



Illustrasjon: Ester Brochmann

Rapport utarbeidet av Nav Alna

20. april 2026

Innholdsfortegnelse

1. Oppsummering
 2. Bakgrunn og mål for prosjektet
 3. Situasjonsbilde i Oslo og bydel Alna
 4. Prosjekthistorikk
 5. Læring fra KS-nettverket
 6. Barrierer i Oslo
 7. Veien videre
- Vedlegg / Lenker

Erklæring om bruk av generativ KI:

Under utarbeidelsen av dette innholdet brukte forfatterne Copilot for å omskrive og omformulere et originalt utkast av rapporten. Etter å ha brukt denne tjenesten, gjennomgikk og redigerte forfatterne innholdet og tar fullt ansvar for rapportens innhold.

Oppsummering

Denne rapporten oppsummerer Nav Alnas erfaringer fra deltakelsen i KS-nettverket *Flyktninger i jobb*. Målet har vært å styrke arbeidsinkluderingen av flyktninger i bydel Alna og å hente læring fra kommuner som har lyktes bedre. Prosjektperioden viser tydelig at Alna står i et komplekst landskap med mange aktører, fragmenterte tjenester og store økonomiske utfordringer. Samtidig peker erfaringene på flere konkrete muligheter for å forbedre overgang til arbeid.

Utviklingen i sosialhjelpsutgifter både nasjonalt og i Oslo viser hvor kritisk det er at flyktninger raskt kommer i jobb. Arbeidsinkludering er avgjørende ikke bare for den enkelte, men også for bydelens økonomi og tjenestekvalitet. Våre egne tall viser at når flyktninger først kommer i arbeid i Alna, beholder de jobben i stor grad – men at selve overgangen skjer for sakte.

Læringen fra KS-nettverket er tydelig: Kommuner som lykkes, tar aktivt i bruk kommunen som arbeidsgiver, jobber tett mellom NAV, HR og tjenestesteder, og etablerer strukturerte systemer for arbeidstrening, språk og kvalifisering. Eksempler fra blant annet Narvik, Skien, Øygarden og Sandnes viser hvordan lønnstilskudd, unntak fra kvalifikasjonsprinsippet, oppgavedeling og tydelig organisering gir både høyere overgang til arbeid og lavere sosialhjelpsutgifter.

For Alna betyr dette at vi må styrke samarbeid og forankring på tvers av Nav, arbeidsplasser i bydelen og arbeidsplasser i etater som har et bydelsoverskridende ansvar. Bydelen har et spesielt behov for helhetlige og robuste modeller for arbeidstrening og kvalifiseringsløp, særlig innen helse og oppvekst. Nav Alna står klare til å bruke sine virkemidler, men varige resultater forutsetter felles retning, tydelig ansvar og et mer systematisk samarbeid enn i dag.

Bakgrunn og mål for prosjektet

Denne rapporten oppsummerer Nav Alnas erfaringer fra deltakelsen i prosjektet *Flyktninger i jobb*. Formålet er å samle og tydeliggjøre det viktigste vi har lært gjennom prosjektperioden, og å etablere et felles kunnskapsgrunnlag for alle som arbeider med arbeidsinkludering av flyktninger i bydel Alna. Vi håper rapporten kan være til nytte også for andre bydeler som ønsker innsikt i hvilke grep som kan styrke overgang til arbeid for denne målgruppen.

Rapporten tar utgangspunkt i ambisjonene som er uttrykt fra nasjonale myndigheter og kommunale etater om kvalitet og resultater i integreringsarbeidet, og drøfter disse i lys av våre egne erfaringer. Prosjektperioden har gitt oss tydelige læringspunkter, ikke minst om betydningen av forankring og eierskap på både politisk og administrativt nivå. Vi har sett i praksis hvordan mangel på forankring kan svekke fremdrift og skape sårbarhet i gjennomføringen.

Videre løfter rapporten frem flere av de strukturelle barrierene som preger arbeidsinkludering i Oslo. Noen av disse er knyttet til hovedstadens størrelse og organisering, der ansvar for integrering og kvalifisering er fordelt på mange nivåer og aktører. Muligheter for samarbeid med kommunale arbeidsgivere må forstås innenfor dette komplekse organisasjonslandskapet, hvor styringslinjer og oppgaver ofte går på tvers av både statlige, kommunale og bydelsvise strukturer.

Rapporten peker også på hvilke konkrete grep vi mener er særlig viktige for å styrke overgang til arbeid for flyktninger i vår bydel nå. Gjennom prosjektet har vi blitt mer bevisst på hvilke muligheter som ligger i bedre samordning med offentlige arbeidsgivere, og hvilke strukturelle og organisatoriske tilpasninger som må på plass for at dette skal skje. I tillegg ser vi et klart behov for systematisk involvering av flyktninger selv i utviklingen av tiltak og tjenester – både for å sikre kvalitet og for å bygge løsninger som faktisk møter behovene deres.

Illustrasjon: Ester Brochmann



Bakgrunn for prosjektet

Flyktninger i jobb ble etablert som et nasjonalt utviklingsnettverk i regi av KS i juni 2024, i samarbeid med Nav, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og NHO. Til sammen deltok 42 kommuner fra hele landet, og bydel Alna var den eneste deltakende bydelen i Oslo. Målet var å styrke den tverrfaglige innsatsen i kommunene slik at flere flyktninger raskere kunne komme i arbeid – både i privat og offentlig sektor. Nettverket hadde særlig fokus på kommunens rolle som arbeidsgiver og på å utvikle hensiktsmessige kvalifiseringsløp som gir reell overgang til arbeid.

Rapporten er bygd opp slik: først beskriver vi utviklingen av flyktningarbeidet i bydel Alna fra 2016 til i dag. Deretter presenterer vi Oslostandarden for integrering og hvilke utviklingspunkter vi identifiserte i vår egen evaluering. Videre ser vi nærmere på statlige ambisjoner og lovendringer som påvirker vårt arbeid, før vi analyserer utviklingen i sosialhjelpsutbetalinger – et økonomisk bakteppe som tydelig illustrerer hvorfor strukturelle løsninger for arbeidsinkludering er nødvendige. Våre egne resultater knyttet til overgang til arbeid var en viktig motivasjon for å delta i nettverket, og rapporten viser også hvordan prosjektgruppen har utviklet seg gjennom perioden.

For å sette erfaringene i en større sammenheng tar rapporten også opp de strukturelle rammene for arbeidsinkludering i Oslo, og hvordan disse påvirker arbeidet lokalt. Erfaringene fra andre kommuner i nettverket har vært verdifulle og har vist oss både hva som er mulig, og hvilke grep som kan overføres til vår egen bydel.

