



Arbeidstilsynet

# Signal

Arbeidstilsynets bransjekunnskap:  
Ukrainske arbeidstakere

3. UTGAVE 2026



# Innhold

<b>Sammendrag</b>	<b>2</b>
<b>Innledning</b>	<b>5</b>
<b>Metode</b>	<b>6</b>
<b>Resultater-spørreskjema</b>	<b>7</b>
<b>Resultater-åpne svar fra spørreskjema</b>	<b>8</b>
<b>Resultater - fokusgruppeintervjuer</b>	<b>10</b>
Tema 1: Strukturelt press, arbeidsgiverpraksiser og sårbarhet	10
NAV-tiltak og overgang til arbeidslivet	11
Manglende oppfølging og uklart ansvar	11
Useriøse arbeidsgiverpraksiser	12
Differensiert sårbarhet	12
Forskjellsbehandling mellom grupper	12
Oppsummering av Tema 1	13
Tema 2: Ressurser, kompetanse og identitet – ukrainske arbeidstakeres handlingsrom i arbeidslivet	14
Kompetanse, språk og inngang til arbeidsmarkedet	14
Tillit i møte med Arbeidstilsynet	15
Nettverk, informasjonsdeling og kjennskap til rettigheter	15
Identitet, selvforståelse og grenser for aksept	16
Sosial godvilje og institusjonelle rammer	16
Læringspunkter for Arbeidstilsynet	16
Oppsummering av Tema 2	16
<b>Referanser</b>	<b>18</b>

# Sammendrag

Bakgrunnen for årets Signal-undersøkelse er behovet for kunnskap om konsekvenser av den store innvandringen fra Ukraina etter Russlands invasjon i februar 2022. I rapporten undersøker vi om ukrainske arbeidstakere er en særlig sårbar gruppe i norsk arbeidsliv. Vi har spurt Arbeidstilsynets inspektører og regionale verneombud (RVO) om deres erfaringer og vurderinger.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i to overordnede problemstillinger:

- Hvilken type sårbarhet eller utnyttelse er ukrainske arbeidstakere utsatt for?
- Vurderes ukrainske arbeidstakere som å være mer sårbare enn andre grupper som Arbeidstilsynet tradisjonelt anser som utsatte?

Dette gjelder blant annet arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa, sesongarbeidere fra utenfor EU/EØS og andre flyktninggrupper. Rapporten belyser dermed både særtrekk ved ukrainske arbeidstakeres situasjon og ser dette i et sammenlignende perspektiv.

Arbeidet er forankret i føringer i Arbeidstilsynets tildelingsbrev, der etaten blir bedt om å være særlig oppmerksom på sårbare grupper som følge av krig og flukt. Undersøkelsen følger også opp en intern artikkelserie i Innsikt [\[1\]](#) fra 2024 om ukrainske flyktnings sårbarhet. Der ble sårbarhet beskrevet som sammensatt og knyttet til blant annet språkferdigheter, uformelle innganger til arbeidslivet og psykisk belastning som følge av krigs- og flukterfaringer. Siden mange ukrainske flyktninger deltar i introduksjonsprogrammet det første året, har det vært en tidsforsinkelse før de kom ut i arbeid. I dag møter flere inspektører ukrainske arbeidstakere i tilsyn, noe som dannet grunnlaget for årets datainnhenting. Vi har gjennomført en spørreundersøkelse og to fokusgruppeintervjuer.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at ukrainske arbeidstakere samlet sett ikke vurderes som mer sårbare enn andre arbeidstakere fra Øst-Europa. Respondentene er noe mer enige i generelle påstander om ukraineres sårbarhet enn i mer konkrete påstander om de opplever brudd på lønns- og arbeidsvilkår, uforsvarlig innkvartering eller omgåelse av arbeidsgiveransvar. Mange svar faller i kategoriene «verken eller» og «vet ikke», noe som kan tyde på både usikkerhet og stor variasjon i erfaringene. Inspektører som jobber med arbeidslivskriminalitet er noe mer tilbøyelige til å vurdere ukrainere som sårbare, men datagrunnlaget er begrenset og bør tolkes med varsomhet.

Det kan fremstå som et paradoks at ukrainske arbeidstakere både beskrives som særlig sårbare på et generelt grunnlag, men samtidig oppleves som mindre sårbare enn andre sårbare grupper eller ikke spesielt sårbare for spesifikke seriositetsproblemer. Språk fremstår som en sentral analytisk inngang til å forstå dette. Forklaringen er todelt. For det første dreier det seg om hvordan ukrainere vurderes: enten isolert eller i sammenligning med andre grupper. Når ukrainere vurderes isolert, fremstår språkkunnskapene som relativt svake. Når de derimot sammenlignes med andre grupper som også møter språkbarrierer i arbeidsmarkedet,

blir bildet annerledes. I slike sammenligninger oppleves ukrainere som mindre sårbare, fordi de gjerne har bedre språkferdigheter enn mange andre arbeidstakere i tilsvarende situasjoner, ifølge de vi har spurt. Dette kan redusere risikoen for utnyttelse fra useriøse arbeidsgivere noe. Språk synliggjør dermed et skille mellom absolutt og relativ sårbarhet.

