

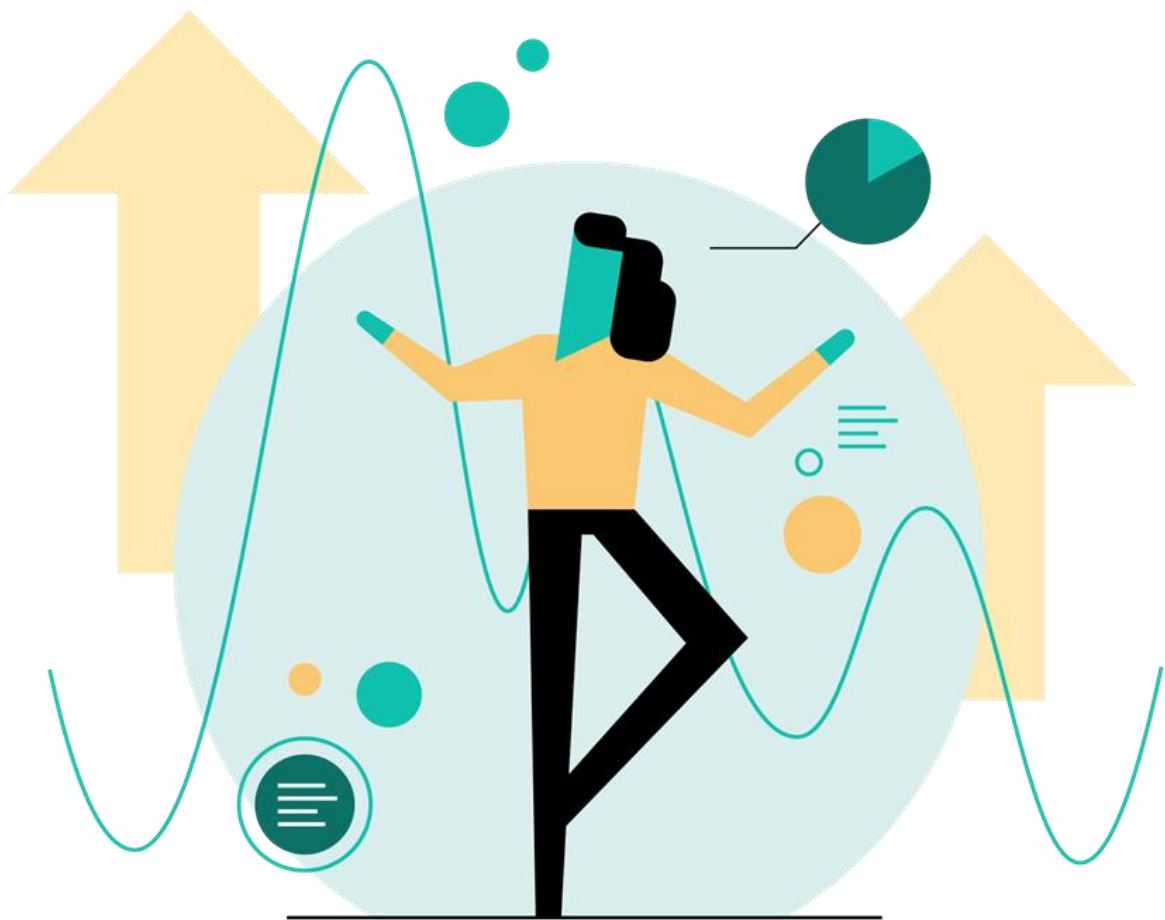


Arbeidstilsynet

Innsikt

Ukrainske flyktninger og norsk arbeidsliv

INNSIKT NR. 2 2024



Innhold

Innledning.....	3
Flyktninger fra Ukraina og mulige konsekvenser for norsk arbeidsliv.....	4
Lavere vekst i flyktninger i 2024, men fortsatt høyere enn våre naboer	5
Det er sannsynlig at en betydelig andel ønsker å bli værende permanent	7
Hvem er ukrainerne i Norge?	8
Høyt utdannede, svake engelskkunnskaper og fallende formalkompetanse	8
Dårligere helsetilstand enn befolkningen ellers	8
Opplæring, språk og barrierer for integrering av ukrainske flyktninger i norsk arbeidsliv ..	9
Rausere ordninger i Norge enn særlig i Sverige	10
Det norske arbeidsmarkedet og ukrainske flyktninger	12
Tidligere erfaringer med sysselsetting av flyktninger	12
Den relativt lave sysselsettingen av ukrainere skyldes til dels introduksjonsprogrammet	13
Hvor i landet jobber ukrainske flyktninger?	15
I hvilke næringer jobber de?	20
Færre sysselsatte enn i nabolandene våre	24
I hvilken grad har ukrainske flyktninger blitt utnyttet hittil: Arbeidstilsynets erfaringer med ukrainere i norsk arbeidsliv.	26
Få ukrainere i arbeidslivet så langt.....	27
Mest seriøse arbeidsforhold for ukrainske flyktninger så langt.....	27
Metoder for å komme ut i arbeid	28
Mulige sårbarhetsfaktorer	28
Manglende språkferdigheter	28
Uformelle nettverk kan være en mulig kilde til sårbarhet	29
Andre utnytter systemet	29
Psykisk helse	29
Konkrete tiltak for å hindre sårbarhet	30
Tillitt til myndigheter	30
Sammenliknet med annen stor innvandrergruppe	30
Begrensninger	31
Svært mange på veg ut i arbeidsmarkedet gjør at vi bør sanke erfaringer bredt.....	32
Dypdykket bør gjentas	32
Ukrainske flyktninger fyller noen hull i arbeidsmarkedet.....	33
Et reelt dilemma mellom raskt ut i arbeidslivet og dyp, men mer varig integrasjon .	33
Nyttig å høste erfaringer fra Danmark og Finland	33
Å bedre språkferdighetene vil redusere sårbarheten og utgiftene på lang sikt	34
Vi mangler god informasjon om holdning til arbeidslivet og helsetilstand	34

Ukrainske flyktninger ikke nødvendigvis mer sårbare enn andre migranter.	35
...men ikke mindre sårbare heller	35
Kostnader, sårbarhet og potensiell arbeidskraft: Ønsket om å få flyktningene raskt ut i arbeid sett opp imot langsiktig strategi for integrering	36
Referanser	37

Innledning

Innsikt er en rapportserie som presenterer aktuelle analyser basert på Arbeidstilsynets data og erfaringer. Artikkene er skrevet av Arbeidstilsynets egne ansatte. Artikkene i Innsikt henvender seg både til Arbeidstilsynets ansatte, men også til andre eksterne interessenter som ønsker mer kunnskap om Arbeidstilsynets arbeidsområder.

Tema i denne utgaven av Innsikt er tilkomsten av ukrainske flyktninger i Norge, som vi belyser gjennom tre ulike artikler. En vellykket integrering av ukrainske flyktninger i norsk arbeidsliv kan være et kinderegg:

- det reduserer belastningen på velferdssystemet
- det kan kanskje tette hull i sysselsettingsbehovet [1, s. 22]
- det reduserer faren for sosial dumping og arbeidslivskriminalitet

Det er spesielt to spørsmål vi prøver å belyse, hvor svaret på det første har mye å si for det andre:

1. Kan ukrainske flyktninger i Norge bidra til å tette hull i sysselsettingen?
2. Er ukrainske flyktninger i faresonen for å bli utnyttet på det norske arbeidsmarkedet?

Den første artikkelen presenterer først antall ukrainske flyktninger over tid og sammenligner omfanget med tilsvarende tall for Sverige og Danmark. Vi diskuterer faktorer som kan påvirke om mange blir værende permanent, før vi beskriver flyktingenes demografiske, helsemessige og kompetansemessige trekk. Dette danner bakteppet for en diskusjon av introduksjonsprogrammet og dets innretning for ulike undergrupper av ukrainerne. Videre diskuterer vi de økonomiske ordningene sett i en skandinavisk kontekst, som én av flere mulige forklaringer på hvorfor Norge får uproporsjonalt mange ukrainske flyktninger. Vi har også sett på deres møte med det norske arbeidsmarkedet og sammenlignet med tidligere erfaringer for flyktninger fra Bosnia og Hercegovina, samt erfaringer fra Sverige og Danmark.

Den andre artikkelen tar for seg Arbeidstilsynets erfaringer med ukrainere i norsk arbeidsliv. Det kommer klart frem at våre egne ansatte kun i begrenset grad har truffet på ukrainske flyktninger i arbeid. Tilbakemeldinger viser at det er noen eksempler på utnytting, men det er få tegn på at ukrainske flyktninger er mer sårbare enn det arbeidsmigranter fra EU-Øst har vært.

I den siste artikkelen trekker vi trådene sammen og diskuterer hva våre egne erfaringer og litteraturen sier om hva som er sannsynlige utviklingstrekk fremover. Vi gir også noen innspill til hvordan Arbeidstilsynet kan jobbe i planlegging av innsatsen. To sentrale punkt er at ukrainske flyktninger kan være sårbare, særlig på grunn av svake norskferdigheter, men ikke mer sårbare enn andre migrantgrupper fra samme region. Det andre hovedpunktet er at den tilgjengelige statistikken og forskningen om ukrainske flyktninger gjelder noe tilbake i tid. Det er derfor viktig å følge utviklingen videre for å ha oppdatert kunnskap om dagens situasjon. Arbeidstilsynet kan også med fordel dele erfaringer med Danmark og Finland.

Flyktninger fra Ukraina og mulige konsekvenser for norsk arbeidsliv

Siden starten av krigen i Ukraina den 24. februar 2022, har mange millioner ukrainere flyktet fra landet sitt, og det er lite som tyder på en snarlig stabil fred. Krigen har medført at Norge i 2023 fikk det høyeste antall innvandringer i løpet av et år noensinne. Dette kan få betydelige konsekvenser for arbeidslivet i Norge, på både kort og lang sikt. I denne artikkelen har vi sett nærmere på utviklingen i det totale antallet ukrainske flyktninger så langt og deres integrering i Norge, samt sysselsetting over tid. I tillegg har vi sett dette opp mot de andre skandinaviske landene.

Av Ole Magnus Theisen og Ingrid Stette Haarberg, Seksjon for analyse

Siden starten av krigen i Ukraina den 24. februar 2022, har mange millioner mennesker flyktet fra landet [\[1\]](#). Frontlinjene i Ukraina har stabilisert seg mange steder, men russiske styrker har i enkeltområder hatt fremgang de siste månedene [\[2\]](#). Det er lite som tyder på en snarlig stabil fred hvor Ukrainas grenser fra før 2014 faktisk respekteres [\[3, s. 87\]](#), [\[4, s. 124f\]](#), [\[5, s. 10\]](#).

Krigen har medført at Norge i 2023 fikk det høyeste antall innvandringer i løpet av et år noensinne [\[6\]](#). Dette kan få betydelige konsekvenser for arbeidslivet i Norge, både på kort og lang sikt. Det har allerede skapt, og vil kunne skape, ytterligere press for de som håndterer flyktningestrømmen, eksempelvis innen utdannings-, omsorgs-, og helsetjenester [\[3, s. 85\]](#). Det store antallet flyktninger fører til at mange skal ut på arbeidsmarkedet samtidig, men andelen i arbeid er lavere enn først antatt, og betraktelig lavere enn i våre naboland. Integreringen i arbeidslivet vil være avhengig av en rekke faktorer som etterspørsel etter arbeidskraft, språkferdigheter, yrkessammensetning blant allerede bosatte ukrainere i Norge før krigen, utdanning, arbeidserfaring, traumer og sosial bakgrunn. Begrensede språkkunnskaper og kunnskap om det norske samfunnet kan gjøre flyktningene sårbare for utnyttelse på arbeidsmarkedet.

I denne artikkelen presenterer vi først antallet ukrainske flyktninger over tid og sammenligner dette med Sverige og Danmark. Deretter diskuterer vi faktorer som kan påvirke om mange blir værende permanent, før vi beskriver demografiske, helsemessige og kompetansemessige trekk ved flyktningene. Dette danner bakteppet for en diskusjon av introduksjonsprogrammet og dets innretning for ulike undergrupper av ukrainerne, før vi diskuterer de økonomiske ordningene sett i en skandinavisk kontekst som en av flere mulige forklaringer på hvorfor Norge tiltrekker seg uproporsjonalt mange ukrainske flyktninger. Det neste delkapittelet tar for seg det norske arbeidsmarkedet. Først hvordan flyktninger tidligere har gjort det på arbeidsmarkedet, med et særskilt fokus på flyktninger fra Bosnia og Hercegovina, før vi går over til sysselsettingsraten av ukrainere og i undergrupper av disse. Deretter beskriver vi den næringsvise og geografiske fordelingen før vi diskuterer sysselsettingen opp mot Sverige og Danmark.

Lavere vekst i flyktninger i 2024, men fortsatt høyere enn våre naboer

Utlendingsdirektoratet (UDI) har i midten av november 2024 mottatt over 87 000 og innvilget over 85 000 søknader om kollektiv beskyttelse av ukrainere [7]. Som vist i Figur 1 under økte ankomsten høsten 2023, fulgt av en sterk nedgang fra november 2023 fram til årsskiftet. Siden har antallet stabilisert seg på 300-400 søknader i uka [8]. Færre forlater Ukraina nå sammenlignet med høsten 2023, på tross av at situasjonen ikke har blitt bedre [8, s. 3]. Den ukrainske mobiliseringsloven ble strammet inn i mars 2024.

Registreringsplikten er strengere og gruppen som kan mobiliseres til krig har økt noe. Det er uklart om dette påvirker om ukrainere drar tilbake i nevneverdig grad, og om det kan påvirke hvem som får opphold i utlandet [9, s. 11]. Siden det ikke var en nedgang i flyktningestrømmen til Sverige og Danmark høsten 2023, er forklaringen sannsynligvis en annen. Selv om det er vanskelig å påvise en effekt, kan noe av reduksjonen skyldes innstramminger som regjeringen gjorde senhøsten 2023 og senere [10], [11], [12, s. 4].

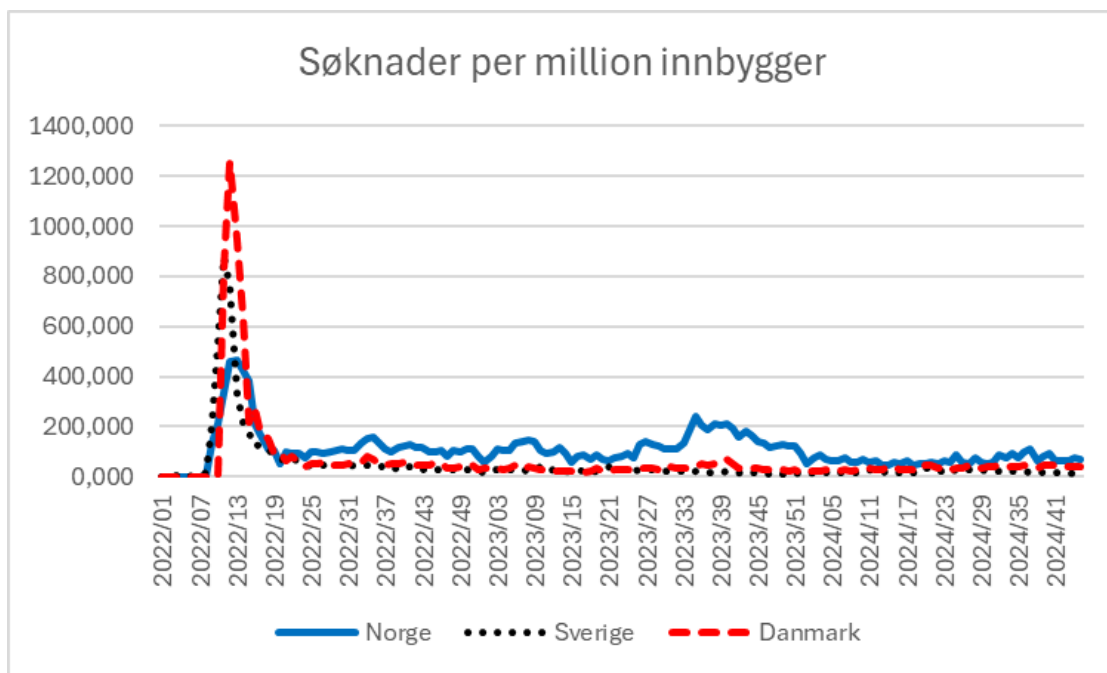


Figur 1: Antall personer som har søkt om kollektiv beskyttelse etter fullskalainvasjonen per uke.

Ingen vet hvor mange ukrainere som totalt sett vil komme Norge. Det er avhengig av krigsutviklingen, situasjonen i andre europeiske land og andelen som velger å reise til Norge [8]. Per midten av november 2024 har det hittil i år ankommet litt over 16 000. I det scenariet UDI anser som mest sannsynlig anslår UDI at det kan komme 18 000 til 22 000 i 2024 og 10 000 til 25 000 i 2025, men UDI beskriver situasjonen ved utgangen av 2024 som ekstremt uforutsigbar [12], [13]. Arbeidstilsynet har ikke fullstendige tall over hvor mange som har blitt værende i Norge, men av de som ved utgangen av 2023 hadde fullført introduksjonsprogrammet, hadde én av ti utvandret fra Norge [14]. Ifølge SSBs tall over innvandring fra Ukraina, var det fra og med første kvartal 2022 til og med andre kvartal 2024 snau sju prosent av de som innvandret som utvandret igjen.