Bosetting av flyktninger i bydel Alna

Bydel Alna har hatt store svingninger i bosettingsaktiviteten de siste ti årene. Fra 2016 hadde vi et felles flyktningteam i Groruddalen, før bosettingen nesten stoppet opp i 2018. Dette førte til omplassering av ansatte og oppløsning av fagmiljøer. Etter at krigen i Ukraina brøt ut, ble det igjen bygget opp et flyktningteam, i stor grad basert på nye medarbeidere. Nå viser statistikk fra IMDi at flyktninger og deres familiemedlemmer utgjorde 36,8 prosent av innvandrere i Alna i 2025.

Målsetting med deltakelsen

Gjennom deltakelsen i nettverket ønsket vi å lære av andre kommuner og hente inn arbeidsmåter som kunne styrke vårt eget arbeid. Nav-kontorene i Oslo arbeider etter Oslostandarden for integrering og inkludering av flyktninger, som stiller krav til kvalitet og samarbeid mellom bydel, Nav, voksenopplæringen, fylkeskommunal karriereveiledning og andre tjenesteområder. Den årlige egenevalueringen i februar 2024 viste at vi hadde forbedringspotensial særlig på to områder: (1) styrking av arbeidsrettet oppfølging i introduksjonsprogrammet og (2) bedre forankring av flyktning- og integreringsarbeidet i bydelens tjenesteområder.

Modell 1 viser tre indikatorer der bydelen skåret rødt i trafikklysmodellen: arbeidstrening, språkpraksis og utvikling av relevante arbeidsplasser. Dette var sentrale forhold som gjorde at Nav Alna tok initiativ til å delta i nettverket. Ambisjonen var å styrke disse områdene og samtidig øke andelen flyktninger som går over til lønnet arbeid.

Modell 1



Regjeringens ambisiøse mål

Fra 2022 til 2025 satte regjeringen inn flere tiltak for å få ukrainske flyktninger raskere i jobb. Våren 2022 ble innholdet i introduksjonsprogrammet tilpasset, og en arbeidsgruppe med Nav, IMDi og partene i arbeidslivet ble etablert for å utvikle arbeidsrettede løsninger. I 2023 foreslo regjeringen å spisse introduksjonsprogrammet, blant annet med minst 15 timer arbeidsrettede aktiviteter i uka for deltakere med videregående opplæring, samt et digitalt norskopplæringstilbud som kunne kombineres med arbeid.

Regjeringen foreslo også strengere vilkår for forlengelse av programmet og en informasjonskampanje for å få flere arbeidsgivere til å ansette flyktninger. I 2024 ble det lagt fram nye forslag til integreringsloven med økt krav om arbeidsretting og mulighet for lengre program for dem som trengte formell opplæring. Forslagene ble behandlet i 2025, med mål om å gjøre norskopplæring og arbeidstrening enklere å kombinere. Endringene ble vedtatt i juni 2025, og de fleste trådte i kraft 1. januar 2026.

Situasjonsbilde i Oslo og bydel Alna

For en bydel som Alna, som allerede preges av store levekårsutfordringer og et høyt press på tjenestene, er det avgjørende at vi lykkes med arbeidsinkludering av flyktninger. Når vi ser på utviklingen i sosialhjelpsutbetalinger både nasjonalt og i Oslo, blir alvoret tydelig: kostnadene ved å ikke få flyktninger raskt over i arbeid, er store – både økonomisk og sosialt.

Nasjonale tall viser en dramatisk vekst i sosialhjelpsutgiftene de siste årene. I fagtidsskriftet *Arbeid og velferd* (nr. 2/2025) beskriver Ivar Lima utviklingen slik:

Fra 2021 til 2024 økte de prisjusterte utgiftene med nesten 4 milliarder kroner – en vekst på over 50 prosent. Den viktigste forklaringen er høy tilstrømming av flyktninger fra Ukraina, som alene står for om lag tre firedeler av veksten i både antall mottakere og i utgifter. I 2024 var det i gjennomsnitt 18 100 ukrainske mottakere i måneden, en økning på omtrent 7 300 mottakere fra 2023.

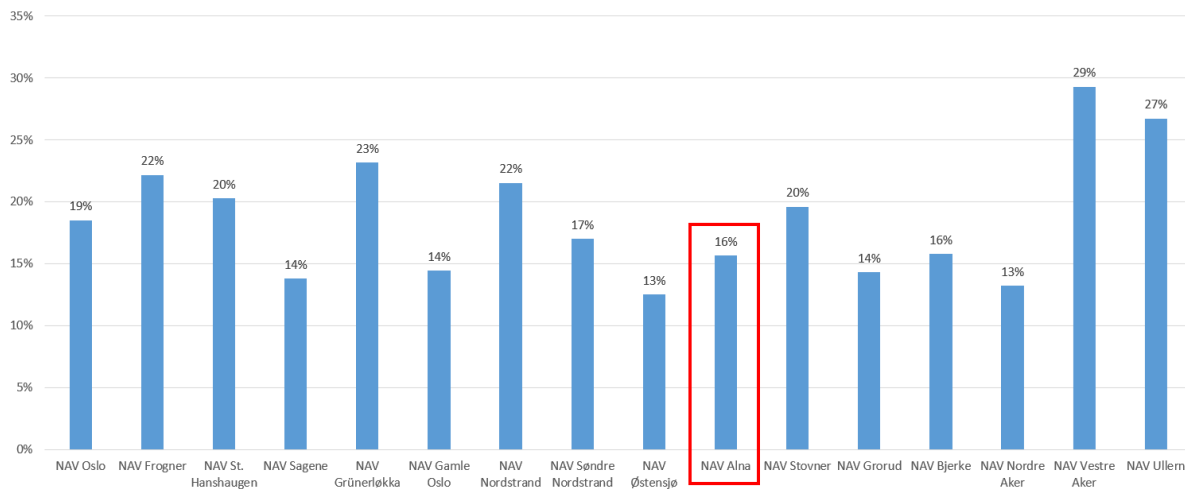
Denne utviklingen viser hvor direkte og hvor raskt manglende arbeidsinkludering slår ut i økte sosialhjelsbudsjetter. For Oslo – og særlig for bydeler med allerede store sosiale og økonomiske utfordringer – representerer dette en betydelig risiko. Vår bydel har begrenset økonomisk handlingsrom, et høyt behov for kommunale tjenester og en befolkning som i større grad enn andre bydeler er avhengig av offentlige ytelser. Økte sosialhjelpsutgifter vil derfor kunne innebære reelle kutt i andre tjenester og ytterligere press på medarbeidere og budsjetter.

Sosialhjelpsutbetalingene i Oslo har utviklet seg fra 2016 til 2024. Kurven peker tydelig oppover, og det er grunn til å anta at utviklingen vil fortsette dersom mange flyktninger forblir utenfor arbeidslivet. Dette gjør det særlig viktig for bydel Alna å prioritere tiltak som faktisk virker.