For det andre synliggjør dette den doble rollen språkkompetanse spiller – både som en forutsetning for å kunne ivareta egne rettigheter i arbeidsforholdet og for tilgang til arbeidsmarkedet. Begrensede norsk- og engelskkunnskaper kan gjøre arbeidstakere mer utsatt for utnyttelse, fordi det blir vanskeligere å orientere seg om rettigheter, få oversikt over hvem som er arbeidsgiver og gjøre seg kjent med grunnleggende informasjon som timelister og lønnslipper, og det å etablere relasjoner på arbeidsplassen. Språkkompetanse virker dermed direkte inn på risikoen for utnyttelse siden det påvirker styrkeforholdet i arbeidet og gir useriøse arbeidsgivere større handlingsrom. Samtidig påvirker språk også arbeidstakernes handlingsrom i arbeidsmarkedet ved å legge føringer på hvilke jobber som er tilgjengelige. Dette kan påvirke ukraineres mulighet til å bytte jobb om de opplever dårlige lønns- og arbeidsvilkår, eller til å si nei til jobbmuligheter hos useriøse arbeidsgivere.

Åpne svar i spørreundersøkelsen og fokusgruppeintervjuene bidrar til denne nyanseringen. Her beskrives sårbarhet i liten grad som en egenskap ved ukrainske arbeidstakere som gruppe, men heller som et resultat av strukturelle forhold og konkrete situasjoner. Overgangen fra introduksjonsprogram og NAV-tiltak til ordinært arbeid pekes ut som en særlig utsatt fase. Avhengighet av tiltaksplasser kan gjøre det vanskelig å varsle om kritikkverdige forhold. Risiko for utnyttelse oppstår ofte i møte mellom kjente risikoområder i tilsynets arbeid – som bransjer med lav organisasjonsgrad, bruk av midlertidige ansettelsesformer og uklare arbeidsgiverstrukturer – og ulike overgangsfaser i arbeidslivet. Samtidig gjenkjennes kjente former for useriøs praksis som:

- manglende overtidsbetaling
- uklare arbeidsavtaler
- bruk av særskilt uavhengige stillinger
- langvarig bruk av midlertidige løsninger, blant annet lønnstilskudd, uten reell mulighet for overgang til fast arbeid, særlig i utsatte bransjer

Funnene viser at det er mer hensiktsmessig å rette oppmerksomheten mot situasjonsbestemt sårbarhet enn å behandle ukrainske arbeidstakere som en ensartet risikogruppe, og for å følge med på om tiltak og midlertidige ordninger faktisk bidrar til faste og seriøse ansettelser. Dette blir enda viktigere desto mer varig tilknytning ukrainere har til Norge.

Et sentralt læringspunkt er samtidig at mange ukrainske arbeidstakere har ressurser som gir gode forutsetninger for forebygging, dialog og veiledning. Relativt høy tillit til offentlige myndigheter, evne til å orientere seg digitalt og lav terskel for å ta kontakt med Arbeidstilsynet skiller denne gruppen fra flere andre arbeidstakergrupper etaten møter. Dette gir et handlingsrom for målrettet informasjon, tidlig veiledning og oppfølging i utsatte bransjer. Samlet sett viser materialet at effektiv forebygging av

utnyttelse forutsetter både bruk av klassiske tilsynsvirkemidler overfor useriøse virksomheter og en bevisst bruk av Arbeidstilsynets veiledningsrolle.

# Innledning

Signal er en rapportserie basert på en årlig spørreundersøkelse i Arbeidstilsynet. Undersøkelsen tar utgangspunkt i at Arbeidstilsynets mange inspektører sitter inne med mye kunnskap som de ikke nødvendigvis får delt så lett med resten av organisasjonen. Dette kan være generell kunnskap om nye trender, eller hva som rører seg i det norske arbeidslivet.

I de foregående årene [2] har vi spurt inspektører og andre ansatte i etaten om mer generelle erfaringer fra det norske arbeidslivet, mens vi i denne undersøkelsen kun har fokusert på erfaringene våre inspektører og regionale verneombud (RVO) har med ukrainske arbeidstakere. I tildelingsbrevet fra Arbeids- og Inkluderingsdepartementet fra 2025 ble vi bedt eksplisitt om ha oppmerksomhet mot blant annet ukrainske flyktninger siden de løper en risiko for å bli utnyttet i arbeidslivet av useriøse aktører. Også i tildelingsbrevet for 2026 bes Arbeidstilsynet å ha oppmerksomhet mot sårbare grupper som søker beskyttelse i Norge på grunn av den urolige verdenssituasjonen. Vi har i årets undersøkelse vært ute etter inspektørene og RVOenes syn på akkurat dette.

Dette er andre gang Arbeidstilsynet innhenter kunnskap internt om erfaringer med ukrainske arbeidstakere. Sommeren 2024 ble det gjort intervjuer med informanter fra Arbeidstilsynet, RVOer og Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA). Erfaringene ble delt som en del av en artikkelserie publisert i Innsikt i 2024 [1].

Forrige undersøkelse viste blant annet at inspektørene i liten grad hadde erfaringer med ukrainske arbeidstakere, og at inspektørene med erfaring ikke opplevde denne gruppen arbeidstakere som spesielt sårbare. Undersøkelsen anbefalte derfor at en ny undersøkelse burde gjennomføres på et senere tidspunkt.

Ukrainere som har flyktet til Norge har gjennomgått et introduksjonsprogram [3] som inneholder blant annet språkopplæring, samfunnskunnskap og andre arbeidsrettede eller utdanningsrettede elementer. Da forrige informasjonsinnhenting ble gjennomført, hadde relativt få ukrainske arbeidstakere fullført introduksjonsprogrammet. Ett år etter vil mange ha fullført dette, og potensielt kommet ut i arbeidslivet, og det er derfor bestemt å gjøre en ny kvantitativ undersøkelse hvor alle RVOer, og alle inspektører med minimum fem tilsyn som ansvarlig inspektør i 2024 fikk dele sine erfaringer.