De skandinaviske landenes offisielle statistikk over søknader om kollektiv beskyttelse, justert for folketall, er gjengitt i Figur 2 [7], [15], [16], [17]. Alle landene mottok flest søkere

i starten av perioden. Selv om litt av ulikheten i begynnelsen av perioden i grafen skyldes ulikt starttidspunkt på registreringen, mottok Sverige og Danmark flere enn Norge de første månedene. En mulig forklaring er at, mens det allerede bodde omtrent 6 500 ukrainere i Norge før fullskalainvasjonen, så var antallet det dobbelte i Sverige og Danmark [18, s. 76], [19]. Fra og med slutten av juni 2022 har Norge, med unntak av to uker våren 2024, tatt imot flere ukrainere i absolutt forstand enn både Sverige og Danmark. Totalt har vi mottatt 87 094 søknader mot Sveriges 72 881 og Danmarks 56 025. Tross nedgangen senhøsten 2023, som ikke hadde noe motstykke i de andre skandinaviske landene, mottok vi i 2024 i snitt 374 søknader i uka mot 218 i Sverige og 206 i Danmark. Dette skjedde på tross av innstramminger i Norge senhøstes 2023 og ved årsskiftet 2023-24. Justert for folketall har Norge mottatt nesten dobbelt så mange ukrainske flyktninger som Danmark i 2024, og over tre ganger så mange som Sverige.



Figur 2: Søknader om kollektiv beskyttelse av ukrainere per million innbyggere.

Det som kan forklare denne forskjellen kan også si noe om antallet fremover. Justert for befolkningsstørrelse, viser spørreundersøkelser fra før fullskalainvasjonen i februar 2022 at ukrainere anså Norge for å være like attraktivt å migrere til som Danmark og litt mer attraktivt enn Sverige [20, s. 21]. Som nevnt ovenfor, tilsa antallet ukrainere i Sverige og Danmark før krigen at flere skulle komme dit. Norske regler ligger tett opp til EUs direktiv når det gjelder hvem som har rett til midlertidig opphold [21], [22, s. 6]. Selv om Norge etter 28. september 2024 kan nekte kollektiv beskyttelse for ukrainere fra seks regioner i Vest-Ukraina [23], er gjennomsnittet for perioden etter denne datoen nær identisk med gjennomsnittet for resten av 2024. Nokså lik attraktivitet mellom de skandinaviske landene før februar 2022 og bare halvparten så mange ukrainere i Norge, samt et veldig likt regelverket for beskyttelse når krigen brøt ut, kan derfor ikke forklare forskjellen i antallet. En betydelig mengde ukrainere øker i seg selv «gravitasjonskraften» til Norge [24], noe som sannsynligvis bidrar til at vi fortsetter å motta uforholdsmessig mange ukrainske flyktninger. Relativt sett gunstigere ordninger i Norge for de som får opphold kan også være en forklaring (se under).

Det er sannsynlig at en betydelig andel ønsker å bli værende permanent

I spørreundersøkelser i Ukraina før konflikten startet i 2014, sa 24 prosent at de ønsket å flytte utenlands permanent. I 2021 hadde andelen økt til 35 prosent [20, s. 6]. Hvorvidt invasjonen av Krim bidro til økningen er uklart, men plausibelt. Flyktingenes tilknytning til vertsamfunnet blir dypere dersom krigen blir langvarig, de blir boende over en lengre periode, får jobb, barna går på skole og de får et nettverk [5, s. 9f], [25, s. 25]. I en spørreundersøkelse blant ukrainske flyktninger i Tyskland fra mai 2022 oppgav over halvparten at de ikke ønsket å dra tilbake de neste årene [26]. I Sverige våren 2023 var det 28 prosent som ønsket en retur når det kunne anses som trygt [18, s. 71]. I Norge oppgav en større andel ukrainere i 2023 enn i 2022 at de ser for seg å bli værende. Faktisk sa kun drøyt 20 prosent sa de vil dra tilbake. Menn og de med barn ønsker i større grad å bli værende. Jo lengre de tror krigen vil vare og jo lengre de har vært i Norge, desto større andel ønsker å bli. Ønsket om å bli i Norge øker med ting som påvirker opprinnelsesområdet negativt: ødeleggelse, dårligere økonomiske utsikter og færre slektninger i Ukraina, samtidig som tilknytningen til Norge styrkes. Forskning viser at når en krig har vart mer enn noen få måneder, velger flyktninger ofte å bli værende selv også når det legges sterkt press på at de skal returnere [5, s. 9], [27, s. 4]. Det er derfor sannsynlig at en klar majoritet og økende andel ønsker å bli værende i Norge.

I en undersøkelse blant ansatte i mottakskommunene fra 2023, sier 60 prosent av de spurte at ukrainerne kan fylle nødvendige hull i arbeidsmarkedet. 70 prosent mente at de kunne bidra til å rette opp demografiske skjevheter [4, s. 214]. Både flyktingene og kommunene forventer en langvarig krig [3, s. 87]. Dette gjenspeiles i at kommuneansatte oppgir at de la opp til at oppholdet kom til å bli varig og at de derfor jobbet for integrering [4, s. 198]. Selv om det er en del klare kostnader ved å ta imot flyktninger, så kan en del kommuner derfor allikevel se klare fordeler ved at flyktninger blir værende. Dette kan påvirke politiske vurderinger når det gjelder å returnere flyktninger til Ukraina.

Det vil derfor sannsynligvis være et nokså stort antall ukrainere i yrkesaktiv alder som vil ønske å bli værende i Norge, også ved en eventuell fredslignende tilstand. Hensikten med bestemmelsen om midlertidig kollektivt opphold er at flyktingene skal tilbake når det er trygt. Etter bosniakrigen ble flyktingene gitt tilbud om permanent opphold. Omtrent nitti prosent ble værende [28, s. 16]. Hvorvidt ukrainske flyktninger får samme tilbud, er et politisk spørsmål. Bestemmelsen tilsa opprinnelig også at etter de tre årene oppholdet gis, ligger det an til permanent opphold, altså mars 2025 for de først ankomne. Det at Stortinget i november 2024 vedtok å utvide midlertidigheten fra tre til fem år [29] kan tilsa at det er en høyst reell mulighet for at mange kan få permanent opphold.

Hvis en del eller alle ukrainere får tilbud om permanent opphold, vil det på lang sikt være et betydelig antall ukrainske flyktninger i yrkesaktiv alder i Norge. På kort sikt er det få sikre tegn på snarlig fred og retur [12, s. 4]. Vi tar det derfor for gitt at de neste par årene vil de aller fleste bli værende. Vi antar også at det er sannsynlig at mange blir værende permanent, og lar dette være et premiss for denne analysen. Arbeidstilsynet og andre myndigheter bør derfor planlegge for at et stort antall ukrainske flyktninger kommer til å prøve seg på arbeidsmarkedet de neste årene. Myndighetene bør også planlegge for et scenario hvor en majoritet av de ukrainske flyktingene blir permanent.

Hvem er ukrainerne i Norge?

Høyt utdannede, svake engelskkunnskaper og fallende formalkompetanse

Gitt premisset om at mange ukrainske flyktninger kommer til å bli bosatt i Norge i lang tid fremover, er sammensettingen på gruppenivå viktig å gjøre rede for siden dette er avgjørende for deres etterspørsel og sårbarhet i arbeidsmarkedet. Mens det i begynnelsen i hovedsak var kvinner, barn og eldre menn som kom til Norge, har demografien endret seg noe. Både i mai og oktober 2024 var 60 prosent av alle bosatte ukrainske flyktninger i yrkesaktiv alder [\[30\]](#), [\[31\]](#). Ved inngangen til 2024 var 68 prosent av kvinnene i arbeidsfør alder mot 55 prosent av mennene [\[32\]](#). Nyere tall fra oktober 2024, riktignok kun for de som hadde fått gyldig beskyttelse, viser at andelen kvinner i aldersgruppen 20-59 år er på 61 prosent, og andelen menn er på 51 prosent, altså nokså lik tidligere tall [\[12\]](#).

Mange av de som ankom fram til juni 2022 hadde jobb i Ukraina før krigen startet [\[33\]](#). I denne gruppen hadde 69 prosent høyere utdanning. Tilsvarende andel blant de som ankom i august og september 2023 var 44 prosent [\[4, s. 50\]](#). Snittet for alle fram til oktober 2023 var 59 prosent. Ytterligere 16 prosent hadde påbegynt en høyere utdanning før de flyktet [\[4, s. 49\]](#) og 15 prosent hadde teknisk-yrkesfaglig utdanning [\[4, s. 11\]](#). Tross et generelt høyt utdanningsnivå, mangler en del yrkespraksis innen området de er utdannet [\[3, s. 200\]](#).

Ikke bare utdanningsnivået, men også engelskkunnskapene, var høyest blant de først ankomne [\[4, s. 11\]](#). Mens 43 prosent av de som ankom fram til og med juni 2022 oppgav grunnleggende eller bedre ferdigheter i engelsk, var andelen på 29 prosent av de som ankom høsten 2023. Totalt for perioden februar 2022 til oktober 2023 var andelen 36 prosent. Totalt sett har kommunene meldt om langt lavere engelsknivå enn først forventet [\[3, s. 189\]](#). Også i Danmark er erfaringene at de som kom i den første fasen var mer ressurssterke og kompetente [\[18, s. 78\]](#).

Det at en større andel ukrainske flyktninger, enn flyktninger ellers, er over 60 år, at språkkunnskapene er dårligere enn først antatt, og at det, sammenlignet med andre flyktninggrupper, er en stor andel kvinner, har ført til at førsteanslagene på integrering har blitt nedjustert [\[3, s. 21; 189\]](#). Særlig den store andelen over 50 år kan gjøre det vanskelig å få de i utdanning og jobb, mye fordi det å lære seg norsk går betraktelig tregere allerede fra førtiårsalderen, og språk er sentralt for både utdanning og jobb [\[3, s. 21\], 189, \[25, s. 28\]](#).

Dårligere helsetilstand enn befolkningen ellers

En stor majoritet av ukrainere som kom i 2022 trengte helsehjelp, og én av fire hadde ikke fått den hjelpen de følte de behøvde [\[34\]](#). Sammenlignet med nordmenn med tilsvarende kjønns-, alders- og utdannings sammensetning, skåret de betraktelig dårligere på selvrapportert generell helse, tannhelse, langvarige helseproblemer og psykiske lidelser [\[35\]](#).

Vi har ikke forskning på helsetilstanden til flyktningene som har ankommet etter 2022. Ansatte i kommunene mente at de som kom i 2023 hadde større helseutfordringer enn de

først ankomne [\[3, s. 200\]](#). Nasjonalt ankomstsenter for ukrainske flyktninger sa senhøsten 2024 at flyktningene som kom da var sykere og hadde større og pleie- og omsorgsbehov enn i starten av krigen i 2022 [\[13\]](#). Dette skapte utfordringer for de fleste tjenestene kommunene gav, og i betraktelig større grad i 2023 enn i 2022, ettersom antallet flyktninger økte [\[3, s. 85\]](#). Danske myndigheter melder også om større traumer hos flyktningene som kom etter den første fasen [\[18, s. 78\]](#)

Dårligere helsetilstand kan øke belastningen på helsetjenestene og finansieringen av helse- og velferdssystemet, og gjøre det vanskeligere å jobbe [\[25, s. 32\]](#). Av de ukrainerne i arbeidsfør alder som ankom tidlig i 2022, var status per mars 2024 at 13 prosent hadde nedsatt arbeidsevne, mot 6 prosent av befolkningen i arbeidsfør alder ellers. Helseutfordringer er sannsynligvis litt av forklaringen på denne forskjellen [\[25, s. 33\]](#). Vi har ikke tilsvarende informasjon om de som kom senere.

En del av kvinnene anså det som sannsynlig at, hvis de ble værende, så ville de søke om familiegjenforening med mennene. De var bekymret for de fysiske og psykiske plagene mennene kunne ha, noe kommunene per 2023 i liten grad har tatt høyde for [\[3, s. 87\]](#). En slik familiegjenforening vil også øke flyktningetallet.

Opplæring, språk og barrierer for integrering av ukrainske flyktninger i norsk arbeidsliv

Før 2022 hadde norsk integreringspolitikk dreid seg i retning av en langsiktig strategi hvor gapet mellom kravene fra arbeidslivet og den kompetansen flyktningene hadde skulle tettes, og slik sikre varig tilknytning til arbeidslivet. Statlige myndigheter antok at ukrainerne hadde mer kompetanse fra utdanning og arbeid ved ankomst enn snittet av flyktninger. De antok også at oppholdet ville bli midlertidig med nokså snarlig retur til Ukraina. Introduksjonsprogrammet som kommunene tilbyr ble derfor hovedsakelig innrettet mot et kortere integreringsløp hvor siktemålet var å få flyktningene raskt ut i arbeid [\[4, s. 20\]](#), [\[18, s. 6\]](#). Alle ukrainske flyktninger mellom 18 og 55 år har rett, men ikke plikt, til å delta i introduksjonsprogrammet. Per høsten 2023 deltok det store flertallet (73%) [\[4, s. 89\]](#). Andelen som deltar er på topp ti måneder etter ankomst, før andelen faller når de melder seg på arbeidsmarkedet [\[25, s. 32\]](#).

Til å begynne med måtte kommunene tilby minimum et seks måneders opplegg for de med videregående eller høyere utdanning, som inneholdt en kortere norskopplæring. Majoriteten av ukrainere i aldersgruppen 18-55 faller i denne gruppen, men 86 prosent fikk tilbud om opplæring som varte utover disse seks månedene [\[4, s. 13\]](#). Opplegget var fleksibelt, og fokuset var å få de raskt ut i arbeid. Det kunne derfor tas på deltid mens de jobbet [\[4, s. 20\]](#), [\[18, s. 6\]](#), [\[22, s. 13\]](#), [\[25, s. 28\]](#). I den første fasen rapporterte kommunene at de fokuserte på flyktningenes grunnleggende behov; kvalifiseringstilbudet innen språk og arbeidsretting ble nedprioritert; og at de hadde kapasitetsproblemer [\[36, s. 1\]](#).

Antagelsene om norskkunnskaper ved endt introduksjonsprogram viste seg å være overdrevne [\[3, s. 189\]](#). Blant ukrainere som ankom i 2022 oppgav kun to prosent høsten 2023 at de kunne flytende norsk, mens resten oppgav grunnleggende (26 prosent), dårlige (59 prosent) eller ingen (13 prosent) norskkunnskaper [\[4, s. 83\]](#). Kun åtte prosent sa i

slutten av 2023 at de hadde nådd det ferdighetsnivået i norsk (B2) som er målsetningen for flyktninger med videregående eller høyere utdanning, og som både høyere utdanning og mange jobber krever [\[4, s. 95\]](#).

Utilstrekkelige norskerferdigheter er noe hele 83 prosent av intervjuede ukrainere oppgir som hovedbarrieren til å komme i arbeid eller å finne en bedre jobb [\[4, s. 14\]](#). Også de ansatte i kommunene sier at utilstrekkelige norsk- og engelskerferdigheter utgjør en betydelig barriere, særlig for å kunne bruke utdannelsen sin i en eventuell jobb [\[3, s. 189\]](#), [\[4, s. 108\]](#). Omtrent 75 prosent av kommunene fant at ukrainske flyktninger trengte mer tilrettelegging for å komme i jobb enn det staten først hadde anslått [\[3, s. 7\]](#). Forskere mener derfor at norskopplæringen er utilstrekkelig for å nå kompetansemålet for å få flyktningene ut i arbeid [\[4, s. 13; 215\]](#), [\[36, s. 4\]](#), slik at ett års norskopplæring er utilstrekkelig til å kunne få jobb [\[4, s. 12f\]](#), [\[25, s. 23\]](#). En analyse sier det er svært usannsynlig at mesteparten av flyktningene vil oppnå B2-nivået i norsk i det korte introduksjonsprogrammet [\[4, s. 172\]](#).

Introduksjonsprogrammet ble endret sommeren 2023 for å styrke ukrainernes muligheter på arbeidsmarkedet [\[3, s. 21\]](#). En del kommuner begynte å tilby ekstra språkopplæring og de kunne tilby et opptil 18 måneders opplegg [\[4, s. 96; 168\]](#). 1. februar 2024 ble introduksjonsprogrammet endret for å få flere ut i jobb: muligheten for å delta på deltid ble redusert; det arbeidsrettede innholdet økte og personer i jobb eller som hadde tilbud om tilnærmet full jobb kunne bli nektet deltakelse [\[22, s. 13\]](#), [\[25, s. 24\]](#), [\[37\]](#). Denne endringen er for fersk til at det lar seg gjøre å si noe om effekten på andelen i arbeid [\[25, s. 32\]](#).

Ukrainere over 55 år regnes som eldre, fordi de vil antageligvis ha lite utbytte av introduksjonsprogrammet, siden formålet er forberedelse til arbeid eller utdanning [\[38\]](#). Med andre ord har de mellom 56 og 67 år ikke rett til å delta i introduksjonsprogrammet, og kommunene har få, om noen, tilbud til disse [\[3, s. 198\]](#), [\[4, s. 160\]](#). Høsten 2023 hadde kun 8 prosent i denne gruppen deltatt i introduksjonsprogrammet [\[4, s. 89\]](#). En relativt stor andel av ukrainerne er over 55 år sammenlignet med flyktninger ellers, noe som kan by på utfordringer med integrasjon i arbeidsmarkedet [\[3, s. 192\]](#).

