

Rapport 16/2024

Arbeidsintegrering av flyktninger

Bydel St. Hanshaugen
Bydel Østensjø

2024

Integritet og verdiskaping

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2024

Rapport 1/2024	Vedlikehold og fornyelse av vann- og avløpsnett
Rapport 2/2024	Eierskapskontroll av Oslobolig AS
Rapport 3/2024	Grønne anskaffelser – klima- og miljøkrav
Rapport 4/2024	Regnskapsrevisjonen 2023 – Oppsummering av utvalgte undersøkelser
Rapport 5/2024	Økonomisk stønad til store barnefamilier
Rapport 6/2024	Spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder Bydel Grorud og Bydel Ullern
Rapport 7/2024	Overordnet styring og koordinering av overvannshåndtering
Rapport 8/2024	Næringsetatens kontroll av skjenkesteder
Rapport 9/2024	Kontraktsoppfølging helse og omsorg
Rapport 10/2024	Grønn material- og energibruk i nybygg
Rapport 11/2024	Teknisk informasjonssikkerhet i Elvia AS
Rapport 12/2024	Ytringskultur i Oslo kommune
Rapport 13/2024	Byråders habilitet
Rapport 14/2024	Kontraktsoppfølging i Fornebubanen
Rapport 15/2024	Eierskapskontrollen av Nasjonalt kommunesamarbeid for 110-sentralene IKS

Kommunerevisjonens rapporter 2023

Rapport 1/2023	Eierskapskontroll av Oslo Business Region AS
Rapport 2/2023	Personvern i skoler
Rapport 3/2023	Munchmuseets arbeid med habilitet og forebygging av misligheter og korrupsjon
Rapport 4/2023	Oppfølging av barn og unge etter koronapandemien - Ungdomsskole og skolehelsetjenesten
Rapport 5/2023	Eiendomsforvaltning av Oslo kommunes tomme bygg
Rapport 6/2023	Helsehus i Oslo - Bemanning og kompetanse
Rapport 7/2023	Kommunens bruk av innkjøpsmakt – Samkjøpsavtaler
Rapport 8/2023	Regnskapsrevisjonen 2022 – oppsummering av utvalgte undersøkelser
Rapport 9/2023	Lokal medvirkning i plansaker
Rapport 10/2023	Oppfølging av eierskapskontroller
Rapport 11/2023	Rekruttering og oppfølging av fosterhjem
Rapport 12/2023	Konsulentbruk i Oslobygg KF
Rapport 13/2023	Tilbudet til hjemmeboende med demens og deres pårørende
Rapport 14/2023	Eierskapskontroll av Oslo Nye Teater AS
Rapport 15/2023	Fremkommelighet for personer med funksjonsnedsettelse
Rapport 16/2023	Kvalitet i helsehus
Rapport 17/2023	Oppfølgingsundersøkelse etter rapport 12/2020 Oppfølging av personer med ruslidelser
Rapport 18/2023	Oslo Origos arbeid med digitalisering av Oslo kommune
Rapport 19/2023	Tilfluktsrom
Rapport 20/2023	Personvern og informasjonssikkerhet i helse- og omsorgssektoren
Rapport 21/2023	Økonomisk sosialhjelp og økte levekostnader

Forsidebilde

Bildet er hentet fra <https://pixabay.com/no/illustrations/integrering-mangfold-ansikter>

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen av arbeidsintegrering av flyktninger, som har omfattet Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø. Undersøkelsen omfatter også kartlegging og beskrivelser blant annet av integreringsarbeidet i samtlige bydeler i Oslo. Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 29. januar 2024 (sak 10) og tilhører området *brukernær kommune* i *Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024–2028*, som bystyret behandlet 19. juni 2024 (sak 173).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune og er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av revisjonsrådgiver Synneva Geithus Laastad som prosjektleder i gjennomføringsfasen, seniorrådgiver Jorun Andreassen som prosjektleder i slutfasen og revisjonsrådgiver Mirna Aleric som prosjektmedarbeider.

Vi vil takke Bydel St. Hanshaugen, Bydel Østensjø, Byrådsavdeling for sosiale tjenester og Velferdsetaten for nødvendig bistand i løpet av prosjektet. Vi vil videre takke alle bydeler som har besvart spørreundersøkelsen, og Bydel Grünerløkka, som har delt sine erfaringer med oss.

5. desember 2024

Morten Andreas Engebretsen (sign.)
ass. avdelingsdirektør

Jorun Andreassen (sign.)
seniorrådgiver

Innhold

Innhold 4

Hovedbudskap.....	6
Sammendrag	6
1 Innledning	10
1.1 Bakgrunn.....	10
1.2 Formål og problemstillinger	10
1.3 Avgrensninger	11
1.4 Revisjonskriterier	11
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	11
1.6 Rapportens oppbygning.....	12
2 Roller og forløp i arbeidsintegreringen	13
2.1 Roller	13
2.2 Forløpet i arbeidsintegreringen.....	15
3 Kommer flyktningene i arbeid?	16
3.1 Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø.....	16
3.2 Alle bydeler i Oslo	16
3.3 Storbyer i Norge	19
4 Bydelenes arbeid med å få flyktninger i jobb.....	20
4.1 Hvordan arbeidet bydelene for å få flyktningene i jobb?	20
4.2 Hvordan arbeidet Bydel Grünerløkka for å få ukrainske flyktninger i jobb?	20
5 Oppstart av introduksjonsprogrammet	23
5.1 Revisjonskriterier	23
5.2 Faktabeskrivelse	23
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger	27
6 Oppfølging av deltakere	28
6.1 Revisjonskriterier	28
6.2 Faktabeskrivelse	28
6.3 Kommunerevisjonens vurderinger	33
7 Tilbud om arbeidsrettede tiltak	34
7.1 Revisjonskriterier	34
7.2 Faktabeskrivelse	34
7.3 Kommunerevisjonens vurderinger	42
8 Oppsummering, konklusjoner og anbefalinger	43
8.1 Statistikk og oppsummering av kartleggingen i bydelene	43

8.2	Konklusjoner	43
8.3	Anbefalinger	45
9	Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse.....	46
9.1	Byråden for sosiale tjenester	46
9.2	Bydel St. Hanshaugen	47
9.3	Bydel Østensjø.....	47
Tabelloversikt.....		49
Figuroversikt		50
Referanser 51		
Vedlegg 1 Revisjonskriterier		52
Vedlegg 2 Metode		62
Vedlegg 3 Hvordan arbeidet bydelene for å få flyktningene i jobb?		67
Vedlegg 4 Hvordan arbeidet Bydel Grünerløkka for å få ukrainske flyktninger i jobb?		74
Vedlegg 5 Arbeidsintegrering i Danmark sammenlignet med i Norge		80
Vedlegg 6 Annet om arbeidsintegrering av flyktninger		82
Vedlegg 7 Uttalelse fra byråden for sosiale tjenester		89
Vedlegg 8 Uttalelse fra Bydel St. Hanshaugen		92
Vedlegg 9 Uttalelse fra Bydel Østensjø		94

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt om Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø har tilrettelagt for oppfølging av og tilbud til nyankomne flyktninger som bidrar til at flere kommer raskt ut i arbeid. I tillegg er det gjennomført en kartlegging av integreringsarbeidet i samtlige bydeler i Oslo.

Forvaltningsrevisjonen viser at Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø ikke i tilstrekkelig grad hadde tilbud som kunne bidra til at flere nyankomne flyktninger kom raskt ut i arbeid. Andelen flyktninger som kom i arbeid i begge bydeler, var også under gjennomsnittet for Oslo. Bydelene hadde på flere måter tilrettelagt for god oppfølging av flyktningene. Det var etablert mål og integreringsplaner og gjennomført kompetansekartlegging med mer.

Flyktningene kom imidlertid sent i gang med introduksjonsprogrammet, og innsending av søknad om godkjenning av utdanning var i for stor grad opp til den enkelte å sørge for. Viktige arbeidsrettede tilbud ble iverksatt først på slutten av undersøkelsesperioden. Om flere tiltak hadde blitt iverksatt tidligere, kunne det ha ført til at flere i gruppen kom i arbeid.

Sammendrag

Fra våren 2022 har det som følge av krigen i Ukraina vært en høy ankomst av ukrainske flyktninger til Norge. Fra 2022 til og med første halvdel av 2024 ble det bosatt rundt 4500 flyktninger i Oslo. Den høye ankomsten av flyktninger medførte at alle bydelene, og også Oslo Voksenopplæring (Voksenopplæringen), raskt måtte bygge opp innsatsen rettet mot flyktninger. Den norske velferdsmodellen er avhengig av høy arbeidsdeltakelse i hele befolkningen, også blant flyktninger. Det er derfor viktig at flyktningene får hjelp og motivasjon til å komme i arbeid.

Undersøkelsens problemstilling er:

- Har bydelene tilrettelagt for oppfølging av og tilbud til nyankomne flyktninger som bidrar til at flere kommer raskt ut i arbeid?

Vi har besvart problemstillingen gjennom å undersøke følgende områder:

- Er flyktningenes utdanning og arbeidserfaring kartlagt, og er det deretter lagd en plan for rask overgang til jobb eller utdanning?
- Bistår bydelene flyktningene med å få godkjent tidligere utdanning og arbeidserfaring?
- Får den enkelte flyktning hensiktsmessige tilbud og tjenester for å komme raskt i arbeid eller utdanning?

Revisjonskriteriene for undersøkelsen har blant annet blitt utledet fra integreringsloven, integreringsforskriften og Oslostandard for arbeid med integrering og inkludering av flyktninger.

Undersøkelsen er gjennomført som en dybdeundersøkelse i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø. Forvaltningsrevisjonen bygger blant annet på gjennomgang av enkeltsaker i saksbehandlingssystemet Socio, intervjuer med ansatte som er involvert i arbeidet med å få flyktningene i arbeid, intervjuer med enkelte flyktninger og statistikk.

Hovedtyngden av datainnsamlingen foregikk fra mai til august 2024. Undersøkellesperioden har i hovedsak vært perioden fra 2022 til og med første halvår 2024.

I tillegg har vi gjennomført en kartlegging av tilbudet til nyankomne flyktninger i samtlige bydeler i Oslo. Undersøkelsen omfatter også en nærmere beskrivelse av tilbudet i Bydel Grünerløkka.

Statistikk og kartlegging

37 prosent av alle som deltok på introduksjonsprogrammet i Oslo i undersøkelsesperioden, kom i arbeid etter avsluttet program. Vel 16 prosent begynte på utdanning. Det var store variasjoner mellom bydelene. I Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø kom 30 prosent i arbeid. Høyest andel i arbeid hadde Bydel Grünerløkka med 57 prosent. Blant deltakerne med kollektiv beskyttelse (ukrainere) kom 83 prosent i arbeid i Bydel Grünerløkka, 32 prosent i Bydel Østensjø og 23 prosent i Bydel St. Hanshaugen.

Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at 33 prosent av de ukrainske flyktningene i Norge var i jobb per juli 2024. Oslo ligger her rundt midten blant storbyene, med 23 prosent i arbeid. Tallene til SSB skiller seg fra Oslo kommunes tall blant annet fordi de også omfatter deltakere i introduksjonsprogrammet, og fordi de har andre kilder.

Kartleggingen av bydelene viser at et flertall opplevde at programrådgiverne hadde tid til å gi den enkelte deltakeren tett og individuell oppfølging. Et flertall opplevde at samarbeidet mellom den statlige og den kommunale linja i NAV om deltakere i introduksjonsprogrammet fungerte godt. Bydelene oppga mangelfulle norskkunnskaper, mangel på relevante stillinger og flyktningenes livssituasjon som de viktigste utfordringene for å få flyktningene raskt i arbeid.

Sentrale vurderinger

Oppstart av introduksjonsprogrammet

I Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø gikk det gjennomsnittlig mer enn 3 måneder fra bosetting til oppstart i introduksjonsprogram, det vil si lengre enn lovkravet. Det gikk i gjennomsnitt mellom 3,7 og 4,9 måneder i de to bydelene fra flyktningene var bosatt, til de startet opp introduksjonsprogrammet i undersøkelsesperioden. Det var flere årsaker til forsinkelsene – noen innenfor, andre utenfor bydelenes kontroll. Høye ankomster av flyktninger og behov for kraftig oppskalering av tjenestene både ved Voksenopplæringen og i bydelene bidro til forsinkelsene.

Begge bydelene hadde sørget for at aktuelle personer hadde fått kompetansekartlegging og karriereveiledning.

Undersøkelsen indikerer at bydelene hadde lagt til rette for at søknader om godkjenning av utdanning ble sendt til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse når det var aktuelt. Innsending av søknad synes likevel i stor grad å være overlatt til deltakerne selv – til tross for en føring i Oslostandarden om at NAV skal sende søknadene. Sen eller manglende innsending kan ha påvirket deltakeres mulighet for å komme i jobb.

Oppfølging av deltakerne

Begge bydeler hadde satt slutt mål og utarbeidet integreringsplan for alle deltakerne i introduksjonsprogrammet. For de aller fleste i det undersøkte utvalget var slutt målet arbeid, men i et par tilfeller var det utdanning.

Bydel Østensjø hadde inngått integreringskontrakt der det var aktuelt. En integreringskontrakt er en avtale mellom deltaker og NAV om hvilke forpliktelser kommunen og deltakeren har knyttet til introduksjonsprogrammet. Bydel St. Hanshaugen hadde ikke inngått slike kontrakter. Det er ikke i tråd med integreringsloven. Bydelen oppga at dette ville bli fulgt opp, og at kontrakter ville bli inngått.

Bydelene hadde på flere måter tilrettelagt for tett og individuell oppfølging av deltakerne i introduksjonsprogrammet, og spesielt ved umiddelbare behov knyttet til helse, barn og praktiske forhold. Slik tilrettelegging kan bidra til at deltakerne lettere kan nå sine mål om arbeid eller utdanning. Flyktningene Kommunerevisjonen intervjuet, var stort sett fornøyde med oppfølgingen de fikk.

Bydelene samarbeidet med Voksenopplæringen blant annet gjennom trekantsamtaler. I slike samtaler skal deltakerens måloppnåelse og veien videre vurderes. Disse samtaler ble ikke alltid gjennomført når og så ofte som de skulle i de to bydelene. Det ga risiko for at viktig informasjon om deltakerne ikke ble delt mellom NAV og Voksenopplæringen. Informasjonsdeling er viktig for å kunne gi helhetlig oppfølging av deltakere og godt tilpassede tjenester.

Tilbud om arbeidsrettede tiltak

Begge bydeler hadde en samarbeidsavtale mellom den kommunale og den statlige linja i NAV og en praksis som la til rette for internt samarbeid om deltakere på introduksjonsprogrammet.

Undersøkelsen viser at begge bydeler arbeidet med å skaffe språk- og praksisplasser, men at flere av deltakerne i introduksjonsprogrammet likevel ikke fikk slik plass. Noen deltakere takket nei til tilbudt praksisplass, da de vurderte at den ikke var relevant for jobbønsket deres. Manglende erfaring fra språk- og praksisplasser kan gjøre terskelen for å få arbeid høyere. Kommunerevisjonen setter derfor spørsmålstegn ved om bydelene i tilstrekkelig grad motiverte deltakerne til å ta praksisplass.

Både omfanget av og bredden i praksisplassene ved bydelenes egne tjenestesteder var relativt begrenset; praksisplassene var hovedsakelig i barnehager. Det var heller ikke, i tråd med kommunens føringer, ifølge bydelene opprettet egne arbeidsplasser uten formelle kompetansekrav. Det er positivt at Bydel St. Hanshaugen våren 2024 og Bydel Østensjø høsten 2024 tok grep for å rekruttere fra flere typer tjenestesteder i bydelene. Dette initiativet kom sent med tanke på at det lenge hadde vært utfordrende å få mange nok praksisplasser og en tilstrekkelig bredde i praksisplassene for flyktningene i begge bydelene.

I tråd med statlige føringer opprettet Bydel St. Hanshaugen arbeidsrettede tiltak som jobbverksted for deltakere på introduksjonsprogrammet i februar 2024. Bydel Østensjø gjorde det samme i mai 2024. Bydel St. Hanshaugen bisto også deltakerne med

forberedelser til og deltakelse på jobbmesser. Disse aktivitetene kan være viktige for å motivere og bistå deltakerne på veien mot arbeid og kan bidra til at de kommer i arbeid. Kommunerevisjonen merker seg at aktivitetene ble iverksatt sent i begge bydelene.

En relativt lav andel av deltakerne i begge bydelene kom i arbeid etter avsluttet introduksjonsprogram. Faktorer nevnt ovenfor kan ha medvirket til det. Sentrale føringer om arbeidsretting det siste året har ført til et langt sterkere fokus på dette i begge bydeler både på konkrete arbeidsrettede tiltak og på at målet for deltakere med kollektiv beskyttelse er «raskt i jobb».

Anbefalinger

Byråden for sosiale tjenester bør vurdere behov for tiltak på bakgrunn av rapporten.

Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø bør vurdere

- tiltak for å sikre raskere oppstart av introduksjonsprogrammet
- tiltak for å sikre at søknader om godkjenning av utdanning blir sendt så raskt som mulig når det er aktuelt
- ytterligere tiltak for å få etablert flere språk- og praksisplasser
- ytterligere tiltak for å styrke arbeidsrettet oppfølging og aktivitet
- tiltak for å styrke samarbeidet om trekantsamtaler mellom NAV og Voksenopplæringen

Uttalelser til rapporten

Vi har mottatt uttalelser fra byråden for sosiale tjenester, Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø. Byråden og Bydel Østensjø varsler relevante tiltak. Bydel St. Hanshaugen oppgir at den er enig med rapportens konklusjoner og vil jobbe videre med anbefalingene. Uttalelsene foreligger i sin helhet i rapportens vedlegg 7–9.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Den norske velferdsmodellen er avhengig av høy arbeidsdeltakelse i hele befolkningen, også blant flyktninger. Med den økende ankomsten av flyktninger i senere år har flere tatt til orde for at arbeidsintegrering av flyktningene er en viktig forutsetning for en bærekraftig velferdsmodell. Det å komme i arbeid er også viktig for å forhindre utenforskap for den enkelte flyktning.

I 2021 ble det bosatt i underkant av 200 nyankomne flyktninger i Oslo. Fra våren 2022 har det som følge av krigen i Ukraina kommet mange ukrainske flyktninger til Norge. Fra 2022 til og med første halvår 2024 ble det bosatt rundt 4500 flyktninger i Oslo. Omtrent 74 prosent av flyktningene som er kommet til Oslo de siste tre årene, er fra Ukraina. Det har vært en sterk økning i antall bosatte flyktninger i alle bydeler etter 2022. Bosatte flyktninger som andel av befolkningen varierer mellom 0,5 og 0,8 prosent i bydelene. Den høye ankomsten av flyktninger fra Ukraina våren 2022 medførte at alle bydelene, og Oslo Voksenopplæring, måtte bygge opp innsatsen rettet mot flyktninger.

Denne forvaltningsrevisjonen omfatter alle grupper nyankomne flyktninger. Utlendingsloven § 34 gir ukrainske flyktninger kollektiv beskyttelse. Øvrige flyktninger har opphold etter utlendingsloven §§ 28 og 38. De ukrainske flyktningene har midlertidig beskyttelse, og på den bakgrunn har det kommet midlertidige regler i integreringsloven kapittel 6A. Bakgrunnen for de midlertidige reglene er ankomsten av et høyt antall flyktninger fra Ukraina og uvisshet om hvor lenge beskyttelsesbehovet vil vare. Regelendringene er gjort for å bidra til raskere bosetting av ukrainerne og for å bidra til at kommuner og fylkeskommuner skal kunne håndtere situasjonen og tilpasse tjenestetilbudet.

Statistikk fra Velferdsetaten viser at rundt 40 prosent av flyktningene i Oslo med kollektiv beskyttelse hadde overgang til arbeid etter avsluttet introduksjonsprogram i 2023 og 2024. For flyktninger med annet oppholdsgrunnlag var denne andelen på rundt 30 prosent. For enkelte deltakere er utdanning et mål med introduksjonsprogrammet. Blant deltakere med annet oppholdsgrunnlag enn kollektiv beskyttelse var det en relativt høy andel som gikk over til utdanning disse årene – 35 prosent i 2023 og 20 prosent i første halvår 2024. Tilsvarende andeler blant dem med kollektiv beskyttelse var under 4 prosent.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å gi informasjon til kontrollutvalget og bystyret om kommunens arbeid med å få flyktninger raskt i arbeid, og å avdekke eventuelle svakheter i arbeidet, slik at tiltak eventuelt kan iverksettes.

Undersøkelsens problemstilling er:

- Har bydelene tilrettelagt for oppfølging av og tilbud til nyankomne flyktninger som bidrar til at flere kommer raskt ut i arbeid?

Vi har besvart problemstillingen gjennom å undersøke følgende områder:

- Er flyktningenes utdanning og arbeidserfaring kartlagt, og er det deretter lagd en plan for rask overgang til jobb eller utdanning? (Oppstart av introduksjonsprogrammet)
- Bistår bydelene flyktningene med å få godkjent tidligere utdanning og arbeidserfaring? (Oppfølging av deltakerne på introduksjonsprogrammet)
- Får den enkelte flyktning hensiktsmessige tilbud og tjenester for å komme raskt i arbeid eller utdanning? (Tilbud om arbeidsrettede tiltak)

I rapporten er slutt mål og integreringsplan omtalt i kapittelet Tilbud om arbeidsrettede tiltak.

De reviderte bydelene er Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø.

Undersøkelsen inkluderer en breddekartlegging av alle bydelers arbeid med arbeidsintegrering av flyktninger, en nærmere beskrivelse av Bydel Grünerløkkas arbeid med å få flyktninger i arbeid og en gjennomgang av relevant statistikk.

1.3 Avgrensninger

Det er den statlige linja av NAV-kontor (Arbeids- og velferdsetaten) som har ansvaret for arbeidsmarkedstiltak. Det er et sentralt virkemiddel for å bistå flyktninger i å komme i arbeid. Vi reviderer ikke den statlige linja, men har undersøkt om bydelene har rutiner som sikrer samhandling om flyktninger internt ved NAV-kontoret.

Vi har ikke revidert Utdanningsetaten ved Oslo Voksenopplæring.

Undersøkelsen omfatter ikke flyktninger som av *helsemessige årsaker* ikke deltar i introduksjonsprogrammet eller er i arbeid. Hoveddelen av undersøkelsen omfatter perioden fra flyktningene er bosatt og klare for å starte på introduksjonsprogram, til de avslutter programmet.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er den målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. I denne undersøkelsen kommer revisjonskriteriene i hovedsak fra integreringsloven, integreringsforskriften, Oslostandard for arbeid med integrering og inkludering av flyktninger og Veileder om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsprogrammet. Utledningen av revisjonskriteriene følger i sin helhet i vedlegg 1 til rapporten.

De utledede revisjonskriteriene framgår innledningsvis i hvert enkelt kapittel.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen er gjennomført som en dybdeundersøkelse i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø. Her har vi intervjuet ansatte som jobber med arbeidsintegrering av flyktninger i NAV. Vi har også intervjuet rektorer ved Oslo Voksenopplæring og lederen av Oslo Voksenopplæring Servicesenter. Vi har gått gjennom dokumentasjon knyttet til 30 flyktninger fordelt på de to bydelene samt annen dokumentasjon, som rutiner og prosedyrer for arbeidet. Vi har også statistikk som viser blant annet hva flyktningene gikk til etter avsluttet introduksjonsprogram. Vi har snakket med til sammen 9 flyktninger fra de to reviderte bydelen. I tillegg har vi

gjennomført en spørreundersøkelse blant NAV-kontorene i alle 15 bydeler og utarbeidet en beskrivelse av arbeidet i Bydel Grünerløkka. Bydel Grünerløkka var den bydelen som hadde høyest andel deltakere i arbeid etter introduksjonsprogrammet. Undersøkelsesperioden er i hovedsak fra 2022 til og med første halvår 2024.

1.6 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 beskriver vi ulike aktørers roller og forløpet i arbeidsintegreringen. I kapittel 3 presenterer vi statistikk som viser om flyktningene kom i arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram. I kapittel 4 oppsummerer vi hovedfunn fra kartleggingen av alle bydelenes arbeid med arbeidsintegrering. I kapittel 5 vurderer vi ulike aktiviteter før oppstart av introduksjonsprogrammet, mens vi i kapittel 6 vurderer oppfølgingen av deltakerne og samarbeidet med andre tjenesteytere. I kapittel 7 vurderer vi viktige arbeidsrettede aktiviteter. I kapittel 8 presenterer vi våre konklusjoner og anbefalinger. I kapittel 9 sammenfatter og vurderer vi uttalelsene til rapporten. Uttalelsene er i vedlegg 7–9.

I vedlegg 3–6 presenterer vi blant annet en kort sammenligning av arbeidsintegreringen i Danmark og Norge, resultater fra kartleggingen i alle bydeler i Oslo, en nærmere beskrivelse av integreringsarbeidet i Bydel Grünerløkka og statistikk som viser om deltakerne kom i arbeid eller utdanning m.m. etter introduksjonsprogrammet.

2 Roller og forløp i arbeidsintegreringen

2.1 Roller

Det er flere aktører både i bydelen og utenom som har et ansvar for å bistå flyktningene med å komme seg i arbeid. I dette kapittelet beskriver vi kort hvilket ansvar de mest sentrale aktørene har.

Byrådsavdeling for sosiale tjenester har et overordnet fagansvar og koordinerende ansvar for arbeidet med introduksjonsprogram, integrering og inkludering av innvandrere i Oslo kommune.

Arbeidet med å legge til rette for rask bosetting og inkludering av flyktninger i bydelene blir gjennomført i samarbeid mellom virksomhetene i sektorene for helse, utdanning og kultur og næring. Bydelene har ansvar for å bosette flyktninger og tilby introduksjonsprogram.

2.1.1 NAV-kontorene

Ansvar for introduksjonsprogrammet er lagt til bydelenes NAV-kontor, som har egne introteam som jobber med inntak og oppfølging av deltakere.

Alle som deltar i introduksjonsprogrammet, har rett til introduksjonsstønad fra NAV. Stønaden tar sikte på å sikre deltakerne inntekt i programtiden. Ugyldig fravær medfører trekk i stønad. I påvente av programstart og utbetaling av introduksjonsstønad kan deltakerne ha behov for økonomisk sosialhjelp. Hvis introduksjonsstønaden ikke dekker alle nødvendige utgifter familien har, kan deltakerne i tillegg ha rett til økonomisk sosialhjelp.

2.1.2 Oslo Voksenopplæring

[Oslo Voksenopplæring](#) (Voksenopplæringen) har ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap både for flyktninger som deltar i introduksjonsprogrammet, og for dem som ikke gjør det. Vi fikk oppgitt at de hadde nettbaserte, lærerstøttede samfunnsfagkurs for ukrainere. For øvrig hadde de samfunnsfagskurs på femti språk. Programrådgiverne i NAV kunne legge inn samfunnsfagkurset som en del av introduksjonsprogrammet. Vi fikk oppgitt at så godt som alle som deltok på kurset, besto prøven. Voksenopplæringen har også ansvar for kurs i livsmestring, grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne samt realkompetansevurderinger.

Oslo Voksenopplæring Servicesenter (Servicesenteret) er et administrasjons-, informasjons- og inntakssenter for all voksenopplæring i Oslo kommune. Senteret har ansvaret for kompetansekartlegging av flyktninger, mens [Karriere Oslo](#) har ansvaret for karriereveiledning. Begge er en del av Voksenopplæringen, som ligger under Utdanningsetaten.

Voksenopplæringen i Oslo hadde seks inntak året. Skolene hadde full undervisning på dagtid, ettermiddag og kveld. Flyktninger som hadde kommet i jobb og ikke kunne delta på dagtid, kunne følge norskundervisning digitalt eller på kveldstid. Vi fikk oppgitt at det høsten 2024 startet en såkalt fleksiklasse for dem som hadde fått jobb, og som ønsket å lære norsk i tillegg. Fleksiklassen hadde to digitale dager, den ene heldigital, den andre halvdigital med gruppearbeid osv.

Tall fra Servicesenteret viser at flyktninger med kollektiv beskyttelse oppnådde høyere språknivå på norskprøven sammenlignet med dem med et annet oppholdsgrunnlag, se figur 12 i vedlegg 6. 86 prosent av flyktningene med kollektiv beskyttelse oppnådde språknivå B1/B2, mot 33 prosent av flyktningene med et annet oppholdsgrunnlag. (Se vedlegg 6 for en beskrivelse av hva som ligger i de ulike språknivåene.) En høyere andel flyktninger med kollektiv beskyttelse hadde videregående eller høyere utdanning og dermed også et høyere mål for norskopplæringen. De med kollektiv beskyttelse gikk i gjennomsnitt opp til norskprøvene rundt 1 år og 3 måneder etter at de startet opplæringen. For dem med et annet oppholdsgrunnlag gikk det i gjennomsnitt 3 år og 7 måneder før de gikk opp til norskprøven.

2.1.3 Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) er organet som godkjenner utenlandsk utdanning i Norge. HK-dir tilbyr både ordinær godkjenningsordning og automatisk godkjenning av utdanning.

Det står på direktoratets hjemmeside at om man ønsker å jobbe i et lovregulert yrke i Norge, må man søke om godkjenning eller autorisasjon hos riktig myndighet (dette gjelder for eksempel elektriker, advokat og ulike yrker innenfor helse). De fleste yrker er imidlertid ikke lovregulert. I så fall trenger man nødvendigvis ikke en godkjenning eller autorisasjon for å kunne jobbe i yrket (for eksempel journalist, kokk, frisør mfl.).

Når det gjelder fagskoleutdanning eller høyere utdanning, kan man søke slik utdanning godkjent gjennom HK-dir. Den ordinære godkjenningsordningen omfatter en konkret vurdering av utdanningsdokumenter samt en vurdering av om lærestedet eller programmet er offentlig godkjent i henhold til det aktuelle landets lover.

HK-dir tilbyr også automatisk godkjenning av høyere utdanning av enkelte grader fra utvalgte land. Automatisk godkjenning består av et dokument som gir oversikt over hvilken norsk grad en utenlandsk kvalifikasjon kan sammenlignes med. Automatisk godkjenning kan brukes sammen med utdanningsdokumenter fra utvalgte land, blant annet Ukraina.

HK-dir godkjenner videregående fag- og yrkesopplæring fra enkelte land og i enkelte yrker. Ukraina er ikke et av disse landene.

2.1.4 Velferdsetaten

Velferdsetaten har en koordinerende rolle overfor bydelene for å bidra til likeverdig og effektivt arbeid med bosetting og integrering. Videre har etaten ansvar for kompetansetiltak og juridisk og faglig støtte for NAV-kontorene. Kompetansetiltakene skal bidra til mer enhetlig praksis i bydelene og til at bydelene lærer av hverandre. Etaten organiserer integreringsnettverk bestående av ledere ved NAV-kontorene og voksenopplæringssentrene. NAV Tiltak (den statlige delen av NAV), Voksenopplæringen og Helseetaten er også med.

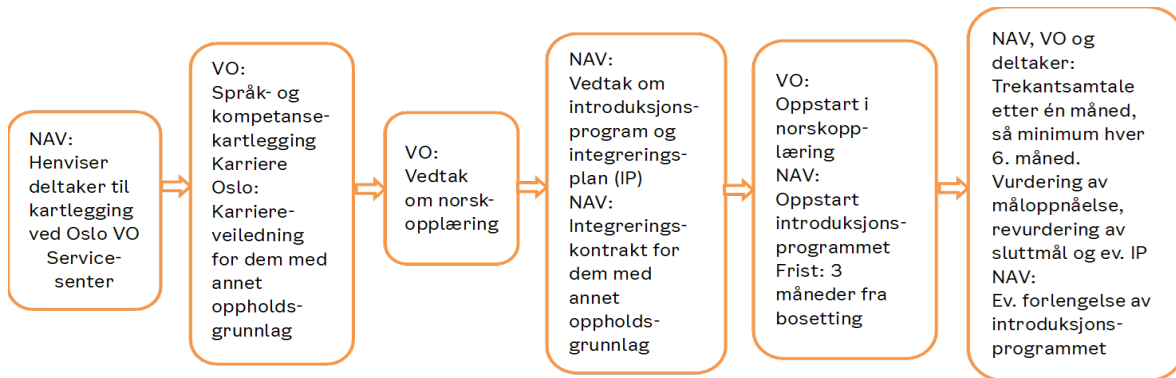
Velferdsetaten følger opp helheten i introduksjonsprogrammet, og hadde det siste året fått styrket sitt mandat om arbeidsoppfølging. På bakgrunn av dette hadde etaten i 2024 gjennomført månedlige såkalte «Gode grep»-samlinger. Det var halvtimes webinarer hvor god praksis ved utvalgte NAV-kontor ble presentert for de øvrige kontorene.

Velferdsetaten hadde også gjennomført samlinger for å bidra til økt internt samarbeid mellom kommunal og statlig linje på NAV-kontorene, blant annet for å legge til rette for at hele virkemiddelpakken i NAV skulle komme flyktningene til gode.

2.2 Forløpet i arbeidsintegreringen

Figur 1 viser forløpet fra flyktningene var bosatt og henvist til Servicesenteret for kartlegging, til de var ferdige med introduksjonsprogrammet.

Figur 1 Forløp fra bosetting til avsluttet introduksjonsprogram.



Kilde: Kommunerevisjonens framstilling

Etter at det praktiske med bosetting i bydelen var ordnet, henviste veilederen med ansvar for bosetting i NAV flyktningene til kartlegging ved Servicesenteret. Alle flyktningene, både de med midlertidig beskyttelse og de med annet oppholdsgrunnlag, ble kartlagt av en fagkonsulent. Kartleggingen omfattet både språkferdigheter og kompetanse. Kartleggingsinformasjonen ble delt med en programrådgiver i NAV som hadde ansvar for introduksjonsprogrammet. Flyktninger med et annet oppholdsgrunnlag fikk deretter karriereveiledning hos Karriere Oslo. Karriereveilederen orienterte programrådgiveren i NAV om karriereveiledningen.

Deltakere med et annet oppholdsgrunnlag, programrådgiveren i NAV og fagkonsulenten på Servicesenteret utarbeidet i fellesskap en integreringsplan. For deltakere med midlertidig beskyttelse ble planen utarbeidet av deltakerne og programrådgiveren i NAV. Planen skulle inneholde sluttmaal og målsetting for norsksferdigheter (norskmål) og beskrive omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap samt programmets varighet og innhold. NAV inngikk en integreringskontrakt med deltakere med et annet oppholdsgrunnlag. Kontraktene henviste til innholdet i deltakernes integreringsplan og inneholdt forpliktelser for kommunen og deltakerne.

NAV fattet vedtak om introduksjonsprogram og integreringsplan når flyktningene startet norskopplæringen. En norsklærer ved voksenopplæringssenteret skulle sette seg inn i den enkelte deltakerens integreringsplan. Deretter startet norskopplæringen og introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammet skulle senest ha oppstart tre måneder etter bosetting. NAV, Voksenopplæringen og deltakeren skulle ha regelmessige trekantsamtaler hvor de vurderte måloppnåelsen til deltakeren. På bakgrunn av denne samtalen skulle NAV fatte vedtak om eventuell forlengelse av introduksjonsprogrammet.