Per februar 2026 er om lag 41 prosent av ukrainere i alderen 20-66 år, som har innvandret etter Russlands invasjon, i jobb [4]. Dette utgjør 26 750 personer og andelen som er i jobb har økt med ca. 9 prosent siden februar 2025. Ifølge tall fra SSB [4] jobber 6 av 10 ukrainere som kom etter invasjonen i februar 2022 i hovedsak innen en av følgende næringer med om lag 15 prosent i hver næring:

- helse- og sosialtjenester
- varehandel, reparasjon av motorvogner
- overnatting- og serveringsvirksomhet
- industri

# Metode

Første del av årets Signal var en spørreundersøkelse som ble sendt ut til alle inspektører og regionale verneombud sommeren 2025. I denne undersøkelsen brukte vi fire mål på mulig sårbarhet. Respondentene måtte først ta stilling til en generell påstand om at ukrainske arbeidstakere er mer sårbare enn andre arbeidstakere fra Øst-Europa. Videre kom tre påstander knyttet til definisjoner fra Arbeidstilsynets mål 2 som omhandler seriøsitetsproblemer i form av:

- brudd på lønns- og arbeidsvilkår
- uforsvarlig innkvartering
- omgåelse av arbeidsgiveransvar

Her måtte respondentene også ta stilling til påstander om ukrainske arbeidstakere utsettes for dette i større grad enn andre arbeidstakere fra Øst-Europa. Disse seriøsitetsproblemene er beskrevet i Arbeidstilsynets Risikobilde [\[5\]](#), og de beskriver både arbeidstakere fra Øst-Europa som særlig utsatte, og også arbeidstakere i en rekke yrker med lave krav til formalkompetanse hvor vi vet at ukrainske arbeidstakere er sysselsatte. Respondentene kunne også komme med åpne kommentarer som de mente belyste fenomenet [\[1\]](#).

I tillegg til spørreundersøkelsen gjennomførte vi to fokusgruppeintervjuer med inspektører og regionale verneombud som hadde sagt seg villig til å la seg intervju da de ble bedt om å ta stilling til dette i spørreundersøkelsen. Hensikten med gruppeintervjuene var å gå dypere inn i temaer som fremsto som analytisk sentrale i surveyen. Datagrunnlaget for den kvalitative analysen består av to fokusgruppeintervjuer med totalt seks erfarne inspektører og regionale verneombud i Arbeidstilsynet. Deltakerne har til sammen mer enn 60 års fartstid i Arbeidstilsynet. Intervjuene ble gjennomført digitalt på Teams i januar 2026. Deltakerne ble valgt ut for å sikre variasjon i:

- geografi
- roller og fagområder
- erfaringsbakgrunn, kjønn og alder

I etterkant av intervjuene utførte vi en trinnvis analyseprosess av intervjuene med bruk av koding på et semantisk nivå nært deltakernes egne ord, deretter mer samlende kategorier, og videre til analytiske temaer. Samlet sett gir materialet et godt grunnlag for å belyse sentrale mønstre og perspektiver som kan utdype og nyansere funnene fra spørreundersøkelsen.

# Resultater-spørreskjema

Undersøkelsen ble sendt ut 15.september og avsluttet 30.september 2025. Mottakerne var inspektører med minst fem tilsyn med rollen som «ansvarlig inspektør» i 2024, samt regionale verneombud. Undersøkelsen ble sendt ut til 302 mottakere, og mottok 181 svar, som gir en svarprosent på 60.

92 respondenter (51 %) sier de har erfaringer med ukrainske arbeidstakere enten siste år (34 %) eller tidligere år (17 %). De resterende respondentene sier enten at de ikke har hatt erfaringer med ukrainske arbeidstakere (46%) eller at de ikke vet (3%). Kun respondenter som bekrefter erfaringer med denne gruppen arbeidstakere fikk videre spørsmål.

Tabell 1: Primære arbeidsoppgaver. Antall og andel svar fordelt på type respondent n=92

Primære arbeidsoppgaver	Antall	Andel
1 Jeg jobber mest med forebyggende tilsyn under mål 1 "Virksomhetene arbeider systematisk med forebyggende arbeidsmiljø, helse og sikkerhet"	30	32,6
2 Jeg jobber mest med tilsyn innenfor Arbeidstilsynets mål 2: "Virksomhetene ivaretar seriøse og anstendige arbeidsvilkår"	32	34,8
3 Jeg jobber mest med A-krim tilsyn innenfor Arbeidstilsynets mål 3: "Arbeidslivskriminalitet skal avdekkes og bekjempes"	12	13,0
4 Jeg er et regionalt verneombud innen Renhold	4	4,3
5 Jeg er et regionalt verneombud innen Overnatting og servering	6	6,5
6 Jeg er et regionalt verneombud innen Bygg	7	7,6
7 Jeg er et regionalt verneombud innen Anlegg	1	1,1

Tabell 1 viser antall og andel svar fordelt på type respondent for de med erfaringer med ukrainske arbeidstakere. De tre øverste radene er inspektører, mens øvrige rader er regionale verneombud (RVO).

Tabell 2: Hvor inspektørene har møtt ukrainske arbeidstakere fordelt på næringskode n=74.

