for arbeidskraft med flyktninger fra Ukraina som er klar for jobb. I survey gjennomført av Oxford Research på oppdrag fra arbeidsgruppen, kom det som det vises til i kap. 4.1.4 fram at hele 60 prosent av arbeidsgiverne som svarte på undersøkelsen ikke visste hvor de skulle henvende seg hvis de ønsket å ansette flyktninger fra Ukraina. Jobbtreff vil også bidra til kunnskap hos arbeidsgiverne om hvor de kan henvende seg når de ønsker å ansette flyktninger fra Ukraina.

6.4.3 Informasjon om registrering hos bemannings-/rekrutteringsbyråer

Arbeidsgruppen har utredet muligheten for å inngå større avtaler med bemanningsbyråer/ rekrutteringsfirmaer for å formidle arbeidskraft til bransjer med etterspørsel etter arbeidskraft på nasjonalt nivå. Hensikten med utredningen er at flere ukrainske flyktninger raskere skal kunne komme i arbeid i bransjer og virksomheter som trenger arbeidskraft.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har allerede nasjonale intensjonsavtaler med de 5 største bemanningsbyråene, (Manpower, Adecco, Jobzone, Randstad og Personalhuset). Samarbeidet omhandler rekruttering og inkludering. I tillegg er det inngått samarbeidsavtaler flere steder i landet mellom lokalt NAV-kontor og ulike bemanningsbyråer. Dette er samarbeid som alle NAVs arbeidssøkere kan ha nytte av, også ukrainske flyktninger. Bemanningsbyråene kan formidle arbeidssøkere registrert hos NAV til rekrutteringsoppdrag. Dette må nå betjenes av NAV-kontorer da den digitale selvbetjeningsmuligheten ikke lenger eksisterer. CV-basen måtte av personvern hensyn stenges for arbeidsgivere i 2021. Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer det derfor ikke som hensiktsmessig å inngå flere avtaler.

Flere bemanningsbyråer har tilrettelagt informasjon til ukrainske flyktninger på sine sider. Ettersom det allerede finnes etablerte samarbeidsavtaler både sentralt og lokalt, ser ikke Arbeids- og velferdsdirektoratet at det er behov for å inngå nye.

Tiltaket innebærer at ukrainske flyktninger som er klare for arbeid får informasjon, råd og veiledning om fordelene ved å registre seg hos aktuelle bemannings- og rekrutteringsfirmaet lokalt når de får oppfølging fra NAV og flyktningtjenesten. Dette vil være viktig som en del av den arbeidsrettede oppfølgingen de får i introduksjonsprogrammet og i den arbeidsrettede oppfølgingen som de får fra NAV.

Godt samarbeid med bemanningsbyråene vil gi tilgang til ledige stillinger og deler av arbeidsmarkedet som ikke NAV nødvendigvis har oversikt over. Å oppfordre flyktninger som er klare for å tre inn i jobb til å registrere seg hos aktuelle bemanningsbyråer og rekrutteringsfirmaer vil kunne gi effekt på sysselsettingen. Noen vil kanskje kunne trenge bistand og veiledning for hvordan de registrerer seg, men dette er noe som vil kunne gjøres innenfor rammene av den oppfølgingen de får i introduksjonsprogrammet og den arbeidsrettede oppfølgingen som gjøres på NAV-kontoret. Tiltaket vil derfor være mulig å gjennomføre innenfor dagens økonomiske rammer.

6.4.4 Yrkes-/bransjerettede kurs tilpasset fordrevne fra Ukraina

Mange av de kollektivt beskyttede fra Ukraina har medbrakt kompetanse, enten fra studier eller arbeidserfaring, som kan være relevant for bransjer med høy etterspørsel av arbeidskraft, men som ikke nødvendigvis er direkte anvendbar på det norske arbeidsmarkedet. Dette kan både skyldes at flyktningene ikke har et godt nok norsk- eller engelsknivå til å praktisere yrket sitt, men også fordi det norske og det ukrainske arbeidsmarkedet er ulikt. Det kan stilles andre krav for å praktisere et yrke i Norge enn i Ukraina, og mange yrker krever autorisasjon for å praktisere. En av de største barrierene for rask inntreden i arbeidsmarkedet for målgruppen er språk. Korte bransjerettede kurs med yrkesrettet språkopplæring kan være med

på å gjøre denne barrieren mindre ved at opplæringen omfatter norsk som kreves i stillingen.

I en situasjon med mange arbeidssøkere med samme land- og språkbakgrunn, kan tiltak som er tilpasset denne spesifikke målgruppen vurderes og anskaffes. Bransjerettete kurs som retter seg inn mot bransjer med et stort arbeidskraftsbehov kan utvikles i samarbeid med aktuelle arbeidsgiverorganisasjoner og arbeidsgivere.