Resultatene rundt overgang til arbeid har vist store ulikheter mellom fylkene. Statistikk viser at fylkene med best resultater er Nord-Norge, Buskerud, Innlandet og deler av Vestland. Oslo ligger dårligst an av fylkene. Dette har vært vedvarende under prosjektperioden.

Samtidig viser resultatene mellom bydelene et mer sammensatt bilde. I 2023 og deler av 2024 lå overgang til arbeid for ukrainere i Alna lavere enn for de fleste andre Nav-kontorene i Oslo. Dette ga grunn til bekymring.

Modell 2: Andel ukrainere i arbeid – fordelt på bydeler i Oslo, per november 2024



Men da vi i november 2025 fikk oppdatert statistikk, viste den at selv om overgangen til arbeid var lavere, hadde deltakerne i langt større grad enn i andre bydeler klart å beholde selvforsørgelsen over tid.

Ut fra gjennomgang av statistikk ser vi at Alna ikke hadde deltakere som mistet jobben og gikk tilbake til sosialhjelp seks måneder etter avsluttet program. Alna hadde ingen deltakere i denne kategorien i perioden mars 2023 til august 2024. Flyktninger som har fått oppfølging ut mot arbeid har større sannsynlighet for å bli værende i jobben enn i andre bydeler.

Disse resultatene gir to viktige innsikter:

1. **Arbeidsinkludering er kritisk for økonomien vår.** Hvis vi ikke lykkes, vil sosialhjelpsutgiftene øke ytterligere – og for en bydel som Alna kan dette direkte påvirke tjenestetilbudet til både barn, unge og eldre.
2. **Når vi lykkes, lykkes vi godt.** Flyktninger som kommer i arbeid hos oss, forblir i arbeid i større grad enn i mange andre bydeler. Det viser at innsatsen vi gjør i oppfølgingen har stor verdi – men også at vi må bli bedre og raskere på selve overgangen til arbeid.

På denne bakgrunn står det klart at satsingen på arbeidsinkludering ikke bare handler om integrering, men er en forutsetning for å opprettholde bærekraftige tjenester i en bydel som allerede er presset.

Prosjekthistorikk

Når KS sitt nettverksprosjekt *Flyktninger i jobb* startet i april 2024, etablerte vi en tverrfaglig prosjektgruppe, hovedsakelig fra Nav Alna. Gruppen besto av Vibeke Øyvik (avdelingsleder, prosjektleder fra høsten 2024), Eirik Saue Aasheim (enhetsleder), Stian Håkonsen (teamkoordinator og prosjektleder i oppstartsfasen), Arnhild Rønning Rydland (kvalitetsrådgiver), Svetlana Tanurdzic (markedskontakt), Torunn Thomassen (rektor ved Oslo Voksenopplæring Helsfyr) og Jeovanny Aguirre (tjenesteutvikler, bidro i forberedende fase). Elisabeth Lie representerte bydel Alna, men deltok ikke i prosjektmøtene.

Det første oppstartsmøtet ble gjennomført 28. mai 2024. Underveis ble det arrangert inspirasjonssamlinger, prosjektledersamlinger, prosjektmøter og fysiske samlinger. Deltakelsen varierte mellom medlemmene. Prosjektlederansvaret ble tidlig flyttet til Vibeke Øyvik, noe som ga bedre lokal forankring og samsvar med anbefalinger fra andre kommuner. Derimot var det begrenset topplederforankring i Nav Oslo og bydel Alna da prosjektet startet.

KS understreket behovet for å ha arbeidsgiversiden tydelig representert. Det tok tid å få HR inn i arbeidet, men høsten 2024 kom representanter fra Alnamodellen for unge inn i prosjektet. Dette tilførte verdifull innsikt i eksisterende kvalifiseringsløp, særlig innen helsefag. I mai 2025 deltok ny teamkoordinator, Jawahir Ali, i arbeidsgruppen, og i juni 2025 ble arbeidsgiversiden formelt inkludert gjennom HR-sjef Maude Chishamiso Chinhengo og HR-rådgiver Ira Engelund Hartmann. Dette var et viktig grep, da bydelen som arbeidsgiver hadde oversikt over tjenestesteder med rekrutteringsbehov og kunne bidra til utvikling av arbeidsinkluderings tiltak for flere målgrupper.

Prosess og faser

Prosjektet fulgte fire faser fra KS' prosess-støtte:

- **Fase 1:** Oppstart, forankring, mål og gruppesammensetning (mai–aug 2024)
- **Fase 2:** Innsikt i tjenesten, arbeidskraftsbehov og arbeidsgiverdialog (aug–nov 2024)
- **Fase 3:** Idéutvikling og iverksetting (fra nov 2024)
- **Fase 4:** Justering, evaluering og videreutvikling

Alna brukte betydelig mer tid i fase 1 og 2 enn mange av de andre kommunene. Det skyldtes behov for lokal forankring, avklaringer om roller og ansvar, og at eksisterende strukturer – som «Inkluderende rekruttering» og Alnamodellen – først måtte kartlegges og forstås. Det manglet også politisk forankring i bydelen, noe andre deltakende kommuner oppnådde gjennom formelle vedtak.

Tiltak og utfordringer

Prosjektet etablerte samarbeid om konkrete ansettelser innen barne- og ungdomsarbeid. Nav presenterte kandidater, mens HR beskrev stillingene nærmere. Det ble også samarbeidet med barnehagestyrere om arbeidsinkludering. Disse tiltakene forble imidlertid enkeltstående, da det ikke fantes en helhetlig plan for fremtidig og systematisk samhandling om stillinger. Videre ble det igangsatt et samarbeid om arbeidstrening og språktrening med Nabolagshuset med tanke på målgruppen. Det gjenstår fortsatt å teste hvordan det fungerer i oppfølging av reelle deltakere.

Prosjektet ønsket å etablere faste møtepunkter mellom HR-sjef, HR-rådgiver, avdelingsleder og teamkoordinator for flyktningteamet, med mulighet for å inkludere andre prioriterte grupper. Dette ble vanskelig å videreføre. Sentrale personer i HR sluttet i løpet av prosjektperioden. Per mars 2026 manglet vi en tydelig lederforankring på HR-nivå for videre samarbeid om arbeidstrening eller rekruttering til stillinger med lavere formelle krav. Denne rapporten er derfor også skrevet ut fra Nav Alna sitt perspektiv da det har vært krevende å ivareta bydelens perspektiv gjennom prosjektperioden.