3 Kommer flyktningene i arbeid?

3.1 Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø

Et viktig hovedmål med introduksjonsprogrammet er at deltakerne skal komme i arbeid eller utdanning. Tabell 1 viser antall deltakere i bydelene St. Hanshaugen og Østensjø som har avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden fra 2023 til 7. august 2024, fordelt på sluttårsak og oppholdsgrunnlag. I teksten under tabellen har vi angitt noen andeler i parentes for å gjøre det lettere å sammenligne tallene. Men det er viktig å være oppmerksom på at andelene kan påvirkes mye av enkeltendringer når tallgrunnlaget er basert på relativt få personer.

Tabell 1 Antall deltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden 2023–7. august 2024, fordelt på sluttårsak og oppholdsgrunnlag. Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø.

	Bydel St. Hanshaugen			Bydel Østensjø		
	Kollektiv beskyttelse		Annet oppholdsgrunnlag	Kollektiv beskyttelse		Annet oppholdsgrunnlag
	2023	2024	2023–2024	2023	2024	2023–2024
Arbeid	2	6	5	12	4	6
Utdanning	1	0	2	2		4
Arbeidsmarkedstiltak	0	0	1	11	5	2
Kvalifiserende tiltak	15	4	3	2	1	5
Annet	2	1	1	3	2	1
Ikke registrert	4	0	2	2	6	0
Sum	24	11	14	32	18	18

Kilde: Velferdsetaten, tallene er bearbeidet av Kommunerevisjonen.

Tabell 1 viser at i 2023 gikk flest deltakere med kollektiv beskyttelse i Bydel St. Hanshaugen over til kvalifiserende tiltak, hovedsakelig kvalifiseringsprogram, etter avsluttet introduksjonsprogram. Dette gjaldt 15 av 24 deltakere (63 prosent). I 2024 var bildet et noe annet, med 6 av 11 deltakere (55 prosent) som gikk over i arbeid, og 4 (36 prosent) som gikk over i kvalifiserende tiltak. Andelene for 2024 er beheftet med usikkerhet, da det kun er snakk om 11 personer. For deltakere med et annet oppholdsgrunnlag gikk 5 av 14 (36 prosent) til arbeid og 4 til kvalifiserende tiltak i 2023–2024. Også her er tallmaterialet basert på få personer.

I 2023 gikk 12 av 32 (38 prosent) deltakere med kollektiv beskyttelse i Bydel Østensjø over til arbeid etter avsluttet introduksjonsprogram, mens 11 av 32 (34 prosent) begynte på et arbeidsmarkedstiltak. I 2024 var det kun 4 av 18 deltakere (22 prosent) som gikk over i arbeid etter avsluttet introduksjonsprogram. Blant deltakere med et annet oppholdsgrunnlag gikk 6 av 18 til arbeid, 4 til utdanning og 5 til kvalifiserende tiltak i 2023 –2024.

3.2 Alle bydeler i Oslo

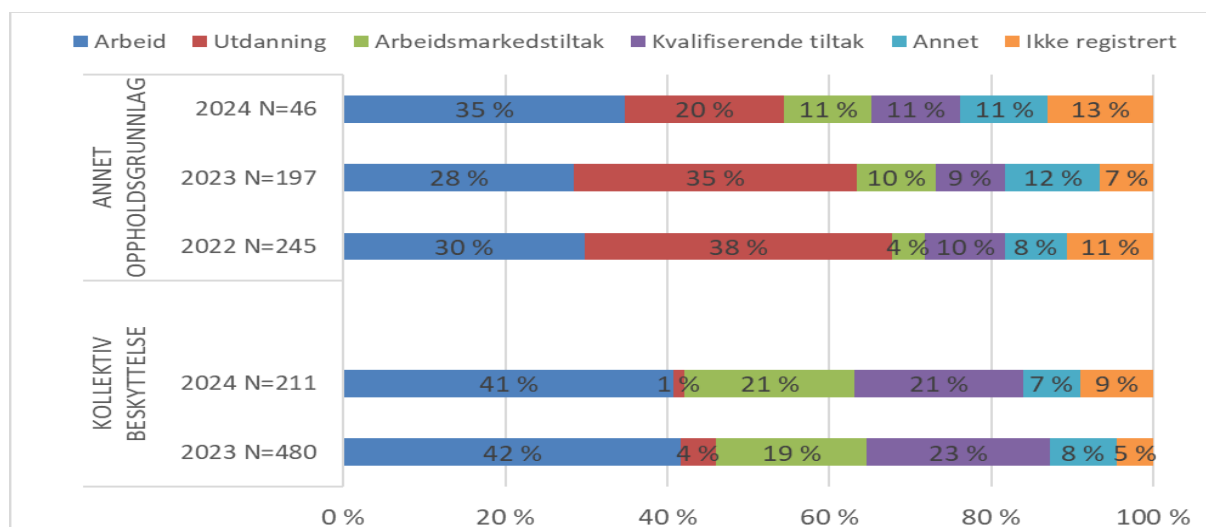
Et mål for introduksjonsprogrammet i Oslo kommune i 2023 og 2024 var at minst 65 prosent av deltakerne skulle gå over til arbeid eller utdanning etter endt program. Det var videre føringer om at flyktninger med kollektiv beskyttelse skulle raskest mulig ut i jobb. For

flyktninger med permanent oppholdstillatelse skulle bydelene bidra til at andelen deltakere som fikk grunnopplæring som en del av programmet, økte. I tillegg var det et mål å øke andelen som fikk jobb. Deltakere under 25 år uten utdanning på videregående nivå skulle primært ha som slutt mål å ha gjennomført videregående opplæring.

Figur 2 nedenfor viser andel deltakere i Oslo som avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden fra januar 2022 til 7. august 2024, fordelt på sluttårsak og oppholdsgrunnlag. Som figuren viser, var andelen med overgang til arbeid blant deltakere med kollektiv beskyttelse i overkant av 40 prosent både i 2023 og i 2024. Tilsvarende andeler for dem med et annet oppholdsgrunnlag var rundt 30 prosent. I denne gruppen gikk imidlertid en langt høyere andel over til utdanning etter endt introduksjonsprogram, 35 prosent i 2023 og 20 prosent i 2024. Tilsvarende andeler blant dem med kollektiv beskyttelse var henholdsvis 4 og 1 prosent. Årsaken til forskjellen kan være at de med et annet oppholdsgrunnlag hadde langt lavere utdanning enn de med kollektiv beskyttelse. Grunnopplæring og videregående opplæring var da også et viktig mål for denne gruppen.¹

I overkant av 40 prosent av dem med kollektiv beskyttelse begynte på arbeidsmarkedstiltak eller andre kvalifiserende tiltak etter avsluttet introduksjonsprogram.

Figur 2 Andel deltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden 1. januar 2022–7. august 2024, fordelt på sluttårsak og beskyttelsesgrunnlag. Hele Oslo.

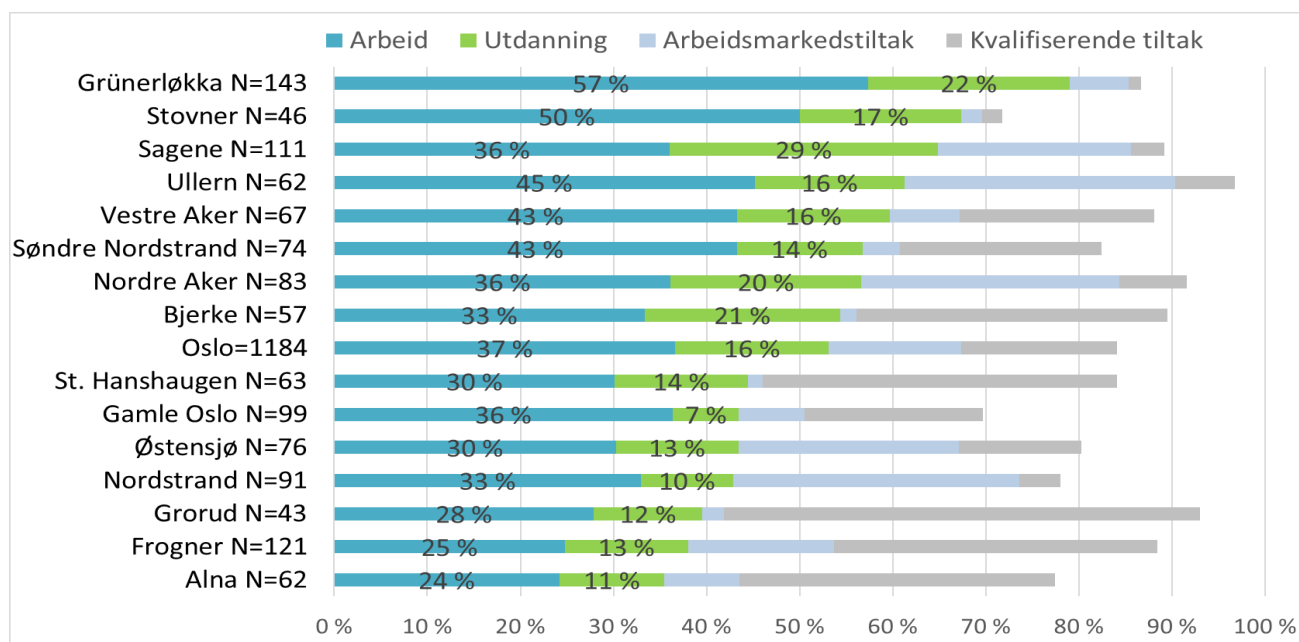


Note: Kilden er Velferdsetaten, tallene er bearbejdet av Kommunerevisjonen. Arbeid med lønnstilskudd er inkludert i kategorien «arbeid». Kategorien «kvalifiserende tiltak» inkluderer kvalifiseringsprogrammet, andre kvalifiserende tiltak i regi av NAV eller andre aktører samt fortsatt norskopplæring etter endt introduksjonsprogram for personer som ellers ikke har noen tiltak.

¹ I tildelingsbrevet til bydelene fra Byrådsavdeling for helse i 2024 sto det følgende: «Flyktninger med kollektiv beskyttelse skal raskest mulig ut i jobb. Når det gjelder flyktninger med permanent oppholdstillatelse, skal bydelene bidra til at andelen deltakere som får grunnopplæring som del av programmet øker. Deltakere under 25 år uten utdanning på videregående nivå skal primært ha slutt mål om gjennomført videregående opplæring.»

Figur 3 nedenfor viser andel deltakere med begge oppholdsgrunnlag som avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden 1. januar 2022–7. august 2024, fordelt på sluttårsak og bydeler. Bydel Grünerløkka har den høyeste andelen deltakere i arbeid etter introduksjonsprogrammet, med 57 prosent. Deretter følger bydelene Stovner, Ullern og Vestre Aker med mellom 45 og 50 prosent i arbeid. Lavest andel deltakere i arbeid har bydelene Alna og Frogner, med henholdsvis 24 og 25 prosent.

Figur 3 Andel deltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden 1. januar 2022–7. august 2024, fordelt på sluttårsak. Bydeler.



Kilde: Velferdsetaten, tallene er bearbejdet av Kommunerevisjonen.

Også utdanning kunne være et sluttmaal for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Høyst andel som gikk over til utdanning etter avsluttet program, hadde Bydel Sagene (29 prosent), etterfulgt av bydelene Grünerløkka, Bjerke og Nordre Aker (20–22 prosent).

Figur 3 viser at mange deltakere begynte på arbeidsmarkedstiltak eller kvalifiserende tiltak (i hovedsak kvalifiseringsprogrammet) etter avsluttet introduksjonsprogram. Det var store forskjeller i bydelenes bruk av disse tiltakene. Høyst andel med overgang til arbeidsmarkedstiltak hadde bydelene Nordstrand, Ullern og Nordre Aker (28–31 prosent). Lavest andel hadde bydelene Stovner, Bjerke og Grorud (2 prosent). Når det gjelder kvalifiserende tiltak, hadde Bydel Grorud absolutt høyst andel (51 prosent), etterfulgt av bydelene Alna, Frogner og St. Hanshaugen (34–38 prosent). Lavest andeler hadde bydelene Grünerløkka, Stovner, Sagene og Nordstrand (1–4 prosent).

Figur 14 i vedlegg 6 viser tilsvarende oversikt kun for deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse. Tallene der viser at det var relativt store forskjeller i sluttårsak mellom deltakere med kollektiv beskyttelse og deltakere med et annet oppholdsgrunnlag. Andelen flyktninger som kom i arbeid etter avsluttet introduksjonsprogram, var 23 prosent i Bydel St. Hanshaugen og 32 prosent i Bydel Østensjø, mot gjennomsnittet for hele Oslo på 41 prosent.

3.3 Storbyer i Norge

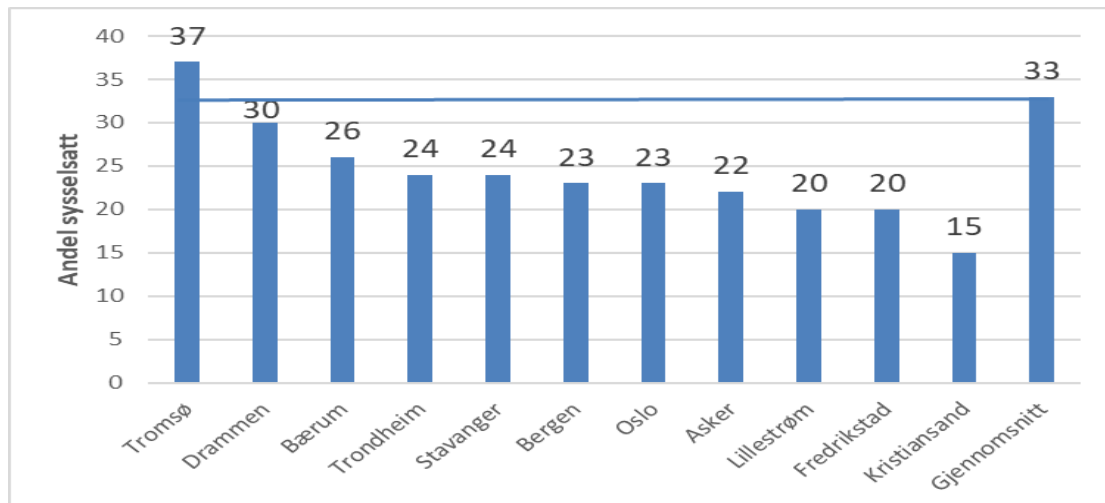
I flyktningmeldingen (byrådssak 5/2017) står det at kommunen skal ha «en ambisiøs politikk hvor det settes som mål at den enkelte bydel skal ligge over landsgjennomsnittet når det gjelder resultater av integreringsarbeidet».

Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserer hver måned artikler og statistikk over ukrainernes arbeidsmarkedsstatus i Norge. I dette kapittelet presenterer vi informasjon fra disse artiklene.

Ifølge SSB var de totale sysselsettingsandelene for menn og kvinner i Ukraina henholdsvis 70 og 61 prosent i 2021. Ukraina hadde dermed en lavere andel av befolkningen i arbeid og større forskjeller mellom kjønnene enn det Norge hadde. I Norge var tilsvarende andeler henholdsvis 81 prosent og 76 prosent i 2021.

Figur 4 viser sysselsettingsandel blant bosatte flyktninger med kollektiv beskyttelse som har avsluttet introduksjonsprogrammet, for de største kommunene i landet. Vi har lagt til Tromsø, som skilte seg ut med en relativt høy andel i jobb.

Figur 4 Andel i jobb blant ukrainere mellom 20 og 66 år som har innvandret etter invasjonen, etter bostedskommune. Per juli 2024. Prosent.



Note: Kilden er Statistisk sentralbyrå. SSB oppgir at «[d]en lave andelen i jobb henger sammen med at det har kommet mange fra Ukraina på kort tid samt at mange deltar i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger den første tiden i Norge. Jobbtallene omfatter ikke selvstendig næringsdrivende.»

I gjennomsnitt for Norge var 33 prosent av ukrainerne som kom etter invasjonen, i jobb per juli 2024, ifølge SSB. Oslo ligger rundt midten i vårt utvalg, med 23 prosent i arbeid. Til sammenligning var andelen i jobb i Tromsø og Drammen henholdsvis 37 og 30 prosent. Lavest andel i jobb av de største byene hadde Kristiansand med 15 prosent og Fredrikstad og Lillestrøm, begge med 20 prosent.

4 Bydelenes arbeid med å få flyktninger i jobb

I dette kapitlet sammenfatter vi hovedfunnene fra kartleggingen av bydelenes arbeid med arbeidsintegrering av flyktninger og gir en nærmere beskrivelse av arbeidet i Bydel Grünerløkka.

4.1 Hvordan arbeidet bydelene for å få flyktningene i jobb?

I forbindelse med kartleggingen fikk alle bydelene tilsendt en spørreundersøkelse med spørsmål om introduksjonsprogrammet og hvordan de arbeidet med å få flyktningene i jobb. Nedenfor gjengis hovedfunnene fra kartleggingen. I vedlegg 3 finnes en mer utfyllende presentasjon.

Alle bydelene oppga at deltakerne i introduksjonsprogrammet hadde én hovedansvarlig kontaktperson i NAV, ofte kalt programrådgiver. Et flertall av bydelene, 10 av 15, oppga at programrådgiverne hadde ansvar for å følge opp 20–30 deltakere hver, i 4 bydeler hadde de 30–40 deltakere og i 1 bydel under 20. Et flertall av bydelene opplevde at programrådgiverne hadde tid til å gi hver enkelt deltaker tett og individuell oppfølging.

Når det gjaldt samarbeidet mellom stat og kommune om deltakere i introduksjonsprogrammet, oppga ti av bydelene at samarbeidet fungerte i *svært stor grad* eller i *stor grad*. De resterende fem bydelene svarte *verken eller / i liten grad*. På spørsmål om hva som fungerte godt, trakk noen fram at de hadde jevnlig møter om aktuelle stillinger for deltakere, og at markedskontaktene hadde direktekontakt med aktuelle arbeidsgivere – både om arbeidspraksis og om ordinært lønnet arbeid.

Kun én bydel oppga å kjenne til at det var opprettet nye arbeidsplasser uten formelle kompetansekrav forbeholdt flyktninger i bydelen. Det var opprettet en åtti prosent stilling, og bydelen planla nye stillinger i barnehager.

Det mest vanlige tjenestestedet for språk- og arbeidspraksis for deltakerne var barnehager. Men også skole/AKS, bydelsadministrasjonen, sykehjem og hjemmetjeneste ble benyttet i noen bydeler. I privat sektor var praksisplass i barnehage mest benyttet. Praksis i butikker, dagligvare, renhold og kantine var også vanlig.

Fra februar 2024 skulle ukrainske flyktninger ha minimum 15 timers arbeidsrettet innhold fra fjerde måned i introduksjonsprogrammet. Et flertall av bydelene oppga at de hadde egne jobbrelaterte aktiviteter, typisk jobbverksted. Ellers benyttet bydelene arbeids- eller språkpraksis og ulike arbeidsmarkedstiltak.

Mangelfulle norskkunnskaper ble trukket fram som den viktigste utfordringen for å få flyktningene raskt i arbeid. Også mangel på relevante stillinger og flyktningenes livssituasjon ble oppgitt.

4.2 Hvordan arbeidet Bydel Grünerløkka for å få ukrainske flyktninger i jobb?

Statistikken fra Velferdsetaten viser at 77 prosent av ukrainerne i Bydel Grünerløkka kom i arbeid etter avsluttet introduksjonsprogram, mot 41 prosent i gjennomsnitt i Oslo. De aller

fleste bosatte flyktninger i bydelen var ukrainere. Hva gjorde bydelen for å få en så høy andel flyktninger ut i arbeid? I vedlegg 4 har vi beskrevet de viktigste elementene i bydelens arbeid basert på intervjuer med NAV Grünerløkka. Nedenfor oppsummeres dette.

Den røde tråden i arbeidet med ukrainske flyktninger i Bydel Grünerløkka var et målrettet arbeidsfokus gjennom hele perioden da de ble fulgt opp ved flyktningavdelingen.

Arbeidet med arbeidsintegrering startet allerede mens flyktningene var i mottak, før bosetting. Flyktningavdelingen hadde utarbeidet en ukrainsk informasjonsbrosjyre som de sendte ut digitalt. Brosjyren inneholdt praktisk informasjon om blant annet hvordan flyktningene kunne skaffe seg BankID og registrere seg som arbeidssøkere på nav.no.

Bydelen oppga at på grunn av politiske føringer om kortere introduksjonsprogram og forventninger om at ukrainere skulle komme raskt i jobb, jobbet flyktningavdelingen på en annen måte enn tidligere og forsøkte å bruke tiden de hadde med flytningene, mer effektivt. De så derfor muligheten til å bruke også ventetiden på mottak. De hadde utarbeidet en digital spørreundersøkelse på ukrainsk og russisk for å få informasjon om flyktningene så tidlig som mulig. Dette bidro til at oppfølgingsarbeidet startet allerede før flyktningene ble bosatt i bydelen, og til at tanken om jobb i Norge fikk tid til å modnes.

Flyktningavdelingen oppga at det var viktig at forventningene til de ukrainske flyktningene ble formidlet av avdelingen direkte, sammen med informasjon om rettigheter og plikter i NAV. Avdelingen oppga videre at en av nøklene til de gode resultatene er at alle som møter flyktningene – fra bosettere til sosialkonsulenter og programrådgivere – snakker om viktigheten av å komme i arbeid så fort man får mulighet, og hva flyktningene selv kan påvirke for å lykkes.

Avdelingen hadde satt opp en obligatorisk kursrekke for flyktningene mens de ventet på oppstart av introduksjonsprogrammet. Kursene startet kort tid etter bosetting, og innholdet i kursene tok utgangspunkt i temaene fra spørreundersøkelsen de hadde fått i mottaket.

Etter oppstart i introduksjonsprogrammet holdt programrådgiverne gruppesamlinger med arbeidsrettede aktiviteter som intervjuutrening, karriereveiledning og språkpraksis, hvor det ble lagt opp til at flyktningene skulle praktisere norsk helt fra starten.

NAV oppga at de hadde jobbet mye med å legge til rette for at ansvaret til programrådgiverne hovedsakelig skulle være arbeid og flyktningenes individuelle behov. Det var gjort flere grep for å muliggjøre dette, blant annet at bosetterne var ansvarlige for oppfølgingen fram til oppstart på introduksjonsprogrammet, obligatorisk deltakelse på forkurs og tett samarbeid mellom programrådgivere og sosialkonsulenter og med andre tjenester i bydelen. NAV trakk fram at spesielt viktig hadde samarbeidet med Oslohjelpa, helsestasjonen, barnehageadministrasjonen og frivillighetssentralen vært. Programrådgiverne hadde ansvar for å følge opp 20–30 deltakere hver, noe som var vanlig i de fleste andre bydelene også, jf. punkt 4.1.

Flyktningene deltok også på jobbmesser som NAV Grünerløkka arrangerte flere ganger i året. Her fikk flyktningene anledning til å presentere seg selv direkte for aktuelle arbeidsgivere. For å ruste flyktningene best mulig til konkurransen om de ledige jobbene gjennomførte NAV 5–6

samlinger i forkant av messene, med blant annet skriving av CV, presentasjon av seg selv i møte med mulige arbeidsgivere og intervju trening.

Flyktningene som ikke var kommet i arbeid etter avsluttet introduksjonsprogram, fikk oppfølging av introteamets sosialkonsulenter og programrådgivere. Det ble satt vilkår for flyktningene som mottok sosialhjelp: De måtte delta i aktiviteter og møter med markedskontakter og motta tett oppfølging av NAV.

NAV Grünerløkka trakk fram det de mente var viktige suksessfaktorer for at så mange av flyktningene kom i arbeid: en arbeidsrettet prosess, at programrådgiverne kun hadde ansvar for arbeid rettet mot arbeidsintegrering, engasjerte og dedikerte ansatte, tett oppfølging, individuell tilrettelegging, kontakt med næringslivet samt hensiktsmessig organisering og ressursbruk.

5 Oppstart av introduksjonsprogrammet

I dette kapitlet ser vi på ulike sider ved oppstart av introduksjonsprogrammet: tiden før oppstart, kompetansekartlegging, karriereveiledning og godkjenning av utdanning.

5.1 Revisjonskriterier

- Bydelen skal sørge for oppstart av introduksjonsprogram senest innen tre måneder etter bosetting.
- Bydelen skal sørge for at aktuelle personer får kompetansekartlegging og karriereveiledning.
- Bydelen bør legge til rette for at søknad om godkjenning av utdanning for aktuelle personer blir sendt så raskt som mulig til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

Flyktninger med et annet oppholdsgrunnlag har rett og plikt å delta i introduksjonsprogrammet. Flyktninger med kollektiv beskyttelse har rett, men ikke plikt. Begge bydeler oppga at de aller fleste i denne gruppen deltok i introduksjonsprogrammet.

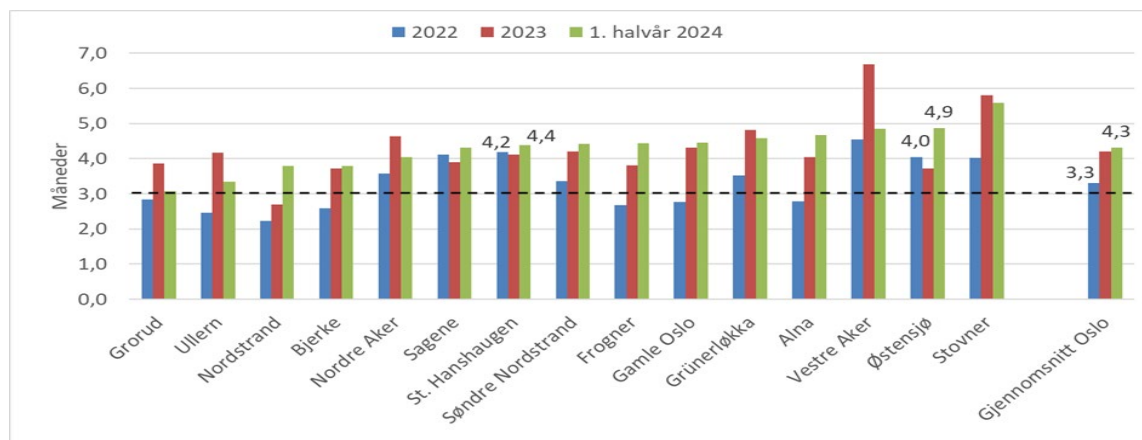
5.2 Faktabeskrivelse

5.2.1 Oppstart av introduksjonsprogrammet

I 2021 bosatte Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø rundt 20 nyankomne flyktninger hver. I perioden fra 2022 til første halvår 2024 var antallet bosatte henholdsvis 309 og 388 nyankomne flyktninger. Det utgjorde ca. 0,8 prosent av befolkningen i disse bydelene i 2023, jf. figur 11 i vedlegg 6.

Kommunen skal fatte vedtak om og sørge for oppstart av introduksjonsprogram så snart som mulig og senest innen tre måneder etter bosetting. Figur 5 viser antall måneder fra bosetting av flyktninger til oppstart i introduksjonsprogrammet for alle bydeler. Den gjennomsnittlige tiden for oppstart i Oslo økte fra 3,3 måneder i 2022 til 4,3 måneder i første halvår 2024.

Figur 5 Antall måneder fra bosetting til oppstart i introduksjonsprogram for personer som har startet i introduksjonsprogrammet i perioden 1. januar 2022–7. august 2024, fordelt på startår. Alle bydeler.



Kilde: Velferdsetaten, tallene er bearbejdet av Kommunerevisjonen.

Som figuren ovenfor viser, gikk det i gjennomsnitt mellom 3,7 og 4,9 måneder i bydelene St. Hanshaugen og Østensjø fra flyktningene var bosatt, til de startet opp introduksjonsprogrammet i undersøkelsesperioden. I begge bydelene økte tiden fra bosetting til programstart fra 2022 til første halvår 2024. Både for 2023 og 2024 var tiden fra bosetting til programstart over 3 måneder i alle bydeler.

I begge bydeler var det ansatte i NAV med ansvar for bosettingen av flyktninger (bosetterne) som ordnet det praktiske rundt bosetting og økonomi (kronekort og vedtak om økonomisk sosialhjelp), og som meldte barna på skole. De meldte også flyktningene på for registrering og kartlegging hos Oslo Voksenopplæring. Programrådgiverne på introduksjonsprogrammet overtok saken når flyktningene begynte på norskopplæring, og det ble da gjennomført et overføringsmøte mellom bosetter og programrådgiver. Da startet de også opp introduksjonsprogrammet, og deltakerne fikk introduksjonsstønad. Før oppstart på introduksjonsprogrammet var flyktningene avhengige av økonomisk sosialhjelp.

Kommunerevisjonens gjennomgang av enkeltsaker i Bydel St. Hanshaugen viser at 10 av 15 deltakere ikke fikk tilbud om oppstart i introduksjonsprogrammet innen det hadde gått 3 måneder. I Bydel Østensjø gjaldt det samme for 6 av 15 deltakere. Bydelen oppga at 16 av flyktningene som ble bosatt i desember 2023, fikk kartleggingssamtale ved Servicesenteret i januar/februar 2024, men fikk plass på norskopplæringen først i slutten av august 2024. Voksenopplæringen oppga i september 2024 at de ikke hadde ventelister for å få norskopplæring, men at de i perioder hadde hatt det på grunn av de store ankomstene av ukrainere.

Kommunerevisjonen intervjuet ni flyktninger i forbindelse med undersøkelsen. Kun én av dem oppga å ha startet på introduksjonsprogrammet innen tre måneder etter bosetting.

NAV-kontorene i begge de reviderte bydelene oppga lang ventetid på kartlegging ved Servicesenteret og ventetid ved skolene som viktige grunner til forsinket oppstart av introduksjonsprogrammet. Servicesenteret oppga at det hadde vært noe ventetid i perioder med stor ankomst av flyktninger, men at det per september 2024 ikke var ventetid. De oppga at flyktningene ikke kunne få time hos Servicesenteret før de hadde fått folkeregistrert adresse i Oslo, og at det vinteren 2024 tok lengre tid å få folkeregistrering i Oslo, da det kom så mange flyktninger i desember 2023.

Statistikk fra Servicesenteret viser at tiden fra flyktningene hadde inntakssamtale ved senteret, til de begynte på norskopplæring, varierte mellom skolene. Ventetiden var spesielt høy ved Helsfyr voksenopplæring første halvår 2024. Da var den i snitt 124 dager (ca. 4 måneder), mot 50 og 59 dager ved henholdsvis Skullerud voksenopplæring og Rosenhoff voksenopplæring. Også i 2023 var ventetiden lengst ved Helsfyr voksenopplæring, med 63 dager mot 43–56 dager ved de to andre skolene.

Servicesenteret oppga at det i utgangspunktet var fritt skolevalg for flyktningene, men at de ikke kunne garantere at alle deltakerne fikk plass ved ønsket skole. Servicesenteret oppga at de informerte deltakerne om hvilke skoler som hadde ledig kapasitet, og hvilke som hadde ventetid. De veiledet deltakerne og orienterte dem om at dersom de ikke tok imot tilbudt skole,

ville tiden de fikk til norskopplæring, løpe. I noen tilfeller valgte flyktningene å vente med oppstart til de fikk tilbud om plass ved ønsket skole.

Ifølge NAV var det også andre årsaker til forsinket oppstart av introduksjonsprogrammet. Det kunne være tidkrevende med individuell oppfølging av flyktninger på grunn av deres livssituasjon, og det kunne oppstå forsinkelser i overføringen av oppfølgingsansvaret for flyktningene fra bosettere i NAV til programrådgivere i introduksjonsprogrammet. For flyktninger med barn trakk NAV fram at ventetid på barnehage- eller skoleplass kunne medføre forsinket oppstart av programmet.

5.2.2 Kompetansekartlegging og karriereveiledning

Nyankomne flyktninger fikk kompetansekartlegging og karriereveiledning ved Servicesenteret. Ukrainske flyktninger fikk i tillegg en kartlegging hos NAV. Ukrainerne hadde rett, men ikke plikt til karriereveiledning etter integreringsloven. I livsmestringskurset som introduksjonsprogramdeltakerne deltok på, inngikk 15 timer med karriereveiledning for denne gruppen. Servicesenteret oppga at de også hadde hatt gruppekarriereveiledning for ukrainere.

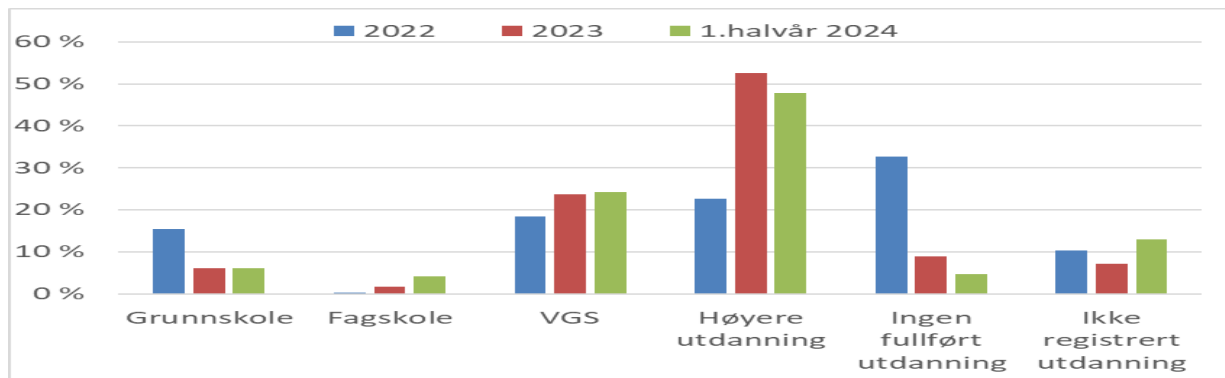
Begge bydeler kartla i tillegg helserelaterte spørsmål, tannhelse, familiesituasjon, hva flyktningene kunne av språk, sertifikater, enkel matematikk m.m. I Bydel St. Hanshaugen viser gjennomgangen av enkeltsaker at alle deltakerne var kartlagt med hensyn til kompetanse. I Bydel Østensjø var det journalført kompetansekartlegging av 12 av 15 deltakere. For de øvrige 3 deltakerne oppga NAV at kartleggingen var gjennomført, men ikke journalført. For disse deltakerne forelå det informasjon om blant annet yrkesbakgrunn og utdanning i vedtaket om introduksjonsprogram og i integreringsplanen.

Begge bydelene oppga at kartleggingen sjelden avdekket at noen hadde kompetanse som tilsa at de kunne gå rett i arbeid. Mange av flyktningene, spesielt fra Ukraina, hadde mye kompetanse, men manglet norskkunnskaper. Noen av de yngre deltakerne kunne engelsk, men NAV opplevde at det ikke var så mange arbeidsplasser hvor det var tilstrekkelig å kunne engelsk. De få flyktningene som hadde gått rett i jobb, hadde ofte fått jobben gjennom eget nettverk før oppstart av programmet. Noen hadde hjemmekontor i sin «gamle» jobb i hjemlandet. NAV oppga at det også var noen flyktninger som hadde startet raskt i jobb, men så hadde det ikke fungert, og så hadde de begynt på introduksjonsprogrammet litt senere.