Ettersom mange av de ukrainske flyktningene har midlertidig oppholdstillatelse, og kanskje planlegger å vende hjem når det blir mulig, er det regjeringens målsetning å sette inn tiltak som gjør at de kommer seg raskt i arbeid. Det betyr at det ikke nødvendigvis er hensiktsmessig å satse på lange kvalifiserings- og autorisasjonsprosesser. Et svar på dette kan være å benytte nettbaserte yrkes-/bransjerettete (norsk)kurs tilpasset flyktninger fra Ukraina, som kan kombineres med å være i arbeid. Det tar for lang tid å kvalifisere gruppen gjennom først norskopplæring og så eventuelt yrkesrettet opplæring, og det er et potensiale for å utnytte kompetansen til ukrainerne raskere og mer treffsikkert enn i dag. Kursene kan gjennomføres innenfor rammene av introduksjonsprogrammet, og for ukrainske flyktninger som er registrert som arbeidssøkere hos NAV.

NAV anser at det er svært viktig å kartlegge behov – både blant målgruppen og hvordan bransjer med arbeidskraftbehov kan få dekket dette via nettbaserte kurs – før det kan gis en tydelig anbefaling om et slikt tiltak skal utvikles eller ikke, og en eventuell detaljert plan for hva det vil kreve.

Innenfor dagens arbeidsmarkedsforskrift anser NAV at innretningen av slike kurs kan ligge innenfor kapittel 7 «Opplæring» ved å benytte AMO-kurs (§ 7-2 bokstav a). Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) er kortere kurs med yrkesrettet innhold som er basert på behov i arbeidsmarkedet. Innholdet kan være teoretisk opplæring eller en kombinasjon av teoretisk og praktisk opplæring. AMO kan tilbys personer fra det året de fyller 19 år. AMO-kurs må anskaffes i overenstemmelse med anskaffelsesregelverket.

For å iverksette dette tiltaket kan følgende fremgangsmåte være aktuell:

1. Kartlegge behovet:
 - a. Medbrakt kompetanse hos målgruppen: en stor andel av de ukrainske flyktningene har høyere utdanning, men innenfor hvilke fagområder.
 - b. Hvilke bransjer med arbeidskraftbehov kan få dekket dette via nettbasert kurs (mange yrker krever autorisasjon osv., eller mer langvarig kvalifisering for å kunne praktisere).
 - c. Kartleggingsarbeidet vil kreve tett samarbeid mellom integrerings- og arbeidsmarkedsmyndigheter.
2. Dialog med bransjeorganisasjoner, partene i arbeidslivet om behovene.
3. Utforske mulig rigg for kurset for å sikre god match av kandidater opp mot arbeidslivet.
4. Utvikle selve kurset. Se på mulighet for påbygning mot fagbrev eller annen utdanning (eksempelvis høyere yrkesfaglig utdanning), der det er relevant, på sikt.
5. Lyse ut konkurranse, vurdere tilbud og inngå avtale.
6. Følge opp avtale og dialog med relevante aktører/partene i arbeidslivet.

En slik fremgangsmåte kan gjennomføres både ved at Arbeids- og velferdsdirektoratet koordinerer prosessen og sikrer at avtaler inngås nasjonalt og følger opp disse. Det kan også gjennomføres ved at fylkene koordinerer prosessen og sikrer at avtaler inngås og følger opp avtalene i det enkelte fylke. NAV ser åpenbare fordeler med å gjøre dette nasjonalt. Det vil kunne føre til bedre koordinering og dialog med partene i arbeidslivet i samarbeid med markedsseksjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Prosessen med å utforske og utvikle kurset, samt lyse ut konkurranse nasjonalt, vil kunne være ressursbesparende totalt sett. Det vil også gi samme muligheter for Ukrainske flyktninger i hele landet, som kan gjøre det lettere for flere å få relevant bransjeopplæring for sin medbrakte kompetanse, enn ved potensielt mindre bredde i tilbud i hvert enkelt fylke.

Fordeler med at prosessen eventuelt kan utføres i fylkene er at behovene i fylkene kan være ulike med tanke på arbeidsmarkedet, samt hvilken kompetanse ukrainerne i det respektive fylket har. Samtidig må eventuelt ressursuttak i fylkene sett opp mot omfanget av kursene (stort ressursuttak – treffer en liten målgruppe og må ev. ha flere små kurs knyttet til flere forskjellige arbeidsgivere) vurderes.

Når det kommer til tidsperspektiv vil man raskt kunne gå i dialog med partene i arbeidslivet om behov, og parallelt gå i dialog med integreringsmyndighetene om kartleggingen av målgruppen. Når det gjelder å utforske mulig rigg og utvikle selve kurset ser vi for oss at det vil kunne være verdifull erfaring å hente fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse bransjeprogram for kompetanseutvikling i arbeidslivet¹²⁴. Dersom kurs skal kjøpes inn som AMO-kurs må dette som nevnt anskaffes i overensstemmelse med anskaffelsesregelverket.