Næringskode	Antall
F - Bygge- og anleggsvirksomhet	29
I - Overnattings- og serveringsvirksomhet	23
A - Jordbruk, skogbruk og fiske	6
C - Industri	5
N - Forretningsmessig tjenesteyting	4
H - Transport og lagring	3
Q - Helse- og sosialtjenester	2
O - Offentlig administrasjon og forsvar, og trykdeordninger underlagt offentlig forvaltning	1
G - Varehandel, reparasjon av motorvogner	1

Tabell 2 viser at inspektørene har møtt ukrainske arbeidstakere hovedsakelig i bygg- og anlegg samt overnatting og servering. 52 av 74 inspektører har valgt disse to næringskodene, og dette er også to av de næringene som Arbeidstilsynet tradisjonelt sett fører flest tilsyn med.

Tabell 3 Svar på påstander som omhandler ukrainske arbeidstakeres sårbarhet N=92

Påstand	Helt enig	Enig	Verken eller	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke/vil ikke svare
Ukrainske arbeidstakere er mer sårbare enn andre arbeidstakere fra Øst-Europa (Snittscore: 2.97)	6,5	19,6	35,9	18,5	5,4	14,1
Ukrainske arbeidstakere utsettes oftere for brudd på lønns - og arbeidsvilkår enn andre arbeidstakere fra Øst-Europa (Snittscore: 3.43)	3,3	8,7	32,6	17,4	12,0	26,1
Ukrainske arbeidstakere utsettes oftere for uforsvarlig innkvartering enn andre arbeidstakere fra Øst-Europa (Snittscore: 3.68)	2,2	0	27,2	10,9	12,0	47,8
Ukrainske arbeidstakere utsettes oftere for omgåelse av arbeidsgiveransvar enn andre arbeidstakere fra Øst-Europa (Snittscore: 3.35)	4,3	7,6	31,5	10,9	12,0	33,7

Som vi ser av tabell 3 er det relativt få som mener ukrainere er spesielt sårbare sammenlignet med andre arbeidstakere fra Øst-Europa. På det generelle spørsmålet er det ganske lik andel som sier seg enig og uenig i påstanden, mens det på de øvrige påstandene er en større andel som sier seg uenige i ukrainere som spesielt sårbare. Mange velger også kategorien «vet ikke/vil ikke svare» samt «verken eller». En mulig tolkning er at respondentene har en ekstra medfølelse med mennesker som har flyktet fra krig, men når spesifikke spørsmål om sårbarhet blir stilt, så skiller ikke ukrainerne seg ut som spesielt sårbare. Snittscorene viser samlet grad av enighet der vet ikke/vil ikke svare er tatt ut, og øvrige svar har fått fra 1=helt enig til 5=helt uenig. Lavere score betyr i denne sammenheng at respondentene er enige i påstanden. Her ser vi også en lavere score, altså større enighet i den generelle påstanden om sårbarhet. Hvis vi splitter resultatene etter hvilket mål inspektørene jobber mest med, så ser vi samme mønster (data ikke vist). Inspektører som jobber mest med mål 3, Arbeidslivskriminalitet, er noe mer enige i beskrivelse av sårbarhet, men splitting i disse gruppene medfører få respondenter i hver gruppe, og bør tolkes med varsomhet.

## Resultater-åpne svar fra spørreskjema

Respondentene fikk muligheten til å supplere svarene sine om ukrainske arbeidstakere i et åpent tekstfelt.

Det klart mest fremtredende temaet er at mange ukrainske arbeidstakere **ikke behersker norsk eller engelsk**, og samtidig **ikke kjenner sine rettigheter i norsk arbeidsliv**. Dette gjør dem særlig utsatt for: å bli feilinformert eller bevisst lurt om lønn, arbeidstid og innkvartering, å ikke stille spørsmål ved ulovlige eller urimelige forhold samt å akseptere forklaringer fra arbeidsgiver uten å kunne etterprøve dem. Flere beskriver arbeidstakere som ikke vet hva som er lovlige lønn, hva overtid er, eller hvem som faktisk er arbeidsgiver. Språkproblemene gjør også tilsyn og veiledning krevende. En nylig analyse av NAV-ansattes vurderinger av ukrainske arbeidstakeres integrering i norsk arbeidsliv, bekrefter bildet av hvor viktig språkkunnskaper er.

Analysen av NAV-ansattes perspektiver viser at manglende språkferdigheter er en tydelig barriere for arbeidsmarkedsdeltakelse [6]. NAV-ansatte peker særlig på at språkravene i offentlig sektor er så høye at det i praksis er svært vanskelig for ukrainere å få jobb der.

Flere av respondentene i vår undersøkelse beskriver **systematiske brudd på lønns- og arbeidstidsbestemmelser**, blant annet lange arbeidsdager og manglende overtidsbetaling, svart betaling og lønn under allmenngjort minstesats. Bransjene som nevnes i denne sammenheng er bygg, renhold, industri, landbruk og enkelte servicebransjer. Flere mener ukrainske arbeidstakere **brukes som billig arbeidskraft**, enten direkte av arbeidsgiver eller via bemanningsforetak.

Et annet sentralt tema er at ukrainske arbeidstakere vurderes som mer **sårbare fordi mange er flyktninger** fra et land i krig. De har nylig kommet til Norge og mangler nettverk, kan være i en desperat situasjon økonomisk eller psykisk, opplever et sterkt avhengighetsforhold til arbeidsgiver eller NAV-tiltak. Noen peker også på traumer, krigsskader og belastninger, og at dette kan redusere evnen til å si ifra eller forlate dårlige arbeidsforhold.