5.2.3 Godkjenning av utdanning

Figur 6 viser andel deltakere som avsluttet introduksjonsprogrammet i løpet av perioden fra 2022 til 7. august 2024, etter hvilket utdanningsnivå de hadde ved ankomst til Norge. I 2022 var det relativt få ukrainere som avsluttet introduksjonsprogrammet. Det betyr at de blå søylene for 2022 i stor grad viser utdanningsnivået til flyktningene med et annet oppholdsgrunnlag. Blant disse var det både en langt lavere andel med høyere utdanning og en høyere andel med grunnskole og ikke fullført utdanning enn blant flyktningene med kollektiv beskyttelse. Som figuren viser, hadde rundt halvparten av deltakerne i 2023 og første halvår 2024 høyere utdanning, mens én av fire hadde utdanning på videregående nivå.

Figur 6 Andel deltakere etter høyeste fullførte utdanning ved ankomst Norge som avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden januar 2022–7. august 2024.



Kilde: Velferdsetaten, tallene er bearbeidet av Kommunerevisjonen.

Begge bydelene oppga at de kartla om flyktningene hadde utdanning fra hjemlandet, og om de i så fall hadde gyldig dokumentasjon som understøttet det. Videre var det lagt opp til at NAV kunne bistå med oversetting av utdanningspapirer og tilby informasjon om godkjenningsprosessen. Det var deltakerne selv som skulle sende søknad om godkjenning.

Når det gjaldt høyere utdanning, så vi i gjennomgangen av enkeltsaker i Bydel St. Hanshaugen at 9 av 15 deltakere hadde høyere utdanning. Vi fant spor av at godkjenning av utdanning hadde vært tema i oppfølgingen av 8 av de 9 deltakerne, blant annet som delmål i integreringsplanen. Videre viser gjennomgangen at det var journalført at 4 av deltakerne hadde informert sin veileder om at de hadde sendt søknad om ordinær godkjenning av utdanning, og 3 av disse hadde fått utdanningen godkjent. Ingen av flyktningene i de gjennomgåtte sakene i Bydel St. Hanshaugen hadde utdanning på fagskolenivå.

I gjennomgangen av enkeltsaker i Bydel Østensjø hadde 11 av 15 deltakere høyere utdanning eller utdanning på fagskolenivå. Vi fant spor av at utdanning hadde vært tema i alle samtalene der det var relevant. 5 av deltakerne hadde informert sin veileder om at de hadde sendt søknad om ordinær godkjenning av utdanning, og 2 av disse har fått utdanningen godkjent ved undersøkelsestidspunktet.

Som nevnt i kapittel 2.1.3 hadde ikke HK-dir en ordning med godkjenning av videregående fag- og yrkesopplæring for ukrainere.

Syv av de ni flyktningene vi snakket med, hadde høyere utdanning. Tre av dem oppga at de hadde søkt og fått godkjent utdanningen. De øvrige fire oppga ulike grunner til at de ikke hadde sendt søknad om godkjenning av utdanning. De fortalte at de enten manglet dokumentasjon av utdanning, at de ville beherske det norske språket før de tok i bruk utdanningen, at de ikke ønsket å jobbe i yrket de var utdannet i, eller at de regnet med å få avslag fordi det krevdes autorisasjon i Norge for å utøve yrket. En av flyktningene oppga at hen ikke hadde penger til å oversette dokumentasjonen av utdanning i Norge. Vedkommende fikk papirene oversatt i hjemlandet, da det var rimeligere enn i Norge. Flyktningene som hadde søkt om ordinær godkjenning av utdanning, oppga at de hadde gjennomført denne prosessen på egen hånd uten hjelp av NAV.

Mange av de ukrainske flyktningene hadde høyere utdanning som kunne godkjennes automatisk, og det er derfor nærliggende å tro at dette kan ha blitt gjort utenom den ordinære godkjenningsordningen. Denne informasjonen var ikke nødvendigvis dokumentert i NAVs systemer.

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Ukrainerne, som utgjorde det store flertallet av flyktningene, har rett, men ikke plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet. Bydelene oppga at de aller fleste ukrainere som kunne, ønsket å delta i programmet, og det gjaldt alle i vårt utvalg. I begge de reviderte bydelene var tiden fra bosetting til oppstart av introduksjonsprogrammet i gjennomsnitt over lovkravet på tre måneder. Det var flere årsaker til forsinkelsene, noen innenfor, andre utenfor bydelenes kontroll. Høye ankomster av flyktninger og behov for kraftig oppskalering av tjenestene både ved Voksenopplæringen og i bydelene bidro til forsinkelsene.

De reviderte bydelene hadde sørget for at aktuelle personer hadde fått kompetanse-kartlegging og karriereveiledning. I Bydel Østensjø var ikke kartleggings skjemaet journalført i enkelte tilfeller, men informasjon om kartleggingen framkom i andre sentrale dokumenter.

Undersøkelsen indikerer at bydelene hadde lagt til rette for at søknader om godkjenning av utdanning ble sendt til HK-dir når det var aktuelt. Innsending av søknad synes likevel i stor grad å være overlatt til deltakerne selv – til tross for en føring i Oslostandarden om at NAV skal sende søknadene. Sen eller manglende innsending kan ha påvirket deltakeres mulighet for å komme i jobb.

6 Oppfølging av deltakere

I dette kapitlet ser vi på om bydelene hadde satt slutt mål for deltakerne, om de hadde utarbeidet integreringsplan og -kontrakt, om deltakerne hadde fått oppfølging, og om bydelene ved behov hadde samarbeidet med andre tjenesteytere.

6.1 Revisjonskriterier

- Bydelen skal sette slutt mål for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet i tråd med loven.
- Bydelen skal utarbeide en integreringsplan og inngå en integreringskontrakt for aktuelle personer.
- Bydelen skal sikre tett og individuell oppfølging av deltakerne i introduksjonsprogrammet.
- Bydelen skal samarbeide med andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi deltakere i introduksjonsprogram et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Når det gjelder det siste kriteriet, vurderer vi ikke tilfeller hvor flyktninger av helsemessige årsaker ikke deltar i introduksjonsprogrammet.

6.2 Faktabeskrivelse

6.2.1 Slutt mål

Det var programrådgiverne og deltakerne i samarbeid som skulle bestemme slutt mål, det vil si hva deltakerne skulle oppnå i løpet av introduksjonsprogrammet. Dette kunne være et mål om å komme i arbeid, å ta høyere utdanning eller å fullføre hele eller deler av et utdanningsløp. Slutt målet for introduksjonsprogrammet ble satt på bakgrunn av deltakernes yrkeserfaring og utdanning fra hjemlandet, hvilke ønsker de hadde for arbeid i Norge, og oppholdsgrunnlaget deres. For deltakere med kollektiv beskyttelse og med videregående eller høyere utdanning fra før ville målet med å delta i programmet oftest være å komme i arbeid, og varigheten av programmet ville da være inntil seks måneder, med mulighet for forlengelse i seks måneder. For deltakere med annet oppholdsgrunnlag kunne varigheten av programmet være fra seks måneder til tre år, avhengig av utdanningsbakgrunn og slutt mål.

Gjennomgang av enkeltsaker i begge bydelene viste at det var satt slutt mål for alle 30 deltakerne. De aller fleste hadde som slutt mål å komme i arbeid. Noen hadde som slutt mål å jobbe fulltid uavhengig av yrke eller arbeidssted, men de fleste hadde spesifisert et mål om å komme i en eller flere typer arbeid. Ofte hadde deltakerne bakgrunn fra yrket fra hjemlandet. Én deltaker med annet oppholdsgrunnlag i hver av de to bydelene hadde utdanning som slutt mål, mens én deltaker med kollektiv beskyttelse i Bydel Østensjø hadde deltidsjobb og studier som slutt mål. En programrådgiver beskrev følgende om slutt mål:

I begynnelsen ville mange [med kollektiv beskyttelse] ha relevant arbeid som slutt mål. Hadde de utdanning innen finans, ønsket de en jobb innen finans. Men de trenger mye mer tid for å klare det, dersom de ikke har nettverk. Vi har snakket mye med dem om viktigheten av å finne en jobb her og nå, og heller ha mål om relevant jobb på sikt. De må sette seg realistiske slutt mål. Flere får jobber i butikk, innen helse og omsorg, barnehage, bygg og anlegg, frisører m.m. Men språkkravet til Oslo kommune innen helse og omsorg og barnehage kan være vanskelig å nå. Vi snakker mye om at det å få en jobb både sikrer inntekt og gir språktrening.

Enkeltsakene viste at de aller fleste med kollektiv beskyttelse først fikk vedtak om seks måneders varighet på introduksjonsprogrammet. Begrunnelsen for dette var at deltakerne hadde minimum videregående utdanning. To deltakere i hver av de to bydelene fikk vedtak om 24 måneders varighet, ettersom de hadde grunnskole som høyeste utdanning. En av dem hadde midlertidig kollektiv beskyttelse, mens tre hadde annet oppholdsgrunnlag.

Gjennomgangen av enkeltsakene viste at alle deltakerne i begge bydelene som hadde søkt om forlengelse av programmet utover seks måneder, hadde fått dette innvilget. Programrådgiverne i begge bydelene oppga at de gjorde individuelle vurderinger om eventuell innvilgelse av forlenget program. Statistikk fra Velferdsetaten viste at de aller fleste deltakerne var i programmet over seks måneder i hele perioden – fra 97 prosent i 2022 til 84 prosent første halvår 2024. Det var små forskjeller mellom utdanningsgruppene.

6.2.2 Integreringsplan og -kontrakt

NAV skal utarbeide en integreringsplan for deltakere i introduksjonsprogram. Planen skal minst inneholde deltakerens slutt mål og norskmål, angivelse av omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, programmets varighet, elementene i programmet og klagemuligheter. Utarbeidelse av og vesentlige endringer i integreringsplanen utgjør et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. For deltakere med kollektiv beskyttelse skal planen utarbeides i samarbeid mellom programrådgiveren i NAV og deltakeren. For deltakere med et annet oppholdsgrunnlag var i tillegg en fagkonsulent ved Servicesenteret med.

Gjennomgangen av enkeltsakene viste at alle 30 deltakere i begge bydelene hadde en integreringsplan. De gjennomgåtte planene inneholdt blant annet informasjon om deltakernes norskmål, slutt mål og delmål, varighet av vedtaket og omfanget av norskopplæring. Videre var det også en begrunnelse for målene.

Programrådgiverne vi snakket med i begge bydelene, oppga at integreringsplanen var dynamisk, og at den skulle revurderes hver sjette måned eller ved behov. Ofte ble planene revurdert i tilknytning til trekantsamtalene (jf. punkt 6.2.3) mellom lærer i Voksenopplæringen, deltaker og programrådgiver.

Gjennomgangen for deltakerne i Bydel St. Hanshaugen viste at det ikke var utarbeidet egne reviderte integreringsplaner for deltakerne der det var relevant. Vedtaket om forlengelse av introduksjonsprogram inkluderte informasjon om integreringsplanen. I vedtaket sto det: «Hvis forlengelse av introduksjonsprogrammet gjør at planen endres vesentlig, skal du få et nytt vedtak med integreringsplan.» NAV oppga at de synliggjorde når delmål ble oppnådd i opplysningsdelen i forlengelsesvedtaket, noe vi også så i de gjennomgåtte sakene.

Gjennomgangen av deltakerne i Bydel Østensjø viste at integreringsplanene var revurdert i tilknytning til vurdering av forlengelse av introduksjonsprogrammet for alle deltakerne hvor det var aktuelt. Ofte skjedde det i tilknytning til trekantsamtaler. Slutt målet og norskmålet i den reviderte planen var som oftest det samme som i den første planen. I den reviderte planen var gjennomførte tiltak og litt om hva deltakerne skulle gjøre videre i programmet, beskrevet. Delmålene i den første planen og i den revidert planen var noe forskjellige.

Gjennomgangen i Bydel St. Hanshaugen viste at det ikke var inngått integreringskontrakt for de to deltakerne med et annet oppholdsgrunnlag. NAV oppga at det var en glipp fra veilederens side, da hen hovedsakelig fulgte opp personer med kollektiv beskyttelse, som ikke skulle ha integreringskontrakt. NAV oppga at de ville følge opp at kontraktene ble inngått.

Gjennomgangen i Bydel Østensjø viste at det var inngått integreringskontrakt for de fire deltakerne med et annet oppholdsgrunnlag. Kontraktene henviste til innholdet i deltakernes integreringsplan og integreringsloven § 6, og inneholdt forpliktelser for kommunen og for deltakeren. Programrådgiverne vi snakket med i begge bydelene, oppga at kontraktene var formulert så vidt at de aldri hadde opplevde at de hadde blitt brutt. Kontraktene skulle bidra til at deltakerne fulgte regelverket i introduksjonsprogrammet. Kontrakten indikerer «at det er alvor», og at deltakerne kunne miste retten til programmet om kontrakten ble brutt.

6.2.3 Tett og individuell oppfølging

Organisering av arbeidet

I Bydel St. Hanshaugen var ansvaret for flyktninger lagt til et intro- og bosettingsteam i avdelingen Oppfølging og inkludering. Bydelen hadde per september 2024 en fagansvarlig for introduksjonsprogrammet, tre programrådgivere som jobbet med å følge opp deltakere på introduksjonsprogrammet, en midlertidig ansatt som jobbet både med introduksjonsprogrammet og med bosetting av flyktninger, og en praksiskandidat som også hadde ansvar for deltakere på introduksjonsprogrammet.

NAV St. Hanshaugen oppga at hver programrådgiver i utgangspunktet hadde ansvar for 30–40 deltakere. På undersøkelsestidspunktet fulgte hver programveileder (inkludert praksiskandidat) opp cirka 26 deltakere.

I Bydel Østensjø ble ansvaret for bosettingen og introduksjonsprogrammet delt i oktober 2023, da det ble opprettet et bosettingsteam og et introteam. I april 2024 ble introteamet flyttet til Avdeling for oppfølging og arbeid. Introteamet besto av en fagkoordinator, seks programrådgivere på introduksjonsprogrammet som utgjorde seks årsverk (en av dem jobbet med både bosetting og introduksjonsprogrammet), og to veiledere som jobbet med arbeidsrettet oppfølging etter introduksjonsprogrammet.

NAV Østensjø oppga at hver programrådgiver i utgangspunktet hadde ansvar for å følge opp 30–40 deltakere. På undersøkelsestidspunktet hadde hver programrådgiver ansvar for å følge opp cirka 25 deltakere. I tillegg hadde alle ansatte en liste med nye deltakere og deltakere som hadde hatt permisjon og skulle starte opp igjen. Ifølge NAV ville dette føre til at hver programrådgiver ville ha cirka 40 deltakere å følge opp, noe de mente var flere enn ønskelig. De ansatte vi snakket med, mente at det generelt ble gitt tett og individuell oppfølging til deltakere, og at de fleste deltakerne hadde jevnlig kontakt med sin programrådgiver. Det relativt høye antallet deltakere per programrådgiver gjorde imidlertid at det var begrenset med tid til å jobbe utadrettet med å skaffe kontakter i arbeidsmarkedet for å få på plass avtaler om praksis og jobbmuligheter. De skulle også gjerne hatt mer tid til å finne individuelle løsninger for kompetanseheving o.l. for aktuelle deltakere når behovene deres ikke passet inn i de ordinære tilbudene.

Flyktninger vi intervjuet, var stort sett fornøyde med oppfølgingen fra programrådgiverne og oppga som oftest å ha nok kontakt med sin rådgiver. Det var kun én informant som var misfornøyd med oppfølgingen fra NAV. Informanten fortalte at hen ikke fikk tak i programrådgiveren sin over en lengre periode, og hadde ved to anledninger møtt opp til avtalt time uten å ha fått beskjed om at timen hadde blitt avlyst. Informanten oppga at programrådgiveren hadde hatt fravær flere ganger uten at det hadde blitt satt inn en erstatting for vedkommende.

Oppfølging i programperioden

Både NAV St. Hanshaugen og NAV Østensjø hadde rutiner og retningslinjer mv. som omfattet oppfølging av deltakere i introduksjonsprogram.

Deltakere på introduksjonsprogrammet hadde én hovedansvarlig kontaktperson, som i begge bydeler var en programrådgiver. Deltakerne hadde direktenummer til sin programrådgiver og kunne ta kontakt ved behov. Hvor mye oppfølging hver enkelt deltaker fikk, varierte. Noen hadde mer behov for hjelp og tok kontakt hyppigere enn andre, andre deltakere var mer selvgående og hadde sjeldnere kontakt med programrådgiveren. Deltakere med barn og deltakere med helseutfordringer hadde større behov for oppfølging av programrådgiverne enn andre. Vi fikk oppgitt at spørsmål og veiledning om sosialhjelp og andre praktiske ting tok mye tid, selv om programrådgiverne ikke fattet vedtak om sosialhjelp. Programrådgivere i begge bydeler hadde også ansvar for å søke om ekstratilskudd fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) i tilfeller hvor bosatte flyktninger hadde nedsatt funksjonsevne eller adferdsproblemer.

I gjennomgangen av enkeltsaker så vi i begge bydeler eksempler på tett og individuell oppfølging i de fleste av enkeltsakene, med journalførte møter, SMS-er og telefonsamtaler. I de tilfellene hvor det var lite journalført oppfølging, fikk vi oppgitt at det skyldtes at deltakerne hadde ordnet mye selv, og at det hadde vært telefonkontakt som ikke var journalført. I Bydel Østensjø var det ett tilfelle hvor det var registrert svært lite oppfølging av deltakeren. NAV oppga at denne deltakeren ikke hadde fått tilstrekkelig oppfølging på grunn av et sammenfall av flere uheldige omstendigheter, og at det også var manglende journalføring i saken. NAV oppga at de arbeidet med å få på plass rutiner for å unngå slike saker i framtiden. Vi fant ingen tilsvarende saker i gjennomgangen av enkeltsakene i Bydel St. Hanshaugen.

Flyktningene vi intervjuet, oppga at de stort sett hadde fått nok oppfølging av NAV. De hadde likevel ulike erfaringer. Noen programrådgivere ble oppfattet som mer tilgjengelige enn andre. Selv om flyktningene oppga at de måtte gjøre mye på egen hånd, uttrykte de også at de kunne spørre programrådgiveren om hjelp ved behov.

Programrådgivere i begge bydeler oppga at de ideelt sett skulle hatt færre deltakere å følge opp, for å kunne gi en mer helhetlig og enda tettere oppfølging. Deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse utgjorde et flertall av deltakerne på introduksjonsprogrammet. De hadde kortere programvarighet. Med flere deltakere med kort programvarighet var det mer oppfølging som skulle gis på kort tid, og mer tid som skulle brukes på arbeidsrettede tiltak, som hjelp til å finne praksisplass og hjelp til jobbsøking.

Samarbeid med Voksenopplæringen

I henhold til samarbeidsavtalen mellom NAV-kontor i Oslo og Oslo Voksenopplæring skal det gjennomføres trekantsamtaler med deltaker, programrådgiver hos NAV og lærer på Voksenopplæringen. Programrådgiveren brukte en mal for trekantsamtalen. Malen inkluderte blant annet oppmøte, progresjon og deltakelse i norskundervisningen, trivsel og innsats i klassen, muligheter for språkpraksis, om andre tiltak skulle settes inn, og videre plan. Integreringsplanen kunne oppdateres med utgangspunkt i hva som kom fram i trekantsamtalen. Referat fra trekantsamtalene skulle journalføres.

For deltakere med lang programtid skulle første trekantsamtale avholdes etter cirka tre måneder, mens for deltakere med kort programtid, som de fleste ukrainerne hadde, skulle første trekantsamtale gjennomføres etter cirka én måned. Trekantsamtaler skulle deretter avholdes minst hver sjetten måned eller ved behov. Det var programrådgiveren som hadde ansvar for å kalle inn til trekantsamtalen.

Gjennomgangen av enkeltsaker i Bydel St. Hanshaugen viste at trekantsamtaler ikke var journalført i elleve av femten saker. I de øvrige fire var trekantsamtaler journalført.

Bydelen oppga at i noen tilfeller hadde det ikke blitt gjennomført trekantsamtaler. Årsakene varierte og var blant annet knyttet til at programrådgiverne måtte prioritere annerledes, at læreren ved Voksenopplæringen ikke hadde tid, eller at de vurderte at det ikke var behov. Videre var det tilfeller der det ikke var gjennomført tradisjonell trekantsamtale, men der det i samråd med lærer og deltaker hadde blitt avtalt og holdt jevnlig kontakt per telefon eller epost. Dette var ikke alltid journalført.

Gjennomgangen av enkeltsaker i Bydel Østensjø viste at det ikke var journalført trekantsamtaler i fem av femten saker. For de øvrige ti deltakerne var trekantsamtaler journalført. NAV oppga at de jobbet med å etablere bedre rutiner for å sikre at alle fikk trekantsamtale til rett tid i programmet. Videre oppga de at det også var tilfeller der samtalene var gjennomført, men hvor programrådgiveren ikke hadde skrevet notat fra møtet.

Oslo Voksenopplæring og NAV prøvde å bidra til flere trekantsamtaler ved å gjennomføre noen på Teams og ved å sette av dedikerte dager til trekantsamtaler.

Samarbeid med andre tjenester

Begge bydeler hadde ressursteam. Formålet med ressursteamet var å avdekke helseutfordringer som måtte løses med en gang, og tjenester som måtte være på plass før bosetting. Ressursteamene besto i tillegg til NAV av relevante tjenester i bydelen, for eksempel migrasjonssykepleier, barnevern, skoler og barnehager.

I Bydel St. Hanshaugens rutine for bosetting og oppstart av introduksjonsprogrammet framgikk det at det skulle opprettes samarbeid med andre instanser der det var behov. Bydel Østensjø hadde en skriftlig prosedyre for mottaksteam som skulle sørge for at familier eller barn med sammensatte tjenestebehov fikk nødvendig hjelp av riktige instanser fram til det var opprettet en ansvarsgruppe eller tildelt en koordinator. Mottaksteamet avgjorde hvilken tjeneste som skulle ha koordinatoransvaret i saken, og sikret at det ble oppnevnt koordinator.

I Kommunerevisjonens gjennomgang av enkeltsaker fant vi eksempler på samarbeid med andre instanser i to saker hvor introduksjonsprogramdeltakere hadde barn med særskilte behov. Da var det organisert ansvarsgruppemøter eller tverrfaglige møter og koblet på helsestasjon, sykehus og barnekoordinator. Vi har ikke sett nærmere på arbeidet i ressursteamene.

6.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Begge bydeler hadde satt slutt mål og utarbeidet integreringsplan for alle deltakerne i introduksjonsprogrammet. For de aller fleste i det undersøkte utvalget var slutt målet arbeid, men i et par tilfeller var det utdanning.

Bydel Østensjø hadde utarbeidet reviderte integreringsplaner. Bydel St. Hanshaugen hadde ikke utarbeidet egne reviderte integreringsplaner, men ved endringer i en plan sto disse i vedtaket om forlengelse av introduksjonsprogrammet.

Bydel Østensjø hadde inngått integreringskontrakt der det var aktuelt, mens Bydel St. Hanshaugen ikke hadde gjort det. Det er ikke i tråd med integreringsloven. Bydelen oppga at dette ville bli fulgt opp, og at kontrakter ville bli inngått.

Bydelene hadde på flere måter tilrettelagt for tett og individuell oppfølging av deltakerne i introduksjonsprogrammet, og spesielt ved umiddelbare behov knyttet til helse, barn og praktiske forhold. Dette kan bidra til at deltakerne lettere kan nå sine mål for programmet. Flyktningene Kommunerevisjonen intervjuet, var stort sett fornøyde med oppfølgingen de fikk, og de hadde fått direkte telefonnummer til sin programrådgiver.

Bydelene samarbeidet med Voksenopplæringen blant annet gjennom trekantsamtaler. I slike samtaler skal deltakerens måloppnåelse og veien videre vurderes. Disse samtalene ble ikke alltid gjennomført når og så ofte som de skulle i de to bydelene. Det kan ha medført at viktig informasjon om deltakerne ikke ble delt mellom NAV og Voksenopplæringen, noe som kan gi risiko for mindre helhetlig oppfølging av deltakere og dårligere tilpassede tjenester.

For ressursteamene var det utarbeidet rutiner for samarbeidet, og gjennomgangen av enkeltsaker viste at slikt samarbeid var gjennomført i tråd med rutinene.

7 Tilbud om arbeidsrettede tiltak

Den statlige linja ved NAV-kontorene har en sentral rolle når det gjelder arbeidsrettede virkemidler og aktiviteter. Samordning mellom den kommunale og den statlige linja i NAV er derfor viktig for å lykkes med å bistå nyankomne innvandrere fra kvalifisering til økonomisk selvstendighet. Arbeidsrettede tiltak som språk- og arbeidspraksis og jobbverksted er viktige virkemidler for å bistå deltakerne i å komme i arbeid og bli selvforsørget.

7.1 Revisjonskriterier

- Bydelen bør ha samarbeidsavtale/-rutiner som sikrer samhandling om aktuelle personer internt ved NAV-kontoret.
- Bydelen skal sikre at aktuelle personer får tilbud om arbeidsrettede tiltak som kan bidra til at de kommer raskt i arbeid.

7.2 Faktabeskrivelse

7.2.1 Samhandling internt ved NAV-kontoret

Begge bydelene hadde en lokal intern samarbeidsavtale mellom den kommunale og statlige linja i NAV om introduksjonsprogrammet. Formålet med avtalen var å sikre samarbeid om virkemidler for å sikre overgang til arbeid og utdanning for deltakere i introduksjonsprogrammet. Videre skulle avtalen bidra til at partene samhandlet godt om å få til en bedre arbeidsretting av introduksjonsprogrammet. Bydel St. Hanshaugens avtale var oppdatert i mai 2024. Bydel Østensjø hadde en avtale fra oktober 2017. NAV Østensjø oppga at det var planlagt at avtalen skulle oppdateres, men så kom Ukraina-krigen og mange flere flyktninger, og oppdateringen ble nedprioritert. NAV så nå ikke lenger behov for å oppdatere samarbeidsavtalen. Det var imidlertid behov for å gjøre avtalen kjent for alle som jobbet innenfor fagfeltet, og for å gjenoppta faste møtepunkter for samarbeidet.

Når det gjaldt samarbeidspraksis, oppga begge bydelene at de hadde jevnlige møter mellom de kommunalt ansatte programrådgiverne og markedskontaktene i den statlige linja. I disse møtene informerte markedskontaktene om hva de kunne tilby av stillinger og praksisplasser hos arbeidsgivere, og programrådgiverne meldte inn deltakernes behov for praksisplasser. I begge bydelene var det etablert en felles Teams-kanal hvor jobbmuligheter og behov ble delt. Begge parter oppga at samarbeidet i stor grad fungerte bra, men at det var en utfordring å finne jobb- og praksisplasser for personer med begrensede ferdigheter og/eller begrenset formell kompetanse, noe som gjaldt de fleste deltakerne.

Høsten 2023 var det en føring fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV-kontorene om at spesielt ukrainske flyktninger, som stort sett hadde kort programtid med jobb som mål, skulle registreres i NAV-systemene som arbeidssøkende så tidlig som mulig. For å få tilgang til NAVs tiltak og andre virkemidler måtte flyktningene være registrert på nav.no. Når de var registrert der, kunne det gå raskt å melde dem på NAVs tiltak og å finne dem i registeret dersom aktuelle stillinger dukket opp.

Bydel St. Hanshaugen oppga at de registrerte flyktninger som arbeidssøkere på nav.no ved bosetting i bydelen, så fort flyktningene hadde fått BankID. Dette startet de opp med fra årsskiftet 2023/2024. Bydel Østensjø oppga at fra våren 2024 skulle alle med arbeid som

sluttmål og kort programtid registrere seg som arbeidssøkere på nav.no etter 6–8 uker i introduksjonsprogrammet. De vurderte at dette var et hensiktsmessig tidspunkt, siden deltakerne da hadde lært mer norsk og i større grad var i stand til å sende meldekort og fylle ut CV-en enn ved oppstarten av programmet. Deltakerne fikk informasjon om dette og hjelp til å registrere seg på kursene som NAV arrangerte.

I flere av de reviderte integreringsplanene fra 2024 som vi gjennomgikk i NAV Østensjø, var det et nytt delmål om at det var viktig for deltakeren å lage CV og registrere seg som arbeidssøker på nav.no. Mappegjennomgangen viste også at NAV Østensjø hadde sendt SMS til alle deltakere i introduksjonsprogrammet i mai 2024 om «drop-in» på et bestemt tidspunkt for å få hjelp til å sende meldekort eller registrere seg som arbeidssøker hos NAV.

I Kommunerevisjonens spørreundersøkelse oppga Bydel St. Hanshaugen at samarbeidet mellom markedskontakten og programrådgiverne fungerte godt. Gjennom samarbeidet hadde de fått flere deltakere ut i språk- eller arbeidspraksis og i jobb med lønnstilskudd. Markedskontakten fokuserte også på å spørre arbeidsgivere om de kunne sysselsette deltakere som ikke behersket norsk. Programrådgiverne tok det også opp med markedskontakten dersom det var spesielle bransjer der de ønsket å få etablert praksisplass eller jobb. I spørreundersøkelsen oppga bydelen som et forbedringspunkt i samarbeidet at dersom det hadde vært en egen markedskontakt eller jobbspesialist knyttet kun til introduksjonsprogrammet, hadde det vært enda flere muligheter.

Også Bydel Østensjø oppga at samarbeidet mellom markedskontakter og programrådgivere for å få tilgang på aktuelle arbeidsgivere for ansettelse og praksisplass fungerte godt. I spørreundersøkelsen oppga bydelen som et forbedringspunkt i samarbeidet at markedskontakter i for liten grad hadde kontakt med arbeidsgivere som kunne tilby jobb til personer med begrensede norsksferdigheter og/eller lite formell kompetanse. Det var derfor vanskelig for deltakere på introduksjonsprogram å få stillinger. Det var behov for flere arbeidsgivere som ønsket å tilrettelegge for nyankomne flyktninger.

7.2.2 Tilbud om arbeidsrettede tiltak

Programrådgiverne i begge bydeler oppga at de i liten grad hadde kapasitet til å gi tett arbeidsrettet oppfølging, for eksempel i form av hjelp til jobbsøking, hjelp til å finne ledige stillinger og praksisplasser, hjelp til å utarbeide CV og tid til å være ute og rekruttere arbeidsgivere som kunne tilby praksisplasser. Én programrådgiver oppga at det ble en del «brannslukking» i den løpende oppfølgingen av deltakere, og at det var krevende å følge opp arbeidsrettede tiltak og ha tid til å kontakte arbeidsgivere om praksisplasser i tillegg. Deltakere ble derfor oppfordret til å forsøke å finne praksisplass på egen hånd.

Bydel St. Hanshaugen oppga at i 2023 og i deler av 2024 hadde det vært mange deltakere å følge opp per programrådgiver. Siden våren 2024 hadde de fått flere ressurser, og da hadde de fått til bedre arbeidsrettet oppfølging. De satte også i gang flere arbeidsrettede tiltak som de opplevde hadde gitt resultater.

Bydel Østensjø oppga at de våren 2024 begynte å fokusere mer på arbeidsrettede aktiviteter. Det var ulike årsaker til det. Det var kommet sentrale føringer som var tydeligere på arbeidsrettet aktivitet på et tidligere tidspunkt i programmet. Videre oppga bydelen at de

utfordringene programrådgiverne hadde med å gi tett nok arbeidsrettet oppfølging av deltakerne, hadde medført at de i mai 2024 hadde startet gruppeundervisning med temaer som arbeidssøking, intervjutrening og hvordan benytte NAVs nettsider til å søke jobb. Dette mente de sikret at deltakerne fikk den basiskompetansen de trengte for å søke arbeid på egen hånd. Det frigjorde også programrådgivernes tid til å gi mer individuell arbeidsrettet oppfølging for dem med ytterligere behov. Deltakerne hadde også fått utdelt skriv som de kunne gi til arbeidsgivere, med informasjon om praksisplass og hvilken oppfølging fra NAV arbeidsgiverne kunne forvente dersom de tok inn deltakere i praksis.

Programrådgivere ved NAV St. Hanshaugen oppga at de i 2024 var svært opptatt av at deltakerne skulle komme i arbeid, spesielt etter forsterkede føringer fra myndighetene om dette. Tidligere hadde fokuset vært å finne rett jobb til deltakerne – en jobb hvor de kunne bli værende. Men så snudde det i 2024, da handlet det mer om å komme ut i en hvilken som helst jobb.

NAV Østensjø oppga at i 2024 var de sentrale føringene blitt tydeligere med fokus på arbeidsrettet oppfølging fra et tidligere tidspunkt i introduksjonsprogrammet. De begynte da å fokusere mer på å levere et arbeidsrettet program som styrket deltakernes progresjon, og på det å komme ut i arbeid på et mye tidligere tidspunkt.

Språk- og arbeidspraksis

Programrådgiverne hadde ansvar for å følge opp både deltakere i arbeidspraksis og arbeidsgivere som tilbød praksisplasser. I begge bydelene oppga programrådgiverne at de hadde begrenset kapasitet til arbeidsrettet oppfølging på grunn av antallet deltakere per programrådgiver, og at de hadde ansvar for alt som gjaldt deltakerne, ikke bare jobb og praksis.

For å skaffe deltakere til språk- og arbeidspraksis brukte programrådgiverne kontakter de hadde opparbeidet seg, eller de tok kontakt med nye arbeidsgivere. De snakket også med markedskontakter for å høre om aktuelle arbeidsgivere som kunne ta imot deltakere i praksis. Markedskontaktene hadde samarbeidsavtaler med noen arbeidsgivere og oppsøkte også nye arbeidsgivere. Programrådgiverne oppga at de ikke hadde kapasitet til å finne relevant praksis for alle deltakerne raskt. De oppfordret derfor deltakerne til selv å ta kontakt med arbeidsgivere og undersøke mulighetene for praksisplass. Dette ville være en god erfaring for å søke jobb senere og fungerte selvstendigjørende. Deltakerne ble oppfordret til å skrive CV eller oversette CV-en sin. De kunne også få et informasjonsskriv som de kunne gi til potensielle arbeidsgivere (anbefalingsbrev), og som forklarte hva introduksjonsprogrammet var, og at deltakerne fikk lønn av NAV (programstønad).

Gjennomgangen av enkeltsaker i Bydel St. Hanshaugen viste at seks av femten deltakere hadde hatt språk- eller arbeidspraksis. Tre andre hadde deltatt på jobbmesse og vært på jobbintervju. I Bydel Østensjø hadde fem av femten hatt språk- eller arbeidspraksis. To andre var på undersøkelsestidspunktet påmeldt det arbeidsrettede tiltaket for ukrainere i regi av NAV Oslo. I alle de gjennomgåtte sakene i begge bydeler hadde deltakerne som slutt mål å komme i arbeid, bortsett fra én, som hadde utdanning som mål. Men også i sistnevnte sak var det relevant med praksis.

Flere av flyktningene vi intervjuet, oppga at de hadde fått tilbud om praksisplass av programrådgiveren sin. Noen hadde begynt i praksis, mens andre hadde takket nei fordi praksisplassen ikke opplevdes som relevant. Disse flyktningene hadde ambisjoner om å skaffe seg arbeid innenfor bestemte yrker, og ønsket en mer relevant praksisplass.