Arbeids- og velferdsdirektoratet anser ikke at det er mulig å gjennomføre tiltaket innenfor dagens økonomiske rammer. Det vil være en ressurskrevende prosess fra planlegging, gjennomføring og oppfølging, og dermed kreve stillinger til koordinering. Det vil være behov for tiltaksmidler, spesielt ved et høyscenario.

Det reises noen prinsipielle spørsmål ved å prioritere slike kurs for spesifikke målgrupper. Ved å rette kurset utelukkende mot flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse kan det føre til en forskjellsbehandling sett opp mot tilbudet andre prioriterte målgrupper for NAV har. Samtidig er det noen positive virkninger av tiltaket som kan komme andre målgrupper til gode. NAV kan lære mye av å gjennomføre en slik prosess og utvikle nettbaserte yrkes-/bransjerettede (norsk)kurs tilpasset spesifikke målgrupper. I tillegg vil tett samarbeid med partene i arbeidslivet om bransjerettete kurs på denne måten gi ny og oppdatert kunnskap og kompetanse om arbeidslivets behov. Norge har i dag flere bransjer som mangler kvalifisert arbeidskraft, og ukrainske flyktninger har gjennomgående høy kompetanse som kan være aktuelt for norsk arbeidsliv. Et tiltak som dette kan gi verdifull erfaring med å kombinere kvalifisering, norskopplæring og deltakelse i arbeidslivet.

6.4.5 Bruke midlertidig lønnstilskudd mer fleksibelt ovenfor målgruppen

Midlertidig lønnstilskudd er det tiltaket som gir best resultater for overgang til ordnært arbeid. Arbeidsgruppen ønsket å utrede hvordan lønnstilskudd kunne brukes

¹²⁴ Aspøy, m.fl (2022):[20803.pdf \(fafo.no\)](https://fafo.no/20803.pdf)

mer fleksibelt overfor målgruppen. Konkret har arbeidsgruppen utrede muligheten for at flyktningtjenesten/kommune gjør en selvstendig vurdering på innvilgelse av midlertidig lønnstilskudd, som gjelder utfyllende regler til tiltaksforskriften § 9-1 andre setning. I forslaget er det flyktningtjeneste og arbeidsgiver som avklarer om deltaker kan oppnå ordinær ansettelse med lønnstilskudd.

Arbeidsgivere stiller strenge språkkrav ved ansettelser. Midlertidig lønnstilskudd gir tilskudd til arbeidsgiver slik at de i større grad kan tilrettelegg for opplæring. Dette kan bidra til at flere kan delta i norskopplæring parallelt med arbeid.

I motsetning til arbeidspraksis stiller bruk av midlertidig lønnstilskudd krav til at det foreligger en ordinær arbeidsavtale ved opprettelse av tiltaket. I surveyen Oxford Research utførte for arbeidsgruppen framkom det at den viktigste årsaken til at arbeidsgivere hadde ansatt flyktninger fra Ukraina var at de hadde behov for arbeidskraft. Videre viser flere undersøkelser at overgangen til arbeid etter endt arbeidspraksis er lav. Gitt midlertidighet til ukrainske flyktninger og målet om rask overgang til arbeid, kan mer fleksibel bruk av midlertidig lønnstilskudd istedenfor arbeidspraksis ha effekt på sysselsettingen.

NAV er forvalter av lowerket for arbeidsmarkedstiltak. I forskrift om arbeidsmarkedstiltak kapittel 1, § 1-5, står det at hvem som får tilbud om tiltak og hvem som får tilskudd avgjøres av Arbeids- og velferdsetaten etter Arbeids- og velferdsdirektoratets nærmere bestemmelse. I utfyllende regler til tiltaksforskriften er det under § 1-5 presisert at det er NAV-kontoret som avgjør inntak til tiltak.

Dette betyr at NAV etter dagens rammer *skal* inn og gjøre en selvstendig vurdering, selv om forslaget som løftes frem om at flyktningtjenesten og arbeidsgiver på forhånd har avklart at et lønnstilskudd er aktuelt i de enkelte tilfellene.

I dag skal dette også være i tråd med retningslinjene for forvaltning og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak, som sier at arbeidsmarkedstiltak som hovedregel skal bygge på en behovs- eller arbeidsevnevurdering etter Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen § 14 a, og at det er denne vurderingen og utfallet som danner grunnlag for å tilstå riktig tiltak for den enkelte. Videre skal det alltid vurderes om tilbud om et arbeidsmarkedstiltak er nødvendig og hensiktsmessig for å øke brukers muligheter til å beholde eller skaffe arbeid, samt at eventuell bruk av tiltak må ses i lys av situasjonen på arbeidsmarkedet.