Flere kommentarer beskriver **systematisk omgåelse av arbeidsgiveransvar** gjennom bruk av arbeidstrening, språktrening eller praksis via NAV, «prøvejobbing», «frivillig arbeid» eller såkalt «dugnad», samt lønnstilskudd som i realiteten gir gratis eller svært billig arbeidskraft. Arbeidstakerne jobber ofte langt mer enn avtalt, uten ordinær lønn eller kontrakt, og med urealistiske løfter om fast jobb som sjelden materialiserer seg. Flere peker på behov for tettere samarbeid mellom NAV og Arbeidstilsynet.

Andre forhold som beskrives i tilbakemeldingene er tilsyn hvor en finner arbeidstakere uten skriftlig arbeidskontrakt, arbeidstakere som ikke vet hvem den formelle arbeidsgiveren er, innleie fra uregistrerte bemanningsforetak, dårlige boforhold og lignende. Dette er forhold Arbeidstilsynet også ser blant andre grupper arbeidstakere, og flere respondenter gir også tilbakemeldinger om at **de ikke opplever at ukrainske arbeidstakere er mer utsatt enn andre**. Ukrainere sees på som å være ressurssterke og har høy utdanning eller fagbrev, snakker godt norsk eller engelsk, og kjenner sine rettigheter og tar kontakt med myndighetene. Flere mener at ukrainere i dag er **mindre sårbare enn andre østeuropeiske arbeidstakere**, blant annet fordi de har lovlig opphold, tilgang til velferdsordninger og støtte fra NAV.

Flere av respondentene melder behov for **mer veiledning og oppfølging, der informasjon til ukrainere om norsk arbeidsliv er avgjørende**, hvor flyktningetjenester og NAV må ha god kunnskap om regelverket og hvor arbeidsgivere må bevisstgjøres om ansvar og etiske forpliktelser.

# Resultater - fokusgruppeintervjuer

Spørreundersøkelsen blant ansatte som har vært ute på tilsyn, ga et overordnet bilde av inspektørenes og de regionale verneombudenes erfaringer med ukrainske arbeidstakere i norsk arbeidsliv. Hovedmønsteret i svarene var at ukrainske arbeidstakere samlet sett ikke ble vurdert som mer sårbare enn andre sammenlignbare grupper. Samtidig viste resultatene betydelig variasjon, og til dels motstridende oppfatninger, av hva som kjennetegner sårbarhet i denne gruppen.

Variasjonen i svarene kan blant annet henge sammen med at de som fører tilsyn:

- legger ulikt innhold i hva det vil si å være en sårbar arbeidstaker
- har ulike referanserammer og erfaringer fra tilsyn i forskjellige bransjer
- møter ukrainske arbeidstakere i svært ulike arbeids- og livssituasjoner

Svarene i spørreundersøkelsen tydet også på at ukrainske arbeidstakere ikke kan forstås som én ensartet gruppe. Erfaringene spenner fra arbeidstakere med høy kompetanse, språkkunnskaper og relevante nettverk, til nyankomne med begrenset kjennskap til rettigheter og arbeidslivets spilleregler. Disse forskjellene kan bidra til å forklare hvorfor oppfatningene av sårbarhet spriker.

For å belyse disse funnene nærmere og få en dypere forståelse av variasjonen i svarene, gjennomførte vi fokusgruppeintervjuer med inspektører og regionale verneombud. Formålet med intervjuene var å gå grundigere inn i temaer som fremsto som analytisk sentrale i spørreundersøkelsen, og å undersøke hvordan deltakerne selv fortolker mønstre, utfordringer og nyanser knyttet til sårbarhet i møte med ukrainske arbeidstakere.

Datagrunnlaget for den kvalitative analysen består av to fokusgruppeintervjuer med totalt seks erfarne inspektører og regionale verneombud i Arbeidstilsynet. Deltakerne har til sammen mer enn 60 års fartstid i Arbeidstilsynet. Intervjuene ble gjennomført digitalt på Teams i januar 2026. Deltakerne ble valgt ut for å sikre variasjon i:

- geografi
- roller og fagområder
- erfaringsbakgrunn, kjønn og alder

På bakgrunn av intervjuene analyserer vi funnene langs to hovedtemaer. Tema 1 belyser hvordan strukturelle forhold og arbeidsgiverpraksiser kan skape sårbarhet, mens tema 2 i kontrast retter søkelyset mot ressurser og forhold som gir handlingsrom i arbeidslivet.

## Tema 1: Strukturelt press, arbeidsgiverpraksiser og sårbarhet

Intervjuene viser at ukrainske arbeidstakeres sårbarhet i norsk arbeidsliv i hovedsak knyttes til strukturelle forhold i arbeidsmarkedet og til hvordan arbeidstakere sluses inn i arbeidsforhold. Sårbarheten forstås i liten grad som et resultat av iboende egenskaper ved denne gruppen.

Deltakerne peker særlig på to forhold som sentrale:

- bruk av NAV-tiltak i overgang til arbeidslivet
- praksiser hos useriøse arbeidsgivere i utsatte bransjer

## NAV-tiltak og overgang til arbeidslivet

Ukrainske flyktninger tilbys introduksjonsprogram, som blant annet innebærer aktivitetsplikt og deltakelse i arbeidspraksis. Intervjuene viser at denne inngangen til arbeidslivet kan innebære en risiko for utnyttelse.