Rausere ordninger i Norge enn særlig i Sverige

En begrunnelse for økonomiske stønadsordninger for flyktninger er at flyktningene ikke skal drives av desperasjon til å akseptere uverdige arbeidsvilkår. Ved å delta i introduksjonsprogrammet får flyktningene en introduksjonsstønad tilsvarende 2G i året og kan i tillegg få behovsprøvde ytelser [\[39\]](#). I Norge anslo halvparten av flyktningene at husstandens økonomiske situasjon var tilfredsstillende, mens snaue førti prosent oppgav at den var hverken tilfredsstillende eller vanskelig, mens litt over ti prosent slet med å få endene til å møtes eller lever i fattigdom. Andelen som sliter er høyere blant helt nyankomne, deltidsarbeidende, syke eller funksjonshemmede og de som er i utdanning. Deltakere i introduksjonsprogrammet sier det er tilstrekkelig til moderat livsførsel [\[4, s. 15\]](#). Til tross for at de oppgir at de har nok til et verdig liv, ønsker mange å skaffe seg jobb for å få mer økonomisk frihet [\[4, s. 15\]](#). Dette kan gjøre flyktningene mindre tilbøyelige til å godta urimelige lønns- og arbeidsvilkår.

Sverige strammet kraftig inn på goder og tilbud til flyktninger i perioden før 2022 [40, s. 25], og er det nordiske landet med totalt sett de dårligste vilkårene til ukrainerne. Ukrainere i Sverige får langt lavere ytelser enn i Norge – kun bolig og 73 kroner dagen; de mister pengestøtten hvis de får jobb [41]; voksne har kun rett på akutt helsehjelp; og de har ikke rett på integrasjonstiltak eller språkkurs [22, s. 137]. Fra juni 2023 fikk kommunene lov å tilby kurs i svensk, men ukrainerne hadde ingen rett til å delta på det [5, s. 6]. I slutten av februar 2023 var det under 1500 ukrainske flyktninger som hadde fått jobb etter å ha vært registrert hos Arbeidsformidlingen. En god del har sannsynligvis fått jobb gjennom nettverk eller selv oppsøkt arbeidsgivere [18, s. 72].

Ytelsene er også lavere i Danmark og de er behovsprøvde, men her har de rett på integrasjonstiltak og helsehjelp. En viktig forskjell mellom Norge og særlig Sverige, er at vi har et mer omfattende introduksjonsprogram og goder. Dette kan forklare noe av hvorfor vi har mottatt flest og Sverige færrest sett opp mot folketallet [5, s. 5], [22, s. 2, 14].

De lavere svenske betingelsene, og mangelen på et rettighetsbasert introduksjonsprogram, kan gi et innblikk i hva konsekvensen kan bli hvis mange med lave språkferdigheter skal ut på arbeidsmarkedet i Norge. I Sverige oppgav informanter som var i jobb sommeren 2023 at det var lav lønn og hardt fysisk arbeid. Selv om de jobbet, så rapporterte de om til tider dårlig matsikkerhet og en del utførte svart arbeid [5], noe svært få av de intervjuede ukrainere i Norge oppgav [4, s. 106]. I Sverige kunne de som ikke fant jobb eller ikke var i stand til å jobbe, ha problemer med å få mat på bordet. Lave velferdsgoder kan presse flyktninger til å akseptere svært dårlige arbeidsvilkår. På lengre sikt kan svake språkferdigheter og lite tilbud om språkopplæring, låse de til sektorer med lav lønn og dårlige vilkår [5, s. 7ff]. Slike livsvilkår, sammen med et betydelig antall flyktninger med dårlige språkferdigheter, kan øke faren for sosial dumping og arbeidslivskriminalitet [5, s. 8f].

Med svært mange ukrainere som samtidig søker arbeid, øker faren for at de som ønsker å utnytte sårbarheten kan tilby dårlige vilkår [5, s. 8]. Ukrainere i Norge kan også være i fare for å havne i fattigdom, men faren er langt større i Sverige, på grunn av lavere språkferdigheter og ytelser [5, s. 8]. Hvis oppholdet til ukrainerne blir permanent, vil dette være viktige vurderinger. Vi har ikke informasjon om hvordan situasjonen er med tanke på sårbarhet for utnyttelse blant ukrainere i Danmark.

I Norge kan rausere ordninger og introduksjonsprogrammet ha forsinket mange fra å komme på arbeidsmarkedet. Forsinkelsen er dels intendert, siden hensikten med introduksjonsprogrammet er et godt nok nivå på språkferdighetene til langsiktig og stabil tilknytning til arbeidslivet [5, s. 8]. Dette kan også ha redusert antallet som aksepterer jobber med dårlige arbeidsvilkår.

Rausere ordninger i Norge kan ha bidratt til det store antallet ankomster sommeren og høsten 2023 [3, s. 23], [5, s. 9]. Innstrammingene høsten 2023 [22, s. 6] og foreslåtte innstramminger i 2024, som gikk på å kutte i ulike økonomiske støtteordninger knyttet til botid, tannhelse, kjæledyr og introduksjonsstønad [10], kan ha hatt noe effekt, men er vanskelig å skille fra andre årsaker. Som vist i kapitlet «Lavere vekst i flyktninger i 2024, men fortsatt høyere enn våre naboer», kommer det fortsatt befolkningsmessig mange flere til Norge enn de andre skandinaviske landene.

Det norske arbeidsmarkedet og ukrainske flyktninger

Hvordan arbeidsmarkedet ser ut, har betydning for hva slags jobber som er tilgjengelige for ukrainske flyktninger. Arbeidsmarkedet ved inngangen til 2024 var godt, med mange ledige stillinger. Totalt sett mangler anslagsvis 43600 stillinger i 2024, men dette er et lavere tall enn de foregående årene [\[42\]](#). Siden 2022 har det vært en nedgang innen næringer hvor ukrainere er overrepresentert, som bygg og anlegg, varehandel og noen bransjer i tjenesteyting [\[43, s. 22\]](#). Samtidig er det en økning i utlyste jobber i andre næringer, særlig i mindre sentrale strøk [\[43, s. 22\]](#). Det er mest knapphet på arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren [\[42\]](#). Det er et åpent spørsmål om flyktningene har den nødvendige kompetansen til å fylle de ledige jobbene.

Også holdninger til, og kunnskap om, de nyankomne flyktningene kan påvirke arbeidsmulighetene. Holdninger til å ta imot ukrainere og forventningene til integrasjon er betraktelig høyere enn for andre flyktninggrupper, særlig blant de som vanligvis er negative til flyktninger [\[3, s. 68ff\]](#). Ofte blir ukrainere sett mer på som arbeidsinnvandrere enn flyktninger. Det kan føre til at man overser at de kan ha traumer som gjør det vanskeligere å få de i jobb [\[3, s. 200\]](#). Forskning på data fra før fullskalainvasjonen viser at østeuropeiske personer diskrimineres litt sammenlignet med nordmenn, men på nokså lik linje som personer fra Vesten og betraktelig mindre enn personer fra Midtøsten, Afrika og det indiske subkontinentet [\[44, s. 215\]](#).

Tidligere erfaringer med sysselsetting av flyktninger

Tidligere erfaringer med sysselsetting av flyktninger er viktige for å kunne si noe om potensialet hos ukrainske flyktninger til å komme i jobb. Det er i stor grad andelen kjønn, familiesituasjon og utdanningsnivå som fører til ulik utdannings- og yrkesdeltagelse mellom grupper av flyktninger, slik at type juridisk flyktningekategori har mindre å si [\[3, s. 57f\]](#). Generelt har menn hatt større sannsynlighet for å komme i jobb og/eller utdanning enn kvinner, men kjønnsforskjellen svekkes ved høyere utdanning. Også det å ha barn reduserer sannsynligheten for å komme i arbeid, særlig for kvinner [\[3, s. 50\]](#). Videre, så er sannsynligheten for yrkesdeltakelse høyest for unge voksne og faller med alderen [\[3, s. 27\]](#). Dette henger sammen med språk. Introduksjonskursdeltakere under 30 år har høyest andel bestått på norskeksamen. Allerede ved 40-års alder begynner utfordringer med å lære et nytt språk, og de over 55 år regnes som eldre. I følge Brekke m.fl. kan det være undervurdert hvor sterk effekten av alder er på evnen til å lære seg språk og dermed komme seg i utdanning og jobb, men også hvor tidlig effekten melder seg [\[3, s. 192\]](#), [\[45\]](#).

Sammenlignet med Danmark, har flyktninger i Norge hatt en lavere sysselsetting de første årene etter ankomst. Etter to til fire år har imidlertid de som har deltatt i introduksjonsprogrammet en høyere grad av sysselsetting enn i Danmark og Sverige [\[3, s. 29\]](#). 10-20 år etter ankomst har flyktninger i Danmark betydelig lavere sysselsettingsrate enn i Norge og Sverige. Dette kan skyldes at Danmark har fokusert på at flyktningene skal hurtig inn i arbeidslivet, mens Norge og Sverige har fokusert på opplæring og utdanning, som kan gi en tregere men mer varig tilknytning til arbeidslivet [\[25, s. 35\]](#). Sverige strammet imidlertid inn på godene før ukrainerne kom, og la opp til at de skulle raskt ut i arbeidslivet uten å tilby særlig integreringstiltak [\[5\]](#), [\[22, s. 2\]](#), mens Norge har i det store og hele beholdt systemet fra tidligere. I Norge er sysselsettingen på topp fem til ti år etter

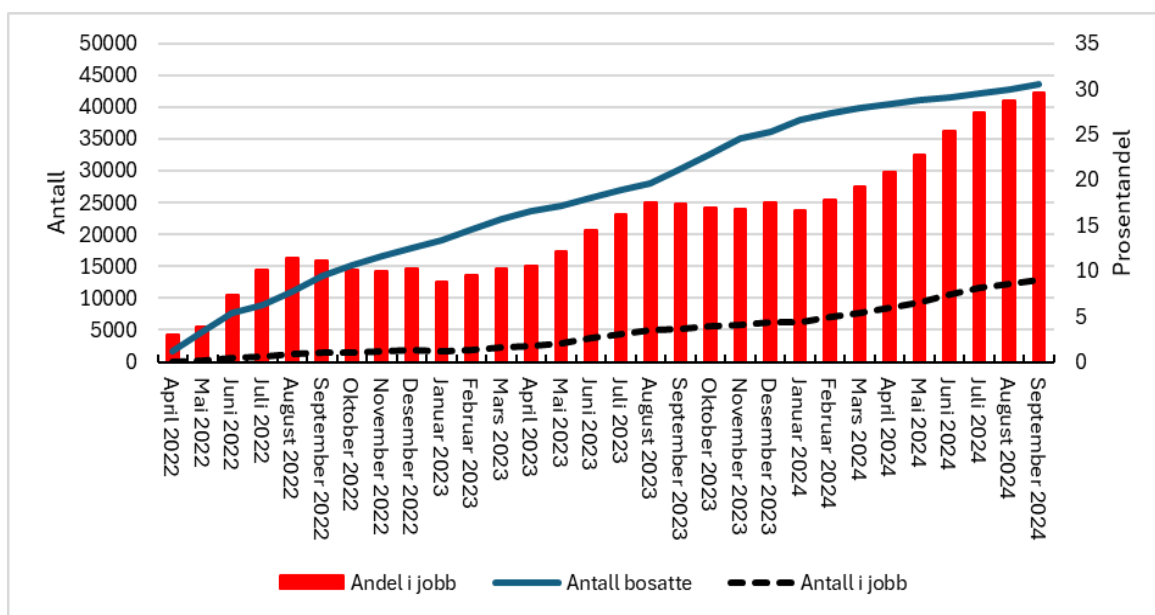
ankomst [\[25, s. 26f\]](#). Det er derfor for tidlig å si hvilken sysselsettingsrate ukrainerne havner på hvis de blir værende.

Av tidligere store flyktninggrupper som har kommet til Norge, har de fra Bosnia klart seg best på det norske utdannings- og arbeidsmarkedet. Det er antageligvis også den gruppen av flyktninger som er likest ukrainerne. De flyktet fra en ødeleggende krig, men også et samfunn hvor det hadde vært et relativt velfungerende utdanningssystem, og hvor kvinner i stor grad deltok i yrkeslivet. Som ukrainerne, fikk de midlertidig kollektivt opphold med rask tilgang på bolig, norskkurs og muligheter til å studere, samt økonomisk stønad som gjorde at de kunne leve akseptable liv. Også her var meningen at de skulle tilbake når tilstanden tillot det. Tross fredsavtalen i 1995, drøye tre år etter krigsutbruddet, var det bare rundt ti prosent som returnerte. Resten fikk permanent opphold i Norge. Målt drøye tjue år etter ankomsten, var disse flyktningene eldre, høyere utdannet og hadde en større kvinneandel enn andre flyktninger, men de kom i større grad som hele familier enn ukrainerne hittil har gjort. Demografisk ligger flyktninger fra Bosnia tettere opptil den norskfødte befolkningen enn andre flyktninger. Målt i 2015 var utdanningsnivået omtrent som i befolkningen uten innvandringsbakgrunn, og høyere enn snittet av flyktninger. Blant deres barn var andelen i typisk studiealder som studerte betraktelig høyere enn for de uten innvandrerbakgrunn. For aldersgruppen 15-74 år var andelen i jobb 65 prosent, omtrent tre prosentpoeng lavere enn befolkningen uten innvandrerbakgrunn, men fem prosent høyere enn snittet av innvandrere. Den høye utdannings- og arbeidslivsdeltakelsen kan skyldes en bakgrunn fra et samfunn hvor høy yrkesdeltakelse blant kvinner var vanlig [\[28\]](#).

Den relativt lave sysselsettingen av ukrainere skyldes til dels introduksjonsprogrammet

Ukrainere i Norge oppgir i stor grad å være motiverte for å jobbe. I en undersøkelse fra senhøsten 2023, svarte 84 prosent av de intervjuede ukrainerne over 18 år at de vil inn i jobb dersom oppholdet deres blir av lengre karakter [\[4, s. 132\]](#). Hvor høy den faktiske yrkesdeltakelsen vil bli, og hvor raskt de kommer seg ut i arbeid, er usikkert [\[43, s. 31\]](#).

Ifølge SSB var det ved utgangen av september 2024, 18 650 ukrainere i jobb i Norge, hvorav 18 350 var bosatte. Omtrent 75 prosent av disse innvandret etter fullskalainvasjonen. For aldersgruppen 20-66 år utgjør dette 12 900 eller 30 prosent. Figur 3 under gjengir antallet bosatte ukrainske flyktninger i aldersgruppen 20-66 år, antallet av disse som er sysselsatte og prosentandelen i denne gruppen som er sysselsatt. Mens antallet bosatte steg sterkt i andre halvår 2023, var det en forsinkelse i antallet sysselsatte, som i stor grad skyldes introduksjonsprogrammet. I 2024 har antallet i jobb steget sterkere enn totalen, slik at prosentandelen i jobb har steget klart siden. Det har vært en dobling i antallet sysselsatte fra slutten av januar til slutten av september 2024 [\[46\]](#).



Figur 3: Sysselsatte bosatte ukrainske flyktninger i alderen 20-66 år.

Tall fra Nav i oktober 2024 er definert nokså likt og gir 27 prosent i arbeid i aldersgruppen 20-66 år. Blant de som ankom i 2022, er andelen på 42 prosent i oktober 2024. Blant aldersgruppen 20-55 år – de som har krav på introduksjonsprogram – er 47-48 prosent av de som ankom i 2022 i jobb, mot kun 12 prosent av 56-66-åringene [30].

Tallene i Figur 3 og Navs tall tar imidlertid ikke høyde for at mange deltar i introduksjonsprogrammet, noe som siden sommeren 2023 har blitt vanskeligere å kombinere med jobb. Ved å ta høyde for dette, luker man også ut mange av de som er 56-66 år – altså unge nok til å være i yrkesaktiv alder, men for gamle til å ha rett til å delta i introduksjonsprogrammet og som vi vet er vanskeligere å sysselsette. Ser man derfor kun på de som har fullført introduksjonsprogrammet, så var det i mars 2024 – det siste tidspunktet vi har data på – snaut 11 000 personer i denne gruppen, hvor 70 prosent var kvinner og 30 prosent menn, altså en større kjønnskjevhet enn i totalen av ukrainske flyktninger. Også her øker andelen i arbeid kraftig over tid. Totalt var 48 prosent i jobb per oktober 2024, med 52 prosent for menn og 46 prosent for kvinner. Dette er nokså likt tallene fra Nav for 20-55 år gamle som ankom i 2022 – en gruppe som i stor grad har fullført introduksjonsprogrammet. Av de som er 55 år og eldre, og har fått tilbud om og gjennomført introduksjonsprogrammet, er andelen i arbeid 23 prosent mot 56 prosent i aldersgruppen 30-34 år [14]. Av de som var i jobb hadde 68 prosent av mennene heltidsarbeid mot 38 prosent av kvinnene [14]. Ingen av tallene inkluderer selvstendig næringsdrivende.

Selv om vi tar utgangspunkt i de som er ferdige i introduksjonsprogrammet, så er en arbeidsdeltagelse på 48 prosent (mars 2024) blant ukrainere betydelig lavere enn 77 prosent i befolkningen totalt [47]. Ukrainere er den største ikke-norskfødte gruppen av arbeidssøkere i arbeidsmarkedstiltak. Hele 40 prosent av de først ankomne var 23 måneder etter ankomst arbeidssøkere eller hadde nedsatt arbeidsevne. En så stor andel kan være et utslag av at norskopplæringen i introduksjonsprogrammet er utilstrekkelig [25, s. 35].