Status ved prosjektets slutt

På grunn av store endringer i prosjektgruppens sammensetning er det uklart om prosjektet fullt ut kom videre fra fase 1. Prosjektet berørte fase 2, særlig gjennom innsiktsarbeid og bruk av KS' arbeidsmappestruktur, men oppnådde ikke en stabil faseovergang.

Samtidig viser utviklingen i resultater for flyktningteamet at stadig flere flyktninger kom over i lønnet arbeid i løpet av prosjektperioden. Det er uklart om dette skyldes endringer i introduksjonsprogrammet, økt arbeidsretting internt eller en kombinasjon.

Følgeforskning

NIBR gjennomførte følgeforskning gjennom hele KS-prosjektperioden for å dokumentere nettverksarbeidet og resultatene i kommunene. Bydel Alnas resultater var imidlertid ikke inkludert i desember 2025 rapporteringen. Dette skyldtes utfordringer med å hente ut bydelsdata i Oslo. KS og NIBR arbeider med å få datagrunnlaget inn i sluttrapporten. Vi har også takket ja til å bidra som informanter til følgeforskningen.

Læring fra KS-nettverket

Deltakelsen i KS-nettverket gjorde at vi i prosjektgruppa ble bevisste hvilke gode grep som kunne være aktuelle løsninger for oss her i Alna bydel. For oss ble læringen først og fremst å skape et tydeligere bilde av hvor vi selv stod i egen forankring og kontakt med bydelens virksomheter. Vi trengte å få illustrert hvordan andre kommuner, som hadde kommet lenger, tok i bruk sitt handlingsrom for å få flyktninger raskt i jobb. De eksemplene som presenteres her var de grepene vi tenkte hadde størst overføringsverdi til vår virkelighet. Mange av eksemplene viser i praksis hvordan kommuner har klart å bruke rollen som arbeidsgiver mer strategisk, hvordan de har løst utfordringer knyttet til kvalifikasjonskrav og mangel på formell kompetanse, og hvordan de har bygget systemer som gir både rask arbeidsdeltakelse og styrking av kommunale tjenester.

Et tydelig trekk i nettverket var at majoriteten av kommunene valgte å rette innsatsen inn mot kommunen selv som arbeidsgiver. Mange identifiserte et stort potensial i å ta i bruk stillinger innen helse og oppvekst – særlig i barnehager, sykehjem, hjemmetjeneste og skoler – for personer som sto utenfor arbeid og manglet full formell kompetanse. I denne sammenhengen løftet KS frem mulighetene for å gjøre unntak fra kvalifikasjonsprinsippet, og de utviklet både juridiske avklaringer og en veileder som beskrev fire konkrete måter kommunene kan bruke dette handlingsrommet på. Det var særlig kommuner som hadde tatt dette i bruk i praksis som ga mest læring for oss.

En av metodene som fikk mest oppmerksomhet i nettverket, var muligheten til å ansette midlertidig med lønnstilskudd uten utlysning. Dette ble illustrert gjennom to sterke eksempler: Skien kommune med «Trumfkortet», og Narvik kommune med «Gullbilletten». I Skien hadde kommunen, gjennom en kombinasjon av lønnstilskudd og omdisponerte sosialhjelpsmidler, ansatt 95 personer i seks måneders kontrakter, med mål om at 70 prosent skulle gå videre til arbeid eller utdanning.



Illustrasjon: Ester Brochmann

I Narvik hadde kommunen og Nav utviklet en modell der flyktninger ble tilbudt midlertidige stillinger med lønns- og mentortilskudd, og hele 69 prosent av deltakerne gikk videre til arbeid. Disse eksemplene illustrerte på en konkret og overbevisende måte hvordan kommuner kan bruke stillinger, opplæring og støtteordninger for å skape varige overgangsløsninger. Etter å ha regnet på forventede utgifter for 2024 besluttet Narvik kommune å innføre gullbilletten. Resultatet har vært en utflating på sosialhjelpsbudsjettene i motsetning til en økning som i de fleste andre kommuner.

Modell 3



Harstad kommune har sett til arbeidet i Narvik. De har i en kommunestyresak regnet på hva kommunen "tjener" ved å ansette en person midlertidig i 12 måneder versus at de mottar sosialhjelp (se vedlegg). Det som ikke er tatt med i beregningen her er om den ansatte vil ha rett på dagpenger etter seks måneders ansettelse. Dette vil legge ansvaret for oppfølging og inntektssikring på statlig arbeidsrettet linje i Nav.

Også modeller for kvalifiseringsløp som gir fast ansettelse uten ny utlysning, ga viktig læring i nettverket. Trondheim kommune presenterte sin satsing «Karrierekraft», et langvarig mentor- og kvalifiseringsprogram rettet mot høyt utdannede nykommere til Norge. Programmet kombinerer språktrening, karriereveiledning, mentorordninger og hospitering, og er en integrert del av kommunens arbeidsgiverpolitikk for å bygge mangfold og rekruttere bredere. Nav Alna har vært involvert i Avanzar som er et prosjekt for å skaffe innvandrere med høyere utdanning relevant arbeid. Dette prosjektet er våren 2026 i implementeringsfasen og det jobbes med å finne løsninger for å sikre at oppfølgingen blir i tråd med resultatene fra «Karrierekraft».

For oss var det også nyttig å se hvordan dette kunne sammenlignes med Alnamodellen, som allerede eksisterer i vår bydel. I bydel Alna har det dette vært rettet inn mot unge voksne på vei mot

fagbrev. Det vil være relevant i fortsettelsen å se hvordan samarbeidet som er etablert i Alnamodellen kan gi overføringsverdier for vår målgruppe.

Et annet område som ga betydelig læring i nettverket, var oppgavedeling innen helse- og velferdstjenestene. Øygarden kommune hadde utviklet en løsning der ufaglærte flyktninger kunne ansettes i avgrensede assistentroller, kombinert med målrettet norskopplæring. Ved å synliggjøre hvilke oppgaver som kunne utføres av personer uten helsefaglig utdanning, frigjorde kommunen tid for helsepersonell og skapte meningsfulle innganger til arbeidslivet. Bergen og Kristiansand hadde gjort tilsvarende arbeid. Dette ga oss innsikt i hvordan avlastende oppgaver – slik som tøyhåndtering, renhold, kjøkkenarbeid og romklargjøring – kan være verdifulle både for tjenesten og for kvalifiseringsløp.

I tillegg lærte vi mye om hvordan kommuner har klart å etablere systematiske ordninger for praksis og språktilrettelegging. Sandnes kommune presenterte sitt arbeid med å skaffe 100 praksisplasser i kommunale virksomheter, og kunne vise til at 63 prosent gikk videre til arbeid etter endt praksis. Modellen deres tydeliggjorde verdien av systematisk organisering, jevnlig dialogarenaer med virksomhetene og tydelig målsetting om at praksis skal føre til noe.