Flere av informantene beskriver at arbeidstakere i NAV-tiltak kan oppleve en skvis mellom behovet for å beholde praksisplassen og muligheten til å melde fra om kritikkverdige forhold. Frykt for å miste tiltaksplassen gjør at noen vegrer seg for å si ifra om utnyttelse.

Intervjuene peker også på en praksis der arbeidsgivere benytter lønnstilskudd og midlertidige tiltaksplasser uten reell intensjon om fast ansettelse. Når tiltaksperioden er over, avsluttes arbeidsforholdet, og nye arbeidstakere tas inn. Denne 'svingdør'-praksisen bidrar til at enkelte ukrainske arbeidstakere blir værende i midlertidige løsninger uten overgang til fast arbeid.

Midlertidig arbeid kan oppleves som akseptabelt for ukrainske arbeidstakere, spesielt for nyankomne eller de som er i introduksjonsprogrammet. Samtidig vil arbeidspraksis uten reell sjanse til å få fast arbeid for de som kom tidlig etter krigens utbrudd og har lengre botid, kunne medføre at de etter hvert føler seg fanget i en limbo-tilstand uten reelle muligheter for overgang fra midlertidig til fast arbeid

## Manglende oppfølging og uklart ansvar

Flere intervju-deltakere peker på at NAV i begrenset grad følger opp kvaliteten på arbeidsforholdene i praksisplassene etter en arbeidsavtale er inngått, for eksempel når det gjelder opplæring og rammer for arbeidet.

Når arbeidstakerne samtidig har begrenset kunnskap om rettigheter og plikter i arbeidsforholdet, kan dette skape uklarhet om hvem som har ansvar for å følge opp arbeidsforholdets kvalitet.

Intervju-deltakerne etterlyser bedre koordinering mellom NAV og Arbeidstilsynet, men beskriver at dagens organisering gjør slik samhandling krevende i praksis. Samarbeid forutsetter ofte kontakt mellom enkeltpersoner i de to etatene, noe som oppleves som en barriere.

## Useriøse arbeidsgiverpraksiser

Når det gjelder utnyttelse utenfor NAV-tiltak, beskriver deltakerne praksiser som er velkjente fra tilsyn generelt, blant annet:

- manglende utbetaling av overtids- og tillegg
- feil bruk av lederstilling eller særlig uavhengig stilling
- kontantutbetaling av lønn
- mangelfulle eller manglende arbeidsavtaler
- uteblitt lønn ved konkurs

Ukrainske arbeidstakere er ikke unntatt slike praksiser. Samtidig understreker intervjuene at utnyttelsen i hovedsak henger sammen med bransjestrukturer og andelen useriøse aktører, og ikke med arbeidstakernes bakgrunn som flyktninger.

## Differensiert sårbarhet

Intervjuene bekrefter at ukrainske arbeidstakere ikke er en ensartet gruppe.

Sårbarheten varierer blant annet med:

- kjønn
- alder
- botid i Norge
- tilgang på nettverk

Unge, nyankomne og særlig kvinner uten nettverk beskrives som mer utsatt for utnyttelse. Samtidig viser språkmektige og erfarne arbeidstakere ofte lav sårbarhet og rask integrasjon.

Intervju-deltakerne nyanserer også sårbarhetsbegrepet ved å peke på emosjonelle og psykososiale belastninger. Mange bærer på savn og traumer knyttet til krig og flukt, selv om dette også gjelder andre flyktninggrupper.

## Forskjellsbehandling mellom grupper

Flere intervju-deltakere beskriver forskjellsbehandling i norsk arbeidsliv, særlig innenfor landbruk. Her opplever ukrainske arbeidstakere ofte bedre innkvartering og arbeidsvilkår enn sesongarbeidere fra land utenfor EU/EØS.

«Når det gjelder i landbruk, så kontrollerer vi også innkvartering. Og der, hvis man skal sammenligne hvordan man innlosjerer ukrainske arbeidstakere i forhold til hvordan man innlosjerer vietnamesere. Så er det helt...det er, det er to forskjellige verdener».

«...når det gjelder ukrainere så er det helårsdrift, og de jobber kanskje over lengre perioder i gartneriet for eksempel og så videre. Mens vietnamesere sesongarbeidere. Det er delvis [forklaring på forskjellsbehandling fra arbeidsgiver]. Men jeg tror også at kulturen og en del fordommer som vi har, tillater arbeidsgivere i Norge å ha de to forskjellige standardene når det gjelder de to etniske gruppene. Vi var for eksempel på en gård i sommer, da var det innlosjert over et dusin vietnamesere i en liten brakke. Og...toalettene, ja hva man skal kalle det, det var utedo, et sånt provisorisk toalett, men man finner en del løsninger som gjør at Arbeidstilsynet ikke har hjemmel til å kontrollere boforholdene fordi måten som virksomheten er organisert på, har gjort at selve innkvarteringen er på en måte leid av den enkelte arbeidstaker, og ikke av arbeidsgiver. Og når det ikke er arbeidsgiver som stiller innkvartering til rådighet, så har ikke vi noe vi skulle sagt. Men jeg tviler på at vi noen gang vil se arbeidstakere fra vestlige land som bor under sånne typer forhold. Og kommunen der som den gården var, den har gitt tillatelse. De har godtatt til boligformål, den brakka der. Hvordan de har klart å gjøre det [få og gi tillatelse til boligformål], det vet jeg ikke, men det var ingenting som var på stell. Man måtte gå, ja, hundre og femti meter til en dusj som var på et lagersted til en annen virksomhet. Så regelverket tillater oss ikke å gå inn og gjøre noe med sånne typer situasjoner som vi møter. Og det har jeg aldri sett. Jeg har ikke opplevd noen ukrainere som bor på den måten».