Det framgår av *Oslostandard for arbeid med integrering og inkludering av flyktninger* at bydelene skal bidra til å skape arbeidsplasser med oppgaver som kan utføres uten formelle kompetansekrav. Bydelene skal også engasjere samarbeidspartnere i arbeidslivet til dette. Det følger videre av standarden at bydelene skal tilby språk- og arbeidstrening i egen virksomhet. Dem vi snakket med ved NAV-kontorene i begge bydelene, kjente ikke til om bydelen hadde etablert arbeidsplasser uten formelle kompetansekrav.

Bydel St. Hanshaugen

Programrådgivere i Bydel St. Hanshaugen oppga at de i tillegg til markedskontakter samarbeidet med jobbspesialister i NAV. Jobbspesialistene oppsøkte bedrifter, bygget relasjoner med arbeidsgivere og presenterte kandidater for dem. NAV-kontoret hadde fra juli 2022 til mai 2024 en jobbspesialist som jobbet spesielt opp mot introduksjonsprogrammet. Det var en prosjektstilling finansiert av IMDi. Ifølge programrådgiverne gjorde denne stillingen at det var lettere å finne praksisplasser, og at de kunne følge enda tettere opp når deltakerne var i gang med praksis.

Det var to markedskontakter på NAV-kontoret i bydelen. En av dem var kontaktperson for programrådgiverne på introduksjonsprogrammet, men fulgte også opp flere tiltaksgrupper. Markedskontaktene etterspurte praksisplasser som ikke fordret gode norskkunnskaper når de var i kontakt med arbeidsgivere. NAV St. Hanshaugen oppga at de hadde fått flere praksisplasser og flere deltakere ut i jobb med lønnstilskudd gjennom markedskontaktene, spesielt den siste tiden. Praksisplasser i privat sektor hadde blant annet vært innenfor restaurant, butikk, hotell og service.

NAV St. Hanshaugen oppga at de prøvde å få et samarbeid om praksisplasser for deltakere med lave norskkunnskaper med flere tjenestesteder i bydelen. Enhetslederen i NAV hadde våren 2024 tatt dette opp i bydelens ledergruppe. Bydelen hadde etter det fått flere praksisplasser i hjemmetjenesten, i barnehager, på frisklivsenteret, på helsestasjonen og innenfor administrasjon og økonomi, vedlikehold og drift. Videre oppga NAV at de i 2024 hadde hatt et samarbeid med en tiltaksbedrift i Oslo om språkpraksis, arbeidstrening og jobb for introdeltakere. Fem deltakere var på undersøkelsestidspunktet hos dem, og flere skulle rekrutteres. Én deltaker hadde fått fulltidsjobb. Hjemmesykepleien rekrutterte personer uten formell kompetanse som etter arbeidspraksis kunne tilbys jobb. Bydelen oppga at det fortsatt var behov for flere arbeidsplasser uten språkkrav.

NAV oppga at de forsøkte å finne relevante praksisplasser i tråd med deltakernes ønsker. De lyktes ikke alltid med dette, og det hendte derfor at deltakere avslo tilbudet. Det hendte også at annen arbeidsrettet aktivitet, for eksempel jobbverksted, ble vurdert som bedre enn en praksis som ikke var relevant. I noen tilfeller ønsket NAV å bruke mer tid på å finne en egnet praksisplass, hvis deltakerens sjanse for overgang til jobb da ville være større.

I mappegjennomgangen så vi flere eksempler på deltakere som ikke hadde hatt praksisplass i introduksjonsprogrammet, og vi ba NAV å forklare hvorfor.

- Eksempel 1: NAV og deltakeren hadde prioritert å finne relevant praksis framfor å finne en praksisplass raskt. Deltakeren hadde kompetanse innenfor IT, og derfor var det vanskelig å finne riktig type praksis. Det var viktig at praksis kunne lede til jobb. Både veileder, markedskontakt og deltaker hadde forsøkt å finne en praksisplass og/eller jobb, men hadde ikke lyktes.
- Eksempel 2: Deltakeren hadde lave norskkunnskaper, mens de plassene NAV fant, krevde høyere norsknivå. Deltakeren hadde fått tilbud om jobb i byggebransjen, men takket nei på grunn av helseutfordringer. Veilederen forsøkte fortsatt å finne praksisplass og hadde vært i dialog om en jobb, men deltakeren oppfylte ikke arbeidsgiverens krav.

I mappegjennomgangen så vi også eksempler på deltakere som hadde fått praksisplass:

- Eksempel 1: Deltakeren hadde videregående utdanning og ønsket en praksisplass hvor hen kunne praktisere sitt håndverk, men var åpen for alt. Hen fikk relevant praksis i en arbeidsmarkedsbedrift. Etter avsluttet introduksjonsprogram fikk deltakeren jobb med lønnstilskudd i bedriften.
- Eksempel 2: Deltakeren hadde høyere utdanning innenfor utdanningssektoren som var automatisk godkjent i Norge. Hen hadde en relevant betalt deltidsjobb og i perioder en annen jobb ved siden av introduksjonsprogrammet. Deltakeren hadde hatt relevant praksis i en barnehage.

Bydel Østensjø

NAV Østensjø oppga at samarbeidet om enkeltdeltakere mellom markedskontakter og ansatte med ansvar for introduksjonsprogrammet fungerte godt, og at det bidro til at flere deltakere fikk språk- og arbeidspraksis. NAV-kontoret oppga imidlertid at markedskontakten i for liten grad hadde kontakt med arbeidsgivere som kunne tilby jobb til personer med begrensede norskerferdigheter og/eller lite formell kompetanse, og at det var utfordrende å rekruttere slike arbeidsgivere. Ifølge bydelens egenevaluering i 2023 var det behov for mer systematisk arbeid for å finne relevante arbeidsgivere og stillinger for deltakere på introduksjonsprogrammet. NAV oppga at de i midten av oktober 2024 sendte ut et brev til alle de kommunale barnehagene i bydelen, med ønske om flere praksisplasser. I brevet var det også informasjon om introduksjonsprogrammet og virkemidler i NAV. Bydelen oppga at de hadde fått svært god respons på brevet og ønsket å gjenta dette overfor andre tjenester og virksomheter som de hadde behov for å ha praksisplasser i.

Barnehagene var den eneste tjenesten i bydelen som så langt tilbød praksisplasser for deltakere på introduksjonsprogrammet. Bydelen hadde hatt enkeltdeltakere i språkpraksis i andre tjenester også – innenfor skole og AKS, sykehjem og administrasjon. Praksisplasser i privat sektor hadde blant annet vært i matbutikker og innenfor vaktmester- og vedlikeholdstjenester, bilpleie og verksted.

I mappegjennomgangen så vi flere eksempler på deltakere som ikke hadde hatt praksisplass i introduksjonsprogrammet, og vi ba NAV forklare hvorfor.

- Eksempel 1: Deltakeren og programrådgiveren jobbet med å finne en relevant praksisplass. Programrådgiveren hadde blant annet kontakt med skoler, bydelsadministrasjonen i egen bydel, Røde Kors og bedrifter som kunne være aktuelle. Deltakeren hadde i tillegg kontaktet arbeidsgivere på egen hånd, men lyktes ikke med å få på plass en avtale. Deltakeren ønsket en spesifikk type praksis og ønsket ikke praksis i andre bransjer.
- Eksempel 2: Deltakeren var eneforsørger for flere barn og hadde hatt mye ekstra oppfølging av barna. Progresjonen i norsk hadde vært relativt lav, og det var vurdert at deltakeren hadde behov for mer tid til å lære norsk før hen kunne delta i et arbeidsrettet tiltak.

I mappegjennomgangen så vi også eksempler på deltakere som hadde fått praksisplass:

- Eksempel 1: Deltakeren hadde høyere teknisk utdanning fra hjemlandet, men eksamenspapirer var ikke tilgjengelige. Sluttmålet var relevant deltidsjobb og videre studier. Deltakeren hadde språkpraksis i barnehage. Deltakeren jobbet mye med å lære norsk også utenom skolen og hadde stor framgang.
- Eksempel 2: Deltakeren hadde høyere utdanning innenfor utdanningssektoren, men ønsket jobb i en annen sektor. Deltakeren fikk hjelp til å oversette vitnemålet sitt og sende det til HK-dir for godkjenning. Deltakeren fikk arbeidspraksis på et område der hen hadde noe arbeidserfaring, og der det var mulighet for videre fast arbeid. Deltakeren jobbet aktivt med å lære norsk også utenfor skolen og hadde stor framgang.

Andre arbeidsrettede tiltak

For deltakere med midlertidig beskyttelse hadde NAV-kontoret i begge bydeler fra 2024 ansvar for arbeidsrettede kurs i skolens høst- og vinterferie og i fire uker av sommerferien. Det var programrådgiverne selv som underviste deltakerne i jobbsøking på disse kursene. Programrådgiverne oppga at dette tok tid fra den løpende oppfølgingen av deltakere. For deltakere med et annet oppholdsgrunnlag hadde Voksenopplæringen dette ansvaret.

Høsten 2023 ble antall timer norskopplæring per uke redusert for dem med midlertidig beskyttelse, jf. vedlegg 6. Tiden skulle benyttes til arbeidsrettede tiltak i regi av NAV. I februar 2024 kom det en føring om at alle deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse skulle ha minst 15 timer arbeidsrettet innhold fra og med fjerde måned på program. NAV hadde dermed ansvar for et tilbud to dager i uken. NAV St. Hanshaugen oppga at én dag i uken var satt av til andre elementer i introduksjonsprogrammet, som foreldreveiledningskurs, samfunnsfag og livsmestringskurs. I februar 2024 startet NAV-kontoret med et ukentlig jobbverksted med en ukrainsk tolk til stede for deltakere på introduksjonsprogrammet. Jobbverkstedet varte i to timer per gang, og NAV oppga at de i gjennomsnitt hadde cirka 20 deltakere, de fleste fra Ukraina. På jobbverkstedet fikk deltakerne kunnskap om arbeidsmarkedet, intervju trening og bistand til søknadsskriving. De kunne også få hjelp til å finne aktuelle stillingsannonser. Søkerne måtte selv kontakte aktuelle arbeidsgivere. Før jobbverkstedet kom på plass, ble den andre dagen satt av til individuell veiledning og oppfølging. Da krevdes det mer egeninnsats fra deltakerne. Noen deltakere fikk tilbud om jobbverksted fra og med november 2023. Da deltok de på norsk eller engelsk, eller det ble bestilt tolk til dem. NAV St. Hanshaugen hadde i tillegg sendt deltakere på to jobbmesser i regi av NAV i 2024, og forberedt deltakerne på disse.

NAV Østensjø oppga at de hadde første gruppe med arbeidsrettet kurs i regi av introteamet i mai og juni 2024. Gruppen besto av 15 deltakere, og kurset gikk over fire uker. Kursdeltakerne var hovedsakelig personer med kollektiv beskyttelse. På kursene fikk deltakerne informasjon om arbeidsmarkedssituasjonen, intervju trening og bistand til søknadsskriving.

Programrådgiverne oppga at de ikke hadde nok språk- og arbeidspraksisplasser. Det var derfor utfordrende å fylle de to dagene der deltakerne ikke hadde norskundervisning. Hvis deltakerne ikke var i praksis, måtte de aktivisere seg selv de to dagene, og de ble oppfordret til selvstudier.

Statlige arbeidsmarkedstiltak skal være en del av introduksjonsprogrammet, og NAV-kontorene kan kjøpe individuelle arbeidsmarkedskurs til aktuelle deltakere. Ifølge de reviderte bydelene var det en utfordring å finne relevante arbeidsrettede tiltak på deltid som passet inn i deltakernes programløp med norskundervisning tre dager i uken. NAV St. Hanshaugen oppga at noen deltakere hadde fått enkeltkurs som truckførerkurs og førerkort klasse B. NAV Østensjø oppga at én deltaker hadde deltatt på helsesekretærkurs, og at noen deltakere hadde fått norskopplæring (fordi de av ulike grunner ikke hadde hatt rett til gratis norskopplæring gjennom hele programmet sitt) som enkeltstående arbeidsmarkedskurs (AMO-kurs).

NAV Tiltak Oslo (fylkesnivået i NAV) startet våren 2024 opp med et nytt tiltak spesielt rettet mot ukrainere, kalt *oppfølging på deltid for fordrevne fra Ukraina*. Dette tiltaket var tilpasset deltakere med kort programtid og begrensede norskkunnskaper. Kurset var arbeidsrettet, med individuell karriereveiledning og bistand til jobbsøking, tilpasning av arbeidssituasjonen og oppfølging av deltaker og arbeidsgiver for å gjøre overgangen til arbeid lettere. Tiltaket var på deltid og kunne kombineres med norskopplæring og oppfølgingstiltak. Tiltaket ble gjennomført to dager i uken og varte i seks måneder med mulighet for forlengelse i seks måneder til. NAV Østensjø oppga at nær alle deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse som hadde gått på introduksjonsprogrammet i nesten seks måneder, ble påmeldt dette tiltaket.

Programrådgiverne ved NAV. St. Hanshaugen oppga at de hadde tatt tiltaket i bruk, og så for seg å bruke det mer. Dette tiltaket hadde i stor grad samme innhold som NAV St. Hanshaugens eget jobbverksted.

Arbeidsrettet oppfølging etter introduksjonsprogrammet

Bydel St. Hanshaugen

Programrådgivere ved Bydel St. Hanshaugen oppga at de ved slutten av introduksjonsprogrammet gjennomførte en avslutningssamtale med deltakerne hvor de snakket om hva som skulle skje videre, økonomi og bosituasjon. Deltakere som begynte i jobb med lønnstilskudd, ble fulgt opp av programrådgiveren etter avsluttet program, mens deltakere som hadde gått over i jobb eller utdanning etter avsluttet program, ikke fikk ytterligere oppfølging av NAV.

Programrådgivere kunne ha etteroppfølging av deltakere som var i ferd med å få seg jobb.

Deltakere som fortsatt var arbeidssøkende etter endt program, fikk ordinær oppfølging fra NAV-kontoret. Deltakere som startet på kvalifiseringsprogrammet, fikk oppfølging der. Ifølge NAV St. Hanshaugen fulgte de statlige jobbveilederne opp et stort antall arbeidssøkere, og de kunne derfor ikke gi tett oppfølging. Det var ingen i NAV St. Hanshaugen som på undersøkelsestidspunktet jobbet spesifikt med tidligere deltakere på introduksjonsprogrammet.

Bydel St. Hanshaugen hadde en kommunalt ansatt jobbspesialist som jobbet med målgrupper som mottok kommunale ytelser som sosialhjelp og kvalifiseringsstønad. Jobbspesialisten fulgte også opp noen få tidligere deltakere på introduksjonsprogrammet. Jobbspesialisten vi snakket med, hadde likevel ikke inntrykk av at mange flyktninger ble henvist til jobbspesialistene etter avsluttet introduksjonsprogram.

Vi fikk oppgitt av NAV at det en stund var slik at deltakere som ikke gikk ut i jobb eller utdanning etter avslutning av programmet, nærmest automatisk ble overført til kvalifiseringsprogrammet², som var det programmet som oftest avløste introduksjonsprogrammet. Alternativet til å delta i kvalifiseringsprogrammet var for de fleste økonomisk sosialhjelp, fikk vi oppgitt, jf. tabell 1.

Bydel Østensjø

Bydel Østensjø hadde to veiledere for arbeidsrettet oppfølging etter introduksjonsprogrammet. Den ene var kommunalt ansatt, den andre statlig, men de hadde de samme arbeidsoppgavene. Dersom deltakerne på introduksjonsprogrammet ikke hadde kommet i jobb eller utdanning, ble de fulgt opp av en av disse veilederne.

Den kommunalt ansatte veilederen hadde utarbeidet en rutine for overføring fra introduksjonsprogrammet til arbeidsrettet oppfølging. Rutinen inkluderte blant annet å registrere deltakerne som arbeidssøkere på nav.no, dersom de ikke var registrert fra før, skrive oppfølgingsvedtak og kalle inn til overføringssamtale. Veilederen hadde også utarbeidet et informasjonsskriv om hva deltakerne kunne forvente av oppfølging. Ifølge den kommunalt ansatte veilederen kartla hen brukernes tidligere arbeidserfaring og godkjente utdanninger, ferdigheter med videre. Ifølge veilederen ville flere ha kommet i arbeid dersom flere deltakere hadde hatt praksis på introduksjonsprogrammet, og bedre norskferdigheter.

Den arbeidsrettete oppfølgingen var individuell og kunne inkludere tiltak som arbeidspraksis, arbeidsmarkedstiltak, jobbsøkningsstrategier, CV- og søknadsskriving og kurs. Veilederne prøvde aktivt å rekruttere arbeidsgivere. Veilederen vi snakket med, oppga videre at hen hadde bedt enkelte brukere om å søke på aktuelle jobber. Veilederen hadde deretter tatt kontakt med arbeidsgiverne og fortalt om muligheten for lønnstilskudd. Veilederne brukte lønnstilskudd for nesten alle som gikk ut i jobb. På slutten av praksisperioden diskuterte de med arbeidsgiver om det var mulig å videreføre arbeidsforholdet med lønnstilskudd på samme arbeidsplass.

Deltakerne på arbeidsrettet oppfølging fikk økonomisk sosialhjelp. Veilederen anslo at omtrent halvparten av dem som gikk over til arbeidsrettet oppfølging etter endt introduksjonsprogram,

² Kvalifiseringsprogrammet er forankret i sosialtjenesteloven og har til formål å fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Målgruppen er personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Deltakerne skal få tett og individuell oppfølging, og den vesentlige delen av programmet skal bestå av tiltak som direkte forventes å styrke deltakernes muligheter for arbeid etter endt program. Programmet varer i ett år på fulltid og kan forlenges med opptil ett år til.

hadde søkt på kvalifiseringsprogrammet. Stønaden på kvalifiseringsprogrammet var mer stabil enn sosialhjelp. Ifølge veilederen var ikke manglende norskkunnskaper grunn nok til å få innvilget kvalifiseringsprogram. Programmet ble ikke brukt ofte for tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet som hadde midlertidig kollektiv beskyttelse, da mange av disse hadde høyere utdanning og/eller lang arbeidserfaring.

7.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Begge bydeler hadde en samarbeidsavtale mellom den kommunale og den statlige linja i NAV og en praksis som la til rette for internt samarbeid om deltakere på introduksjonsprogrammet. Undersøkelsen vår tyder videre på at begge bydelene først rundt årsskiftet 2023/2024 og våren 2024 etablerte en rutinemessig praksis for å registrere deltakerne som arbeidssøkere på nav.no. Dette kan ha gitt risiko for at deltakere ikke ble fanget opp for aktuelle jobber.

Undersøkelsen viser også at begge bydeler arbeidet med å skaffe språk- og praksisplasser, men at flere av deltakerne i introduksjonsprogrammet likevel ikke fikk slik praksis. Årsakene til det var både at det ikke var nok praksisplasser, og at deltakerne ikke ønsket praksis de ikke opplevde som relevant. Kommunerevisjonen setter derfor spørsmålstegn ved om bydelene i tilstrekkelig grad motiverte deltakerne til å ta praksisplass. Manglende erfaring fra språk- og praksisplasser kan gjøre terskelen for å få arbeid høyere.

Både omfanget av og bredden i praksisplasser ved bydelenes egne tjenestesteder var relativt begrenset; praksisplassene var hovedsakelig i barnehager. Det var heller ikke, i tråd med kommunens føringer, ifølge bydelene opprettet egne arbeidsplasser uten formelle kompetansekrav. Det er positivt at Bydel St. Hanshaugen fra våren 2024 og Bydel Østensjø høsten 2024 gjorde aktive grep for å rekruttere fra flere typer tjenestesteder i bydelene. Kommunerevisjonen bemerker at dette initiativet kom sent med tanke på at det lenge hadde vært utfordrende å få mange nok praksisplasser og en tilstrekkelig bredde i praksisplassene for flyktningene i begge bydelene.

I tråd med statlige føringer opprettet Bydel St. Hanshaugen arbeidsrettede tiltak som jobbverksted for deltakere på introduksjonsprogrammet i februar 2024. Bydel Østensjø gjorde det samme i mai 2024. Bydel St. Hanshaugen bisto også deltakerne med forberedelser til og deltakelse på jobbmesser som bydelen arrangerte sammen med nabobydeler. Disse aktivitetene kan være viktige for å motivere og bistå deltakerne på veien mot arbeid og kan bidra til at de kommer i arbeid. Kommunerevisjonen merker seg at aktivitetene ble iverksatt sent i begge bydelene.

Våren 2024 ble det opprettet et arbeidsrettet tiltak for ukrainere i regi av NAV fylke. Begge bydeler tok i bruk tiltaket for aktuelle personer. Det kan bidra til at flere i denne gruppen kommer i arbeid.

Som vist i kapittel 3 kom en relativt lav andel av deltakerne i begge bydelene i arbeid etter avsluttet introduksjonsprogram. Faktorer nevnt ovenfor kan ha medvirket til det. Sentrale føringer om arbeidsretting det siste året har medført et langt sterkere fokus i begge bydeler både på konkrete arbeidsrettede tiltak og på at målet for deltakere med kollektiv beskyttelse er «raskt i jobb».

8 Oppsummering, konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt om Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø har tilrettelagt for oppfølging av og tilbud til nyankomne flyktninger som bidrar til at flere kommer raskt ut i arbeid. Vi har besvart problemstillingen gjennom å undersøke bydelenes arbeid ved oppstart av introduksjonsprogrammet, oppfølging av deltakerne og tilbud om arbeidsrettede tiltak.

Forvaltningsrevisjonen har i hovedsak omfattet perioden fra 2022 til og med første halvår 2024.

I tillegg har vi gjennomført en kartlegging av integreringsarbeidet i samtlige bydeler i Oslo. Undersøkelsen omfatter også en nærmere beskrivelse av tilbudet i Bydel Grünerløkka.

8.1 Statistikk og oppsummering av kartleggingen i bydelene

37 prosent av alle som deltok på introduksjonsprogrammet i Oslo i undersøkelsesperioden, kom i arbeid etter avsluttet program. Vel 16 prosent begynte på utdanning. Det var store variasjoner mellom bydelene. I Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø kom 30 prosent i arbeid. Høyest andel i arbeid hadde Bydel Grünerløkka med 57 prosent. Blant deltakerne med kollektiv beskyttelse (ukrainere) kom 83 prosent i arbeid i Bydel Grünerløkka, 32 prosent i Bydel Østensjø og 23 prosent i Bydel St. Hanshaugen.

Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at 33 prosent av de ukrainske flyktningene i Norge var i jobb per juli 2024. Oslo ligger her rundt midten blant storbyene, med 23 prosent i arbeid. Tallene til SSB skiller seg fra Oslo kommunes tall blant annet fordi de også omfatter deltakere i introduksjonsprogrammet, og fordi de har andre kilder.

Kartleggingen av bydelene viser at et flertall opplevde at programrådgiverne hadde tid til å gi den enkelte deltakeren tett og individuell oppfølging. Et flertall opplevde at samarbeidet mellom den statlige og den kommunale linja i NAV om deltakere i introduksjonsprogrammet fungerte godt. Bydelene oppga mangelfulle norskkunnskaper, mangel på relevante stillinger og flyktningenes livssituasjon som de viktigste utfordringene for å få flyktningene raskt i arbeid.

Bydel Grünerløkka var den bydelen som hadde høyest andel deltakere i arbeid etter introduksjonsprogrammet. Ifølge bydelen var den røde tråden i deres arbeid for å få ukrainske flyktninger raskt i jobb et målrettet fokus på å komme i arbeid. Oppfølgingen startet allerede da flyktningene var i mottak, og fortsatte til de kom ut i jobb.

8.2 Konklusjoner

Samlet konklusjon

Forvaltningsrevisjonen viser at Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø ikke i tilstrekkelig grad hadde tilbud som kunne bidra til at flere nyankomne flyktninger kom raskt ut i arbeid. Andelen flyktninger som kom i arbeid i de to bydelene, var også under gjennomsnittet i Oslo. Bydelene hadde på flere måter tilrettelagt for god oppfølging av flyktningene. Det var etablert mål og integreringsplaner og gjennomført kompetansekartlegging m.m. Flyktningene kom imidlertid sent i gang med programmet, og innsending av søknad om godkjenning av utdanning var i for stor grad opp til den enkelte å sørge for. Viktige arbeidsrettede tilbud ble iverksatt først på

slutten av undersøkelsesperioden. Om flere tiltak hadde blitt iverksatt tidligere, kunne det ha ført til at flere i gruppen kom i arbeid.

Oppstart av introduksjonsprogrammet

I begge bydeler gikk det gjennomsnittlig mer enn tre måneder fra bosetting til oppstart i introduksjonsprogram, det vil si lengre enn lovkravet. Det var flere årsaker til forsinkelsene, noen innenfor, andre utenfor bydelenes kontroll. Høye ankomster av flyktninger og behov for kraftig oppskalering av tjenestene både ved Voksenopplæringen og i bydelene bidro til forsinkelsene.

Begge bydelene hadde sørget for at aktuelle personer hadde fått kompetansekartlegging og karriereveiledning.

Undersøkelsen indikerer at bydelene la til rette for at søknader om godkjenning av utdanning ble sendt til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse når det var aktuelt. Innsending av søknad synes likevel i stor grad å være overlatt til deltakerne selv – til tross for en føring i Oslostandarden om at NAV skal sende søknadene. Sen eller manglende innsending kan ha påvirket deltakeres mulighet for å komme i jobb.

Oppfølging av deltakerne

Begge bydeler hadde satt slutt mål og utarbeidet integreringsplan for alle deltakerne i introduksjonsprogrammet. For de aller fleste i det undersøkte utvalget var slutt målet arbeid, men i et par tilfeller var det utdanning.

Bydel Østensjø hadde inngått integreringskontrakt der det var aktuelt, mens Bydel St. Hanshaugen ikke hadde gjort det. Det er ikke i tråd med integreringsloven. Bydelen oppga at dette ville bli fulgt opp, og at kontrakter ville bli inngått.

Bydelene hadde på flere måter tilrettelagt for tett og individuell oppfølging av deltakerne i introduksjonsprogrammet, og spesielt ved umiddelbare behov knyttet til helse, barn og praktiske forhold. Dette kan bidra til at deltakerne lettere kan nå sine mål for programmet. Flyktningene Kommunerevisjonen intervjuet, var stort sett fornøyde med oppfølgingen de fikk.

Bydelene samarbeidet med Voksenopplæringen blant annet gjennom trekantsamtaler. I slike samtaler skal deltakerens måloppnåelse og veien videre vurderes. Disse samtalene ble ikke alltid gjennomført når og så ofte som de skulle i de to bydelene. Det kan ha medført at viktig informasjon om deltakerne ikke ble delt mellom NAV og Voksenopplæringen, noe som kan gi risiko for mindre helhetlig oppfølging av deltakere og dårligere tilpassede tjenester.

Tilbud om arbeidsrettede tiltak

Begge bydeler hadde samarbeidsavtale mellom den kommunale og den statlige linja i NAV og en praksis som la til rette for internt samarbeid om deltakere på introduksjonsprogrammet.

Undersøkelsen viser at begge bydeler arbeidet med å skaffe språk- og praksisplasser, men at flere av deltakerne i introduksjonsprogrammet likevel ikke fikk slik praksis. Noen deltakere takket nei til tilbudt praksisplass, da de vurderte at den ikke var relevant for jobbønsket deres. Kommunerevisjonen setter derfor spørsmålstegn ved om bydelene i tilstrekkelig grad

motiverte deltakerne til å ta praksisplass. Manglende erfaring fra språk- og praksisplasser kan gjøre terskelen for å få arbeid høyere.

Både omfanget av og bredden i praksisplassene ved bydelenes egne tjenestesteder var relativt begrenset; praksisplassene var hovedsakelig i barnehager. Det var heller ikke, i tråd med kommunens føringer, ifølge bydelene opprettet egne arbeidsplasser uten formelle kompetansekrav. Det er positivt at Bydel St. Hanshaugen fra våren 2024 og Bydel Østensjø høsten 2024 gjorde aktive grep for å rekruttere fra flere typer tjenestesteder i bydelene. Kommunerevisjonen bemerker at dette initiativet kom sent med tanke på at det lenge hadde vært utfordrende å få mange nok praksisplasser og en tilstrekkelig bredde i praksisplassene for flyktningene i begge bydelene.

I tråd med statlige føringer opprettet Bydel St. Hanshaugen arbeiderettede tiltak som jobbverksted for deltakere på introduksjonsprogrammet i februar 2024. Bydel Østensjø gjorde det samme i mai 2024. Bydel St. Hanshaugen bisto også deltakerne med forberedelser til og deltakelse på jobbmesser. Disse aktivitetene kan være viktige for å motivere og bistå deltakerne på veien mot arbeid og kan bidra til at de kommer i arbeid. Kommunerevisjonen merker seg at aktivitetene ble iverksatt sent i begge bydelene.

En relativt lav andel av deltakerne i begge bydelene kom i arbeid etter avsluttet introduksjonsprogram. Faktorer nevnt ovenfor kan ha medvirket til det. Sentrale føringer om arbeidsretting det siste året har medført et langt sterkere fokus i begge bydeler både på konkrete arbeidsrettede tiltak og på at målet for deltakere med kollektiv beskyttelse er «raskt i jobb».

8.3 Anbefalinger

Byråden for sosiale tjenester bør vurdere behov for tiltak på bakgrunn av rapporten.

Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø bør vurdere

- tiltak for å sikre raskere oppstart av introduksjonsprogrammet
- tiltak for å sikre at søknader om godkjenning av utdanning blir sendt så raskt som mulig når det er aktuelt
- ytterligere tiltak for å få etablert flere språk- og praksisplasser
- ytterligere tiltak for å styrke arbeidsrettet oppfølging og aktivitet
- tiltak for å styrke samarbeidet om trekantsamtaler mellom NAV og Voksenopplæringen

9 Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for sosiale tjenester, Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø. I dette kapittelet presenterer og vurderer Kommunerevisjonen sentrale momenter i uttalelsene. Uttalelsene følger i vedlegg 7–9.

9.1 Byråden for sosiale tjenester

9.1.1 Byrådens uttalelse

Byråden oppgir at informasjonen om prosjektet har vært tilstrekkelig klar, og har ingen kommentarer til undersøkelsens revisjonskriterier, metode, kilder eller data. Byråden takker for en god og viktig revisjonsrapport, og skriver at hun er takknemlig for at kontrollutvalget valgte dette som tema for en revisjon.

Byråden oppgir at hun vil forsikre seg om at rutiner og lovkrav skal etterleves både av de reviderte bydelene og av øvrige bydeler. Byråden vil imidlertid i et par tilfeller vurdere om kommunens krav bør endres. Det ene gjelder krav i Oslostandarden om at NAV skal sende søknad om godkjenning av høyere utdanning til NOKUT (nå Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse). Det andre kravet gjelder samarbeidsavtalen mellom NAV og Voksenopplæringen som sier at trekantsamtaler skal gjennomføres med en viss hyppighet.

Til manglende måloppnåelse på lovkravet om oppstart av introduksjonsprogrammet innen tre måneder etter bosetting, oppgir byråden at dette skyldes uklarheter knyttet til vedtak og uklarheter om rutiner for deltakere som av åpenbare grunner ikke kan starte programmet innen tre måneder. Reglene er nå avklart og videreformidlet til alle NAV-kontorene. Byråden oppgir videre at hun har tydeliggjort i budsjettet for 2025 at hun forventer at 100 prosent av flyktningene starter opp innen tre måneder etter bosetting.

Byråden varsler følgende tiltak:

- Velferdsetaten vil før nyttår følge opp bydelene knyttet til vedtak for oppstart av introduksjonsprogrammet innen 3 måneder etter bosetting.
- Byråden vil tidlig i 2025 ta initiativ til en drøfting med bydelene og Voksenopplæringen om noen av kommunens krav eventuelt bør revideres.
- Byråden har gitt Velferdsetaten i oppdrag å tilby veiledning til bydelene. Formålet er at bydeler med lav overgang til arbeid etter introduksjonsprogrammet forbedrer sine resultater.
- Byråden vil rundt årsskiftet 2024/25 følge opp bydelene og Utdanningsetaten knyttet til føringer om å ta imot flyktninger på praksisplass og jobb. Byråden vil følge opp bydelene tettere enn tidligere på dette punktet.
- Byrådsavdeling for sosiale tjenester og Byrådsavdeling for utdanning er i gang med å få på plass et system for å kartlegge ventelister ved Voksenopplæringen. Behovet for innstramminger av muligheten til å takke nei til oppstart i norskopplæringen, for å vente på plass ved et annet senter, vil vurderes. Byråden skriver at hun mener de skal stille krav til

deltakere om at de må takke ja til plassen de får, slik at de tidligst mulig kan starte introduksjonsprogrammet.

9.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Byråden har varslet relevante tiltak.

9.2 Bydel St. Hanshaugen

9.2.1 Bydelens uttalelse

Bydelen oppgir at informasjonen om prosjektet har vært tilstrekkelig klar, og har ingen kommentarer til undersøkelsens revisjonskriterier, metode, kilder eller data.

Bydelen ønsker å få fram at den etter undersøkelsesperioden har oppnådd gode resultater ved at mange av de ukrainske flyktningene har kommet i arbeid. Bydelen viser til at Velferdsetaten statistikk fra oktober 2024 viser at bydelen har nest best resultat i kommunen når det gjelder formidling til arbeid. Dette, skriver bydelen, viser at de igangsatte arbeidsrettede tiltakene har vært effektive og gitt resultater på kort tid.

Når det gjelder forsinkelsene før oppstart av introduksjonsprogrammet, påpeker bydelen at dette i hovedsak skyldes forhold den ikke kan påvirke. Dette har bydelen tatt opp med aktuelle instanser.

Bydelen er enig med rapportens konklusjoner og vil jobbe videre med anbefalingene. Bydelen oppgir at rapporten er nyttig for deres videre arbeid, og at det er konkrete områder bydelen vil jobbe videre med.

9.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen merker seg at bydelen er enig med rapportens konklusjoner og at den vil jobbe videre med anbefalingene.

9.3 Bydel Østensjø

9.3.1 Bydelens uttalelse

Bydelen oppgir at informasjonen om prosjektet har vært tilstrekkelig klar, og har ingen kommentarer til undersøkelsens revisjonskriterier, metode, kilder eller data.

Bydelen skriver at rapporten vurderes som et godt verktøy i det videre arbeidet, både når det gjelder forankring i bydel og ved NAV Østensjø, samt at rapporten gir dem god innsikt som er nødvendig for å utvikle tjenestene fremover.

Bydelen varsler følgende tiltak:

- NAV Østensjø har vært i kontakt med NAV Grünerløkka og har avtalt samarbeid om faglige innspill og erfaringsutveksling, herunder bistand til en fagdag om arbeidsrettet oppfølging. Bydelen vil også innhente erfaringer om arbeidsrettet oppfølging fra andre kontor.
- Bydelen har startet et arbeid med å utvikle workshops for å styrke det interne samarbeidet på NAV-kontoret, og for å sikre at det jobbes systematisk med å skaffe arbeidstreningsarenaer, samt oppfølging av deltakere og arbeidsgivere.
- Bydelen har startet et arbeid med gjennomgang av rutiner for å sikre:
 - oppstart av introduksjonsprogram innen tre måneder etter bosetting

- godkjenning av utdanning
- at det avholdes trekantsamtaler én måned etter oppstart, samt hver 6. måned

9.3.2 Kommunerevisjonens vurdering

Bydelen har varslet relevante tiltak. Bydelen varsler tiltak på områder der byråden også varsler tiltak. Kommunerevisjonen antar at bydelen vil koordinere aktuelle tiltak med byrådsavdelingen.

Tabelloversikt

Tabell 1	Antall deltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden 2023–7. august 2024, fordelt på sluttårsak og oppholdsgrunnlag. Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø.....	16
----------	---	----

Figuroversikt

Figur 1	Forløp fra bosetting til avsluttet introduksjonsprogram.....	15
Figur 2	Andel deltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden 1. januar 2022–7. august 2024, fordelt på sluttårsak og beskyttelsesgrunnlag. Hele Oslo.....	17
Figur 3	Andel deltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden 1. januar 2022–7. august 2024, fordelt på sluttårsak. Bydeler.....	18
Figur 4	Andel i jobb blant ukrainere mellom 20 og 66 år som har innvandret etter invasjonen, etter bostedskommune. Per juli 2024. Prosent.	19
Figur 5	Antall måneder fra bosetting til oppstart i introduksjonsprogram for personer som har startet i introduksjonsprogrammet i perioden 1. januar 2022–7. august 2024, fordelt på startår. Alle bydeler.	23
Figur 6	Andel deltakere etter høyeste fullførte utdanning ved ankomst Norge som avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden januar 2022–7. august 2024.	26
Figur 7	Antall deltakere på introduksjonsprogrammet og antall deltakere per programrådgiver i alle bydeler. N = 15.....	67
Figur 8	Presentasjon av bydelenes skåring av utsagn knyttet til samarbeid med markedskontaktene og bruk av statlige arbeidsmarkedstiltak. N = 15.	70
Figur 9	Oversikt over henholdsvis kommunale og private tjenestesteder som tok imot deltakere på introduksjonsprogram i språk- arbeidspraksis i bydelene samlet, basert på bydelenes opplysninger.	71
Figur 10	Bydelenes skåring av de viktigste utfordringene med å få flyktningene raskt i arbeid. N = 15.	72
Figur 11	Antall bosatte flyktninger i bydelene i 2021 og 2022–7.juni 2024 samt bosatte flyktninger som andel av befolkningen i bydelene i 2023.	82
Figur 12	Oppnådd språknivå på norskprøven for flyktninger med kollektiv beskyttelse og med et annet oppholdsgrunnlag. 2022–1. halvår 2024.....	84
Figur 13	Andel deltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden 1. januar 2022–7. august 2024, fordelt på sluttårsak etter utdanningsbakgrunn.	86
Figur 14	Andel deltakere med kollektiv beskyttelse som har avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden fra 2023 til 7. august 2024, fordelt på sluttårsak. De to øverste radene viser aggregerte tall (prosent) for alle med et annet oppholdsgrunnlag og alle med kollektiv beskyttelse. Bydeler.	86
Figur 15	Andel i jobb og andel som har hatt minst én jobb, etter botid. Innvandrere i alderen 20–66 år som kom til Norge mellom mars 2022 og juni 2024. Prosent.	87

Referanser

Referanser fra Oslo kommune

- Byrådssak 5/17 Oslo kommunes innsats knyttet til mottak av asylsøkere og integrering av nyankomne flyktninger (flyktningmeldingen)
- Byrådssak 73/22 Oslostandard for arbeid med integrering og inkludering av flyktninger
- Veileder om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsprogrammet
- Direkte i arbeid – veileder til arbeidsgivere, kommuner og NAV

Eksterne referanser

- LOV-2020-11-06 nr. 127: lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven). Sist endret LOV-2023-06-09-24 fra 01.08.2023, LOV-2023-06-09-25.
- LOV-1967-02 nr. 2: lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- LOV-2009-12-18 nr. 131: lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
- LOV-2006-16 nr. 20: lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven]
- FOR-2020-12-15-2912: forskrift til integreringsloven (integreringsforskriften)
- Prop. 107 L (2021–2022) Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina.
- Prop. 110 L (2022–2023) Midlertidige endringer i integreringsloven (utveksling av kompetanseopplysninger).
- Prop. 90 L (2022–2023) Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.).
- Innst. 352 L (2021–2022) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordreven fra Ukraina. Stortinget.no.
- Innst. 363 L (2022–2023) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.).
- Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk og Innst. 399 S (2015–2016)
- NOU 2001: 20 Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven).
- Rundskriv til introduksjonsloven.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/4b44b3ea29554b4aa1e9169829b75b78/g-01-2016.pdf>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2023). Hurtigarbeidende gruppe om tiltak for økt arbeidsmarkedsintegrering blant fordrevne fra Ukraina. Regjeringen.no.
- Europarådet (2022). Det felles europeiske rammeverket for språk: læring, undervisning og vurdering. Utvidet versjon. [Det_felles_europeiske_rammeverket_for_sprak_utvidet_versjon_oversettelse_2022\(4\).pdf](#)
- Hernes, V., Arendt, J.N., Joona, P.A. & Trondstad, K.R. (2019). Nordic integration and settlement policies for refugees: A comparative analysis of labour market integration outcomes. København: Nordisk ministerråd.
- Simson, K.V., Sørbo, J., Myklathun, K. (2024). Ukrainske flyktningers vei inn på arbeidsmarkedet. Arbeid og velferd nr. 2 2024. [Arbeid og velferd](#) (NAVs fagtidsskrift)
- Statistisk sentralbyrå (2024). En av tre ukrainere er i jobb. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/en-av-tre-ukrainere-er-i-jobb>

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er de forventninger og krav Kommunerevisjonen legger til grunn for våre vurderinger, det vil si de krav, normer og/eller standarder som bydelene vil bli vurdert mot. Revisjonskriteriene er utledet fra autoritative kilder, eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området, i tråd med Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene i hovedsak utledet fra forvaltningsloven, integreringsloven med forarbeider, integreringsforskriften, Veileder om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsprogrammet, Oslostandard for arbeid med integrering og inkludering og aktuelle byrådssaker.

Utlendingsloven definerer en flyktning som en utlending som oppsummert har en velbegrunnet frykt for forfølgelse og er ute av stand til å påberope seg sitt hjemlands beskyttelse, og som derfor har et beskyttelsesbehov. En utlending som anerkjennes som flyktning, har rett til oppholdstillatelse (asyl). Integreringsloven anvender begrepet *innvandrere*, definert som en person med oppholdstillatelse i Norge etter utlendingsloven. Dette inkluderer altså *flyktninger*, som er det begrepet Kommunerevisjonen bruker i denne undersøkelsen.

Forvaltningsrevisjonens hovedproblemstilling er:

- Har bydelene tilrettelagt for oppfølging av og tilbud til nyankomne flyktninger som bidrar til at flere raskt kommer i arbeid?

Problemstillingen vil bli belyst gjennom følgende undersøkelsespunkter:

- Er flyktningenes utdanning og arbeidserfaring kartlagt, og er det deretter lagt en plan for rask overgang til jobb eller utdanning?
- Bistår bydelene flyktningene med å få godkjent tidligere utdanning og arbeidserfaring?
- Får den enkelte flyktning hensiktsmessige tilbud og tjenester for å komme raskt i arbeid eller utdanning?
-

Vi vil søke å belyse eventuelle forskjeller i praksis og resultater knyttet til arbeidsintegreringen av flyktningene.

Revisjonskriteriene oppsummert:

- Bydelen skal sørge for oppstart av introduksjonsprogram senest innen tre måneder etter bosetting.
- Bydelen skal sørge for at aktuelle personer får kompetansekartlegging og karriereveiledning.
- Bydelen bør legge til rette for at søknad om godkjenning av utdanning for aktuelle personer blir sendt så raskt som mulig til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- Bydelen skal sette sluttmaal for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet i tråd med loven.
- Bydelen skal utarbeide en integreringsplan og inngå en integreringskontrakt for aktuelle personer.
- Bydelen skal sikre tett og individuell oppfølging av deltakerne i introduksjonsprogrammet.
- Bydelen bør ha samarbeidsavtale/-rutiner som sikrer samhandling om aktuelle personer internt ved NAV-kontoret.
- Bydelen skal sikre at aktuelle personer får tilbud om arbeidsrettede tiltak som kan bidra til at de kommer raskt i arbeid.
- Bydelen skal samarbeide med andre tjenesteytere dersom det er nødvendig for å gi deltakere i introduksjonsprogrammet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

I det videre går vi gjennom utledningen av revisjonskriteriene.

Organisering av flyktningarbeidet i Oslo kommune

Det er Byrådsavdeling for sosiale tjenester som har det koordinerende ansvaret for bosetting og inkludering av flyktninger i Oslo. Arbeidet med å legge til rette for rask bosetting og inkludering av flyktninger i bydelene gjennomføres i samarbeid mellom virksomhetene i sektorene for helse, utdanning og kultur og næring. Bydelene har ansvar for å bosette flyktninger og tilby introduksjonsprogram. Ansvaret for introduksjonsprogrammet er lagt til bydelenes NAV-kontor, mens Oslo Voksenopplæring har ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

I 2022 kom Oslostandard for arbeid med integrering og inkludering av flyktninger, som bygger på Oslostandard for introduksjonsprogrammet fra 2017. Det framheves at arbeidet i Oslo kommune bygger på

- likeverdighet uavhengig av bydel
- kvalitet og individuelle tjenester
- effektivitet med gode strukturer på systemnivå for samarbeid på tvers av bydeler med NAV-kontor, Oslo Voksenopplæring og sivilsamfunnet

Nasjonale føringer

Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) regulerer kommunens tilbud til flyktningene innenfor de angitte områdene. Formålet med loven er at innvandrere skal integreres tidlig i det norske samfunnet og bli økonomisk selvstendige. Loven skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet (§ 1).

Kommunen er i henhold til integreringsloven (§ 3) ansvarlig for tidlig kvalifisering (av asylsøkere som bor i mottak i kommunen, før bosetting), introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Opplæring og tjenester som kommunen yter etter denne loven, skal være forsvarlige. Kommunens plikter gjelder ikke overfor personer som har avbrutt eller avvist deltakelse i opplæring i mottak, introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Utlendingsloven § 34 gir ukrainske flyktninger kollektiv beskyttelse, mens øvrige flyktninger har opphold på individuelt grunnlag etter § 28 eller opphold etter § 38. De ukrainske flyktningene har midlertid beskyttelse, og på bakgrunn av det kom det midlertidige regler i integreringsloven – nytt kapittel 6A – med virkning fra 15. juni 2022. Fram til reglene oppheves 1. juli 2024, gjelder det særlige regler for introduksjonsprogram og opplæring i norsk for fordrevne fra Ukraina. Endringene gjelder for personer som har fått midlertid kollektiv beskyttelse fra og med 11. mars 2022. Der det er andre regler for ukrainere enn for øvrige flyktninger, har vi beskrevet dette eksplisitt i avsnittene som begynner med «Ukrainske flyktninger».

Bakgrunnen for de midlertidige reglene er den høye ankomsten av flyktninger fra Ukraina og uvisshet om hvor lenge beskyttelsesbehovet deres vil vare. Tilpasningene er gjort for å bidra til raskere bosetting av ukrainerne og for å bidra til at kommuner og fylkeskommuner skal kunne håndtere situasjonen og tilpasse tjenestetilbudet sitt. I den videre utarbeidelsen av revisjonskriteriene vil vi trekke fram hvilke elementer i loven som skiller mellom de ukrainske

flyktningene og de øvrige. I de tilfellene der det er et slikt skille, anvender vi begrepet *aktuelle personer* i revisjonskriteriene for å tydeliggjøre at de ikke gjelder alle bosatte flyktninger.

Introduksjonsprogrammet

Revisjonskriterier

- Bydelen skal sørge for oppstart av introduksjonsprogram senest innen tre måneder etter bosetting.
- Bydelen skal sørge for at aktuelle personer får kompetansekartlegging og karriereveiledning.
- Bydelen bør legge til rette for at søknad om godkjenning av utdanning for aktuelle personer blir sendt så raskt som mulig til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- Bydelen skal sette sluttmaal for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet i tråd med loven.
- Bydelen skal utarbeide en integreringsplan og inngå en integreringskontrakt for aktuelle personer.
- Bydelen skal sikre tett og individuell oppfølging av deltakerne i introduksjonsprogrammet.

Utleddning

Oppstart av introduksjonsprogrammet

Innvandrere mellom 18 og 55 år som har fått innvilget en oppholdstillatelse som nevnt i integreringslovens § 9, og som er bosatt i kommunen etter avtale med integreringsmyndighetene, har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram (integreringsloven § 8 første ledd).

I henhold til integreringsloven (§ 14) skal introduksjonsprogrammet minst inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap, kurs i livsmestring og arbeids- eller utdanningsrettede elementer. Deltakere som har barn under 18 år eller venter barn, skal delta på kurs i foreldreveiledning. Innholdet for øvrig skal tilpasses den enkeltes behov og det fastsatte sluttmalet etter § 13. Introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid.

Det er kommunens ansvar å sørge for introduksjonsprogrammet (§ 12), og i Oslo er dette ansvaret lagt til bydelenes NAV-kontor. Kommunens ansvar omfatter innhold i program, programoppfølging, utstedelse av deltakerbevis og administrering og utbetaling av introduksjonsstønad.

Kommunen skal treffe vedtak om og sørge for oppstart av introduksjonsprogram så snart som mulig og senest innen tre måneder etter at personen bosettes eller krav om program framsettes.

Tildeling av introduksjonsprogram, introduksjonsstønad og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter kapittel 4 til 6 utgjør enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. § 46 andre ledd bokstav a i integreringsloven. Avgjørelsen skal derfor være i henhold til sentrale saksbehandlingsregler i forvaltningsloven, som at vedtaket skal begrunnes.

Ukrainske flyktninger: Deltakelse i introduksjonsprogrammet er kun en rett og ikke en plikt. Hvis en person søker om økonomisk sosialhjelp eller har behov for arbeidsrettet oppfølging, vil

NAV-kontoret kunne henvise hen til å delta i introduksjonsprogrammet. Ukrainske flyktninger kan velge å gå direkte ut i arbeid dersom de ønsker det og har den etterspurte kompetansen. Ifølge NAVs veileder *Direkte i arbeid* bør personer med behov for bistand til jobbsøking, kvalifisering og eventuelle arbeidsmarkedstiltak veiledes til å delta i introduksjonsprogrammet. Personer som har bosatt seg selv, uten noen avtale mellom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og kommunen, har ikke rett til introduksjonsprogram, men kommunen kan likevel velge å tilby det. Kommunen kan avslå krav om deltakelse i introduksjonsprogram etter integreringsloven § 37 c for personer som har jobb eller tilbud om jobb på tilnærmet fulltid (integreringsforskriften § 43j, i kraft fra 1. februar 2024).

Kompetansekartlegging

Personer som omfattes av § 8 første ledd, har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging etter bosetting i en kommune (§ 10), med mindre de har gjennomført kartlegging før bosetting (§ 6).

Kompetansekartleggingen skal bidra til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Kartleggingen skal minst omfatte hvilke språkkunnskaper og hvilken utdanning, arbeids erfaring og annen relevant kompetanse personen har. I henhold til Oslostandard for arbeid med integrering og inkludering av flyktninger skal NAV-kontoret initiere kompetansekartlegging av personer som omfattes av integreringsloven § 10, og gjennomføre den i samarbeid med Oslo Voksenopplæring. NAV-kontoret og Oslo Voksenopplæring skal ha tilgang på samlet kartleggingsinformasjon og bruke denne i videre arbeid. Den enkelte deltakers kompetansekartlegging skal suppleres og justeres ved behov i samarbeid mellom deltakeren, NAV-kontoret og Oslo Voksenopplæring.

Ukrainske flyktninger har rett, men ikke plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging i bosettingskommunen etter integreringsloven § 10. De som deltar i introduksjonsprogrammet, har både rett og plikt til kompetansekartlegging etter § 10. I NAVs veileder *Direkte i arbeid*³ framkommer det at det er viktig at kommunen så tidlig som mulig kartlegger hvem som kan og ønsker å gå direkte ut i arbeid etter bosetting. Dialog og samarbeid mellom kommunen og det lokale NAV-kontoret vil være viktig for å legge til rette for at de som kan og ønsker det, kan gå direkte ut i arbeid.

Karriereveiledning

Personer som har fått innvilget en oppholdstillatelse, har rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning (integreringsloven § 11). Karriereveiledningen skal bygge på kompetansekartleggingen og bør gjennomføres før det fattes vedtak om introduksjonsprogram. Karriereveiledningen skal bidra til at den enkelte kan ta informerte valg om arbeid og utdanning, og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Når karriereveiledningen er gjennomført, bør det gis en anbefaling om arbeid eller utdanning

³ Fra veilederen: «Når vi i denne veilederen viser til direkte i arbeid, er det med tanke på flyktninger som gjennom eget nettverk eller jobbsøking har funnet lønnet arbeid. Det kan også gjelde de som etter en kompetansekartlegging i kommunen, viser seg å ha kompetanse som er etterspurt i det lokale arbeidsmarkedet, og hvor det ikke er behov for kvalifiserende tiltak eller oppfølging for å kunne begynne i ordinært arbeid. På bakgrunn av dette kan NAV og kommunen koble disse med aktuell arbeidsgiver, og de kan gå direkte ut i ordinær jobb.»

for den enkelte deltaker innenfor rammen av introduksjonsprogrammets mål, varighet og innhold (integreringsloven §§ 13 og 14). Det framgår av Oslostandarden at det er Karriere Oslo som skal tilby karriereveiledning og ha dialog med deltaker og NAV-kontor om karriereveiledningssamtalen og resultatet av denne. NAV-kontoret og Oslo Voksenopplæring skal bidra med sin kompetanse og tiltak for å utforme helhetlige kvalifiseringsløp. Behov for ytterligere karriereveiledning skal vurderes, og gis ved behov. Deltakerne i introduksjonsprogrammet skal få bistand til tidlig mulighets- og forventningsavklaring av jobb og studier gjennom «jobbsmak» og «studiesmak». Det framkommer videre av Oslostandarden at kompetansekartlegging og karriereveiledning ikke er ferdigstilt ved inngang til introduksjonsprogrammet. Flyktingenes kunnskap om og forståelse av arbeidsmarkedet, utdanningsmuligheter og samfunnets forventninger vil endre seg etter hvert som de blir kjent i Norge.

Ukrainske flyktninger har rett, men ikke plikt til å gjennomføre karriereveiledning. Det er ikke et krav at karriereveiledningen må føre til en anbefaling om arbeid eller utdanning for den enkelte.

Søknad om godkjenning av utdanning

I henhold til Oslostandard for arbeid med integrering og inkludering skal NAV-kontor sende søknad om godkjenning av utdanning til NOKUT så raskt som mulig for aktuelle deltakere. NOKUT har senere blitt en del av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir).

Sluttmål og varighet av introduksjonsprogrammet

Kommunen skal sette et sluttmaal for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet (integreringsloven § 13). Sluttmålet og varigheten av programmet er avhengig av deltakerens utdanningsnivå. Deltakerens sluttmaal er med på å bestemme det konkrete innholdet i introduksjonsprogrammet.

Sluttmålet for deltakere som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, skal være at de skal være kvalifisert til høyere utdanning eller arbeid. Programmet skal vare mellom tre og seks måneder og kan forlenges med inntil seks måneder. Sluttmålet for deltakere under 25 år som ikke har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, skal som hovedregel være fullført videregående opplæring. Programmet skal vare mellom tre måneder og tre år og kan forlenges med inntil ett år. Har deltakeren andre sluttmaal enn fullført videregående opplæring, skal programmet vare mellom tre måneder og to år. Det kan da forlenges med inntil ett år.

Sluttmålet for øvrige deltakere skal være at den enkelte kommer i arbeid eller fullfører deler av eller hele grunnskolen eller videregående opplæring. Programmet skal vare mellom tre måneder og to år og kan forlenges med inntil ett år. Har deltakeren sluttmaal om fullført videregående opplæring, skal programmet vare mellom tre måneder og tre år. Det kan forlenges med inntil ett år.

Introduksjonsprogrammet kan bare forlenges hvis det er grunn til å forvente at deltakeren vil oppnå sitt sluttmaal med en forlengelse.

Programmet avsluttes ved oppnådd slutt mål eller varighet. Godkjent permisjon legges til programmets varighet. Kommunen bør i samarbeid med andre aktører legge til rette for at deltakere som ikke oppnår sitt slutt mål innenfor programtiden, unngår avbrudd i kvalifiseringen.

Ukrainske flyktninger: Det er i integreringsforskriften § 43a fastsatt at personer med fullført videregående skole fra Ukraina anses for å ha utdanning på videregående nivå. De fleste voksne med midlertidig kollektiv beskyttelse har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før. De er i målgruppen for et kort introduksjonsprogram. Det forventes at deltakere i introduksjonsprogram med medbrakt kompetanse går raskt over i arbeid eller utdanning. Det innebærer at slutt mål settes i løpet av seks måneder, og at de som har slutt mål om arbeid, skal ha arbeidsrettede tiltak i programmet.

Integreringsplan og integreringskontrakt

Kommunen skal, samtidig som det treffes vedtak om introduksjonsprogram, utarbeide en integreringsplan (integreringsloven § 15). Utarbeidelse av og vesentlige endringer i integreringsplanen utgjør et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Planen skal utarbeides sammen med deltakeren og utformes på bakgrunn av gjennomført kompetansekartlegging, karriereveiledning og en vurdering av hvilke elementer deltakeren kan nyttiggjøre seg. Planen skal bygge videre på elementer deltakeren har gjennomført før bosetting i kommunen. Ifølge Oslostandarden foregår utarbeidelsen av integreringsplanen i et trepartssamarbeid mellom NAV-kontoret, Oslo Voksenopplæring og flyktningen.

Planen skal minst inneholde deltakerens slutt mål og norskmål etter integreringsloven §§ 13 og 31, angivelse av omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, programmets varighet etter § 13, elementene i programmet og klagemuligheter. I henhold til Oslostandarden skal hele NAVs og Oslo Voksenopplærings tiltaksportefølje inkluderes i vurderingen. Det skal begrunnes i planen hvilke arbeids- eller utdanningsrettede elementer som er valgt, og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet for deltakelse i yrkeslivet. Den statlige linja av NAV-kontoret bør bistå med å vurdere aktuelle arbeidsmarkedstiltak.

Kommunen avgjør innholdet i integreringsplanen dersom det er uenighet mellom kommunen og den enkelte. Planen skal vurderes jevnlig og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon. Deltakere i introduksjonsprogram skal ha én samlet integreringsplan for deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Kommunen og deltakeren skal inngå en integreringskontrakt (integreringsloven § 16) samtidig som det utarbeides en integreringsplan etter integreringsloven § 15. Kontrakten skal angi kommunens og deltakerens gjensidige forpliktelser og deltakerens langsiktige mål.

Ukrainske flyktninger: Integreringskontrakt gjelder ikke for dem.

Tett og individuell oppfølging

I henhold til Oslostandarden er tett og individuell oppfølging av introduksjonsdeltakerne sentralt for å lykkes med kvalifisering og integrering. Oppfølgingen må tilpasses den enkelte deltakers behov, deltakerens slutt mål i integreringsplanen og deltakerens langsiktige mål.

Deltakerne skal ha én hovedansvarlig kontaktperson. NAV-kontoret skal ha nok veiledere i introduksjonsprogrammet til at tett og individuell oppfølging av deltakerne er mulig.

NAV-kontoret og Oslo Voksenopplæring skal i samarbeid gjøre en individuell vurdering av deltakerens muligheter og behov i programtiden. NAV-kontor og Oslo Voksenopplæring skal vurdere aktuelle tiltak og utdanning på individnivå ved oppstart, underveis i introduksjonsprogrammet og når programmet nærmer seg avslutning. NAV-kontoret skal kontinuerlig vurdere behov for tiltak for introduksjonsdeltakere både for Oslo som helhet og på individnivå. NAV-kontoret skal i samarbeid med Oslo Voksenopplæring vurdere om det er behov for å bruke maksimal tidsramme. For deltakere som har behov for kvalifisering som går utover introduksjonsprogrammets rammer, skal NAV-kontoret vurdere kvalifisering gjennom eksempelvis kvalifiseringsprogram eller arbeidsmarkedstiltak, og vurdere flyktningstipend og lån fra Statens lånekasse for å finansiere livsopphold. Hvis det underveis i programmet blir tydelig at en deltaker ikke vil nå målet om arbeidsdeltakelse, skal deltakeren få alternative programaktiviteter som styrker samfunnsdeltakelse. Deltakeren skal få oppfølging fra NAV-kontoret i overgangsfasen fra introduksjonsprogrammet til arbeid, utdanning eller annen aktivitet.

Hensiktsmessige tilbud og tjenester for å komme raskt i arbeid eller utdanning **Revisjonskriterier**

- Bydelen bør ha samarbeidsavtale-/rutiner som sikrer samhandling om deltakere i introduksjonsprogrammet internt i NAV-kontoret.
- Bydelen skal sikre at aktuelle personer får tilbud om arbeidsrettede tiltak som kan bidra til at de kommer raskt i arbeid.
- Bydelen skal samarbeide med andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi deltakere i introduksjonsprogram et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Utleddning

Samarbeidsrutiner ved NAV-kontoret

Det framkommer av *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven] at Arbeids- og velferdsetaten skal gi sosialtjenesten bistand i saker som gjelder den enkelte brukeren (§ 8). Arbeids- og velferdsetaten skal spille en viktig rolle gjennom å bidra til effektive og målrettede introduksjonsprogram for den enkelte, jf. Meld. St. 6 (2012–2013) og Innst. 248 S (2012–2013).

I *Veileder om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten*⁴ om introduksjonsprogrammet (2021) beskrives kommunens ansvar og forpliktelser for oppfølgingen av deltakere i introduksjonsprogrammet samt Arbeids- og velferdsetatens (heretter kalt den statlige linja i NAV-kontoret) rolle for å bistå kommunen i arbeidet. Arbeids- og velferdsetaten og kommunen har felles NAV-kontor, og etaten er sentral når det gjelder

⁴ Arbeids- og velferdsetaten er den statlige styringslinja som går fra Arbeids- og velferdsdirektoratet via fylkesleddet (NAV Oslo) til det lokale NAV-kontoret.

arbeidsrettede virkemidler og aktivitet. I henhold til veilederen er det viktig at Arbeids- og velferdsetaten i et tidlig stadium av introduksjonsprogrammet inngår i et samarbeid med den enheten i kommunen som har ansvaret for programmet, ved å bistå med kartlegging av deltakeren utover det lovpålagte og bistår i utarbeidelsen av den enkeltes sluttmaal og integreringsplan.

Det framgår av veilederen at den enheten i kommunen som har ansvar for å tilby introduksjonsprogrammet, skal ta initiativ til å inngå en lokal samarbeidsavtale dersom en slik ikke foreligger. Der introduksjonsprogrammet er lagt til det lokale NAV-kontoret, slik tilfellet er i Oslo kommune, bør det, dersom det ikke utarbeides en særskilt samarbeidsavtale, utarbeides egne samarbeidsrutiner som sikrer samhandling om deltakere i introduksjonsprogrammet internt i NAV-kontoret.

Ifølge veilederen skal kommunen samordne ulikt innhold i introduksjonsprogrammet. Dette inkluderer programinnhold som andre har ansvar for, som arbeidsmarkedstiltak. Kommunen skal sørge for at det, eventuelt i samarbeid med andre aktører, blir vurdert hensiktsmessig programinnhold for den enkelte deltaker på ethvert tidspunkt av programperioden.

Kommunen skal gå i dialog med den statlige linja av NAV-kontoret for i god tid før endt programperiode å sørge for informasjonsutveksling og sikre smidig overgang for deltakere til arbeid, utdanning eller videre oppfølging av NAV. Den statlige linja av NAV-kontoret skal blant annet bistå ved kartlegging av den enkelte deltaker utover lovpålagt kartlegging samt i utarbeidelsen av individuell plan / integreringsplan. Den bør videre bistå med markedskompetanse og jobbmatch.

Det framgår av Oslostandarden at bydeler skal ha et tverrfaglig ressursteam der bosetting, integrering og inkludering av flyktninger diskuteres. Ressursteamet bør minimum bestå av representanter for helse-, bolig- og familietjenesten. NAV-veileder og frivillighetskoordinator bør også trekkes inn.

Arbeidsrettede tiltak

Den enkelte flyktingens deltakelse i arbeidslivet er viktig både økonomisk, sosialt og samfunnsmessig. Den norske velferdsmodellen er avhengig av høy yrkesdeltakelse i hele befolkningen. I flyktingmeldingen (byrådssak 5/17) vektlegges det at flyktingenes egne ressurser skal være utgangspunkt for videre arbeid mot et mål om varig tilknytning til arbeidslivet og selvhjelpenhet i boligmarkedet og nærmiljøet. Det legges opp til et raskere løp for integrering av voksne basert på arbeidslinja, herunder at språkopplæring på arbeidsplass eller i opplæring/studier vil være hovedmodellen. Ved planlegging av programmet skal det sikres progresjon, slik at flest mulig deltakere kommer i ordinært lønnet arbeid. I henhold til meldingen skal programmet benytte seg av alle relevante deler av virkemiddelapparatet i NAV. Kommunen skal videre etablere flere praksisplasser for nyankomne flyktninger i egen virksomhet og prøve ut nye modeller for økt bruk av egne arbeidsmarkedsbedrifter for arbeidsrettet integrering av flyktninger.

Det framgår av Oslostandarden at en del flyktninger har arbeidserfaring knyttet til oppgaver som er nyttige, men som ikke utgjør ordinære arbeidsplasser i det norske arbeidsmarkedet. Bydelene skal bidra til å skape arbeidsplasser, herunder arbeidsplasser som består av

oppgaver som kan utføres uten formelle kompetansekrav. Bydelene skal bidra til å skape slike arbeidsplasser i egen bydel og engasjere samarbeidspartnere i arbeidslivet til det samme. Bydelene skal tilby språk- og arbeidstrening i egen virksomhet.

I *Veileder om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsprogrammet* (2021) står det at kommunen så tidlig som mulig skal identifisere deltakere som har kompetanse som er etterspurt og lett omsettbart i arbeidsmarkedet, og som er aktuelle for deltakelse i hurtigspor. Der hurtigsporet er aktuelt, må den statlige linja av NAV-kontoret involveres tidlig med identifisering, og deltakerne må kobles til arbeidsgivere med slikt rekrutteringsbehov. For deltakere med kort programtid og arbeid som sluttmål bør den statlige linja av NAV-kontoret bistå med markedskompetanse og jobbmatch og vurdere aktuelle arbeidsmarkedstiltak i utarbeidelsen av integreringsplanen. For øvrige deltakere med arbeid som sluttmål bør den statlige linja av NAV-kontoret vurdere aktuelle arbeidsmarkedstiltak i forbindelse med utarbeidelsen av integreringsplanen.

NAVs veileder *Direkte i arbeid* sier at hver kommune bør lage rutiner og løsninger for deling av kunnskap om arbeidskraftsbehov og bosatte flyktningers kompetanse, for slik å kunne bidra til matching av disse. Jevnlige samarbeidsmøter mellom ansatte som jobber med kvalifisering av flyktninger i kommunen, og markedskontakter ved NAV-kontoret kan være en mulig måte å dele informasjon på. En ramme for samarbeidet er de lokale samarbeidsavtalene/-rutinene mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten knyttet til deltakere i introduksjonsprogram.

I henhold til Oslo kommunes *Kvalitetshåndbok for sosiale tjenester* kan arbeidsrettede opplæringstiltak være arbeidstrening med mål om en yrkesavklaring, arbeidserfaring eller relevant jobb. Bruk av lønnstilskudd, mentor og inkluderingstilskudd nevnes. Videre nevnes NAVs tiltak om avklaring, oppfølging og arbeidsforberedende trening for dem som har et mer omfattende behov.

Det framgår av Oslostandarden at god kompetanse om arbeidsmarkedets behov og om generelle krav i norsk arbeidsliv er avgjørende for at flere oppnår varig deltakelse i arbeidslivet. God veiledning om mulige jobbmål, og dertil relevante aktiviteter i introduksjonsprogrammet, fordrer at NAV-kontoret har kontakt med ulike arbeidsgivere og kunnskap om ulike yrker. NAV skal inngå forpliktende samarbeid med arbeidsgivere med tanke på inkludering av prioriterte grupper, deriblant innvandrere fra utenfor EØS-området. NAV-kontoret skal ta initiativ til jevnlig evalueringssamtaler med arbeidsgiverne for løpende å vurdere utbytte for deltakerne.

Ukrainske flyktninger: I forskrift til integreringsloven kapittel 8A. *Midlertidige regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34* står det i § 43h. at etter tre måneder i et introduksjonsprogram med sluttmål om arbeid etter integreringsloven § 37 c andre ledd skal arbeidsrettede elementer gjennomsnittlig minst utgjøre 15 timer av programtiden per uke. Ved deltidsprogram, jf. integreringsforskriften § 43i, på inntil 60 prosent av fulltid kan kommunen sette ned kravet til gjennomsnittlig minst 10 timer i uken. Minstekravet til arbeidsrettede elementer oppfylles ved praksis på en arbeidsplass, arbeid på deltid, korte yrkes- eller bransjekurs, arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV eller andre lignende tiltak. Kravet gjelder også ved forlengelse av programmet.

Departementet kan gi midlertidig forskrift om innhenting og utlevering av kompetanseopplysninger, uten hinder av taushetsplikt, fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratets registre for å legge til rette for at personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, kan sysselsettes i det statlige, kommunale eller fylkeskommunale tjenestetilbudet, jf. § 37 f. Med kompetanseopplysninger menes opplysninger som er innhentet ved kompetansekartlegging eller karriereveiledning etter § 37 b, eller opplysninger om den enkeltes kompetanse som er innhentet før bosetting, inkludert personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9.

Samarbeid med andre tjenesteytere

Det følger av *lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (sosialtjenesteloven) § 13 at kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal samarbeide med andre sektorer, forvaltningsnivåer og tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi en person oppfølging og et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, og når dette kan bidra til å løse oppgavene som kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen er pålagt etter denne loven. Ifølge arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 15 b skal NAV-kontoret, i tillegg til å følge opp enkelte brukere, samarbeide med andre offentlige organer og tjenesteytere, slik at kontoret og de andre tjenesteyterne kan ivareta sine oppgaver etter lov og forskrift. Med tjenesteytere menes kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenesteytere, private tjenesteytere som utfører oppgaver på vegne av slike tjenesteytere, barnehager som får tilskudd etter barnehageloven § 19, og skoler som får statstilskudd etter privatskoleloven § 6-1.

Etter integreringsloven skal kommunen samarbeide med andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi deltakere i introduksjonsprogram et helhetlig og samordnet tjenestetilbud (§ 50). Dersom en deltaker har individuell plan etter annen lov og forskrift, skal kommunen delta i samarbeid om utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i den individuelle planen. Alle som har behov for koordinerte og langvarige tjenester, har rett til individuell plan og koordinator. Formålet med en individuell plan er å bidra til at tjenestemottakeren får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud.