Ved utgangen av 2023, var en klart høyere andel ukrainere over 50 år utenfor jobb, sammenlignet med befolkningen for øvrig. Selv om noe av dette kan skyldes introduksjonsprogrammet, så er forskjellen mellom de under og over 50 år betraktelig større blant ukrainerne enn andre grupper [\[47\]](#). Alder kan derfor se ut til å være et hinder.

Ukrainerne i Norge har en lavere andel menn i arbeidsfør alder, og flere kvinner, eldre og barn enn andre flyktninggrupper. Dette skulle i seg selv tilsa at ukrainere som gruppe ville komme tregere ut i jobb enn snittet for flyktninger [\[25, s. 26f\]](#). Ukrainerne kommer seg imidlertid noe raskere ut i jobb enn andre flyktninggrupper, så mye av den lave yrkesdeltagelsen kan skyldes at de har vært her i kort tid. Som flyktninggrupper ellers har ukrainske kvinner, personer med barn og de yngste og eldste lavere sannsynlighet for å være i jobb, men kjønnsforskjellen er liten for de som har vært lengst i Norge.

Siden en langt større andel av ukrainerne, enn andre flyktninggrupper, er kvinner med barn, er integrasjonen av denne gruppen svært interessant. Det kan se ut som ukrainske kvinner i større grad enn snittet av flyktninger er i jobb. Dette kan skyldes at kvinner i hjemlandet i langt større grad er i arbeid [\[25, s. 28f\]](#), som minner litt om flyktninger fra Bosnia. Justert for ulike kjennetegn er allikevel kvinner og personer med forsørgeromsorg i mindre grad i jobb.

Per mars 2024 mottok 33 prosent av ukrainerne i arbeidsfør alder (20-66 år) introduksjonsstønad, [\[25, s. 26\]](#), mens i oktober var andelen på 27 prosent. Denne andelen har falt fra rundt 50 prosent i første halvår av 2023 og de siste månedene har også det absolutte antallet som får introduksjonsstønad falt litt [\[30\]](#). Det at en større andel ukrainere melder sin ankomst på arbeidsmarkedet gjenspeiles ikke bare i at andelen i arbeid øker over tid, men også andelen registrert hos Nav gjør det. I oktober 2024 var 32 prosent i yrkesaktiv alder i denne gruppen, men av disse er 28 prosent også i et arbeidsforhold [\[30\]](#).

Som beskrevet ovenfor, så er yrkesdeltagelsen blant flyktninger på topp fem til ti år etter ankomst. Med den store ankomsten sommeren og høsten 2023, vil antallet ukrainere på arbeidsmarkedet sannsynligvis øke i tiden fremover, både i gruppen med sysselsatte, arbeidsledige og på ulike tiltak. Det merkes allerede godt i statistikken – nesten halvparten av veksten i arbeidssøkere fra sommeren 2023 til 2024 skyldtes personer med ukrainsk bakgrunn [\[43, s. 22\]](#). Antallet som per oktober 2024 og i de tolv foregående månedene mottok introduksjonsstønad er nokså stabilt, men med en liten nedgang det siste kvartalet. Dette tyder på at antallet som kommer til å komme på arbeidsmarkedet de neste månedene er nokså likt det antallet vi har sett det siste året.

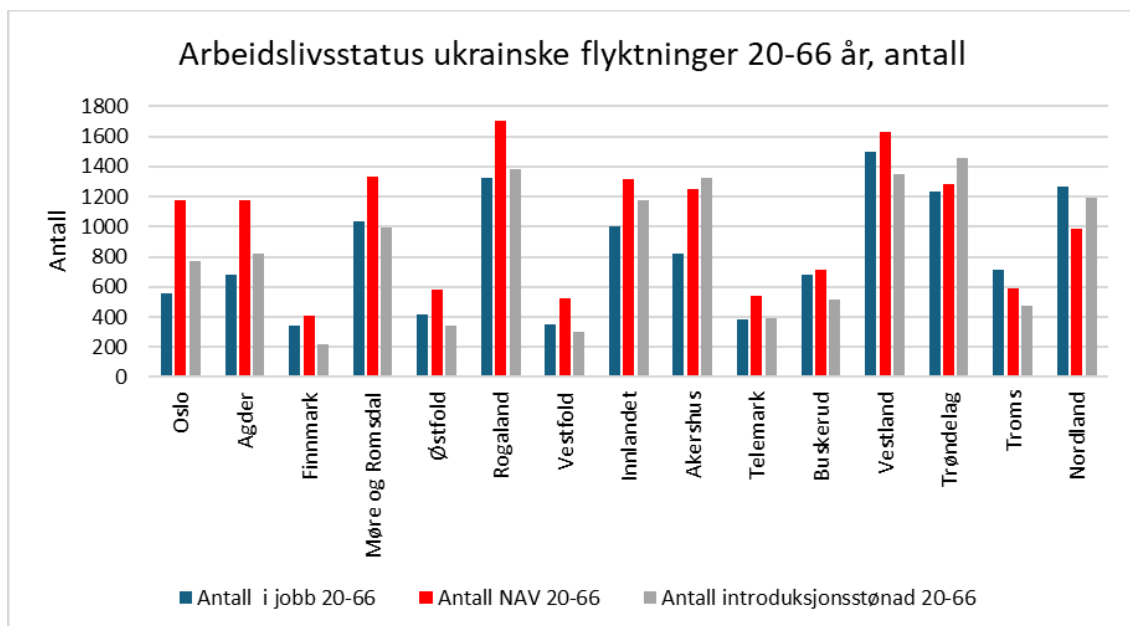
Hvor i landet jobber ukrainske flyktninger?

Basert på tall fra Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet, fra slutten av oktober 2024, viser tabell 1 under at i absolutte tall bosetter de gamle fylkene Viken og Vestfold og Telemark flest, fulgt av Vestland og Rogaland. Justert for folketall, bosetter Troms og Finnmark og Nordland flest, mens Viken og særlig Oslo bosetter færrest etter folketall [\[48\]](#).

Tabell 1: Antall bosatte ukrainere 2022-24 og per tusen innbyggere per fylke.

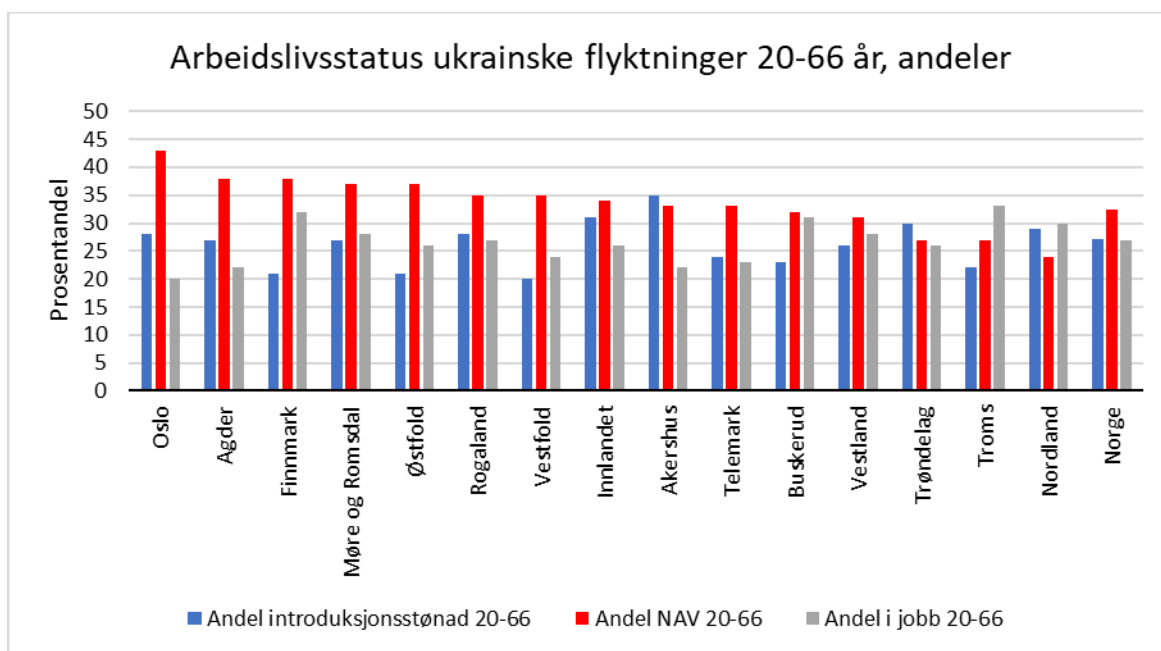
Fylke	Sum bosatte 2022-2024	Per tusen
Viken	16387	12,5
Vestfold og Telemark	9195	21,2
Vestland	8604	13,2
Rogaland	8174	16,4
Trøndelag	7871	16,3
Troms og Finnmark	7641	31,2
Innlandet	6650	17,7
Nordland	6483	26,7
Møre og Romsdal	6133	22,7
Agder	4951	15,5
Oslo	4227	5,9
Sum 2022-24	86316	15,6

Figur 4 under viser antallet ukrainere i yrkesaktiv alder per fylke som mottar introduksjonsstønad, antallet som er registrert i Nav og antallet i jobb i oktober 2024 [30]. Når ukrainerne kommer ut på arbeidsmarkedet havner en del i jobb og en del havner i ulike kategorier i Nav-systemet. Disse er helt eller delvis ledig, på arbeidsmarkedstiltak og nedsatt arbeidsevne ikke i tiltak. Selv om de fleste kun tilhører en av gruppene, telles noen derfor i mer enn en gruppe. Det er fylkesvise forskjeller i andelen som er yrkesaktive. Vi ser at det er flest i jobb i Vestland, Rogaland, Nordland og Trøndelag. Vi ser også at de fylkene med færrest ansatte også totalt sett har få flyktninger fra Ukraina i denne aldersgruppen. Ut fra antallet som mottar introduksjonsstønad, som sier noe om hvor det er flest som i nær fremtid vil melde seg på arbeidsmarkedet, ser vi at det er flest i Trøndelag, Rogaland, Vestland og Akershus.



Figur 4: Antall ukrainske flyktninger på introduksjonsstønad, Nav og i jobb per fylke 20-66 år oktober 2024.

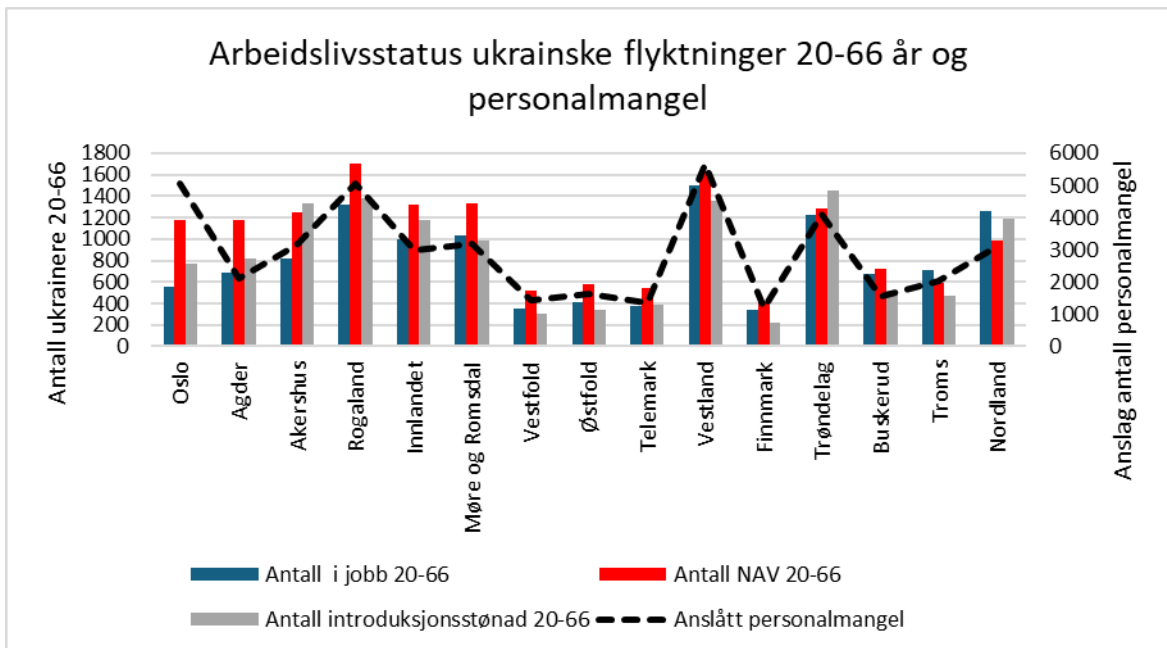
Andelene i jobb, registrert hos Nav og på introduksjonsstønad for oktober 2024, er vist i Figur 5 under [30]. En tolkning av lav andel i jobb og høy andel på Nav, er at dette betyr at det er vanskelig å få jobb i et område og dermed kan terskelen være lavere for å ta til takke med dårligere arbeidsvilkår. Figur 5 under viser at det er betydelige fylkesvise forskjeller i andelen ukrainske flyktninger i arbeidsfør alder i disse kategoriene. Landsnittet for andel hos Nav er 32 prosent og i jobb 27 prosent. Andelen registrert hos Nav er på 43 prosent i Oslo og 37-38 prosent i Agder, Finnmark, Møre og Romsdal og Østfold. Oslo og Agder ligger også på bunn – 20 og 22 prosent mot landssnittet på 27 prosent – når det gjelder andelen i jobb. Her er avviket mellom andelen i jobb og andelen registrert hos Nav størst både i prosent og i antall. Det er kun to fylker – Troms og Nordland – hvor et større antall er registrert som i jobb enn hos Nav.



Figur 5: Andel av ukrainske flyktninger 20-66 år på introduksjonsstønad, Nav og i jobb per fylke oktober 2024.

Analyser på tilsvarende tall fra mars 2024, viser at andelen i jobb står seg selv etter at man tar høyde for kjennetegn på individnivå. Geografiske forskjeller i etterspørsel etter arbeidskraft og kanskje lokale forskjeller i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet kan ha en del å si (Von Simson et al., 2024, s. 30). Vi har god grunn til å tro at disse resultatene står seg på tallene for oktober som er vist i Figur 5.

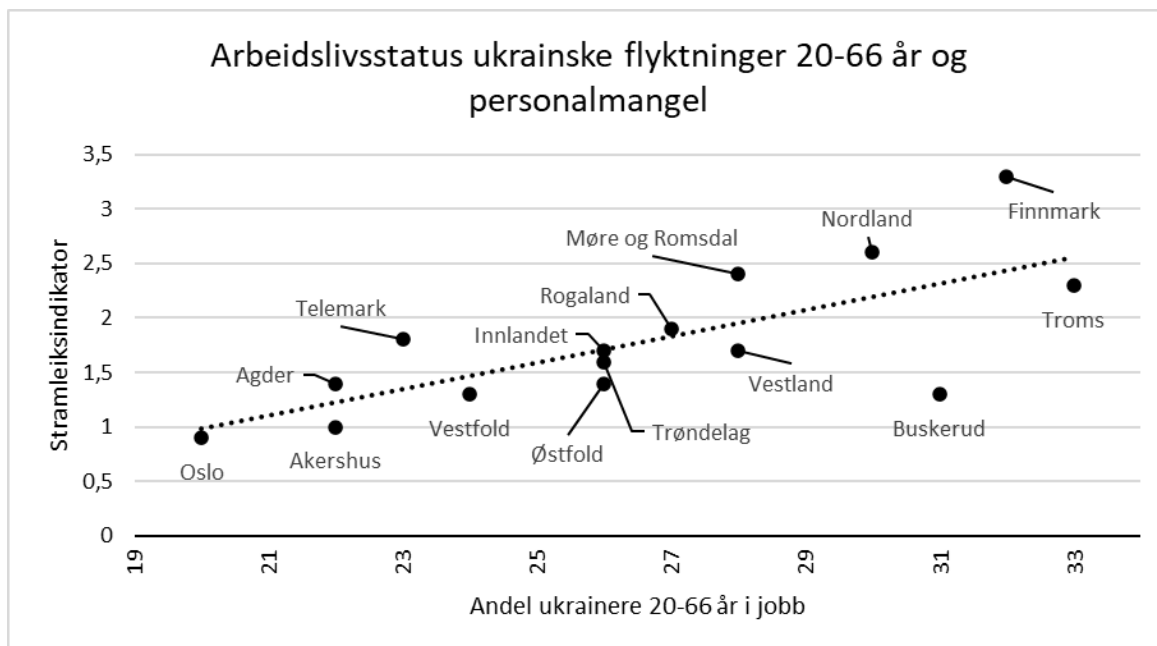
Figur 6 under gjentar informasjonen fra Figur 4, men viser i tillegg anslått underskudd av arbeidskraft per fylke. Dette sier noe om ulik etterspørsel etter arbeidskraft etter fylke. Vi ser at fylker med et lavere antall anslåtte «tomme» jobber tar imot færre flyktninger. Dette skyldes sannsynligvis at antallet flyktninger kommunene tar imot bestemmes i en dialog mellom den enkelte kommune og staten, hvor man ser på blant annet arbeidsmarkedssituasjonen når man bestemmer antallet flyktninger som skal bosettes [49]. Det klareste unntaket er Oslo, hvor det er anslagsvis 1500 ledige jobber, men som tar imot færre flyktninger enn knappheten på skulle tilsi. Her er også andelen i jobb lavere enn det antall ledige jobber skulle tilsi.



Figur 6: Arbeidslivsstatus ukrainske flyktninger 20-66 år og anslått personalmangel.

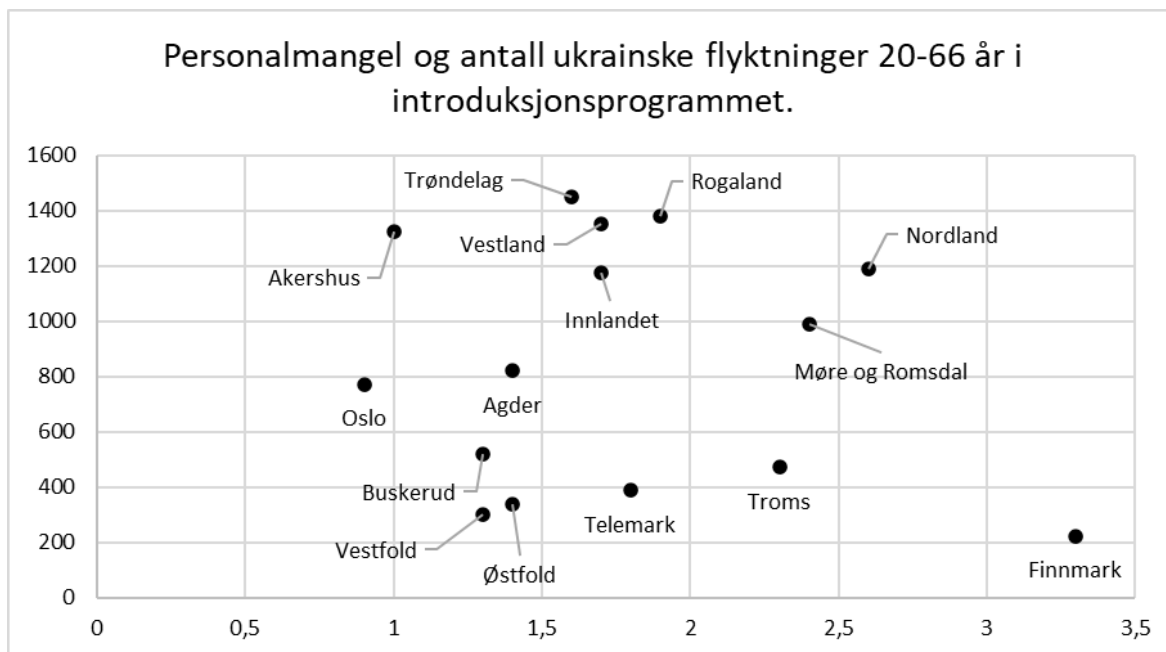
Figur 7 under viser sammenhengen mellom Navs såkalte Stramleiksindikator, som ble utarbeidet våren 2024, og andelen ukrainere i arbeidsfør alder i jobb per oktober 2024, samt en trendlinje som viser gjennomsnittssammenhengen [30], [42].

Stramleiksindikatoren viser forholdstallet mellom mangelen på arbeidskraft og ønsket sysselsetting. Ønsket sysselsetting består av faktisk sysselsetting pluss mangelen. Indikatoren viser med andre ord hvor stor prosentandel av den ønskede sysselsettingen knappheten utgjør. En høy indikatorverdi betyr at virksomhetene sliter med å få tak i folk. Hvis det er en match mellom kompetansen til ukrainske flyktninger og en høy indikatorverdi, så skulle også andelen ukrainere i arbeidsfør alder være høyere enn i fylker med lav indikatorverdi. Vi ser at andelen i jobb er lav i Oslo, Akershus og Agder. Alle disse fylkene er blant de fem fylkene med lavest indikatorverdi. Motsatt har Møre og Romsdal og de tre nordligste fylkene høyest indikatorverdi og er alle blant de seks fylkene med høyest andel sysselsatte ukrainere i arbeidsfør alder. Det er en tydelig positiv og sterk statistisk sammenheng mellom stramleiksindikatoren og andelen i jobb med en korrelasjon på 0,73. Denne er statistisk sett svært signifikant ($p=0,0002$) til tross for at vi har bare 15 observasjoner. Fylkesvis bidrar derfor ukrainerne til å fylle sysselsettingshull.



Figur 7: Navs stramleiksindikator og andel ukrainere i arbeidsfør alder i jobb per fylke.

Resultatene fra Figur 7 over viser at det er en klar sammenheng mellom den fylkesvise etterspørselen etter arbeidskraft og andelen ukrainere i arbeidsfør alder som er i jobb. Siden denne sammenhengen er sterk, og det er rimelig å anta at den anslåtte knappheten på arbeidskraft også sier noe om sannsynligheten for at de som snart skal ut på arbeidsmarkedet - hovedsakelig de som nå deltar i introduksjonsprogrammet, - viser vi i Figur 8 hvor mange det er i hvert fylke i arbeidsfør alder opp mot anslått knapphet på arbeidskraft. Her ser vi at fylkene Nordland og Møre og Romsdal skårer høyt på både antall i introduksjonsprogram og anslått knapphet på arbeidskraft. Dette betyr sannsynligvis at det vil være mange som kommer i arbeid i disse fylkene, men også i fylker som Trøndelag, Rogaland, Vestland og Innlandet. For fylker som Oslo og særlig Akershus, hvor det er mindre etterspørsel etter arbeidskraft, kan det hende at færre kommer i arbeid. Dette kan gjøre ukrainske flyktninger mer tilbøyelige til å ta til takke med dårligere arbeidsvilkår. I fylker som Vestfold og Østfold vil sannsynligvis få komme ut i arbeid de neste månedene.



Figur 8: Navs stramleiksindikator og antall ukrainske flyktninger 20-66 år i introduksjonsprogrammet per fylke.

I hvilke næringer jobber de?

Ifølge Nav sine tall jobber den største gruppen ukrainske flyktninger – 18 prosent – i overnatting og servering. Etterfulgt av de fire næringene industri, Helse- og sosialtjenester, Varehandel og bilverksteder og Eiendomsdrift, forretningsmessig og faglig tjenesteyting, som sysselsetter 11-13 prosent hver. For samlegruppen Eiendomsdrift, forretningsmessig og faglig tjenesteyting jobber 11 prosent innen næringen forretningsmessig tjenesteyting. Til sammen sysselsetter disse fem næringene to tredjedeler av ukrainerne i yrkesaktiv alder.

Kolonnene «Ukrainske lønnstakere» og «Andel av ukrainske lønnstakere» i Tabell 2 under viser hvilke næringer ukrainere i alderen 20-66 år som hadde ankommet etter fullskalainvasjonen jobbet i per juli 2024 [50]. Kolonnene «Anslått personalmangel (Nav)» og «Andel av personalmangel» viser Navs anslag over hvor mange personer det mangler i hver næring i 2024, basert på data samlet inn i første kvartal 2024 [42, s. 6]. For å lettere kunne se hvor behovet for arbeidskraft er størst, har vi sortert tabellen med de næringene hvor knappheten er størst øverst.

Nav har i sine anslag slått sammen enkelte næringer til nye næringsgrupper. For å kunne få en lettere sammenligning har vi slått sammen SSBs tall. Der hvor SSBs tall er prikket på grunn av for få observasjoner, har vi satt verdien til null. Dette medfører noen mindre unøyaktigheter, men skal ikke påvirke de overordnede konklusjonene.

- Næringsgruppen Eiendomsdrift, forretningsmessig og faglig tjenesteyting består av SSBs næringer Omsetning og drift av fast eiendom, Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting og Forretningsmessig tjenesteyting

- Næringsgruppen Personlig tjenesteyting består av SSBs næringer Kultur, underholdning og fritid, Annen tjenesteyting og Lønnet arbeid i private husholdninger
- Næringsgruppen Elektrisitet, vann og renovasjon består av SSBs næringer Vann, avløp, renovasjon og Kraftforsyning

Hvis vi sammenligner andelen av personellmangel per næring opp mot andelen ukrainere per næring, så ser vi at det er en del avvik. Vi antar at hvor ukrainere jobber i dag også sier noe om hvor de er sysselsettbare i framtiden, og derfor hvor ukrainere som ennå ikke er i jobb mest sannsynlig vil kunne passe inn, alt annet likt. Hvis vi først ser der hvor behovet i prosentandel er størst, men en betraktelig lavere andel ukrainere arbeider, så kommer helse- og sosialtjenester øverst med nesten 20 prosent forskjell. Deretter kommer noe overraskende bygge- og anleggsvirksomhet med rundt seks prosent forskjell. For næringen varehandel og bilverksted er andelene nokså like, mens for særlig overnatting og servering, industrien og i primærnæringene, ser det ut til at ukrainerne i større grad fyller en større del av personellbehovet enn antallet skulle tilsi. Dette er også tilfellet for samlenæringen eiendomsdrift, forretningsmessig og faglig tjenesteyting hvor den store majoriteten jobber i næringen forretningsmessig tjenesteyting. Dette er yrker som krever lav grad av formalkompetanse. Alt i alt er avvikene for helse- og sosialtjenester det mest slående, men her må det sies at behovet er svært og det er tross alt snau 13 prosent av ukrainerne som jobber der. Per i dag har ikke ukrainerne fylt det største næringsvise sysselsettingshullet og dette kan skyldes manglende språk- og/eller formalkompetanse.

Tabell 2: Ukrainere 20-66 år innvandret etter invasjonen i 2022 sett opp mot anslått personellmangel per samlenæring.

Næringsgruppe	Lønnstakere	Andel	Anslått personellmangel (NAV)	Andel av personellmangel
Helse- og sosialtjenester	1475	12,8	13800	31,6
Varehandel, bilverksteder	1457	12,6	6700	15,3
Bygge- og anleggsvirksomhet	775	6,7	5500	12,6
Eiendomsdrift, forretningsmessig og faglig tjenesteyting	1554	13,5	3500	8,0
Industri	1488	12,9	3000	6,9
Overnattings- og serveringsvirksomhet	2069	17,9	3000	6,9
Undervisning	598	5,2	1900	4,3
Transport og lagring	338	2,9	1800	4,1
Personlig tjenesteyting	565	4,9	1300	3,0
Off.adm., forsvar, sosialforsikring	203	1,8	1000	2,3
Informasjon og kommunikasjon	186	1,6	750	1,7
Jordbruk, skogbruk og fiske	707	6,1	650	1,5
Bergverksdrift og utvinning	42	0,4	450	1,0
Elektrisitet, vann og renovasjon	62	0,5	200	0,5
Finansiering og forsikring	24	0,2	150	0,3
Totalt	11543	100,0	43700	100,0

Etter yrke, jobbet våren 2024 over halvparten av de yrkesaktive ukrainerne, inkludert de som kom før krigen, i salgs- eller serviceyrker, som renholdere eller hjelpearbeidere [25, s. 28]. Tross et høyt utdanningsnivå, er dette både bransjer og yrker som krever lite utdanning, med mulig unntak for helse- og sosialtjenester. Dette kan skyldes at de ofte mangler arbeidserfaring fra yrker som passer utdanningen deres, og at de i stedet har arbeidserfaring fra Ukraina i den type yrker de har fått i Norge. Renholdere, ansatte i fiskeindustrien, overnatting og servering, og jordbruks- og gartnerierne er områder hvor en stor andel av de yrkesaktive ukrainerne jobber og hvor det er fare for sosial dumping. Dette har ført til at disse områdene er omfattet av allmenngjøring [51].

Tabell 3 under viser hvor mange ukrainere som er i jobb etter fylke og hovednæring i andre kvartal 2024 [52]. Disse tallene inkluderer også de drøyt 6 000 som ankom før fullskalainvasjonen, siden fylkesvise tall for kun de som ankom etter februar 2022 ikke er tilgjengelige. Oslo, Vestland og Rogaland er de fylkene som helt klart sysselsetter flest ukrainere – Oslo slår her ulikt ut sammenlignet med Figur 4 over, noe som sannsynligvis skyldes at mange av de som kom før fullskalainvasjonen i betydelig grad jobber i Oslo. Det er samlenæringen varehandel, hotell og restaurant, samferdsel, finanstjenester, forretningsmessig tjenesteyting og eiendom [SN45-82] som sysselsetter klart flest med 6 673. Hele én av seks jobber innen overnatting og servering [46]. Deretter følger

sekundærnæringer [SN05-43], i betydelig grad industri og bygg og anlegg, fulgt av helse- og sosialtjenester. Av grovnæringer hvor det er noen allmenngjorte områder er varehandel, hotell og restaurant, samferdsel, finanstjenester, forretningsmessig tjenesteyting og eiendom og sekundærnæringer størst, etterfulgt av jordbruk, skogbruk og fiske. For disse tre grovnæringsgruppene er det til sammen flest, med ca. 1200 sysselsatte ukrainere i hvert av fylkene Oslo, Vestland og Rogaland.

Tabell 3: Antall sysselsatte ukrainere (alle) 2. kvartal 2024 etter fylke og grovinn delt næring.

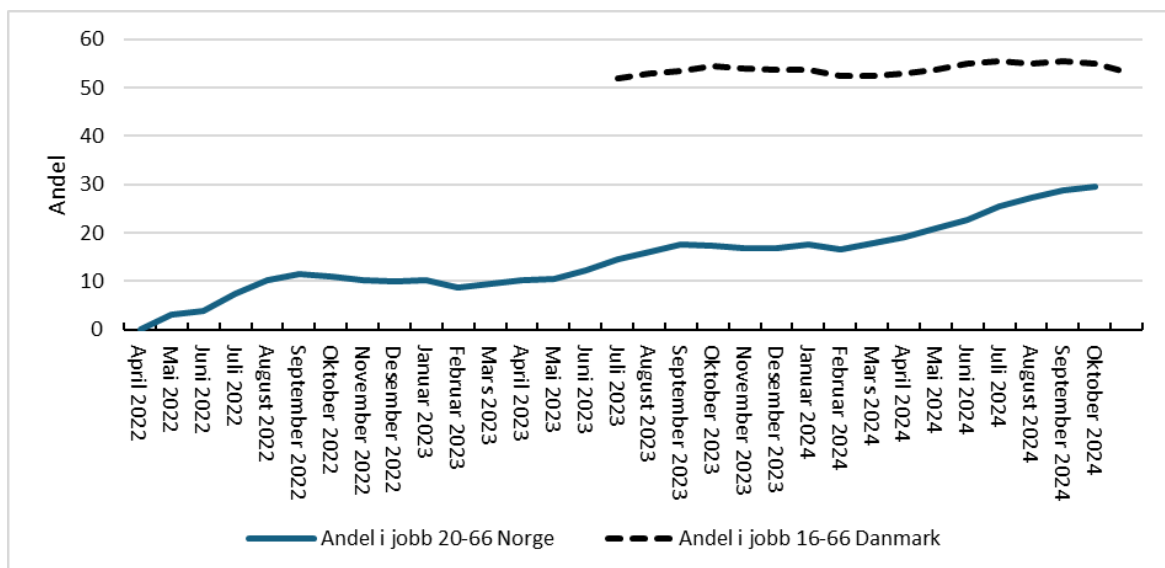
Fylke	Jordbruk, skogbruk og fiske	Sekundærnæringer	Varehandel, hotell og restaurant, samferdsel, finansjen, forretningsmessig tjen, eiendom	Offadm., forsvar, sosialforsikring	Undervisning	Helse- og sosialtjenester	Personlig tjenesteyting	Uoppgitt	Totalt
Oslo	0	213	996	76	117	205	111	0	1718
Vestland	70	313	779	48	156	292	54	0	1712
Rogaland	197	298	698	23	134	204	70	3	1627
Trøndelag	89	206	648	45	124	228	54	0	1394
Nordland	58	197	519	48	121	230	41	0	1214
Akershus	47	223	556	24	78	206	57	3	1194
Innlandet	115	162	425	36	103	194	37	0	1072
Møre og Romsdal	22	244	388	31	120	158	38	0	1001
Buskerud	86	149	283	19	73	112	46	0	768
Troms	12	133	339	13	91	128	42	0	758
Agder	61	123	311	25	80	107	41	0	748
Østfold	67	72	184	14	43	72	38	0	490
Vestfold	34	80	203	8	37	84	29	0	475
Finmark	11	88	183	10	22	84	11	0	409
Telemark	4	63	134	11	49	72	16	0	349
Ikke fastlandet	0	3	27	0	0	0	3	0	33
Uoppgitt	0	11	0	0	0	0	0	0	11
Totalt	873	2578	6673	431	1348	2376	688	6	14973

Økokrim vurderer det som sannsynlig at både omfang av arbeidslivskriminalitet, og alvorlighet, vil være økende som følge av krigen i Ukraina [53]. Utnyttelse av sårbare arbeidstakere forekommer ofte i arbeidsintensive yrker og hvor det er en høy andel ufaglærte. Økokrim trekker frem bygg og anlegg, serveringsbransjen, bilpleie- og verksted,

varetransport, renhold og sesongarbeid innen jordbruk og fiskeri. Dette er næringer som allerede er preget av useriøsitet, og med stor sannsynlighet for arbeidslivskriminalitet, og som beskrevet over, er de fleste av disse blant næringene som er vanligst blant ukrainere.

Færre sysselsatte enn i nabolandene våre

I oktober 2024 var 53 prosent av ukrainere i alderen 16-66 år i Danmark i jobb. Sammenligner vi med andelen i Norge i september 2024 – 30 prosent – så er det danske nivået betraktelig høyere, og det inkluderer også yngre personer enn den norske statistikken. Figur 9 under gjengir andelen i aldersgruppen 20-66 år i jobb i Norge mot andelen i aldersgruppen 16-66 år i jobb i Danmark. Vi ser at utviklingen i Danmark det siste halvannet året er flat, mens den stiger i Norge. Vi vet at andelen sysselsatte for de som har fullført introduksjonsprogrammet i Norge er høyere enn andelen vist i Figur 9. Andelen ukrainere i Danmark, som står til rådighet for arbeidsmarkedet er også høyere, 83 prosent, i oktober 2024. Her steg andelen fra 73 prosent sommeren 2023, men har flatet ut det siste halve året [54]. Siden denne gruppen kun inkluderer de som har blitt vurdert som helt klare for jobb, finnes ikke lignende statistikk for Norge og vi viser derfor ikke de danske tallene i figuren [18, s. 76].



Figur 9: Andel sysselsatte ukrainske flyktninger i yrkesaktiv alder Danmark mot Norge.

Spørreundersøkelser gjennomført i Sverige viste at 56 prosent av ukrainerne hadde et arbeidsforhold våren 2023 (Tyldum et al., 2023, s. 8). Dette hadde økt til 66 prosent i mai 2024. Som i Norge har menn, de uten familie, de med gode språkkunnskaper og personer i aldersgruppen 30-49 høyere yrkesdeltakelse. Ukrainere i Sverige er mer ressurssterke enn snittet av ukrainske flyktninger [55, s. 6]. Vi vet ikke om de skiller seg fra de som har flyktet til Norge eller Danmark. Det finnes ikke offisielle tall for sysselsettingsgraden av ukrainske flyktninger i Sverige, noe som gjør en sammenligning vanskeligere [18, s. 72].

Alt i alt er ukrainere i de to landene som er likest oss i langt større grad sysselsatt enn i Norge, selv når vi tar høyde for fullført introduksjonsprogram. De norske tallene er langt lavere enn anslagene for Sverige, men her har ikke ukrainerne rett på noe

introduksjonsprogram. I tillegg er en lavere andel ukrainere i Norge sysselsatt, på tross av at det var vanskeligere å få jobb i nabolandene våre: arbeidsledigheten var i 2023 på 7,6 prosent i Sverige, 5,1 prosent i Danmark og 3,6 prosent i Norge [\[17\]](#). Vi bør imidlertid huske på at sysselsettingstoppen for flyktninger i Norge bruker å komme senere enn særlig i Danmark. Med de begrensede ordningene Sverige har, er det rimelig å anta at en del dyttes svært tidlig ut i arbeidslivet, slik at sysselsettingen er høyere enn tidligere flyktningstrømmer til landet.

I hvilken grad har ukrainske flyktninger blitt utnyttet hittil: Arbeidstilsynets erfaringer med ukrainere i norsk arbeidsliv.

Offisiell statistikk fra andre etater og eksisterende litteratur kan aldri treffe helt Arbeidstilsynets kunnskapsbehov. De aller fleste statistikker har en viss forsinkelse i seg, noe som utgjør en svakhet i en situasjon med en svært sterk økning i ukrainere på arbeidsmarkedet de siste månedene. I denne artikkelen analyserer vi derfor Arbeidstilsynets egne ansatte sine erfaringer med ukrainere i norsk arbeidsliv. Dette gir oss informasjon om hvordan arbeidsmiljøet og -vilkårene er for ukrainske arbeidstakere er i Norge.

Av Ingrid Stette Haarberg og Ole Magnus Theisen, Seksjon for analyse

Vi gjennomførte ti semistrukturerte intervjuer med informanter fra Arbeidstilsynet, Regionale verneombud (RVO) og Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA). Personene vi intervjuet var i hovedsak tilknyttet østlandsområdet, Vestland, og Rogaland. I tillegg innhentet vi skriftlige tilbakemeldinger på e-post fra personer som vi ikke intervjuet. Disse ble også inkludert i analysen hvis de selv hadde erfaringer med ukrainske arbeidstakere. De som ikke er inkludert i analysematerialet er personer som ikke hadde truffet ukrainere på tilsyn. Dette gjaldt blant annet flere inspektører som hovedsakelig gjorde tilsyn i overnatting og servering og varehandel – næringer hvor det jobber mange ukrainere og hvor man derfor skulle forvente å treffe på noen. Dette var også en tilbakemelding vi fikk av ledere og koordinatorene når de hadde spurt sine ansatte om erfaringer med ukrainske arbeidstakere. Det er med andre ord et langt bredere datagrunnlag som ligger i bunn enn de ti intervjuene vi gjennomførte.

Informasjonen vi har innhentet gjennom intervjuer og e-post gir derfor en god bredde ut mot arbeidslivet hvorav kun det mindretallet som hadde konkrete erfaringer ble intervjuet. Over halvparten av informantene var inspektører fra Arbeidstilsynet. Disse inspektørene gjennomførte hovedsakelig tilsyn rettet mot useriøsitet og a-krim. Informantene vi intervjuet hadde enten møtt på, eller snakket med, ukrainere i løpet av de siste årene. Siden inspektørene som oftest ikke spurte om ukrainere de traff var flyktninger eller ei, er det sannsynlig at noen av de som de traff hadde kommet før fullskalainvasjonen av Ukraina i februar 2022. Vi valgte intervju som metode for å få en bedre forståelse av informantenes erfaringer så langt. Intervjuene ble gjennomført på sensommeren og høsten 2024. Hver informant ble intervjuet individuelt, og intervjuene varte i om lag 30-60 minutter.

Vi benyttet tematisk analyse for å analysere de kvalitative dataene. I analysen gikk vi systematisk gjennom notatene fra intervjuet, samt informasjon mottatt på e-post, og kodet relevante deler av dataene. Kodene representerte viktige aspekter ved informantenes erfaringer knyttet til ukrainske flyktninger i arbeidslivet så langt. Kodene ble deretter gruppert i temaer, som ble gjennomgått for å sikre at de var konsistente og at de dekket

viktige aspekter ved dataene. Under presenterer vi funnene fra analysen. For å illustrere temaene har vi inkludert eksempler og sitater fra dataene.

Få ukrainere i arbeidslivet så langt

Informantene forteller at de har truffet på relativt få ukrainere så langt, og dersom vi også inkluderer innspill på e-post, så er det mange som ikke har truffet ukrainere i det hele tatt. En informant uttrykte: «Får stadig vekk spørsmål om vi har påtruffet ukrainere, men i overraskende liten grad.».

Samtidig understreker flere informanter at det er vanskelig å anslå hvor mange ukrainere de har truffet, ettersom de ikke pleier å spørre om nasjonaliteten til arbeidstakere i tilsyn. Antallet kan derfor være høyere, som en annen informant sa: «Har stusset over hvorfor vi ikke har truffet på flere, men vi tar det gjerne på engelsk og spør ikke om nasjonalitet. Kan ha truffet ukrainere uten å være klar over det.».

Informantene som har truffet ukrainere, har møtt både menn og kvinner. Enkelte har likevel kun møtt på kvinner, noe som kan tyde på en overrepresentasjon av ukrainske kvinner så langt. Informantene har møtt både unge og voksne ukrainere, men det har ikke vært mange over 40 år. Når det gjelder næringer, så har informantene truffet ukrainere innen bygg, grøntnæringen, landbruk, servering, overnatting, transport, renhold, bilpleie, og skjønnhetspleie (frisør og neglesalong).

Mest seriøse arbeidsforhold for ukrainske flyktninger så langt

Informantene som har truffet på ukrainere, kunne i stor grad fortelle om seriøse arbeidsforhold for ukrainere så langt. En informant fortalte: «Påtraff noen ukrainere i fjor innen landbruk. Men ganske sikker på at de ikke var sårbare. Høyt utdannet, hadde arbeidsavtaler, var bevisst sine rettigheter. Funnet arbeidet selv, ikke lurt inn i noe. Var kjempefornøyde, bodde fint, alt virket på stell og lett å kommunisere med dem. Fant ingen grunn til å mistenke at de var sårbare. Hadde tenkt at vi kom til å treffe på noen sårbare i fjor sommer. Men heller tvert om.».

Informantene kunne likevel fortelle om noen få konkrete tilfeller i tilsyn hvor ukrainere har blitt utnyttet. Samlet sett kunne tre ulike informanter fortelle om konkrete tilfeller av utnyttning. Det er derimot vanskelig å anslå akkurat hvor mange tilfeller om utnyttning det er snakk om, ettersom flere av informantene hadde vært på tilsyn sammen og derfor snakket om de samme sakene. Det er imidlertid ikke snakk om flere enn to eller tre tilfeller. I ett tilfelle handlet det om lønnstyveri, som en informant fortalte: «De to ukrainerne var blitt utsatt for det sammen med andre av polsk opprinnelse. ... Ikke lønn på flere måneder, ikke lønnslipper, innkvartering hos sjefen. Huset var greit nok, men ikke brannutstyr eller rømningsveger. ... Vi fikk den infoen vi trengte for å underbygge at det dreide seg om lønnstyveri.».

Et gjennomgående funn er at informantene er nokså samstemte i at ukrainere ikke ser ut til å være mer sårbare enn andre som kommer til Norge for å arbeide. Tvert imot, så trekker et par informanter frem at ukrainerne ser ut til å være godt ivaretatt, og at sammenliknet

med andre utenlandske arbeidstakere, så burde det gå ganske greit å få ukrainerne inn i arbeidslivet. Dette ble begrunnet i at ukrainerne har en bedre forutsetning enn andre, og at de stiller ganske sterkt med tanke på kunnskap og kompetanse. Flere informanter trakk frem at ukrainerne som de hadde møtt som oftest var ressurssterke, høyt utdannet, arbeidsomme og pålitelige. I tillegg har de status som flyktninger med tilhørende goder, og et introduksjonsprogram som skal hjelpe dem inn i arbeidslivet. Som en informant sa: «Disse har egentlig en fordel (på arbeidsmarkedet), de kommer som flyktninger sant. Jeg tenker de kanskje ikke er så sårbare som andre som kommer, de som kommer fra andre land for å jobbe.».

Metoder for å komme ut i arbeid

Informantene var inne på flere ulike innganger for å komme seg ut i arbeid. Flere informanter fortalte at flere av ukrainerne hadde nettverk i Norge fra før og som de benyttet seg av nå. Dette gjaldt særlig innen grøntnæringen og landbruk i Rogaland, hvor det har vært en lang tradisjon med å bruke ukrainske arbeidstakere. Én informant fortalte at når det kom ukrainske flyktninger til Rogaland, så ble mange fasett inn i gartnerier fordi det allerede var et nettverk der. Ukrainere ble også rekruttert inn i virksomheter som ansatte ukrainere fra før.

Litt under halvparten av informantene fortalte at ukrainere de hadde møtt var utplassert via Nav eller introduksjonsprogrammet, for at de skulle få språk- og arbeidstrening. Én informant kunne i den sammenheng fortelle at de ukrainske arbeidstakerne hadde en egen konsulent hos Nav, og ting i stort så ut til å være i orden. Enkelte informanter fortalte også at ukrainerne hadde funnet arbeidet selv, som en informant fortalte: «Jeg var på tilsyn og der oppga de at de har fire ukrainske medarbeidere. De hadde selv henvendt seg og søkt jobb på vanlige vilkår.».

Mulige sårbarhetsfaktorer

Som beskrevet over, har informantene opplevd få konkrete tilfeller av utnyttning av ukrainske flyktninger så langt. Flere syntes også det var vanskelig å si noe konkret om ukraineres sårbarhet, ettersom det fortsatt er få erfaringer og vanskelig å se sammenhenger. Flere var likevel inne på ulike sårbarhetsfaktorer som kan ha betydning for ukrainere i det norske arbeidslivet fremover.

Manglende språkferdigheter

Flere trakk frem at manglende språkferdigheter er en faktor som kan gjøre ukrainerne sårbare i norsk arbeidsliv. Informantene kunne fortelle at språkferdighetene var varierende. Noen kunne litt norsk, men samtalene har i hovedsak foregått på engelsk eller et annet språk ved hjelp av tolk. En informant eksemplifiserte: «De kunne litt norsk, basics som «ja jeg heter...», «min sjef er sånn...», «du mener kontrakt...», også «Can I change to English?»... De kunne veldig bra engelsk».

Flere informanter trakk fram at det var enklere å kommunisere med yngre ukrainere, da de ofte var bedre i engelsk enn de eldre. En informant sa i den sammenheng at godt voksne

muligens er mer sårbare enn yngre, ettersom språkbarrieren kan bli en større utfordring for de eldre.

I forbindelse med at flere ukrainere hadde manglende norskkferdigheter, påpekte et par informanter at norskkurset de får gjennom introduksjonsprogrammet trolig ikke er tilstrekkelig. Én informant fortalte at ukrainere hadde fortalt at de ikke hadde fått med seg så mye fra introduksjonsprogrammet, fordi alt var på norsk. Dette hadde medført at de ikke forsto hva som sto i arbeidskontrakten. Informanten fortalte videre at dette hadde gjort det vanskeligere for dem å navigere arbeidslivet i Norge.

Uformelle nettverk kan være en mulig kilde til sårbarhet

Som nevnt over, har flere ukrainere benyttet seg av egne nettverk for å få jobb. Flere informanter trekker frem at det er en risiko dersom dette er nettverk som gjør arbeidstakerne sårbare, hvor tredjepersoner utnytter den som ikke kjenner til det norske arbeidslivet. Informantene var inne på at disse tredjepersonene ofte kan være fra andre nasjonaliteter. Som en informant fortalte, så kan de som kjenner systemet, utnytte de som ikke gjør det, for å få billig arbeidskraft. Dette gjelder også arbeidsinnvandrere til Norge, og ikke bare ukrainere, som en annen informant fortalte: «Det er lettere å utnytte noen fra sitt eget hjemland og som ikke vet lovene og reglene her i Norge. Og det ser vi har skjedd mye med polske, rumenske, og også ukrainere før invasjonen, altså alle som kommer for å få arbeid.»

Andre utnytter systemet

Et par informanter trakk frem at ordningene tilknyttet Nav kan misbrukes, ettersom virksomhetene får billig arbeidskraft uten at det nødvendigvis blir stilt så mange krav til arbeidsgiver. Dette kan føre til dårlig HMS og dårlig integrering i enkelte tilfeller. Inspektørene som kom inn på dette temaet, hadde ført tilsyn med små virksomheter, hvor ukrainere var satt til å jobbe i et miljø med mange andre etnisiteter, eller med mange andre flyktninger. Dette var særlig innen renholdsbransjen og servering. Som en informant fortalte: «Et eksempel som en kollega har sett, en praksisplass via Nav, hvor ukrainere er ansatt i en bedrift med bare fire ansatte, og hvor tre av disse er flyktninger. Da får de ikke en god introduksjon til arbeidslivet, de får ikke opplæringen på en ordentlig måte, de får ikke rettighetene ivaretatt.»

Psykisk helse

Et annet aspekt som enkelte informanter trakk frem, er den vanskelige situasjonen ukrainerne står i og hvordan erfaringene fra hjemlandet og deres nåværende situasjon påvirker deres psykiske helse. Informantene som var inne på dette temaet snakket om at hjemlengsel, uro og bekymring knyttet til gjenværende i Ukraina, kan gjøre ukrainerne sårbare. En informant fortalte om en konkret hendelse hvor ukrainernes psykiske helse gjorde at de ikke kunne arbeide. Dette var noe en daglig leder i en hotellvirksomhet hadde erfart ved begynnelsen av krigen i Ukraina, hvor ukrainerne de hadde tatt inn fremdeles var traumatiserte og i sjokk. Det er mulig at dette påvirker sannsynligheten for å komme i jobb. Om det påvirker sårbarheten for utnyttelse i arbeid er mer usikkert, men bør ikke utelukkes.

Konkrete tiltak for å hindre sårbarhet

Når det gjaldt konkrete tiltak for å redusere ukrainernes sårbarhet, så trakk så å si alle informantene fram behovet for mer veiledning om arbeidslivet i Norge. Kunnskap er viktig, både med tanke på å hindre utnyttning av ukrainere, men også for å sikre god HMS. Til tross for at mange ukrainere er ressurssterke og kompetente, så fortalte flere informanter at mange av ukrainerne de hadde snakket med ikke nødvendigvis kjenner til forhold ved arbeidslivet i Norge, som at virksomheten skal ha verneombud, reglene knyttet til overtid og liknende.

Et annet poeng som ble trukket frem fra informantene, var at Arbeidstilsynet bør prioritere de som ikke er like ressurssterke. En informant sa: «De mer ressurssterke vil jo klare å komme seg ut i jobb, viktig å sette inn ressursene på de som ikke har formell utdannelse, slik at de klarer seg i arbeidslivet, og deretter blir mindre sårbare.».

Et par informanter trakk også fram at de bruker Know your rights-kampanjen [\[56\]](#), og at den er nyttig sett opp imot utenlandske arbeidstakere. En informant fortalte: «Kunnskap er alfa og omega, uavhengig av nasjonalitet. Jeg er veldig på å dele ut Know your rights-brosjyrer, da kan de sitte og lese selv på et språk de er trygge på.».

Flere informanter var inne på dette med språk, og at det i enkelte tilfeller har vært vanskelig å kommunisere med ukrainerne de har møtt på. En informant ønsket i den sammenheng å trekke frem vår egen språkkompetanse: «Språk i Arbeidstilsynet, at vi har språkkompetanse i etaten. Vi kan jo møte arbeidstakere som ikke kan så mye engelsk, og som kun kan kommunisere på sitt språk. Det handler om troverdighet, du får så mye mer ut av det, enn å bruke andre verktøy, som Google translate».

Tillit til myndigheter

Under flere intervju kom dette med tillit til myndigheter opp som et tema, hvor det var blandede erfaringer knyttet til ukrainerens tillit. Flere trakk fram at ukrainerne var åpne og ønsket å snakke, og at de generelt hadde tillit til myndighetene. Mens et par andre informanter trakk fram at de opplevde ukrainerne som skeptiske. En informant fra RVO fortalte: «Ukrainerne er hyggelige, men ofte veldig skeptiske i begynnelsen». De er ofte ikke begeistret for myndighetene, men blir mer komfortable når man har snakket litt mer med dem.

Sammenliknet med annen stor innvandrerguppe

Dersom informantene skulle sammenlikne ukrainere med en annen stor innvandrerguppe, mente flertallet at ukrainerne er likest arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa. Som en informant resonnererte: «For noen år siden ville jeg sagt polakkene. Men de polske er en helt annen gruppe igjen. Så nå vil jeg sammenlikne dem med de rumenske, men de rumenske har ikke krav på norskopplæring, som gjør at de er enda mer sårbare. Kanskje Bulgaria også. Det er mange fra Bulgaria, og der er det mange som ikke lærer seg språket.».

Begrensninger

Det er viktig å anerkjenne noen begrensninger knyttet til funnene. For det første er utvalget relativt lite, noe som kan begrense generaliserbarheten av funnene. For det andre har vi ikke snakket med inspektører nord i landet, noe som er en svakhet ved datamaterialet. Videre ble dataene samlet inn på sensommeren 2024, og i en tid hvor mye kan endre seg raskt, gir dette kun et øyeblikksbilde av erfaringene til informantene. Gitt den store ankomsten av ukrainske flyktninger høsten 2023, som etter at de har gjennomført introduksjonsprogrammet på 6-12 måneder så smått skal ut i arbeidslivet i tiden fremover, kan informantenes erfaringer endre seg. Det vil derfor være nyttig å gjennomføre tilsvarende informasjonsinnhenting om et års tid, når et større av ukrainere har begynt å arbeide. Dersom det gjennomføres nye intervjuer, vil disse kunne bekrefte eller avkrefte nåværende funn.

Svært mange på veg ut i arbeidsmarkedet gjør at vi bør sanke erfaringer bredt

Norge har relativt sett rausere ordninger for ukrainske flyktninger enn nabolandene våre, tross flere innstramminger. Vi fortsetter å motta uforholdsmessig mange ukrainske flyktninger sammenlignet med de andre skandinaviske landene, særlig hvis vi tar høyde for folketall. I denne artikkelen trekker vi sammen trådene fra de to foregående artiklene for å diskutere noen av konsekvensene for norsk arbeidsliv generelt og Arbeidstilsynet spesielt.

Et premiss for denne analysen er at det er svært sannsynlig at de aller fleste ukrainske flyktningene blir værende i Norge de neste ett til to årene. Som antallet ankomster og antallet som tar introduksjonsprogrammet indikerer, vil det sannsynligvis medføre langt flere ukrainere på arbeidsmarkedet de nærmeste årene. Videre tror vi at det er en betydelig sannsynlighet for et scenario hvor mange ukrainere blir værende permanent. I tillegg til kortidsplanleggingen, som dreier seg om de neste par årene, vil Arbeidstilsynet derfor også ta høyde for et slikt alternativt scenario i sin langtidsplanlegging. Det at nesten samtlige europeiske land melder om knapphet på arbeidskraft i et lengre perspektiv, bør være et element i denne vurderingen, siden tilgangen på arbeidskraft fra tradisjonelle senderland i Europa allerede har begynte å falle. Den demografiske utviklingen tilsier ytterligere nedgang, slik at «Det vil bli kamp om arbeidskraften i de europeiske landene» [\[57, s. 23\]](#).

Av Ole Magnus Theisen og Ingrid Stette Haarberg, Seksjon for analyse

Dypdykket bør gjentas

Intervjuene og informasjonsinnhentingene internt i Arbeidstilsynet, avdekket flere sentrale temaer som gir innsikt i ukrainske flyktninger og arbeidslivet så langt. Allikevel er ett av de viktigste funnene at våre inspektører, Regionale Verneombud (RVO), Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA) og andre i begrenset grad har truffet på ukrainere. Mange av disse hadde ikke truffet på ukrainere i det hele tatt og ble derfor ikke intervjuet. De som hadde truffet ukrainere, hadde gjort dette i begrenset grad. Noe av årsaken kan være at, med mindre Arbeidstilsynet kontrollerer arbeidskontrakter, er det lite sannsynlig at vi i en tilsynssituasjon får vite hva arbeidstakernes nasjonalitet er. Arbeidstilsynet har derfor ingen statistikk som kan si noe om omfanget ukrainske arbeidstakere vi møter. Arbeidstilsynet bør derfor gjøre en vurdering av om vi skal samle inn statistikk over ukrainere vi treffer og hvordan dette best bør gjøres.

Videre, så viser ekstern statistikk, diskutert i kapittelet «Den relativt lave sysselsettingen av ukrainere skyldes til dels introduksjonsprogrammet», at antallet ukrainske flyktninger i jobb er lavt, men raskt stigende. Dette gjelder selv i den korte tiden som har gått siden sensommeren og tidlighøsten 2024, når intervjuene ble gjennomført. Sammen med at

Arbeidstilsynet ikke aktivt spør om arbeidstakernes nasjonalitet, kan denne tidsforsinkelsen tilsa at Arbeidstilsynet innen ikke alt for lang tid bør gjøre et nytt dypdykk i ansatte i Arbeidstilsynet sine erfaringer med ukrainske arbeidstakere. En mulighet er å aktivt spørre virksomheter om de har ukrainske arbeidstakere, siden dette er en gruppe av særlig interesse.

Ukrainske flyktninger fyller noen hull i arbeidsmarkedet

Sammenligningen av hvor ukrainere jobber, opp mot anslagene for hvor det er behov for arbeidskraft, viser at de bidrar mest til å fylle næringer som i mindre grad krever språk- og formalkompetanse. For helse- og omsorgsnæringen – som står for over en fjerdedel av behovet – jobber en del ukrainere, men forholdsmessig få. Manglende språk og formalkompetanse er sannsynligvis en viktig forklaring. Hvorvidt Norge vil klare å tilby et opplegg som setter ukrainerne i stand til å hjelpe til med å fylle dette behovet, er i stor grad et politisk spørsmål. Siden andelen unge blant ukrainerne er lavere enn for flyktninger ellers, kan språklæringen gå tregere og dermed også muligheten for å ta jobber som krever høyere formalkompetanse. Geografisk er det en tett sammenheng mellom hvilke områder det er størst knapphet på arbeidskraft og andelen ukrainske flyktninger i arbeid. Alt i alt, så bidrar ukrainske flyktninger til å fylle arbeidskraftsbehovet, men lave norsk- og engelskferdigheter ser ut til å være en barriere.

Et reelt dilemma mellom raskt ut i arbeidslivet og dyp, men mer varig integrasjon

Erfaringene fra Sverige viser at ukrainske flyktninger kan være sårbare for utnyttelse på arbeidsmarkedet. Det er også i Norge betydelige språkbarrierer. Med manglende ferdigheter i skandinavisk eller engelsk, kan ukrainerne bli låst til lavkompetansejobber med dårlige arbeidsvilkår [5, s. 7]. Et nødvendig, men i seg selv utilstrekkelig tiltak for å redusere sårbarheten, er å gi ukrainere informasjon på språket de snakker best, for eksempel ukrainsk eller russisk. Videre tyder erfaringene fra Sverige på at lave stønadssatser kan tvinge flyktninger, som hverken har språk- eller godkjent formalkompetanse, til å konkurrere om jobber i uformell sektor. Selv om det er dyrere på kort sikt, kan et visst nivå på satsene være viktig for å svekke denne mekanismen bak arbeid med dårlige arbeidsvilkår. Det er et reelt dilemma mellom dyp integrasjon og det å komme raskt i arbeid [4, s. 17], noe som dels skyldes avveiningen av om flyktningene blir værende permanent eller ei.

Nyttig å høste erfaringer fra Danmark og Finland

Selv om statistikken viser at ukrainske flyktninger i Norge kommer tregere ut i jobb enn i Sverige og Danmark, så vet vi også at de kommer raskere i jobb enn snittet av flyktninger i Norge. Særlig Sverige har valgt en politikk hvor formålet var å få flest mulig raskest mulig ut i arbeid. I et mer langsiktig perspektiv, vet vi fra tidligere at flyktninger som følger det norske introduksjonsprogrammet, etter noen år i større grad er i jobb enn i Danmark, og har en mer varig tilknytning til arbeidslivet enn i nabolandene våre. Det at Sverige ikke gir ukrainerne samme rettigheter som andre flyktninger, tilsier at erfaringen med

arbeidslivsintegrasjon der er mindre relevante enn de danske erfaringene, noe mangelen på offisielle tall for Sverige også bidrar til [18, s. 72]. Siden det norske Arbeidstilsynet hittil har begrensede egne erfaringer med ukrainske flyktninger i arbeidslivet, kan dialog med dansk arbeidstilsyn om deres erfaringer være nyttig. Av kapasitetshensyn har vi ikke undersøkt erfaringer fra land utenfor Skandinavia. Finland hadde i begynnelsen av august registrert 64 000 flyktninger mot Norges 74 000 med en nokså lik befolkningsstørrelse [58]. Til tross for et mindre raust regime det første året, tilbyr Finland, som også har en nordisk velferdsstat, også et introduksjonsprogram og etter hvert rause økonomiske goder, og kan derfor være nyttig å se på.

Å bedre språkferdighetene vil redusere sårbarheten og utgiftene på lang sikt

Et stort tilbudssjokk av mange personer, som har manglende språkkompetanse og uten godkjent formalkompetanse, kan i seg selv føre til et såkalt «race to the bottom», hvor arbeidstakere aksepterer stadig dårligere arbeidsvilkår. I hvor stor grad dette vil gjøre seg gjeldende avhenger av arbeidsmarkedet, men også av hvor godt vi klarer å ruste flyktningene med språk og formalkompetanse til å konkurrere på det mer regulerte arbeidsmarkedet. Selv om en viktig hensikt med introduksjonsprogrammet er varig og stabil tilknytning til arbeidsmarkedet, og da underforstått den seriøse delen, så viser avsnittet «Innholdet i introduksjonsprogrammet kan være for snaut», at tilbakemeldingene fra ukrainerne selv, testresultater, kommuneansatte og forskere, at norskferdighetene for mange ikke er tilstrekkelige. I de tilfellene Arbeidstilsynet har erfaring med ukrainske arbeidstakere, er vår erfaring også at de også har svake språkferdigheter, men at de under 30 snakker ofte godt nok engelsk til å gjøre de mindre sårbare. Alt i alt, tyder dette på at hittil har ikke språkopplæringen i introduksjonsprogrammet vært tilstrekkelig til å sikre ukrainske flyktninger en langvarig tilknytning til arbeidslivet. En del av forklaringen kan være at, tross en stor andel med høyere utdanning, så er ukrainerne i snitt eldre enn andre flyktninggrupper og lærer derfor norsk tregere. Manglende språkkompetanse kan gi tre uheldige utslag. For det første, kan de være mer sårbare for utnyttelse ved at de lettere blir lurt. For det andre, kan de være overkvalifiserte for de jobbene de får, siden de ikke har den nødvendige språkkompetansen (og mangler ofte arbeidspraksis fra Ukraina) og slik bidrar de i mindre grad til å fylle behovet for høykompetansearbeidskraft. For det tredje kan manglende språkkompetanse føre til at flere blir stående utenfor arbeidslivet, noe som er samfunnsøkonomisk kostbart og uheldig for individet. Dette kan også øke tilbøyeligheten til å søke inntekt i uformell sektor.

Vi mangler god informasjon om holdning til arbeidslivet og helsetilstand

Det er betydelige forskjeller i arbeidsmiljøtilstanden i Ukraina sammenliknet med Norge. Det er nærliggende å anta at mange av flyktningene bringer med seg sine forventninger til arbeidsmiljøet fra sitt hjemland [59]. Dette kan medføre at de både vil være vant til, og lettere kunne akseptere, et arbeidsmiljø med lavere standard enn det som kreves i Norge. Ukrainske flyktninger kan også ha manglende kunnskap og oversikt over arbeidsliv og regelverk i Norge, men det har vi lite kunnskap om. At Arbeidstilsynets egne erfaringer kan indikere at ukrainere også kan ha mindre tillit til myndigheter, kan ha betydning for

hvordan Arbeidstilsynet bør jobbe i møte med ukrainske flyktninger. Her må det imidlertid sies at tilbakemeldingene viser betydelig grad av variasjon i tilliten til myndighetene.

Ukrainske flyktninger ikke nødvendigvis mer sårbare enn andre migranter.

Et av de mest fremtredende funnene fra våre interne intervjuer, var allikevel at det ikke ser ut til at ukrainere er mer sårbare enn andre som kommer til Norge for å arbeide. Basert på konkrete erfaringer som informantene har fortalt om, så er det grunn til å tro at det er mange seriøse arbeidsforhold for ukrainske flyktninger så langt. Et annet funn er at de ukrainske flyktningene ofte var høyt utdannet, ressurssterke, arbeidsomme og pålitelige. Dette kan tyde på at det i større grad er de ressurssterke som har kommet seg i jobb til nå. Dette indikerer i så fall at det vil være viktig å følge med på ukrainske flyktninger i tiden fremover, ettersom mange flere, og muligens mindre ressurssterke, skal ut i arbeidslivet. Ettersom ukrainere har status som flyktninger, med tilhørende norskopplæring og goder, har de en bedre ramme enn mange andre utenlandske arbeidstakere. I eksempelet med lønnstyveri, hadde ukrainerne blitt utsatt for det samme som andre av polsk opprinnelse, noe som kan tyde på at det ikke særskilt var det at de var ukrainske flyktninger som gjorde at de ble utnyttet.

...men ikke mindre sårbare heller

Ukrainske flyktninger er derfor ikke nødvendigvis mer sårbare enn andre arbeidsmigranter når de kom til Norge, men de er sannsynligvis ikke mindre sårbare heller. Åpningen av EU østover førte arbeidskraft til Norge som har vist seg kjærkommen, men det var ikke uten konsekvenser: organisasjonsgraden blant arbeidsinnvandrere fra EU-Øst – sentralt for den norske modellen – er varig lavere enn for andre innvandrere og personer født i Norge. En del integreres rett og slett ikke fullt ut i den norske modellen [\[57, s. 3\]](#), [\[60, s. 24\]](#). Arbeidslivskriminalitet og sosial dumping fikk derfor økt oppmerksomhet etter EU-utvidelsene [\[61, s. 5\]](#). Arbeidstilsynet bør være oppmerksom på at noe lignende kan skje når mange ukrainske flyktninger skal prøve seg på arbeidsmarkedet samtidig, men det er ingen automatikk i dette. Selv om ukrainere i stor grad jobber i samme type næringer som arbeidsmigranter fra EU-Øst, hvor organiseringsgraden er lav, så er det uklart om ukrainerne også jobber i virksomheter med lav organisasjonsgrad. Et punkt hvor det kan være forskjell, er at mange arbeidsinnvandrere fra EU-Øst ofte så på oppholdet i Norge som midlertidig, noe som svekker interessen for å investere i varig integrering [\[60, s. 24\]](#). Som diskutert i delkapittelet «Det er sannsynlig at en betydelig andel ønsker å bli værende permanent», ser flyktninger fra Ukraina i stor grad for seg å bli værende.

Hvordan ukrainske flyktninger kommer seg i jobb kan også være ulikt fra arbeidsinnvandrere. Ukrainere intervjuet i 2023, som hadde kommet seg ut i jobb, hadde gjort det via ulike kanaler. Et manglende nettverk var den nest hyppigst nevnte barrieren etter språk for å få jobb i Norge [\[4, s. 14\]](#). Andelen ukrainere med nettverk utover andre flyktninger sank etter de først ankomme [\[4, s. 11ff\]](#). Et eksisterende nettverk kan derfor være positivt for å komme i jobb, men ikke udelt positivt. Hvis det er knyttet til mindre seriøse deler av arbeidslivet, kan det øke sannsynligheten for utnyttelse av ukrainske flyktninger. Det at Nav har en aktiv rolle i arbeidsformidlingen for svært mange ukrainske

flyktninger kan, alt annet likt, bidra til å redusere deres sårbarhet sammenlignet med andre grupper av utlendinger med lav språkkompetanse, hvor uformelle nettverk ofte er inngangen til arbeid. Et grep for å redusere sannsynligheten for utnyttelse er derfor å sikre at Nav fortsetter å ha en sterk rolle i jobbformidlingen for ukrainske flyktninger. Videre, gjør introduksjonsstøtten denne gruppen mindre avhengige av å komme raskt ut i jobb, og hever derfor tilbøyeligheten til å ta til takke med dårlige arbeidsvilkår. Tross sine svakheter, bidrar også introduksjonsprogrammet til en språkopplæring som vanlige arbeidsmigranter ikke får tilbud om. En faktor som kan gjøre flytningene mer sårbare, men hvor det er betydelige informasjonshull, er helsetilstanden, særlig knyttet til psykisk helse, og hva det har å si for arbeidsevnen og sårbarheten.

Kostnader, sårbarhet og potensiell arbeidskraft: Ønsket om å få flyktningene raskt ut i arbeid sett opp imot langsiktig strategi for integrering

Ukrainernes sårbarhet for utnyttelse i arbeidslivet kan være tett knyttet til integreringspolitikken Norge har. Valg av strategi henger sammen med avveiningen av om flyktningene blir værende permanent eller ikke [\[4, s. 17\]](#). Som beskrevet over, tyder sammenligninger av nordiske lands strategier fra før ukrainakrigen på at langsiktige strategier gir høyere yrkesdeltakelse på lengre sikt. Det er også funnet at rask sysselsetting fungerer dårlig både for kort- og langsiktig arbeidsmarkedsintegrering [\[62\]](#). Videre viser erfaringene fra Sverige, som har ført en enda klarere politikk på å få ukrainere raskt ut i arbeid, at en stor andel er i jobb, men at livs- og arbeidsvilkårene kan være dårlige. En kort tidshorisont kan, med andre ord, føre til at ukrainske flyktninger blir sittende fast i en lavtlønnsituasjon, noe som kan være uheldig siden de utgjør en etter hvert nokså stor gruppe. Manglende langsiktig integrering i arbeidslivet kan derfor føre til både økt ulikhet og sårbarhet for utnyttelse, men også økt press på velferdsstaten [\[5, s. 10\]](#). En langsiktig strategi, som koster mer på kort sikt, vil derimot kunne gi ukrainerne bedre forhandlingskort på hånda i arbeidsmarkedet, og kan i tillegg gi de nødvendig kompetanse til å fylle sysselsettingshull. Dette, i tillegg til bedre norskerferdigheter, vil også gjøre de mindre sårbare for utnyttelse. Men på kort sikt vil det koste og er et politisk valg.

Det at mye av forskningen som ligger til grunn for våre analyser var gjort før en stor del av flyktningene var ferdige med introduksjonsprogrammet, gjør at vi fortsatt ikke vet hvor effektivt det er i å få ukrainere ut i jobb. Det er også uklart om de får seg jobb hvor de klarer seg økonomisk og om det er jobber som matcher ambisjoner og kompetanse på lengre sikt. Som diskutert ovenfor, er det derfor flere gode grunner til at Arbeidstilsynet bør gjenta et dypdykk i egne erfaringer om ikke alt for lang tid, og ha dialog med Danmark og Finland.

Referanser

- [1] FN, «Mennesker på flukt». Åpnet: 13. juni 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.fn.no/tema/flyktninger/mennesker-paa-flukt>
- [2] ACLED, «Ukraine Conflict Monitor», ACLED. Åpnet: 12. august 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://acleddata.com/ukraine-conflict-monitor/>
- [3] J.-P. Brekke, D. Damsa, K. F. Evertsen, V. W. Hansen, H. Lidén, og E. Paasche, «Tilrettelegging for -integrering av -flyktninger i Norge», 2024. [Online]. Tilgjengelig på: https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/3116715/ISF_Rapport_3_24_UUweb.pdf?sequence=6&isAllowed=y
- [4] V. Hernes *mfl.*, «Reception, settlement and integration of Ukrainian refugees in Norway: Experiences and perceptions of Ukrainian refugees and municipal stakeholders (2022-2023)», Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR), Report, 2023. Åpnet: 26. februar 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3114138>
- [5] G. Tyldum, I. Kjeøy, og R. Lillevik, «Different policies, different outcomes. The reception of Ukrainian refugees in Sweden and Norway», 2023. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.fao.no/images/pub/2023/967-second-edition.pdf>
- [6] A. Steinkeller, «Krigen i Ukraina ga historisk innvandrervekst», SSB. Åpnet: 4. desember 2023. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/innvandrere-og-norskfodte-med-innvandrerforeldre/artikler/krig-ga-innvandringsvekst>
- [7] UDI, «Søknader om kollektiv beskyttelse etter søknadsuke (2022-2024)», UDI. Åpnet: 30. august 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/soknader-om-kollektiv-beskyttelse-etter-soknadsuke-2022-2023/>
- [8] UDI, «Scenarioer for antall fordrevne fra Ukraina i 2024», Utlendingsdirektoratet, jun. 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.udi.no/globalassets/statistikk-og-analyse/ukraina/scenarioer-om-antall-fordrevne-fra-ukraina-4.-juni-2024.pdf>
- [9] O. Deineko og V. Hernes, «The new mobilisation act: policies, target groups and consequences for Ukrainians living abroad», Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR), Working paper, jun. 2024. Åpnet: 5. august 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3133014>
- [10] Arbeids- og inkluderingsdepartementet, «Nye tiltak for å fortsatt sikre kontroll på innvandringen», Regjeringen.no. Åpnet: 2. august 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ukraina/id3023283/>
- [11] Dagsavisen, «Kraftig nedgang i ukrainske asylsøkere», Dagsavisen. Åpnet: 14. november 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/2024/03/25/kraftig-nedgang-i-ukrainske-asylsokere/>
- [12] UDI, «Scenarioer for antall fordrevne fra Ukraina i 2024 og 2025», okt. 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.udi.no/globalassets/statistikk-og-analyse/ukraina/scenarioer-om-antall-fordrevne-fra-ukraina-10.-oktober-2024.pdf>

- [13] J. Hoem, «UDI ankomstsenter i Råde tar imot færre ukrainere: Kommer flere fra Libanon», NRK. Åpnet: 25. november 2024. [Online]. Tilgjengelig på: https://www.nrk.no/ostfold/udi-ankomstsenter-i-rade-tar-imot-faerre-ukrainere_-kommer-flere-fra-libanon-1.17127805
- [14] E. H. Kvalø, «Halvparten av ukrainerne er sysselsatt etter avsluttet introduksjonsprogram», SSB. Åpnet: 10. september 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/hvor-mange-med-kollektiv-beskyttelse-er-sysselsatt-etter-endt-introduksjonsprogram>
- [15] Migrationsverket, «Sökande från Ukraina». Åpnet: 14. november 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Sokande-fran-Ukraina.html>
- [16] Udlændingestyrelsen, «Tal vedr. særloven», Tal vedrørende personer, der er fordrevet fra Ukraine. Åpnet: 14. november 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://us.dk/tal-og-statistik/tal-vedr-saerloven/>
- [17] World Bank Group, «World Development Indicators». 2024. Åpnet: 14. november 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/preview/on>
- [18] Arbeids- og inkluderingsdepartementet, «Hurtigarbeidende gruppe om tiltak for økt arbeidsmarkedsintegrering blant fordrevne fra Ukraina».
- [19] Statistikmyndigheten, «Liten grupp ukrainare i Sverige före kriget», Statistikmyndigheten SCB. Åpnet: 29. november 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2022/liten-grupp-ukrainare-i-sverige-fore-kriget/>
- [20] M. Elinder, O. Erixson, og O. Hammar, «Where Would Ukrainian Refugees Go if They Could Go Anywhere?», jun. 2023. Åpnet: 2. august 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/01979183221131559>
- [21] Europakommisjonen, «Temporary protection - European Commission». Åpnet: 14. november 2024. [Online]. Tilgjengelig på: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en
- [22] V. Hernes og Å. Danielsen, «Reception and integration policies for displaced persons from Ukraine in the Nordic countries – a comparative analysis», Policy Brief 2024:1, 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3125012>
- [23] UDI, «Important changes to the right to apply for collective protection», Important changes to the right to apply for collective protection. Åpnet: 14. november 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.udi.no/en/important-messages/important-changes-to-the-right-to-apply-for-collective-protection/>
- [24] B. Bilecen, M. Gamper, og M. J. Lubbers, «The missing link: Social network analysis in migration and transnationalism», *Soc. Netw.*, bd. 53, s. 1–3, mai 2018, doi: 10.1016/j.socnet.2017.07.001.
- [25] K. Von Simson, J. Sørbo, og K. Myklathun, «Ukrainske flyktningers vei inn på arbeidsmarkedet», 2024, doi: 10.60847/NAV.4794.

- [26] T. Panchenko, «Prospects for Integration of Ukrainian Refugees into the German Labor Market: Results of the ifo Online Survey | Publications | CESifo», *CESifo Forum*, bd. 23, nr. 4, s. 67–75, 2022, Åpnet: 14. november 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.cesifo.org/en/publications/2022/article-journal/prospects-integration-ukrainian-refugees-german-labor-market>
- [27] K. Doraï, «Pressures for refugees to return to Syria in the context of the crisis in Lebanon», Fafo, Oslo, Fafo-notat, mar. 2023. [Online]. Tilgjengelig på: https://www.faf.no/images/pub/2023/brief-return_to_syria.pdf
- [28] M. T. Dzamarija, «På flukt fra Bosnia-Hercegovina til Norge på 1990-tallet. Bosniere - integreringsvinnere?», *Samfunnsspeilet*, bd. 2016, nr. 4, s. 15–20, 2016, [Online]. Tilgjengelig på: https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/ssp/_attachment/288230?_ts=15acd14e0f0
- [29] «Endringer i utlendingsloven (forlengelse av antall år det kan gis kollektiv beskyttelse)», Stortinget. Åpnet: 25. november 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=98591&dnid=1>
- [30] NAV, «Statistikk om fordrevne personer fra Ukraina. Tall for oktober 2024.», 2024.
- [31] NAV, «Statistikk om fordrevne personer fra Ukraina. Tall for mai 2024.», NAV, mai 2024.
- [32] SSB, «05196: Befolkning, etter kjønn, statsborgerskap, alder, statistikkvariabel og år. Statistikkbanken», SSB. Åpnet: 15. november 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/system/>
- [33] V. Hernes, O. Deineko, M. H. Myhre, T. Liodden, og A. B. Staver, «Ukrainian refugees – experiences from the first phase in Norway», Report, 2022. Åpnet: 4. desember 2023. [Online]. Tilgjengelig på: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3029151>
- [34] Y. Helland, T. M. Hansen, T. S. Skogheim, og A. S. Labberton, «Information on, and access to, healthcare services among refugees from Ukraine arriving in Norway», *Eur. J. Public Health*, bd. 33, nr. Supplement_2, s. ckad160.926, okt. 2023, doi: 10.1093/eurpub/ckad160.926.
- [35] T. M. Hansen, T. S. Skogheim, og Y. Helland, «Health & healthcare needs among refugees from Ukraine arriving in Norway during 2022», *Eur. J. Public Health*, bd. 33, nr. Supplement_2, s. ckad160.691, okt. 2023, doi: 10.1093/eurpub/ckad160.691.
- [36] B. Dapi og G. Tyldum, «Introduksjonsprogram for ukrainske flyktninger. Hvilket tilbud fikk de i 2022?», Fafo, Policy Brief, 2023. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.faf.no/images/pub/2023/Analysenotat-ukrainske-flyktninger.pdf>
- [37] Lovdata, «Midlertidig forskrift om endring i integreringsforskriften (økt arbeidsretting av introduksjonsprogrammet)». Åpnet: 9. september 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2024-01-30-146>
- [38] H. Lunde, «Introduksjonsordningen i endring», SSB. Åpnet: 25. november 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/utdanning/voksenopplaering/artikler/introduksjonsordningen-i-endring>

- [39] «Kapittel 5 Introduksjonsstønad», IMDi. Åpnet: 13. november 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/juridisk-veileder-til-integreringsloven/kapittel-5-introduksjonsstonad/>
- [40] V. Hernes *mfl.*, *Governance and policy changes during times of high influxes of protection seekers. A comparative governance and policy analysis in eight European countries, 2015-June 2023*. Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR), 2023. Åpnet: 2. august 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3112660>
- [41] Migrationsverket, «Financial support». Åpnet: 13. november 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-under-the-Temporary-Protection-Directive/Financial-support.html>
- [42] K. Myklathun og O. Skjøstad, «NAVs bedriftsundersøking 2024: Redusert mangel på arbeidskraft.», 2024–1, 2024. [Online]. Tilgjengelig på: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi387ur5ImKAXVAIxAIHXjSBMUQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.nav.no%2F_%2Fattachment%2Fdownload%2F466dae46-6a7a-445d-ad53-cbf58f0b0341%3A8988f8890bda1590aee7a2d755cd8aa51f57ad9f%2FNAV-rapport%2520nr.%25201%2520NAVs%2520bedriftsunders%25C3%25B8kelse2024_.pdf&usq=AOvVaw3eE8HfOv5gRSAuPbtZRLg-&opi=89978449
- [43] K. Myklathun, S. Othilde, og J. Sørbo, «Utviklingen på arbeidsmarkedet: NAVs arbeidsmarkedsprognose 2-24», 2024, doi: [10.60847/NAV.4799](https://doi.org/10.60847/NAV.4799).
- [44] E. N. Larsen og A. H. Midtbøen, «Det etniske hierarkiet», *Tidsskr. Samfunnsforskning*, bd. 65, nr. 4, s. 207–226, 2024, doi: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/tfs.65.4.1>.
- [45] Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, «Introduksjonsprogram», Regjeringa.no. Åpnet: 25. november 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/nn/tema/innvandring-og-integrering/asd/Verkemiddel-i-integreringsarbeidet/introduksjonsprogram/id2343472/>
- [46] C. Berge og M. H. Skjæveland, «Hvor mange ukrainere jobber i Norge?», SSB. Åpnet: 2. september 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/antall-arbeidsforhold-og-lonn/artikler/hvor-mange-ukrainere-jobber-i-norge>
- [47] M. Pettersen, «18 prosent i yrkesaktiv alder er utenfor», SSB. Åpnet: 10. september 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/tilknytning-til-arbeid-utdanning-og-velferdsordninger/artikler/18-prosent-i-yrkesaktiv-alder-er-utenfor>
- [48] IMDI, «Bosettingstall», IMDi. Åpnet: 4. desember 2023. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingstall/>
- [49] Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, «Busetjing av flyktninger», Regjeringa.no. Åpnet: 3. desember 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/nn/tema/innvandring-og-integrering/asd/bosetting-av-flyktninger/id2343754/>

- [50] SSB, «Ukrainere 20-66 år innvandret etter invasjonen i 2022. Antall lønnstakere og andel i jobb, etter næring». juli 2024. [Online]. Tilgjengelig på: Personlig korrespondanse 30.08.24 med Christoffer Berge, SSB.
- [51] Arbeidstilsynet, «Minstelønn». Åpnet: 9. august 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/lonn/minstelonn/>
- [52] SSB, «13888: Landbakgrunn-, og innvandringskategorifordeling for lønnstakere og jobber, etter næring (8 grupper) og arbeidssted (F) 2016K1 - 2024K2. Statistikkbanken», SSB. Åpnet: 30. august 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/statbank/sq/10100889>
- [53] Økokrim, «Økokrims trusselvurdering 2022 - Økokrim». Åpnet: 4. desember 2023. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.okokrim.no/oekokrims-trusselvurdering-2022.6527255-549350.html>
- [54] Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, «Monitorering af fordrevne personer fra Ukraine». Åpnet: 28. november 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://jobindsats.dk/rapportbank/monitorering-af-arbejdsmarkedet/monitorering-af-fordrevne-personer-fra-ukraine/>
- [55] International Organization for Migration, «Temporary protection holders in Sweden», International Organization for Migration, Vienna, jul. 2024. Åpnet: 2. september 2024. [Online]. Tilgjengelig på: https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd1461/files/reports/DTM2024_Ukraine%20Resp_Temporary%20Protection%20Holders%20in%20Sweden_ENG.pdf
- [56] Arbeidstilsynet, «Working in Norway: Your rights and obligations». Åpnet: 10. desember 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.arbeidstilsynet.no/en/working-hours-and-organisation-of-work/knowyourrights/>
- [57] E. Bøckmann, S. Handloegten, J. S. Huseby, og A. M. Ødegård, «Arbeidsmigrasjon i usikre tider: Oppdaterte tall og analyser», Fafo, Oslo, Fafo-notat 2204:15, 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.faf.no/images/pub/10409.pdf>
- [58] United Nations Regional Information Centre for Western Europe, «Ukraine: Over 6 Million Refugees Spread Across Europe», United Nations Western Europe. Åpnet: 3. desember 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://unric.org/en/ukraine-over-6-million-refugees-spread-across-europe/>
- [59] Arbeidstilsynet, «Krigen i Ukraina og dens mulige konsekvenser for norsk arbeidsliv», *Innsikt - Anal. Fra Arb.*, bd. 2022, nr. 3.
- [60] K. Nergaard og A. M. Ødegård, «Organisasjonsgrad blant arbeidsinnvandrere», 2022:12, 2022. Åpnet: 14. desember 2023. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.faf.no/images/pub/2022/10368.pdf>
- [61] R. Bjørnstad, F. W. Eggen, og Tofteng, Maja, «Samlet-vurdering-av-satsingene-mot-sosial-dumping-og-arbeidslivskriminalitet-krim», Samfunnsøkonomisk analyse AS, Oslo, 54, des. 2016. Åpnet: 3. desember 2024. [Online]. Tilgjengelig på: https://prosjektnorge.no/wp-content/uploads/2017/11/samlet-vurdering-av-satsingene-mot-sosial-dumping-og-arbeidslivskriminalitet-krim.BAE_.pdf

[62] V. Hernes, I. Bolvig, og L. Liljeberg, *SCANDINAVIAN INTEGRATION POLICIES FOR REFUGEES*. i TemaNord. Nordic Council of Ministers, 2022. doi: 10.6027/temanord2022-534.



Arbeidstilsynet

Tittel:

Innsikt nr. 2 - 2024

Ansvarlig redaktør: Marius Sjøberg

Redaktør: Cecilie Åldstedt Nyrønning

Redaksjon: Lauren Celeste Burger, Morten Støver og Ole Magnus Theisen

Publiseringsdato:

Desember 2024

Postadresse:

Arbeidstilsynet

Postboks 4720 Torgarden

7468 Trondheim

Sentralbord:

73 19 97 00

ISBN:

978-82-94086-07-8

arbeidstilsynet.no