Forskjellene forklares blant annet med arbeidsform, om arbeidet er helårs- eller sesongbasert, samt kulturelle forestillinger og forventninger hos arbeidsgivere.

## Oppsummering av Tema 1

Tema 1 viser at sårbarhet blant ukrainske arbeidstakere særlig oppstår i overgangen fra introduksjonsordningen til arbeidsmarkedet og i møte med useriøse arbeidsgivere.

Materialet gir ikke støtte for at ukrainere generelt er mer sårbare enn andre utsatte grupper i arbeidsmarkedet. Samtidig peker analysen på strukturelle forhold som kan skape sårbarhet i bestemte situasjoner. Mens Tema 1 viser hvordan sårbarhet kan oppstå gjennom strukturer og praksiser, viser Tema 2 hvordan ressurser, identitet og kontekst virker i motsatt retning og utvider handlingsrommet for mange ukrainske arbeidstakere.

## Tema 2: Ressurser, kompetanse og identitet – ukrainske arbeidstakers handlingsrom i arbeidslivet

Intervjuene viser at mange ukrainske arbeidstakere har et større handlingsrom i arbeidslivet enn flere andre sårbare grupper. Dette handlingsrommet henger sammen med ressurser som språk, kompetanse, nettverk og selvforståelse, og med en bred sosial godvilje i det norske samfunnet.

Med handlingsrom i arbeidslivet mener vi de mulighetene en arbeidstaker har til å orientere seg og handle i arbeidsmarkedet. Dette handlingsrommet formes både av den enkeltes ressurser og etterspørselen etter dem, og av styrken på den sosiale godviljen overfor en gruppe arbeidstakere i samfunnet.

Samtidig varierer handlingsrommet internt i gruppen. Alder, tidligere arbeidserfaring, botid og tilgang på nettverk påvirker hvilke muligheter den enkelte har i møte med arbeidsmarkedet.

### Kompetanse, språk og inngang til arbeidsmarkedet

Ukrainske arbeidstakere beskrives av intervju-deltakerne som målrettede, initiativrike og ofte godt kvalifiserte. Mange har relevant utdanning eller arbeidserfaring fra hjemlandet, og flere har drevet egen virksomhet tidligere.

Språk trekkes frem som en særlig viktig ressurs. Mange ukrainere behersker flere språk, blant annet:

- ukrainsk
- russisk
- engelsk
- etter hvert også norsk

Disse språkferdighetene gir tilgang til flere deler av arbeidsmarkedet, særlig i næringer med kundekontakt, som overnatting og servering. I tillegg får ukrainske flyktninger norskopplæring gjennom introduksjonsprogrammet, noe som kan åpne dører til jobber som ofte er mindre tilgjengelige for andre nyankomne grupper.

Samtidig peker intervjuene på en kjent utfordring: Manglende ferdigheter i norsk kan føre til at ukrainere med høy utdanning ikke får brukt kompetansen sin fullt ut i det norske arbeidsmarkedet. Dette er ikke unikt for denne gruppen, men trekkes frem som et viktig forhold å følge med på.

## Tillit i møte med Arbeidstilsynet

Intervju-deltakerne beskriver at ukrainske arbeidstakere ofte møter Arbeidstilsynet med lavere grad av frykt og høyere grad av tillit enn flere andre sårbare grupper.

I motsetning til erfaringer fra tidligere tilsyn med enkelte arbeidsinnvandrergupper, opplever deltakerne at ukrainere i mindre grad:

- unngår kontakt med inspektører
- viser frykt for offentlige myndigheter
- lar arbeidsgiver styre kommunikasjonen fullt ut

«Ja, altså hvis jeg prøver å sammenligne litt med når polske arbeidstakere og når Øst-Europa kom inn i EU, og når vi gjennomførte tilsyn den gangen ute på enten byggeplasser eller andre steder, da hadde vi veldig store språkproblemer, og det var folk som stakk av når vi kom, og det var på en måte frykt, og det var vanskelig å snakke med folk. De sto og ringte til en eller annen sjef for å få beskjed om hva de kunne skrive i disse arbeidstakerskjemaene som vi hadde med og så videre»

«De har av eget initiativ sendt meg dokumentasjon på timelister og lønns slipper som de har fått, som de sendte uten at det har vært så veldig fokus på det egentlig. Men når det gjelder renholds-tilsyn og bygg-tilsyn, at vi enten snakker med arbeidstakere før vi har kommet til virksomheten, for å få litt bakgrunnskunnskap og få kjent litt på pulsen, eller så gjør vi det etterpå, så har vi fått tilsendt både arbeidsplaner og timelister fra ukrainere av egeninitiativ.»

Dette tolkes som et uttrykk for både tillit og handlingsrom. Samtidig understrekes det at tillit i seg selv ikke automatisk betyr lav sårbarhet, men at den sier noe om ressurser og trygghet i møtet med offentlige aktører.