Oppsummering av læringspunkter

- **Kommunen som arbeidsgiver har et stort og ofte ubenyttet handlingsrom**, og kommuner som tok dette i bruk strategisk oppnådde gode resultater og en mer bærekraftig kommuneøkonomi.
- **Unntak fra kvalifikasjonsprinsippet kan være et kraftfullt virkemiddel**, særlig i kombinasjon med lønnstilskudd, mentorordninger og midlertidige stillinger.
- **Oppgavedeling i helse- og omsorgstjenestene skaper reelle innganger til arbeid** for personer uten formell kompetanse, samtidig som det styrker tjenestene.
- **Systemer for arbeidstrening og språkpraksis må være forutsigbare og strukturert**, ikke basert på enkelttilfeller.
- **Kommunene som lyktes best hadde tydelig politisk og administrativ forankring**, klare modeller og faste samarbeidsstrukturer mellom Nav, HR og tjenestestedene.
- **Egen læring handlet om å forstå avstanden mellom vår posisjon og kommuner som har kommet lenger**, og bruke deres erfaringer som inspirasjon for videre utvikling.

Barrierer i Oslo

Arbeidsinkludering i Oslo skjer innenfor et unikt bilde av både muligheter og betydelige strukturelle utfordringer. Oslo har et rikt og mangfoldig tjenesteapparat med mange tiltak, samarbeidspartnere og fagmiljøer. Dette gir i utgangspunktet gode forutsetninger for å lykkes med å få flyktninger raskt i arbeid. Samtidig er det nettopp denne bredden av aktører som skaper en høy grad av kompleksitet og fragmentering. I praksis gjør dette det krevende å koordinere innsatsene som retter seg mot arbeidsinkludering, og det gjelder særlig for flyktninger som har behov for helhetlige og sammenhengende kvalifiseringsløp.

Oslo kommune har en egen flyktningpolitikk med ambisjon om rask selvhjulpenhet på jobb, i bolig og i nærmiljø. I planstrategien fra 2024-2027 står det:

«En viktig utfordring fremover vil være å få alle som kan jobbe, i arbeid. Innvandrere har også i gjennomsnitt lavere inntekt enn befolkningen som helhet. Lavere inntekt og løsere tilknytning til arbeidslivet bidrar til segregering og sosiale skiller mellom befolkningen, og kan forsterke utenforskap, helseutfordringer, reproduksjon av sosiale forskjeller og svekke fellesskapsfølelsen i samfunnet. Slike tendenser er svært uheldige, ikke bare for dem det gjelder, men for bysamfunnet som helhet.»

Dette er en styrke at kommunen har en tydelig strategisk retning for arbeidet. Likevel varierer resultatene betydelig mellom bydelene. Noen bydeler oppnår gode resultater for flyktninger, mens andre sliter med å skape tilstrekkelige innganger til arbeid. Med en fortsatt høy innvandring, særlig fra Ukraina, og økt press på boligmarkedet og kommunale tjenester, er risikoen for at enkelte flyktninger blir stående utenfor betydelig. De som havner i bydeler med mindre ressurser, færre relevante jobber eller mer fragmenterte tjenester, er særlig utsatt. Dette har vi sett gjennom nettverk av ledere på tvers av bydelene. I de bydelene hvor det er tydelig og godt forankret samarbeid mellom Nav, flyktningteam og bydelens virksomheter har de raskere kunnet vise til gode resultater rundt overgang til arbeid.

Denne kompleksiteten forsterkes ytterligere av hvordan Oslo som kommune er organisert. [Dette er illustrert av organisasjonskartet som det er lenket til Oslo er både kommune og fylke, og består samtidig av 15 bydeler med stor grad av selvstendighet.](#) Nav Oslo er organisert som en hybrid mellom statlig og kommunal styring, mens inkluderingsarbeidet i stor grad ligger i bydelenes ansvar. Dette innebærer at Nav og bydel kan ha ulike mål, ulike prosedyrer og ulik forståelse av hva som bør prioriteres – direkte overgang til arbeid eller mer langsiktig kvalifisering. Tidsperspektivet kan også sprike, noe som gjør koordineringen utfordrende.

Behovet for stabil bemanning i pleie- og omsorgstjenestene er stort, og analyser peker på en økende mangel på helsepersonell frem mot 2040. Sykehjemsetaten, som driver 35 langtidssykehjem og fire helsehus i Oslo, er en av kommunens største arbeidsgivere. Samtidig pågår det innovasjonsprosjekter som «Team opp», der Nav Oslo og Program for inkluderende

rekruttering (PIR) samarbeider om å identifisere arbeidsoppgaver som kan utføres av personer uten helsefaglig utdanning. I denne sammenhengen understrekes det at inkluderende rekruttering ikke handler om veldedighet, men om kvalitet og fremtidsrettet bemanning: de som står utenfor i dag, er arbeidskraften kommunen vil trenge i morgen.

For flyktninger som skal inn i helsesektoren i Oslo innebærer dette ofte kontakt med to separate arbeidsgiversystemer: sykehjemsetaten og hjemmetjenesten. I bydel Alna er hjemmetjenesten organisert i seks geografiske områder, noe som igjen skaper nivåer som beslutninger og samarbeid må forankres i. Det gjør også tilrettelegging rundt språk og fagopplæring mer krevende.

Erfaringene viser at det er vanskelig å få en helhetlig oversikt over samarbeidsrelasjoner mellom Nav Oslo, nettverk for samarbeid i Nav Oslo, de ulike Nav-kontorene, sykehjemsetaten, hjemmetjenesten og de 15 bydelene. I vedlegg ligger en oversikt over de enkeltavtalene som Nav Oslo har med ulike virksomheter i Oslo kommune. Resultatet er ulike kompetansekrav, ulike praksisopplegg og ulik dokumentasjonspraksis. For flyktninger innebærer dette at overgangen fra kurs til praksis og videre til jobb blir mer fragmentert.

Dette er et bilde som forsterkes av Oslos store levekårsforskjeller. Bydeler som Alna, Stovner, Grorud og Søndre Nordstrand har en høy andel innbyggere med kort botid, lavere utdanningsnivå og høyere arbeidsledighet enn gjennomsnittet. Flere innbyggere trenger tett og langvarig oppfølging for å komme i arbeid. Samtidig er det viktig at satsinger på oppgavedeling i helsesektoren faktisk rettes mot dem som ikke allerede har høy utdanning, men som kan komme i arbeid gjennom norskopplæring og praktisk erfaring. Hvis slike muligheter i større grad går til personer som allerede står nær arbeidslivet, forsterkes forskjellene heller enn å utjevnes.

