



NAV-kontorenes erfaringer med arbeidsmarkedsintegreringen av fordrevne fra Ukraina

Arbeids- og tjenesteavdelingen

*Ekjord, Oksana
Johansen, André
Friis-Petersen, Sverre
Pedersen, Siri Hansen*

Mai 2024

Om rapporten

Et av hovedoppdragene til NAV i 2024 er å raskt integrere fordrevne fra Ukraina i arbeidslivet. Per mars 2024 er 18 prosent av de fordrevne i arbeidsfør alder (20-66 år) sysselsatt i Norge.

Formålet med rapporten er å kartlegge NAV-kontorenes arbeid, erfaring og utfordringer med å integrere fordrevne fra Ukraina i det norske arbeidsmarkedet. Rapporten fokuserer også på samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen om deltakere i introduksjonsprogrammet.

I mars 2024 sendte Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) ved Arbeids- og tjenesteavdelingen (ATA) ut en spørreundersøkelse til 238 enhetsledere ved NAV-kontor. 190 kontor gjennomførte undersøkelsen noe som gir en svarprosent på 80.

Rapporten har både deskriptive talloversikter og fritekstsvar fra undersøkelsen for å belyse NAV-kontorenes arbeid, erfaringer og utfordringer med arbeidsmarkedsintegrasjonen av fordrevne fra Ukraina.

Rapporten er delt inn etter tre temaer. Vi ser først på innsatsen NAV-kontorene legger ned i arbeidet med å få fordrevne fra Ukraina raskt i jobb. Deretter fokuserer vi på utfordringene kontorene møter i dette arbeidet, før vi avslutter med å sammenstille funnene samt drøfte hvordan de kan brukes i fag- og tjenesteutvikling.

Nøkkelfunn fra spørreundersøkelsen

Flere NAV-kontor har endret organiseringen, oppbemannet og satt i gang grep for å kunne håndtere det store antallet fordrevne:

- Styrket samarbeid med flykningtjenesten
- Relokert ressurser for å jobbe dedikert med fordrevne
- Koblet kontorets markedsarbeid tettere på arbeidet med fordrevne
- Har bidratt med arbeidsmarkedskompetanse og arbeidsmarkedstiltak tidlig i introduksjonsprogrammet
- Satt i gang ulike lokale prosjekter for å få flere fordrevne ut i arbeid

Utfordringer NAV-kontorene opplever i sitt arbeid med å hjelpe fordrevne raskt ut i jobb er ofte sammensatte og kan deles i tre hovedkategorier:

- Systemutfordringer (ressursmangel, samarbeidsutfordringer mellom NAV og flykningtjenesten)
- Kjennetegn ved fordrevne (motivasjon, svake norskferdigheter, helseutfordringer, omsorgsoppgaver, mismatch mellom kompetanse og behov i arbeidsmarkedet)
- Arbeidsmarkedsforhold (lokale jobbmuligheter, arbeidsgivernes vilje til å inkludere)

Anbefalinger fra Arbeids- og tjenesteavdelingen for å styrke arbeidet med arbeidsmarkedsintegrasjonen av fordrevne

For å styrke arbeidet med arbeidsmarkedsintegrasjonen av fordrevne fra Ukraina har Arbeids- og tjenesteavdelingen kommet med åtte anbefalinger. Anbefalingene bygger på vurderingene av funn fra spørreundersøkelsen.

1. Løfte behov for ressurser til markeds- og oppfølgingsarbeid på NAV-kontor
2. Skape flere møteplasser mellom fordrevne og arbeidsgivere
3. Tematisere «raskt i arbeid» gjennom webinarer
4. Styrke samarbeidet med flykningtjenesten
5. Tematisere kommunen som arbeidsgiver
6. Bedre tilgang på tiltak med språkstøtte
7. Styrke integreringskompetansen på NAV-kontor
8. Legge til rette for deling av gode erfaringer

Innholdsfortegnelse

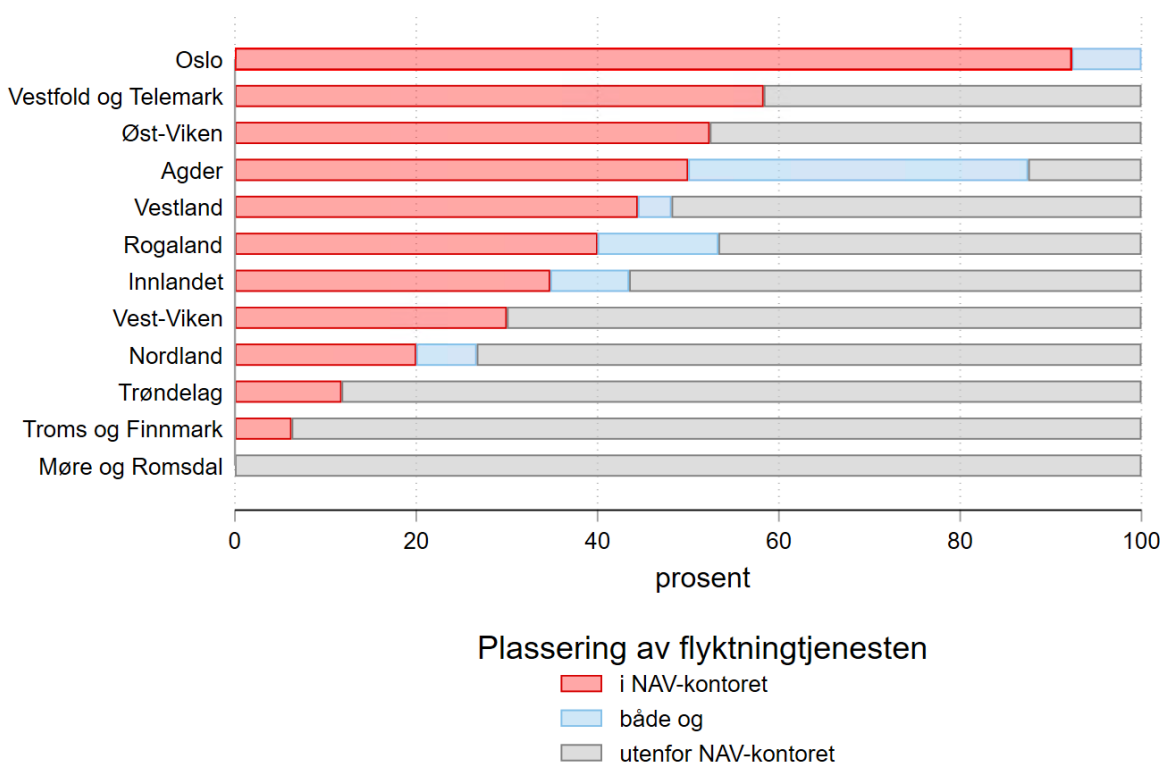
Om rapporten	2
Nøkkelfunn fra spørreundersøkelsen	3
Anbefalinger fra Arbeids- og tjenesteavdelingen for å styrke arbeidet med arbeidsmarkedsintegreringen av fordrevne	3
Hvordan er flyktningarbeidet organisert	5
NAV-kontorenes rolle i arbeidsmarkedsintegreringen av fordrevne	6
Hvordan opplever NAV-kontorene samarbeidet med flyktningtjenesten?	6
NAV-kontorenes håndtering av en økt saksmengde grunnet høye flyktningankomster	7
NAV-kontorenes innsats i formidlingen av fordrevne	9
Hvilke utfordringer opplever NAV-kontorene i sitt arbeid med å få fordrevne raskt ut i jobb?	14
Systemutfordringer	14
Kjennetegn ved fordrevne	21
Arbeidsmarkedsforhold	25
Arbeids- og tjenesteavdelingens vurdering av hvordan vi kan styrke arbeidet med arbeidsmarkedsintegrering av fordrevne	29

Hvordan er flyktningarbeidet organisert

Flyktningarbeidet i kommunene er organisert ulikt. Derfor ønsker vi å innlede rapporten med å vise hvordan flyktningarbeidet er organisert.

Flertallet (58 prosent) oppgir at flyktningtjenesten er organisert utenfor NAV-kontoret, og 36 prosent svarer at den er del av NAV-kontoret. 5 prosent svarer både i NAV-kontoret og utenfor fordi det er ulik organisering mellom kommunene i vertskommunesamarbeidet. *Figur 1* viser stor fylkesvariasjon i plasseringen av flyktningtjenesten. Gjennom dialog med NAV-fylkenes ressurspersoner på integrering våren 2022, viste det seg at mer enn to av tre flyktningtjenester var organisert utenfor NAV. Forskjellen mellom kartleggingen i 2022 og funnene i denne spørreundersøkelsen kan skyldes at man i denne undersøkelsen ikke får eksakte tall med tanke på vertskommunesamarbeidet og at ikke alle NAV-kontor har besvart undersøkelsen. Det må også tas høyde for at NAV-kontorene kan ha misforstått spørsmål. Alle NAV-kontor i Oslo har for eksempel flyktningtjenesten plassert i NAV, mens undersøkelsen viser at ett NAV-kontor har informert om at det er organisert både i NAV-kontoret og utenfor (vertskommunesamarbeid).

Figur 1: Organisasjonell plassering av flyktningtjenesten, etter NAV-fylke



NAV-kontorenes rolle i arbeidsmarkedsintegreringen av fordrevne

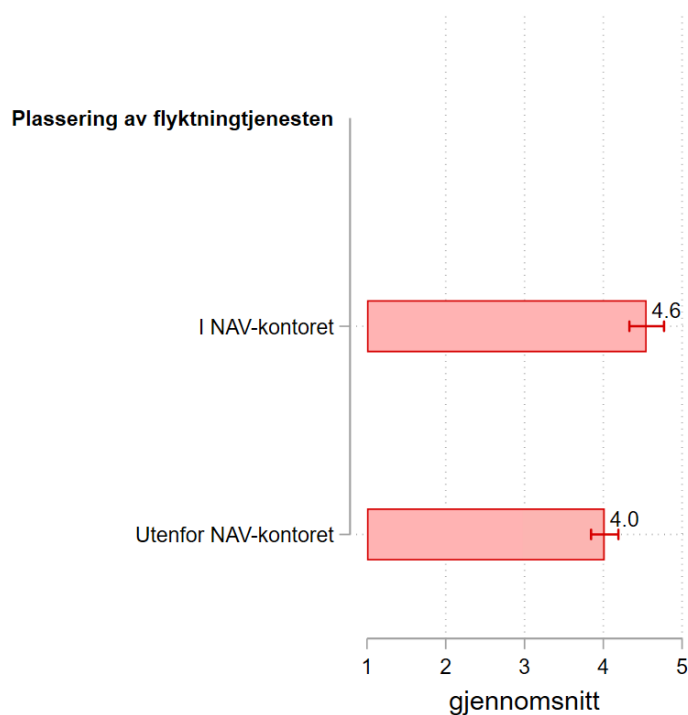
Et høyt antall nyankomne skal inn på det norske arbeidsmarkedet i løpet av kort tid. For å lykkes med dette er vi avhengig av godt integreringsarbeid lokalt i hver enkelt kommune samt arbeidsgivernes evne og vilje til å inkludere i arbeid og praksis. I denne undersøkelsen har vi vært opptatt av å se nærmere på hvilken rolle NAV-kontorene spiller i dette arbeidet og innsatsen de bidrar med. Innsatsen har vi valgt å dele inn i tre deler:

- Samarbeidet med flyktningtjenesten
- NAV-kontorenes håndtering av en økt saksmengde grunnet høye flyktningankomster
- NAV-kontorenes formidling av fordrevne i arbeid

Hvordan opplever NAV-kontorene samarbeidet med flyktningtjenesten?

De fleste NAV-kontor opplever at det er et godt samarbeid med flyktningtjenesten og nesten halvparten oppgir at samarbeidet er svært bra. *Figur 2* under viser opplevelsen av samarbeidet der flyktningtjenesten er plassert i eller utenfor NAV-kontoret. Opplevelsen er mer positiv (4,6) hvis flyktningtjenesten er plassert i NAV-kontoret enn hvis det er plassert utenfor (4,0). Dette funnet er som forventet med tanke på at respondentene i denne spørreundersøkelsen kan være leder både for NAV og flyktningtjenesten. Samlet ser vi at samarbeidet oppleves som bra, uavhengig av hvordan tjenesten er organisert.