## Nettverk, informasjonsdeling og kjennskap til rettigheter

Sosiale nettverk spiller en sentral rolle i hvordan ukrainske arbeidstakere orienterer seg i arbeidsmarkedet. Intervjuene viser at:

- informasjon om jobber spres raskt gjennom nettverk, særlig via digitale plattformer som Telegram
- kunnskap om lønnsnivå og rettigheter deles mellom arbeidstakere
- mange har relativt god oversikt over hva som er akseptable vilkår i norsk arbeidsliv

Samtidig peker deltakerne på at kunnskapen om rettigheter knyttet til arbeidstid ofte er svakere enn kunnskapen om lønn. Dette kan gjøre enkelte arbeidstakere sårbare for brudd på arbeidstidsbestemmelsene, selv om de ellers fremstår ressurssterke.

## Identitet, selvforståelse og grenser for aksept

Intervju-deltakerne beskriver ukrainske arbeidstakere som stolte og selvstendige. Mange har tydelige forventninger til arbeidslivet og er lite villige til å akseptere det de oppfatter som urimelige lønns- eller arbeidsvilkår.

Flere forteller at ukrainske arbeidstakere reagerer negativt på å bli behandlet som spesielt sårbare eller stakkarslige. De ønsker i stor grad å bli møtt på lik linje med andre arbeidstakere.

Denne identitetsforståelsen bidrar til å redusere risikoen for grov utnyttelse. Samtidig kan den også gjøre det vanskeligere å fange opp mer subtile former for press eller utnyttelse.

## Sosial godvilje og institusjonelle rammer

Intervjuene viser at ukrainske arbeidstakere har møtt en betydelig sosial og institusjonell godvilje i Norge, blant annet gjennom:

- rask avklaring av oppholdsstatus
- tidlig bosetting i kommune
- rask oppstart i introduksjonsprogram
- omfattende innsats fra offentlige og ideelle aktører

Flere intervju-deltakere peker på at denne mottakelsen har bidratt til å styrke ukrainernes handlingsrom. Samtidig fremkommer det en forsiktig kritikk av at innsatsen rettet mot ukrainere i noen tilfeller har vært mer omfattende enn innsatsen rettet mot andre grupper, uten at det nødvendigvis foreligger et tydelig empirisk grunnlag for at de er mer sårbare.

## Læringspunkter for Arbeidstilsynet

Intervjuene peker på flere erfaringer som kan være relevante for Arbeidstilsynets videre arbeid med sårbare grupper generelt:

- rask oversettelse av informasjonsmateriell til relevante språk oppleves som svært nyttig
- tidlig informasjon om rettigheter på flyktningmottak har stor effekt
- samarbeid med andre etater, særlig NAV, bør styrkes

Flere savner også mer målrettet informasjon om arbeidstid på ukrainsk, for eksempel i form av et enkelt faktaark som kan brukes i tilsyn.

## Oppsummering av Tema 2

Tema 2 viser at mange ukrainske arbeidstakere har et relativt stort handlingsrom i det norske arbeidsmarkedet. Dette handlingsrommet skapes i et samspill mellom individuelle ressurser som språk, kompetanse og nettverk, en sterk sosial godvilje og en identitetsforståelse preget av selvstendighet og forventninger til arbeidslivet.

Samtidig varierer handlingsrommet betydelig internt i gruppen, og ressursene er situasjonsavhengige. Erfaringene gir viktige læringspunkter for Arbeidstilsynets videre arbeid med andre grupper som ofte er enda mer sårbare i arbeidsmarkedet.

# Referanser

- [1] Arbeidstilsynet, «Ukrainske flyktninger og norsk arbeidsliv», Nr. 2-2024, des. 2024. Åpnet: 20. desember 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://arbeidstilsynet.sharepoint.com/sites/Arbeidsmiljofag/Delte%20dokumenter/Forms/AllItems.aspx?id=%2Fsites%2FArbeidsmiljofag%2FDelte%20dokumenter%2FInnsikt%2F2023%2FInnsikt%2FInnsikt%2D2024%2D2%2Epdf&parent=%2Fsites%2FArbeidsmiljofag%2FDelte%20dokumenter%2FInnsikt%2F2023%2FInnsikt>
- [2] Arbeidstilsynet, «Signal - Arbeidstilsynets bransjekunnskap», 2024. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.arbeidstilsynet.no/globalassets/rapportar/signal/signal-1-2024.pdf>
- [3] likestillings- og inkluderingsdepartementet Barne-, «Introduksjonsprogram», Regjeringen.no. Åpnet: 7. mai 2026. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring-og-integrering/asd/Verkemiddel-i-integreringsarbeidet/introduksjonsprogram/id2343472/>
- [4] M. H. Skjæveland og V. Røv, «Hvor mange ukrainere jobber i Norge?», SSB. Åpnet: 6. mai 2026. [Online]. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/antall-arbeidsforhold-og-lonn/artikler/hvor-mange-ukrainere-jobber-i-norge>
- [5] Arbeidstilsynet, «Risikobilde 2025», Arbeidstilsynet, feb. 2025.
- [6] T. M. Myrvold, «Arbeidsmarkedsintegrering av ukrainske flyktninger», NIBR, 2026.



## Arbeidstilsynet

Tittel:  
Signal

Marius Søberg  
Morten Støver  
Linn Elise Lurås Solberg  
Thomas Sætre Jakobsen

Utgitt:  
4. juni 2026

Postadresse:  
Arbeidstilsynet  
Postboks 4720 Torgarden  
7468 Trondheim

Sentralbord:  
73 19 97 00

ISBN:  
978-82-94086-08-5

**arbeidstilsynet.no**