Som beskrevet over er dagens retningslinjer og forskrift for midlertidig lønnstilskudd ikke særlig fleksible med tanke på endringer for målgruppen som kan få tiltaket, eller med hensyn til hvem som kan vurdere personer for lønnstilskudd. Det kan derfor vurderes å opprette en midlertidig endring av forskriften som gir adgang til at lønnstilskudd innvilges direkte via flyktningtjenesten i kommunen sammen med mulige arbeidsgivere, uten at det er behov for en ytterligere faglig vurdering fra NAV før igangsettelse. Dette kan innebære at midlertidig lønnstilskudd for personer fra Ukraina gis i en kortere periode på maksimalt tre måneder og/eller at det kun kan gis via flyktningtjenesten/arbeidsgivere én gang, for å ivareta god kontroll med påløpte kostnader. Midlertidig lønnstilskudd er i dag det mest kostbare arbeidsmarkedstiltaket i NAV. Dersom det skal forlenges ut over perioden på tre måneder må NAV inn på vanlig måte og vurdere behovet. NAVs vurdering av utvidet behov kan da gjøres midtveis i den igangsatte lønnstilskuddsperioden og dermed

ta bort opplevelsen av at det er NAV som hindrer rask igangsetting. Den maksimale perioden en person kan delta i tiltak med midlertidig lønnstilskudd følger av det som er regulert i forskriften i dag.

Det er fremdeles NAV sin avtaleløsning for inngåelse av lønnstilskudd som bør benyttes, og refusjon til arbeidsgiver betales ut på ordinær måte.

Det bør vurderes om det skal avsettes en egen post på tiltaksbudsjettet til dette formålet. Det bør også vurderes om budsjettposten skal administreres av et NAV Fylke på vegne av landet. Dette for å kunne svare på raskt oppståtte behov og ta høyde for at målgruppen har en viss mobilitet.

I dag inngår fordrevne fra Ukraina i en av NAVs prioriterte målgrupper (innvandrere fra land utenfor EØS). Et alternativ til å lage en særordning som beskrevet over, er å gi tydeligere føringer til NAV fylke om å prioritere personer fra Ukraina og at NAV sikrer en ubyråkratisk og enkel oppstart og gjennomføring for målgruppen. Økt bruk vil ha betydning for budsjettet og behovet er vanskelig å estimere per nå og det vil være behov for ytterligere utredning. Tiltaket vil kunne gi effekt på kort sikt ved at det blir enklere for arbeidsgiver å ansette personer som parallelt trenger norsk- eller annen opplæring.

6.5 Ytterligere tiltak

Arbeidsgruppen har i tillegg til tiltakene omtalt over, diskutert og vurdert noen ytterligere tiltak.

Dette omfatter regelverksendringer, tiltak for å øke ansettelser av målgruppen i offentlig sektor samt økonomiske incentivordninger. Arbeidsgruppen har ikke valgt å anbefale disse tiltakene, men mener det likevel er viktig å synliggjøre diskusjonene rundt disse temaene.

6.5.1 Regelverksendringer

Nytt regelverk på integreringsfeltet har gjennom både koronapandemien og ikke minst nå ved rekordstore ankomster av flyktninger blitt utsatt for en stresstest. Proba har fått i oppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet å vurdere om erfaringene med de midlertidige endringene i integreringsregelverket er positive og egnet for en normalsituasjon, og dermed bør gjøres permanent. Arbeidsgruppen har ikke gitt tidsperspektivet hatt anledning til å en grundig vurdering av hvorvidt regelverket i seg selv kan være en barriere for rask deltakelse i eller overgang til arbeid.

Erfaringene fra praksisfeltet er at mange av flyktningene selv er opptatt av å lære mest mulig norsk i den tidlige fasen. Det er en mulighet for at dette ønsket blir forsterket av utformingen av regelverket for opplæring i norsk; dersom de ikke bruker mulighetene sine til gratis norskopplæring innenfor det ene året de har til rådighet fra oppstarten av opplæringen vil de kunne måtte bekoste dette selv senere. Integreringsregelverket legger til grunn at norskopplæringen skjer uten avbrudd, og fristen for å benytte seg av tilbudet om gratis norskopplæring fortsetter å løpe uavbrutt uten avbrudd selv om den enkelte av ulike grunner ikke får deltatt

i opplæringen. Konsekvensen av manglende fleksibilitet i tilbudet om opplæring kan være at den enkelte prioriterer deltakelse i norskopplæring framfor arbeid hvis dette i praksis er vanskelig å kombinere for å få mest mulig utbytte av retten til opplæring. På den annen side er den statlige finansieringen av norskopplæringen utformet for at deltakerne skal ha en kontinuitet i opplæringen. En mulighet for å gå ut og inn av ordningen vil også kunne komplisere mulighetene for kommunene med hensyn til planlegging og dimensjonering av tjenestetilbudet. Arbeidsgruppen mener at rammene for norskopplæring er noe som kan bli vurdert i gjennomgang av regelverket, i lys av erfaringene med en stor målgruppe som skal raskt i arbeid.

I tillegg kan den store kompleksiteten i regelverket være en barriere i seg selv. Regjeringen har varslet at de skal jobbe med en ny integreringsmelding, og har bedt om innspill til læringspunkter etter håndteringen både av pandemien og de høye ankomstene fra Ukraina. Arbeidsgruppen legger til grunn at dette arbeidet vil se nærmere på ev. utilsiktede konsekvenser av både det midlertidige og ordinære regelverket.

6.5.2 Tiltak for å øke ansettelse av målgruppen i offentlig sektor

Arbeidsgruppen ser at det kan være grunn til å vurdere hvordan det kan legges til rette for at flere ukrainske flyktninger blir ansatt i offentlig sektor, særlig i kommunal sektor. Dette vil både kunne bidra til å øke arbeidsmarkedsintegreringen av målgruppen og potensielt bidra til å sikre tjenesteproduksjon ved høye ankomster.

De fleste ukrainerne med kollektiv beskyttelse i Norge ønsker per i dag å delta i introduksjonsprogram. Et mulig tilbud om ordinær jobb med assistentlønn og integrert eller parallell norskopplæring slik de prøvde ut i Fjell kommune kunne utgjøre et godt alternativ, men da basert på frivillighet. Det er også viktig med mer målrettet informasjon til fordrevne fra Ukraina om forventinger til arbeidsdeltakelse og deltakelse i arbeidsrettede tiltak som raskt kan fremme overgang til ordinært arbeid, slik at det ikke fremstår som om introduksjonsprogram er et rent norskopplæringstiltak.

Potensielt positive konsekvenser av tiltaket er at deltakerne kan få relevant arbeids erfaring og en styrket CV for videre møte med norsk arbeidsmarked, nettverk og muligheter for rask progresjon i utvikling av norskferdigheter. Kommunen og arbeidsgiver kan også få tilført viktig kompetanse som de har behov for i sin oppgaveløsning. På kort sikt får arbeidsgiver tilført en ressurs med et språk som kan benyttes inn i arbeidet med andre ukrainske flyktninger, og deres barn eller foreldre. Erfaringer fra den første fasen av Rett i jobb, viste at hvis en legger ned en høy innsats i de første tre månedene av sysselsettingsforholdet, kunne en raskt utnytte kompetansen deltakeren i prosjektet hadde med seg, direkte inn i arbeidsoppgaver som skal løses. Dette gir verdiskapning også på lengre sikt.

Deltakere i introduksjonsprogram får introduksjonsstønad som tilsvarer to ganger grunnbeløpet i folketrygden. I tillegg vil noen ha rett på supplerende økonomisk sosialhjelp. I prosjektet «Rett i jobb» i Fjell kommune ble integreringstilskuddet benyttet til avlønning av deltakerne. Det er mulig å gjennomføre tiltaket innenfor dagens økonomiske ramme, der integreringstilskuddet blir benyttet til lønn til deltakere istedenfor introduksjonsstønad og eventuell sosialhjelp.

I mange kommuner er kommunen selv en av de største arbeidsgiverne. Med lokale tilpasninger kan tiltaket gjennomføres i både store og små kommuner. Rett i jobb kan også ha stor overføringsverdi til lokalt og regionalt arbeidsliv, og følge de samme prinsippene for en vellykket gjennomføring – kartlegging, skreddersøm og tett oppfølging.

For å kunne iverksette metodikken fra Rett i jobb i andre kommuner, er det en forutsetning at tiltaket er godt forankret i kommuneledelsen. Forankring er avgjørende for å få tilgang til arbeidsplasser i kommunen, avsatt ressurser til oppfølging på arbeidsplassen og at kommunen i sin helhet åpner opp organisasjonen for gruppen med nye ansatte.

Det er også en rekke andre forutsetninger for en vellykket gjennomføring. Grundig kartlegging er viktig for å avklare forventninger og for å finne en god match mellom deltaker og arbeidssted. Det må gjennomføres kompetansekartlegging og individuelle samtaler for å vurdere mulighetene for kommunikasjon på arbeidsplassen, om det er potensiale for rask progresjon i språkopplæringen, samt hva deltakerens kapasitet er med hensyn til ev. opplæring i norsk utover arbeidstiden. For en del deltakere, for eksempel deltakere med omsorg for barn, kan deltakelse i et slikt tiltak være krevende. Hvis en i tillegg ønsker å supplere utdanning og arbeidserfaring med for eksempel kurs, eller fag på universitet eller høyskole, kan det bli et svært krevende løp.

Deltakerne kan ha behov for tett oppfølging og tilpasning av arbeidshverdagen i oppstartsfasen. Det kan være hensiktsmessig at det er en medarbeider med særlig ansvar for oppfølging av den enkelte på arbeidsplassen, som har et særlig ansvar de første ukene og månedene.

En problemstilling er hvorvidt stillinger med assistentlønn i offentlig sektor kan fortrenge andre mulige arbeidstakere, og undergrave kvalifikasjonsprinsippet ved ansettelser. Kvalifikasjonsprinsippet er lovfestet i staten og har lovs rang i kommunal sektor, og er i tillegg avtalt mellom partene i hovedtariffavtalen. Kvalifikasjonsprinsippet bygger på prinsipper om likebehandling, rettferdighet og saklighet, og innebærer at den best kvalifiserte søkeren skal tilbys ledige stillinger. Av dette følger også at ledige kommunale stillinger i de fleste tilfeller må utlyses eksternt. I tillegg plikter arbeidsgiver i henhold til arbeidsmiljøloven informere arbeidstakere og ev. innleide arbeidstakere om ledige stillinger i virksomheten. KS har på sine nettsider en temaside om Juss og ansettelser, hvor man gjennomgår de viktigste prinsippene som gjelder ved ansettelser av personer som står utenfor arbeidslivet og muligheter for unntak fra kvalifikasjonsprinsippet. KS vurdering er at *«Det kan ut fra en helhetsvurdering være et saklig unntak fra kvalifikasjonsprinsippet å begrense søkerkretsen til personer med nedsatt funksjonsevne og personer med fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring. Kommunene og fylkeskommunene som ønsker å gjøre dette, bør holde antall stillinger som øremerkes på et så lavt nivå at det er rimelig sett opp mot det totale antall ledige stillinger.»*

Et tiltak som legger opp til at en utvalgt gruppe med spesifikk landbakgrunn blir etterspurt og får tilbud om arbeid, kan også skape reaksjoner hos andre flyktninger og allmennheten grunnet forskjellsbehandling. Hvis det ble iverksatt tilgang til jobber i offentlig sektor for flyktninger bør dette dermed være et alternativt tilbud

til alle flyktninger som har relevant medbrakt kompetanse som for eksempel en kommune har behov for.

6.5.3 Økonomiske insentivordninger

Arbeidsgruppen har vurdert om det er grunn til å innføre ytterligere økonomiske insentivordninger rettet mot arbeidsgivere for å øke arbeidsmarkedsintegreringen av målgruppen.

I Danmark ble det i 2016 inngått en trepartsavtale mellom den daværende danske regjeringen og partene i arbeidslivet, med mål om raskere arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger. En del av avtalen var en bonusordning til private virksomheter som ansatte flyktninger og familiegjenforente innenfor de første to årene at de fått oppholdstillatelse i Danmark. Ordningen ble innført som en forsøksordning for ansettelser i perioden 1. juli 2016 til 30. juni 2019. Bonusordningen understøttet også IGU-ordningen¹²⁵ (Integrationsgrunduddannelsen), som ble omtalt under kapittel 3.3, som er en forsøksordning som skal gi flyktninger kompetanse og praktisk erfaring med det danske arbeidsmarkedet. IGU-deltakelsen varer i to år og kombinerer ansettelse i lønnet arbeidspraksis hos en bedrift med undervisning.

Forsøket med IGU-ordningen har siden starten i 2016 senere blitt videreført to ganger, og skal, etter den seneste trepartsavtalen¹²⁶ vare frem til 1. januar 2024. Private virksomheter som har ansatt deltakere i IGU-ordningen har mulighet til å søke om en bonus på 20 000 DKK når IGU-deltakeren har gjennomført de seks første månedene av IGU-deltakelsen. Når deltakeren har fullført IGU-løpet og vært ansatt i to år, kan bedriften søke om bonus på ytterligere 20 000 DKK¹²⁷. I perioden 2016 til 2021 ble det registrert 2 742 avtaler om IGU-deltakelse. Ifølge det danske Utlendings- og integrasjonsdepartementet vil dette si at knapt 1 av 10 som inngår i målgruppen til IGU, har fått tilbud om dette i denne perioden. Dette er bakgrunnen for at Utlendings- og integrasjonsdepartementet i 2022 valgte å forlenge forsøket¹²⁸.

Sintef (2019)¹²⁹ undersøkte hvilke faktorer som påvirker arbeidsgivernes motivasjon og muligheter til å inkludere personer som står utenfor arbeidslivet. De fant at for at arbeidsgivere flest skal være villige til å samarbeide om arbeidsinkludering, må det følge en eller annen økonomisk støtte, i form av praksisplass, tilretteleggings-tilskudd, eller lønnstilskudd, og gjerne en kombinasjon av virkemidler. Samtidig fant Sintef at tett oppfølging (fra NAV, tiltaksbedrifter, flyktningtjeneste mv.) er vel så viktig for arbeidsgiverne som økonomiske virkemidler. Samfunnsansvar, både i form av personlig motivasjon og at mange virksomheten har et overordnet samfunnsansvar eller forpliktelser knyttet til dette fremtrer også som en viktig grunn.

Når det gjelder økonomiske insentiver rettet mot arbeidsgivere har NAV flere virkemidler, hvor den primære hensikten er å dekke arbeidsgivernes merutgifter knyttet

¹²⁵ [Trepartsaftale om arbeidsmarkedsintegrering.pdf \(altinget.dk\)](#)

¹²⁶ [Trepartsavtale om integrering Grunnutdanning \(IGU\) på plass \(uim.dk\)](#)

¹²⁷ [Integrationsgrunduddannelsen \(igu\) | UddannelsesGuiden \(ug.dk\)](#) og [statens-tilskudspuljer.dk/udlændinge-og-integrationsministeriet/styrelsen-for-international-rekruttering-og-integration/5](#)

¹²⁸ [igu.pdf \(uim.dk\)](#)

¹²⁹ [arbeidsinkludering-sintef-2019.pdf](#)

til tilrettelegging, men disse kan også fungere som økonomiske insentiver for både ansettelser og samarbeid om kvalifisering. Arbeidsgruppen ser at det kan være grunn til å, i større grad enn hittil, ta i bruk de tilgjengelige arbeidsmarkedstiltakene overfor kollektivt beskyttede. I en situasjon med lav arbeidsledighet og en udekket etterspørsel etter arbeidskraft, kan tilskudd til arbeidsgiverne redusere risiko i forbindelse med ansettelser og samlet øke sysselsettingen. Samtidig innebærer slike tilskudd en fare for å subsidiere arbeidskraft som ville fått ansettelse uavhengig av tilskuddet, samt fortrenkning fra arbeidsmarkedet av personer som det ikke utbetales tilskudd for. Det kan også innebære en unødig overvelting av kostnader fra arbeidsgiverne til staten av det som burde være en del av arbeidsgiveres ordinære utgifter.

Basert på erfaringene med eksisterende ordninger og forskning på andre former for insentivordninger på integrerings- og kvalifiseringsfeltet har arbeidsgruppen vurdert at det ikke foreligger et godt grunnlag for å foreslå ytterligere økonomiske insentivordninger rettet mot arbeidsgivere.

Anbefalte tiltak og veien videre

Arbeidsgruppen har i tråd med mandatet vurdert tiltak som i lys av midlertidigheten ved oppholdet for fordrevne fra Ukraina kan bidra til rask overgang til arbeid, for å oppnå økt arbeidsmarkedsdeltakelse blant målgruppen. Mange av de foreslåtte tiltakene vil kreve ytterligere utredninger hvis de skal iverksettes, gitt at det innenfor tidsrammene av arbeidet ikke har vært mulig å utrede alle alternative løsninger, mulige negative konsekvenser og prinsipielle utfordringer for både målgruppen, andre flyktninger og øvrige aktører. Ved gjennomføring vil det også være viktig å følgeevaluere eventuelle nye innsatser.

Arbeidsgruppen er også opptatt av å understreke at gitt den svært usikre situasjonen, kan det faktiske oppholdet til målgruppen vise seg å bli av lenger varighet. Det er stort behov for faglært arbeidskraft i Norge, og på lenger sikt er det viktig at også fordrevne fra Ukraina får benyttet sin medbrakte utdanning og erfaring; til beste for den enkelte og for Norge.

Kommunikasjonstiltak

Det har vært store og raske, endringer både i integreringspolitikken og i tilstrømmingen av flyktninger som har gitt svært høy omstillingstakt i mottaks- og integreringsarbeidet. Kommunikasjonstiltak med tydelige signaler, prioriteringer og informasjon til kommunene og NAV, arbeidsgivere og målgruppen er derfor tiltak arbeidsgruppen mener er viktig. Slike tiltak vil kunne adressere utfordringen med skifte av hovedfokus fra varig tilknytning til rask overgang til arbeid, sikre bred involvering fra arbeidsgivere i inkluderingsarbeidet samt gi målgruppen selv god informasjon om både rettigheter og plikt til selvforsørgelse.

Det er gjeldende politikk at flyktninger med utdanning over et visst nivå skal ha kortere introduksjonsprogram enn flyktninger med mindre utdanning. Dette medfører en betydelig omstilling for mange av aktørene på feltet. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at sentrale myndigheter formidler at de har en forventning om rask overgang til arbeid, selv om arbeidet ikke nødvendigvis matcher medbrakt kompetanse og erfaring, sett opp mot midlertidigheten ved oppholdsgrunnlaget til målgruppen.

Arbeidsgruppen anbefaler videre at det i samarbeid med partene i arbeidslivet utarbeides god informasjon og plan for formidling av hvordan arbeidsgivere kan bidra, og hvor de skal henvende seg hvis de ønsker å rekruttere flyktninger, samt informasjon om nødvendig språknivå.

Det er viktig at målgruppen får samme signaler som praksisfeltet. Dette omfatter i tillegg til god informasjon om rettigheter også plikt til egeninnsats for å bli økonomisk selvhjulpen. Arbeidsgruppen anbefaler at det blir lagt ut tydelig informasjon om dette på nettstedet Ny i Norge. Nettstedet har mange norske brukere og sannsynligvis også offentlig ansatte, og det er i så måte et viktig tiltak for å sikre god

kompetanse lokalt i praksisfeltet. Arbeidsgruppen mener også at det er et viktig prinsipp at all informasjon om rettigheter og plikter skal være lett tilgjengelig slik at flyktninger har anledning til å orientere seg også på egen hånd. Denne informasjonen bør formidles gjennom flere kanaler slik at den treffer målgruppen.

Fleksibel norskopplæring

Det må i større grad bli lagt til rette for å fortsette språkopplæring parallelt med arbeid, ved mer fleksible tilbud, ikke minst digitale. Dette vil også bidra til å møte utfordringer ved et scenario med ankomst av svært mange flyktninger.

Arbeidsgruppen anbefaler å utvikle et nasjonalt tilbud om digital norskopplæring, i tillegg til å understøtte kommunene med kompetansepakker om fleksibel norskopplæring og arbeidsrettet norskopplæring. I tillegg anbefaler arbeidsgruppen å styrke ordning med Kompetansepluss for mer norskopplæring på arbeidsplassen.

Understøtte lokalt samarbeid om arbeidsrettede løp

Samarbeid om arbeidsrettede løp er fremdeles svært viktig, men veiledning om fleksibelt hurtigspor ser ikke ut til å ha bidratt til å få på plass det nødvendige samarbeidet. Ulikt syn på oppgave- og ansvarfordeling mellom kommunens flyktingtjeneste og NAV, kapasitetsutfordringer, NAVs opplevelse av å bli koblet på for sent og mange uerfarne bosettingskommuner kan by på utfordringer. Arbeidsgruppen anbefaler å utvikle en digital veileder for samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene om introduksjonsprogram, samt utvikle en kompetansepakke for kommunene og NAV om samarbeid om korte arbeidsrettede kvalifiseringsløp.

Tiltak og tjenester fra NAV

I en situasjon med mange arbeidssøkere fra samme land, kan det å anskaffe digitalt oppfølgingstiltak tilpasset målgruppen i form av språkstøtte og bruk av tolk være aktuelt. Dette tiltaket kan være særlig nyttig sett opp mot høyscenario, dersom det skulle komme 100 000 fordrevne fra Ukraina i 2023. Arbeidsgruppen anbefaler at NAV anskaffer digitalt oppfølgingstiltak tilpasset målgruppen i form av språkstøtte og bruk av tolk.

Arbeidsgruppen vil oppfordre til at samarbeid om lokale jobbmesser brukes aktivt for å matche arbeidsgivere med behov for arbeidskraft med flyktninger fra Ukraina som er klare for jobb. Både fysiske og digitale jobbmesser må imidlertid rettes mot en bredere målgruppe enn kun til ukrainske flyktninger, for ikke å bidra til diskriminering og forskjellsbehandling.

Arbeidsgruppen anbefaler at NAV i samarbeid med andre relevante aktører får hovedansvaret for å utvikle yrkes-/bransjerettede kurs tilpasset fordrevne fra Ukraina, som kan kombineres med å være i arbeid.

Arbeidsgruppen anbefaler avslutningsvis at det blir utredet videre hvordan midlertidig lønnstilskudd kan bli benyttet mer fleksibelt ovenfor målgruppen gjennom å opprette en midlertidig endring av forskriften. En slik endring kan gi adgang til at lønnstilskudd innvilges direkte via flyktingtjenesten i kommunen sammen med mulige arbeidsgivere.

Utgitt av: Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Bestilling av publikasjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00
Publikasjoner er også tilgjengelige på:
www.regjeringen.no

Utgitt av: Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Bestilling av publikasjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00
Publikasjoner er også tilgjengelige på:
www.regjeringen.no

Utgitt av: Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Bestilling av publikasjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00
Publikasjoner er også tilgjengelige på:
www.regjeringen.no