Navs strategi understreker at de som står lengst fra arbeidslivet skal prioriteres. Skal vi lykkes med dette, må samarbeidet med voksenopplæringen fungere. Oslo VO er organisert som fem ulike skoler med overlappende ansvarsområder, og flyktninger får norskopplæring ved flere av dem. Det finnes en samarbeidsavtale mellom blant andre lærere i Oslo voksenopplæring og veiledere i Nav som følger opp flyktninger, men mange aktører kjenner ikke sin rolle godt nok. Med kortere varighet i introduksjonsprogrammet vil behovet for språk og arbeidsretting fortsette langt ut over tiden særlig ukrainere har tilgjengelig. Slik situasjonen er nå, henger norskopplæringen ikke alltid sammen med arbeidsmarkedstiltakene, helhetlige språk- og arbeidsløp er vanskelig å koordinere, og viktig informasjon stopper ofte opp mellom VO, Nav og bydelen.

Til sammen utgjør disse forholdene et komplekst landskap der selv gode tiltak kan miste effekt dersom de ikke er godt koordinert. For flyktninger som skal inn i arbeidslivet, betyr dette at veien blir lengre, mindre oversiktlig og mer avhengig av enkeltpersoners innsats enn av systematiske strukturer. For bydeler som Alna, som allerede har store levekårsutfordringer og et betydelig press på tjenestene, gjør dette behovet for helhetlige og robuste systemer for arbeidsinkludering enda mer kritisk.

Veien videre

Erfaringene fra prosjektperioden viser tydelig at arbeidet med arbeidsinkludering i bydel Alna må styrkes og forankres på en annen måte fremover. Manglende eierskap og støtte fra øverste politiske og administrative ledelse gjorde at prosjektet i perioder sto uten den forankringen som er nødvendig for å drive fram varige endringer. Dette har gitt oss en viktig innsikt: skal vi lykkes med å få flyktninger raskere i arbeid, må arbeidsinkludering være en tydelig del av bydelens kjerneoppdrag, med klare prioriteringer, forpliktelser og lederbeslutninger på tvers av tjenesteområder.



Illustrasjon: Esther Buchmann

Sammenliknet med andre kommuner i nettverket har Oslo – og særlig bydel Alna – en annen strukturell startposisjon. Der mange kommuner kan jobbe helhetlig med både sykehjem og hjemmetjeneste som lokale arbeidsgivere, er sykehjemmene i Oslo organisert på etatsnivå. Tilgang til sykehjemmene for arbeidstrening og kvalifiseringsløp avhenger derfor av samarbeid gjennom Nav Oslo og sykehjemsetaten, noe som gjør bydelens handlingsrom mindre. For oss betyr dette at de mest umiddelbare mulighetene for arbeidsinkludering ligger i bydelens egne virksomheter, for eksempel i barnehager og hjemmetjenesten. Det er lettere å praktisk rigge opplæringsløp på et sykehjem sammenlignet med hjemmetjenesten hvor jobben er i hjemmet til pasientene.

Videre har prosjektet vist at traineeprogrammer som Karrierekraft fra Trondheim ikke uten videre er egnet for vår største målgruppe – flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse. For denne gruppen må løsningene være raskere, mer fleksible og tydeligere innrettet mot *arbeid først*.

Modeller som Gullbilletten og Trumfkortet viser hvordan kommuner kan skape bred og treffsikker arbeidsinkludering på tvers av kompetansenivåer, og disse peker på en viktig innsikt for oss: systemet må kunne håndtere hele bredden av flyktningers bakgrunn. Vi kan ikke bygge et system som primært inkluderer høyt utdannede – da risikerer vi en uheldig dreining der kandidater med høyere utdanning tar jobber som egentlig er inngangsstillinger for personer uten formell kompetanse. Her har vi også som Nav-kontor et særlig ansvar for å bruke vår kompetanse til å sikre

at personer med høy utdanning får karriereveiledning inn mot relevante jobber, slik at arbeidsmarkedet ikke forskyves.

Ved Nav Alna jobber vi nå med å styrke oppfølgingen av nettopp denne gruppen. Dette tror vi også vil lette overgangen til jobb for personer uten formelle kvalifikasjoner. På grunn av en stram bydelsøkonomi har Nav Alna også satt av egne ressurser for å intensivere oppfølgingen av personer som mottar sosialhjelp og som foreløpig ikke har klare aktiviteter med sikte på jobb eller annen inntektssikring.

På den avsluttende nettverkssamlingen i november 2025 ble de negative konsekvensene av strenge språkkrav tydelig løftet frem. Skal bydelen lykkes med arbeidsinkludering, må vi finne en balanse mellom kvalitet og tilgjengelighet: det må være mulig å senke tersklene uten at det går på bekostning av tjenestene. Dette krever et systematisk samarbeid mellom Nav-kontoret, voksenopplæringen og bydelens ledere om hvordan språkkrav, oppgavedeling og kompetansekrav kan tilpasses ulike yrker og roller.

Til tross for strukturelle utfordringer er mulighetene mange. Nettverket har vist oss at gode løsninger allerede finnes – i Harstad, Narvik, Skien, Øygarden og flere andre kommuner som gjennom oppgavedeling, lønnstilskudd og systematiske kvalifiseringsløp har lyktes med å skape bærekraftige innganger til arbeid. For oss blir det viktig å løfte disse erfaringene inn i en Oslokontekst og koble dem med de verktøyene som allerede er under utvikling i Oslo kommune, blant annet gjennom Program for inkluderende rekruttering (PIR) og områdesatsingene.

Veien videre krever derfor tre sentrale grep. For det første må arbeidsinkludering forankres som et strategisk og varig ansvar i bydelens toppledelse. Uten en slik forankring vil innsatsen forbli personavhengig og fragmentert, og tiltak vil fortsette å stoppe opp i systemgrenser mellom bydel, kommuneetatene og Nav.

Gjennom Flyktninger i jobb har KS utviklet veileder til ledere i kommunen for hvordan forankringen av unntak etter kvalifikasjonsprinsippet kan foregå. Vi må ta i bruk dette og samarbeide med bydelen om veien videre. Det innebærer å ta på alvor de rollene som er involvert i arbeidet med budsjett og økonomiplanprosesser. Her har KS bidratt med veiledere til kommuneledere for nettopp å sikre slik forankring.

Tilbud til kommunene på tema budsjett- og økonomiplanarbeid

Temadag	Webinarer	Nettkurs
Tilbud fra KS Folkevalgtprogram Temadag: <i>Roller og samspill i budsjett og økonomiplanprosessene</i>	Webinar om kommuneøkonomi Hva er ståa i kommuneøkonomien og hvorfor er det slik? Hvordan legge til rette for en god budsjettprosess? En politisk hånd på rattet – retningsvalg og prioriteringer	Modul 6 i kurset «Ny i kommunestyret» Kommuneøkonomi 6 23 27
	  	

For det andre må vi etablere forpliktende samarbeidsavtaler og modeller for kvalifisering, arbeidstrening og praksis – både for yrker som krever fagbrev, og for jobber der kompetanse kan bygges gjennom strukturerte opplæringsløp. Dette innebærer å utvikle tydelige opplegg for realkompetansevurdering, språk- og fagspråkopplæring, og systematisk oppfølging på arbeidsplassen.