Figur 2: Hvordan oppleves samarbeidet mellom NAV og flyktningtjenesten, etter plassering av flyktningtjenesten ¹



¹ 95 prosent konfidensintervall

Samarbeidsavtaler/rutiner

Samarbeidsavtaler og/eller –rutiner kan støtte opp under samarbeidet. Over 80 prosent av NAV-kontorene oppgir at samarbeidet har blitt formalisert gjennom avtaler eller rutiner. Avtaler eller rutiner vil kunne sette rammer og premisser på hvordan NAV-kontoret og flykningtjenesten skal jobbe i samme retning, for eksempel gjennom faste møter. Spørreundersøkelsen viser også at samarbeidsmøter på både leder- og veiledernivå gjennomføres mellom flykningtjenesten og NAV i de aller fleste kommunene. Et eksempel på samarbeid blir illustrert gjennom dette fritekstsvaret fra undersøkelsen:

«Samarbeidet er bra. NAV-kontoret servar to kommuner. Har faste møter med eine flykningtjenesta i partalsveker, og den andre i oddetalsveker. Er med på oppstarts- og overføringsmøter, og på arbeidsretting i introløpet»

Organisatorisk nærhet og hospitering

En annen faktor som virker å styrke samarbeidet er geografisk og organisatorisk nærhet til hverandre. Flere kontor påpeker at det å være samlokalisert og/eller -organisert gjør at det blir lettere å ta kontakt med hverandre og at det senker terskelen for dialog. Det kan også bidra til sterkere fagmiljøer og økt forståelse for hverandres mandat, noe flere NAV-kontor løfter som viktig. Tettere samarbeid mellom kolleger, samlokalisering og felles daglig ledelse kan også bidra til styrket samarbeid.

NAV-kontor og kommunen tar også grep for å knytte de to aktørene tettere sammen i tilfeller der flykningtjenesten er organisert utenfor NAV. Et NAV-kontor nevner at de har ansatt programrådgivere i deltidsstillinger for blant annet å gi dem tilgang på direktemeldte stillinger i NAVs system. Det er også NAV-ansatte som har arbeidsstedet sitt hos kommunen, helt eller delvis. Hospitering oppgis også å være et godt grep. Det kan styrke relasjoner, bygge tillit samt sikre forståelse for hverandres arbeidsoppgaver.

«Samarbeidet er veldig bra! Alle NAV veilederne har hospitert hos flykningtjenesten, så vi kjenner hverandre og det er enkelt å ta kontakt begge veier»

NAV-kontorenes håndtering av en økt saksmengde grunnet høye flykningankomster

Proaktive NAV-kontor

Spørreundersøkelsen viser at NAV-kontorene har vært proaktive og handlingsrettet for å kunne håndtere et stort antall fordrevne som tar kontakt og ønsker bistand fra NAV. To av tre kontor svarer at de har endret organiseringen av arbeidet i kontoret. Det må tas høyde for at det kan tolkes ulikt hva kontorene legger i å endre organiseringen. En omorganisering kan for eksempel være en omfattende prosess som kan involvere hele NAV-kontoret. Når en klar overvekt sier de har endret på organiseringen, vitner det også om en krevende situasjon for NAV-kontorene. I tillegg tyder det på at kontorene er handlekraftige og at de går langt for å løse arbeidsoppgavene innenfor de rammene de har.

Fra «generalister» til «spesialister»

Endret organisering har gitt seg ulike utslag. Det er en tendens til at flere kontor «spesialiserer» seg. Ansatte har gått fra å være generalister, fra å jobbe med forskjellige målgrupper, til i større grad å

jobbe dedikert med fordrevne fra Ukraina. Egne avdelinger og team har blitt opprettet og kontorene har i større grad samlet kompetansen. ATA vurderer at fordelene med dette kan være flere. For det første vil en slik endring i organisering hjelpe til med å håndtere det økte antallet som trenger hjelp. I tillegg kan en slik samling av ressurser kunne skape bedre kvalitet i oppfølgingen. NAV-kontor jobber for å skape sterke fagmiljøer med flere medarbeidere å spille på. Egne avdelinger og team kan også styrke samarbeidet med flyktnings-tjenesten. Kontorene vil lettere kunne gi samlede innspill og tilbakemeldinger i samarbeidsmøtene med flyktnings-tjenesten. Det å være organisert i samme avdeling eller team kan også skape en fellesskapsfølelse som styrker internt og eksternt samarbeid.

«Vi har opprettet et eget integreringsteam som jobber tett med flyktnings-tjenesten og som også følger opp alle flyktninger som overføres til NAV. Slik samler vi kunnskap og kan jobbe tett sammen.»

«Etablert egne flyktningsveiledere. Tidligere var de datofordelt på «generalistveiledere». Vi omorganiserer nå for å samle flyktningsveilederne i en avdeling i stedet for at de hører til flere forskjellige oppfølgingsavdelinger.»

Oppbemanning

Oppbemanning, samt endring i hvordan man bruker ressursene har vært andre grep som NAV-kontorene har gjort for å følge opp fordrevne fra Ukraina. Oppbemanningen har i all hovedsak foregått på kommunal side. NAV-kontor opplyser at kommunen i flere tilfeller har brukt integreringstilskuddet² til å ansette nye medarbeidere. For kontorene som har flyktnings-tjenesten i NAV, har kontorene styrket seg med nye medarbeidere som kan jobbe med bosetting samt ansatt nye programrådgivere. Dette har vært nødvendig på grunn av høye flyktningsankomster. I tillegg er det også NAV-kontor som oppgir at de har rekruttert medarbeidere for å ta unna trykket på sosiale tjenester og arbeidet med å gi arbeidsrettet oppfølging.

«Vi har fått midler fra kommunen for å håndtere mengdeproblematikk, samarbeide tettere med flyktnings-tjenesten og jobbe tettere med oppfølging av flyktingene. Opplever lite av dette på statlig side»

Relokering av ressurser

Flere NAV-kontor har også flyttet på medarbeidere internt. Sosialveiledere har for eksempel blitt omdisponert til å jobbe som jobbspesialister. Det er også flere NAV-kontor som sier at den kommunale delen av NAV overtar statlige oppgaver. Flere NAV-kontor oppgir at flyktnings-tjenesten fortsetter å gi arbeidsrettet oppfølging etter endt introduksjonsprogram.

Relokering av ressurser kan også ha gått på bekostning av andre målgrupper i NAV. NAV-kontor har måttet prioritere og et kontor sier at økte ressurser til oppfølging av ukrainere har medført mindre tid til oppfølging av brukere på arbeidsavklaringspenger (AAP) og andre ordinære arbeidssøkere.

«Programrådgiverne på introduksjonsprogrammet følger også opp ukrainske flyktninger når de går over til NAV. Dette fordi programrådgiver kjenner

² Fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDis) nettside: «Formålet med tilskuddet er at kommunene skal gjennomføre et planmessig og aktivt bosettings- og integreringsarbeid, slik at flyktingene kan forsørge seg selv og ta del i samfunnet. Tilskuddet skal i hovedsak dekke de gjennomsnittlige utgiftene kommunen har til arbeidet i bosettingsåret og de fire neste årene. Kommunene får tilskudd for hver person de bosetter.»

flyktningen godt og kan videreføre arbeidet som ble gjort på introduksjonsprogrammet. På denne måten har vi fått flere i jobb.»

«Reallokering av ressurser for å målrettet jobbet opp med denne gruppen. Nedprioriterte andre brukergrupper. Mindre ressurser til AAP og "ordinære" arbeidssøkere.»

Effektivisering av arbeidet

Effektivisering av arbeidet har vært viktig for NAV-kontorene. Et NAV-kontor har gitt programrådgivere opplæring i hvordan de kan bistå fordrevne i å registrere seg som arbeidssøkere på nav.no. NAV-kontor har gitt informasjon til *grupper* av ukrainere, for eksempel gjennom gruppemøter om arbeidsmarkedet og CV-skriving. Informasjonsmøter kan bli holdt fysisk på NAV-kontor, men det er også tilfeller hvor NAV-ansatte har kontordag eller holder møter for grupper av fordrevne hos voksenopplæring og/eller flyktningtjenesten.

Flere kontor har også ansatt medarbeidere med russisk og/eller ukrainsk språkkompetanse slik at de lettere kan kommunisere med de fordrevne.

«Vi har to veiledere i midlertidige stillinger knyttet til sosialhjelp og arbeidsrettet oppfølging. Vi har mottak på voksenopplæringen en gang i uken, og vi deltar også i mottak i utkanten av kommunen for å sikre at de som er bosatt der når oss. Det er flere tverrfaglige samarbeidsformer som har blitt organisert på grunn av det store antallet nye innbyggere i kommunen.»

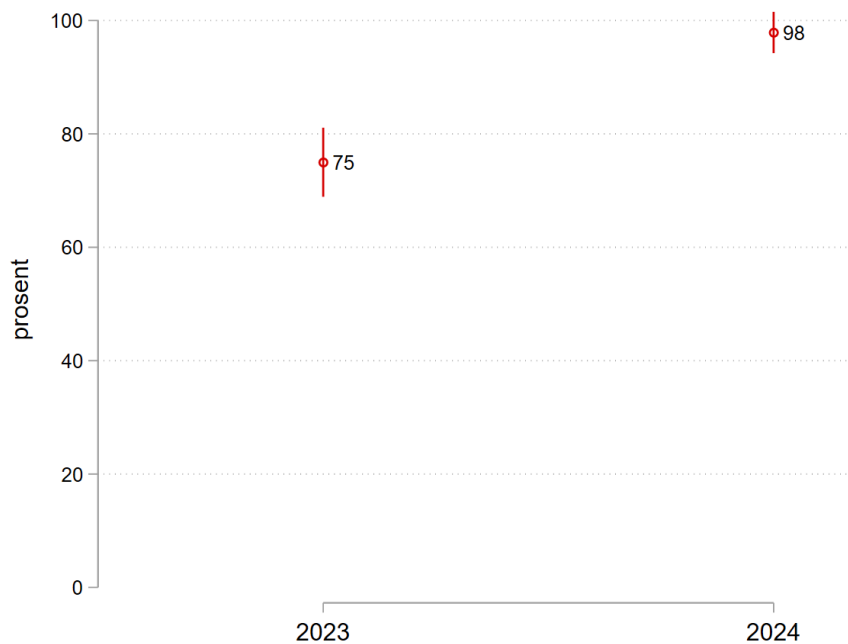
«Vi har tilsatt en ukrainsk person som hjelper oss å kartlegge, holde cv/søknadskurs og hjelpe å lage cv hvis de ikke får det til selv.»

Flere kontor rapporterer at de gjør flere grep samtidig. Noen kontor rekrutterer, endrer organisasjonsstruktur og oppfølgingsmetodikk for å få flest mulig ukrainere raskt ut i jobb.

NAV-kontorenes innsats i formidlingen av fordrevne

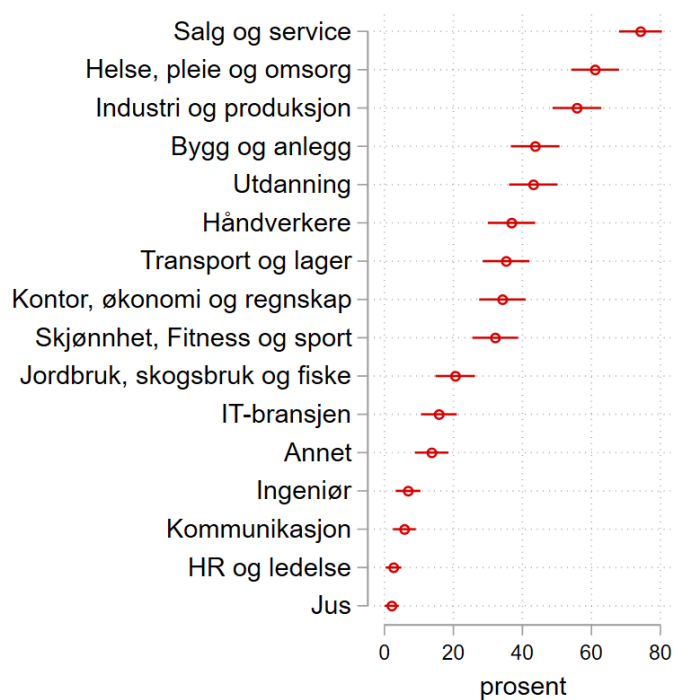
Nesten alle NAV-kontor (98 prosent) oppgir at de har bidratt til at fordrevne fra Ukraina har fått ordinær jobb. Andelen var 75 prosent i 2023-undersøkelsen (*figur 3*). Den høye andelen er i tråd med føringen om at kontorene skal prioritere arbeidet med å få fordrevne raskt i jobb. Spørreundersøkelsen viser også at samarbeidet med arbeidsgivere vurderes som positivt (*figur 9*). Dette er nærmest en forutsetning for at NAV-kontorene skal kunne løse oppdraget sitt.

Figur 3. Har NAV-kontorene bidratt til at ukrainske flyktninger har fått ordinært arbeid?



NAV-kontorene oppgir at de fordrevne har fått jobb i et bredt spekter av bransjer. Høyest andel oppgir «salg og service», «helse, pleie og omsorg» og «industri og produksjon» (figur 4). Dette er eksempler på bransjer der det ofte ikke er krav til høyere utdanning. I tillegg er det flere kontor som sier at de har hjulpet fordrevne ut i midlertidige jobber som sesongarbeid og som tilkallingsvikarer.

Figur 4. Hvilke typer bransjer har fordrevne fått ordinært arbeid i?



Spørreundersøkelsen viser at det er tilfeller hvor kommunen som arbeidsgiver har rekruttert ukrainere. Noen kommuner har vært kreative og brukt integreringstilskuddet for å lønne fordrevne.

«Bruk av integreringstilskudd hos kommunen for å betale lønn til flyktninger som blir ansatt i kommunen. Ansettelse blir prosjektført og motregnet mot integreringstilskudd. Kommunene får da arbeidskraft, reduserte utbetalinger til sosialhjelp. Flyktninger opparbeider seg folketrygdrettigheter som gir en langtidseffekt også.»

Markedsarbeid er en nøkkel

Kontorene trekker frem ulike faktorer som bidrar til at de klarer å få fordrevne ut i jobb. Noe som fremheves av flere kontor som svært viktig, er markedsarbeid og dialogen med arbeidsgivere.

«Vi er gode på å matche flyktning til arbeidsgiver. Vi er også gode på å ta kontakt med arbeidsgivere som vi vet ønsker å inkludere og har et behov. Kjenner arbeidsmarkedet ganske godt»

Dialog med arbeidsgivere og det å kunne koble markedsarbeidet tidlig og tettere på, har vært suksessfaktorer for flere NAV-kontor. Det framgår at flykningstjenester i større grad har tatt i bruk og styrket samarbeidet med NAVs markedskontakter. Kontorene nevner eksempler på at markedskontakter er i tett dialog med flykningstjenesten og informerer om direkte meldte stillinger. I tillegg er det eksempler på at programrådgivere har blitt «omskolert» til å bruke mer av tiden på å styrke relasjonen til arbeidsgivere. Et kontor har ansatt personer til å jobbe bare med bosetting slik at programrådgivere kan fokusere på formidling til arbeid. Dette har ifølge NAV-kontoret gitt gode resultater ved at flere kommer i både praksis og jobb. Samarbeidet internt på NAV-kontoret mellom de som jobber med arbeidsrettet oppfølging og markedsarbeid, samt samarbeidet utad mot flykningstjenesten, trekkes fram som viktig.

«På grunn av at de som jobber med denne gruppen jobber tett sammen så får vi delt gode grep og vi ser at vi får flere flyktninger i jobb nå når vi har kommet godt i gang med dette arbeidet.»

Stort fokus på arbeidsretting

NAV-kontorene beskriver et stort fokus på arbeidsretting før, under og etter endt introduksjonsprogram. Kontorene tar grep for at programdeltakere tidlig skal få kjennskap til og erfaring fra det norske arbeidslivet. Dette gjør enkelte kontor gjennom å gi deltakere informasjon om arbeidsmarkedet, holde CV- og jobbsøkerkurs, arrangere jobbmesser og gjennom tidlig praksis. Praksis har i noen tilfeller startet før norskopplæringen. Et kontor har opprettet det de kaller for jobbintro, som er et kurs om norsk arbeidsliv før deltakelse i introduksjonsprogrammet. Noen kontor påpeker at de også arbeidsretter under feriene, for eksempel jobbredde kurs i sommerferien.

«Vi tilbyr fulltids introduksjonsprogram til alle. Vi bruker 3 fulle dager med norsk opplæring, og 2 dager med undervisning i livsmestring karrierekompetanse og helse i første 3 måneder i program. Fra 4-5. måned i program skal alle ut i språk- og arbeidspraksis. Vi ser at dette gir gode resultater ved programslutt»

NAV tidlig inn

Å få NAV tidlig koblet på flykningstjenesten har vært en nøkkel for flere kontor. Dermed blir ansatte ved NAV-kontoret tidlig kjent med de fordrevne og kan bidra inn i kartleggingen sammen med

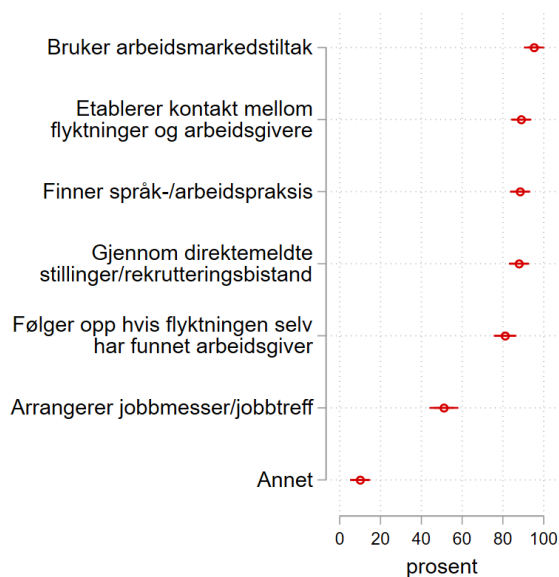
flykningtjenesten. Dette gjør at deltakerne, flykningtjenesten og NAV-kontorene jobber mot samme mål. Da kan kontorene også koble på en relevant arbeidsgiver tidlig.

«Vi er tidlig inne i introprogrammet og blir kjent med flykningene tidlig. Vi er samsnakket om veien videre (det er målet) slik at vi utnytter de muligheter som finnes til det beste for hver enkelt.»

Arbeidsmarkedstiltak er viktig for NAV-kontorene

På spørsmål om hvordan kontorene kobler fordrevne med arbeidsgivere, nevner nesten alle kontor arbeidsmarkedstiltak (figur 5). Dessuten svarer mer enn 80 prosent av kontorene at de etablerer kontakt med arbeidsgivere, finner språk-/arbeidspraksis, bidrar med rekrutteringsbistand (direktemeldte stillinger) eller følger opp når flykningen selv har funnet en jobb.

Figur 5. Hvordan jobber NAV-kontoret med å koble fordrevne fra Ukraina med arbeidsgivere?
Flervalgsvar



Flere NAV-kontor nevner at mentor- og lønnstilskudd har vært viktig for at arbeidsgiverne skal kunne ansette, og at oppfølging fra veileder på arbeidsplassen er avgjørende.

«Vi mener at vi bruker arbeidsmarkedstiltak riktig, og at vår bruk av mentormidler og lønnstilskudd har bidratt til effektiv kvalifisering og bedre overgang til arbeid.

Vi har hatt krav om arbeidstrening som del av introduksjonsprogrammet før lovendringen i 2024. Vi mener at vi har stor fleksibilitet og tilbyr skreddersøm og det gir resultater. Oppfølging fra veileder ute på arbeidsplass er avgjørende for å lykkes med oppfølgingen av ukrainske flykninger.»

«Vi har flere prosjekt som går ut på å bruke mentor/mentortilskudd i yrker som trenger arbeidskraft. I et av våre sykehjem har de tatt imot 20 flykninger. Målet er sommerjobb og tilkallingsvikariat. Det er gode muligheter for fagopplæring i etterkant hvis det er aktuelt. Dette er et samarbeid mellom Helse- og omsorgstjenesten, NAV og innvandrertjenesten.»

Statistikk fra AVdir for mars 2024 viser at lønnstilskudd, arbeidstrening og AMO er tiltakene som registreres oftest når det kommer til tiltaksbruk blant fordrevne. Det er svært få tilfeller, der mentor

har blitt registrert. Dette kan tyde på at NAV-kontorene legger mer i mentorbegrepet i spørreundersøkelsen, for eksempel en fadder på arbeidsplassen.

Tett oppfølging og forventningsavklaring

God arbeidsmetodikk har også vært viktig i formidlingen av fordrevne fra Ukraina. Flere kontor sier at tett oppfølging av både deltaker og arbeidsgiver der de gjerne bruker AMS (arbeid med støtte), har gitt resultater. Noen har team som jobber etter SE-metodikk der veiledere har færre i porteføljen.

«Supported employment metodikk og tiltak - jobbspesialist (utvidet oppfølging) virker godt for mange i gruppen som går ut av introduksjonsprogram uten arbeid eller utdanning.»

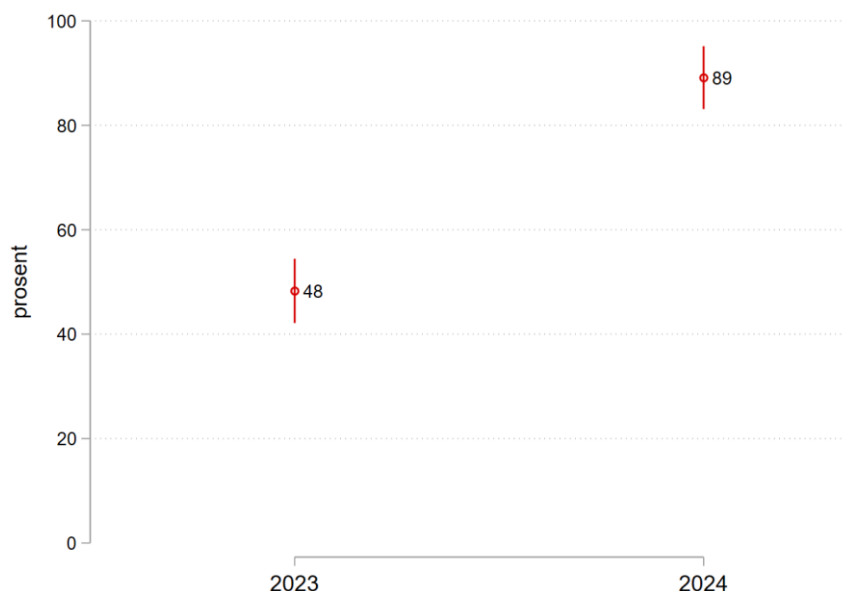
Det er også flere som påpeker at det å sette krav til flyktningen og å avklare forventninger har gitt gode resultater. Forståelse og motivasjon hos arbeidssøkeren må være til stede for en god match. Målet er raskt i jobb og en eventuell «drømmejobb» kan komme på sikt.

«Vi klarer å skaffe arbeidstreningsplasser, som i noen tilfeller fører til helt eller delvis jobb. Vi lykkes med å få flyktningene til å forstå at de må ta den jobben de kan få, og ikke nødvendigvis «drømmejobben»»

Innovative NAV-kontor

NAV-kontor tenker også nytt. Enten på egen hånd eller i samarbeid med flykningtjenesten opprettes prosjekter, og kontorene går nye veier for å få fordrevne i jobb. 67 prosent oppgir at de har endret organiseringen av arbeidet i kontoret for å håndtere adkomstene. I tillegg svarer nesten alle kontor (89 prosent) at de har satt i gang grep for at fordrevne skal komme raskt i jobb. I 2023 var andelen 48 prosent (figur 6).

Figur 6. Grep for at fordrevne skal komme raskt i jobb



Et NAV-kontor har gjennom prosjekt fått opprettet trainee-stillinger i kommunen. At flere kontor oppretter prosjekter kan ses i sammenheng med at dette er en hensiktsmessig måte å håndtere en økt brukermasse på. Med prosjekter kommer ofte prosjektmidler som kan være svært tiltrengte for pressede NAV-kontor. Undersøkelsen viser at NAV-kontor har ansatt fordrevne gjennom prosjektmidler. Prosjekt kan også være noe som binder flyktningtjenesten og NAV sammen, og som styrker samt sikrer kontinuitet i samarbeidet. Flere kontor forteller også at de arrangerer jobbmesser sammen. En slik aktivitet krever god koordinering, arbeidsdeling og innsats fra begge aktører som også kan styrke samarbeidet.

«Krafttak for inkludering - prosjekt som er et samarbeid mellom NAV og Flyktningtjenesten. Målgruppen er høyt utdannede og de som man antar kan komme raskt i jobb. Teamet på 5 jobber like tett som jobbspesialister og med maks 12 brukere om gangen».

Hvilke utfordringer opplever NAV-kontorene i sitt arbeid med å få fordrevne raskt ut i jobb?

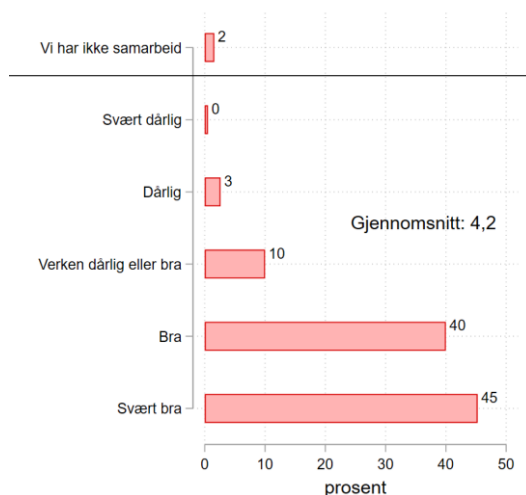
Spørreundersøkelsen viser at utfordringer som NAV-kontorene opplever i sitt arbeid med arbeidsmarkedsintegreringen av fordrevne ofte er sammensatte. Utfordringene kan grovt deles inn i tre hovedkategorier: systemutfordringer, egenskaper ved fordrevne og arbeidsmarkedsforhold.

Systemutfordringer

Systemutfordringene går på samarbeid mellom NAV og flyktningtjenesten og ressursituasjonen på NAV-kontor. Ressursituasjonen kan påvirke arbeidsmarkedsintegreringen av fordrevne.

Til tross for at de fleste NAV-kontorene har en god opplevelse av samarbeidet mellom NAV og flyktningtjenesten (*figur 7*), rapporterer flere om en del utfordringer i samarbeidet som kan ha betydning for den arbeidsrettede oppfølgingen av fordrevne.

Figur 7. Opplevelse av samarbeid mellom NAV og flyktningtjenesten



Noen NAV-kontor opplever at organiseringen av flyktingtjenesten utenfor NAV gjør samarbeidet mer krevende. Dette kan påvirke kvaliteten på den arbeidsrettede oppfølgingen og gjøre det mer krevende å få til et godt samarbeid om programdeltakerne.

Dårligere informasjons- og arbeidsflyt

Funnene tyder på at samarbeidet kan være mindre smidig og mer ressurskrevende ved geografisk og organisatorisk avstand mellom flyktingtjenesten og NAV-kontoret. Informasjons- og arbeidsflyt oppleves i noen tilfeller som dårlig og flere NAV-kontor påpeker at det kan være mer utfordrende å skape en felles forståelse av hvordan oppgaver skal løses når flyktingtjenesten ikke er en del av NAV.

«Vi opplever det blir «to leirer». Kanskje ikke helt forståelse for hverandres arbeidsoppgaver.»

«NAV opplever at flyktingtjenesten ikke helt forstår hvordan NAV jobber og hva som er mulig, for eksempel ift bruk av tiltak.»

Manglende forståelse for hverandres ansvar

Samarbeidsutfordringer kan også skyldes manglende forståelse for hverandres ansvar og roller og kjennskap til hverandres tjenester og rutiner, ulik organisering og arbeidskultur. Ulike styringslinjer i flyktingtjenesten og NAV kan også ha innvirkning på programdeltakerne, for eksempel når flyktingtjenesten og NAV ikke blir enige om hvilke forventninger som skal kommuniseres ut til deltakerne og hvilke tiltak som kan være hensiktsmessige for at de skal komme i jobb.

«Det kan være krevende med ulike styringslinjer i dette arbeidet med felles brukere. Det er ulikt fokus til tider, ulike retningslinjer og vi er prisgitt at både vi og dem kjenner til hverandres hovedoppgaver, muligheter og føringer for at vi skal jobbe sammen til det beste for alle brukerne. Kan være uenigheter om veien videre noen ganger, og det kan være at både de og vi tar avgjørelser som ikke den andre part er enig i.»

Lengre avstand til hverandres tjenester

Tilgang til NAV sine tjenester under introduksjonsprogrammet kan være dårligere når flyktingtjenesten er organisert utenfor NAV. Flere NAV-kontor påpeker at mangel på felles fagsystemer er en utfordring. For NAV blir veien til kunnskapen om fordrevnes kompetanse lengre, mens flyktingtjenesten opplever å ha dårligere tilgang til blant annet arbeidsrettede tiltak eller direkte meldte stillinger. Et annet eksempel er kjennskap til rutiner for når deltakere i introduksjonsprogrammet bør registrere seg som arbeidssøkere hos NAV. Det kan oppstå uenigheter om når deltakere skal registreres som arbeidssøkere hos NAV.

«Tydeleg avklaring på når flyktingane skal registrerast i NAV. Integreringstenest ønsker å gjere dette når deltakarane startar i språkpraksis - for å få tilgang til statlege verkemiddel. NAV seier nei - då er det snakk om rein språkpraksis og då skal integreringstenesta følgje opp. Forstår at dette blir praktisert ulikt rundt om i landet.»

NAV bør tidlig inn med arbeidsmarkedskompetanse

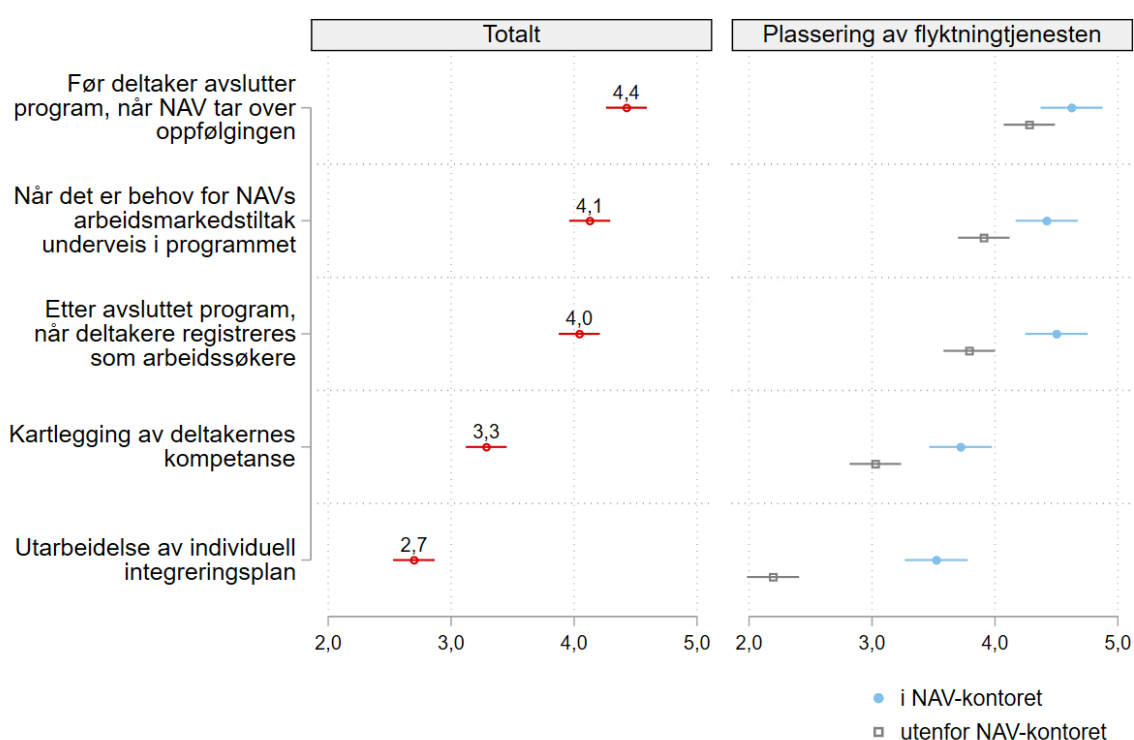
Flere NAV-kontor uttrykker at det blir mer fokus på arbeid når NAV blir involvert tidligere i introduksjonsprogrammet. NAV-kontorene opplever et hyppigere samarbeid rundt utarbeidelse av integreringsplan, kartlegging av deltakernes kompetanse, bruk av tiltak og deltakernes overgang fra

introduksjonsprogram til arbeidsrettet oppfølging fra NAV, når flyktingtjenesten er organisert i NAV (figur 8).

Figur 8 viser at NAV er lite involvert ved utarbeidelse av integreringsplan og kartlegging av deltakernes kompetanse når flyktingtjenesten er plassert utenfor NAV-kontoret. Vi antar at flyktingtjenesten da i større grad står for dette selv. Dette kan ha betydning for valg av jobbmål og senere muligheter på det lokale arbeidsmarkedet, da enkelte NAV-kontor opplever at flyktingtjenesten mangler arbeidsmarkedskompetanse og kjennskap til det lokale arbeidsmarkedet.

«Vi ønsker enda tidligere inn ved oppstarten av introprogrammet, alternativt at flyktingtjenesten har bedre kompetanse om arbeidsmarkedet.»

Figur 8: Hvor ofte samarbeider NAV og flyktingtjenesten om faser i oppfølgingen av deltakere i introduksjonsprogrammet?³



Mangel på arbeidsmarkedskompetanse i flyktingtjenesten

Arbeidsmarkedskompetansen er viktig for å lage realistiske jobbmål, gi målrettet jobbveiledning og tilby god match for arbeidsgivere i det lokale arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedskompetanse er også viktig for å få til gode praksisløp i løpet av introduksjonsprogrammet. Noen NAV-kontor opplever at ved overgang til NAV etter avsluttet introduksjonsprogram, er det flere fordrevne som verken kan språket eller har vært i praksis/relevant praksis under program. Dette kan etter NAV-kontorenes sin oppfatning tyde på manglende arbeidsmarkedskompetanse i flyktingtjenesten som er organisert utenfor NAV.

³ Gjennomsnitt på skala fra 1-5 der 1 er «aldri» og 5 er «alltid». 95 prosent konfidensintervall

«Flyktingtjenesten i kommunen har ikke god nok arbeidsmarkedskunnskap til å få til gode praksisløp/eller praksisløp i det hele tatt under intro, dermed kommer ukrainske flyktinger over til NAV og kan verken norsk, engelsk eller har vært i praksis under intro»

I spørreundersøkelsen opplyser flere NAV-kontor at det kan være enklere å oppnå tidlig involvering og mer fokus på arbeid, når flyktingtjenesten er en del av NAV.

«Flyktingtjenesten er i NAV og kunnskapen om arbeidet er høg og oppgåver vert løyst tverrfagleg.»

I tillegg kan samorganisering skape robuste fagmiljøer og tett tverrfaglig samarbeid, i stedet for at flyktingtjenesten og NAV jobber med hvert sitt fagfelt. Dette kan bidra til et bedre faglig innhold og mer helhetlig tilbud til fordrevne og andre brukere.

Utfordrende samarbeid med kommunen som arbeidsgiver

NAV-kontorene gir positiv tilbakemelding på samarbeidet med arbeidsgivere og tiltaksarrangører (figur 9). Samarbeid med kommunen som arbeidsgiver ligger på et lavere nivå. Dette er viktig og kan ha stor betydning for sysselsettingen av fordrevne, fordi i enkelte kommuner er kommunen selv den største arbeidsgiveren.

Figur 9. Hvordan oppleves samarbeidet med andre aktører for å få fordrevne i jobb?⁴



Krevende ressursituasjon på NAV-kontor

Ressursituasjonen på NAV-kontor oppleves som svært presset og flere NAV-kontor uttrykker stor frustrasjon. Funnene fra spørreundersøkelsen tyder på at NAV-kontorene sliter med å finne ut hva som kan nedprioriteres, når kontorene opplever at det er mange brukere som skal prioriteres. Mange

⁴ Gjennomsnitt på skala fra 1-5 der 1 er «svært dårlig» og 5 er «svært bra». 95 prosent konfidensintervall

NAV-kontor opplever høye forventninger om at flere fordrevne kommer raskt ut i jobb, uten at kontorene får flere ressurser til oppfølging.

«Situasjonen presser kontorene over kanten av hva som anses som forsvarlig»

«Vi har ikke lenger kapasitet til å hjelpe de som trenger oss mest»

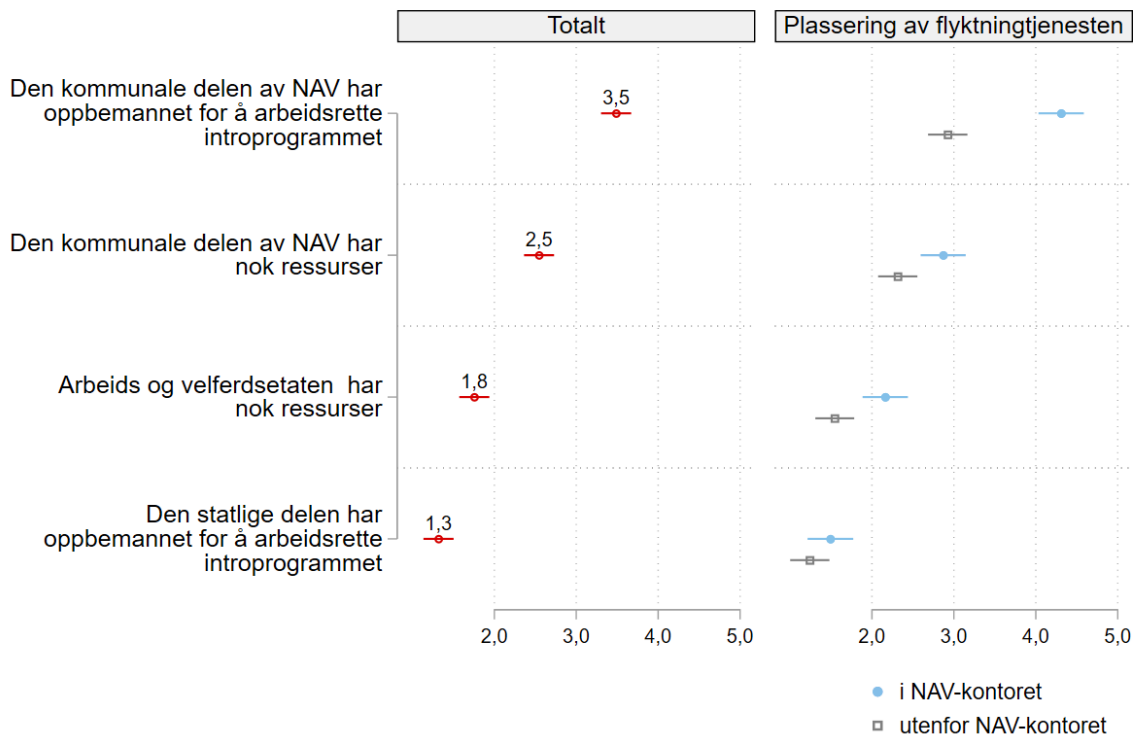
Større ressursmangel på statlig side

Flere NAV-kontor er også bekymret med tanke på at den statlige delen av NAV ikke har fått tilført flere ressurser til arbeidsrettet oppfølgingen.

«Vi er svært bekymret for at NAV stat ikke har tatt innover seg at det vil kreve mye av NAV lokalt å få en så stor gruppe som vi skal bistå med å få ut i arbeid»

Figur 10 viser at ressursmangelen er større på den statlige siden. Det fremkommer tydelig at den statlige delen av NAV ikke har oppbemannet for å arbeidsrette introduksjonsprogrammet eller gi oppfølging til de som har behov for tjenester fra NAV etter fullført introduksjonsprogram. Flere NAV-kontor opplyser at på grunn av ressurs situasjonen må kommunalt ansatte settes til å utføre «statlige oppgaver». Figur 10 viser at NAV-kontorene i stor grad opplever at den kommunale delen av NAV har oppbemannet hvis flyktningtjenesten er organisert i NAV-kontoret. At det er langt lavere snitt for kontorene med flyktningtjenesten utenfor NAV kan ha sammenheng med at spørsmålet ikke treffer helt for disse kontorene. Den kommunale delen av NAV kan for disse kontorene ha blitt tolket som andre tjenester enn flyktningtjenesten.

Figur 10. Opplevelse av ressurs situasjon på NAV-kontor⁵



⁵ Gjennomsnitt på skala fra 1-5 der 1 er «helt uenig» og 5 er «helt enig»

Mangel på ressurser til arbeidsrettet oppfølging

Selv om noen NAV-kontor opplever at de har nok med tiltaksmidler, uttrykker de behov for mer ressurser til oppfølging av brukere som er i tiltak. Mangel på ansatte er i noen tilfeller årsaken til at enkelte kontor ikke i stor nok grad klarer å benytte seg av tiltaksmidlene som mange påpeker er viktig for å få flere ut i jobb.

«Oppfølgingen er komplisert og tidkrevende. Tiltaksbudsjettet gir oss rom for å jobbe godt, men det krever ansattressurs å sette tiltakene ut i livet.»

Mangel på ressurser til arbeidsrettet oppfølging kan i noen tilfeller resultere i at fordrevne må søke jobb på egen hånd og kan gå lengere som jobbsøkere etter avsluttet introduksjonsprogram. Kontorene opplever en slik situasjon som utfordrende, samtidig som den kan bidra til økning i sosiale utgifter for kommunene.

«Blir store mengder på sosialhjelp, vanskelig å få kartlagt hvem som burde vært registrert som arbeidssøkere/sette vilkår. Rekker ikke over å kalle alle inn til samtaler og se den enkeltes muligheter.»

«Vi kan ikke bare se på Danmark og pålegge flere krav til tjenestene uten å ta inn over oss at Danmark har et system som stiller helt andre krav til arbeidsplikt enn Norge. Dette har de hatt i lange tider. Det er en tragedie at vi blir sittende å behandle sosialhjelpssøknader i stedet for å få de ut i arbeid. De må jo ha penger de også, det er umulig å prioritere annerledes»

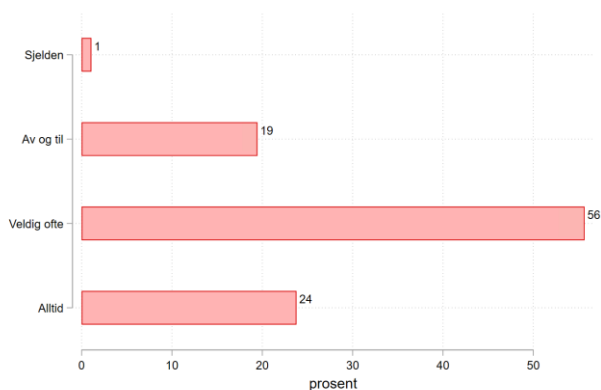
Tilgang til midler for å jobbe etter SE-metodikken er også etterspurt, da det er flere NAV-kontor som mener at tettere oppfølging med støtte gir bedre overgang til arbeid.

Veiledningen av fordrevne kan også være en krevende oppgave. Funn fra spørreundersøkelsen viser at kontorene bruker mye ressurser på forventningsavklaring og motivasjonsarbeid.

«Opplever at vi bruker mye tid på forventningsavklaring. Mange ukrainske flyktninger særlig med høyere utdanning ønsker ikke å ta en hvilken som helst jobb.»

I tillegg går det mye tid og ressurser til samtaler med tolk. *Figur 11* viser et stort tolkebehov i den arbeidsrettede oppfølgingen etter endt introduksjonsprogram. De fleste har altså behov for tolk i møte med NAV selv etter endt introduksjonsprogram.

Figur 11. Bruk av tolk i arbeidsrettet oppfølging av fordrevne etter endt introduksjonsprogram



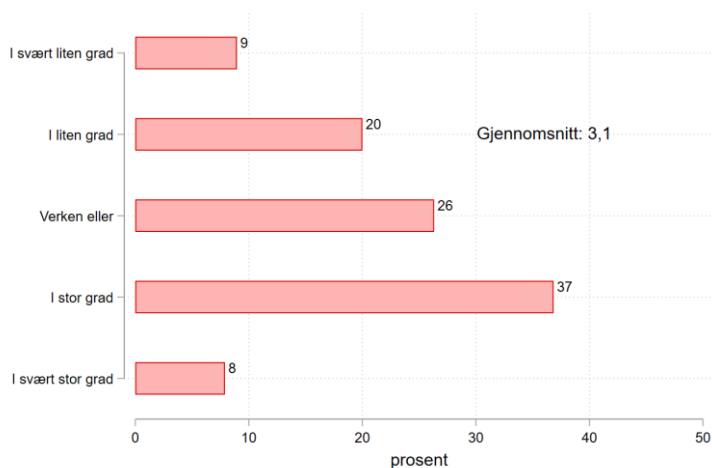
Manglende tilbud på fleksibel og arbeidsrettet norskopplæring

Flere NAV-kontor nevner kapasitetsutfordringer i voksenopplæringen og manglende tilbud om fleksibel og arbeidsrettet norskopplæring som en utfordring når de skal gi videre arbeidsrettet oppfølging til de fordrevne. Mange fordrevne som fullfører introduksjonsprogrammet uten å oppnå jobbmål i løpet av programmet, har svake norskferdigheter. Mange trenger altså fortsatt norskopplæring for å kunne nærme seg deltakelse i arbeidslivet.

Behov for flere bransjespesifikke kurs

Figur 12 viser at opplevelse av tilgang til arbeidsmarkedstiltak som kan styrke arbeidsmarkedsintegreringen av fordrevne, er ulik blant kontorene. Nesten halvparten opplever å ha god eller svært god tilgang, en fjerdedel opplever tilgang på tiltak som verken god eller dårlig, mens nesten en tredjedel opplever tilgang på tiltak som dårlig eller svært dårlig.

Figur 12. NAV-kontorenes vurdering om tilgang til arbeidsmarkedstiltak i NAV for å få fordrevne ut i jobb



Det kommer tydelig frem at det er behov for flere bransjespesifikke kurs og bransjefokusert norskopplæring, for eksempel innenfor utdanning, industri, lager og transport, helse og omsorg og salg og service.

Mer fokus på språkopplæring i tiltak og lavere språkkrav

Siden språket oppleves som den største utfordringen, viser NAV-kontorene behov for flere tiltak som er tilpasset de med svake norskferdigheter. Dette kan for eksempel være ulike kurs med språkstøtte.

«Vi ser at det er en god del som ikke har kommet høyt nok på nivå i norsk når de har brukt opp rettighetene til norskopplæring. Vi ønsker flere plasser på tiltaket Yrkesrettet Norskopplæring, da dette er et kurs som kombinerer norsk med jobbsøking og praktisk jobbing.»

Høye språkkrav på eksisterende arbeidsmarkedstiltak utelukker ofte at fordrevne kan nyttiggjøre seg slike tiltak. Kontorene er derfor avhengige av arbeidsmarkedstiltak som har lavere språkkrav eller mer fokus på språkopplæring i arbeidsmarkedstiltak.

«Det må lages gruppe-AMO der det ikke er et språkkrav! Ukrainske flyktninger skal ha arbeidsrettet aktivitet tidlig i introduksjonsprogrammet. For at kommuner / lokale NAV-kontorer skal innfri på dette må NAV Tiltak sette opp arbeidsrettet kurs som har språkkressurser og kandidatene ikke må ha basiskunnskaper i norsk på forhånd.»

Mer fleksible tiltak

NAV-kontorene opplyser at ikke alle fordrevne har mulighet til å delta i aktiviteter på fulltid. De vanligste årsakene er helseutfordringer og omsorgsoppgaver. Samtidig er det ikke alle NAV-kontor som har tilgang til fleksible tiltak. For å gi et godt arbeidsrettet tilbud til fordrevne og andre brukergrupper i liknende situasjon, er kontorene avhengige av å ha tilgang til mer fleksible tiltak. Fleksibilitet er også viktig dersom fordrevne skal kombinere arbeidsrettede aktiviteter og norskopplæring.

Mer midler til tiltak rettet mot arbeidsgivere

De fleste kontorene etterspør flere tiltaksmidler og opplever at de er avhengige av tiltak som for eksempel lønnstilskudd eller mentor for å formidle fordrevne ut i jobb.

«Omtrent alle ansettelse vi har fått på plass har lønnstilskudd som virkemiddel; det er viktig vi har gode rammer på dette.»

Slike tiltak bidrar til at det blir enklere «å selge» fordrevnes kompetanse til arbeidsgivere. Spørreundersøkelsen viser også at arbeidsgivere har lite kapasitet til å følge opp de som er i tiltak. Derfor er det ekstra viktig at NAV har nok ressurser til oppfølging og virkemidler som kompenserer for inkluderingsutgiftene som bedrifter har.

«Næringslivet generelt har liten kapasitet til oppfølging. Økonomiske virkemidler klarer ikke å kompensere for jobben med at bedriften må bruke tid og ressurser til opplæring/oppfølging»

Kjennetegn ved fordrevne

Spørreundersøkelsen tyder på at det kan være krevende for NAV-kontorene å gi arbeidsrettet oppfølging til fordrevne fordi motivasjonen og evnen til å komme raskt ut i jobb, varierer. Fordrevne er ikke en homogen gruppe. De kan ha ulike utfordringer som andre flyktninger og innvandrere. Noen kan lære språket fortere enn andre. Noen har bedre forutsetninger for å komme ut i jobb, mens andre kan ha helseutfordringer, omsorgsoppgaver eller fravær av motivasjon.

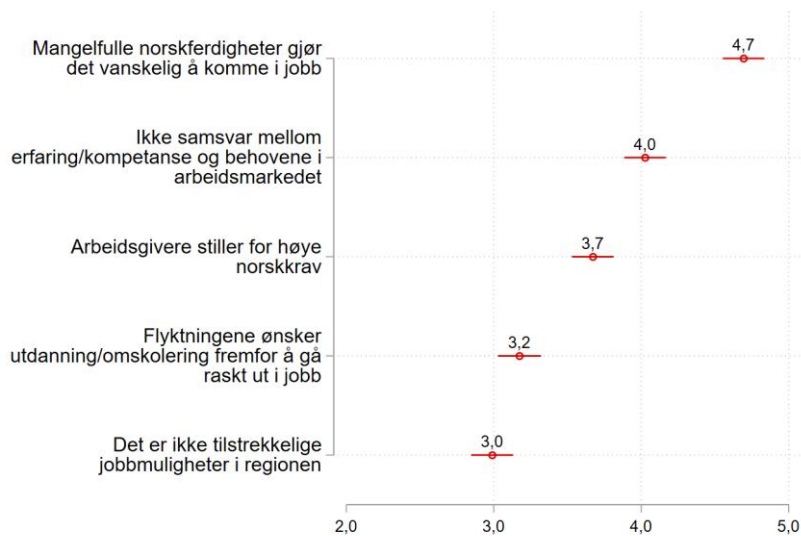
«Flyktningene selv opplever ikke å være tilstrekkelig integrert for å gå ut i arbeid og mange vegrer seg grunnet svake norskkunnskaper, samtidig som de har mye å tenke på (traumer, familie i hjemlandet osv)»

Svake norskerdigheter

Figur 13 viser at svake norskerdigheter oppleves som en av de største barrierene i arbeidet med å få fordrevne ut i jobb.

For det første kreves det mer ressurser av NAV-kontor til oppfølging av brukere med svake norskerdigheter. For det andre blir man avhengig av tiltak for personer med svake norskerdigheter og at arbeidsgivere senker språkkravene.

Figur 13. NAV-kontorenes opplevelse av barrierer for å få fordrevne ut i jobb⁶



Ulik motivasjon blant fordrevne

«Ukrainske flyktninger er forskjellige som alle andre. Det vil si at noen er veldig motiverte for jobb, mens andre ikke er det.»

Motivasjon fremheves som en viktig faktor i NAV-kontorenes arbeid med å få fordrevne ut i jobb. Flere NAV-kontor opplever at enkelte fordrevne kan være lite motiverte til å gå raskt ut i arbeid. Noen kan ha høye forventningene både til hvilke jobber de kan få og lite forståelse for hva NAV er, og hva NAV kan bidra med.

Noen kontor forklarer fravær av motivasjon for å gå raskt ut i jobb med at fordrevne ikke ønsker å ta hvilken som helst jobb. Flere ønsker å lære seg språket fremfor å gå raskt ut i hvilken som helst jobb, mens noen ønsker å omskolere seg eller ta utdanning (figur 13). I kommentarene utdypes dette:

«Vår opplevelse er at en del ønsker å kunne mest mulig norsk før de går ut i arbeid»

⁶ Gjennomsnitt på skala fra 1-5 der 1 er «helt uenig» og 5 er «helt enig»

«Den gratis norskopplæringen er av kortere varighet for de med høyere utdanning. Dette medfører at de gjerne vil fokusere på norskopplæring fremfor intensivt jobbsøk.»

Andre fremhever økonomiske insentiver som forklaringsfaktoren. I noen tilfeller opplever NAV-kontorene at introduksjonsstønad og bostøtte til sammen kan utgjøre mer enn arbeidsinntekt, da nyankomne ofte blir ansatt i lavlønte, sesong- eller deltidsstillinger. Dyrtid og høye leiepriser, spesielt i store byer, krever at man må ha gode lønninger for å bli selvforsørget.

«Høye levekostnader gjør at de må ha gode lønninger før det lønner seg å være i jobb»

«Ufaglærte/prekære stillinger bidrar ikke til at flyktninger er økonomiske selvstendige. Det fører til økt bruk av sosialbudsjett til supplerende økonomisk sosialhjelp»

NAV-kontorene opplever at det er enklere å lykkes med jobbformidlingen av fordrevne når det er samsvar mellom fordrevnes kompetanse og behovet i arbeidsmarkedet. For å opprettholde eller styrke motivasjonen, må veiledere jobbe mye med forventningsavklaringer.

Fokus på hjemlandet og helseutfordringer

Et annet vesentlig hinder som kan påvirke fordrevnes evne til å komme ut i jobb er fokus på hjemlandet. Enkelte fordrevne deltar på nettundervisninger fra Ukraina og betrakter seg selv som studenter, noe som kan ta fokus vekk fra jobbsøking.

Mange fordrevne har traumer som følge av krigen. Noen har familiemedlemmer i hjemlandet, og tanker og psykiske påkjenninger kan ta fokuset vekk fra å komme i jobb.

«Det er krig i hjemlandet og mange har store bekymringer som tar vekk fokus på jobb»

«For mange fordrevne er situasjonen i hjemlandet en avgjørende faktor for valg av veien videre. Erfaringer viser at fordrevne er fortsatt opptatt av forholdene i hjemlandet snarere enn jobbfokus her i Norge.»

Flere NAV-kontor oppgir at fravær av arbeidsrettet aktivitet også kan skyldes helseutfordringer. Helseutfordringer oppleves som et hinder i arbeidet med å få fordrevne ut i jobb og krever i tillegg flere ressurser til oppfølging.

«Mange flyktninger har helseutfordringer, og dette er et økende problem. De har ikke rettigheter til helserelaterte ytelser, så utgiften skyves over på kommunen. Det er også slik at NAV-kontoret må bruke tid og ressurser på type miljøarbeid tilknyttet flyktninger med helseutfordringer, i påvente av at andre kommunale tjenester kobles på. Dette går utover tid man har til å jobbe med arbeidsrettet oppfølging.»

«Vi lykkes der motivasjonen til personen er til stede, og der det er få eller ingen helseutfordringer.»

Midlertidighet og usikkerhet

Usikkerhet rundt hvor lenge fordrevne blir i Norge kan gjøre at det blir utfordrende å få fordrevne raskt ut i jobb. Selv om mange svarer at de ser for seg å bli i Norge, vet ingen per nå om de får bli og om hvor lenge oppholdet vil være.

Denne usikkerheten kan påvirke fordrevnes motivasjon til å jobbe i Norge og oppfølgingen fordrevne får fra kommunen og NAV. Midlertidighet kan også skape usikkerhet for enkelte arbeidsgivere. Arbeidsgivere kan være lite villige til å investere i arbeidskraft som er her på midlertidig opphold og som kan komme til å dra tilbake til hjemlandet.

«Arbeidsgivere er usikre på hvor lenge de vil ha arbeidskraften, siden oppholdstillatelsen er midlertidig og kortvarig.»

Samsvar mellom kompetanse og behov i arbeidsmarkedet

Figur 13 viser også at mange NAV-kontor opplever lite samsvar mellom de fordrevnes kompetanse og behovene i det lokale arbeidsmarkedet. I tillegg opplyser flere kontor at det kan være lite samsvar mellom de fordrevnes utdanning og arbeidserfaring.

«Fordrevnes kompetanse samsvarer ofte ikke med arbeidsgiverne sine behov, eller den jobben de faktisk får.»

Mange fordrevne må derfor omstille seg for å jobbe i andre yrker enn det de har hatt i hjemlandet. Flere NAV-kontor opplever dette som en utfordring, da det krever mye motivasjonsarbeid og realitetsorientering.

«Det kreves mye motiveringsarbeid og realitetsorientering. Dette må utføres på en faglig god måte der flyktning skal føre seg ivaretatt slik at resultat ikke blir at de slutter og deretter får flat økonomisk sosialhjelp.»

Kulturforskjeller, alder og omsorgsoppgaver

Noen NAV-kontor trekker frem kulturforskjeller mellom Ukraina og Norge som et hinder, men går ikke i dybden på disse. Vi antar at blant annet systemforståelse, forventninger til arbeidslivet og NAV kan være en del av forskjellene.

Pensjonsalderen i Ukraina er noe lavere enn i Norge og noen kontor opplever høy alder som en utfordring. NAV-kontorene opplyser at det er krevende å prioritere denne gruppen på grunn av manglende tilbud blant annet om introduksjonsprogram for de over 55 år. Statistikk fra AVdir viser også at det er mye lavere overgang til arbeid for gruppen som er over 50 år og mange i alderen 50+ mottar ikke introduksjonsstønning og er heller ikke i arbeid eller registrert i NAV.

Det har kommet mange enslige fordrevne med barn. Jobber som ikke krever formell kompetanse og gode norskferdigheter, er ofte i bransjer med skiftarbeid - som butikker, hotell-, restaurant- og helsesektoren. Dersom du er alene med barn, vil det være vanskelig å jobbe utenfor åpningstidene til barnehage og skole/SFO og det kan være utfordrende å få barnepass.

Kulturforskjeller kan også spille inn. Kontorene opplyser at de sitter med et inntrykk av at det er vanligere for kvinner fra Ukraina å være hjemmeværende med små barn i lengre perioder sammenlignet med hva som er normen i Norge.

Mobilitet og mangelfullt kollektivtilbud

Mange fordrevne kan være lite mobile når de blir bosatt i en kommune og vil være avhengige av kollektivtransport for å komme seg til/fra jobben. Det blir særlig vanskelig å finne en jobb i kommuner med mangelfullt kollektivtilbud hvor det er store avstander mellom arbeidsplassen og bosted.

«Mange er enslige og strever med å organisere barnepass.»

«Distriktene blir langt borte fra store byer, det tar mer tid og påvirker familielivet, for eksempel det å hente/levere i barnehage for enslig person hvis en kommer hjem om kvelden etter å ha reist lenge til jobb»

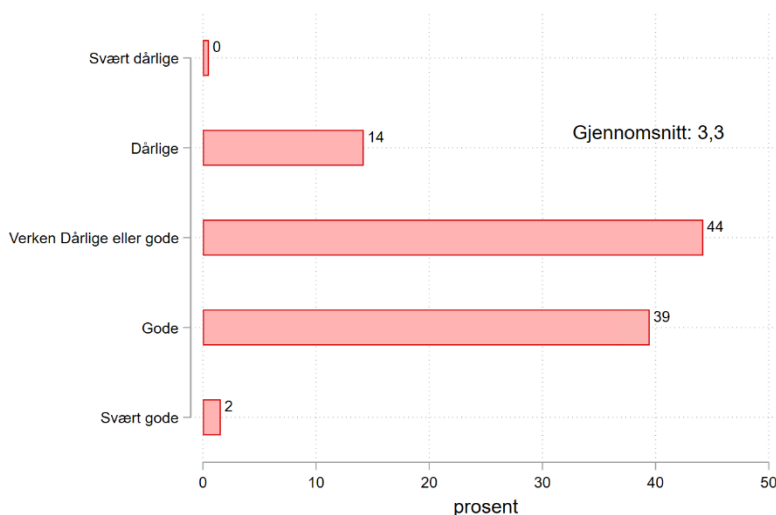
«Det er utfordrende med det praktiske rundt å ha barn og samtidig bo litt usentralt i forhold til arbeidsmarkedet.»

Arbeidsmarkedsforhold

I spørreundersøkelsen har vi stilt flere spørsmål som omhandler arbeidsmarkedsforhold, blant annet lokale jobbmuligheter og arbeidsgivernes vilje til å inkludere fordrevne i arbeid. Funnene viser at forhold ved arbeidsmarkedet og arbeidsgivernes inkluderingsvilje har betydning for arbeidsmarkedsintegrasjonen av fordrevne.

Lokale jobbmuligheter

Figur 14 viser at det er en del variasjoner i hvordan jobbmulighetene oppleves. Vi antar at ulike arbeidskraftsbehov lokalt kan gi utslag på arbeidsmarkedsintegrasjonen av fordrevne og bidra til å forklare forskjeller i sysselsettingsnivået blant fylkene. Grad av samsvar mellom fordrevnes kompetanse og behovene i arbeidsmarkedet kan også gi utslag på opplevelsen av jobbmuligheter lokalt.



Figur 14. NAV-kontorenes opplevelse av jobbmuligheter lokalt for fordrevne fra Ukraina

Enkelte NAV-kontor fremhever fravær av jobbmuligheter lokalt som en vesentlig utfordring i deres arbeid med å få fordrevne ut i jobb. Noen opplever også at arbeidsmarkedet begynner å bli mettet og at det er et stort press på arbeidsgivere da mange fordrevne skal i praksis og jobb samtidig.

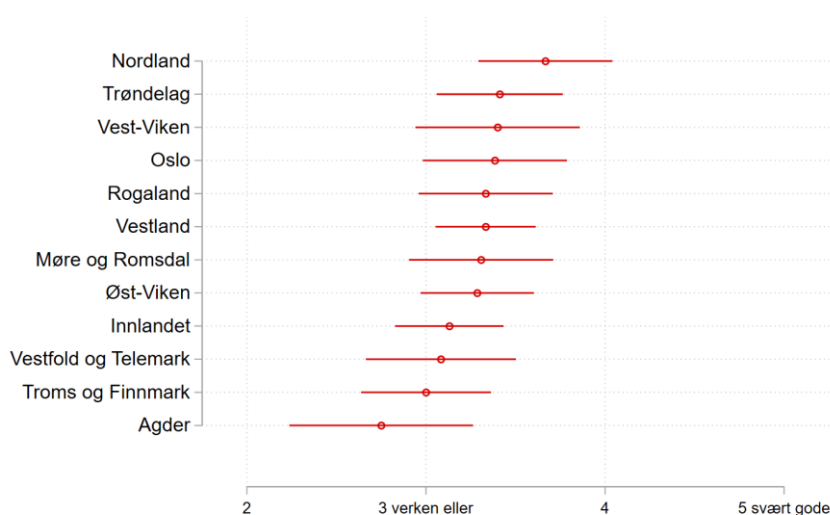
«Kontoret har fått mange ut i både språkpraksis og arbeid de foregående årene, men nå begynner markedet å bli mettet.»

«Vi vil snart merke at arbeidsmarkedet er "mettet" og da vil vi sitte igjen med mange godt utdannede mennesker, pendling og flytting vil være mulig, men vanskeligere med innpass og utprøving for å få en fast jobb.»

Enkelte lokale arbeidsmarkeder kjennetegnes av sesongvise variasjoner. Selv om arbeidsgivere er villige til å inkludere fordrevne i arbeid, blir de arbeidsledige når sesongen er over.

Det er også tydelige fylkesvise variasjoner når det gjelder opplevelse av jobbmulighetene lokalt (*figur 15*).

Figur 15. NAV-kontorenes opplevelse av jobbmuligheter lokalt, fordelt på fylke⁷



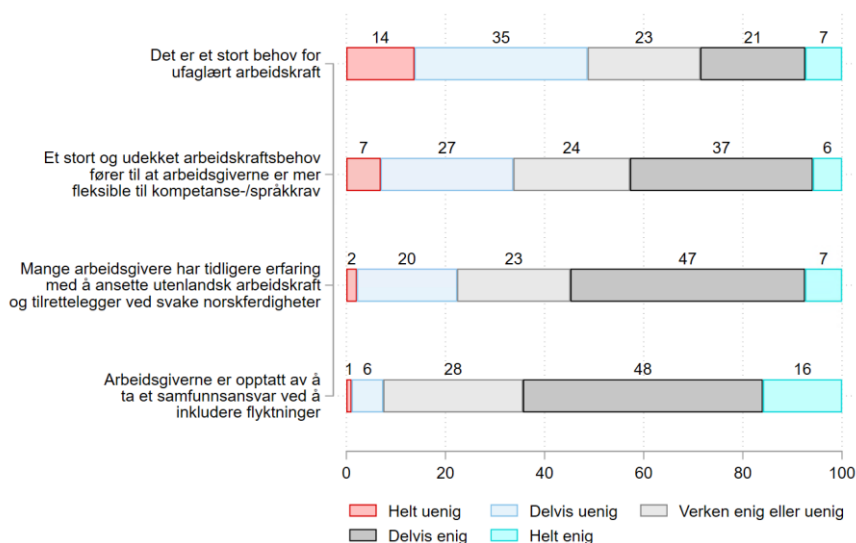
Arbeidsgivernes inkluderingsvilje ovenfor fordrevne

Vi har i tillegg bedt NAV-kontorene om å ta stilling til enkelte påstander om hvilke faktorer hos arbeidsgivere som kan ha betydning for sysselsettingen blant fordrevne (*figur 16*). NAV-kontorene opplever at arbeidsgivernes ønske om å ta samfunnsansvar ved å inkludere fordrevne, har størst betydning for å få fordrevne ut i jobb etterfulgt av arbeidsgivernes erfaring med å ansette utenlandsk arbeidskraft.

Vi undersøkte nærmere hvilke faktorer (nevnt i *figur 16*) som har størst betydning for jobbmulighetene lokalt for fordrevne fra Ukraina (*figur 15*). Vi ser at det er sterkest sammenheng mellom jobbmulighetene lokalt for fordrevne fra Ukraina og spørsmålet om arbeidsgivere er opptatt av å ta et samfunnsansvar. Det er også en sammenheng med hvordan NAV-kontorene vurderer arbeidsgivernes tidligere erfaring og behovet for ufaglært arbeidskraft. NAVs arbeidsgiverundersøkelse (2023) viste at arbeidsgivere som var opptatt av å ta et samfunnsansvar i større grad ansatte noen som hadde behov for å styrke sine norskferdigheter. Vi antar at dette også kan gjelde for fordrevne fra Ukraina.

⁷ Gjennomsnitt på skala fra 1-5 der 1 er «svært dårlige» og 5 er «svært gode»

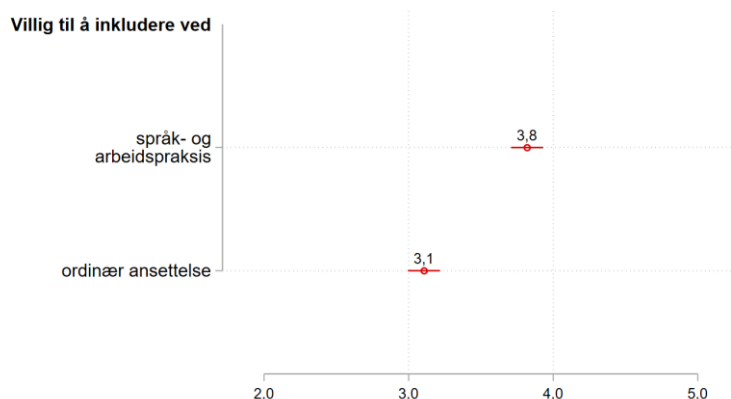
Figur 16. NAV-kontorenes vurdering av hva som påvirker sysselsettingen blant flyktninger fra Ukraina (prosent)



Større vilje til å tilby praksisplass fremfor ansettelse

Figur 17 viser at arbeidsgivere er mer villige å inkludere fordrevne i språk- og arbeidspraksis og mindre villige til å ansette.

Figur 17. Arbeidsgivernes inkluderingsvilje ovenfor fordrevne fra Ukraina⁸



Kommentarene i spørreundersøkelsen tyder også på at inkluderingsviljen er større blant arbeidsgivere i privat sektor. Enkelte kontor forteller om at fordrevne kan gå flere måneder i praksis i offentlig sektor uten å bli ansatt.

«Ukrainske flyktninger kan ha språkpraksis i lang tid i for eksempel helsesektoren uten mulighet for ansettelse ved utlysning på grunn av kompetansekrav.»

«Offentlig sektor (kommunen) ansetter sjelden, selv om de er åpne for arbeidstrening/språkpraksis, så kan de ikke ansette om kandidaten mangler formell kompetanse som kreves. Til og med innen renhold er det krav om fagbrev og bilsertifikat for fast ansettelse.»

⁸ Gjennomsnitt på skala fra 1-5 der 1 er «I svært liten grad» og 5 er «I svært stor grad»

Forskjeller mellom offentlig og privat sektor

Erfaringer med offentlig sektor som arbeidsgiver varierer lokalt. Flere opplever store forskjeller og oppgir at arbeidsgivere i privat sektor har tatt inn flere i arbeid og praksis. God match i praksisperioden i privat sektor fører ofte til ordinær ansettelse, mens god match i praksisperioden i offentlig sektor ikke nødvendigvis fører til jobb.

«De gode eksemplene vi har på rask overgang til arbeid etter introduksjonsprogram gjelder alle arbeidsplasser i privat sektor»

I tillegg går det raskere å ansette i privat sektor, mens kommunen som arbeidsgiver i mindre grad tilbyr ordinært arbeid til tross for arbeidskraftmangel.

«Det virker ikke som om offentlig sektor greier å omstille seg og investere i den ubrukte arbeidskraften som ligger der, selv om det er arbeidskraftmangel.»

Budsjettmessige utfordringer, omfattende ansettelsesprosesser og høye språk- og kompetansekrav oppleves som en av de største barrierene for å få fordrevne ansatt i offentlig sektor.

Til tross for at mange kontor opplever store forskjeller, har flere kontor gode erfaringer med å få fordrevne ut i jobb både i privat og offentlig sektor.

Arbeids- og tjenesteavdelingens vurdering av hvordan vi kan styrke arbeidet med arbeidsmarkedsintegrering av fordrevne

Et av NAVs hovedoppdrag for 2024 er å få fordrevne fra Ukraina raskt i arbeid og per mars 2024 er 18 % av de fordrevne i arbeidsfør alder (20-66 år) sysselsatt i Norge. Spørreundersøkelsen har bidratt til å belyse hvilke grep som gjøres på NAV-kontor, hvordan det samarbeides på tvers og hvor skoen trykker i arbeidet med å få fordrevne raskt i arbeid. Arbeids- og tjenesteavdelingen (ATA) har følgende anbefalinger for å styrke arbeidet med arbeidsmarkedsintegreringen av fordrevne:

Løfte behov for ressurser til markeds- og oppfølgingsarbeid på NAV-kontor

Flere NAV-kontor opplever at det er utfordrende å veilede fordrevne fra Ukraina raskt ut i jobb. Realitetsorientering, forventningsavklaring og motivasjonsarbeid er tid- og ressurskrevende. Samtidig viser flere kontor til betydningen av oppfølgingsmetodikk. Inkluderingskompetanse og SE-metodikk vil kunne gi tettere oppfølging til fordrevne, styrke jobbtilknytningen samtidig som man gir metodisk støtte og oppfølging til arbeidsgivere. For å få flere fordrevne ut i jobb, er det behov for ressurser til metodikk som gir gode resultater på overgang til arbeid, for eksempel arbeid med støtte.

For NAV-kontorene innebærer raskt ut i jobb at NAV må tidligere inn i introduksjonsprogrammet med arbeidsmarkedskompetanse og arbeidsmarkedstiltak. For at tiltakene skal settes i gang og gi en ønsket effekt, er det nødvendig å ha ansatte som har kapasitet til å følge opp deltakerne og arbeidsgiverne. Partnerskapet settes på prøve når den statlige delen av NAV ikke får tilført flere ressurser til arbeidsrettet oppfølging av denne gruppen og flere kommunale ansatte må settes inn for å utføre statlige oppgaver.

Skape flere møteplasser mellom fordrevne og arbeidsgivere

Arbeidsgiverne er våre viktigste samarbeidspartnere for å få fordrevne i jobb. Spørreundersøkelsen viser at NAV har et godt samarbeid med arbeidsgivere, men svarene tyder også på at vi har mer å gå på når det kommer til å skape møteplasser mellom fordrevne og arbeidsgivere. På spørsmål om hvordan vi kobler fordrevne med arbeidsgivere skårer jobbmesser lavest.

Aktivt samarbeid om jobbmesser er også en av anbefalingene i rapport fra den hurtigarbeidende gruppen⁹ om tiltak for økt arbeidsmarkedsintegrering blant fordrevne fra Ukraina. Jobbmesser kan være et effektivt tiltak for å koble arbeidsgivere med arbeidskraftsbehov med motiverte fordrevne arbeidssøkere. Arbeidsgivere får muligheten til å bli kjent med fordrevnes ressurser uten å ha måttet gå gjennom en søknadsprosess. Slike møteplasser kan også være en fordel for fordrevne som ikke nødvendigvis er vant med at formidlinger skjer gjennom skriftlige søknader. Jobbmesser kan være krevende å koordinere, men det kan også være et godt grep for å styrke samhandlingen og samarbeidet med flykningtjenesten.

⁹ [Hurtigarbeidende gruppe om tiltak for økt arbeidsmarkedsintegrering blant fordrevne fra Ukraina - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Tematisere «raskt i arbeid» gjennom webinarer

En av anbefalingene i rapporten fra den hurtigarbeidende gruppen er at sentrale myndigheter må tydeliggjøre forventninger om rask overgang til arbeid selv om arbeidet ikke nødvendigvis matcher medbrakt kompetanse og erfaring. Dette i henhold til midlertidigheten ved oppholdsgrunnlaget til målgruppen.

Integreringsteamet ved ATA utarbeidet i januar 2024 en egen side på Navet¹⁰ med informasjon for å støtte NAV-kontorene i deres arbeid med å veilede og følge opp fordrevne fra Ukraina raskt ut i jobb. Siden retter seg mot veiledere, ledere og markedskontakter. For å styrke fokuset på raskt i arbeid vil Integreringsteamet tilby fylkesvise webinarer der målgruppen blant annet er ansatte på NAV-kontor. Slike webinarer skal tematisere hva «raskt i arbeid» betyr noe som kan være nødvendig da denne målsetningen ikke er direkte i tråd med NAVs virksomhetsstrategi¹¹. Samtidig vil slike webinarer løfte hvordan NAV-kontor kan veilede når målet er raskt i arbeid. Spørreundersøkelsen viser at NAV-kontor synes det kan være utfordrende å gi fordrevne veiledning noe webinarer kan adressere. Webinarer vil også kunne nå et stort publikum og sikre kjennskap til det støttemateriellet som ATA har utarbeidet. Lignende webinarer ble gjennomført i forbindelse med innføringen av ny nasjonal tolkeavtale og nådde over 3 000 veiledere i NAV.

Styrke samarbeidet med flyktingtjenesten

Til tross for at majoriteten av NAV-kontor informerer om et godt samarbeid med flyktingtjenesten er det også et forbedringspotensial i flere kommuner. Flere NAV-kontor ønsker for eksempel å bli koblet på tidligere og spørreundersøkelsen viser at det er relativt få kontor som er involvert i utarbeidelse av integreringsplan og i kompetansekartleggingen. Noen NAV-kontor etterlyser føringer fra sentralt hold på hvordan NAV-kontoret og flyktingtjenesten skal samarbeide.

AVdir har i samarbeid med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) utarbeidet en veileder som er ment å styrke samarbeidet mellom kommunen og NAV¹². Funn fra spørreundersøkelsen kan tyde på at veilederen er for lite kjent og/eller for lite brukt. AVdir er kjent med at enkelte fylker jobber med å sørge for å få oppdaterte samarbeidsavtaler på plass i vertskommunesamarbeid og at samarbeidet mellom flyktingtjenesten og NAV tematiseres i fylkesvise fagnettverk på integrering. For å få økt fokus på samarbeid vil Integreringsteamet ved AVdir tematisere og løfte tverretattlig samarbeid i det nasjonale fagnettverket på integrering.

Det kommer også tydelig fram at samarbeidet mellom flyktingtjenesten og NAV oppleves som bedre i tilfeller der flyktingtjenesten er organisert i NAV. Integreringsteamet ved AVdir vil være proaktive i å løfte at det er behov for mer innsikt i hvordan organisering påvirker samarbeid og sysselsetting av programdeltakere på kort og lang sikt. Behovet for innsikt på dette feltet er også i tråd med stortingsmeldingen «Stille krav og stille opp» hvor man kan lese at regjeringen vil innhente mer kunnskap om barrierer for samarbeidet og muligheter som kan styrke samarbeidet mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om oppfølging av deltakere i introduksjonsprogram¹³.

Kommunen som arbeidsgiver må tematiseres

¹⁰ NAV sitt intranett

¹¹ [NAVs strategi \(nav.no\)](https://nav.no)

¹² [Veileder om samarbeid mellom kommunen og NAV om introduksjonsprogrammet | Introduksjonsprogrammet \(imdi.no\)](#)

¹³ [Meld. St. 17 \(2023–2024\) - regjeringen.no](#)

Flere steder er kommunen den største arbeidsgiveren. Samtidig påpeker flere NAV-kontor at det er utfordrende å få fordrevne i ordinært arbeid i offentlig sektor. Kvalifikasjonsprinsippet og høye språkkrav er ofte årsaken til det.

Det er flere kommuner som lykkes med å inkludere fordrevne i arbeid i offentlig sektor og Kommunesektorens organisasjon (KS) skal også starte opp et pilotnettverk der målet er å øke arbeidsmarkedsintegreringen av flyktninger med særlig fokus på kommunen som arbeidsgiver¹⁴. AVDir er sammen med IMDi samarbeidspartnere for KS i dette pilotnettverket. Kommunen som arbeidsgiver bør også tematiseres i fylkesvise partnerskapsmøter hvor blant annet kommunedirektører deltar. Dette har blant annet blitt gjort i Troms og Finnmark.

Vi oppfordrer også at NAV, flyktningtjenesten og kommunen som arbeidsgiver sammen utforsker mulighetene som finnes i hver enkel kommune. Noen kommuner ansetter fordrevne ved å bruke deler av integreringstilskuddet til å betale lønn. NAV har arbeidsmarkedstiltak slik som lønnstilskudd og mentor som også kan være aktuelle dersom den som ansettes har behov for ekstra oppfølging og tilrettelegging i starten.

Bedre tilgang på tiltak med språkstøtte

Svake norskferdigheter oppleves som den største utfordringen både i oppfølgingsarbeidet og for å få fordrevne sysselsatt. Antallet fordrevne som blir registrert som arbeidssøkere i NAV øker måned for måned. Flere NAV-kontor påpeker at mange fordrevne som ikke oppnår mål om arbeid og som kommer til NAV etter endt introduksjonsprogram, har ikke lært seg tilstrekkelig norsk for å kunne delta i arbeidslivet. Eksisterende arbeidsmarkedstiltak er lite tilpasset målgruppen med svake norskferdigheter på grunn av høye norskkrav. Derfor er det et stort behov for arbeidsmarkedstiltak for arbeidssøkere med svake norskferdigheter. Det er viktig at tiltakene tilpasses slik at fordrevne kan fortsette med språkopplæring eller få språkstøtte parallelt.

NAV-kontorene nevner også behovet for flere bransjekurs for fordrevne. NAV Oslo er nå i gang med å utvikle et pilotprosjekt for fordrevne fra Ukraina som skal kvalifisere til jobber innen hotell, restaurant og catering. Hensikten med piloten er å tilpasse innholdet til en målgruppe med svake norskferdigheter. Første del av kurset er digitalt slik at deltakere fra hele landet kan delta, og tilbakemelding fra fylkene viser at det er stor interesse for et slikt tilbud.

Styrke integreringskompetansen på NAV-kontorene

Flere NAV-kontor informerer om at det kan være utfordrende å veilede fordrevne der målet er å komme raskt i arbeid og at kulturforskjeller spiller inn. Samtidig svarer mange NAV-kontor at de ikke kjenner til eller ikke bruker fordypningsmodulen på veiledning av brukere med innvandringsbakgrunn som er en del av Veiledningsplattformen i NAV. Modulen tematiserer blant annet kultur og kommunikasjon i et eget kapittel. Kompetanseutvikling på dette feltet fremheves også i årets Mål- og disponeringsbrev til fylker/region. Integreringsteamet ved ATA vil fortsette å tematisere viktigheten av kompetanseutvikling og organisasjonslæring i det Nasjonale fagnettverket på integrering som består av ressurspersoner fra NAV sine fylkeskontor samt NAV Kontaktsenter.

Gode grep må i større grad deles

Flere NAV-kontor jobber systematisk og går nye veier for å få fordrevne i arbeid og informerer om at de oppnår gode resultater. ATA vurderer at det i større grad burde legges til rette for at gode grep

¹⁴ [Bli med på nettverket Flyktninger i jobb \(ks.no\)](#)

deles. Majoriteten av fylkene har nå regelmessige digitale arenaer hvor det tilrettelegges for fag- og tjenesteutvikling der alle NAV-kontor inviteres til å delta. Gode grep kan med fordel også deles på fylkenes Navet-sider og i fylkesvise fagnettverk på integrering. Å gi NAV-kontor som jobber godt med formidling av fordrevne plass til å dele, vil kunne inspirere andre til å gjøre lignende grep.