NAV har ansvar for å følge opp deltakerne i programmet og koordinere samarbeidet med Voksenopplæringen og eventuelt andre aktuelle samarbeidspartnere, jf. Kvalitetshåndbok for sosiale tjenester kap. 9.4.7.1. Det skal avholdes samarbeidsmøter (trekantsamtaler) minimum to ganger i året mellom deltaker, NAV-veileder og lærer (samarbeidsavtale om introduksjonsprogrammet mellom NAV-kontorene og Oslo Voksenopplæring). Språkpraksis (språktrening på en arbeidsplass) er en del av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap og gjennomføres normalt i kombinasjon med norskopplæring på skolen, i en tidlig fase av introduksjonsprogrammet. Det er bydelenes ansvar å finne språkpraksisplasser, og Voksenopplæringen har ansvaret for den pedagogiske oppfølgingen i språkpraksisen. Videre står det i Kvalitetshåndboken at ved inngåelse av avtale om praksisplass bør innhold, varighet, arbeidsoppgaver og ansvarsfordeling avklares med arbeidsgiver. Praksisen skal evalueres fortløpende.

Vedlegg 2 Metode

Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i *Standard for forvaltningsrevisjon* fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder de reviderte enhetene opp mot. For å finne ut av om de reviderte enhetene når de gitte målene eller revisjonskriteriene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder fram til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Kommunerevisjonen sendte oppstartbrev til Byrådsavdeling for sosiale tjenester, Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø 8. april 2024.

Det ble avholdt oppstartsmøte med Byrådsavdeling for sosiale tjenester og Bydel St. Hanshaugen 19. april 2024 og med Bydel Østensjø 25. april 2024.

Kommunerevisjonen sendte utkast til revisjonskriteriene til Byrådsavdeling for sosiale tjenester, Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø 13. mai 2024. Kommunerevisjonen mottok ingen forslag til endringer av revisjonskriteriene.

Datainnsamlingen har i hovedsak foregått i perioden fra mai 2024 til og med august 2024.

Faktagrunnlaget er verifisert av Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø. Det som omhandlet Voksenopplæringen, er verifisert av dem. Kommunerevisjonen presenterte foreløpige vurderinger for byrådsavdelingen og de reviderte bydelene 8. november. Rapport til uttalelse ble sendt de reviderte bydelene og Byrådsavdeling for sosiale tjenester 11. november 2024 og alle avga uttalelse.

Metode for datainnhenting og -analyse

Valg av bydeler og undersøkelsesperiode

Valg av bydeler for forvaltningsrevisjonen er basert på bydelenes tidligere revisjonsbelastning og hvorvidt NAV-kontorene har hatt tilsyn fra Statsforvalteren på området de siste årene. Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø har høye bosettingskvoter og variasjon i resultatene fra introduksjonsprogrammet.

Undersøkelsesperioden er i hovedsak fra 2022 til og med første halvår 2024.

Undersøkelsesperioden er valgt med utgangspunkt i start- og sluttidspunktet for midlertidige regler i integreringsloven som gjelder personer som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse fra og med 11. mars 2022 (ukrainere). Forvaltningsrevisjonen omfatter alle grupper nyankomne flyktninger, men da et stort flertall av de bosatte flyktningene de siste to årene er fra Ukraina, er dette en naturlig undersøkelsesperiode. En undersøkelsesperiode på om lag to år har gitt oss mulighet til å gjøre et utvalg av enkeltsaker av personer som har vært gjennom introduksjonsprogrammet og hatt tid til å komme ut i arbeid eller i arbeidsrettede tiltak.

Intervjuer

Kommunerevisjonen har gjennomført til sammen åtte intervjuer med ledere og ansatte på NAV-kontorene i Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø. Formålet med intervjuene har vært å få informasjon om hvordan bydelene jobber med introduksjonsprogrammet, oppfølging av deltakere i introduksjonsprogrammet og arbeidsrettede tiltak. Vi gjennomførte intervjuer med seksjonsledere, fagkoordinatorer, programrådgivere på introduksjonsprogrammet og ansatte som jobbet med arbeidsrettet oppfølging. I tillegg intervjuet vi en statlig ansatt markedskoordinator som hadde et særskilt ansvar for deltakere i introduksjonsprogrammet ved NAV St. Hanshaugen. Ved NAV Østensjø intervjuet vi ansatte som hadde et særskilt ansvar for å følge opp deltakere etter avsluttet introduksjonsprogram.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer med en varighet på 60–90 minutter. Det innebar at hovedspørsmålene var utformet på forhånd, og at de som intervjuet, stilte oppfølgende spørsmål underveis og i etterkant der dette ble vurdert som nyttig og nødvendig. I tillegg fikk dem vi intervjuet, anledning til å ta opp eventuelle temaer som de mente var relevante. Alle vi har intervjuet, har verifisert intervjureferatet.

Vi gjennomførte også intervjuer med til sammen ni flyktninger i de to bydelene. Syv av flyktningene deltok fremdeles på introduksjonsprogrammet, mens to hadde avsluttet i løpet av siste halvår. Ved NAV St. Hanshaugen møtte vi opp på jobbverkstedet for ukrainere. Lederne hadde gitt deltakerne beskjed om at vi ville være der én dag, og at de som ville, kunne prate med oss. Vi presenterte oss selv for flyktninggruppen, forklarte hvem vi var, og hvorfor vi ønsket å snakke med dem. Vi sa at det var helt frivillig å prate med oss. Flyktningene som kom og pratet med oss, fikk et samtykkeskjema på ukrainsk som de leste gjennom og signerte. Intervjuene ble gjennomført med tolk. Etter at intervjuene var ferdige, gikk vi gjennom svarene og spurte flyktningene om alt var riktig forstått.

Ved NAV Østensjø hadde fagkoordinatoren avtalt intervjuer med noen flyktninger. Vi gjennomførte de fleste intervjuene på NAV-kontoret og ett på Teams. Vi benyttet tolk i alle intervjuene, bortsett fra ett, som ble gjennomført på engelsk. Både signeringen av samtykkeerklæringen og verifiseringen av intervjuene foregikk på samme måte som ved NAV St. Hanshaugen – bortsett fra for samtykkeerklæringen for Teams-intervjuet; den ble innhentet via SMS.

Vi intervjuet også to rektorer ved Oslo Voksenopplæring og en avdelingsleder ved Servicesenteret.

Vi har hatt møte med Velferdsetaten for å få informasjon om tilgjengelig statistikk og deres rolle i arbeidet med arbeidsintegrering av flyktninger og med Byrådsavdeling for sosiale tjenester for å få informasjon om ulike sider ved arbeidet i bydelene.

Kommunerevisjonen har gjennomført en strukturert analyse av referatene. Informasjonen er sammenfattet i ulike kategorier, og vi har sett etter utsagn knyttet til gitte temaer på tvers av referatene.

Underveis i undersøkelsen fikk vi statistikk fra Velferdsetaten som viste hvor høy andel av deltakerne som etter avsluttet introduksjonsprogram hadde gått over i arbeid, utdanning med

mer. På bakgrunn av at de hadde hatt gode resultater når det gjaldt å få flyktninger raskt i arbeid, kontaktet vi NAV Grünerløkka for å få informasjon om hvordan de jobbet med arbeidsintegreringen. Informasjonen fra intervjuet med NAV Grünerløkka gjengis i vedlegg 4 samt i kapittel 3.4 i rapporten. Begge deler er gjennomgått og godkjent av NAV Grünerløkka.

Dokumenter og gjennomgang av enkeltsaker

Vi gjennomgikk en rekke dokumenter som belyste hvordan bydelene jobbet med arbeidsintegrering. Vi fikk blant annet se ulike rutiner, maler og samarbeidsavtaler knyttet til arbeidet med flyktningene.

Saksbehandling etter integreringsloven blir i Oslo kommune registrert i fagsystemet Socio. Vi har gjennomgått til sammen 30 saker i Socio, 15 i hver bydel. Vi tok ut oversikter over alle nyankomne flyktninger som hadde startet introduksjonsprogrammet etter 1. juli 2022, altså begynnelsen av undersøkelsesperioden. Uttrekket ble gjort i mai 2024. Disse sakene ble sortert i tilfeldig rekkefølge, og utfra det trakk vi 15 saker per bydel. Saker hvor sluttmålet for deltakeren ikke var jobb eller høyere utdanning, eller saker hvor deltakeren ikke kunne delta i introduksjonsprogrammet på grunn av helsemessige årsaker, ble sortert bort. For å sikre at vi fikk informasjon om hele forløpet til et tilstrekkelig antall personer med forskjellig oppholdsgrunnlag og informasjon om forskjellige forløp, «korrigerte» vi utvalget noe. Slik sikret vi at vi ikke bare undersøkte sakene til ukrainere og ikke bare nylig ankomne. Vi benyttet et kontrollskjema i gjennomgangen av sakene. Kontrollskjemaene ble deretter brukt som utgangspunkt for analysen opp mot revisjonskriteriene. Vi så at det var en del sentral informasjon som ikke var journalført. Blant annet manglet det for flere av deltakerne referat fra trekantsamtalene, integreringskontrakt og informasjon om arbeidsrettede tiltak / praksisplass. Det var også lite registrert oppfølging med mer. Vi sendte derfor oppfølgingsspørsmål til bydelene både om generell praksis og ikke minst om praksisen knyttet til en rekke enkeltpersoner.

Spørreskjema til alle bydelenes NAV-kontor

For å få informasjon om hvordan de øvrige bydelene arbeidet med arbeidsintegrering av flyktningene, sendte vi ut et spørreskjema til NAV-lederne i alle bydeler. For å få informasjon fra dem som i praksis gjennomførte arbeidet, ba vi om at de som besvarte undersøkelsen, var de som hadde best kjennskap til arbeidet med deltakere i introduksjonsprogrammet, for eksempel fagkoordinatorer.

Vi benyttet Questback, et elektronisk spørreskjema. Alle bydeler bevarte undersøkelsen. Vi fikk spørreskjemaet pilotert av fagnådgivere ved to reviderte NAV-kontor, for å sikre best mulig at spørsmålene var relevante og forståelige.

Den 25. august 2024 ble spørreundersøkelsen sendt til NAV-lederne i de 15 bydelene med informasjon om forvaltningsrevisjonen som pågikk. De ble bedt om å videresende undersøkelsen til medarbeideren med det overordnede fagansvaret for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Bydelene ble bedt om å levere én besvarelse hver, men ble oppfordret til å sitte sammen og besvare undersøkelsen dersom flere ansatte i NAV satt på viktig informasjon om oppfølgingen. Innen september 2024 hadde alle bydelene besvart undersøkelsen.

Statistikk

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om bydelene har tilrettelagt for oppfølging av og tilbud til nyankomne flyktninger som bidrar til at flere kommer raskt ut i arbeid. Det var derfor sentralt å ha med informasjon om hvorvidt flyktningene faktisk kom i arbeid. Vi fikk statistikk fra Velferdsetaten om hva flyktningene, både de med kollektiv beskyttelse og de med et annet oppholdsgrunnlag, gikk til etter avsluttet introduksjonsprogram i 2022, 2023 og til og med 7. august i 2024. Vi fikk også statistikk over gjennomsnittlig antall måneder for deltakerne fra bosetting til oppstart av introduksjonsprogrammet.

På SSBs hjemmesider har vi hentet ut ulik statistikk om flyktninger, blant annet statistikk om antall flyktninger som har blitt bosatt i de ulike bydelene de siste årene, og andelen flyktninger som har kommet i arbeid i de største byene i Norge per juli 2024. Andelen som kommer i jobb, er en del lavere i SSBs tallmateriale enn i Velferdsetatens materiale. Viktige årsaker til det er at SSBs statistikk også omfatter flyktninger som deltar i introduksjonsprogrammet, mens Velferdsetatens statistikk omfatter dem som har avsluttet programmet. SSBs tall omfatter ikke selvstendig næringsdrivende, noe Velferdsetatens tall kan omfatte. Videre brukes ulike kilder til statistikkene. I SSBs tall er kilden registreringer av sysselsatte personer fra arbeidsgivere, mens kilden i Velferdsetatens tall er registrert sluttårsak for deltakere i introduksjonsprogrammet i Socio.

Fra Oslo Voksenopplæring Servicesenter fikk vi statistikk over ventetid før oppstart på norskkurs ved de ulike voksenopplæringssentrene for flyktningene i 2022, 2023 og første halvår av 2024. Videre fikk vi statistikk over hvilket språknivå flyktningene oppnådde når de gikk opp til norskprøve.

Behandling av personopplysninger

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi samler inn og behandler, avhenger av hvilken informasjon vi trenger for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende.

I forbindelse med denne revisjonen har prosjektleder og prosjektmedarbeider fått lesetilgang til fagsystemet Socio i de reviderte bydelene. Tilgangen varte fra mai 2024 til og med desember 2024. Vi har lagt inn anonymiserte opplysninger hentet fra dette fagsystemet i kontrollskjemaer og lagret disse skjemaene i en tilgangsbegrenset mappe. Kun ansatte med tjenstlig behov har tilgang til denne mappen.

Retten til å få slettet personopplysninger er blant annet styrt av at Kommunerevisjonen har ti års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

Ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger finnes i vår [personvernerklæring](#).

Gyldighet og pålitelighet

For å sikre datagrunnlaget har vi vurdert dataenes gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Med gyldighet menes hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Med pålitelighet menes hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Dataenes gyldighet og pålitelighet er vurdert og kvalitetssikret internt i Kommunerevisjonen. Kvalitetssikringen er foretatt av andre personer enn dem som har samlet inn og behandlet dataene. Kommunerevisjonen har kvalitetssikret at revisjonskriteriene er relevante for undersøkelsens problemstillinger, både gjennom intern kvalitetssikring og ved at Byrådsavdeling for sosialtjenester, Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø har hatt mulighet til å kommentere og foreslå endringer i kriteriene og til å kommentere og verifisere beskrivelsene av fakta.

Enkeltsakene som vi har gjennomgått, er ikke nødvendigvis representative for alle saker om arbeidsintegrering av flyktningene i bydelene. Sakene er trukket tilfeldig i Socio. Bydelene har verifisert faktaene knyttet til enkeltsakene og har ikke hatt innvendinger som tilser at sakene har vært spesielle og/eller ikke har gitt et riktig bilde av bydelenes praksis. Det er derfor vår vurdering at de gjennomgåtte sakene gir et godt bilde av bydelenes praksis i slike saker. Vi har kun sett på informasjon i Socio og ikke i andre systemer, som Fasit (økonomisk sosialhjelp) eller de statlige systemene. Vi har imidlertid bedt om å få eventuelle viktige journalføringer med relevant for tematikken for de enkeltsakene vi gjennomgikk.

For å styrke påliteligheten til dataene bygger undersøkelsen på data fra ulike kilder, og den er gjennomført med ulike metoder. Datagrunnlaget er triangulert ved gjennomgang av dokumentasjon, intervjuer, mappegjennomgang, kartlegging og statistikk så langt som mulig innenfor undersøkelsens rammer. Med triangulering har vi kryssjekket utsagn og praksis ved hjelp av de ulike metodene for datainnsamling. For å sikre at vi gjengir utsagn i intervjuer på korrekt måte, har alle referatene fra intervjuene blitt verifisert av informantene. Vi har kvalitetssikret at det innhentede datagrunnlaget var relevant og dekkende for kriteriene de skulle vurderes opp mot, og for undersøkelsens vurderinger og konklusjoner.

Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er avpasset de mulighetene og begrensningene som ligger i datagrunnlaget. Som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner mener vi at de innsamlede dataene er tilstrekkelig gyldige og pålitelige.

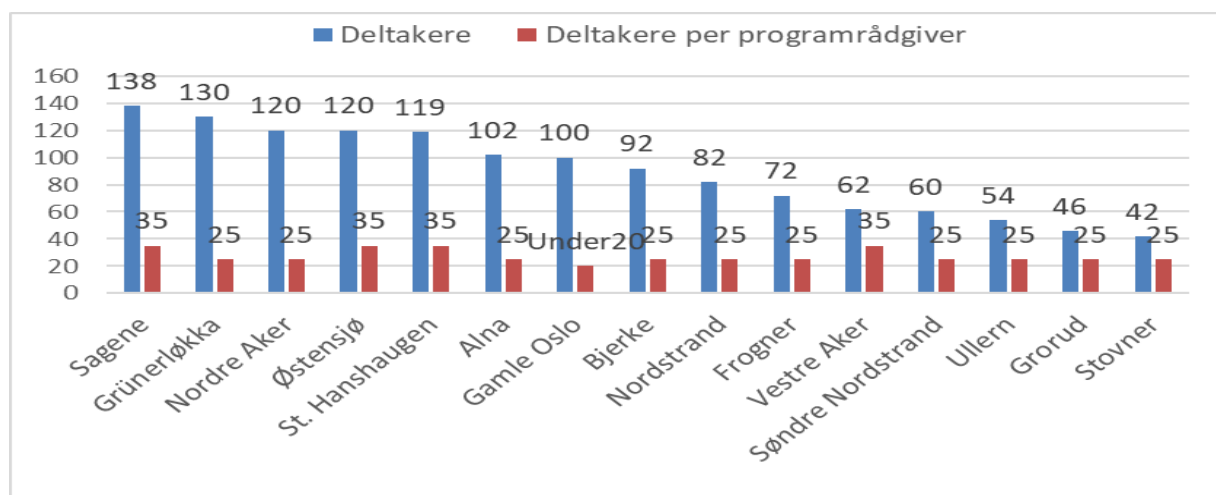
Vedlegg 3 Hvordan arbeidet bydelene for å få flyktningene i jobb?

Alle bydelene, ved NAV-kontoret, fikk tilsendt en spørreundersøkelse med spørsmål om introduksjonsprogrammet og bydelenes arbeid med å få flyktningene i arbeid. Nedenfor er resultatene presentert.

Antall deltakere i introduksjonsprogrammet

Figur 7 viser hvor mange deltakere på introduksjonsprogrammet bydelene oppga at de hadde på undersøkelsestidspunktet (som var i slutten av august 2024), samt hvor mange deltakere hver programrådgiver hadde ansvar for. Antall deltakere varierte fra 138 i Bydel Sagene til 42 i Bydel Stovner. 7 bydeler hadde 100 deltakere eller flere. Et flertall av bydelene, 10 av 15, oppga at de hadde 20–30 deltakere i introduksjonsprogrammet per programrådgiver, mens 4 hadde 30–40 og én bydel oppga under 20.

Figur 7 Antall deltakere på introduksjonsprogrammet og antall deltakere per programrådgiver i alle bydeler. N = 15.



Note: Kilden er Kommunerevisjonens spørreundersøkelse. I kategorien «deltakere per programrådgiver» har vi for antall mellom 20 og 30 satt inn 25 i tabellen, og for antall mellom 30 og 40 har vi satt inn 35. Bydel Gamle Oslo oppga under 20 deltakere per programrådgiver. Her har vi satt inn «under 20».

Organisering i NAV

Alle deltakerne hadde én hovedansvarlig kontaktperson i NAV, og flesteparten av NAV-kontorene hadde i tillegg andre ansatte enn programrådgivere som jobbet med flyktningene som deltok på introduksjonsprogrammet. På spørsmål om programrådgiverne fulgte opp andre områder enn kun introduksjonsprogrammet, svarte alle bydelene med unntak av Frogner, Grünerløkka, Grorud og Nordre Aker at deres medarbeidere arbeidet med andre områder i tillegg til programmet.

Andre områder som programrådgiverne fulgte opp, var blant annet

- bistand til bosetting
- råd og veiledning om økonomisk sosialhjelp
- oppfølging av hele familien (barn, skole, helse og bolig)

- arbeidstrening eller praksisplass underveis
- oppfølging av flyktninger som ikke kom i arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram
- andre administrative oppgaver innenfor HR
- ICDP-grupper (International Child Development Programme), som er et forebyggende og helsefremmende program med formål om å styrke omsorgen og oppveksten for barn og unge

Registrering av deltakere som arbeidssøkere i NAV

Høsten 2023 var det en føring fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV-kontorene om at spesielt ukrainske flyktninger, som stort sett hadde kort programtid med jobb som mål, skulle registreres i NAV-systemene (nav.no) som arbeidssøkende så tidlig som mulig. Når de var registrert der, kunne det gå raskt å melde dem på NAVs tiltak og å finne dem i registeret dersom aktuelle stillinger dukket opp.

Bydelene oppga at deltakere i introduksjonsprogrammet *ofte* (åtte bydeler) eller *alltid* (syv bydeler) ble registrert som arbeidssøkere i NAV. Det varierte noe fra bydel til bydel når i programperioden de ble registeret. Bydelene oppga at varigheten på programtiden og deltakernes norskferdigheter kunne påvirke tidspunktet for registrering, men at de fleste enten ble registeret tidlig i programmet eller innen tre måneder etter oppstart.

Internt samarbeid i NAV

Arbeids- og velferdsetaten har en sentral rolle når det gjelder arbeidsrettede virkemidler og aktiviteter. Samordning mellom den kommunale og den statlige linja i NAV er viktig for å lykkes med å bistå nyankomne innvandrere fra kvalifisering til økonomisk selvstendighet.

I spørreundersøkelsen oppga syv av bydelene at de hadde skriftlige rutiner for hvordan den kommunale og den statlige linja i NAV skulle samhandle om deltakerne i introduksjonsprogrammet. Seks bydeler oppga at de ikke hadde slike rutiner, mens to bydeler var usikre.

Det varierte hvordan bydelene opplevde at samarbeidet mellom stat og kommune fungerte. Ti bydeler (bydelene Alna, Bjerke, Gamle Oslo, Grorud, Grünerløkka, Nordre Aker, St. Hanshaugen, Søndre Nordstrand, Østensjø og Ullern) oppga at samarbeidet om deltakere i introduksjonsprogrammet fungerte *i svært stor grad* eller *i stor grad*. De resterende fem bydelene, Frogner, Nordstrand, Sagene, Stovner og Vestre Aker, benyttet svarkategorien *verken eller*, eller svarte at samarbeidet mellom stat og kommune om deltakere i introduksjonsprogrammet fungerte *i liten grad*.

På spørsmål om hva som fungerte godt, trakk noen fram jevnlig møter internt om aktuelle stillinger for deltakere eller at markedskontaktene hadde direktekontakt med aktuelle arbeidsgivere, om både arbeidspraksis og ordinært lønnet arbeid, som positive aspekter ved samarbeidet. To bydeler oppga følgende:

(I) Markedskontakter tar imot innspill fra oss veiledere, blant annet har markedskontakt som er knyttet til intro, nå også fokus på å spørre arbeidsgivere om de er åpne for deltakere med lavt norsknivå. Vi kan også høre med markedskontakt dersom vi har særlige bransjer vi ønsker at de skal få flere kontakter innen. Vi har jevnlig oppdateringer med hverandre om ledige stillinger,

hvor markedskontakter har kontakt med arbeidsgivere. Vi har også møter med hverandre hvor vi oppdaterer hverandre om arbeidsmarkedet og aktuelle kandidater.

(II) Vi har fått ny markedskontakt som er svært engasjert med flyktningene. Vi er i startfasen med dette arbeidet, men det lover godt for å øke mulighetene for flyktningene og den arbeidsrettede kompetansen blant veilederne.

Bydelene ble også spurt om de kunne oppgi eventuelle forbedringspunkter i samarbeidet. De svarte blant annet at det hadde vært ønskelig om markedskontaktene kunne fulgt opp enkelte deltakere. Dersom det hadde vært en egen markedskontakt kun for introduksjonsdeltakerne eller flere markedskontakter, hadde det gitt flere muligheter for målgruppen. Nedenfor følger noen eksempler på svar fra bydelene:

(I) Markedskontakt har i for liten grad kontakt med arbeidsgivere som kan tilby jobb til personer med begrensede norskferdigheter og/eller lite formell kompetanse, og det er derfor vanskelig for deltakere på introduksjonsprogram å få stillinger som markedskontakt formidler til. Det er behov for flere arbeidsgivere som ønsker å tilrettelegge for nyankomne flyktninger.

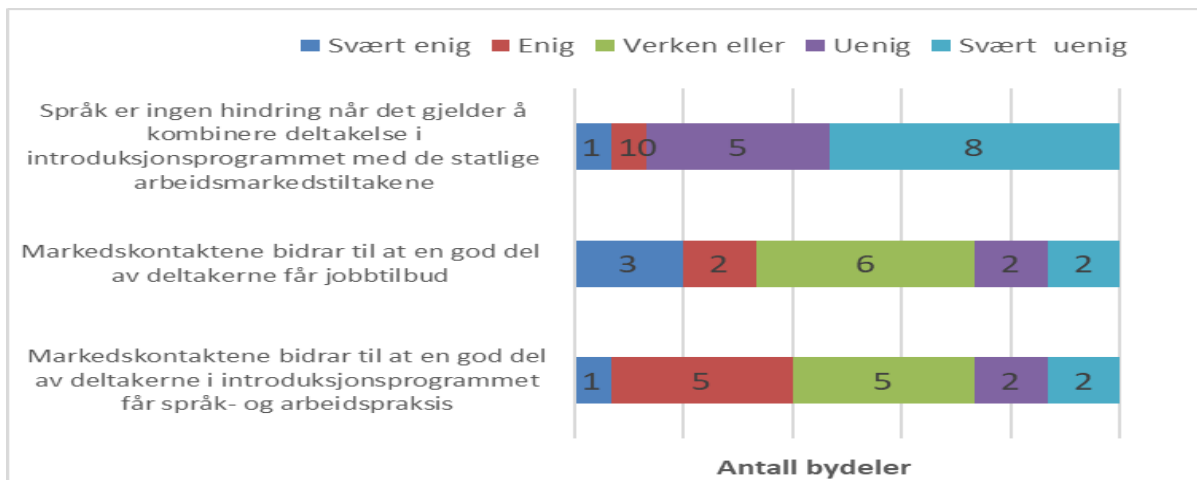
(II) At markedskontakten er mer involvert i å finne passende praksisplasser/arbeidstreningsplasser for introdeltakerne.

(III) Hadde vært ønskelig hvis markedskontakter kunne ha fulgt opp enkelte deltakere.

(IV) Det er foreløpig kun en person, og vi har ikke satt i system hvordan hun kan bistå oss.

Figur 8 viser hva bydelene svarte på ulike utsagn om samarbeidet med markedskontaktene og bruk av statlige arbeidsmarkedstiltak. Figuren viser at et flertall av bydelene var uenige i utsagnet om at språk ikke var til hinder når det gjaldt å kombinere deltakelse i introduksjonsprogrammet med de statlige arbeidsmarkedstiltakene. Videre var det like mange bydeler som var enige som uenige i at markedskontaktene bidro til at en god del av deltakerne fikk jobbtilbud. Det var seks bydeler som var enige i at markedskontaktene bidro til at en god del av deltakerne fikk språk- og arbeidspraksis, mens fire var uenige.

Figur 8 Presentasjon av bydelenes skåring av utsagn knyttet til samarbeid med markedskontaktene og bruk av statlige arbeidsmarkedstiltak. N = 15.



Kilde: Kommunerevisjonens spørreundersøkelse.

Tett og individuell oppfølging

I spørreundersøkelsen ble bydelene spurt om i hvilken grad de opplevde at programrådgiverne hadde tid til å gi den enkelte deltakeren *tett og individuell oppfølging*.

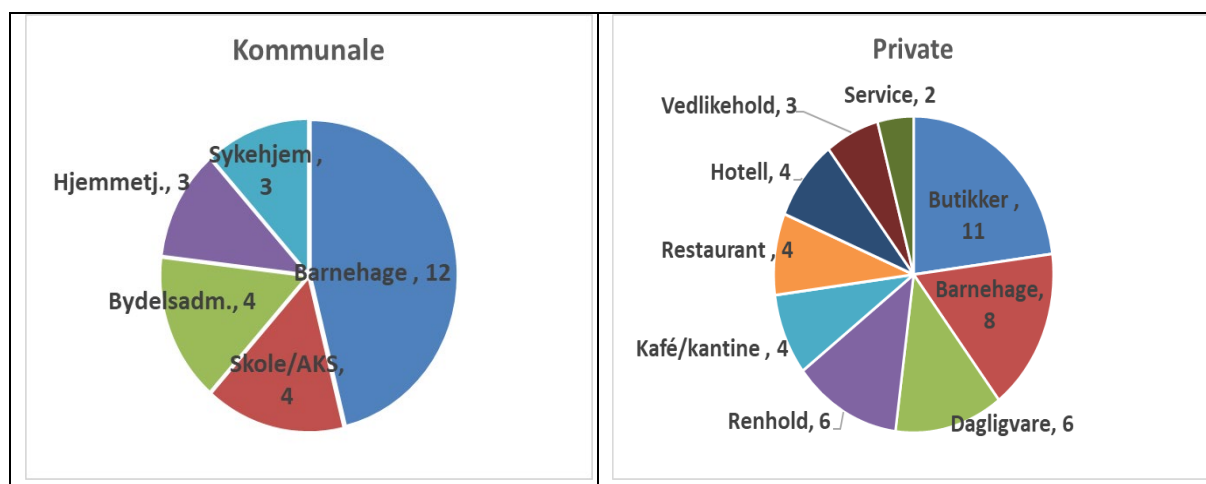
- Elleve bydeler svarte *i stor grad* (bydelene Alna, Bjerke, Gamle Oslo, Grünerløkka, Frogner, St. Hanshaugen, Nordre Aker, Nordstrand, Ullern, Søndre Nordstrand og Østensjø).
- To bydeler svarte *verken eller* (bydelene Stovner og Vestre Aker).
- To bydeler svarte *i liten grad* (bydelene Grorud og Sagene).

Tjenestesteder som tar imot deltakere i språk- og arbeidspraksis

På spørsmål om bydelene kjente til om det hadde blitt opprettet nye arbeidsplasser uten formelle kompetansekrav forbeholdt flyktninger i deres bydeler, var det kun Bydel Ullern som svarte at de kjente til dette. Bydelen oppga at dette gjaldt en 80 prosent stilling i en kommunal avdeling, men at bydelen jobbet med tilsvarende løsninger i de kommunale barnehagene.

Bydelene ble spurt hvilke tjenestesteder i bydelen og bedrifter/bransjer i privat sektor som tok imot deltakere på introduksjonsprogrammet i språk- og arbeidspraksis. I figur 9 har vi gruppert og telt opp hvor mange tjenestesteder bydelene svarte at ble benyttet til språk- og arbeidspraksis. I figuren har vi ikke tatt med tjenestesteder som kun én bydel oppga at de benyttet til språk- og arbeidspraksis. Som vist i figur 9 benyttet de aller fleste, 12 bydeler, kommunale barnehager til språk- og arbeidspraksis. Åtte bydeler oppga at de brukte private barnehager. Fire bydeler hadde språk- og arbeidspraksis i skole/AKS og bydelsadministrasjonen, mens tre hadde det i hjemmetjenesten og sykehjem. I privat sektor var det flest bydeler som, bortsett fra barnehager, benyttet butikker (11 bydeler), dagligvare (6), renhold (6), kantine (4), restaurant (4) og hotell (4).

Figur 9 Oversikt over henholdsvis kommunale og private tjenestesteder som tok imot deltakere på introduksjonsprogram i språk- arbeidspraksis i bydelene samlet, basert på bydelenes opplysninger.



Kilde: Kommunerevisjonens spørreundersøkelse.

Arbeidsrettet innhold

Fra februar 2024 var det krav om at ukrainske flyktninger skulle ha minimum 15 timers arbeidsrettet innhold fra fjerde måned i introduksjonsprogrammet. Bydelene ble bedt om å liste opp ulike tiltak eller virkemidler de benytter seg av for å fylle disse 15 timene med arbeidsrettet innhold. Bydelene har listet opp flere tiltak hver. Dette er i hovedsak hva de svarte:

- 13 bydeler oppga at de har egne jobbrelaterte aktiviteter i regi av eget NAV-kontor (jobbklubb).
- 7 bydeler oppga at de bruker arbeids- eller språkpraksis.
- 4 bydeler oppga at de benytter seg av ulike arbeidsmarkedstiltak.
- 3 bydeler oppga kurs i søknadsskriving og utarbeidelse av CV i egen regi.

Andre virkemidler NAV-kontorene oppga at de benytter seg av, er kurs innenfor økonomi, hjelp og veiledning til å søke jobb på nav.no, arbeidstrening, jobbmesse og bedriftsbesøk, andre kurs som gir videreutdanning eller kvalifisering, frivillig arbeid og hjemmelekser.

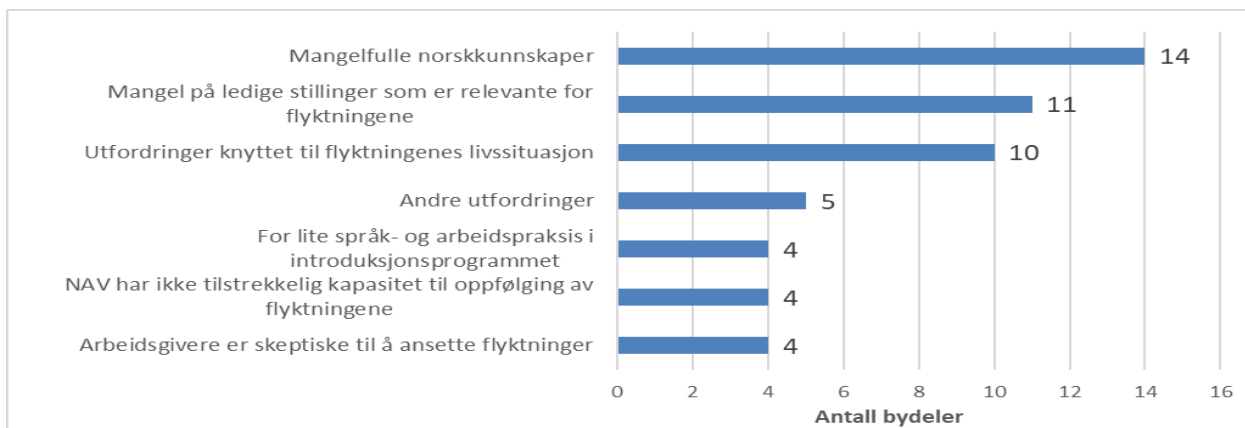
På spørsmål om bydelene kunne estimere hvor stor andel av de ukrainske flyktningene som hadde gått rett i arbeid uten deltakelse i introduksjonsprogrammet, oppga 10 bydeler *svært få* eller *få*. Tre bydeler oppga at NAV hadde erfaring med at *noen* av flyktningene gikk direkte ut i arbeid, mens én bydel oppga at den ikke hadde kjennskap til at noen av flyktningene i bydelen hadde gått direkte ut i jobb utenom programmet. Den siste bydelen svarte at de ikke visste hvor mange ukrainske flyktninger som hadde gått rett i arbeid.

På spørsmål om bydelene kunne estimere hvor mange flyktninger som hadde blitt ansatt på den arbeidsplassen hvor de hadde språk- og arbeidspraksis gjennom introduksjonsprogrammet, svarte tre bydeler at *mange* av flyktningene hadde fått ansettelse på praksisplassen. Ti bydeler svarte at *noen* av flyktningene hadde fått jobb i forbindelse med språk- og arbeidspraksis, mens to bydeler svarte at *få* eller *svært få* av flyktningene hadde gått over i arbeid etter endt språk- og arbeidspraksis.

Utfordringer med å få flyktningene raskt i arbeid

På spørsmål om hva NAV trodde var de viktigste utfordringene med å få flyktningene raskt i arbeid, svarte alle bortsett fra én bydel mangelfulle norskkunnskaper, jf. figur 10. Henholdsvis elleve og ti bydeler oppga mangel på relevante stillinger og flyktningenes livssituasjon som viktige barrierer for å få dem i arbeid. Fire av bydelene oppga for lite praksis i introduksjonsprogrammet, NAVs manglende kapasitet til oppfølging eller at arbeidsgiverne var skeptiske til å ansette flyktninger.

Figur 10 Bydelenes skåring av de viktigste utfordringene med å få flyktningene raskt i arbeid. N = 15.



Kilde: Kommunerevisjonens spørreundersøkelse.

Noen bydeler oppga også i fritekst andre utfordringer med å få flyktningene i arbeid:

- helseutfordringer – både fysiske og psykiske
- lite arbeidserfaring fra hjemlandet
- lite kjennskap til det norske arbeidslivet
- kort programtid og flere utflyttinger etter gjennomført introduksjonsprogram
- for kort programtid og at de skal ut i bedrifter såpass kort tid etter oppstart, og da med svært begrensede norskkunnskaper

Virkemidler som mangler for å få flere flyktninger i arbeid raskt

Avslutningsvis ble bydelene spurt om hvilke virkemidler de mente at NAV manglet for å sikre at enda flere flyktninger skulle komme (raskt) i arbeid. Nedenfor har vi listet opp flere av virkemidlene bydelene oppga:

- flere ressurser for å kunne tilby enda mer arbeidsrettet oppfølging og tettere oppfølging mens de var i jobb og språkpraksis
- for få tiltak i NAVs verktøykasse som kan brukes av flyktninger med lavt språknivå
- flere jobbmesser i regi av NAV Oslo
- bedre samarbeid med markedskontakter
- at Oslo kommune og bydelene bør opprette flere stillinger for flyktninger uten formell kompetanse
- tidligere fokus på arbeid, herunder CV, søknad og å snakke med deltakerne om dette

- flere tiltak tilpasset deltakernes språkferdigheter i regi av NAV som gir mulighet til å lære norsk arbeidsspråk
- at NAV selv tar for sjelden imot praksiskandidater
- økt tilgang og volum på norskopplæring og mer fokus på norskopplæring utenom skolen
- tilbud til flere om korte, arbeidsrettede kurs som gir spesifikk kompetanse

Vedlegg 4 Hvordan arbeidet Bydel Grünerløkka for å få ukrainske flyktninger i jobb?

Som vist i figur 3 i kapittel 3 og figur 14 i vedlegg 6 er Bydel Grünerløkka en av bydelene i Oslo som lykkes best med å få deltakere på introduksjonsprogrammet i arbeid. Også i tidligere år har bydelen oppnådd å få en høy andel av flyktningene i jobb. Vi har ikke indikasjoner på at flyktningene som Bydel Grünerløkka bosetter, i vesentlig grad skiller seg fra flyktningene i de øvrige bydelene. Årsaken til at de får flere i arbeid, kan derfor være måten de arbeider på for å få flyktninger i arbeid. For å få informasjon om hvordan de arbeider, har vi snakket med lederen ved NAV Grünerløkka og avdelingslederen for kontorets introduksjonsteam.

På undersøkelsestidspunktet bosatte bydelen i all hovedsak ukrainere. Et fåtall øvrige flyktninger med et annet oppholdsgrunnlag kvalifiserte til et mye lengre introduksjonsprogram, ofte et utdanningsløp. Det skisserte opplegget her gjaldt derfor for ukrainerne.

Da det begynte å komme mange ukrainske flyktninger i 2022, gikk bydelen fra å ha mottatt 20 flyktninger i 2019 til å motta 160–210 flyktninger per år fra 2022 til 2024. Introteamet økte fra 5 til 19 ansatte. NAV oppga at de hadde jobbet mye med å legge til rette for at ansvaret til programrådgiverne hovedsakelig skulle være arbeid og individuelle behov, som helseoppfølging. Det var gjort flere grep for å muliggjøre dette, blant annet at bosetterne var ansvarlige for oppfølgingen fram til oppstart på introduksjonsprogrammet, obligatorisk deltakelse på forkurs, og tett samarbeid mellom programrådgivere og sosialkonsulenter og med andre tjenester i bydelen. NAV trakk fram at spesielt viktig hadde samarbeidet med Oslohjelpe, helsestasjonen, barnehageadministrasjonen og frivillighetssentralen vært. Programrådgiverne hadde ansvar for å følge opp 20–30 deltakere hver, noe som var vanlig i de fleste andre bydelene også, jf. kapittel 4.

I mottaket

Bydelen oppga at på grunn av politiske føringer om kortere introduksjonsprogram og forventninger om at ukrainere skulle komme raskt i jobb, jobbet flyktningavdelingen på en annen måte enn tidligere og forsøkte å bruke tiden de hadde med flytningene, mer effektivt. De så derfor mulighet til å bruke også ventetiden på mottak, og arbeidet med arbeidsintegrering startet mens flyktningene var i mottak.

NAV Grünerløkka fikk informasjon om hvilke flyktninger som skulle bosettes i deres bydel, mens flyktningene var i mottaket. Introteamet tok kontakt med «sine» flyktninger rundt 2–3 måneder før de skulle bosettes i bydelen. De som jobbet med bosetting i bydelen, innhentet samtykke fra flyktningene og avtalte bosettingsdato. Flyktningene fikk tilsendt en informasjonsbrosjyre på ukrainsk, se den norske versjonen i bildet nedenfor. Brosjyren inneholder blant annet lenker til informasjon om ulike praktiske ting knyttet til bosetting, herunder BankID, sosialhjelp fra NAV, hvordan de kunne registrere seg som arbeidssøkere på nav.no, introduksjonsprogrammet og arbeid. QR-koden lenket til en digital spørreundersøkelse.

Informasjonsbrosjyren Bydel Grünerløkka sendte til «sine» flyktninger i asylmottaket



[Kart av bydel Grünerløkka]

Hva må på plass

Hva må på plass etter at du har blitt bosatt

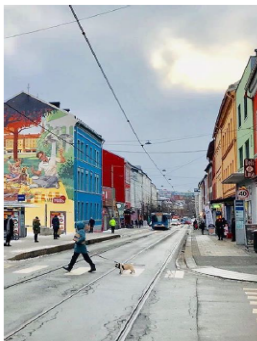
- [Bankkonto i en norsk bank](#)
Du står fritt til å velge bank selv.
- [BankID](#)
BankID gir deg tilgang til alle offentlige tjenester i Norge.
- [Sosialhjelp](#)
Økonomisk sosialhjelp er en midlertidig støtte du kan få hvis du ikke kan forsørge for deg selv.

Velkommen til bydel Grunerløkka!

Du har sikkert mange spørsmål som bosatt i Bydel Grunerløkka. Det er mye som må på plass når man er ny i Norge og her er en liten oversikt med forskjellig informasjon.

Informasjon

- [Informasjon fra offentlige myndigheter](#)
- [Helse](#)
- [NAV](#)
- [Introduksjonsprogrammet](#)
- [Arbeid](#)
- Video - [Hvordan registrere seg som arbeidssøker](#)



QR-KODE





NAV GRUNERLØKKA
Marstrandgata 6,
0566 Oslo

Kilde: NAV Grünerløkka.

Flyktningene fikk tilsendt en digital spørreundersøkelse som de ble bedt om å besvare mens de ventet på bosetting. Spørreundersøkelsen var oversatt til ukrainsk og russisk. På første- og sistesiden av spørreundersøkelsen sto det:

Førsteside: Første steg for å bli integrert i Norge er å få en tilknytning til arbeidsmarkedet. Når du kommer til Grünerløkka, vil vi – i samarbeid med deg – gjøre alt vi kan for å finne en passende jobb.

Sisteside: Vi gleder oss til å ta deg imot og jobbe sammen med å skaffe deg en jobb.

Gjennom spørreundersøkelsen ble det kartlagt hvilken arbeidserfaring flyktningene hadde fra hjemlandet, hva de kunne tenke seg å jobbe med i Norge, hvor de trodde de kunne få seg jobb etter kort tid (6 måneder), hvilke forventninger de hadde til arbeid i Norge, deres egne refleksjoner over hva som skulle til for å komme i jobb, hva de tenkte var fordeler ved å komme raskt i jobb, hva som var det viktigste NAV kunne hjelpe dem med når det gjaldt å komme i jobb, hva de opplevde som hindre for å komme i jobb, med mer. De fikk også en beskrivelse av hvordan de skulle gå fram for å få MinID, en personlig elektronisk ID som gir tilgang til offentlige tjenester.

NAV oppga at nesten alle flyktningene besvarte spørreundersøkelsen mens de var i mottaket. NAV opplevde at de allerede på dette stadiet fikk flyktningene til å reflektere over at det å komme i arbeid var et viktig integreringsverktøy. Dette bidro til ansvarliggjøring av flyktningene, og det bygget forventninger til hva samarbeidet med NAV ville omhandle. Ved å kartlegge dem i mottak opplever introteamet at de har et forsprang, spesielt siden programtiden i introduksjonsprogrammet er så kort.

Flyktningene ble også bedt om å forsøke å opprette MinID og registrere seg som arbeidssøkere med CV på nav.no. De som ikke gjorde eller klarte dette, fikk hjelp av NAV når de kom til bydelen.

Arbeidsrettet bosettingsperiode

NAV oppga at bosettingsperioden, altså fra flyktningene var bosatt i bydelen, til de begynte på introduksjonsprogrammet (ca. 3–4 måneder), var arbeidsrettet. Alle ansatte i bydelen som flyktningene møtte – fra bosetterne, via dem som fattet vedtak om sosialhjelp, til programrådgiverne – snakket om viktigheten av at flyktningene skulle komme i arbeid snarest mulig, og hva de selv måtte gjøre for å lykkes med det.

Bosettere var ansvarlige for flyktningene fram til de fikk norskklasse og begynte på introduksjonsprogrammet. Alle praktiske ting som måtte ordnes, ble gjort av bosetterne. Når deltakerne begynte på introduksjonsprogrammet, overtok programrådgivere, og de skulle i hovedsak kun fokusere på arbeid.

Rundt én uke etter at flyktningene var bosatt i bydelen, arrangerte programrådgiverne et forkurs for dem på ukrainsk. Kurset var obligatorisk, og nesten alle deltok. Unntaket var et fåtall med helseutfordringer. Kurset varte i to–tre timer per samling, og det var maksimalt ti deltakere per gruppe. Samlingene var ukentlig og gikk over fire–seks uker. Det var programrådgiverne som holdt dette kurset. NAV oppga at allerede når flyktningene møtte opp til forkurset, var tanken om at de skulle ut i arbeid, modnet gjennom både brosjyren og spørreundersøkelsen de fikk i mottaket. NAV var opptatt av å bygge trygge og gode relasjoner til flyktningene, og derfor startet de arbeidet med relasjonsbygging allerede mens deltakerne var i mottaket.

Innholdet i forkurset tok utgangspunkt i de temaene, svarene og påstandene som gikk igjen i svarene i spørreskjemaet fra mottaket. NAV oppga at de hadde erfart at det å identifisere, ta opp og oppklare aktuelle problemstillinger/temaer tidlig, samt at disse problemstillingene/temaene ble tatt opp i fellesskap i samlinger, skapte forutsigbarhet og tillit hos flyktningene.

Typiske aktiviteter i forkurset var

- informasjon om introduksjon, norskopplæring, rettigheter og veien videre
- informasjon om karrieremuligheter, kort- og langsiktige mål
- informasjon om hvordan søke jobb og lage CV
- informasjon om hva sosialhjelp er
- infomøte om hvordan lære norsk
- infomøte om frivilligheten
- evaluering av kurset

Introduksjonsprogrammet

Flyktningene fra Ukraina hadde tre dager med norskopplæring ved Voksenopplæringen og to dager som NAV hadde ansvar for. Disse dagene hadde programrådgiverne gruppemøter med deltakerne hvor de gjennomførte arbeidsrettede aktiviteter som intervjutrening, karriereveiledning og språkpraksis. De la opp til at flyktningene skulle snakke det de kunne av norsk helt fra starten. De begynte også tidlig med intervjutrening, etter tre–fire måneder på

introduksjonsprogrammet. Da hadde de to samlinger med deltakerne hvor hver enkelt skulle presentere seg selv for å øve til senere jobbintervjuer. NAV hadde erfart at mange av flyktningene hadde en holdning om at det var lærerne som skulle lære dem norsk. En del av ukrainerne kunne ikke engelsk og hadde aldri lært et fremmedspråk. Programrådgiverne oppga at de jobbet mye med å få dem til å forstå at å lære språket krevde veldig mye av dem selv, at de måtte legge ned en egeninnsats utover skolen og praktisere så mye de kunne, selv om det kunne være krevende. Mange gikk i egne ukrainske klasser, og da var det lett for at de bare snakket ukrainsk.

NAV la stor vekt på at det var de som var «historiefortelleren» om hvordan NAV-systemet fungerte for flyktningene. Derfor var det viktig at flyktningene fikk førstehåndsinformasjon fra NAV om hvilke rettigheter, men også hvilke plikter de hadde. Dette var viktig fordi det var så mye feilinformasjon på internett og i sosiale medier, hvor det ofte ble framsatt en annen fortelling om integrering og NAV. For eksempel hadde mange deltakere hørt om kvalifiseringsprogrammet av andre flyktninger i andre bydeler, og de etterspurte det lenge før introduksjonsprogrammet var ferdig. Da var det viktig for NAV å få fram at jobb skulle forsøkes først.

Språk- og arbeidspraksis

Etter tre måneder i introduksjonsprogrammet er det lovpålagt med arbeidsrettet aktivitet. For å ivareta dette gjennomføre NAV flere gruppesamlinger. Det gjorde de fordi gruppesamlinger var mer effektiv ressursbruk enn møter med enkeltpersoner, men også på grunn av dynamikken det skapte. I samlingene hjalp de blant annet deltakerne med å finne aktuelle praksisplasser/jobber der de hadde lyst til å jobbe. Det fungerte bedre i grupper, da deltakerne kunne lære og bli motivert av hverandre. NAV oppga eksempler på hvilke aktiviteter de hadde i disse samlingene:

- CV-verksted
- praksisforberedelse
- informasjon om norsk arbeidsliv og arbeidskultur
- bransjesamling ved behov
- tema: jobbsøk
- tema: intervjutrening
- drop-in jobbsøk
- hvordan skaffe nettverk
- samling med markedskontakt
- rettigheter i arbeidslivet
- samling for ulike bransjer
- jobbsamling der arbeidsgivere ble invitert inn for å fortelle om norsk arbeidsliv
- samling der tidligere deltakere på introduksjonsprogrammet ble invitert inn

NAV oppga at de også jobbet med holdninger blant flyktningene i gruppene. De hadde for eksempel opplevd at det blant flyktningene hadde vært snakket om at språkpraksis og arbeidstrening var «å jobbe gratis». Noen deltakere var usikre på hvor nyttig det ville være «å jobbe gratis» i en barnehage eller andre steder. En av deltakerne i introduksjonsprogrammet, som hadde hatt praksis i barnehage, fikk beskjed om å presentere noe for de andre

flyktningene under en gruppesamling. Vedkommende holdt hele presentasjonen på norsk. At vedkommende hadde lært seg å snakke så godt i språkpraksis i barnehage, imponerte de andre flyktningene og motiverte dem for arbeidspraksis selv. Samtidig presiserte NAV at programrådgiverne og den enkelte deltakeren selv måtte være enige om veien videre. Det er ikke bra å presse noen ut i praksis om de ikke har lyst. De forsøkte derfor å motivere dem ulike måter.

NAV mente at det kun var et mindretall av flyktningene som trengte språkpraksis. Hvis noen hadde god progresjon i norsk, fokuserte introteamet på arbeid framfor praksisplass. Introteamet jobbet etter et prinsipp om at flyktningene ikke trengte mer norskundervisning, men arenaer for å praktisere språket. NAV presiserte at det kunne være ubehagelig for flyktninger å bli tvunget til å snakke norsk i møte med NAV, men at det var viktig for at de skulle lære seg språket. De flyktningene som ikke hadde tilstrekkelige språkferdigheter til å gå direkte ut i arbeid, ble plassert i arbeidstrening for språkpraksis. Introteamet hjalp flyktningene med å kontakte arbeidsplasser for både praksis og jobb, dersom de så at dette ble for vanskelig for enkelte. Språkpraksis foregikk hovedsakelig i barnehage, på sykehjem, i AKS og i frivilligheten. Bydelen hadde ikke opprettet nye arbeidsplasser uten formelle kompetansekrav forbeholdt flyktninger.

Arbeidsmarkedstiltak

Noen flyktninger fant arbeidsgivere selv, men veilederne hjalp også til – avhengig av behovet til den enkelte personen. Språket var ofte en hindring for å kunne få drømmejobben. Programrådgiverne motiverte derfor flyktningene til å ta andre jobber først og så jobbe seg oppover mot drømmejobben. NAV oppga at programrådgiverne stort sett alltid var med i prosesser med arbeidsgivere hvor jobb for flyktningene var mulig. De ga ofte lønnstilskudd/mentortillegg, men sjelden i mer enn tre måneder. Programrådgiverne deltok ofte i møter med arbeidsgivere om det var behov for det. Introteamet hadde også tilgang til markedskontakter, og de benyttet de statlige arbeidsmarkedskursene (AMO-kurs). Markedskontaktene hadde også et stort nettverk av arbeidsgivere som det kunne være aktuelt å formidle deltakerne til. I noen få tilfeller brukte NAV kvalifiseringsprogrammet. Der var i tilfelle flyktningene ikke hadde kommet i arbeid tre til seks måneder etter endt introduksjonsprogram. NAV oppga at Voksenopplæringen var fleksible om flyktningene fikk seg jobb eller praksisplass, og tilbød norskundervisning på kveldstid ved behov.

Jobbmesse

NAV benyttet jobbmesser hvor de samlet arbeidsgivere som kunne være interessert i å ansette flyktninger. Her fikk flyktningene anledning til å presentere seg selv direkte til aktuelle arbeidsgivere. NAV oppga at tidligere fikk de nesten full uttelling på jobbmessene, det vil si at flesteparten av flyktningene kom i arbeid i møte med arbeidsgiverne på messene. Nå som det hadde kommet flere flyktninger, var det stor konkurranse dem imellom om ledige jobber. NAV hadde derfor iverksatt en rekke tiltak for å ruste flyktningene «sine» i møte med denne konkurransen. De hadde fem til seks samlinger med forberedelse til messene med blant annet skriving av CV, øvelse på å presentere seg selv og intervju trening. Dette var noe de også hadde gjort i tidligere samlinger. Hvordan skille seg ut i møte med arbeidsgiver, og hvordan selge inn sin kompetanse, var sentrale spørsmål i samlingene og noe flyktningene jobbet med i forkant av messene.

NAV Grünerløkka oppga at de arrangerte jobbmesser flere ganger i året sammen med bydelene Sagene, St. Hanshaugen og Gamle Oslo. Messene var stort sett for flyktninger og unge under 30 år. Snart skal flyktningene delta på den store jobbmessen for flyktninger i Oslo Spektrum.

Oppfølging etter endt introduksjonsprogram

NAV presiserte at å bidra til at flyktningene skulle komme i jobb, var hele introteamets ansvar, ikke bare programrådgivernes. En viktig suksessfaktor var at de jobbet sammen som et team, med samme mål om at flyktningene skulle komme i jobb. De slapp ikke deltakerne etter avsluttet introduksjonsprogram. Introteamet besto også av sosialkonsulenter som i samarbeid med programrådgiverne fulgte opp de flyktningene som ikke hadde fått jobb underveis i eller etter introduksjonsprogrammet. De satte blant annet vilkår for flyktningene som gikk over til sosialhjelp, for eksempel at de måtte delta i aktiviteter og møter med markedskontakter og motta tett oppfølging av NAV. Det var ikke nødvendigvis samme programrådgiver som fulgte opp flyktningene etter introduksjonsprogrammet, da det kunne være godt med litt bytte – nye mennesker kunne skape en annen motivasjon.

Suksessfaktorer

Lederen av NAV Grünerløkka oppsummerte det hun mente var de viktigste suksessfaktorene i kontorets arbeid med å få flyktningene i arbeid. Hun mente at planleggingen av arbeidet og måten det var rigget på allerede fra flyktningene var i mottak, og gjennom hele programperioden, la viktige premisser for resultatet. Videre trakk hun fram introteamets kompetanse, engasjement, dedikasjon og forståelse for flyktningenes situasjon. NAV-lederen mente at introteamet hadde en særegen forståelse for målgruppens situasjon, kompetanse innenfor ledelse av mennesker og prosesser samt en sterk oppfatning av og tro på at tidlig tilknytning til arbeidslivet var viktig for integreringen. Disse egenskapene hadde vært sentrale faktorer for at teamet hadde lyktes så godt med dette arbeidet. I tillegg trakk hun fram samarbeid internt i NAV og med andre tjenester i bydelen, noe som gjorde at programrådgiverne kun hadde ansvar for arbeid rettet mot arbeidsintegrering.

Andre suksessfaktorer som ble trukket fram, var

- tett oppfølging, individuell tilrettelegging og kontakt med næringslivet
- metodeutvikling
- hensiktsmessig organisering og ressursbruk
- brukerinvolvering
- helhetlig tilnærming
- evaluering av alle aktiviteter i introteamet (tilbakemelding fra flyktningene gjennom undersøkelser, i grupper og individuelt)

Vedlegg 5 Arbeidsintegrering i Danmark sammenlignet med i Norge

Det har vært trukket fram i media at en langt høyere andel av de ukrainske flyktningene har kommet i arbeid i Danmark enn i Norge. De nordiske landene har hatt ulike politiske strategier for arbeidsmarkedsintegreringen av ukrainske flyktninger.

I rapporten fra en arbeidsgruppe nedsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet i mai 2023 blir det trukket fram at Danmark lenge har vært opptatt av at flyktninger skal raskt ut i arbeid, og at de danske kommunene over lengre tid har jobbet arbeidsrettet. Analysene peker på at den danske integreringsloven siden 2016 har hatt et gjennomgående fokus på at flyktninger skal komme raskt i arbeid, med krav om hyppig bruk av arbeidsrettede tiltak som kommunene blir målt på. Dette har resultert i at kommunene har etablert gode samarbeidskanaler med arbeidsgivere, både private og offentlige, over lengre tid. I møte med det danske arbeidsmarkedet, som har et stort behov for ufaglært arbeidskraft, har dette muligens gitt utslag i form av høyere sysselsettingsrater.

Hovedregelen for flyktninger gjenspeiler det arbeidsrettede fokuset: Flyktninger skal motta et arbeidsrettet tilbud i form av arbeidspraksis eller lønnstilskudd innen fire uker, med mindre det er åpenbare grunner til at den enkelte ikke kan delta på et slikt tilbud. I særreglene som gjelder for fordrevne fra Ukraina, har kommunene i Danmark fått mulighet til å utsette en del av fristene som vanligvis gjelder i integreringsloven, fra fire ukers frist for arbeidsrettet aktivitet til inntil seks måneders frist. Formålet med endringen var å gi kommunene bedre tid til å rigge et godt tilbud til de ukrainske flyktningene, står det i analysene til arbeidsgruppen.

Videre hadde Danmark en større ukrainsk befolkning enn Norge før krigen. I Danmark bodde det dobbelt så mange ukrainere (13 000) som i Norge før krigen brøt ut. Analysene viser at sysselsettingsraten var høyere i de danske kommunene hvor det bodde en del ukrainere fra før, og personlige nettverk og arbeidsgiveres gode erfaringer med ukrainske ansatte ble trukket fram som positive og medvirkende faktorer for sysselsettingen av de ukrainske flyktningene som kom etter krigen.

I rapporten *Nordic integration and settlement policies for refugees: A comparative analysis of labour market integration outcomes* av Hernes et al. fra 2019 hadde flyktninger i Danmark høyest estimert sysselsetting de to første årene med botid, men to til fire år senere viste derimot analysene at Norge kom best ut.

Rapporten fra 2019 pekte på at Norge hadde de beste sysselsettingsresultatene over tid for flyktninger uten eller med lav utdanning, og vesentlig bedre sysselsettingsnivå for flyktningkvinner. Sysselsettingsgapet mellom menn og kvinner var mindre i Norge enn i Sverige og Danmark.

Arbeidsmarkedsintegreringen i Norge fokuserer på en stabil tilknytning til arbeid framfor raskest mulig vei til jobb, noe som skiller oss fra andre nordiske land med høyere sysselsettingsgrad, for eksempel Danmark. Det er særlig det siste året (2024) at det har kommet tydeligere føringer fra norske myndigheter om at ukrainske flyktninger skal raskere i jobb.

I NAVs artikkel *Ukrainske flyktningers vei inn på arbeidsmarkedet* fra 2024 sammenlignes sysselsettingen til ukrainske flyktninger i Norge med tilsvarende i Danmark. I artikkelen vises det til at i mars 2024 var 18 prosent av de ukrainske flyktingene i Norge i arbeidsfør i alder i jobb, mens tilsvarende andel i Danmark var 52 prosent. Dette mønsteret har vært synlig også for tidligere flyktninggrupper, som beskrevet ovenfor.

NAVs artikkel bygger på sammenligningen til Hernes et al. fra 2019 og viser at kort tid etter ankomst er andelen flyktninger i arbeid klart høyere i Danmark enn i Norge og Sverige. Etter noe tid øker derimot andelen i jobb raskere i Norge og Sverige, og den møter det danske sysselsettingsnivået. Tilsvarende resultater fra Liebig og Tronstad (2018) blir trukket fram i NAVs artikkel, som også understreker at Danmark har en betydelig lavere sysselsettingsrate ti til tjue år etter ankomst enn både Norge og Sverige har. De spekulerer i om dette kan skyldes at Danmark har innrettet integreringspolitikken for å sikre rask, framfor mer varig, deltakelse i arbeidslivet, mens man i Norge og Sverige i større grad har vært opptatt av opplæring og utdanning, og at dette kan ha bidratt til en forsinket, men mer varig tilknytning til arbeidslivet i Norge og Sverige.

Diskusjonen om hvorvidt det er mest gunstig med rask tilknytning til arbeidslivet for flyktninger, eller om opplæring bør komme først, er belyst av flere forskere. NAV viser videre til en studie av Arendt og Bolvig (2023) som sammenligner danske kommuner som fokuserer på «work first», og kommuner som fokuserer på «language first». De finner at økt lokal bruk av «work first» øker sysselsettingen de første to årene etter ankomst, men at sammenhengen forsvinner etter tre år, noe som kan skyldes at jobbtrening går på bekostning av språktrening. Annen forskning bekrefter gunstige langtidseffekter av språkopplæring for arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger, mens effekten av rask utplassering i jobb ser ut til å være mer kortlivet og usikker på lengre sikt (Foged et al., 2024).

I artikkelen *Ukrainske flyktningers vei inn på arbeidsmarkedet* (2024) skriver NAV at de ukrainske flyktingene kommer til Norge i en periode hvor vi har lav arbeidsledighet og mangel på arbeidskraft i flere bransjer. I årene som kommer, er det også grunn til å tro at mangelen på arbeidskraft vil øke, etter hvert som vi blir flere eldre i befolkningen og relativt færre i arbeidsfør alder. De ukrainske flyktingene kan dermed representere en økning i arbeidstilbudet som kan avhjelpe denne situasjonen noe, gitt at de blir værende i Norge og kommer i jobb. I et godt arbeidsmarked bør også forutsetningene være gode for å klare å inkludere flere i jobb, men samtidig stilles det høye krav til språkferdigheter og kompetanse. Det blir derfor viktig å følge utviklingen tett framover og sørge for at vi lykkes med å få flest mulig av de ukrainske flyktingene i jobb, skriver NAV.

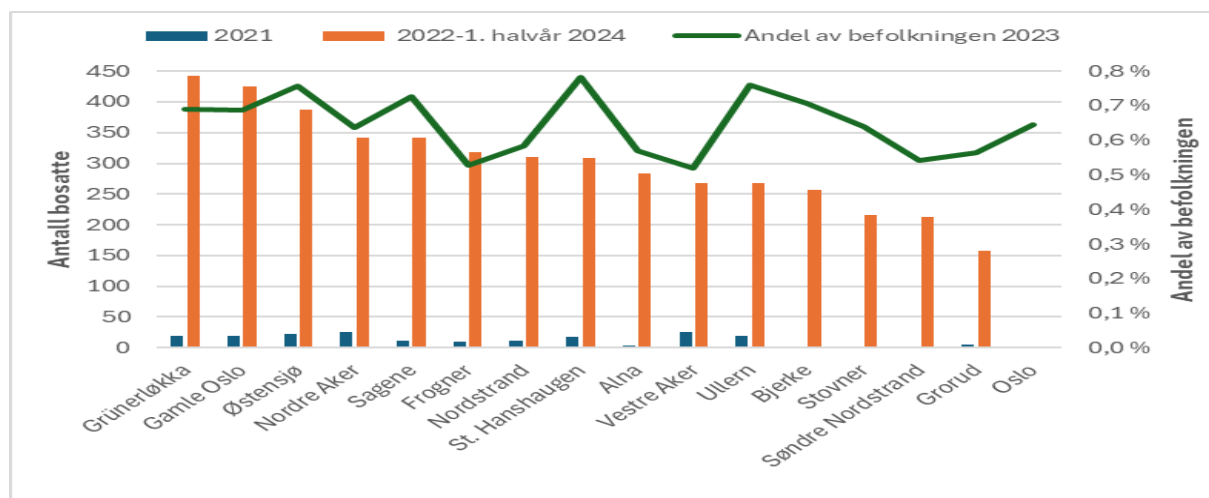
NAV visere videre til forskning på tidligere flyktningstrømmer som peker på at alder, kjønn, utdanningsnivå og familiesituasjon har en del å si for hvor raskt flyktingene kommer i arbeid (Bratsberg et al., 2016; Brekke et al., 2024). De ukrainske flyktingene er høyt utdannet sammenlignet med andre, men de har også en overvekt av eldre, kvinner og barn i demografien. NAVs artikkel peker på tydelige forskjeller i sysselsettingen etter alder og kjønn og poengterer at yngre og menn kommer fortere i arbeid enn eldre og kvinner, noe som kan være medvirkende faktorer til de norske sysselsettingsratene.

Vedlegg 6 Annet om arbeidsintegrering av flyktninger

Bosetting av flyktninger

Figur 11 viser antall bosatte flyktninger i bydelene i 2021 (blå søyler) og i perioden 2022–7. juni 2024 (oransje søyler). Den grønne linja i figuren viser bosatte flyktninger i sistnevnte periode som andel av befolkningen i 2023. Det var en svært sterk økning i antallet bosatte flyktninger i alle bydeler i Oslo i 2022 sammenlignet med 2021.

Figur 11 Antall bosatte flyktninger i bydelene i 2021 og 2022–7.juni 2024 samt bosatte flyktninger som andel av befolkningen i bydelene i 2023.



Kilde: Statistikkbanken, Oslo kommune. Tallene er bearbeidet av Kommunerevisjonen.

I 2021 ble ingen nyankomne flyktninger bosatt i bydelene Bjerke og Stovner, mens det var 5 eller færre i bydelene Søndre Nordstrand (1), Alna (3) og Grorud (5). I de øvrige bydelene ble mellom 10 og 26 nyankomne flyktninger bosatt i 2021. I perioden fra 2022 til 1. halvår 2024 bosatte bydelene Grünerløkka og Gamle Oslo flest flyktninger, i underkant av 450, mens bydelene Grorud, Søndre Nordstrand og Stovner bosatte færrest, med 126–157. Bosatte flyktninger som andel av befolkningen varierte mellom 0,5 og 0,8 prosent i bydelene.

Norskopplæring

Servicesenteret testet flyktningenes norsknivå og satte et individuelt mål for norskopplæringen. Flyktninger som ikke hadde fullført grunnskole, ble plassert i en klasse med lav progresjon og språknivå A2 i skriftlig og B1 i muntlig. Deltakere som hadde fullført grunnskole, ble plassert i en klasse med middels progresjon og språknivå B1 i skriftlig og muntlig. Deltakere som hadde utdanning på videregående nivå eller høyere, ble plassert i en klasse med rask progresjon og språknivå B1 i skriftlig og B2 i muntlig (eventuelt B2 i alle delferdigheter).

Flyktninger med et annet oppholdsgrunnlag hadde norskopplæring 5 dager i uken, til sammen 30 timer i uken, til de kom på A1-nivå. Når de hadde nådd målet, fikk de 16 timer norskopplæring og 4 timer oppfølging av lærerne 3 dager i uken. De hadde 1 dag som Servicesenteret hadde ansvaret for (ulike kurs), og 1 dag til arbeidspraksis som NAV hadde

ansvaret for. Dette fikk de i 12 uker. Deretter hadde NAV ansvar for 2 dager i uken. Det samme gjaldt for de første med kollektiv beskyttelse, ukrainerne, som kom i 2022. Retten (og plikten for dem med et annet oppholdsgrunnlag) til å delta i opplæring i norsk gjaldt til deltakerne nådde et minimumsnivå i norsk, men ikke lenger enn en gitt periode. For personer som hadde videregående opplæring eller mindre, var det inntil 3 år. For dem med utdanning utover videregående nivå var det inntil 18 måneder. Godkjent permisjon skulle legges til fristen. Lærerne fulgte opp flyktningene med et annet oppholdsgrunnlag når de var ute i praksis, hovedsakelig digitalt.

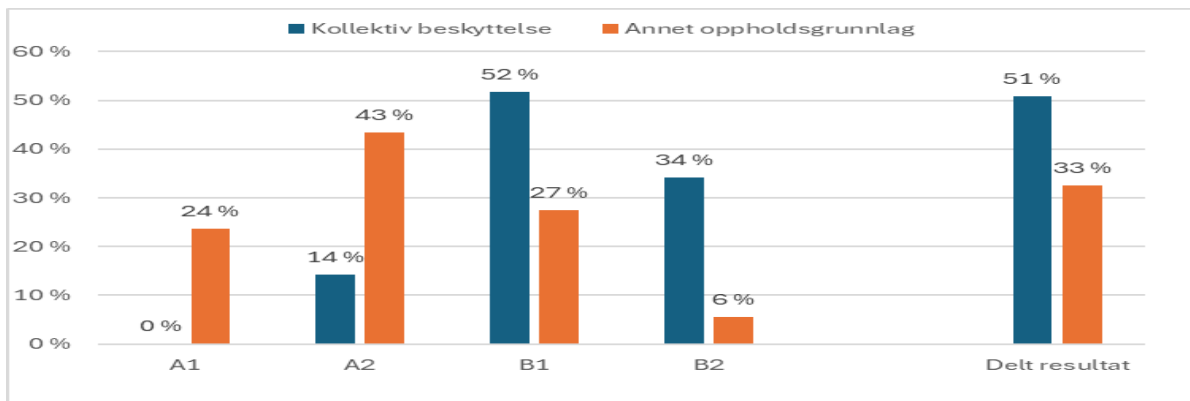
Høsten 2023 ble norskopplæring til ukrainere nedjustert til 16 timer i uken fordelt på 3 dager i inntil 1 år. For personer som hadde behov for mer tid for å nå et minimumsnivå i norsk, kunne fristen utvides med 6 måneder med 12 timer norskopplæring i uken. Startdatoen for fristen for norskopplæring startet idet vedtaket om norskopplæring ble fattet.

Alle som fikk norskopplæring, fikk én gratis norsksprøve. Voksenopplæringen oppga at føringen var at deltakerne skulle ta norsksprøven når de var ferdige med norskkurset sitt, for å dokumentere språknivået. De aller fleste tok prøven da. Deltakerne som tok prøven på nytt, måtte selv dekke kostnaden ved dette (ca. 1000 kr). Voksenopplæringen skulle sette ned norskmålet hvis en deltaker var langt unna å nå det mot slutten av norskkurset.

Deltakerne på norskkurs gikk opp til både skriftlig og muntlig prøve. Den skriftlige prøven besto av tre tester med tilhørende karakter – lytting, lesing og skriving. I Servicesenterets statistikk grupperes de med ulike resultater på de skriftlige prøvene inn i én gruppe. For perioden fra 2022 til 1. halvår 2024 utgjorde disse rundt halvparten av dem med kollektiv beskyttelse som gikk opp til testene, og rundt en tredel av dem med et annet oppholdsgrunnlag. Vi har ikke fått statistikk over hvilket gjennomsnittlig språknivå de fikk på disse testene.

I figur 12 vises oppnådd karakternivå på prøve i norsk muntlig og karakternivået for dem som fikk én og samme karakter på de skriftlige prøvene. Søylen med karakternivå omfatter rundt halvparten av dem med kollektiv beskyttelse som gikk opp til norsksprøve, og to tredeler av dem med et annet oppholdsgrunnlag. De med kollektiv beskyttelse oppnådde langt høyere språknivå enn de med et annet oppholdsgrunnlag. Den viktigste årsaken til det er at en høyere andel av dem med kollektiv beskyttelse hadde videregående eller høyere utdanning og dermed også høyere karaktermål for norskopplæringen. Mens 86 prosent av dem med kollektiv beskyttelse oppnådde språknivå B1 eller B2, oppnådde 33 prosent av dem med et annet oppholdsgrunnlag det samme.

Figur 12 Oppnådd språknivå på norskprøven for flyktninger med kollektiv beskyttelse og med et annet oppholdsgrunnlag. 2022–1. halvår 2024.



Note: Kilden er Oslo Voksenopplæring Servicesenter, tallene er bearbejdet av Kommunerevisjonen. Oslo Voksenopplæring hadde ikke statistikk over oppnådd språknivå for alle som gikk opp til norskprøve etter avsluttet introduksjonsprogram. Systemet deres var slik at en person som gikk opp til norskprøve etter avsluttet introduksjonsprogram og deretter begynte i et annet tiltak i regi av NAV, ikke ble talt med i denne statistikken. Det forelår ikke statistikk over hvor mange av dem som avsluttet introduksjonsprogrammet, som gikk opp til norskprøve. De aller fleste som var meldt opp til norskprøvene, gikk opp til prøven og besto også prøven.

De med kollektiv beskyttelse gikk i gjennomsnitt opp til norskprøvene rundt 1 år og 3 måneder etter at de startet opplæringen. For dem med et annet oppholdsgrunnlag gikk det i gjennomsnitt 3 år og 7 måneder før de gikk opp til norskprøven.

Hva betyr de ulike språknivåene?

Det er utarbejdet et felles europeisk rammeverk for språk.⁵ Rammeverket er opphavet til språknivåene A1, A2, B1, B2, C1 og C2. Det inneholder detaljerte skalaer for hva man kan gjøre med språket i forskjellige kontekster på de forskjellige nivåene. Nedenfor gjengis kort de ulike nivåene.

- A1: Du kan forstå og bruke kjente, dagligdagse ord og uttrykk. Du kan delta i en samtale på en enkel måte hvis samtalepartneren snakker langsomt og tydelig og hjelper deg.
- A2: Du kan delta i enkle samtaler om vanlige og praktiske aktiviteter som du kjenner. Du kan lese og forstå korte, enkle tekster knyttet til ditt arbeid. Du kan skrive korte, enkle beskjeder og fortelle om opplevelser og hendelser med enkle fraser og setninger.
- B1: Du kan forstå hovedpunktene i klar tekst og tale om kjente emner som du ofte møter i forbindelse med arbeid, skole og fritid. Du kan klare deg i de fleste situasjoner som kan oppstå, og kan skrive enkle tekster om kjente emner og kort forklare og begrunne meninger og planer.
- B2: Du kan forstå hovedinnholdet i komplekse eller akademiske tekster, også faglige drøftinger innenfor ditt eget fagområde. Du kan delta i samtaler med et relativt spontant og flytende språk, og du kan skrive klare, detaljerte og argumenterende tekster om et vidt spekter av emner.

⁵ [Det felles europeiske rammeverket for språk: læring, undervisning, vurdering. Utvidet versjon \(PDF\)](#)

- C1: Dette tilsvarer høyere akademisk nivå og er det som testes på den vanskeligste av norskprøvene. Prøven forutsetter at du har et avansert og effektivt språk.

Hvilke språkkrav stilles?

Alle helsepersonellgrupper med utdanning fra andre land enn Norge, Sverige eller Danmark skal ha bestått en godkjent norsk språkprøve på B2-nivå på Europarådets nivåskala for språk (CEFR) for å få ansettelse i Oslo kommune. Godkjente språkprøver som kan måle språkferdigheter på B2-nivå, er «Test i norsk – høyere nivå», også kalt Bergenstesten (bestått både muntlig og skriftlig), og norskprøven til Kompetanse Norge (tidligere VOX) med B2 på alle delprøver.

Ved ansettelser av ufaglærte i helse- og omsorgstjenestene skal det for søkere som har opplæring i andre land enn Norge, Sverige eller Danmark, stilles krav om framvisning av språkprøve som viser at søkerne behersker norsk på minimum nivå B1 på alle delprøvene.⁶ For nyansatte i kommunale barnehager stilles det krav om bestått videregående opplæring. Ansatte som ikke har videregående opplæring fra Norge, Sverige eller Danmark, kan ansettes hvis de kan dokumentere at de behersker norsk på minimum nivå B1 på alle delprøver.⁷

Opptak til høyere utdanning: Alle som søker opptak til universitet og høyskole i Norge gjennom samordnet opptak, må oppfylle språkkrav i norsk. Det er nivå B2 som kreves for opptak til høyere studier.

Statsborgerskap eller oppholdstillatelse: Hvis du skal søke om norsk statsborgerskap, må du ha et muntlig nivå på B1.

Sluttårsak for deltakere på introduksjonsprogram

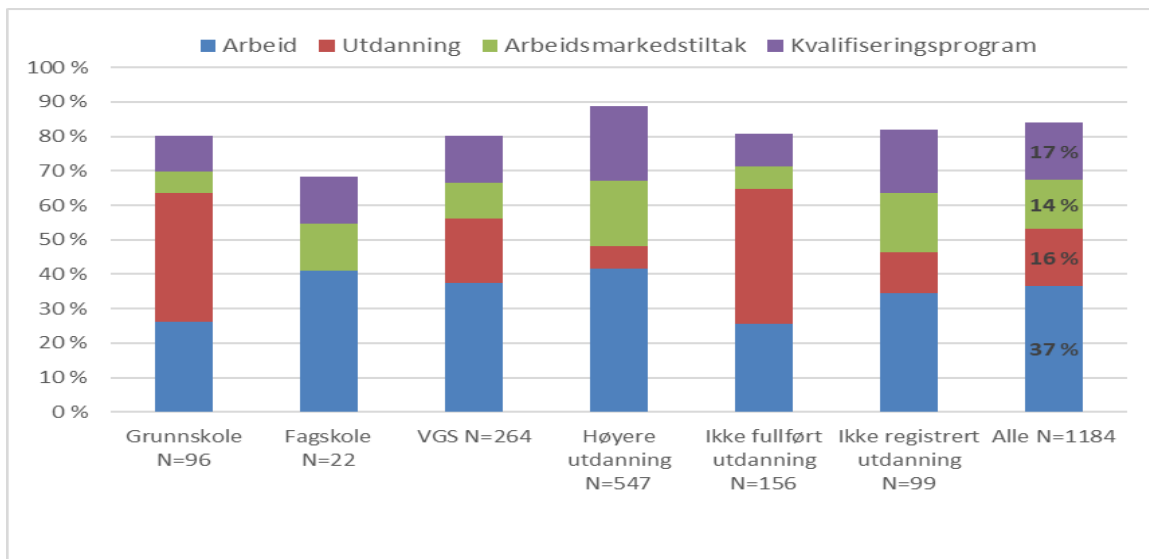
Sluttårsak etter utdanningsnivå

Figur 13 viser sluttårsak etter deltakernes utdanningsnivå. En langt høyere andel av deltakerne med utdanning utover fagskole eller videregående utdanning kom i arbeid etter introduksjonsprogrammet sammenlignet med deltakere som kun hadde grunnskole eller ikke hadde fullført utdanning. På den andre siden gikk deltakere med kun grunnskole eller ikke fullført utdanning i langt større grad til utdanning etter introduksjonsprogrammet enn de med høyere utdanning gjorde. Dette gjenspeiler også målene med introduksjonsprogrammet.

⁶ [Verbalforslag. Helse- og sosialutvalget \(2022\)](#)

⁷ [Personalet i barnehagene. Kvalitet i barnehagen. Oslo kommune.](#)

Figur 13 Andel deltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden 1. januar 2022–7. august 2024, fordelt på sluttårsak etter utdanningsbakgrunn.

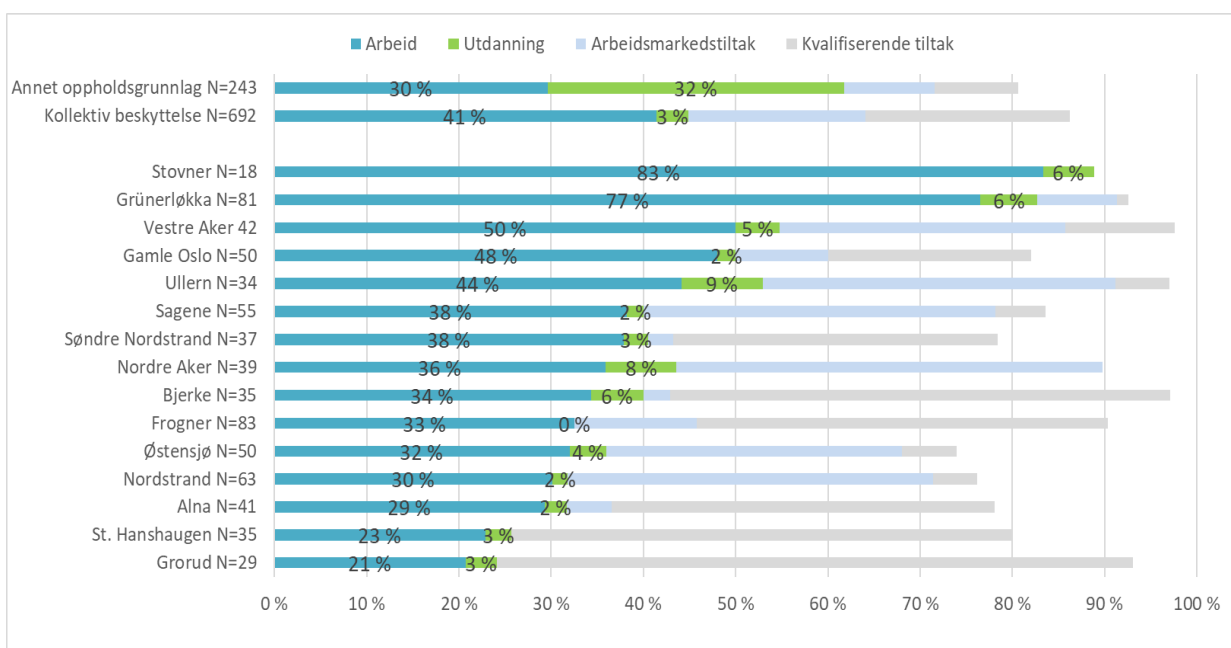


Kilde: Velferdsetaten, tallene er bearbeidet av Kommunerevisjonen.

Sluttårsak for deltakere med kollektiv beskyttelse

Figur 14 viser sluttårsak for deltakere med kollektiv beskyttelse som avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden fra 2023 til 7. august 2024. De to øverste radene viser aggregerte tall for alle med et annet oppholdsgrunnlag og alle med kollektiv beskyttelse. 41 prosent av dem med kollektiv beskyttelse kom i arbeid i perioden, mot 30 prosent av dem med et annet oppholdsgrunnlag.

Figur 14 Andel deltakere med kollektiv beskyttelse som har avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden fra 2023 til 7. august 2024, fordelt på sluttårsak. De to øverste radene viser aggregerte tall (prosent) for alle med et annet oppholdsgrunnlag og alle med kollektiv beskyttelse. Bydelar.



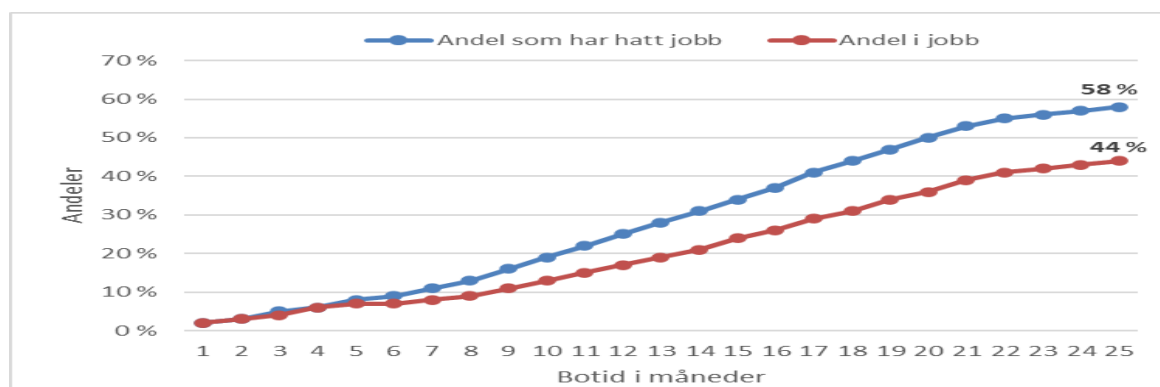
Kilde: Velferdsetaten, tallene er bearbeidet av Kommunerevisjonen.

Bydelene Stovner og Grünerløkka hadde høyest andel deltakere som var kommet i arbeid ved endt introduksjonsprogram (henholdsvis 83 prosent og 77 prosent). I Bydel Stovner var det relativt få deltakere som avsluttet programmet i perioden. Andelen vil derfor bli mye påvirket av enkeltendringer. Bydelene Grorud og St. Hanshaugen hadde lavest andel deltakere som kom over i arbeid (henholdsvis 21 og 23 prosent). I begge disse bydelene ble en høy andel deltakere overført til kvalifiserende tiltak etter avsluttet introduksjonsprogram, 69 prosent i Bydel Grorud og 50 prosent i Bydel St. Hanshaugen. Også bydelene Bjerke, Frogner og Alna hadde høye andeler deltakere som gikk over til kvalifiserende tiltak.

Sysseilsetting blant ukrainske flyktninger i Norge

Her refererer vi ulike funn fra Statistisk sentralbyrås artikkel *En av tre ukrainere er i jobb* (2024). 25 prosent av de ukrainske innvandrerne i alderen 20–66 år som har ankommet Norge etter Russlands invasjon av Ukraina, var i jobb i juni 2024. Hvor lenge de har bodd i Norge, varierer, og sysselsettingsandelen øker gradvis med botiden. Om lag 24 000 ukrainere i alderen 20–66 år har bodd i Norge i minst ett år, mens i overkant av 6000 har bodd i Norge i minst to år. Figur 15 viser utviklingen i sysselsettingsandelen for perioden fra mars 2022 til juni 2024 etter botid. 19 prosent er i jobb etter ett års botid. Av dem som har bodd i Norge i to år, er 44 prosent i jobb, mens 58 prosent enten er i jobb eller har vært i jobb tidligere.

Figur 15 Andel i jobb og andel som har hatt minst én jobb, etter botid. Innvandrere i alderen 20–66 år som kom til Norge mellom mars 2022 og juni 2024. Prosent.



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I overkant av 60 prosent av innvandrerne som har kommet etter at krigen i Ukraina startet, er kvinner. Rett etter krigens utbrudd var de aller fleste som kom, kvinner, men i senere tid har det kommet flere menn. 1 300 menn og 4 800 kvinner har bodd i Norge i minst to år. Det tar kortere tid for menn å bli sysselsatt enn for kvinner. Mens over 50 prosent av mennene er i jobb etter to års botid, er den tilsvarende andelen for kvinner 42 prosent.

Blant de ukrainerne som er i jobb, har de med lengre botid også høyere stillingsprosent. Ved ett års botid er den gjennomsnittlige stillingsandelen 66 prosent, mens den har økt til 72 prosent etter to års botid. Kvinner har lavere stillingsprosent enn menn, og dette gjelder uavhengig av botid. Ukrainske menn som har bodd i Norge i to år, har en gjennomsnittlig stillingsandel på 86 prosent, mens kvinners andel er 67 prosent. Kvinnedominerte yrker har lavere stillingsandeler enn mannsdominerte yrker. Over 95 prosent av byggearbeiderne er menn, og de jobber som regel i heltidsstillinger. 85 prosent av de ukrainske flyktningene som er

renholdere eller barnehage- og skoleassistenter, er kvinner. Stillingsandelene i kvinnedominerte yrker øker noe med botiden, men gjennomsnittet kommer ikke over 70 prosent etter to års botid. Lavere stillingsandeler er typisk også for resten av befolkningen i Norge i disse yrkene.

Flest jobber i overnatting og servering. Om lag 1 av 6 ukrainere som kom etter invasjonen i februar 2022, jobbet i overnattings- og serveringsvirksomhet i juli 2024. Overnattings- og serveringsvirksomhet omfatter blant annet hotellvirksomhet, restaurantvirksomhet, catering og drift av barer. Etter overnatting og servering følger en rekke jevnstore næringer, blant annet helse- og sosialtjenester, forretningsmessig tjenesteyting, industri og varehandel, hvor om lag 10–14 prosent jobber.

Blant *lønnstakere* i Norge fra Ukraina (også dem som kom før krigens utbrudd) var om lag 40 prosent midlertidig ansatt i juni 2024. Andelen i midlertidige stillinger etter ett års botid var 43 prosent for menn og 59 prosent for kvinner. Etter to års botid var andelene sunket til henholdsvis 30 prosent og 54 prosent.

Blant lønnstakere i Norge fra Ukraina var de vanligste yrkene renholder, butikkmedarbeider og barnehage- og skoleassistent. Nærmere 24 prosent jobbet i akademiske yrker, lederyrker og lignende. Dette er yrker som krever kompetanse tilsvarende høyskole- eller universitetsutdanning. Ca. 10 prosent av ukrainerne med ett års botid i Norge var i akademiske yrker mv., og andelen økte til 19 prosent etter to års botid.

Fra januar 2022 til juni 2024 har det innvandret til Norge om lag 4 800 syrere, eritreere og afghanere i alderen 20–66 år, de aller fleste er flyktninger. Deres sysselsettingsandel er lavere enn for de ukrainske flyktingene. Etter to års botid er sysselsettingsandelen for ukrainere 44 prosent, mens den er under 25 prosent for de øvrige gruppene. En viktig forklaring på disse forskjellene er at ukrainerne har høyere utdanning sammenlignet med disse gruppene, og at sistnevnte dermed får lengre tid i introduksjonsprogrammet.

Vedlegg 7 Uttalelse fra byråden for sosiale tjenester

Byrådsavdeling for sosiale tjenester



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
24/2148 - 6

Saksbeh.:
Marte-Marit Berntsen Aarvik, 400
43 839

Dato:
04.12.2024

Uttalelse til rapport om arbeidsintegrering av flyktninger

Jeg viser til rapport til uttalelse fra Kommunerevisjonen, oversendt Byrådsavdelingen 11.11.24, om arbeidsintegrering av flyktninger. Jeg takker for en god og viktig revisjonsrapport. Under følger min uttalelse til de spørsmålene revisjonen har oversendt sammen med rapporten.

Har informasjonen ved oppstart og gjennomføringen av prosjektet vært tilstrekkelig klar?

Svar: Ja.

Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Svar: Nei.

Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Svar: Nei.

Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Svar: Jeg er enig i at det er for store forskjeller mellom bydelene når det gjelder arbeidsretting av introduksjonsprogrammet. Derfor er jeg også takknemlig for at Kontrollutvalget valgte dette som tema for en revisjon. Jeg gir i det videre mine kommentarer til rapportens konklusjoner (kap 8.2 i rapporten).

Velferdsetaten og min byrådsavdeling var i dialog med Statsforvalteren og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet i sommer, angående kravet om oppstart av introduksjonsprogrammet innen tre måneder etter bosetting. Vi ser av nasjonale tall at det i årene fra 2018 til 2023 har vært mellom 41 % og 63 % av deltakerne nasjonalt som har startet i introduksjonsprogrammet innen 3 måneder etter bosetting. IMDi sin kommentar til de lave andelene var at «det dessverre er mange kommuner som bryter loven på dette området.» Fra Oslo sin side tenker vi at mange kommuner bryter kravet fordi det har vært uklart hvordan vedtak skal fattes og hvilke rutiner som skal gjelde for deltakere som av åpenbare årsaker ikke kan starte introduksjonsprogrammet innen 3 måneder. Da vi fikk svar om hvordan

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for sosiale tjenester

Besøksadresse:
Rådhuset
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 925192686
oslo.kommune.no

regelverket skal tolkes i august i år, sendte Velferdsetaten denne informasjonen videre til alle Nav-kontorene. Jeg har fulgt opp dette gjennom å tydeliggjøre i budsjett for 2025 at jeg forventer at 100 % av flyktningene får oppstart av introduksjonsprogrammet innen 3 måneder etter bosetting. Det er mange faktorer som må på plass for at vi skal nå dette målet, men så lenge dette er et lovkrav mener jeg vi må ha en ambisjon om 100 % måloppnåelse. En av faktorene vi må se på for å lykkes med oppstart innen 3 måneder, handler om ventetid før deltakerne starter i norskopplæring.

Jeg leser i rapporten at det er flere rutiner og krav, noen knyttet til integreringsloven og noen knyttet til standarder og avtaler utarbeidet av kommunen selv, som ikke er blitt etterlevet fullt ut. Bydelene skal sikre at rutiner og lovkrav møtes, og jeg vil forsikre meg om at dette gjøres både i de reviderte bydelene og de øvrige. I ett par tilfeller der revideringen viser at krav ikke er fulgt opp, mener jeg imidlertid vi bør vurdere om kravet skal endres. Dette gjelder kravet vi har innført selv gjennom Oslostandarden, som sier at NAV skal sende søknad om godkjenning av høyere utdanning til NOKUT. Jeg mener det er effektivt og hensiktsmessig at flyktninger som klarer å sende disse søknadene selv gjør dette, men at programrådgiver i NAV skal påse at dette faktisk blir gjort og selvsagt kan hjelpe til eller sende søknaden på vegne av flyktningen dersom det er behov. Å endre dette kravet er noe jeg vil vurdere nærmere, i samråd med bydelene og voksenopplæringen. Et annet krav vi har innført selv, som det kan være grunn til å se nærmere på, er kravet fra Samarbeidsavtale om introduksjonsprogram mellom Nav-kontorene og Oslo Voksenopplæring, som sier at trekantsamtaler skal gjennomføres med en viss hyppighet. Tett oppfølging av deltakerne er viktig, men det er ikke sikkert et krav om trekantsamtaler med en bestemt hyppighet er det mest hensiktsmessige for å sikre tett og samordnet oppfølging.

Jeg er enig med Kommunerevisjonen om at det kan være en del å hente på å i større grad motivere til, eller også stille krav om, deltakelse i praksisplasser. Når det gjelder føringer i tildelingsbrev og Oslostandarden om at bydelene skal tilby praksisplass og arbeid, så har min byrådsavdeling ved flere anledninger minnet om disse føringene i møter med bydelsdirektører og Nav-ledere, sist i april 2024. Vi skal på nytt minne om viktigheten av at bydelene åpner for å gi flyktninger praksis og arbeid og følge opp bydelene tettere på dette punktet.

Har byråden iverksatt tiltak eller vil byråden vurdere tiltak basert på rapporten? I tilfelle, hvilke tiltak og når skal de gjennomføres?

Svar: Velferdsetaten skal før nyttår følge opp bydelene når det gjelder rutine for vedtak knyttet til oppstart av introduksjonsprogrammet innen 3 måneder etter bosetting. Jeg vil tidlig i 2025 ta initiativ til en drøfting med bydelene og voksenopplæringen om hvorvidt noen av kravene som er satt i Oslostandarden for arbeid med bosetting og integrering av flyktninger og Samarbeidsavtale om introduksjonsprogram mellom Nav-kontorene og Oslo Voksenopplæring er hensiktsmessige, eller om det kan være behov for revidering. Jeg har gitt Velferdsetaten i oppdrag å tilby veiledning til bydelene, med mål om at bydeler med lav overgang til arbeid etter introduksjonsprogrammet skal forbedre sine resultater. Rundt årsskiftet 2024/25 skal vi følge opp bydelene og Utdanningsetaten når det gjelder føringer om å ta imot flyktninger på praksisplass og gi muligheter for jobb til flyktninger.

Min byrådsavdeling har ledet et arbeidsgruppe som fra januar til juni 2024 har vurdert ulike tiltak vi kan igangsette som kan løfte bydelenes resultater. Arbeidsgruppen har bestått av representanter fra to bydeler, Velferdsetaten, Utdanningsetaten, Helseetaten, NAV Oslo og Byrådsavdeling for utdanning. Basert på gruppens arbeid har vi sikret samarbeid med markedsteamet sentralt i NAV Oslo, slik at de bistår bydelene i rekrutteringsarbeid for flyktninger. Basert på gruppens arbeid er det også arrangert en sentral arbeidslivsmesse for samtlige bydeler, det er igangsatt et arbeid med mål om at kommunen som arbeidsgiver lettere kan ansette flyktninger og det er utarbeidet nye internett- og intranettsider om praksisplasser for flyktninger i introduksjonsprogrammet. I samarbeid med Byrådsavdeling for utdanning, som er overordnet Utdanningsetaten og Oslo voksenopplæring, er min byrådsavdeling i gang med å få på plass et system for å kartlegge ventelister ved Oslo Voksenopplæring. Som del av utfordringen med ventelister hos voksenopplæringen, skal vi vurdere om det er behov for innstramminger når det gjelder

deltakere som takker nei til å starte i norskopplæringen, fordi de ikke har fått plass på det voksenopplæringssenteret de ønsker. At noen flyktninger takker nei til norskopplæring fordi de vil ha plass på et annet voksenopplæringssenter, er en problemstilling vi ble oppmerksomme på gjennom revisjonsrapporten. Jeg mener vi skal stille krav til deltakere i introduksjonsprogrammet om at de må takke ja til plassen de får, slik at de tidligst mulig kan starte introduksjonsprogrammet.

Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Svar: Rapporten oppfattes absolutt som nyttig.

Har byråden kommentarer til rapportens oppbygning eller språkbruk?

Svar: Nei.

Vennlig hilsen

Julianne Ferskaug
byråd

Vedlegg 8 Uttalelse fra Bydel St. Hanshaugen

Bydel St. Hanshaugen



Kommunerevisjonen

Deres ref.:
24/175 - 51

Vår ref. (saksnr.):

Saksbehandler:
Mayla Candor

Dato: 28.11.2024

Rapport til uttalelse - Arbeidsintegrering av flyktninger

Vi viser til tilsendt utkast til rapport som vi har lest og gjennomgått.

Bydelens vurdering av rapporten, dens konklusjoner og anbefalinger:

1. Har informasjonen ved oppstart og gjennomføringen av prosjektet vært tilstrekkelig klar? Ja det har den.
2. Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke? Nei ingen kommentarer.
3. Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke? Nei vi har ingen kommentarer til det.
4. Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger? Vi er enige med konklusjonene og vi skal jobbe videre med anbefalingene.
5. Har bydelen iverksatt tiltak eller vil byråden vurdere tiltak basert på rapporten? I tilfelle, hvilke tiltak og når skal de gjennomføres? Vi ønsker å få frem at undersøkelsesperioden var for 2022 t.o.m 1. halvår 2024, og man tok utgangspunkt for statistikken for denne perioden. For vår del var det uheldig siden vi har svært gode resultater å vise til for sommer/høst 2024. Statistikk fra VEL fra 04.10 viser at vi var nest best i kommunen med 24 deltakere fra Ukraina formidlet til arbeid de siste 12 månedene. Vi er fortsatt på andre plass, og det viser at de arbeidsrettede tiltakene som vi satte i gang har vært effektive og gitt resultater på kort tid. Videre så fremkommer det i punktet om oppstart av introduksjonsprogrammet innen tre måneder at bydelen har vært forsinket med å starte opp deltakere. I gjennomsnitt 3,7-4,9 måneder fra de ble bosatt til de ble startet opp. Her vil vi påpeke at forsinkelsen skyldes eksterne forhold som vi ikke kan påvirke, i hovedsak skyldes det kapasitetsproblemer hos Oslo VO og at det tar tid før Politiet utsteder personnummer. Dette er hovedårsakene til forsinkelsene, og vår leder har tatt opp dette med aktuelle instanser tidligere med konkrete eksempler.

 Oslo kommune
Bydel St. Hanshaugen
NAV - økonomi og administrasjon

Besøksadresse:
Pilestredet 56
Postadresse:
Postboks 6999 St. Olavs plass, 0130 OSLO

Telefon: 21802180
postmottak@bsh.oslo.kommune.no
Org. nr.: 971179686
oslo.kommune.no

side 2

6. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål. Rapporten er nyttig for vårt arbeid videre, og her er det konkrete områder vi skal jobbe videre med.
7. Har bydelen kommentarer til rapportens oppbygning eller språkbruk? Nei

Med vennlig hilsen

Janne Kraugerud (Sign.)
Enhetsleder
NAV St. Hanshaugen

Vedlegg 9 Uttalelse fra Bydel Østensjø

NAV Østensjø



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Deres ref.:
24/175-51

Vår ref. (saksnr.):
[Vår ref.]

Saksbehandler:
Marita Heggen

Dato: 28.11.2024

Svar på rapport til uttalelse – Arbeidsintegrering flyktninger

Det vises til brev av 11.11.2024 hvor Kommunerevisjonen ber om uttalelse på ovennevnte rapport.

Bydelen vil takke for et godt samarbeid med Kommunerevisjonen i revisjonsperioden og har ingen innspill til revisjonsrapporten utover svar på spørsmål som dere har bedt om, svarene følger nedenfor.

Nav Østensjø gjorde noen organisatoriske endringer som sammenfalt med perioden revisjonen ble gjennomført. Endringene er gjort for å støtte opp under en økt arbeidsrettet oppfølging i introduksjonsprogrammet. Noen av tiltakene som Kommunerevisjonen ser oppstarten på er startet mot slutten av revisjonsperioden. Rapporten gir et godt grunnlag for å videreføre dette arbeidet, dette vil styrke den enkelte introduksjonsdeltaker sine muligheter til å komme raskere ut i arbeid.

1. Har informasjonen ved oppstart og gjennomføringen av prosjektet vært tilstrekkelig klar?
Informasjon om og ved oppstart samt gjennomføring har vært klar. Det har vært en god dialog mellom Kommunerevisjonen og Nav Østensjø.
2. Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?
Nav Østensjø har ingen kommentarer til metode, kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner.
3. Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?
Nav Østensjø har ingen kommentarer til revisjonskriteriene. De synes klare og tydelige.
4. Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?



Besøksadresse:
Olaf Helsets vei 6 0694 Oslo
Postadresse:
Postboks 39 Bogerud, 0621 Oslo

Telefon: +47 23 483 85 00
postmottak@bos.oslo.kommune.no
Org. nr.: 974 778 807
oslo.kommune.no

Nav Østensjø vurderer at rapporten er utarbeidet etter et omfattende kartleggings- og innsiktsarbeid som gir Nav Østensjø et godt grunnlag for å iverksette tiltak tilknyttet arbeidsrettet oppfølging i introduksjonsprogram. Nav Østensjø har allerede startet med arbeid tilknyttet noen av anbefalingene og ser at Kommunerevisjonens rapport gir oss et godt grunnlag til videre arbeid med å sikre at vi både leverer på lovkrav som ligger til bydel, samt at det gir oss bidrag til å øke innsats og kvalitet på flere områder.

5. Har bydelen iverksatt tiltak eller vil byråden vurdere tiltak basert på rapporten? I tilfelle, hvilke tiltak og når skal de gjennomføres?

- Erfaringsutveksling. Nav Østensjø har vært i kontakt med Nav Grünerløkka som en respons på revisjonsrapporten og har avtalt samarbeid om faglige innspill og erfaringsutveksling. Det skal avholdes en fagdag med tema arbeidsrettet oppfølging i introduksjonsprogrammet på NAV Østensjø, og NAV Grünerløkka vil bidra til faglig innhold som det skal arbeides videre med her. Dette for å styrke den systematiske arbeidsrettede oppfølgingen av deltakere på introduksjonsprogrammet fra en tidlig fase i programperioden. I tillegg skal det benyttes innspill fra fagressurser med kompetanse på arbeidsretting og marked inn i arbeidet med forberedelser og gjennomføring av fagdagen. Det vil i forlengelse av dette også innhentes erfaringer fra andre kontor med arbeidsrettet oppfølging av deltakere i Introduksjonsprogram.
- Arbeid for å styrke samarbeidet mellom programrådgivere og markedskontakt samt jobbspesialister. Som en forlengelse av fagdag, og som et viktig tiltak for å sikre at det jobbes systematisk med å skaffe arbeidstreningsarenaer, samt å følge opp deltakere og arbeidsgivere er det også påstartet et arbeid med å utvikle workshops med dette temaet. Dette arbeidet skal styrke kompetansen innenfor arbeidsrettet oppfølging, men også arbeidsmarkedskompetanse. Workshopene utvikles i samarbeid med markedskontakt samt jobbspesialister ved Nav Østensjø, og skal avholdes av nevnte ressurser.
- Rutiner. Vi har startet et arbeid med gjennomgang av eksisterende rutiner samt utarbeidelse av nye rutiner som skal sikre:
 - Oppstart av introduksjonsprogram innen tre måneder etter bosetting
 - Godkjenning av utdanning
 - At det avholdes trekantsamtaler en måned etter oppstart, samt hver 6. måned.

6. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten vurderes som et godt verktøy i det videre arbeidet, både når det gjelder forankring i bydel og ved Nav Østensjø, samt at rapporten gir oss en god innsikt som er nødvendig for å utvikle tjenestene våre fremover.

7. Har bydelen kommentarer til rapportens oppbygning eller språkbruk?

Nav Østensjø har ingen ytterligere kommentarer til rapportens oppbygning eller språkbruk.

Vennlig hilsen

Liv Frøystad Gjæringen
Enhetsleder

Marita Heggen
Avdelingsleder

Vedlegg: 1. [List opp vedlegg]
Kopi til: [List mottakere på kopi]



Oslo

Oslo kommune
Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Tlf. +21 80 21 80

Rapport 16/2024

Du finner mer informasjon
om Kommunerevisjonen
og våre rapporter på

www.krv.oslo.kommune.no