Og for det tredje må vi videreutvikle bydelens egne arbeidstreningsarenaer og sikre bedre kobling mellom Nav, voksenopplæringen og arbeidsgivere, slik at flyktninger får et helhetlig og sammenhengende løp.

I tide for oppsummeringen av denne rapporten ble det i starten av mars sendt ut en henvendelse til bydelene fra Velferdsetaten. Oslo kommune ønsker å pilotere en modell for å få flyktninger raskere i jobb i kommunen. Målet er å få opp antall ansettelser av flyktninger i Oslo kommune. Her blir bydelene invitert til å søke midler til å utvikle en modell for hvordan flyktninger kan tas inn i kommunale stillinger, i samarbeid med Nav. Løsningen skal være praktisk og kunne kopieres av andre bydeler. Enhetsleder ved Nav Alna har besluttet at vi sammen med bydelen søke om midler til et slikt prosjekt.

Skal vi lykkes med dette, må Nav Alna, bydelens virksomheter, HR-funksjoner, politisk og administrativ ledelse – arbeide i samme retning og ha samme forståelse av hva som skal til. Arbeidsinkludering er ikke et prosjekt, men en sentral del av bydelens samfunnsoppdrag. Og vi har behov for et system som speiler dette.

Relevante lenker

Oversikt over relevante dokumenter, lover, KS-prosjektressurser, statistikklenker:

KS Prosjektet:

[Slik får vi flere flyktninger i jobb - Hjem](#)

[Seminar om unntak til kvalifikasjonsprinsippet med kommuneeksempler](#)

[Veileder om unntak fra kvalifikasjonskrav](#)

[NIBR-rapport](#)

[Følgjeevaluering av utviklingsnettverket «Flyktningar i jobb» - OsloMet](#)

[Kommunene trenger handlingsrom for å få flere flyktninger i arbeid - Hjem](#)

[Ny avtale for å sikre helsepersonell i kommunene - Hjem](#)

Økonomi

[Hvordan få ned sosialhjelpsutgiftene ved å få flere inn i jobb? KOMØK konferansen 2025](#)

[Analyser av økning i økonomisk sosialhjelp](#)

Initiativ og prosjekter å bygge videre på:

[Trumfkortet](#)

[Arbeidslivskonferansen - Trondheim og unntak til kvalifikasjonsprinsippet.mp4](#)

[Alna-modellen - Oslo kommune](#)

[Lindeberghjemmet viser vei med oppgavedeling](#) 28. januar 2026 på Navs interne nettsider, nyhetssaker Nav Oslo

[Rapport fra oppgavedeling i Kristiansand kommune](#)

[Barekraftige-Felleskap.pdf](#)

Organisering i Oslo:

[Organisasjonskart Oslo kommune](#)

[Sykehjemsetaten i Oslo - Etater, foretak og ombud - Oslo kommune](#)

[Inkluderende rekruttering - Satsingsområder og prosjekter - Oslo kommune](#)

Relevante styringsdokumenter og politiske føringer

[Oslostandard for arbeid med integrering og inkludering av flyktninger.pdf](#)

Meld. St. 17 (2023–2024) — integreringsmeldingen

- Staker ut overordnet mål om flere i arbeid, raskere saksbehandling og arbeidslinje i integreringspolitikken. [Regjeringen.no](#)

Proposisjoner / lovendringer knyttet til kollektiv beskyttelse (f.eks. Prop. 107 L (2021–2022), Prop. 72 L (2023–2024), Prop. 81 L (2024–2025))

- Prop. 107 L: vedtak om ordning for midlertidig kollektiv beskyttelse ved masseflukt (f.eks. Ukraina). Prop. 72 L og Prop. 81 L inneholder forslag/endringer knyttet til midlertidige regler og konsekvenser for rettigheter/introduksjon. [Regjeringen.no](#)

Utlendingsloven § 34 og UDI-veiledning (UDI 2022-004 m.fl.)

- Lovhjemmel som åpner for kollektiv beskyttelse; UDI-veiledning forklarer hvem som omfattes, hvordan gruppevurdering gjennomføres og praktiske konsekvenser. [UDI](#)

Integreringsloven — spesielt midlertidig kapittel 6A (midlertidige regler for personer som har opphold etter §34)

- Regulering av kompetansekartlegging, karriereveiledning, introduksjonsprogram, unntak fra enkelte plikter mv. (gjennomstyrer kommunenes ansvar). [IMDi](#)

NAV- og IMDi-veiledere/rapporter

- NAVs veileder «Direkte i arbeid» og IMDi-veiledninger/indikatorrapporter gir operasjonell veiledning for hvordan kommuner, NAV og arbeidsgivere kan få målgruppen raskt i jobb. IMDi gir også kunnskapsgrunnlag for målretting. [nav.no](#)

Hurtigarbeidende grupper og departementale føringer (AID m.fl.)

- Midlertidige arbeidsgrupper og departementale føringer gir konkrete tiltakspakker og anbefalinger til kommuner og arbeidsgivere. [Regjeringen.no](#)

Arbeidskraftsbehov i fremtiden:

[Rekruttering og utvikling i årsverk - Helsedirektoratet](#)

Vedlegg

Lysbilde fra presentasjon av gullbilletten som illustrerer økonomiske besparelser Narvik kommune forventer ut fra sin strategi rundt ansettelser:

Fra Narvik kommune om kommuneøkonomien:

- 102 gullbilletter gir en mnd besparelse på ca 1,4 mill på sosialbudsjettet de 6 mnd med tiltak
- 70 i jobb – besparelse på 1.242.500,- pr mnd
- 32 uten jobb ca. 200.000,- pr mnd da de har dagpenger + supplerings sosial.



Lysbilde fra presentasjon av Harstad kommune sine økonomiske beregninger:

Det koster det samme for kommunen å ansette som å utbetale sosialstønad

Beregninger fra Harstad kommune
Sosialhjelpsmottaker som ansettes i kommunen med
40 % lønnstilskudd og mentortilskudd (årsbasis)

Modell 1	Lønn	382 500
	Sosiale kostnader	121 138
	40 % tilskudd	- 201 455
	Mentortilskudd	- 93 600
	Redusert sosialhjelp	- 192 000
	Netto for kommune	- 16 583

Andre mulige modeller:

Sosialstønad

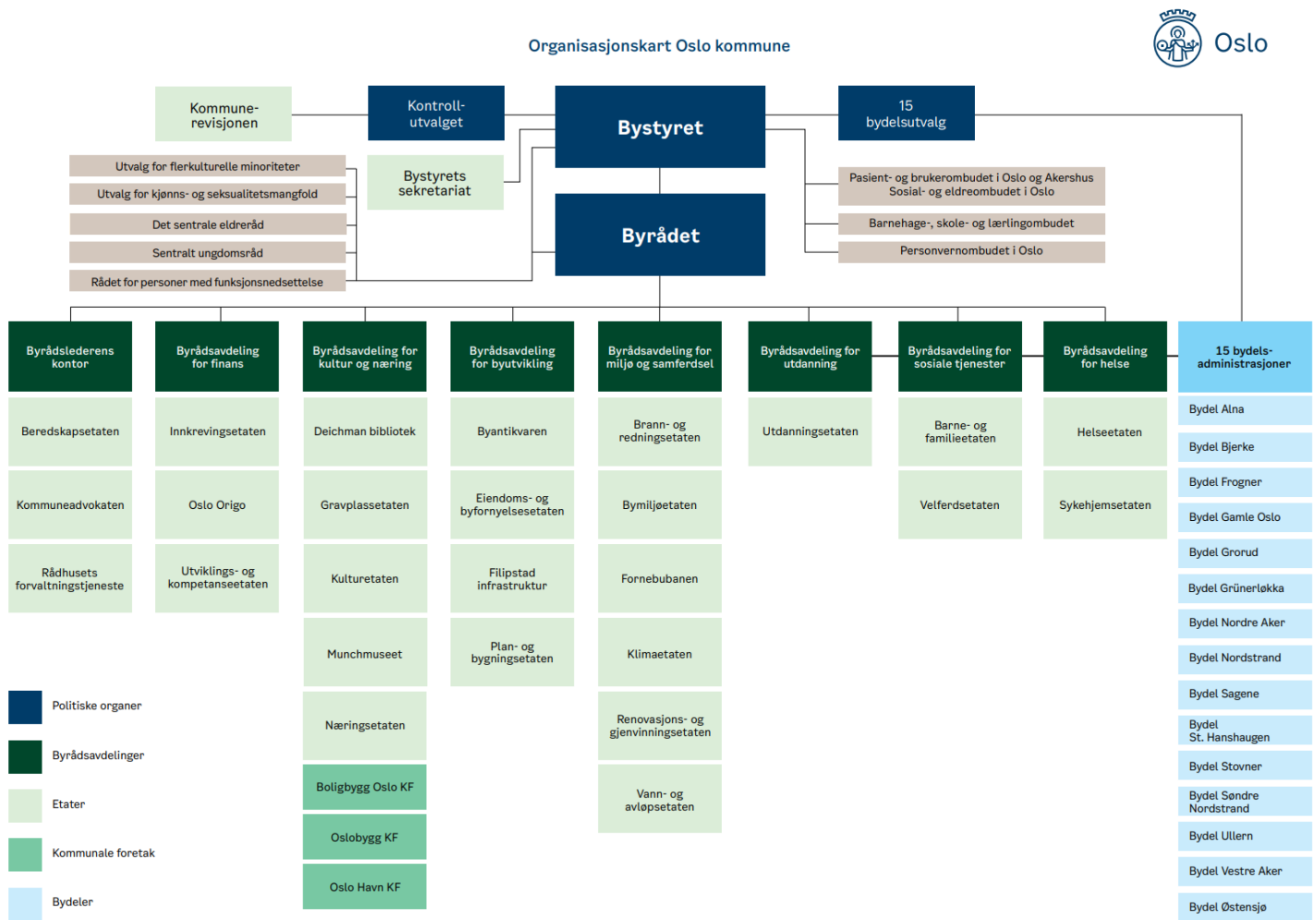
60 % lønnstilskudd + mentor: - 84144

Introduksjonsstønad

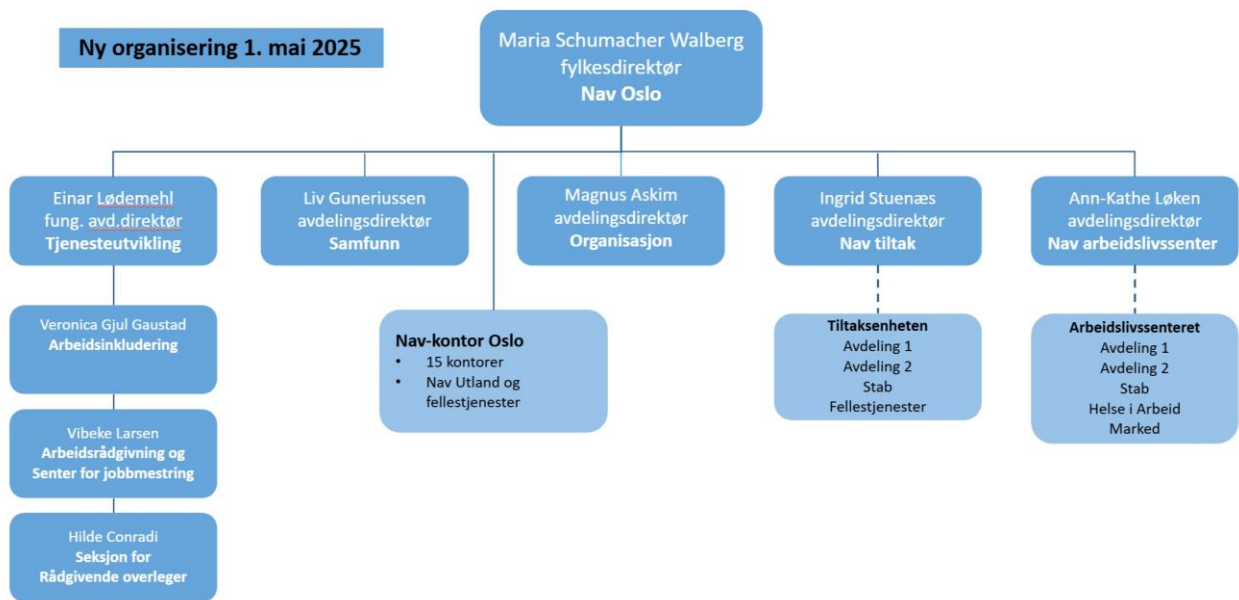
40 % lønnstilskudd + mentor: - 28177

60 % lønnstilskudd + mentor: - 128904

Organisasjonskart over Oslo kommune:



Organisasjonskart over Nav Oslo:



Bildet under visere gjeldende samarbeidsavtaler mellom Nav Oslos KAM-team og virksomheter i kommunal linje på ulike nivåer:

